

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Maestría en Diseño y Gestión de Programas y Políticas Sociales

**TÍTULO DE LA TESIS: “LA POLÍTICA DE EMPLEO JOVEN EN ARGENTINA: ESTUDIO
COMPARADO DE LA GESTIÓN DE UN PROGRAMA EN DOS PROVINCIAS”**

Autora: Lic. Grané, Mercedes Inés

La política de empleo joven en argentina
Estudio comparado de la gestión de un programa en dos provincias

Agradecimientos

A FLACSO por haberme otorgado media beca para poder realizar la maestría brindándome de este modo la oportunidad para ampliar e incorporar nuevos conocimientos en el campo de las políticas sociales. A su cuerpo docente de primer nivel que forma parte de esta casa de altos estudios y al gran acompañamiento recibido de parte de sus directivos y restante personal no docente que hicieron que la cursada sea gratificante, sencilla y enriquecedora.

A la Dra. Ana Miranda, quien en una etapa inicial de la elaboración del presente trabajo me guió en el desarrollo de la misma con sus valiosos aportes, comentarios y recomendaciones en un tema tan delicado como el de la juventud.

Al Comité evaluador que integró el jurado del concurso de la Beca Presidente Nestor Kirchner organizado por la Universidad Nacional de San Martín y el Observatorio Latinoamericano de la New School University de Nueva York, Estados Unidos, que el 23 de agosto de 2011 me otorgaron, entre más de 100 trabajos presentados por investigadores de distintos países de América Latina, a una versión preliminar de la presente tesis, una mención honorífica por excelencia académica, el compromiso con el servicio público y la relevancia del trabajo de investigación presentado.

Al personal del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y en particular a quien fue Secretario de Empleo, Lic. Enrique Deibe, y al Director Nacional de Promoción del Empleo, Dr. Luis Castillo Marín, quienes confiaron en mi profesionalismo y me introdujeron en el mundo de las políticas de empleo y en los problemas de empleo de los jóvenes.

A mi mamá, Graciela, y a mis hermanos, Sebastián y Fernando, que siempre han estado y están a mi lado apoyándome y acompañándome en lo personal, lo académico y en lo profesional.

A todos ellos mis más profundo agradecimiento.

La política de empleo joven en argentina
Estudio comparado de la gestión de un programa en dos provincias

Resumen

La problemática de los jóvenes –deserción escolar, baja calificación, trabajo precario, alta rotación, desempleo, inactividad y exclusión social- es una preocupación a nivel mundial.

El presente trabajo resume los programas de empleo para jóvenes ejecutados por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social entre los años noventa hasta el 2008. Y, detiene su análisis en la gestión de un programa ejecutado en forma conjunta en las provincias de Tucumán y San Juan y el Estado Nacional entre los años 2007 y 2008.

Se buscará identificar las principales fortalezas y debilidades en la implementación del mismo a partir del trabajo conjunto realizado entre Estado Nacional, los Gobiernos Provinciales y Municipales. La idea consiste en poder indicar si el contexto social, económico, político e institucional son determinantes en la gestión y los resultados que alcanza un programa de empleo.

La política de empleo joven en argentina
Estudio comparado de la gestión de un programa en dos provincias

INDICE

INTRODUCCIÓN -----	2
CAPÍTULO 1. LAS POLÍTICAS DE EMPLEO JOVEN IMPLEMENTADAS EN ARGENTINA -----	6
1.1- Programas de Empleo para Jóvenes implementados por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social -----	8
1.2- Descripción de los Programas para Jóvenes-----	11
1.3- Análisis de los Programas para Jóvenes implementados-----	33
CAPÍTULO 2. CONTEXTO ECONÓMICO, SOCIAL Y POLÍTICO EN TUCUMÁN Y SAN JUAN ----	41
2.1- Provincia de Tucumán-----	41
2.2- Provincia de San Juan-----	48
CAPÍTULO 3. LA SITUACIÓN DE LOS JÓVENES ARGENTINOS EN EL 2007 -----	56
3.1- Caracterización de los jóvenes tucumanos -----	58
3.2- Caracterización de los jóvenes sanjuaninos-----	63
CAPÍTULO 4. PROGRAMA IMPLEMENTADO EN LAS PROVINCIAS DE TUCUMÁN Y SAN JUAN -----	69
4.1- Descripción y principales características -----	72
4.2- De la gestión conjunta del Programa -----	80
4.3- Principales resultados alcanzados -----	85
4.3.1- Provincia de Tucumán -----	85
4.3.2- Provincia de San Juan-----	92
CONCLUSIONES -----	97
ANEXO I: METODOLOGÍA -----	103
BIBLIOGRAFÍA -----	105

INTRODUCCIÓN

La problemática de los jóvenes –deserción escolar, baja calificación, trabajo precario, alta rotación, desempleo, inactividad y exclusión social- es una preocupación que trasciende los límites políticos-administrativos argentinos. Prueba de ello es que en septiembre de 2.000, durante la “Cumbre del Milenio”, los Jefes de Estados allí reunidos resolvieron “desarrollar e implementar estrategias para brindar a los jóvenes del mundo una verdadera oportunidad de obtener trabajo decente y productivo”. Posteriormente, también el tema del empleo joven fue incorporado a los Objetivos del Desarrollo del Milenio.

La política de juventud es entendida como toda acción articulada que se oriente tanto al logro y realización de valores y objetivos sociales referidos al período vital juvenil, como así también, a aquellas acciones orientadas a influir en los procesos de socialización de los involucrados. Es así como los objetivos generales de la política pública de juventud pueden agruparse en dos: a) la promoción del desarrollo juvenil y de la participación de los jóvenes en el diseño de la sociedad en que viven, ofreciéndoles posibilidades ciertas de planear y resolver sus problemas; y b) como alternativa compensatoria del déficit social (educación, empleo, tiempo libre, recreación, protección, etc.) (Balardini, et. al; 2005).

La Oficina Internacional del Trabajo (OIT) elaboró un informe en el 2006 (Informe OIT; 2006) sobre la “Tendencia Mundial del Empleo Juvenil” en el que explicaba que “la juventud de hoy representa un grupo con serias vulnerabilidades en el mundo del trabajo”.

La política de empleo joven en argentina
Estudio comparado de la gestión de un programa en dos provincias

Siguiendo este informe, se señala que en los años recientes la desaceleración en el crecimiento del empleo mundial y el crecimiento del desempleo, subempleo y desilusión han afectado a los jóvenes más fuertemente. El resultado es que la juventud de hoy se enfrenta a un creciente déficit de oportunidades de trabajo decente y altos niveles de incertidumbre económica y social (OIT; 2006).

A su vez, la OIT destacaba en el informe del 2006 algunas tendencias mundiales del empleo juvenil, a la que como se verá más adelante los jóvenes Argentinos no escapaban por aquel entonces. Entre ellas se pueden mencionar:

- * La fuerza laboral juvenil, que es la suma de jóvenes empleados y los jóvenes desempleados, aumentó y se proyecta que la misma continúe aumentando.
- * La participación de la fuerza laboral juvenil en la población juvenil (la tasa de participación de la fuerza laboral juvenil) disminuyó mundialmente. Esto significa que sólo cada tercer joven estaba participando activamente en los mercados laborales del mundo.
- * El número de jóvenes empleados aumentó. Sin embargo, debido a que la población juvenil aumentó a un paso mayor que el empleo juvenil, la participación de los jóvenes empleados en la población juvenil disminuyó.
- * El número de jóvenes desempleados aumentó.
- * Comparado con los adultos, los jóvenes de hoy tienen tres veces más probabilidades de estar desempleados.
- * Los jóvenes desempleados conforman casi la mitad de los desempleados del mundo.

La política de empleo joven en argentina
Estudio comparado de la gestión de un programa en dos provincias

- * Existen cerca de 125 millones de jóvenes trabajadores pobres¹.
- * Casi el 89% de los jóvenes del mundo viven en economías en vía de desarrollo.
- * Aproximadamente, el 35% de la población juvenil no puede encontrar o mantener un trabajo decente que le permita lograr su potencial económico y, al mismo tiempo, ganar lo suficiente como para levantarse junto con su familia por encima del umbral de pobreza.

En el contexto de los años 2007-2008, este trabajo apunta a analizar un programa de empleo -ya que hablar de política juvenil sería muy ambicioso- que abarca la promoción del desarrollo juvenil, por un lado, así como también una alternativa compensatoria del déficit social, especialmente, en materia de empleo, que el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social ejecutó desde principios de 2007 en la Provincia de Tucumán y en el 2008 en la Provincia de San Juan.

Es así como la presente investigación se estructura sobre este programa de empleo persiguiendo los siguientes objetivos: a) analizar las políticas de empleo e inserción laboral para jóvenes implementadas por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; b) comparar la gestión de un programa para jóvenes implementado en las provincias de Tucumán y San Juan; c) analizar las fortalezas y debilidades de la ejecución conjunta; y d) efectuar recomendaciones para la implementación y gestión de programas de empleo para jóvenes coordinadas entre el Estado Nacional y los Gobiernos Provinciales.

¹ La OIT define a jóvenes trabajadores pobres a aquellos jóvenes empleados que viven en un hogar donde había menos de un dólar disponible por persona en el 2005.

La política de empleo joven en argentina
Estudio comparado de la gestión de un programa en dos provincias

Como hipótesis central se sostendrá que el diseño y gestión de un programa de empleo de manera tripartita permite alcanzar los objetivos que se propone además de que fortalece institucionalmente a los actores involucrados dejando capacidad instalada y recursos humanos formados en el diseño y gestión de un programa de empleo.

Se buscará reunir los antecedentes y lecciones aprendidas en materia de programas de empleo para la población juvenil resaltando la importancia del diseño y ejecución conjunta del Estado Nacional, Provincial y Municipal, con el objetivo de que este trabajo sirva de insumo en la formulación de una política de juventud para Argentina.

En este sentido, la presente tesis se estructuró de la siguiente manera. En la primera parte, se realiza una reseña y descripción de las políticas de empleo para jóvenes implementadas en Argentina hasta el año 2008. Como resultado de ese análisis, se realiza una clasificación de los programas implementados en las décadas de los noventa y dos mil. Posteriormente, en el segundo capítulo se realiza una presentación del contexto político, económico y social de las provincias de Tucumán y San Juan. Luego, en el capítulo tercero, se caracteriza a la población joven de las ambas provincias. Y, en el cuarto, se presenta el Programa Entrenamiento para el Trabajo de Jóvenes y sus resultados. Finalmente, se desarrollan las conclusiones y elaboran las recomendaciones y ajustes al programa.

CAPÍTULO 1. LAS POLÍTICAS DE EMPLEO JOVEN IMPLEMENTADAS EN ARGENTINA

En argentina, desde el retorno a la democracia y hasta el año 2008, se implementaron distintos tipos de planes o programas destinados a atender las problemáticas de los jóvenes desde diferentes ámbitos del Gobierno Nacional –Secretaría de Deporte; Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología; Ministerio de Desarrollo Social; Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Ministerio de Salud y Acción Social; etc.

Según Balardini, estas acciones o programas pueden agruparse por ciertas características afines revisando las configuraciones que asumieron (Gerber y Balardini; 2004). Es así como el autor los caracteriza de la siguiente manera:

- *Acción sectorializada: realizadas desde las áreas tradicionales del Estado, no concebidas en la mayoría de los casos, como política de juventud, sino como política del área.*
- *Escasa (o nula) articulación y coordinación: resulta evidente que la fuerza inercial de la “sectorialidad” en la construcción a la política pública impide o dificulta las propuestas de coordinación programática. Esta situación no debe ocultar las limitaciones de los organismos llamados a convocarla.*
- *Masivas: políticas generales de deporte, educación y recreación, sin concepción de pluralidad de sujetos. Con pretensión de generalidad, sólo llegan a ciertos sectores juveniles.*
- *Poco participativas: los jóvenes han sido pensados como objetos y no sujetos de políticas. No incluyen la perspectiva de los jóvenes, por la misma razón que no han*

La política de empleo joven en argentina
Estudio comparado de la gestión de un programa en dos provincias

sido concebidas, como “políticas de juventud”. Y, en los casos en que sí lo han sido, la convocatoria, por lo general, ha sido escasa.

- *Visión adultocéntrica: como contrapartida de lo anterior, la perspectiva dominante es la de los adultos, que terminan por definir el diseño, realizar la implementación y, en algunos casos, efectuar la evaluación de los programas y planes.*
- *Centralista: reconociendo la diversidad de experiencias, puede sostenerse que las políticas más representativas todavía no han expresado el país federal y la dimensión local.*
- *Baja articulación con la sociedad civil: en primer término, con las propias organizaciones de los jóvenes o que realizan trabajos con jóvenes. Tales insuficiencias deberán ser superadas como requisito para avanzar hacia el desarrollo de una política de juventud que necesita, tanto de la articulación programática, como de una concepción de centralidad del sujeto.*

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social ha efectuado desde la década de los noventa distintas acciones para y con jóvenes, pero podría decirse que son pocos los que tienen en cuenta las problemáticas y necesidades de los jóvenes en su realidad local. Programas o intervenciones que siguiendo la clasificación de Balrdini fueron sectorializados con escasa o nula coordinación y sin incluir una perspectiva de jóvenes, como se verá más adelante. Sin embargo, como resultado de esos trabajos y gracias a la experiencia acumulada desde el año 2004 el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social comenzó a plantearse la necesidad de identificar y avanzar en una política de juventud integral y articulada recorriendo un camino de ensayos y formulaciones hasta llegar en el 2008 a lanzar el “Programa Jóvenes con Más y Mejor

Trabajo”. Programa que rompería o pretendería romper al menos en su diseño con algunas de las caracterizaciones de los programas realizadas por Balardini².

1.1- Programas de Empleo para Jóvenes implementados por el Ministerio de Trabajo

Desde principios de la década del noventa, se desarrollaron en Argentina programas de empleo para jóvenes en desventaja (o vulnerables), los cuales constituyeron en algunos casos, emprendimientos de gran alcance y cobertura como lo fue el Proyecto Joven (ver descripción más abajo).

La formación profesional, brindada tradicionalmente desde los sistemas educativos, se descentralizó y, siguieron existiendo en las jurisdicciones provinciales cursos de formación profesional dictados a partir de la firma de convenios con variadas instituciones como ser la Iglesia, Empresas, ONGs, Instituciones de Formación Profesional, etc. Abarcaban una población heterogénea de escasos recursos, incluyendo adolescentes desde los 14 años, jóvenes y adultos y, en general, se dirigían a la formación en oficios tradicionales vinculados en muchos casos al autoempleo (Jacinto; 1998). También existieron otros programas sociales más acotados, ejecutados a través de ONGs que, con una perspectiva multidimensional, intentaron atender la problemática de los jóvenes más marginales ubicados en un territorio preciso (Jacinto; 1998).

² Por supuesto, que en la medida en que continuemos hablando de programas ejecutados por un Ministerio, en este caso del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, seguiremos encontrando programas para jóvenes sectorializados sin poder avanzar en una real política de juventud.

La política de empleo joven en argentina
Estudio comparado de la gestión de un programa en dos provincias

Es así como la oferta de acciones o programas para jóvenes ejecutadas en Argentina, desde la década de los noventa hasta principios de 2008, articula programas o financiamiento estatales con acciones de la sociedad civil.

En un análisis efectuado por Cárcar, ella indica que las acciones o programas implementadas por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad de la Nación apuntaban a *“mejorar las posibilidades de inserción laboral de una amplia gama de personas, entre ellos los jóvenes que se encuentran desocupados, y al mismo tiempo posibilitaban una mejor adecuación a los requerimientos y demandas en materia de recursos humanos formuladas por el sector público y privado”* (Cárcar; 1997).

Es así como se planteó, siguiendo a Cárcar, la necesidad de desplazar la utilización de recursos hacia programas que comprometieran una mayor inversión en la capacitación de los trabajadores y en mejorar las posibilidades de inserción laboral en el sector privado, a la vez que no se abandonara el rol del Estado de *mediador en los conflictos sociales*. Esto implicaba seguir desarrollando acciones de provisión de subsidios y generación de empleo transitorio destinados a:

- a) Reducir el impacto de la caída en los niveles de ingreso en un *momento transicional del empleo*;
- b) Mantener a los desocupados desarrollando actividades de tipo productivas, socialmente valoradas, como una estrategia que permitiría *reducir los costos de tránsito de un empleo a otro* e inhibir las consecuencias psicosociales que genera la desocupación prolongada;
- c) Permitir la *adquisición de nuevas destrezas*; y,

d) Contribuir al desarrollo de la infraestructura social y el mejoramiento urbano.

Este conjunto de acciones comprendieron básicamente cuatro tipo de objetivos que responden al *para qué* se ponían en marcha concretamente. Entre ellos se destacan:

- 1- Posibilitar la contratación directa de desocupados por períodos cortos, a través de transferencia directa de recursos a los mismos a cambio de la ejecución de obras o la realización de tareas con alguna utilidad para la comunidad. En este grupo se integra también aquellas transferencias de ingresos cuyo objetivo era extender el seguro de desempleo³, pero que no requiere contraprestación alguna.
- 2- Incentivar la contratación en el sector privado o la autogeneración de empleo, mediante la reducción o eximición de aportes y contribuciones a la Seguridad Social que realizan las empresas: el reintegro de todo o parte de los costos salariales directos e indirectos a través de transferencias a las empresas; el pago adelantado de beneficios –caso del seguro de desempleo- a fin de iniciar una empresa; o el subsidio directo a los trabajadores de baja calificación que se insertan de manera temporaria en determinados sectores productivos.
- 3- Financiar la capacitación y asistencia técnica: a través de becas directas a personas desocupadas que reciben un curso y que realizan una práctica en una empresa; de reintegro total o parcial de los gastos de capacitación a las empresas; del financiamiento del asesoramiento técnico sobre adecuación de la oferta a la demanda de capacitación, el fortalecimiento o creación de pequeñas empresas, el

³ El Seguro de Desempleo se establece con la Ley 24.013. Se trata de un seguro contributivo para aquellos trabajadores asalariados que sin justa causa quedan desempleados y han realizado aportes al Fondo Nacional de Empleo. El monto mensual y las cuotas que perciben los trabajadores asalariados desocupados depende de la cantidad de meses que han aportado al Fondo antes mencionado.

fortalecimiento de los servicios de empleo y el asesoramiento para la búsqueda de trabajo.

- 4- Cubrir la contingencia de una eventual pérdida de trabajo a los trabajadores del sector formal, mediante el pago de un seguro que posibilite contar con un ingreso para contrarrestar la pérdida del salario.

En este sentido, Cárcar identifica cuatro grupos o categorías de Programas en función de los objetivos arriba descriptos:

- 1- Programas de creación directa de empleo, “ó comúnmente conocidos como Programas de Empleo Transitorio”⁴;
- 2- Programas de incentivo a la generación de empleo en el sector privado;
- 3- Programas de capacitación y/o formación profesional⁵; y
- 4- Programas con los tres componentes anteriores y otros.

1.2- Descripción de los Programas para Jóvenes

Hasta 1991, la Argentina carecía de un conjunto orgánico de políticas de empleo ya que la tasa de desempleo rondaba la tasa natural (5%). Cuando el desempleo comenzó a aumentar y pasó a ser un tema de agenda, se promulgó la Ley Nacional de Empleo N° 24.013 en 1991. Su ámbito de aplicación es el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Asimismo allí, se indica en su artículo 83 que se “establecerán programas destinados a fomentar el empleo de los trabajadores que presenten mayores dificultades de inserción laboral”, entre ellos jóvenes desocupados.

⁴ El texto entre comillas es agregado por la autora del presente trabajo.

⁵ En los que se incluyen las acciones de apoyo a la culminación de los estudios formales obligatorios (primarios y secundarios).

La política de empleo joven en argentina
Estudio comparado de la gestión de un programa en dos provincias

Es así como el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, a través de la Secretaría de Empleo⁶, ha implementado desde los noventa hasta la fecha distintos programas de empleo entre los que preveían como población objetivo a jóvenes de determinado rango de edad.

En este marco, a continuación se describen los programas y/o acciones para jóvenes llevadas a cabo por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social entre los años 1990 y 2008. Se destacan sus principales objetivos, las características que la población joven debe cumplir, el tipo de incentivo económico abonado a los beneficiarios, organismos efectores y, en algunos casos, la fuente de financiamiento identificando si se trata de dinero proveniente del Fondo Nacional de Empleo, Tesoro Nacional, o bien de un préstamo otorgado al Estado Argentino por parte de un organismo internacional.

a- Programa Promoción del Empleo Privado (PEP) (Res. MTEySS N° 87/1994)

El PEP tenía como objetivo mejorar la situación socio económica de la población, fomentando las oportunidades de empleo de los grupos que enfrentan mayores dificultades de inserción laboral.

Este Programa estaba destinado a trabajadoras/es de 18 a 24 años, con o sin formación previa y mujeres sin límite de edad inscriptos en los Servicios Públicos de Empleo adheridos a la Red de Servicios de Empleo.

⁶ La Secretaría de Empleo se creó mediante el Decreto N° 286/1995 bajo la denominación de Secretaría de Empleo y Formación Profesional.

La política de empleo joven en argentina
Estudio comparado de la gestión de un programa en dos provincias

El PEP facilitaba la contratación a través de las modalidades promovidas por la Ley Nacional de Empleo N° 24.013, por parte de las empresas de desocupados por un término no inferior a un año. El Fondo Nacional de Empleo (FNE) se hacía cargo de pagar los tres primeros meses de los salarios y cargas sociales; asumiendo la empresa el costo de los meses subsiguientes hasta la finalización del contrato.

Las contrataciones que efectuaban las empresas privadas debían incluir capacitación profesional.

El acceso al programa estaba reservado a las empresas pequeñas que no tuvieran más de cuarenta (40) trabajadores y medianas que no superen los cien (100) trabajadores.

b- Programa Nacional de Pasantías para la Reconversión –PRONAPAS- (Decreto N° 1547/94)

El objetivo del PRONAPAS era actualizar, adecuar y/o complementar los conocimientos laborales del pasante con una práctica que lo habilite para el ejercicio de una profesión u oficio.

El acceso al programa estaba reservado a las empresas pequeñas que no tengan más de cuarenta (40) trabajadores y medianas que no superen los cien (100) trabajadores.

En el marco de este programa las empresas que cumplían con los requisitos podían incorporar como trabajadores, bajo cualquiera de las modalidades de contratación laboral vigente, a jóvenes de entre dieciséis (16) y veinticinco (25) años de edad.

La política de empleo joven en argentina
Estudio comparado de la gestión de un programa en dos provincias

El Programa preveía que la pasantía no generaba las obligaciones de una relación laboral (salario mínimo, contribuciones, cobertura, indemnizaciones) para la empresa adherida al PRONAPAS. El período de duración era mínima de 1 mes y máximo de 3 meses con posibilidad de prórroga por un único período adicional de hasta tres (3) meses.

La duración de la actividad diaria en ningún caso podía exceder las seis (6) horas por día y las treinta y tres (33) horas semanales.

Los pasantes recibían en concepto de beca (asignación estímulo) un monto dinerario mensual de pesos doscientos (\$200) a cargo del Fondo Nacional de Empleo (FNE).

Las empresas adheridas al PRONAPAS tenían la obligación de:

- Designar un tutor por cada diez (10) pasantes;
- Comunicar al Ministerio de Trabajo los contenidos de la actividad formativa a realizar durante la pasantía;
- Emitir, al finalizar la pasantía, una certificación donde consten las prácticas efectuadas y la calificación adquirida por el pasante.

Por su parte, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social contrataba una póliza de seguro para garantizar la responsabilidad civil hacia terceros en el marco de las actividades que desarrollaban los jóvenes en las empresas integradas al programa, a través del FNE.

El PRONAPAS no tuvo un nivel de ejecución significativo y fue remplazado por el Programa APRENDER.

c- Programa de Subsidio a las Primas por Accidente –PROSA- (Res. MTEySS N° 47/1995)

El PROSA apuntaba a impulsar la creación de nuevos puestos de trabajo para subsidiar las primas de pólizas de seguros por accidentes de trabajo en las pequeñas y medianas empresas que formen parte del programa a cargo del Fondo Nacional de Empleo (FNE) en los nuevos contratos de incorporación de trabajadores por un plazo de hasta doce (12) meses.

Los beneficiarios eran: a) jóvenes de entre 16 a 25 años; b) mujeres; y c) mayores de 45 años inscriptos en la Red de Servicios de Empleo.

El período de cobertura era mientras dure la contratación de los trabajadores incluidos en el programa cuyo plazo no podía ser inferior a los cuatro (4) meses.

El Programa abonaba una ayuda económica de hasta \$200 por año al trabajador. Este aporte estaba a cargo del Fondo Nacional de Empleo y se pagaba en forma intercalada de acuerdo a la duración del contrato. El pago lo realizaba ANSES y correspondía a la empresa abonar la diferencia salarial a la que tenía acceso el trabajador y emitir el recibo de sueldo.

Podían participar empresas pequeñas con hasta 40 trabajadores y medianas con hasta 100 trabajadores que establezcan relaciones de pasantías en los términos del Decreto 1.547/1994.

d- Programa ASISTIR (Res. MTEySS N° 121/95)

El ASISTIR tenía como objeto estimular la ocupación transitoria de jóvenes hasta veinticinco (25) años sin ocupación para la prestación de servicios civiles a la comunidad mediante el otorgamiento de una ayuda económica no remunerativa de pesos cien (\$100) mensuales a cargo del Fondo Nacional de Empleo (FNE).

Los jóvenes participantes realizaban los servicios civiles por un tiempo no mayor a las cuatro (4) horas diarias y veinte (20) horas por semana como máximo.

Por su parte, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, era responsable de los gastos que demande la contratación de un seguro de responsabilidad civil y de cobertura médico asistencial, con el fin de cubrir los eventuales riesgos o daños que pudieran producirse en las cosas y en la salud de los jóvenes incorporados al Programa.

e- Programa APRENDER (1995-1997) (Res. MTEySS N° 461/1995 y Res. MTEySS N° 134/1996)

El Programa APRENDER se crea para promover el contrato de aprendizaje mediante el reintegro de la cobertura de salud y el seguro de responsabilidad civil que debía asumir la empresa en el marco de la Ley 24.465.

La Ley 24.465 establecía que el Contrato de Aprendizaje es una relación no laboral que posibilita a los jóvenes desocupados de 14 a 25 años de edad desarrollar una experiencia de trabajo y formación en empresas.

Podían acceder al Programa las empresas que estén inscriptas en el Sistema Único de Registro Laboral (SURL).

Para participar la empresa debería garantizar al pasante la cobertura de salud y el seguro por riesgo. El seguro y la cobertura de salud eran contratadas por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y financiadas con recursos provenientes del Fondo Nacional de Empleo.

La compensación que recibían los jóvenes no podía ser inferior al salario mínimo del Convenio Colectivo de Trabajo aplicable a la actividad.

El alcance del programa fue muy limitado y se derogó mediante la Resolución Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social N° 12/1997.

f- Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva (PARP), Componente de Capacitación y Pasantías - Proyecto JOVEN (1994-1997)

El Programa PARP apuntaba a apoyar la reconversión productiva mediante el aumento de la oferta de mano de obra semi-calificada en oficios donde era considerada insuficiente y para los cuales existía demanda por parte de los sectores productivos. A

La política de empleo joven en argentina
Estudio comparado de la gestión de un programa en dos provincias

su vez, tenía como objetivo, elevar las posibilidades de inserción laboral y social de un grupo de individuos que enfrentan problemas de marginalidad o exclusión socio laboral.

El Proyecto Joven se creó con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en base a un diagnóstico que identificó como las principales causas del desempleo en los jóvenes: a) la falta de experiencia laboral previa y b) la falta de conocimientos requeridos para ocupar un puesto de trabajo (por no haber concluido los estudios o bien porque los conocimientos adquiridos no son pertinentes para ocupar un puesto).

El proyecto tenía dos etapas. Uno de Capacitación, para adquirir los conocimientos, destrezas y habilidades básicas para el desempeño de una ocupación. La duración máxima de esta etapa era de 45 días. El segundo, de Pasantías en las empresas.

Podían participar en el Programa los jóvenes de entre 16 a 35 años de edad, de ambos sexos, provenientes de hogares de escasos recursos, con bajo nivel educativo y sin experiencia laboral previa, desocupados, subocupados o inactivos.

El proyecto preveía: a) cofinanciamiento de cursos de capacitación; b) una beca promedio a los beneficiarios de \$150 para movilización y alimentación, un seguro contra accidentes, exámenes médicos de pre ingreso y un subsidio a las madres con hijos menores a 5 años durante la etapa de pasantía; c) un premio económico por beneficiario insertado.

Participaban las Instituciones de Capacitación privadas y públicas registradas y calificadas, y empresas propuestas por las Instituciones de Capacitación para que los jóvenes realicen la pasantía.

El programa superó los objetivos propuestos y se suscribió un nuevo contrato con el BID para la ejecución del “Programa de Apoyo a la empleabilidad y Productividad de Jóvenes”.

**g- Programa de Apoyo a la Productividad y Empleabilidad de Jóvenes,
Subprograma de Apoyo a la Productividad y Empleabilidad de jóvenes,
Subprograma de Capacitación y orientación –PAPEJ- (1997-2001) (Decreto N°
724/1997 y Res N° 487/1997)**

El Programa PAPEJ contó con dos subprogramas. El “Programa de Becas” que estaba a cargo del Ministerio de Educación y, el “Programa de Capacitación y Orientación Laboral” cuya ejecución dependió de la Secretaría de Empleo y Capacitación Laboral del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

El Programa se proponía: a) aliviar la marginalidad laboral emergente de los procesos de globalización económica, reconversión productiva y racionalización administrativa; b) satisfacer las necesidades de formación acelerada de los recursos humanos en una economía en transformación; c) contribuir a la consolidación de un sistema de formación laboral en el país; y, d) fortalecer la articulación de las Oficinas de Empleo.

La política de empleo joven en argentina
Estudio comparado de la gestión de un programa en dos provincias

Podía ser beneficiario del “Subprograma Capacitaciones Laborales” las personas de ambos sexos que cumplieran con los siguientes requisitos: a) tener una edad mínima de 16 años y no mayor a los 35 años; b) poseer un nivel educativo no mayor a secundario completo; c) estar desocupado o subocupado; d) pertenecer a hogares pobres (con ingresos inferiores a \$50 per cápita); e) poseer documento de identidad; f) contar con una autorización de los padres si era menor de 18 años; g) aceptar el reglamento del programa y, h) no asistir en horario diurno a la institución educativa de nivel primario o medio.

Para ser beneficiario del “Subprograma Apoyo a la Búsqueda de Empleo” las personas tenían que cumplir con los siguientes requisitos: a) tener una edad mínima de 16 años y no mayor a los 35 años; b) estar desocupado o subocupado; c) pertenecer a hogares pobres (con ingresos inferiores a \$50 per cápita); y, d) poseer competencias para desempeñarse en un puesto de trabajo determinado.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), retribuía:

- a) a las entidades contratadas, los costos de la capacitación laboral y de la orientación y apoyo a la búsqueda de empleo;
- b) a los beneficiarios una beca por día asistido y un subsidio para el cuidado de los hijos menores de 5 años;
- c) los costos de la revisión médica inicial y el seguro por accidentes durante el período de práctica en empresas;
- d) el diseño y la adquisición de los módulos de capacitación laboral;

La política de empleo joven en argentina
Estudio comparado de la gestión de un programa en dos provincias

- e) las actividades de apoyo a la conformación e implementación del Consejo de Formación Profesional;
- f) las acciones destinadas a la conformación de la Red de Oficinas de Empleo, desarrollo y mejoramiento de los servicios de orientación y apoyo a la búsqueda de empleo;
- g) asistencia técnica para el desarrollo de los componentes y para el fortalecimiento de la Subsecretaría de Empleo y Capacitación Laboral; y
- h) personal, gastos de administración y otros costos indirectos para la ejecución del Programa.

Las contrapartes involucradas en la ejecución del programa eran: a) Instituciones de Capacitación inscriptas en el Registro de Instituciones de Capacitación y Empresas (REGICE) y habilitadas para participar a través del certificado emitido por el registro; b) Oficinas de Empleo que puedan acreditar su condición de entidad pública o persona jurídica privada sin fines de lucro, que ya funcionen como tal, tengan experiencia y antecedentes y acrediten trabajos con poblaciones similares a la población objetivo del programa, y estar preferentemente participando de las actividades de articulación y de la Red Nacional; y, c) Consejos de Formación Profesional.

Las capacitaciones no podían exceder las 350 horas ni ser menores a las 50 horas. A su vez, no podían exceder las 14 semanas ni ser inferior a 6 semanas. En cuanto a la pasantía, debía tener una duración de 8 semanas, de lunes a viernes, en jornadas de entre 6 y 8 horas.

En el año 2001 se suprime la implementación del programa por tener una ejecución menor al 10% de lo previsto.

h- Programa de Apoyo al Empleo en Pequeñas y Medianas Empresas (EMPLEAR PYMES) (Res. SE N° 56/2000)

El Programa EMPEAR PYMES apuntaba a crear nuevos puestos de trabajo donde la relación laboral debía ser por tiempo indeterminado, continúa, a jornada completa y registrada conforme el artículo 7° de la Ley 24.013. Asimismo, no podían participar en el programa a trabajadores de temporada ni aquellos que ganen menos de \$350 o más de \$900.

Podían participar empresas cuyo plantel total esté constituido por hasta 50 trabajadores que pertenezcan a algunas de las ramas industriales del CIIU, Revisión 3 y que: a) no hayan despedido sin justa causa más del 15% del plantel total en los 6 meses anteriores; y, b) mantengan un incremento de su plantel total con respecto al promedio del año 1999. También, podían participar las empresas nuevas.

El Programa abonaba mensualmente al empleador la suma de pesos cien (\$100) por cada nueva relación de trabajo que reúna las características arriba mencionadas. Esta suma de dinero se otorgaba a partir de la finalización del período de prueba y durante los doce (12) meses de vigencia posteriores de cada nueva relación laboral.

Podían percibir el beneficio las empresas que contrataban trabajadores desocupados que no habían sido trabajadores del mismo empleador en el año 1999 y que cumplían

con algunos de estos requisitos: a) tener 40 años o más; b) ser jefes de hogar con 3 o más hijos menores de 18 años (o mayores de esas edad pero discapacitados); c) ser joven de hasta 25 años de edad y superen 6 meses de desempleo; d) ser beneficiario del Programa Trabajar por 12 meses dentro de los 2 años anteriores.

i- Programa Buen Puerto y Programa Desafío (en articulación con UNICEF)

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social desarrolló, con UNICEF Argentina y otras Organizaciones de la Sociedad Civil, dos programas: DESAFÍO y BUEN PUERTO.

i-1. Programa Desafío

El Programa Desafío se ejecutaba desde el año 2002 aunque la participación del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social comenzó en el año 2005. El mismo se desarrolló en siete municipios del Conurbano Bonaerense: Lomas de Zamora, Almirante Brown, La Matanza, Avellaneda, Lanús, Quilmes y Florencio Varela.

Se objetivo era lograr la reinserción educativa de los jóvenes y la terminalidad de los estudios formales obligatorios; brindar formación en oficios para que los jóvenes se inserten en el mundo del trabajo a través de pasantías o emprendimientos productivos; vincular a la escuela con sectores productivos, laborales y culturales así como establecer alianzas estratégicas intersectoriales. Su lema era “Educación y Trabajo = más valor para todos”.

Podían participar jóvenes y adolescentes en situación de vulnerabilidad social entre 16 y 25 años que no hayan completado sus estudios formales obligatorios (primario y secundario) residentes en alguna de las siete localidades del Conurbano Bonaerense antes mencionadas.

También, el Programa ofrecía actividades vinculadas al ejercicio de ciudadanía, como el deporte, la expresión, la cultura, la comunicación y los derechos.

Los organismos que participaban en este programa eran: UNICEF, Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, Fundación de Organización Comunitaria (FOC), Fundación Compromiso, Fundación Kellogg y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

i-2. Programa Buen Puerto

El Programa Buen Puerto tenía como principal objetivo brindar a los jóvenes y adolescentes de la localidad de Puerto Iguazú, de la provincia de Misiones, excluidos del sistema educativo formal, la oportunidad de terminar los estudios y formarse profesionalmente a través de una propuesta que los prepare para el trabajo. Uno de los cometidos del Programa era concientizar, sensibilizar y comprometer a los referentes del sector privado, sociedad civil y sector público acerca de la problemática de la exclusión, promoviendo su participación activa en el Programa.

Se trataba de una iniciativa que llevaba adelante una alianza intersectorial conformada por UNICEF, el Instituto Tecnológico de Iguazú, el Ministerio de Educación de la

Provincia de Misiones, el Consejo General de Educación de la Provincia de Misiones, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, el SIPTED, la Municipalidad de Puerto Iguazú y la Fundación Compromiso. Se apoyaba en el fortalecimiento de redes de jóvenes, y en la articulación de organismos. El organismo ejecutor era el ITEC de Iguazú.

El Programa debía alcanzar a 1.000 adolescentes y jóvenes de la localidad de Puerto Iguazú -Provincia de Misiones- para que retomaran los estudios formales obligatorios y participaran en cursos de formación laboral.

j- Grupo de Formación Laboral (Fundación SES)

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social con la Fundación SES se propuso abordar la problemática de empleo de los jóvenes a través de estrategias articuladas de formación y de inserción laboral. Se combinaban acciones de capacitación con el fortalecimiento de sus redes de contacto con intervenciones directas en intermediación laboral y acompañamiento personal, como un modo de acrecentar su capital social.

La estrategia de trabajo se apoyaba en el trabajo conjunto y asociado con organizaciones locales, empresas e instituciones educativas y comunitarias. Se partía de la realización de diagnósticos participativos como una forma de garantizar el éxito en el trabajo con los jóvenes. En este proceso se indagaban e interpretaban no sólo el sector productivo sino también la perspectiva de los jóvenes. Como resultado, se formularon e implementaron proyectos de formación que incluyeron acompañamiento en la inserción en actividades productivas. El trabajo apuntaba a:

La política de empleo joven en argentina
Estudio comparado de la gestión de un programa en dos provincias

- Atender a 750 jóvenes en quince municipios de las provincias de Córdoba, Río Negro, Tucumán, Formosa, Mendoza, La Rioja y Santa Fe;
- Trabajar con instituciones y docentes de formación del sistema público;
- Fortalecer equipos municipales y provinciales en el desarrollo de estrategias de inclusión socio laboral de jóvenes;
- Lograr la participación de organizaciones locales y provinciales involucradas en el objetivo del proyecto;
- Transferir al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social herramientas metodológicas para el desarrollo de proyectos con jóvenes.

k- Construcción de capacidades para el uso y aplicación de las tecnologías de información y comunicación para la inclusión social y el desarrollo socio económico en argentina

El Convenio de Cooperación entre el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) y el Consejo Federal de Inversiones (CFI) para la implementación del proyecto “Construcción de capacidades para el uso y aplicación de las tecnologías de información y comunicación para la inclusión social y el desarrollo socio económico en Argentina” tenía como objetivo apoyar a la ejecución del Proyecto financiado con aportes internacionales, que proveería entrenamiento para el trabajo y oportunidades de empleo a jóvenes en situación de riesgo.

Se llevó a cabo en 5 provincias argentinas (Chubut, San Juan, Jujuy, Formosa y Buenos Aires) y ponía particular énfasis en la participación de mujeres jóvenes en situación de vulnerabilidad social.

La política de empleo joven en argentina

Estudio comparado de la gestión de un programa en dos provincias

Las acciones se implementaron mediante la creación, puesta en marcha y fortalecimiento de cinco Centros de Reacondicionamiento de Computadoras (CRCs), en un marco institucional para estimular la cultura del trabajo, el acceso a los nuevos lenguajes de las tecnologías de la información y comunicación y la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo local.

En los centros, los jóvenes se capacitaban y entrenaban en roles, por ejemplo, de ensamblador, reparador y testeador de computadoras. También, se les brindaba cursos de alfabetización digital, recibían orientación laboral y apoyo a la búsqueda de empleo y se desarrollaban acciones para que retomen la finalización de los estudios primarios o secundarios.

El Proyecto se sustentaba en el trabajo conjunto y en la búsqueda de la asociación con organizaciones del sector privado y público, ONGs, empresas, instituciones educativas, universidades, etc. Las contrapartes locales y diversas instituciones que se sumaban al Proyecto, aportaban, a su vez, recursos propios que podían ser de carácter financiero o bien en bienes o servicios –donación de computadoras, servicios de flete, etc.-.

El CFI incorporó esta propuesta como parte de su estrategia para el desarrollo socioeconómico de las regiones, y en razón de su compromiso con el uso y aplicación de la tecnología para mejorar la vida, la cultura y el fortalecimiento de redes sociales.

Colaboró con los equipos de cada provincia en la definición y ejecución de las propuestas. El MTEySS ofreció sus políticas y el marco normativo de sus programas –

La política de empleo joven en argentina
Estudio comparado de la gestión de un programa en dos provincias

entrenamiento para el trabajo, terminalidad educativa, formación profesional, los servicios de las oficinas de empleo, insumos y herramientas para la puesta en marcha de los centros, asistencia técnica y financiera, entre otros- destinados a la inclusión social y laboral de los jóvenes, los que resultaban compatibles con las finalidades del Proyecto. La ejecución de estas acciones ofreció a los jóvenes participantes la oportunidad de una práctica directa con instrumentos y equipamientos producidos por modernas tecnologías.

El Proyecto contó con financiación del Fondo para la Transferencia de Tecnología Canadá - Cono Sur, otorgado por la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI). Los recursos se destinaron a financiar la asistencia de especialistas de Canadá en Argentina, el monitoreo de la cooperación técnica, las misiones de reconocimiento y de capacitación de técnicos argentinos en Canadá, así como también la dirección y gestión del proyecto.

La instancia participante en la ejecución del proyecto por la parte canadiense fue la York Region Learning Connections (YRLC), integrante del York Region District School Board YRDSB, -distrito escolar cercano a Toronto-. La instancia participante en la ejecución del proyecto por la parte de Argentina fue el Consejo Federal de Inversiones (CFI). El Ministerio de Industria de Canadá operó como asesor estratégico del proyecto.

I- Entrenamiento para el trabajo de jóvenes en Tucumán y San Juan (2007 - 2008)⁷

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) puso en marcha, en febrero de 2007, en coordinación con el Gobierno de la Provincia de Tucumán y, en marzo de 2008, junto con el Gobierno de la Provincia de San Juan un programa para jóvenes desocupados y sin experiencia laboral de 18 a 25 años de edad⁸. Esta línea de trabajo apuntó a mejorar las habilidades de los jóvenes y aumentar sus posibilidades de obtener un empleo de calidad.

El entrenamiento consistía en la incorporación del joven en una empresa del sector privado para recibir una capacitación teórica y una práctica en un puesto de trabajo. A cambio de su participación el joven percibía una ayuda económica que se financiaba con Fondos del Tesoro Nacional. Por su parte, la empresa debía presentar un proyecto de entrenamiento y por cada 10 jóvenes garantizar la presencia de un tutor que acompañe al joven durante todo su entrenamiento.

Este Programa fue diseñado, como se verá más adelante, con el fin de poder formular y experimentar una política integral para los jóvenes desocupados. Es por ello que entre algunas medidas incorpora como primer contacto del joven con el Programa la posibilidad de entrevistarse en una oficina de empleo para completar su historia laboral a partir de un acompañamiento y orientación que realizan tutores contratados a tal fin. Durante este proceso de distintas entrevistas, se buscaba que el joven pueda construir y definir su perfil formativo y ocupacional con la ayuda de su tutor. En segunda

⁷ El análisis de este programa es uno de los objetivos principales del presente trabajo motivo por el cual se dedica un capítulo especial más adelante donde se describen sus objetivos, características y gestión.

⁸ Fueron las únicas provincias que implementaron este Programa con este diseño y características.

instancia, el Programa apuntaba a acercar al joven a tener una entrevista en una empresa para poder participar en el entrenamiento. Y, si lograba ser seleccionado para participar en el proyecto, el joven tenía la posibilidad de experimentar algunas cuestiones relacionadas con el mundo del trabajo como la asunción de compromisos y obligaciones relacionados con el cumplimiento de un horario, el trabajo en equipo, estar bajo la supervisión de un tutor, recibir una ayuda económica, poseer una cuenta bancaria y tarjeta de débito, etc. Todas cuestiones similares a las que experimenta un trabajador cuando consigue un empleo y que estos jóvenes por su condición de vulnerabilidad y falta de experiencia laboral no habían vivenciado.

Finalmente, si el empleador requería la incorporación como trabajador de alguno de los jóvenes que entrenó, podía participar del Programa de Inserción Laboral (PIL) e incorporarlo a un menor costo laboral (el Ministerio abonaba parte del salario).

Entonces, además del entrenamiento y la formación teórica, el joven al inscribirse en el Programa participaba en:

- a) Entrevistas en la oficina de empleo para completar su historia laboral y definir su proyecto formativo y ocupacional;
- b) Procesos de intermediación y pre selección para entrenarse;
- c) Derivaciones a cursos de formación profesional o bien a instituciones educativas para finalizar sus estudios formales obligatorios;
- d) Procesos de búsquedas laborales;
- e) Incorporación a un empleo registrado.

La política de empleo joven en argentina
Estudio comparado de la gestión de un programa en dos provincias

El Programa se desarrolló a partir de la suscripción de Convenios particulares y protocolos adicionales entre el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y los Gobiernos de la Provincia de San Juan y Tucumán.

m- Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (Res. MTEySS 497/08 y Res. SE N° 764/2011) (2008 al presente)

El Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo se creó en el 2008 con el objeto de 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.

Pueden participar en el Programa jóvenes de 18 a 24 años de edad, que tengan residencia permanente en el país, no hayan completado el nivel primario y/o secundario de educación formal obligatoria y se encuentren desocupados.

El Programa dispone de un conjunto de prestaciones integradas de apoyo a la construcción e implementación de un proyecto formativo y ocupacional, destinado a las y los jóvenes, con el objetivo de proporcionarles oportunidades de desarrollar trayectorias laborales pertinentes y de calidad, adecuadas a sus perfiles, a sus expectativas y a sus entornos. Estas prestaciones son:

- 1) cursos de introducción al trabajo;
- 2) cursos de apoyo a la empleabilidad e integración social;

- 3) clubes de empleo;
- 4) talleres de apoyo a la búsqueda de empleo;
- 5) apoyo para la certificación de estudios formales obligatorios;
- 6) cursos de formación profesional;
- 7) certificación de competencias laborales;
- 8) acciones de entrenamiento para el trabajo;
- 9) procesos de inserción laboral asistida;
- 10) apoyo para la puesta en marcha de un emprendimiento independiente.

La inclusión y participación de los jóvenes en las prestaciones contará con la asistencia, acompañamiento y seguimiento del Área de Empleo Joven de la Oficina de Empleo de la Red de Servicios de Empleo. Ésta área estaba conformada por orientadores y tutores que eran formados sobre las problemáticas del empleo juvenil. Ellos tienen un rol estratégico en el Programa pues además de orientar y acompañar al joven en la construcción de su proyecto formativo y ocupacional, tienen que ofrecerle prestaciones que se adapten a su perfil e interés para acercarlo a las posibilidades de conseguir un empleo de calidad.

El Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo se ejecuta a través de la acción coordinada del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social con gobiernos provinciales, municipales, instituciones educativas y de formación profesional, y organizaciones sindicales, empresariales y de la sociedad civil.

Los jóvenes que se incorporen al Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo perciben, de acuerdo a la actividad (prestación) que desarrollen, ayudas económicas mensuales no remunerativas durante un máximo de treinta y seis (36) períodos mensuales, continuos o discontinuos, e incentivos económicos complementarios, por los montos y conceptos que se establecen en el reglamento del Programa.

Finalmente, es de destacar que este programa se financió hasta el año 2013 con un préstamo otorgado por el Banco Mundial. Luego, con fondos del Tesoro Nacional hasta el año 2015 que nuevamente el Banco Mundial aprobó otro préstamo para su ejecución.

1.3- Análisis de los Programas para Jóvenes implementados

Teniendo en cuenta las descripciones de los programas realizada en el apartado anterior y retomando la identificación de programas de empleo realizado por Cárcar (Cárcar; 1997), en esta sección se clasifican los programas de empleo para jóvenes ejecutados por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Los criterios para llevar adelante esta tarea se basaron en el objetivo principal que se proponía el programa. Entonces, se identifica como “Programa de incentivo a la generación de empleo” a aquel en que el joven se inserta laboralmente en un puesto de trabajo en una empresa privada y por tanto, se establece una relación laboral. Aquí el joven al incorporarse en una empresa privada como trabajador se aplica la normativa laboral correspondiente al puesto a ocupar. Luego, se identificaron como “Programa de creación directa de empleo” a aquellas acciones en que el joven realiza una práctica en

La política de empleo joven en argentina
Estudio comparado de la gestión de un programa en dos provincias

un puesto de trabajo y recibe una capacitación en una empresa privada u organismo de la sociedad civil pero no se constituye una relación laboral. Se trata de la posibilidad de tener una experiencia práctica en un puesto de trabajo a cambio del pago de una ayuda económica –similar a lo conocido como pasantías o contrato de aprendizaje-. Posteriormente, dentro de “Programa de capacitación o formación profesional” se incluyeron aquellos programas que brindan nuevos saberes a los jóvenes a través de la participación en un curso para mejorar sus oportunidades de inserción laboral y/o bien, que promueven la finalización de los estudios formales obligatorios (primaria y secundaria). En este caso, los organismos que llevan adelante estas acciones son instituciones de formación profesional, educativas, organizaciones de la sociedad civil, etc. y no participan empresas del sector privado. Y, finalmente en la última categoría propuesta por Cárcar, “Programas con los tres componentes y otros” se identificaron a los que prevén, la practica en un puesto de trabajo, la formación o capacitación, la obtención de un empleo estableciéndose una relación laboral sumado a otras acciones o componentes que apoyan o contribuyen a la inserción laboral de los jóvenes. Entre estas otras acciones o componentes se pueden mencionar a la intermediación realizada por una Oficina de Empleo, los talleres de apoyo a la búsqueda de empleo, la participación en talleres de orientación laboral, etc.

Entonces, los programas para jóvenes ejecutados por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social descriptos se pueden clasificar de la siguiente manera:

La política de empleo joven en argentina
Estudio comparado de la gestión de un programa en dos provincias

Inicio	Nombre del Programa/Acción	Clasificación del Programa			
		Programas de creación directa de empleo	Programas de incentivo a la generación de empleo en el sector privado	Programas de capacitación y/o formación profesional	Programas con los tres componentes y otros
Década del 90	Promoción del Empleo Privado (PEP)		X	X	
	PRONAPAS	X			
	PROSA		X		
	Programa ASISTIR	X			
	Programa APRENDER	X			
	PARP - Proyecto JOVEN (1994-1997)	X		X	
	PAPEJ (1997-2001)	X		X	
Década del 00	EMPLEAR PYMES		X		
	Programa Buen Puerto			X	
	Programa Desafío			X	
	Grupo de Formación Laboral (SES)			X	
	Convenio de Cooperación entre el MTEySS y el CFI	X			
	Entrenamiento para el Trabajo de Jóvenes				X
	Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo				X

Fuente: elaboración propia en base a los criterios descriptos en esta sección y siguiendo la clasificación propuesta por Cárcar.

Como puede observarse, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social ejecutó desde principios de los noventa 14 programas de empleo destinados a jóvenes de determinado grupo de edad. Todos ellos discontinuaron su ejecución con excepción del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo que comenzó a implementarse a fines del año 2008 y 10 años después continúa ejecutándose por esta Cartera de Estado.

La política de empleo joven en argentina

Estudio comparado de la gestión de un programa en dos provincias

En la década del noventa, se ejecutaron siete (7) programas de empleo donde cinco (5) de ellos se clasifican como de “Creación directa de empleo”, en tanto que en sólo dos – PEP y PROSA- eran de “Incentivo a la generación de empleo”. También es de destacar que, estos últimos dos programas preveían como población objetivo no solo jóvenes de un determinado rango de edad, sino que también podían participar otras poblaciones con determinadas características como mujeres o personas mayores de 45 años.

Por otro lado, sólo dos Programas –Proyecto Joven y Productividad y Empleabilidad de Jóvenes- se ejecutaron en el marco de una estrategia de articulación interinstitucional, con financiamiento de un Organismo Internacional (en ambos casos el BID). Lo novedoso de estas dos estrategias era que, por un lado, el Ministerio de Trabajo iniciaría la articulación con otras instituciones u organismos –de formación profesional y las oficinas de empleo- además de las empresas privadas, promoviendo la formación y la práctica laboral. Entonces, estos programas preveían desde su diseño la integración de varias acciones (componentes) de promoción del empleo y no sólo la práctica o la inserción en una empresa privada. A su vez, llama la atención que teniendo en cuenta la experiencia del Ministerio en programas de incentivo a la generación de empleo, ninguno de estos contemple un componente al respecto⁹. A su vez, resulta importante destacar que durante los noventa estos dos programas incluyeron desde su diseño la atención a la población joven con un conjunto integrado de actividades o componentes. Mientras que el resto de los programas desde su denominación e incluso objeto refieren a actividades de creación directa de empleo o de generación de empleo como

⁹ Es por ello que no se los incluye en la cuarta categoría propuesta por Cárcar, “Programas con los 3 componentes y otros”.

La política de empleo joven en argentina

Estudio comparado de la gestión de un programa en dos provincias

prestación central que tenía a los jóvenes como población objetivo. Es decir, pareciera que el origen del programa no es la creación de un programa que atiende a una población objetivo en particular, sino que se crean prestaciones (actividades) en las que pueden participar colectivos especiales de personas con problemas de empleo, en este caso de jóvenes de determinado rango de edad.

En cambio de los programas y/o acciones ejecutados desde la década del 2000¹⁰, el único de incentivo a la generación de empleo que se ejecutó en el 2000 mantuvo la misma lógica que los implementados en los noventa dentro de esta categoría. El joven es una de las poblaciones pero no la única, que puede insertarse laboralmente a cambio de una ayuda económica que abona el Estado Nacional.

Luego, en el 2005 comienzan a ejecutarse programas de capacitación o formación que incluyen una estrategia de formación para el trabajo y de articulación interinstitucional con Organizaciones de la Sociedad Civil en forma directa -3 sobre un total de 7-. Agregándose un cuarto programa que, además de la formación o capacitación, brinda la posibilidad de realizar prácticas concretas en puestos de trabajo en espacios promovidos por organizaciones de la sociedad civil y el Estado y no empresas privadas.

Ambas estrategias parecieran que intentaron responder a un problema central en relación a la inserción laboral de los jóvenes donde la formación para el trabajo no resultaba suficiente para acceder a un empleo de calidad requiriéndose entonces de la participación y acompañamiento de organizaciones de la sociedad civil y del Estado. En

¹⁰ Es importante destacar que entre los años 2000 al 2004, no se ejecutaron desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social programas y/o acciones destinados a atender a la población Joven.

este sentido, la intermediación junto con el incentivo a la culminación de los estudios primarios o secundarios serían elementos claves para el acompañamiento anterior y posterior al curso de capacitación. Aunque también vale la pena resaltar que ninguno de estos programas preveía un componente de incentivo a la generación de empleo que permitiera al joven acceder a un empleo de calidad o al menos a una experiencia concreta de trabajo.

Posteriormente, y atendiendo la necesidad de dar respuesta de manera integral a los problemas de empleo de los jóvenes, se inició desde el Ministerio de Trabajo la ejecución del primer programa que preveía los tres componentes y otros. Se trata del programa bajo análisis en esta tesis y que se denominó “Entrenamiento para el Trabajo de Jóvenes”. Pues aquí se integraba la formación profesional, la práctica concreta en un puesto de trabajo sin que medie relación laboral, y la posibilidad de conseguir un empleo en una empresa, todo bajo el paraguas de la intermediación en oficinas de empleo provinciales y/o municipales contando con la participación de instituciones de formación, educativas y organizaciones de la sociedad civil. La intermediación que preveía el Programa, no solo significaba el análisis entre oferta y demanda de trabajo para ofrecer candidatos para cubrir un puesto de trabajo en una empresa. También incluía la posibilidad de ofrecer servicios vinculados con la orientación laboral, el armado y actualización de la historia laboral del joven, la construcción del proyecto formativo y ocupacional, la búsqueda y derivación a cursos de capacitación, la publicación de avisos de búsqueda de trabajo, la realización de talleres de apoyo a la búsqueda de empleo, etc. Pareciera entonces que el sujeto es objeto de atención del Programa.

La política de empleo joven en argentina
Estudio comparado de la gestión de un programa en dos provincias

Es por ello que a partir de este nuevo instrumento, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social integraría la intervención en el mercado de trabajo para los jóvenes de 18 a 25 años de edad en las provincias de San Juan y Tucumán. Y, por tanto, podría decirse que se trató del punta pie inicial para dar continuidad a esta estrategia de intervención en el mercado de trabajo para los jóvenes argentinos que se desarrollaría luego con la implementación del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo.

Luego, siguiendo la línea de la integralidad en la intervención con los tres componentes de promoción del empleo y otros, en el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo se amplía el abanico de actividades o prestaciones que el Estado Nacional pone a disposición para la población joven articulando con otros organismos públicos, privados, institutos de formación, y estados provinciales y municipales. También es de destacar que este Programa contaría con el financiamiento internacional para su ejecución (como sucedió con los dos programas de empleo joven de los noventa). En este caso, sería el Banco Mundial.

A modo de conclusión, y siguiendo a Jacinto (1998), puede decirse que estas estrategias de intervención para jóvenes implementadas por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social incluyen, dependiendo del caso, prácticas de captación y selección, formación profesional, finalización de estudios primarios o secundarios, atención social, e intermediación e inserción laboral. Y que a su vez, incluyeron las siguientes sub-estrategias: 1) de captación y selección; 2) de formación y compensación social; y 3) de articulación interinstitucional, incluyendo la intermediación

La política de empleo joven en argentina
Estudio comparado de la gestión de un programa en dos provincias

con el mercado laboral. En algunos casos, también se incorporaron componentes previos a la formación laboral propiamente dicha, como talleres de reflexión o actividades recreativas.

El cambio que se observa en las políticas y/o programas ejecutados en los noventa con aquellos del 2000 se encuentra en que en la última década se ejecutaron programas para los jóvenes en dos ámbitos esenciales de participación social: la educación y el trabajo. Sobre todo teniendo en cuenta que muchas veces se considera que la formación para el trabajo sería un elemento que compensa la falta de educación y pondría a los jóvenes en mejores condiciones para acceder a un empleo (Jacinto, 1998).

CAPÍTULO 2. CONTEXTO ECONÓMICO, SOCIAL Y POLÍTICO EN TUCUMÁN Y SAN JUAN

Las intervenciones del Estado para mejorar las oportunidades y las condiciones de vida de la población no son aisladas. Ellas tienen su razón de ser atendiendo el contexto político, económico y social en el que se diseñan. Es por ello que en este capítulo se realiza una descripción de los principales aspectos políticos, económicos y sociales de cada una de las provincias en que se implementó el Programa Entrenamiento para el Trabajo de Jóvenes. A su vez, teniendo en cuenta el contexto en que se desarrolló el Programa se buscará poder encontrar algunas hipótesis o explicaciones relacionadas con los resultados alcanzados en su gestión tripartita: Nación – Provincia - Municipio.

2.1- Provincia de Tucumán

2.1.1- Contexto Económico¹¹

La provincia de Tucumán tiene una estructura productiva relativamente diversificada, con presencia de complejos agroindustriales integrados; producción agrícola con bajo nivel de industrialización y otras actividades manufactureras desarrolladas a partir de regímenes de promoción industrial. El área productiva por excelencia es la llanura central tucumana.

El Producto Bruto Geográfico (PBG) de la provincia representa aproximadamente el 2% del total del Producto Bruto Interno (PBI) Argentino. Dentro del PBG provincial el sector terciario es el de mayor significación, seguido por el sector secundario que comprende tanto agroindustrias como manufacturas de origen industrial. El sector primario tiene una representación menor a los otros dos.

¹¹ Se trata de una síntesis del documento *Panorama Económico Provincial*, Provincia de Tucumán, año 2006.

La política de empleo joven en argentina

Estudio comparado de la gestión de un programa en dos provincias

Entre las principales actividades que se desarrollan se encuentran los complejos agroindustriales del azúcar y del limón, que abarcan desde la producción primaria, pasando por las diversas etapas de procesamiento hasta el producto final, obteniéndose, en el caso del limón, desde fruta en fresco clasificada y empacada hasta productos industriales como jugos concentrados o aceites esenciales. Otras actividades que tienen una fuerte participación en la generación de valor en la provincia son las industrias: automotriz, textil y calzado, golosinas, gaseosas y papel.

En la actividad primaria tiene gran relevancia, además del azúcar y del limón, los cultivos extensivos como soja, maíz, trigo y poroto, la horticultura y el tabaco.

Respecto de las exportaciones, la provincia tiene una estructura exportadora diversificada siguiendo su estructura productiva, con un predominio parcial de las exportaciones de Productos Primarios (40%), sobre las Manufacturas de Origen Industrial –MOI- (37%) y las Manufacturas de Origen Agropecuario –MOA- que aportan el 23,1%. El complejo citrícola es el que aporta mayor valor dentro de las exportaciones provinciales. Otros productos que adquieren mucha significación para las ventas externas de la provincia son las partes y accesorios de la industria automotriz. Otras ventas significativas están representadas por maíz, trigo, papel y cartón, alcohol y frutillas congeladas.

En el año 2005, la Unión Europea se ubicaba como el principal destino de las exportaciones de la provincia con ventas que representaban el 31% del total provincial, cayendo 5 puntos en la participación respecto al año anterior. En segundo lugar, se

encontraban las exportaciones a Brasil, que incrementaron su participación relativa al 21% en el mismo año.

El Censo Nacional Económico 2004-2005, realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos, relevó información vinculada a locales destinados a realizar actividades económicas. Según los resultados obtenidos del Censo, en la provincia de Tucumán hay un total de 46.254 locales destinados a desarrollar actividades económicas de los cuales un 87,9% se dedican a la producción de bienes y servicios.

Considerando la distribución de los locales según rama de actividad, se observa que un 60,3% de los locales de la provincia se dedican al Comercio por mayor y menor y reparaciones¹². Luego, le siguen: Servicios comunitarios, sociales y personales (9,0%), Servicios Sociales y de Salud¹³ (6,9%) y la Industria manufacturera (6,3%). El restante 17,5% de los locales que desarrollan actividades económicas se distribuyen en los siguientes sectores de actividad: Servicios de Hotelería y Restaurante, Servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler, y Servicios de transporte, almacenamiento y comunicaciones.

2.1.2- Contexto Social¹⁴

Luego de la crisis del 2001-2002 una mayor fracción de la población se fue incorporando al mercado de trabajo y, a su vez, fue disminuyendo la tasa de

¹² Incluye reparación de vehículos automotor, motocicletas, efectos personales y enseres domésticos.

¹³ Se excluyen los locales estatales de salud y educación.

¹⁴ Se trata de una síntesis realizada sobre la base del informe de la UTN, Regional Tucumán (Bonacia y Danón; sin fecha).

La política de empleo joven en argentina
Estudio comparado de la gestión de un programa en dos provincias

desocupación. Por su parte, los niveles de informalidad en la provincia superaban la media nacional, alcanzando cerca de la mitad de los trabajadores (42%).

La mayor cantidad de empleos privados registrados se concentraban en el comercio (19%), industria (16%) y en el sector agrícola-ganadero (15%). De los 168.000 asalariados, en el 2011, 85.200 se encontraban en estas actividades. Respecto del sector industrial, de los aproximadamente 27.000 empleos registrados, la rama de alimentos concentraba más de la mitad (52%). Con una participación mucho menor le siguieron: productos químicos (8%), calzado (8%), textiles (7%) y automotores (3%).

En el periodo 2003-2011 el empleo registrado en la provincia casi se duplicó. Se crearon 87.000 puestos de trabajo registrados privados, de los cuales 8.400 fueron por la Industria –en particular en alimentos, productos químicos, y productos vinculados a industria metalmecánica- y 9.400 por la Construcción.

Las grandes empresas absorben una parte considerable del empleo asalariado en la provincia y a nivel nacional. Sin embargo, las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMes) constituyen una parte importante de la demanda de empleo en el sector. El 48% del empleo registrado en la provincia se concentraba en las MiPyMes, donde el 11% correspondía a las microempresas. Por otro lado, en la industria manufacturera sólo un 28% del empleo se concentraba en las MiPyMes mientras que a nivel nacional este porcentaje alcanzaba el 52%.

La política de empleo joven en argentina
Estudio comparado de la gestión de un programa en dos provincias

La remuneración promedio de los trabajadores registrados privados de la provincia (\$3.800) era la segunda más baja de la región NOA, y la tercera más baja de Argentina, un 30% por debajo del salario medio nacional (\$5.380).

En lo que respecta a la brecha salarial (relación nivel educativo – salario) ha disminuido desde el 2003 hasta el 2010. A su vez, teniendo en cuenta la dispersión de los ingresos, se observó que a mayor nivel educativo, la dispersión de ingresos por hora crece. Para los individuos con educación primaria el 70% de ellos ganaba entre \$3 y \$15, para aquellos con educación secundaria el rango era de \$3,5 y \$20, y para aquellos con educación universitaria el rango fue entre \$5 y \$37.

El índice de desarrollo humano (IDH) del Programa Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) incorpora al análisis de bienestar (tradicionalmente considerando el producto o el ingreso per cápita) variables como salud y educación. El IDH mide el progreso promedio de un país en relación a tres capacidades humanas básicas: 1) tener una vida larga y saludable que se estima por la esperanza de vida al nacer; 2) poseer conocimientos necesarios para comprender y relacionarse con el entorno social calculada por la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta combinada de matriculación en enseñanza primaria, secundaria y terciaria, y; 3) gozar de ingresos suficientes para acceder a un nivel de vida decente estimada por el producto bruto interno per cápita. Con respecto a este indicador, en el 2009 la provincia de Tucumán se encontraba en el puesto número 11 entre las 24 jurisdicciones nacionales. Esta posición se explicaba principalmente por el mayor nivel educativo de su población.

Por su parte, los valores de pobreza e indigencia (independientemente de la fuente consultada) fueron disminuyendo en la provincia hasta el año 2007 aproximadamente registrándose valores en torno a un 7% y 1% respectivamente en el segundo semestre de 2011 (EPH-INDEC). El nivel de desigualdad de la Provincia era uno de los menores de la región NOA.

En lo que respecta al nivel de calidad educativa, la Argentina tenía en aquel entonces resultados de calidad muy por debajo del promedio de los países desarrollados de la OCDE e incluso por debajo de Chile y Uruguay. Los rendimientos de los alumnos estaban altamente influidos por las condiciones socioeconómicas de la población y, en menor medida, por la inversión en educación de la provincia. En la provincia de Tucumán, el nivel educativo alcanzado por sus habitantes era algo menor al promedio Argentino. Sin embargo, un 8% finalizó sus estudios superiores (porcentaje similar al promedio nacional). Por otro lado, un 7% de la población mayor a 18 años asistía a un establecimiento educativo de nivel superior. De los cuales un 28% realizaba estudios superiores no universitarios, el 70% restante estudios universitarios y el 2% estudios de posgrado.

2.1.3- Contexto Político

El Poder Ejecutivo de la provincia de Tucumán es ejercido por un ciudadano con el título de Gobernador; siendo el Vicegobernador su reemplazante natural. Ambos son elegidos en forma directa por el pueblo de la Provincia, por mayoría simple de sufragios, y duran cuatro años en sus funciones. Pueden ser reelectos por un período consecutivo. Desde el 29 de octubre de 2003 hasta octubre 2007, estos cargos fueron

La política de empleo joven en argentina
Estudio comparado de la gestión de un programa en dos provincias

ocupados, respectivamente, por el C.P.N. José Jorge Alperovich y el Dr. Fernando Arturo Juri, ambos del partido justicialista. El gobernador fue reelecto por un segundo periodo hasta el año 2011.

El Poder Legislativo es ejercido por un único Cuerpo denominado Legislatura, presidida por el Vicegobernador, con voto en caso de empate, y cuenta con un Presidente Subrogante. Los legisladores duran cuatro años y pueden ser reelegidos por un nuevo período consecutivo. No pueden ser elegidos nuevamente sino con un intervalo de un período. El total de legisladores de la provincia para el año 2007 era de cuarenta siendo su mayoría del partido justicialista (26 legisladores en total).

La provincia de Tucumán se encuentra dividida en 17 departamentos, los que a su vez se encuentran subdivididos en distritos denominados Municipios¹⁵ y Comunas¹⁶. Los intendentes (máxima autoridad de los Municipios) y los Comisionados Comunales (máxima autoridad de las comunas rurales) son elegidos por voto directo a simple pluralidad de sufragios. La provincia cuenta con un total de 19 Municipios y 93 Comunas.

La distribución partidaria de los intendentes de los 19 municipios al momento de la puesta en marcha del Programa Entrenamiento para el Trabajo de Jóvenes, era la siguiente¹⁷:

¹⁵ Se considera Municipio a todo centro urbano que contenga como mínimo una población permanente de 5.000 habitantes dentro de una superficie no mayor de 250 hectáreas y que el mismo esté formado por propiedades privadas cuyo número no baje de 300.

¹⁶ Se trata de pueblos cuya población excede los 500 habitantes las cuales se dividen en tres categorías y cuya denominación, funcionamiento y jurisdicción es fijado por el Poder Ejecutivo.

¹⁷ La información sobre los partidos políticos a los que pertenecen los comisionados comunales no se encontraba disponible al momento de redacción y revisión de la presente tesis.

La política de empleo joven en argentina
Estudio comparado de la gestión de un programa en dos provincias

Partido Político del Intendente	Cantidad de Municipios
Partido Justicialista	16
Participación Ciudadana	2
Unión Cívica Radical	1
Total	19

2.2- Provincia de San Juan

2.2.1- Contexto Económico¹⁸

El Producto Bruto Geográfico (PBG) de la Provincia de San Juan significaba en el 2005 un 0,8% del Producto Bruto Nacional (PBI) según estimaciones realizadas por la CEPAL (Ministerio de Hacienda y Finanzas; 2016).

Alrededor del 50% del valor agregado provincial es generado por sectores productores de bienes, destacándose la “Industria Manufacturera”, que aportó el 21,5% del valor total en 2012. Sigue en importancia la Construcción, con el 17,1% y el Sector agropecuario con un aporte del 8,3%. Dentro del sector productor de servicios, cobran relevancia el valor generado por los establecimientos financieros, que aportaron casi el 18% del PBG y el correspondiente a Servicios comunales, sociales y personales entre los que se incluye a los prestados a la Administración pública y la Educación.

En el marco de un clima desértico y donde gran parte del territorio está constituido por cordones montañosos, la mayoría de las actividades económicas en San Juan se desarrollan en oasis de riego ubicados en los valles existentes entre tales cordones. El

¹⁸ Esta sección se elaboró sobre la base de una síntesis realizada del *Informe San Juan* (Ministerio de Hacienda; sin fecha).

valle de Tulum concentra la mayor parte de la actividad económica provincial y constituye el mayor asentamiento poblacional.

En lo que respecta al sector agropecuario, entre las principales actividades productivas de la provincia se encuentra el cultivo de la vid, concentrándose en los departamentos de 25 de Mayo, Caucete, Sarmiento, Pocito, 9 de Julio y San Martín aportando alrededor del 75,5% de la producción provincial de uvas. El destino principal de la uva es la vinificación y la elaboración de mostos. No obstante San Juan es la principal productora y exportadora de uvas para consumo fresco y pasas. Los principales departamentos elaboradores de vinos y mostos son San Martín, Caucete, Chimbas, Santa Lucía y 25 de Mayo, los que concentraban aproximadamente más del 70% de la producción provincial.

La producción hortícola es relevante en la provincia. Principalmente el ajo y la cebolla. Por su parte, el olivo es el segundo cultivo con mayor superficie implantada después de la vid, el cual se destina a la elaboración de aceite de oliva y aceitunas en conserva. Las plantaciones se ubican en los departamentos de 25 de Mayo, Sarmiento, Rawson y Pocito.

A partir del año 2005 la actividad minera registró un gran crecimiento impulsada por la producción de minerales metalíferos, particularmente a partir de la producción de oro. En el año 2012 contribuyó la provincia con el 56% de la extracción total en el país. Otro mineral metalífero en importancia, es la plata. En el mismo año, aportó el 14% de la producción nacional. Esta actividad se desarrolla al norte y noreste de la provincia. El

La política de empleo joven en argentina

Estudio comparado de la gestión de un programa en dos provincias

oro se extrae en el departamento de Iglesia y la plata en Jáchal. Las rocas de aplicación y los minerales no metalíferos también son relevantes dentro del sector minero. Entre las primeras se destaca el travertino donde los principales yacimientos se encuentran en los departamentos de Albardón y Ullúm, siendo la provincia la principal productora, y la caliza ubicada en el departamento de Sarmiento. En cambio, entre los no metalíferos sobresale la arcilla ubicándose los principales yacimientos en los departamentos de Ullúm, Pocito, Rivadavia y 25 de Mayo que representa un 33% de la producción nacional.

En el sector industrial, la producción de oro explica la mayor proporción del valor generado por la industria manufacturera, seguido en orden de importancia por la producción de alimentos y bebidas, en particular de vinos y mostos.

Las exportaciones de la provincia representaban en 2012 aproximadamente un 2,8% del total exportado por Argentina. El rubro más importante es Manufacturas de origen industrial (MOI) con una contribución en las ventas externas de un 82,6%, en tanto que las Manufacturas de origen agropecuario (MOA) y los Productos primarios representan el restante 17,4%. El principal destino de los productos Sanjuaninos fue en 2012 Canadá (75,6% del total) ya que fue el único comprador del oro exportado por la provincia. Luego, siguieron en orden de magnitud Brasil (5,1%), Estados Unidos (4,3%) y Chile (3%).

Entre las MOI, el producto de exportación más relevante fue el oro exportado a Canadá –como se mencionaba-, seguido por los productos farmacéuticos, cal y productos

La política de empleo joven en argentina

Estudio comparado de la gestión de un programa en dos provincias

químicos inorgánicos. En lo que respecta a las exportaciones de productos primarios, se destacan las ventas de uva de mesa siendo los principales destinos los Países Bajos (37%), Rusia (23%) y Brasil (19%).

Por su parte, entre las ventas externas de MOA sobresalen los jugos de frutas y hortalizas (principalmente mosto de uva) y los vinos, que en ambos casos son exportados principalmente a Estados Unidos (40%) y Canadá (15%). También son relevantes las exportaciones de frutas secas o congeladas, principalmente pasas de uva que se vendieron en un 70% a Brasil.

El Censo Nacional Económico 2004-2005, realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos, relevó información vinculada a locales destinados a realizar actividades económicas. Según los resultados del Censo, en la provincia de San Juan hay un total de 11.970 locales destinados a desarrollar actividades económicas de los cuales un 42,5% se dedican a la producción de bienes y servicios.

Considerando la distribución de los locales según rama de actividad, se observa que un 57,5% de los locales de la provincia se dedican al Comercio por mayor y menor y reparaciones¹⁹. Luego, le siguen: la Industria Manufacturera (9,4%), Salud²⁰ (8,7%) y los Servicios comunitarios, sociales y personales (8,5%). El restante 15,8% de los locales que desarrollan actividades económicas que se distribuyen en los siguientes sectores de actividad: Comunicaciones, Electricidad, Explotación de minas y canteras,

¹⁹ Incluye reparación de vehículos automotor, motocicletas, efectos personales y enseres domésticos.

²⁰ Se excluyen los locales estatales de salud y educación.

Hoteles y restaurantes, Medicina Prepaga, Obras sociales, Servicios anexos al transporte, Servicios de Educación y Servicios inmobiliarios y empresariales.

2.2.2- Contexto Social²¹

La población en la provincia, según el Censo de Población y Vivienda de 2010 ascendía a 681.055 habitantes, que representan el 1,7% de la población del total país. Los departamentos que concentraban mayor número de personas eran Rawson (17%), Capital (16%), Chimbas (13%) y Rivadavia (12%), representando en su conjunto el 58% de la población sanjuanina.

En lo que respecta a las principales características del mercado de trabajo, el sector privado registró en la provincia unos 92 mil trabajadores asalariados registrados en el año 2013 mientras que el empleo en el sector público concentraba 37.460 puestos de trabajo lo que representaba el 40% del empleo formal. En el sector privado, la mayor concentración se encontraba en el sector servicios 37,2%, seguido por la industria (17,3%) y, por último, el comercio con un 16,6%.

Incorporando al análisis el sector de actividad, se observaba un alto porcentaje (50,2%) de ocupados formales en el conjunto de sectores productores de bienes. Destacándose la Construcción que generó el 19,1% de los puestos de trabajo del sector formal en San Juan. A su vez, las actividades del sector primario vinculadas a la producción agropecuaria y a la minería generaron, en conjunto, el 13,9% del total de puestos de trabajo formales. Finalmente, en el sector servicios se destaca la participación de la

²¹ Esta sección se elaboró sobre la base de una síntesis realizada del *Informe San Juan*; (Ministerio de Hacienda; sin fecha).

actividad comercial (15,2%) y de los servicios de enseñanza, sociales y de salud privados (10%).

En lo que respecta al empleo no registrado, la tasa era en aquel entonces del 39,9% superior a la tasa nacional equivalente a un 33,1%, según la información relevada por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) correspondiente al tercer trimestre de 2015.

El salario promedio en la provincia de los trabajadores registrados fue en el 2013 de \$9.537 que representa un 7% inferior a la media nacional. En tanto que el nivel de ingresos per cápita según el relevamiento realizado por la EPH en el cuarto trimestre de 2013 fue de \$2.053.

La tasa de desempleo se redujo de casi el 15% en el primer semestre de 2003 al 6,3% en el cuarto trimestre de 2006. A partir de entonces, se mantuvo en valores que oscilaron entre el 5% y el 9%. En el cuarto trimestre de 2013 la desocupación se ubicó en el 7,2%.

El porcentaje de población bajo la línea de pobreza se redujo sustancialmente desde el 2003 alcanzando un 3,2% en el primer semestre de 2013. Por su parte, el 0,7% de la población se encontraba en situación de indigencia. Ambos valores fueron inferiores a los registrados a nivel nacional.

En cuanto a los indicadores de educación, la tasa de analfabetismo de la provincia era de un 2,1%, levemente superior a la nacional. Por su parte, el nivel de instrucción alcanzado por la población ocupada para los niveles secundario y superior era similar al del país, 57,1% y 18,7% respectivamente.

El IDH del año 2011 ubicaba a la provincia en el quinto lugar con menor índice. En cambio, los hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI) alcanzaron en 2010 el 10,2% del total, registrándose una caída de 4 puntos porcentuales con respecto al año 2001.

2.2.3- Contexto Político

El Poder Ejecutivo de la Provincia es ejercido por un Gobernador y un Vicegobernador. La elección es directa, por simple mayoría y dura cuatro años en sus funciones. Pueden ser reelegidos consecutivamente hasta dos veces (enmienda introducida en 2011, previamente era solo un periodo).

Hasta el año 2003 la provincia se encontraba gobernada por el Partido Bloquista y otras fuerzas aliadas que habían destituido al gobernador Alfredo Avelín en cuyo periodo la provincia estuvo sumida en una gravísima crisis económica, política y social.

En diciembre de 2003 asumió la gobernación el justicialista Ing. José Luis Gioja y fue reelegido en los periodos 2007- 2011 y 2011-2015 por amplia mayoría electoral.

La política de empleo joven en argentina
Estudio comparado de la gestión de un programa en dos provincias

El Poder Legislativo de la Provincia es ejercido por una Cámara de Diputados integrada por un representante por cada uno de los departamentos en que se divide la Provincia a simple mayoría de sufragios. Además está integrada por un diputado cada cuarenta mil habitantes elegidos por el sistema de representación proporcional tomando la Provincia como distrito electoral único. Los legisladores pueden ser reelegidos indefinidamente.

En el año 2008 la Cámara estaba compuesta por 34 diputados, 30 pertenecientes al partido Frente para la Victoria a cargo del Ejecutivo provincial (incremento de 12 curules respecto a la composición anterior) y 4 del partido Frente para el Cambio, liderado por Roberto Basualdo.

La Provincia de San Juan está compuesta por 19 municipios con distintos grados de autonomía en función de la cantidad de habitantes. Se encuentran gobernados por un Intendente a cargo del Poder Ejecutivo Municipal y acompañados por un Concejo Deliberante con las funciones legislativas. Son elegidos por voto directo por simple mayoría. No cuentan con subdivisiones políticas.

En el 2008 la totalidad de los municipios de la provincia estaban gobernados por intendentes pertenecientes al Frente para la Victoria afines al Gobierno Provincial.

CAPÍTULO 3. LA SITUACIÓN DE LOS JÓVENES ARGENTINOS EN EL 2007

En argentina, un poco más de tres millones de personas eran jóvenes –de 18 a 25 años de edad- donde cerca de un 60% de ellos se encontraban fuera del sistema educativo. Los que sólo trabajan y abandonaron sus estudios representaban el 24,1% del total de jóvenes.

A su vez, 427.000 jóvenes urbanos argentinos no sólo no estudian sino que tampoco buscan trabajo. Y, unos 700.000 jóvenes se encontraban desocupados. Dentro de este último grupo, 270.000 jóvenes tampoco estudiaban. La tasa de desempleo juvenil era equivalente en el 2007 a un 25,1%. Es así como los jóvenes evidenciaban, en comparación con los adultos, mayores tasas de desempleo (25,1% vs. 8,1%).

Considerando las características del desempleo juvenil, las mujeres jóvenes mostraban una mayor propensión al desempleo que los varones (30,1% vs. 21,3%, respectivamente). Sumado a ello, aquellos que tenían menor nivel educativo junto con los provenientes de hogares pobres (64% del total) evidenciaban serias dificultades para ingresar al mundo del trabajo y obtener empleos de calidad.

Los jóvenes que no estudian ni buscan trabajo así como aquellos que buscan pero que no terminaron sus estudios secundarios son el segmento de población comúnmente identificados como los “jóvenes excluidos”. Tal como lo indica el Informe de Juventud (pág. 30, OIT; 2007): “Este segmento de jóvenes carecen del motor que impulsa la definición de un proyecto y una meta a alcanzar. El placer de elegir una profesión no existe para ellos porque esta elección estaría fuera de sus posibilidades...”. A su vez

en el mismo informe se indica que... “Pese a lo preocupante de su situación de exclusión, el trabajo sigue siendo, en el imaginario social de los jóvenes, el principal articulador y facilitador de los procesos de afiliación y reafiliación social. Las aspiraciones de este segmento en cuanto al futuro giran en torno al anhelo de conseguir un empleo a través del cual puedan percibir un ingreso monetario estable, gozar beneficios sociales, una jornada laboral no superior a las ocho horas diarias, lo que denominan como un ‘trabajo normal’”.

La proporción de ocupados jóvenes con empleo formal sólo alcanzaba el 30,4% en el 2007. La mayoría de ellos salta de trabajo en trabajo y son pocos los que conocen la protección legal y la seguridad social. Es así como las mayores dificultades de los jóvenes se evidencian en la posibilidad de mantener –permanecer- y obtener un empleo de calidad que en la posibilidad de insertarse laboralmente. Prueba de ello es la alta rotación en los trabajos de baja calificación, con menores costos de despido y aceptación de trabajos transitorios y precarios. El 62% de los jóvenes obtienen empleos precarios (informales, sin protección social e inestable). En cuanto a la experiencia laboral, cerca de un 80% de los jóvenes ha trabajado mientras que el 20% restante busca un empleo por primera vez.

Teniendo en cuenta el panorama general brindado por la OIT, en las próximas dos secciones se presentan las principales características de los jóvenes tucumanos y sanjuaninos de 18 a 25 años de edad.

3.1- Caracterización de los Jóvenes Tucumanos

La población de la provincia de Tucumán, según estimaciones realizadas por el INDEC a partir de los datos del Censo de Población y Vivienda de 2001, era de 1.457.357 habitantes en el año 2007. Los departamentos de Capital, Cruz Alta y Tafí Viejo concentraban casi el 60% de la población total de la provincia.

Los jóvenes de 18 a 25 años de la provincia, según la información provista por el mismo Censo de Población, equivalían a un 15,4% de la población total. Esto significa que 224.433 tucumanos eran jóvenes.

Para poder caracterizar la participación de los jóvenes en el mercado de trabajo en el año 2007, es necesario restringir el análisis al aglomerado urbano de Gran Tucumán – Tafí Viejo. Única información continua disponible relevada por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

En el aglomerado urbano Gran Tucumán, como se observa en el Cuadro N° 1, el 69,5% de los jóvenes de 18 a 25 años eran hijo/a o hijastro/a del jefe de hogar y un 6,7% son nietos del jefe de hogar; mientras que un 7,6% de los jóvenes son jefes de hogar. Es decir, que la mayoría de los jóvenes tucumanos habitan en hogares cuyo rol en el núcleo familiar es de hijo del jefe de hogar.

Cuadro N° 1. Jóvenes de 18 a 25 años de edad por relación de parentesco en el hogar, según sexo, Aglomerado urbano Gran Tucumán, 1° trimestre 2007.

La política de empleo joven en argentina
Estudio comparado de la gestión de un programa en dos provincias

Relación de Parentesco	Varón	Mujer	Total
Jefe(a) de hogar	7,8%	7,4%	7,6%
Cónyuge o pareja	0,9%	10,1%	5,9%
Hijo(a) / Hijastro(a)	76,2%	63,8%	69,5%
Yerno / Nuera	1,1%	5,3%	3,4%
Nieto(a)	7,5%	6,0%	6,7%
Padre / Madre	0,0%	0,0%	0,0%
Suegro(a)	0,0%	0,0%	0,0%
Hermano(a)	2,3%	2,1%	2,2%
Otros familiares	1,4%	3,6%	2,6%
No familiares	2,8%	1,6%	2,2%
Total	47.014	56.132	103.146

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares (EPH), 1° trimestre 2007, INDEC.

Seguendo el Cuadro N° 2, el 45,7% de los jóvenes no ha completado sus estudios secundarios -54,6% de los varones y 38,3% de las mujeres-. A su vez, se observa que un 4,9% de las mujeres finalizan sus estudios terciarios o universitarios en tanto que sólo un 1,2% de los varones completan este nivel.

Cuadro N° 2. Jóvenes de 18 a 25 años de edad por situación educativa según sexo, Aglomerado urbano Gran Tucumán, 1° trimestre de 2007.

Nivel de instrucción alcanzado	Varón	Mujer	Total
Sin instrucción	0,0%	0,0%	0,0%
Primaria incompleta	5,2%	3,2%	4,1%
Primaria completa	23,2%	19,5%	21,2%
Secundaria incompleta	26,2%	15,6%	20,4%
Secundaria completa	13,9%	11,3%	12,5%
Terciario / Universitario incompleto	30,3%	45,5%	38,6%
Terciario / Universitario completo	1,2%	4,9%	3,2%
Total	47.014	56.132	103.146

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), 1° trimestre de 2007, INDEC.

La política de empleo joven en argentina
Estudio comparado de la gestión de un programa en dos provincias

En lo que respecta a los indicadores del mercado de trabajo (Cuadro N° 3), los jóvenes tucumanos presentan una tasa de desempleo que aproximadamente triplica (28,5%) la tasa de desempleo para el total de la población de 14 años y más (11,8%). Si se tiene en cuenta el género la tasa de desocupación femenina de las jóvenes casi que duplica la del total, mientras que en el caso de los varones, la tasa de los jóvenes llegaría a triplicarla.

Cuadro N° 3. Jóvenes de 18 a 25 años de edad y Población de 14 años y más según principales tasas del mercado de trabajo por sexo, Aglomerado urbano Gran Tucumán, 1° trimestre 2007.

Tasas de	Jóvenes de 18 a 25 años			Población de 14 años y más		
	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total
Actividad	66,0%	48,0%	56,0%	63,4%	41,3%	51,6%
Empleo	50,6%	31,4%	40,1%	58,2%	34,4%	45,5%
Desempleo	23,3%	34,4%	28,5%	8,3%	16,7%	11,8%
Total	45.683	56.132	101.815	289.546	330.833	620.379

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), INDEC.

Si se tiene en cuenta el nivel de educativo, los jóvenes inactivos alcanzan mayores niveles de instrucción –“más que secundario completo”- en tanto que los ocupados (62,2%) alcanzan niveles de educación más bajos, “hasta secundario incompleto” (Cuadro N° 4). Estos datos parecen avalar la idea que los jóvenes que estudian y no trabajan alcanzan mayores niveles de instrucción que aquellos que se encuentran ocupados o que buscan un empleo.

Cuadro N° 4. Jóvenes de 18 a 25 años de edad según Nivel educativo por condición de actividad, Aglomerado urbano Gran Tucumán, 1° trimestre 2007.

La política de empleo joven en argentina
Estudio comparado de la gestión de un programa en dos provincias

Nivel de Instrucción	Ocupado	Desocupado	Inactivo	Total
Hasta secundario incompleto	62,2%	49,9%	28,9%	45,6%
Secundario completo	12,3%	17,3%	11,3%	12,6%
Más que secundario completo	25,6%	32,8%	59,8%	41,8%
Total	40.778	16.284	44.753	101.815

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), 1° trimestre 2007, INDEC.

El 48,2% de los jóvenes de 18 a 25 años de edad tienen una duración en su ocupación de menos de 6 meses. Registrándose el mayor porcentaje en aquellos con menos de un mes (20,7%) –Cuadro N° 5-. Este comportamiento pareciera validar de algún modo la afirmación del Informe de la OIT que indicaba que “los jóvenes se caracterizan por presentar una corta duración en sus puestos de trabajo”. No alcanzan siquiera a completar el periodo de prueba que es de 3 meses.

Cuadro N° 5. Población ocupada, jóvenes de 18 a 25 años y población mayor a 14 años y más por sexo según el tiempo en la ocupación, Aglomerado urbano Gran Tucumán, 1° trimestre de 2007.

Tiempo en la ocupación*	Jóvenes de 18 a 25 años			Población de 14 años y más		
	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total
Menos de 1 mes	22,6%	17,3%	20,7%	8,4%	6,3%	7,6%
1 a 3 meses	12,7%	17,1%	14,3%	9,6%	7,1%	8,7%
más de 3 a 6 meses	6,9%	24,7%	13,2%	5,8%	6,3%	6,0%
más de 6 a 12 meses	12,6%	10,1%	11,7%	8,1%	5,8%	7,2%
Más de 1 a 5 años	43,3%	24,9%	36,8%	36,1%	33,7%	35,2%
Más de 5 años	1,9%	6,0%	3,4%	32,1%	40,8%	35,2%
Total	16.823	9.219	26.042	111.603	60.986	172.589

* Se consideran sólo a los asalariados y se excluye a los trabajadores del servicio doméstico

Fuente: elaboración propia, en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), INDEC.

Por otro lado, analizando la duración de la desocupación de los jóvenes, se observa que aquellos que permanecen desempleados durante más de un año representan el

La política de empleo joven en argentina
Estudio comparado de la gestión de un programa en dos provincias

10,8% mientras que en la población de 14 años y más este valor asciende al 26,3% (Cuadro N° 6). En cambio, resulta elevado el porcentaje de jóvenes que permanecen desempleados de 1 a 3 meses (33,7%). Lo que avalaría la caracterización que se realiza de los jóvenes sobre su alta rotación en el mercado de trabajo.

Cuadro N° 6. Población desocupada, jóvenes de 18 a 25 años de edad y población de 14 años y más, según duración de la desocupación, Aglomerado urbano Gran Tucumán, 1° trimestre de 2007.

Duración Desocupación	Jóvenes de 18 a 25 años			Población de 14 años y más		
	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total
Menos de 1 mes	7,5%	30,0%	20,4%	4,5%	12,0%	9,5%
1 a 3 meses	38,1%	30,4%	33,7%	43,6%	31,9%	35,8%
Más de 3 a 6 meses	13,6%	9,0%	11,0%	12,4%	16,4%	15,1%
Más de 6 a 12 meses	22,3%	25,6%	24,2%	19,6%	10,2%	13,3%
Más de 1 año	18,6%	5,0%	10,8%	19,9%	29,6%	26,3%
Total	3.453	4.602	8.055	5.718	11.542	17.260

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), INDEC.

En lo que respecta a la experiencia laboral de los jóvenes desocupados resulta que un 75,5% han trabajado alguna vez (Cuadro N° 7).

Cuadro N° 7. Población desocupada, de 18 a 25 años de edad y población de 14 años y más, por sexo según experiencia laboral, Aglomerado urbano Gran Tucumán, 1° trimestre 2007.

Experiencia laboral de los desocupados	Jóvenes de 18 a 25 años			Población de 14 años y más		
	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total
Trabajó alguna vez	77,7%	73,8%	75,5%	86,5%	64,1%	71,5%
Nunca trabajó	22,3%	26,2%	24,5%	13,5%	35,9%	28,5%
Total	3.453	4.602	8.055	5.718	11.542	17.260

La política de empleo joven en argentina

Estudio comparado de la gestión de un programa en dos provincias

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), INDEC.

Entonces, a modo de conclusión puede decirse que, los jóvenes tucumanos presentan mayores tasas de desempleo que los adultos. Las jóvenes mujeres tienen una mayor propensión al desempleo. Los que están ocupados alcanzan un menor nivel de instrucción y, también, evidencian su duración en la ocupación por periodos de hasta seis meses (alta rotación). Finalmente, un 75% de los jóvenes tucumanos tienen algún tipo de experiencia laboral.

3.2- Caracterización de los jóvenes Sanjuaninos

La población de la provincia de San Juan, según estimaciones de los datos del Censo de Población y Vivienda de 2001, ascendía a 685.883 habitantes en el año 2007. Los departamentos de Capital, Rawson, Rivadavia y Chimbas concentraban el 60% de la población total de la provincia.

Los jóvenes de 18 a 25 años de edad de la provincia de San Juan, según la información provista por el mismo Censo de Población, equivalían a un 14,2% de la población total de la provincia. Es decir, que 97.396 habitantes eran jóvenes en aquel entonces.

Nuevamente, para poder caracterizar los jóvenes Sanjuaninos es necesario restringir el análisis al aglomerado urbano de Gran San Juan²², única información continua disponible relevada por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

²² El Gran San Juan está conformado por los Municipios de Capital, Chimbas, Rivadavia, Santa Lucía, Pocito, Rawson y 9 de Julio de la Provincia de San Juan.

La política de empleo joven en argentina
Estudio comparado de la gestión de un programa en dos provincias

Según la EPH correspondiente al 1° trimestre de 2007, en el aglomerado Gran San Juan el 14,3% de los jóvenes de 18 a 25 años eran jefes de hogar o cónyuge; donde el 7,2% de los varones era jefe de hogar mientras que el 1,3% de las mujeres mantenían esta condición (Cuadro N°1). En cambio la mayoría de los jóvenes -75%- en el hogar que habitaban mantenían la condición de hijo.

Cuadro N° 1. Jóvenes de 18 a 25 años de edad por relación de parentesco en el hogar, según sexo, Aglomerado urbano Gran San Juan, 1° trimestre 2007.

Relación de Parentesco	Varones	Mujeres	Total
Jefe(a) de hogar	7,2%	1,3%	4,2%
Cónyuge o pareja	0,7%	19,0%	10,1%
Hijo(a) / Hijastro(a)	81,4%	69,0%	75,0%
Yerno / Nuera	2,2%	6,1%	4,2%
Nieto(a)	4,3%	2,1%	3,1%
Padre / Madre	0,0%	0,0%	0,0%
Suegro(a)	0,0%	0,0%	0,0%
Hermano(a)	0,0%	2,4%	1,3%
Otros familiares	4,2%	0,0%	2,0%
Total	29.378	31.077	60.455

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), INDEC.

En lo referente al nivel de instrucción de los jóvenes sanjuaninos, según la EPH, el 40,6% no habían completado el ciclo secundario (ello incluye los niveles primaria incompleta, primaria completa ó secundaria incompleta); 49,0% de los varones y un 32,5% de las mujeres jóvenes se encontraban en esta situación (Cuadro N° 2).

Cuadro N° 2. Jóvenes de 18 a 25 años de edad por situación educativa según sexo, Aglomerado urbano Gran San Juan, 1° trimestre de 2007.

La política de empleo joven en argentina
Estudio comparado de la gestión de un programa en dos provincias

Nivel de instrucción alcanzado	Varones	Mujeres	Total
Sin instrucción	0,0%	0,7%	0,4%
Primaria incompleta*	7,8%	1,9%	4,8%
Primaria completa	19,2%	13,5%	16,3%
Secundaria incompleta	22,0%	17,1%	19,5%
Secundaria completa	23,3%	24,5%	23,9%
Terciario / Universitario incompleto	27,0%	36,9%	32,1%
Terciario / Universitario completo	0,7%	5,3%	3,1%
Total	29.378	31.077	60.455

* Incluye educación especial.

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), 1° trimestre de 2007, INDEC.

Respecto a los indicadores del mercado de trabajo, los jóvenes sanjuaninos registraban una tasa de desempleo equivalente a un 18%, lo que representa más del doble que la tasa de desempleo total del aglomerado (Cuadro N° 3). A su vez, la tasa de desempleo de las mujeres era superior a la de los varones, 20,4% vs. 16,6% respectivamente.

Cuadro N° 3. Jóvenes de 18 a 25 años de edad y Población de 14 años y más según principales tasas del mercado de trabajo por sexo, Aglomerado urbano Gran San Juan, 1° trimestre 2007.

Tasas	Jóvenes de 18 a 25 años			Población de 14 años y más		
	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total
Actividad	67,5%	37,0%	51,8%	75,0%	40,4%	56,6%
Empleo	56,3%	29,4%	42,5%	70,5%	36,8%	52,6%
Desempleo	16,6%	20,4%	18,0%	6,0%	8,9%	7,1%
Total	29.378	31.077	60.455	152.950	172.775	325.725

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), INDEC.

Si se tiene en cuenta la condición de actividad y el nivel de instrucción alcanzado por los jóvenes, se observa que los inactivos alcanzaban el mayor nivel –terciario /

La política de empleo joven en argentina
Estudio comparado de la gestión de un programa en dos provincias

universitario incompleto o más-; mientras que los jóvenes que se encontraban ocupados alcanzaban menores niveles educativos –hasta secundario incompleto, 44,2%- (Cuadro N° 4). Esta situación acompaña el análisis presentado por la OIT donde se indicaba que los jóvenes que estudian y no trabajan alcanzan mayores niveles de instrucción que aquellos que se encuentran ocupados o desocupados.

Cuadro N° 4. Jóvenes de 18 a 25 años de edad según Nivel educativo por condición de actividad, Aglomerado urbano Gran San Juan, 1° trimestre 2007.

Nivel de Instrucción	Ocupado	Desocupado	Inactivo	Total
Hasta secundario incompleto	44,2%	21,9%	41,7%	40,9%
Secundario completo	31,9%	48,3%	12,2%	23,9%
Terciario / Universitario incompleto o más	23,9%	29,8%	46,1%	35,1%
Total	25.689	5.632	60.455	60.455

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), INDEC.

Considerando el tiempo en la ocupación, el 49,3% de los jóvenes ha permanecido ocupado menos de 6 meses tal como se observa en el Cuadro N° 5. Situación que valida la afirmación del Informe de la OIT de que “los jóvenes se caracterizan por presentar una corta duración en sus puestos de trabajo”. A su vez, dentro de este grupo, un 22,7% de jóvenes ha permanecido ocupado de 1 a 3 meses. Al respecto, es importante destacar que este tiempo en la ocupación coincide con el período de prueba²³ cuando se incorpora un nuevo trabajador a una empresa.

²³ Establecido en la Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744, sus modificatorias y complementarias.

La política de empleo joven en argentina
Estudio comparado de la gestión de un programa en dos provincias

Cuadro N° 5. Población ocupada, jóvenes de 18 a 25 años y población mayor a 14 años y más por sexo según el tiempo en la ocupación, Aglomerado urbano Gran San Juan, 1° trimestre de 2007.

Tiempo en la ocupación*	Jóvenes de 18 a 25 años			Población de 14 años y más		
	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total
Menos de 1 mes	11,4%	16,9%	13,0%	5,2%	3,7%	4,7%
1 a 3 meses	19,9%	29,6%	22,7%	9,2%	7,9%	8,7%
más de 3 a 6 meses	14,2%	12,3%	13,6%	6,3%	7,2%	6,6%
más de 6 a 12 meses	6,8%	8,7%	7,4%	3,7%	5,1%	4,2%
Más de 1 a 5 años	43,9%	28,0%	39,4%	34,2%	30,1%	32,8%
Más de 5 años	3,8%	4,5%	4,0%	41,5%	46,1%	43,0%
Total	12.474	4.963	17.437	78.128	40.089	118.217

* Se consideran sólo a los asalariados y se excluye a los trabajadores del servicio doméstico.

Fuente: elaboración propia, en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), INDEC.

Por otro lado, entre la población desocupada, los jóvenes que permanecían en esta condición de actividad durante más de un año representaban el 11,1% mientras que en la población de 14 años y más este valor asciende al 23,0% (Cuadro N° 6). En cambio, resulta elevado el porcentaje de jóvenes que permanecen desempleados de 1 a 3 meses (42,5%) en comparación con la población de 14 años y más (34,6%).

Cuadro N° 6. Población desocupada, jóvenes de 18 a 25 años de edad y población de 14 años y más, según duración de la desocupación, Aglomerado urbano Gran San Juan, 1° trimestre de 2007.

La política de empleo joven en argentina
Estudio comparado de la gestión de un programa en dos provincias

Duración Desocupación	Jóvenes de 18 a 25 años			Población de 14 años y más		
	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total
Menos de 1 mes	24,0%	16,6%	20,9%	26,9%	18,0%	22,7%
1 a 3 meses	46,5%	36,8%	42,5%	40,5%	28,1%	34,6%
Más de 3 a 6 meses	16,7%	19,7%	17,9%	8,0%	10,5%	9,2%
Más de 6 a 12 meses	0,0%	18,3%	7,6%	0,0%	22,4%	10,6%
Más de 1 año	12,8%	8,7%	11,1%	24,7%	21,0%	23,0%
Total	3.287	2.345	5.632	6.885	6.185	13.070

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), INDEC.

En lo que respecta a la experiencia laboral de los desocupados, la mayoría de los jóvenes que se encontraban desocupados han trabajado alguna vez -89%- (Cuadro N° 7). Sin embargo, considerando el sexo el porcentaje de mujeres desocupadas jóvenes que nunca trabajaron triplica al de los varones.

Cuadro N° 7. Población desocupada, de 18 a 25 años de edad y población de 14 años y más, por sexo según experiencia laboral, Aglomerado urbano Gran San Juan, 1° trimestre 2007.

Experiencia laboral de los desocupados	Jóvenes de 18 a 25 años			Población de 14 años y más		
	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total
Trabajó alguna vez	94%	82%	89%	93%	90%	91%
Nunca trabajó	6%	18%	11%	7%	10%	9%
Total	3.287	2.345	5.632	6.885	6.185	13.070

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), INDEC.

Por lo tanto, los jóvenes sanjuaninos, se caracterizaban por presentar mayor tasa de desempleo que los adultos. Las mujeres jóvenes tienen mayor propensión al desempleo. Los jóvenes que están ocupados alcanzan menores niveles de instrucción. La mayoría de los jóvenes evidencian ocupaciones de hasta seis meses de duración (alta rotación). Y, el 89% de ellos han tenido algún tipo de experiencia laboral.

CAPÍTULO 4. EL PROGRAMA IMPLEMENTADO EN LAS PROVINCIAS DE TUCUMÁN Y SAN JUAN

En la década del noventa hasta el año 2002 las políticas de empleo se caracterizaron principalmente por realizar transferencias de ingresos a desocupados y por organizar acciones que mantuvieran en actividad a los desocupados (Castillo Marín; 2007).

Con la asunción del presidente Néstor Kirchner en mayo de 2003, se inicia un proceso de cambio en cuanto a la concepción y ejecución de la política social incluyendo, por supuesto, a la política de empleo. El primer indicio del cambio fue que el empleo pasó a ser el centro en la toma de decisiones políticas, estableciendo una relación entre los objetivos laborales y las decisiones que se toman en materia económica, de la producción, comercio, etc. En este nivel, las decisiones y acciones que se tomaron en materia de política de empleo excedía las funciones tradicionales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y suponía la vinculación entre las distintas áreas del Gobierno Nacional (Castillo Marín; 2007).

Luego, en lo que se refiere al propio ámbito del Ministerio de Trabajo, el cambio en la política de empleo se observa en distintas medidas que comienzan a aplicarse también desde el año 2003. Estas medidas apuntaron a transformar la política de empleo de carácter asistencialista –del pensamiento neoliberal- a una política de empleo activa. Es así como comienzan a tomar relevancia la intermediación laboral a partir de la institucionalización de las Oficinas de Empleo Municipales de la Red de Servicios de Empleo, la mejora de las credenciales de los trabajadores a partir de acciones de formación profesional en base a un esquema por competencias, el otorgamiento de una cobertura a los trabajadores desocupados ampliando las prestaciones del Seguro por

La política de empleo joven en argentina
Estudio comparado de la gestión de un programa en dos provincias

Desempleo de base contributiva y creando el Seguro de Capacitación y Empleo de base no contributiva, transformando la inspección del empleo no registrado como eje de la política, retomando la negociación colectiva entre los representantes de los distintos sectores de actividad, etc.

Un cambio relevante dentro de la política de empleo de carácter particular, que poco se conoce, es la importancia que cobra el registro de la Historia Laboral²⁴ del trabajador ocupado y desocupado. Esta relevancia no sólo fue por la información que allí se registra –intereses laborales o de capacitación, experiencias de trabajo, nivel de instrucción alcanzado, etc.- que permite caracterizar a la población económicamente activa de un Municipio, Provincia; sino también porque esa información comienza a ser utilizada en el diseño y ejecución de las acciones de promoción del empleo, la intermediación laboral, en las estrategias de desarrollo económico local, etc. De allí que, la convocatoria para participar en acciones o actividades que promueve o financia el Ministerio de Trabajo se realizan a partir del análisis y búsquedas en las historias laborales donde se tiene en cuenta el perfil de los trabajadores. Dicho de otro modo, en este cambio a una política activa de empleo, el eje central a la hora de diseñar o bien ofrecer la participación en una actividad para mejorar las competencias y habilidades de un trabajador pasa a ser la persona y la realidad socio económica local.

Sin embargo, estas políticas de empleo de carácter general –siguiendo la clasificación que realiza Castillo Marín, 2007- implementadas por el Ministerio de Trabajo, Empleo y

²⁴ La Historia Laboral es un instrumento -similar al curriculum vitae- diseñado por el la Dirección de Servicios de Empleo de la Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social que permite recoger los principales datos de contacto de la persona, el nivel educativo alcanzado, experiencia y antecedentes laborales, así como sus intereses laborales y de formación.

La política de empleo joven en argentina
Estudio comparado de la gestión de un programa en dos provincias

Seguridad Social, no alcanzan a cubrir a determinados grupos de trabajadores desocupados. O, por decirlo de otro modo, el impacto de estas políticas sobre determinados grupos de población con problemas de empleo es limitado.

Entre estos grupos de población se destacan aquellos que se los identifica como trabajadores vulnerables: las mujeres desocupadas con hijos a cargo, los jóvenes desocupados, los niños trabajadores, los trabajadores mayores de 45 años, los trabajadores rurales, aquellos que se desempeñan como autogestionados en la economía social, etc.

En este contexto, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social comenzó a delinear en el año 2004-2005 una política para atender los problemas de empleo de los jóvenes que como se mencionaba más arriba rondaban por aquel entonces en alrededor de 1.100.000 personas. Esta política buscaba integrar y articular la oferta de prestaciones (componentes) atendiendo la realidad y dificultades del sujeto trabajador, en este caso los jóvenes.

Paralelamente a este trabajo, las Provincias de Tucumán y San Juan manifestaron su preocupación e interés en poder implementar alguna acción o programa que diera respuesta a los problemas de empleo que presentaban sus jóvenes. Es así como se les presentó a los Sres. Gobernadores de las provincias el programa “Entrenamiento para el Trabajo de Jóvenes”. Este instrumento apuntaba no sólo a responder las necesidades de estas provincias –razón por la cual sufrió algunos cambios en su diseño original atendiendo al contexto y realidad por ellas expresado- sino también a

comenzar a tener una línea de trabajo y experiencia concreta de gestión con la población joven y sus problemas de empleo desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

4.1- Descripción y principales características del Programa

El programa implementado en las provincias de Tucumán y San Juan se denominó “Entrenamiento para el Trabajo de Jóvenes” y permitía que los jóvenes desocupados de 18 a 25 años de edad participen en acciones de formación profesional y realicen una práctica en un puesto de trabajo.

Su objetivo era mejorar las habilidades y competencias así como las posibilidades de obtener un empleo de calidad de los jóvenes desocupados de 18 a 25 años de edad con escasa o nula experiencia laboral.

Sus objetivos específicos fueron:

- Promover la culminación de los estudios formales (primario y secundario) de los jóvenes;
- Desarrollar cursos de formación profesional relacionados con el entrenamiento – práctica en un puesto de trabajo- que realiza el joven;
- Completar la Historia Laboral de los jóvenes para que su entrenamiento se encuentre relacionado con sus intereses laborales;
- Facilitar el entrenamiento para el trabajo de los jóvenes mediante la promoción y participación de empresas del sector privado;
- Acercar a los jóvenes desocupados al mundo del trabajo.

La política de empleo joven en argentina
Estudio comparado de la gestión de un programa en dos provincias

El Programa preveía que el joven que se entrene en un establecimiento perciba una ayuda económica no remunerativa mensual equivalente a \$500. Estos quinientos pesos eran aportados por los tres actores involucrados en el entrenamiento del joven: el Estado Nacional que abonaba \$225, el Estado Provincial que pagaba \$50 y el empresario que entrenaba al joven abonaba los restantes \$225.

La participación de los jóvenes se iniciaba a partir de una convocatoria e inscripción que realizaba el organismo provincial responsable del Programa en coordinación con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y las Oficinas de Empleo Municipales. En la convocatoria se explicaban las características del Programa para que aquellos jóvenes interesados en participar concretaran una cita en la oficina de empleo provincial o municipal y completaran su historia laboral.

No podían participar en el programa aquellos jóvenes que:

- a. Eran beneficiarios de otros Programas Nacionales, Provinciales o Municipales Sociales, de Empleo o de Capacitación Laboral que pagaban ayudas económicas no remunerativas a los mismos;
- b. Percibían prestaciones por desempleo previstas en la Ley 24.013 y sus modificatorias;
- c. Percibían prestaciones previsionales o pensiones de cualquier naturaleza, salvo las otorgadas en razón de ser madre de SIETE (7) o más hijos o por discapacidad.

En el marco del Programa, también se realizaron acciones de promoción y difusión entre las empresas, cámaras empresariales, consejos profesionales y restantes actores

La política de empleo joven en argentina
Estudio comparado de la gestión de un programa en dos provincias

del mundo productivo de las provincias. El propósito de estas acciones era comprometer la participación del empresariado privado provincial para entrenar jóvenes del programa.

Las empresas interesadas en participar en el Programa tenían que:

- a. Tener los establecimientos donde se desarrollen las actividades de entrenamiento domicilio en la Provincia donde se ejecuta el programa;
- b. Encontrarse debidamente inscripta ante la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), la Dirección General de Rentas de la Provincia y/u otro Organismo cuando así correspondiese;
- c. No haber efectuado despidos masivos de personal en los últimos seis (6) meses anteriores a la fecha de presentación del Proyecto de Entrenamiento para el Trabajo;
- d. Poseer personal en relación de dependencia;
- e. Adherirse al Programa y presentar un Proyecto de Entrenamiento para el Trabajo;
- f. Ejecutar el Proyecto de Entrenamiento para el Trabajo de conformidad a la evaluación y aprobación realizada;
- g. Abonar a los jóvenes que se entrenen en su establecimiento en tiempo y forma la compensación dineraria de \$225;
- h. Garantizar a los jóvenes que se entrenen en su establecimiento la cobertura correspondiente a los riesgos del trabajo;
- i. Garantizar el cumplimiento de las normas aplicables a la actividad en que se encuentren comprendidas.

La política de empleo joven en argentina
Estudio comparado de la gestión de un programa en dos provincias

El Proyecto de Entrenamiento para el Trabajo que presentaba la empresa debía especificar:

- a) La duración del proyecto;
- b) La cantidad de jóvenes a entrenar;
- c) La descripción del puesto de trabajo en el que se realizará el entrenamiento y el perfil inicial de las/los jóvenes;
- d) Las actividades de práctica en el puesto de trabajo a desarrollar por las/los jóvenes;
- e) Las actividades de capacitación que brindarán a las/los jóvenes;
- f) El domicilio donde se llevarán a cabo las actividades previstas en los incisos d) y e) arriba detallados;
- g) La carga horaria diaria y total correspondiente al Proyecto de Entrenamiento, identificando aquellas correspondientes a la práctica en el puesto y a las de capacitación;
- h) Los requisitos mínimos a cumplir por parte de los jóvenes para el otorgamiento del certificado de Entrenamiento para el Trabajo;
- i) La designación del tutor o la persona responsable de la dirección y coordinación de las/los jóvenes;
- j) Los datos de habilitación municipal del establecimiento y de la afiliación a una aseguradora de riesgos del trabajo.

El entrenamiento del joven en una empresa privada no constituía una relación laboral. Este aspecto fue de suma importancia a la hora de promocionar el programa puesto que muchos empresarios muestran resistencia en participar en programas ejecutados

La política de empleo joven en argentina
Estudio comparado de la gestión de un programa en dos provincias

por el Estado Nacional o Provincial²⁵ sobre todo cuando se promueve la incorporación de beneficiarios de programas de empleo a sus establecimientos.

Los Proyectos de Entrenamiento para el Trabajo podían tener una duración mínima de tres y máxima de hasta seis meses. La duración del proyecto dependía del tipo de entrenamiento a realizar. Por su parte, la jornada diaria del entrenamiento que realizaba el joven no podía superar las seis horas. Las acciones de capacitación previstas en el proyecto no podían tener una carga horaria inferior al veinte por ciento ni superior al cincuenta por ciento de la carga horaria total del Proyecto de Entrenamiento para el Trabajo.

Con el propósito de evitar despidos y/o sustitución de trabajadores por jóvenes participantes del Programa, se previó un cupo máximo de jóvenes que la empresa podía entrenar teniendo en cuenta la cantidad de trabajadores en relación de dependencia que ésta declaraba poseer en el Sistema Previsional Argentino (SIPA). Esta cantidad de jóvenes a entrenar se regía por la siguiente tabla:

Trabajadores declarados	Cantidad de jóvenes beneficiarios a entrenar
De uno (1) y hasta diez (10)	Hasta dos (2) jóvenes
De once (11) y hasta cincuenta (50)	hasta el 20% del total de trabajadores
Más de cincuenta y uno (51)	10 jóvenes más hasta el 10% de la cantidad de trabajadores declarados que excedan los 51

²⁵ En muchos casos este temor tiene que ver con una de las misiones del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social: la erradicación del empleo no registrado a través de visitas de inspección a los establecimientos donde se relevan, entre otras cosas, la cantidad de trabajadores declarados en el Sistema Previsional Argentino.

La política de empleo joven en argentina
Estudio comparado de la gestión de un programa en dos provincias

La empresa, a su vez, tenía que designar un tutor para los jóvenes que incorporaba a su establecimiento. La cantidad de tutores a designar era de uno cada diez jóvenes. La función del tutor era coordinar y dirigir las actividades que el joven iba a realizar en el marco del proyecto evaluado y aprobado por el Ministerio.

En lo que refiere al circuito de aprobación de las acciones, la empresa formulaba y presentaba el Proyecto de Entrenamiento para el Trabajo ante la oficina de empleo municipal o provincial. La provincia se encargaba de realizar la evaluación técnica de los proyectos presentados en función de determinados parámetros definidos en forma conjunta con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Los proyectos que la Provincia evaluaba como viables eran elevados a la Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral²⁶ (GECAL) de la Secretaría de Empleo para su consideración – revisaba si se han utilizado los parámetros técnicos- y aprobación. La habilitación final de los Proyectos de Entrenamiento para el Trabajo, se efectuaba en la sede central del Ministerio de Trabajo a partir de las recomendaciones técnicas que realiza la GECAL a la Dirección Nacional de Promoción del Empleo dependiente de la Secretaría del Empleo.

La habilitación de los Proyectos de Entrenamiento para el Trabajo que disponía la Dirección Nacional de Promoción del Empleo era comunicada a las empresas vía la GECAL por la oficina de empleo provincial y/o municipal para que ésta pueda dar inicio del proyecto en la fecha allí consignada. Una vez que finalizaba la ejecución del mismo,

²⁶ La Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social posee en las capitales provinciales y algunos centros urbanos de importancia en términos de población sedes regionales denominadas Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral (GECAL). Estas gerencias son las representantes de la Secretaría de Empleo en el territorio y, por tanto, las responsables de ejecutar y atender las acciones, programas y políticas que se ejecutan en su ámbito de influencia territorial.

La política de empleo joven en argentina

Estudio comparado de la gestión de un programa en dos provincias

si el joven cumplía con los compromisos que asume por participar, la empresa extendía a cada uno de ellos un certificado por el entrenamiento realizado. Incluso, si el empresario así lo deseaba, podía confeccionar una carta de recomendación para el joven que podría ser presentada en futuras entrevistas laborales.

También el empresario tenía la posibilidad de incorporar al joven como trabajador a su establecimiento a través de otro programa del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. En este caso, podía acceder por otros seis meses como máximo al Programa de Inserción Laboral²⁷ (PIL). El PIL es un programa de incentivo a la generación de empleo, donde el Ministerio financia parte del salario del trabajador abonando \$225 al joven que se incorpora a trabajar en una empresa. Bajo esta modalidad se inicia una relación laboral y, por lo tanto, comienza a regir la normativa laboral y/o el Convenio Colectivo de la actividad para el puesto en que se iba a desempeñar el joven.

Un aspecto operativo que preveía el programa era la posibilidad de coordinar las acciones de convocatoria, gestión e implementación con las Oficinas de Empleo Municipales pertenecientes a la Red de Servicios de Empleo²⁸. La Oficina de Empleo es una institución que promueve su constitución y fortalece técnicamente la Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social a través de la cual se busca ofrecer servicios gratuitos de apoyo a la búsqueda de empleo, intermediación y

²⁷ Para mayor información sobre este incentivo a la contratación de trabajadores puede consultar la Resolución Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social N° 45/2006 que crea el Programa Inserción Laboral, Línea Promoción del Empleo Asalariado y sus normas complementarias.

²⁸ En la actualidad existen más de 650 oficinas de empleo municipales en todo el país. Para una mayor información sobre las funciones y los servicios que la Oficina ofrece puede consultar la Resolución Secretaría de Empleo N° 316/05. A su vez, para consultar las direcciones de las Oficinas de Empleo Municipales puede ingresar en www.trabajo.gov.ar.

La política de empleo joven en argentina
Estudio comparado de la gestión de un programa en dos provincias

orientación laboral tanto a los trabajadores ocupados y desocupados así como a los empresarios y actores del mundo del trabajo.

De esta manera se buscaba integrar el trabajo entre tres (3) áreas de gobierno con el fin de lograr más y mejores resultados para los jóvenes de estas provincias. La presencia de un actor / institución cerca del lugar donde viven los jóvenes era una oportunidad para poder romper con ciertos prejuicios o temores que poseen los jóvenes vulnerables (baja autoestima, miedo a “salir del barrio”, dificultades para comunicarse, etc.) y que les impide en muchas ocasiones acercarse al mundo del trabajo.

El Programa también permitía que el empresario pueda solicitar modificaciones o reformulaciones al proyecto presentado así como la posibilidad de que el joven opte por no participar en el mismo. En cualquiera de los casos, estas situaciones debían ser comunicadas al beneficiario o al empresario así como también los restantes actores involucrados: Oficina de Empleo Municipal, Provincial y GECAL del MTEySS.

Finalmente, se puede indicar que el programa preveía que se lleven a cabo acciones de supervisión y seguimiento a los proyectos y sus participantes. Estas acciones estaban a cargo del Ministerio aunque también se contemplaba que si el organismo provincial detectaba alguna irregularidad en la ejecución del Programa, esta situación fuera informada al Ministerio de Trabajo para que establezca las medidas de corrección o, si fuere necesario, las sanciones correspondientes.

4.2- De la gestión conjunta del Programa

Son pocas las experiencias de implementación y gestión coordinada de políticas de empleo entre el Gobierno Nacional, el Provincial y los Municipales. Por lo general, las políticas de empleo se caracterizaron por diseñarse a nivel Nacional y ejecutarse en coordinación con los Municipios. Esto puede deberse a muchos factores entre ellos la ausencia de una Secretaría de Empleo²⁹ consolidada en el tiempo a nivel nacional como provincial que atienda los problemas de empleo de su población; a la falta de un consejo federal que trate temas vinculados al empleo como sí sucede en otras áreas de Gobierno como trabajo, educación, desarrollo social, etc. A la concepción que puede haber sobre la política de empleo como mero instrumento asistencialista, a la falta de un equipo técnico capacitado y capaz de gestionar programas de empleo; etc.

El Gobierno de la Provincia de Tucumán y el Gobierno de la Provincia de San Juan conformaron un equipo de trabajo destinado exclusivamente a administrar y gestionar el Programa “Entrenamiento para el Trabajo de Jóvenes”.

La Provincia de Tucumán comenzó a ejecutar el Programa en el año 2007 a través de la Secretaría de Estado de Planeamiento. La Provincia de San Juan, inició la ejecución en el año 2008 a través del Ministerio de Desarrollo Humano y Promoción Social, creando³⁰ la Dirección de Empleo, Capacitación y Desarrollo Productivo.

²⁹ La Secretaría de Empleo comenzó a funcionar bajo la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social a principios de la década del noventa como se mencionó previamente.

³⁰ La creación de esta Dirección no se realizó para la implementación del Programa, sino que coincidió con una reestructuración del Ministerio de Desarrollo Humano y Promoción Social.

Ambas provincias establecieron dentro de la unidad ejecutora del Programa tres (3) áreas de trabajo para su gestión y administración como resultado de la asistencia técnica, recomendaciones y trabajo realizado con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Estas áreas de trabajo fueron: i) Relación con las Empresas, ii) Atención de Beneficiarios y, iii) Formulación de Proyectos de Entrenamiento. Para ello, contrataron entre cuarenta (40) y cincuenta (50) personas –estudiantes avanzados y graduados con distintos perfiles de acuerdo a las tareas que se realizaban en cada área de trabajo-. Cada una de estas áreas tenía un Coordinador que planificaba y dirigía las actividades del equipo que tenía a su cargo y dependía funcionalmente de un Coordinador General del Programa que era empleado del Gobierno de la Provincia.

El trabajo del área “Relación con las Empresas” consistió en:

- Promover y presentar el Programa entre las distintas empresas privadas radicadas en cada una de las jurisdicciones provinciales mediante la realización de visitas a los establecimientos o la organización de reuniones o desayunos de trabajo;
- Coordinar el trabajo con los relacionadores de empresas de las Oficinas de Empleo Municipales;
- Indagar y relevar los potenciales perfiles de trabajadores o necesidades de capacitación de la empresa;
- Generar un compromiso o bien acordar una visita futura con la empresa;
- Prestar asistencia técnica en la confección, en base a las entrevistas realizadas, del Proyecto de Entrenamiento para el Trabajo;
- Presentar los formularios del Programa completos en función de las entrevistas realizadas para que el empresario suscriba su adhesión al Programa;

La política de empleo joven en argentina
Estudio comparado de la gestión de un programa en dos provincias

- Adherir al Programa a las empresas interesadas utilizando un soporte de gestión informático provisto por el Ministerio de Trabajo;
- Informar una nómina de jóvenes que cumplen con el perfil solicitado en el proyecto a los efectos de que el empresario pueda entrevistar y seleccionar a aquellos que entrenará en el marco del proyecto aprobado;
- Comunicar la aprobación del proyecto de entrenamiento para que inicie su ejecución;
- Mantener contacto permanente con los tutores de las empresas con el fin de conocer el desempeño y grado de avance de los jóvenes que se están entrenando;
- Comunicar la desaprobación del proyecto de entrenamiento para el trabajo indicando los motivos a los efectos de reformular el mismo;
- Acompañar al empresario en la ejecución del proyecto (atender consultas, inconvenientes, etc.).

Por su parte, el área “Atención a Beneficiarios” se encargaba de:

- Convocar e informar a los jóvenes sobre las características del Programa;
- Completar la historia laboral del joven interesado en participar;
- Orientar y asesorar al joven para que defina su proyecto formativo y laboral;
- Comunicar al joven su posible postulación al proyecto de entrenamiento e indagar su interés en participar en el mismo a los efectos de que la empresa lo cite y entreviste en coordinación con la Oficina de Empleo Municipal;
- Informar al joven la fecha de cobro de la prestación dineraria y, en caso de que la misma no sea liquidada, indicarle el los motivos de la observación;

La política de empleo joven en argentina
Estudio comparado de la gestión de un programa en dos provincias

- Acompañar al joven a lo largo de su entrenamiento para resolver dudas, temores, avances y/o dificultades a partir de citas mensuales en la Oficina.

Finalmente, aunque no menos importante por ello, el área de “Formulación de Proyectos de Entrenamiento para el Trabajo” tenía como responsabilidad:

- Registrar en el sistema informático de gestión, el Proyecto de Entrenamiento para el Trabajo;
- Identificar en coordinación con la Oficina de Empleo un conjunto de jóvenes que cumplen con el perfil solicitado por la empresa en el proyecto de entrenamiento;
- Registrar los jóvenes seleccionados por la empresa que participarán en el proyecto de entrenamiento para el trabajo aprobado;
- Registrar las sustituciones o reemplazos de jóvenes en los proyectos de entrenamiento que pudieran presentarse;
- Presentar a la Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral del Ministerio de Trabajo los proyectos de entrenamiento para su evaluación y aprobación;
- Reformular, en caso de ser posible, los proyectos de entrenamiento para el trabajo desestimados por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social;
- Identificar Instituciones de Formación Profesional que puedan ofrecer vacantes para los jóvenes que entrene;
- Formular las acciones de capacitación;
- Evaluar los Proyectos de Entrenamiento para el Trabajo de acuerdo a los requisitos técnicos solicitados por el Ministerio de Trabajo.

La política de empleo joven en argentina

Estudio comparado de la gestión de un programa en dos provincias

Los principales compromisos que asumieron las provincias que no tienen antecedentes en otros programas de incentivos a la contratación de trabajadores ejecutados por el Ministerio de Trabajo fueron:

- el pago mensual, como se mencionó anteriormente, de pesos cincuenta (\$50) a cada uno de los jóvenes que se entrenen en una empresa privada;
- la apertura y funcionamiento de una oficina de empleo provincial para la atención al público, promover, informar y responder consultas sobre el Programa;
- coordinar el trabajo de la oficina de empleo provincial con las oficinas de empleo municipales;
- la publicación en la página web del Gobierno de la Provincia las características del Programa incluyendo el circuito operativo y los formularios que se utilizaban para completar la historia laboral del joven o bien para presentar el proyecto de entrenamiento;
- La conformación y consolidación de un grupo de trabajo fortalecido y formado perteneciente al Gobierno de la Provincia para gestionar con los Municipios la implementación del programa.

También, en la provincia de Tucumán, se habilitó un centro de atención telefónica con línea gratuita (0800) con la posibilidad de que los empresarios y los jóvenes pudieran solicitar por internet un turno para poder tener una entrevista y recibir información o asesoramiento sobre el Programa.

Dados los recursos puestos a disposición por cada una de las Provincias para el Programa Entrenamiento para el Trabajo de Jóvenes, podría decirse que las decisiones

y compromisos políticos tienen un peso importante a la hora de avanzar en el desarrollo y ejecución de un Programa; incluyendo en este aspecto el equipo técnico y profesional que participó. Por supuesto, que esto no alcanza para concluir que un Programa fue exitoso o que alcanzó los objetivos que se propuso –aspecto que se analiza en la próxima sección-, pero pareciera ser que es relevante la gestión coordinada tripartita: Nación – Provincia – Municipio si se compara con aquellos programas que son, como en muchas ocasiones se dice, “bajados desde nación” sin una articulación o trabajo conjunto con las provincias.

4.3- Principales resultados alcanzados

4.3.1- Provincia de Tucumán

El Programa Entrenamiento para el Trabajo de Jóvenes en la Provincia de Tucumán superó ampliamente la meta de 5.000 jóvenes a entrenar que se había propuesto con la suscripción del Convenio entre el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad y el Gobierno de la Provincia. Es por ello que, posteriormente, se suscribieron dos protocolos adicionales al Convenio donde la meta acordada en cada Protocolo fue de 500 nuevos jóvenes a entrenar.

Entre marzo de 2007, fecha en que comienza a implementarse el Programa en la Provincia de Tucumán, hasta el mes de diciembre del 2008, se inscribieron como prestadoras del programa un total de 2.825 empresas privadas. Teniendo en cuenta el total de locales destinados a la producción de bienes y servicios en la Provincia, éste número de empresas participantes representa un 7% del total. Las empresas adheridas

La política de empleo joven en argentina
Estudio comparado de la gestión de un programa en dos provincias

al Programa demandaron un total de 6.946 jóvenes para que se entrenen en sus establecimientos.

Sin embargo, se aprobaron y ejecutaron un total de 3.958 proyectos de entrenamiento³¹ para el trabajo en empresas privadas que involucraron un total de 6.108 jóvenes desocupados de 18 a 25 años de edad.

Cuadro N°1 – Cantidad de Empresas adheridas, Proyectos Aprobados y Jóvenes que se entrenaron según mes de aprobación del Proyecto de Entrenamiento para el Trabajo, Provincia de Tucumán.

Mes de inicio	Empresas	Proyectos	Jóvenes
Año 2007			
Abril	152	243	493
Mayo	229	303	641
Junio	149	256	451
Julio	195	241	398
Agosto	176	213	304
Septiembre	192	236	319
Octubre	121	160	229
Noviembre	137	162	298
Diciembre	185	210	275
Subtotal 2007	1.536	2.024	3.408
Año 2008			
Enero	158	178	251
Febrero	95	105	131
Marzo	42	150	206
Abril	66	192	210
Mayo	58	196	256
Junio	47	168	281
Julio	168	191	284

³¹ La cantidad de Proyectos de Entrenamiento para el Trabajo aprobados son superiores a la cantidad de empresas privadas adheridas al Programa debido a que una misma empresa debía presentar un proyecto por puesto de trabajo a entrenar. Por tanto, una misma empresa podía tener más de un proyecto de entrenamiento aprobado teniendo en cuenta el puesto de trabajo.

La política de empleo joven en argentina
Estudio comparado de la gestión de un programa en dos provincias

Agosto	145	155	220
Septiembre	134	167	244
Octubre	138	159	215
Noviembre	119	137	208
Diciembre	119	136	194
Subtotal 2008	1.289	1.934	2.700
Total 2007 - 2008	2.825	3.958	6.108

Fuente: elaboración propia en base a datos provistos por la Secretaría de Empleo, MTEySS.

En lo que respecta a la localización de los Proyectos de Entrenamiento en la provincia la mayoría de ellos se ejecutaron en el Municipio de San Miguel de Tucumán (73,10%), capital de la provincia. Luego, en cuatro municipios³² de la provincia se concentró la ejecución del 14,48% de los proyectos aprobados, en tanto que el restante 12,41% de los proyectos se desarrollaron en otras comunas o municipios (Cuadro N° 2). Probablemente la mayor cantidad de proyectos en la capital provincial no sólo se debe por la presencia de mayor cantidad de locales productores de bienes y servicios sino también a la presencia de dos oficinas de empleo, la Provincial y Municipal.

Cuadro N° 2 - Proyectos de Entrenamiento para el Trabajo ejecutados según localización, Provincia de Tucumán.

Municipio	Distribución de Proyectos
San Miguel de Tucumán	73,10
Monteros	4,41
Yerba buena	3,59
Concepción	3,31
Juan Bautista Alberdi	3,17
Famaillá	1,79
Lules	1,66
Banda del Rio Salí	1,38
La Talitas	1,24

³² Ellos son: Monteros, Yerba Buena, Concepción y Juan Bautista Alberdi.

La política de empleo joven en argentina
Estudio comparado de la gestión de un programa en dos provincias

Bella Vista	0,83
Tafí viejo	0,83
Alderetes	0,69
Aguilares	0,55
La Esperanza	0,55
Simoca	0,55
Burruyacu	0,28
San Andres	0,28
Trancas	0,28
Alto Verde y Los Guchear	0,14
Arcaida	0,14
Cevil Redondo	0,14
Colombres	0,14
La Cocha	0,14
La Madrid	0,14
León Rouges	0,14
Los Sarmientos y la Tipa	0,14
San Pablo y Villa Nogues	0,14
San Pedro de Colalao	0,14
Tapia	0,14
Total	100,00

Fuente: elaboración propia en base a datos provistos por la Secretaría de Empleo, MTEySS.

La mayor concentración de proyectos para entrenar jóvenes, teniendo en cuenta los sectores de actividad de las empresas, se verificaron en el sector Administración y comercio (61,79%). Luego, le siguieron: Turismo y gastronomía (9,24%) seguido por Servicios personales (9,10%) –Ver Cuadro N° 3-. Sin embargo, es de destacar que ninguno de estos sectores se encontraban entre las principales actividades económicas de la provincia. Recuérdese que la agroindustria (azúcar y limón), industria automotriz, textil, calzado, golosinas, gaseosas y papel son las actividades relevantes de la provincia.

La política de empleo joven en argentina
Estudio comparado de la gestión de un programa en dos provincias

Cuadro N° 3 - Proyectos de Entrenamiento aprobados según sector de actividad de la empresa, Provincia de Tucumán.

Sector de Actividad		Distribución
30	Administración y comercio	61,79
29	Turismo y gastronomía	9,24
39	Servicios personales	9,10
38	Mantenimiento general	3,45
9	Gas vehicular	2,62
1	Construcción	2,07
2	Metalurgia y metalmecánica	2,07
22	Otras actividades agropecuarias	1,52
7	Mecánica del automotor	1,38
16	Pastelería	1,24
23	Frutícola, hortícola, vitícola, olivícola y viveros	0,97
19	Madera / Aserradero	0,97
15	Industria Alimenticia General	0,69
6	Automotriz	0,69
8	Transporte de carga	0,55
20	Muebles / Carpintería	0,55
13	Textil	0,41
4	Maquinaria Agrícola	0,28
17	Plásticos	0,14
31	Software	0,14
27	Judiciales	0,14
Total		100

Fuente: elaboración propia en base a datos provistos por la Secretaría de Empleo, MTEySS.

Por otro lado, si se considera la cantidad de jóvenes beneficiarios, teniendo en cuenta los puestos en los que se entrenaron, se observó que nuevamente el sector Administración y comercio concentraba el 61,74% de jóvenes entrenados. Luego, le siguieron: Servicios personales (8,60%), Turismo y Gastronomía (8,10%) y Mantenimiento General (4,86%) –Ver Cuadro N° 4-. En este sentido, vale la pena tener en cuenta que los perfiles de trabajadores requeridos por estos sectores de actividad son de baja o poca calificación aspecto que coincide con los perfiles de los jóvenes del

La política de empleo joven en argentina
Estudio comparado de la gestión de un programa en dos provincias

programa que no han finalizado sus estudios secundarios y no poseen experiencia laboral.

Cuadro Nº 4 – Jóvenes participantes según puesto de trabajo en el que se entrenaron, Provincia de Tucumán.

Puesto en el que se entrena		Distribución
30	Administración y comercio	61,74
39	Servicios personales	8,60
29	Turismo y gastronomía	8,10
38	Mantenimiento general	4,86
9	Gas vehicular	2,43
22	Otras actividades agropecuarias	2,33
1	Construcción	1,82
2	Metalurgia y metalmecánica	1,62
23	Frutícola, hortícola, vitícola, olivícola y viveros	1,52
13	Textil	1,21
7	Mecánica del automotor	1,01
16	Pastelería	1,01
19	Madera / Aserradero	0,71
6	Automotriz	0,71
15	Industria Alimenticia General	0,51
8	Transporte de carga	0,51
20	Muebles / Carpintería	0,51
17	Plásticos	0,30
4	Maquinaria Agrícola	0,30
31	Software	0,10
27	Judiciales	0,10
Total		100

Fuente: elaboración propia en base a datos provistos por la Secretaría de Empleo, MTEySS.

Finalmente, resulta interesante destacar que los proyectos de Entrenamiento para el Trabajo que se ejecutaron en la Provincia tuvieron una duración de 6 meses.

La política de empleo joven en argentina
Estudio comparado de la gestión de un programa en dos provincias

Como se mencionó en la descripción del Programa en el capítulo 4.1, una vez que las empresas finalizan la ejecución del Proyecto de Entrenamiento para el Trabajo aprobado, tienen la posibilidad de incorporar como trabajadores a los jóvenes entrenados mediante el Programa de Inserción Laboral (PIL).

En este sentido, en la Provincia de Tucumán se insertaron laboralmente en el marco del Programa Inserción Laboral un total de 1.606 jóvenes que previamente se habían entrenado en una empresa privada (Ver, Cuadro N° 5).

Cuadro N° 5 – Cantidad de Jóvenes que se insertaron en un empleo de calidad en el marco del Programa de Inserción Laboral, Provincia de Tucumán.

Mes de inicio	Proyectos	Jóvenes
Junio	2	11
Julio	0	0
Agosto	1	1
Septiembre	2	3
Octubre	94	189
Noviembre	89	189
Diciembre	93	147
Subtotal 2007	281	540
Enero	81	102
Febrero	46	57
Marzo	45	60
Abril	76	131
Mayo	65	90
Junio	106	143
julio	64	96
Agosto	52	61
Septiembre	65	89
Octubre	78	95
Noviembre	47	67
Diciembre	47	75
Subtotal 2008	772	1.066

La política de empleo joven en argentina
Estudio comparado de la gestión de un programa en dos provincias

Total 2007 - 2008	1.053	1.606
--------------------------	--------------	--------------

Fuente: elaboración propia en base a datos provistos por la Secretaría de Empleo, MTEySS.

Esto significa que aproximadamente el 26,3% de los jóvenes que finalizaron su entrenamiento se incorporaron como trabajadores en una empresa privada en el marco del Programa PIL.

4.3.2- Provincia de San Juan

El Convenio Marco firmado para implementar el Programa de Entrenamiento para el Trabajo de Jóvenes entre el Gobierno de la Provincia de San Juan y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social tenía como meta entrenar a 1.000 jóvenes desocupados de entre 18 y 25 años de edad.

El Programa comenzó a ejecutarse en el mes de marzo de 2008. Desde que inició el programa hasta el mes de diciembre del 2008, se adhirieron como prestadoras del programa un total de 199 empresas privadas.

En cambio se inscribieron alrededor de 7.583 jóvenes al programa quienes completaron su historia laboral.

Por otro lado, se aprobaron 270 proyectos de entrenamiento que involucraron un total de 680 jóvenes de 18 a 25 años de edad. O sea que solo un 8,9% de los jóvenes que se inscribieron comenzaron a entrenarse en una empresa privada.

La política de empleo joven en argentina
Estudio comparado de la gestión de un programa en dos provincias

Cuadro N°1 – Cantidad de Empresas adheridas, Proyectos Aprobados y Jóvenes que se entrenaron según mes de aprobación del Proyecto de Entrenamiento para el Trabajo, Provincia de San Juan.

Mes de inicio	Empresas	Proyectos	Jóvenes
2008			
Abril	1	2	6
Mayo	28	28	110
Junio	21	21	71
Julio	60	16	28
Agosto	32	45	125
Septiembre	23	35	70
Octubre	31	45	106
Noviembre	38	44	101
Diciembre	29	34	63
Total 2008	263	270	680

Fuente: elaboración propia en base a datos provistos por la Secretaría de Empleo, MTEySS.

La mayoría de los proyectos aprobados se ejecutaron en el Municipio Capital de la provincia (72,7%); mientras que el 27,3% restante de los proyectos de entrenamiento se desarrollaron en 9 municipios³³ de la provincia (Cuadro N° 1). Esto significa que 9 Municipios de la provincia no contaron con presentaciones de proyectos por parte de empresas privadas. Al respecto, debe recordarse que la mayor cantidad de locales se encuentran en el Municipio Capital así como la presencia de la Oficina de Empleo Provincial y Municipal que articularon el trabajo pudiendo duplicar el impacto del programa.

Cuadro N° 2 - Proyectos de Entrenamiento para el Trabajo ejecutados según localización, Provincia de San Juan.

³³ Ellos son: Rawson, Santa Lucía, Rivadavia, 25 de Mayo, Chimbas, Caucete, Sarmiento, 9 de Julio y Pocito.

La política de empleo joven en argentina
Estudio comparado de la gestión de un programa en dos provincias

Municipio	Distribución
Capital	72,7
Rawson	8,0
Santa Lucía	4,8
Rivadavia	3,2
25 de Mayo	3,2
Chimbas	2,7
Caucete	3,7
Sarmiento	0,5
9 de Julio	0,5
Pocito	0,5
Total	100,00

Fuente: elaboración propia en base a datos provistos por la Secretaría de Empleo, MTEySS.

La mayor concentración de proyectos para entrenar jóvenes, teniendo en cuenta el sector de actividad de la empresa adherida se observó en el sector Administración y comercio (58,8%). Luego, le siguieron: Turismo y Gastronomía (8,0%), Metalurgia y Metalmecánica (4,8%), Servicios Personales, Mantenimiento General y Construcción, que concentraban el 3,7% de los proyectos respectivamente –Ver Cuadro N° 3-. Sin embargo, recuérdese que los principales sectores productivos de la provincia son el vitivinícola, la horticultura y el olivo.

Cuadro N° 3 - Proyectos de Entrenamiento aprobados según sector de actividad de la empresa, Provincia de San Juan.

Sector de Actividad	Distribución
Administración y comercio	58,8
Turismo y gastronomía	8,0
Metalurgia y metalmecánica	4,8
Servicios personales	3,7
Mantenimiento general	3,7
Construcción	3,7
Industria Alimenticia General	2,6
Textil	2,1

La política de empleo joven en argentina
Estudio comparado de la gestión de un programa en dos provincias

Pastelería	2,1
Vitivinícola	1,6
Plásticos	1,1
Transporte de carga	1,1
Madera / Aserradero	1,1
Mecánica del automotor	1,1
Indumentaria	1,1
Frutícola, hortícola, vitícola, olivícola y viveros	0,5
Muebles / Carpintería	0,5
Cerámicos	0,5
Software	0,5
Calzado	0,5
Pesca	0,5
TOTAL	100

Fuente: elaboración propia en base a datos provistos por la Secretaría de Empleo, MTEySS.

Por otro lado, teniendo en cuenta el puesto en el que se entrenaba el joven se observó que el sector Administración y comercio concentraba el 58,6% de jóvenes. Luego, le siguieron: Turismo y Gastronomía (6,0%), Construcción (5,0%), Textil (5,0%), Metalurgia y Metalmecánica (4,7%) y, Servicios Personales (4,1%) –Ver Cuadro N° 4-. Es decir, que los entrenamientos se concentraron en sectores que demandan un perfil con poca o nula calificación para poder ingresar; similar al de los jóvenes que participaban en el Programa. Lo que a su vez, resulta atractivo para las empresas ya que el entrenamiento brinda la posibilidad de poder capacitar al joven de acuerdo a la cultura organizacional e intereses / necesidades de la empresa.

Cuadro N° 4 – Jóvenes participantes según puesto de trabajo en el que se entrenaron, Provincia de San Juan.

Puesto en el que se entrena	Distribución
Administración y comercio	58,6
Turismo y gastronomía	6,0
Construcción	5,0

La política de empleo joven en argentina
Estudio comparado de la gestión de un programa en dos provincias

Textil	5,0
Metalurgia y metalmecánica	4,7
Servicios personales	4,1
Mantenimiento general	2,5
Industria Alimenticia General	2,5
Vitivinícola	1,9
Pastelería	1,9
Transporte de carga	1,6
Plásticos	1,2
Indumentaria	0,9
Frutícola, hortícola, vitícola, olivícola y viveros	0,6
Calzado	0,6
Mecánica del automotor	0,6
Madera / Aserradero	0,6
Muebles / Carpintería	0,3
Cerámicos	0,3
Software	0,3
Pesca	0,3
TOTAL	100

Fuente: elaboración propia en base a datos provistos por la Secretaría de Empleo, MTEySS.

El 98,9% de los proyectos ejecutados tuvieron una duración de 6 meses mientras que el restante 1,1% tuvieron una duración total de 3 meses.

Al igual que en la Provincia de Tucumán, los jóvenes que finalizaban su entrenamiento podían ser incorporados como trabajadores en el marco del Programa Inserción Laboral (PIL). Es así como, del total de jóvenes que finalizaron su entrenamiento en la provincia 36,6% se incorporaron como trabajadores en una empresa.

CONCLUSIONES

La política para jóvenes en Argentina no significó –por ahora- el desarrollo de una política a nivel nacional e integral como sucede en otros países en donde los jóvenes adquieren un conjunto de derechos recibiendo asistencia y acompañamiento no solo en materia de empleo sino también en otros déficits sociales como son la educación, salud, vivienda, organización familiar, desarrollo social, etc. y que Balardini identifica como “política de juventud”. Es así como aún debe decirse que en Argentina se han ejecutado programas aislados en cabeza de distintos organismos del Estado Nacional pero que es una deuda pendiente contar con una “política de juventud”.

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, ejecutó entre los noventa y hasta el año 2008 catorce (14) programas de empleo para jóvenes. Sin embargo, atendiendo a la clasificación realizada en el Capítulo 1, a partir de la implementación del “Programa Entrenamiento para el Trabajo de Jóvenes” en el año 2007 se produce un cambio en el diseño y gestión de los programas de empleo avanzando en un “programa de empleo – para jóvenes- con los tres componentes y otros”. O, por decirlo de otro modo, un primer programa de empleo que integra distintos componentes o prestaciones que venía diseñando e implementando la Secretaría de Empleo.

Con la puesta en marcha del Programa Entrenamiento para el Trabajo, empieza a vislumbrarse desde su diseño al sujeto –en este caso los jóvenes- como objeto de atención y acompañamiento en el Programa teniendo en cuenta su perfil formativo y ocupacional a partir del relevamiento de sus intereses formativos y experiencia laboral. Se busca a partir de este Programa que el joven desocupado sea partícipe activo en lo

La política de empleo joven en argentina
Estudio comparado de la gestión de un programa en dos provincias

que le suceda en el mercado de trabajo. Es decir, su participación activa o bien su inacción generará consecuencias con relación a su participación en el Programa, en particular, y a sus posibilidades de inserción laboral.

El rol estratégico que adoptaron los Gobiernos Provinciales formando parte del diseño y luego de la ejecución de un Programa es un antecedente y punto de inflexión en la política de empleo Argentina. Aunque también es de destacar que tanto el Gobierno Nacional, los Provinciales y la mayoría de los Municipales, pertenecían al mismo partido político: Frente para la Victoria. Esto permite suponer que la pertenencia a un mismo partido político podría haber colaborado en el trabajo conjunto y tripartito. Por otro lado, históricamente en Argentina el Estado Nacional intenta que el Estado Provincial se apropie en términos de ejecución de un programa que beneficia a sus habitantes. Y, lo que suele ocurrir es que el Estado Provincial permite o habilita la ejecución del Programa Nacional sin comprometer sus propios recursos -tanto financieros como humanos-. Sin embargo, en esta ocasión los gobiernos provinciales demostraron estar a la altura de las circunstancias -cuando la decisión política está tomada- en lo que respecta a la disponibilidad de recursos materiales, financieros como humanos. Además de que ambas provincias constituyeron una Oficina de Empleo Provincial que formó parte de la Red de Servicios de Empleo. Todo esto fue resultado de la asistencia técnica brindada por la Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo y el compromiso asumido por los funcionarios provinciales. También es de destacar, que la ejecución del programa de manera tripartita permitió dejar capacidad instalada en ambas provincias y sus correspondientes municipios en materia de programas de empleo, con equipos técnicos formados y fortalecidos.

La política de empleo joven en argentina

Estudio comparado de la gestión de un programa en dos provincias

Desde el punto de vista del diseño, el programa preveía entre sus objetivos específicos promover la finalización de los estudios formales obligatorios (primaria y/o secundaria). Sin embargo, en ninguna de las dos provincias se obtuvo evidencias concretas sobre el trabajo que realizaron en este sentido. Tampoco se cuenta con información cuantitativa en el sistema de gestión informático del Programa sobre jóvenes que hayan sido entrenados y certificado sus estudios. Quizás este es un aspecto a revisar desde el diseño y gestión del mismo, ya que la ausencia de credenciales educativas aún continua siendo una barrera para obtener un empleo de calidad.

También vale la pena destacar que el Programa Entrenamiento para el Trabajo de Jóvenes, fue una de las primeras experiencias en que cada uno de los actores que intervinieron en su ejecución, aportaron dinero en concepto de la ayuda económica mensual que se abonaba al joven que se entrenaba. Recuérdese que el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social y la empresa responsable del proyecto de entrenamiento para el trabajo abonaban cada uno la suma de \$225; mientras que los Gobiernos Provinciales abonaban \$50. Desde el punto de vista presupuestario y en el sistema de cuentas provincial, ambos gobiernos registraron este pago bajo el concepto de viático en el marco del Programa.

En lo que refiere a los resultados alcanzados y su relación con los contextos económico y social de ambas provincias, pareciera que el entrenamiento de jóvenes tiene su atractivo. Para los jóvenes por el elevado número de inscriptos en las provincias, pareciera avalar, tal como mencionaba el Informe de la OIT, que los jóvenes vulnerables continúan viendo la posibilidad de obtener un trabajo como un medio de

La política de empleo joven en argentina

Estudio comparado de la gestión de un programa en dos provincias

ascenso social y desarrollo personal. Como una oportunidad de modificar su realidad social. En cambio, para las empresas vinculadas a la Administración y comercio, los Servicios, y el Turismo y gastronomía independientemente del perfil productivo de la provincia pareciera que es una manera económica de formar trabajadores. Nótese que en ambas provincias la Administración y comercio concentraron el mayor número de proyectos de entrenamientos así como la mayor cantidad de jóvenes entrenándose. Y, este resultado puede deberse a la combinación de varios factores. Por un lado, que estos sectores de actividad requieren baja o nula calificación en los trabajadores a incorporar; perfil que coincide con el que poseen los jóvenes beneficiarios del programa (sin haber finalizado la escuela secundaria y poca o nula experiencia laboral). A la vez, se trata de sectores de actividad cuya formación laboral y práctica es sencilla de impartir en términos de profesionales a contratar³⁴ como en recursos económicos a destinar. El diseño curricular de un curso de administración o comercio no es costoso así como tampoco lo es en términos de insumos, lo que permite que la empresa pueda formar al joven “a medida” de sus necesidades. A su vez, puede agregarse que las principales actividades que se realizan en las capitales provinciales en términos de locales económicos tienen que ver con las actividades que mayor concentración de proyectos de entrenamiento hubo. Y, ante esta situación, un segundo desafío que tiene el Programa de Entrenamiento sería poder ampliar la presentación de proyectos en sectores de actividad dinámicos en términos de su participación en el PBG provincial y que permitan formar y entrenar a los jóvenes obteniendo un perfil con mayores conocimientos y calificación. En este sentido, se podría pensar en un esquema de mayores beneficios económicos para las empresas pertenecientes a sectores de la

³⁴ Ya que el propio personal de la empresa puede brindar la capacitación. Cobrando relevancia el rol del tutor que preveía el Programa de Entrenamiento.

rama industrial, seguidos por aquellas del sector primario y en menor medida del sector terciario. Así como también se podría armar trayectos de entrenamiento en función de la complejidad del puesto de trabajo, en donde primero se imparta una formación inicial fuera del organismo responsable del proyecto –pensando en un esquema de educación dual: certificación formal de determinados saberes más formación específica sectorial- y luego avanzar en la formación teórica y práctica en el puesto de trabajo en el marco de un proyecto de entrenamiento.

Resulta relevante destacar a pesar del perfil poco calificado que obtienen los jóvenes que se entrenan, la alta tasa de inserción laboral que hubo en ambas provincias. Esto permitiría apoyar la idea de que este programa resulta ser atractivo para el sector privado en función de la posibilidad que tienen de capacitar y educar a los jóvenes en un puesto de trabajo de acuerdo a sus necesidades y cultura organizacional, además de conocerlos durante un plazo de hasta 6 meses junto con los bajos costos que el entrenamiento representa, como se mencionaba previamente. Y, por su parte, desde el lado de los jóvenes pareciera que ellos son altamente demandados por las empresas dada la posibilidad que tienen de adaptarse rápidamente a las necesidades de la misma.

Siguiendo algunos aspectos del diseño del programa a partir de los resultados obtenidos, se podría pensar también en la posibilidad de ampliar el tipo de organismos que pueden participar en el Programa para así aumentar la variedad de entrenamientos según sector de actividad. Es decir habilitar, además de empresas privadas como organismos responsables de los proyectos, a organizaciones sin fines de lucro,

La política de empleo joven en argentina
Estudio comparado de la gestión de un programa en dos provincias

organismos públicos, entidades benéficas, fundaciones, etc. que podrían tener otro tipo de requerimientos y por tanto formular proyectos de entrenamiento vinculados con otros sectores de actividad diferentes a Administración y comercio.

Y, finalmente, como sucede con la mayoría de los programas sociales y de empleo en particular, se recomienda realizar una evaluación de impacto del Programa para efectivamente conocer no solo si se produjo una mejora en la calidad de vida de éstos jóvenes sino también si han podido desarrollarse laboralmente y permanecer activos en el mercado de trabajo.

ANEXO I

METODOLOGÍA

La formulación del proyecto de investigación para la maestría surge a partir del rol que desempeñé como técnica en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social diseñando programas de empleo en general y, luego especializándome en los problemas de empleo de los jóvenes. Es así como en un primer momento participé del diseño e implementación del Programa de Entrenamiento para el Trabajo de Jóvenes aquí analizado. Y luego, a partir de la experiencia de trabajo y la asistencia técnica brindada por algunas organizaciones sociales que trabajaban los problemas de empleo de los jóvenes, se diseñó y puso en marcha el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo.

Esta situación me permitió relacionarme con las personas objeto de la observación de manera muy particular y a intervenir en los hechos que son objeto de estudio en algunas oportunidades como participante total.

El conocimiento del Programa y mi participación en su gestión fue uno de los factores que posibilitó la obtención de información para este estudio así como el acceso para realizar entrevistas no estructuradas tanto a informantes claves como a funcionarios de todos los niveles y asesores provinciales y municipales.

La estrategia de investigación elegida fue la de del uso de fuentes documentales y estadísticas y, dentro de ella, se recurrió a la técnica de análisis de contenido. El material utilizado de base para la investigación lo constituyó el universo de actos administrativos que dieron forma a los programas de empleo para jóvenes entre los años 1990 y 2008. Asimismo, se incluyó el análisis la Ley N° 24.013 y documentos de circulación interna del área de empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

La política de empleo joven en argentina
Estudio comparado de la gestión de un programa en dos provincias

También es importante destacar la relevancia que tuvo para el Programa el registro de sus acciones en el sistema informático de gestión de la Secretaría de Empleo que permitió luego poder explotar la información y permitir presentar los resultados alcanzados.

BIBLIOGRAFÍA

- Bonacia Antonella y Danón Alejandro; “Informe Socioeconómico Productivo de Tucumán”; Secretaría Académica y Planeamiento, Proyecto Institucional de la Facultad Regional Tucumán (PIF), Universidad Tecnológica Nacional (UTN), Regional Tucumán, sin fecha, Provincia de Tucumán, Argentina. Recuperado de: http://www.frt.utn.edu.ar/pif/PIF_Informe_Socioeconomico.pdf
- Carcar, Fabiola; “La Política activa de empleo en la Argentina de los noventa: ¿mayor inclusión o mejor exclusión? Análisis de contenido, alcance y evolución de los programas de empleo y capacitación implementados por el Gobierno Nacional en la década del 90”, Tesis de Maestría, Director: Dr. Agustín Salvia, Maestría en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Argentina, 1997.
- Castillo Marín, Luis; “Políticas de Empleo en la Argentina”, Congreso ASET, Buenos Aires, Argentina, 2007.
- Censo Nacional de Población y Vivienda 2001; Resultados Alcanzados, Anuarios Estadísticos, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), Buenos Aires, Argentina, 2001.
- Censo Nacional Económico 2004-2005, Resultados para el total país y provincias por sectores económicos; Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: https://www.indec.gob.ar/cne2005_index.asp
- Gerber Elisabet y Balardini Sergio Compiladores; “Políticas de Juventud en Latinoamérica”, Argentina en perspectiva, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Académica de Argentina, y Friedrich Ebert Stiftung, Buenos Aires, Argentina, 2004.

La política de empleo joven en argentina
Estudio comparado de la gestión de un programa en dos provincias

- Informes de gestión y resultados alcanzados, Programa Entrenamiento para el Trabajo de Jóvenes; Dirección Nacional de Promoción del Empleo, Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Años 2007 y 2008.
- Informes de Prensa, Encuesta Permanente de Hogares, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), 1° Trimestre de 2007.
- Jacinto, Claudia; “¿Qué es la calidad en la formación para el trabajo de jóvenes de sectores de pobreza? Un análisis desde las estrategias de intervención”, En: Jacinto, C.; Gallart, M. A. (Coord.) Por una segunda oportunidad: la formación para el trabajo de jóvenes, Montevideo: Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (CINTERFOR), 1998. (Herramientas para la transformación, 6), pág. 311 a 338. Recuperado de: <http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/jacinto/pdf/jacinto11.pdf>
- Ley Nacional de Empleo, N° 24.013; sancionada por el Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina; Texto actualizado; 13 de Noviembre de 1991. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/412/texact.htm>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT); “Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil”, Primera Edición, Ginebra, Suiza, 2006.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT); Informe “Trabajo Decente y Juventud”, Argentina, Lima, Oficina Internacional del Trabajo, 2007.
- Ministerio de Economía y Producción, Subsecretaría de Programación Económica, Secretaría de Política Económica, Dirección Nacional de Programación Económica Regional; “*Panorama Económico Provincial, Provincia de Tucumán*”, Buenos Aires,

La política de empleo joven en argentina
Estudio comparado de la gestión de un programa en dos provincias

Argentina, Julio de 2006. Recuperado de:

<http://www.mecon.gov.ar/peconomica/dnper/default1.htm>

- Ministerio de Economía y Producción, Subsecretaría de Programación Económica, Dirección Nacional de Programación Económica Regional; “*Panorama Económico Provincial, San Juan*”, Buenos Aires, Argentina, Junio de 2005. Recuperado de:
<http://www.mecon.gov.ar/peconomica/dnper/default1.htm>
- Ministerio de Hacienda, Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias (DINREP); “Informe San Juan”, Buenos Aires, Argentina, sin fecha. Recuperado de
http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dinrep/Informes/archivos/san_juan.pdf
- Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, Secretaría de Planificación Económica, Subsecretaría de Programación Económica, Dirección Nacional de Planificación Regional y Dirección Nacional de Planificación Sectorial; “*Informes Productivos Provinciales, San Juan*”, Año 1, N° 3, Buenos Aires, Argentina, Agosto 2016.