



question

Periodismo / Comunicación  
ISSN 1669-6581

Esta obra está bajo una  
Licencia Creative Commons  
Atribución-NoComercial-Compartir Igual  
4.0 Internacional



Políticas de empleo en el neoliberalismo tardío. Un análisis del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo a partir del cambio de gobierno del año 2015

Matías Nicolás Reiri

Question/Cuestión, Nro.67, Vol.2, diciembre 2020

ISSN: 1669-6581

URL de la Revista: <https://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/>

IICom - FPyCS - UNLP.

DOI: <https://doi.org/10.24215/16696581e439>

**Políticas de empleo en el neoliberalismo tardío. Un análisis del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo a partir del cambio de gobierno del año 2015**

**Employment Policies in late neoliberalism. An analysis of the Jóvenes con Más y Mejor Trabajo Program from the change of government in 2015**

**Matías Nicolás Reiri**

Área Estado y Políticas Públicas

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Argentina

[matias.reiri@live.com](mailto:matias.reiri@live.com)

<https://orcid.org/0000-0001-5855-7571>

## **Resumen**

El presente trabajo hace un esfuerzo por identificar las principales dinámicas del modelo de gestión de las políticas de empleo destinadas a jóvenes en el neoliberalismo tardío en relación con el período productivo-inclusivo que lo precedió. Para ello se realiza un análisis del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, cuyo objetivo principal generar oportunidades de inclusión social y laboral para jóvenes de 18 a 24 años, y se intenta vislumbrar cuáles son los elementos que se modificaron y/o permanecieron tras el cambio de gobierno del año 2015.

## **Palabras clave**

Neoliberalismo Tardío, Políticas Públicas, Políticas de Empleo, Modelos de Gestión.

## **Abstract**

This work makes an effort to identify the main dynamics of the management model of employment policies aimed at young people in late neoliberalism in relation to the productive-inclusive period that preceded it. To do this, an analysis of the Jóvenes con Más y Mejor Trabajo program is carried out, whose main objective is to generate opportunities for social and labor inclusion for young people between 18 and 24 years of age, and an attempt is made to glimpse which elements were modified and/or remained after the change of government in 2015.

## **Keywords**

Late Neoliberalism, Public Policies, Employment Policies, Management Models.

## Introducción

A partir del año 2003 se inició en la Argentina un proceso de recuperación sociopolítica, institucional y socioeconómica por parte de los sucesivos gobiernos del Frente para la Victoria y de las presidencias de Néstor Kirchner (2003-2007) y de Cristina Fernández de Kirchner (2008-2011 y 2012-2015). Dichas gestiones se caracterizaron por una preminencia de la política sobre la economía a través de la promoción de un Estado más activo que dio lugar a un nuevo enfoque de gestión en políticas públicas que promovía la regulación del mercado, articulando demandas y a los movimientos de la sociedad civil desde un enfoque de derechos (Daniel García Delgado, 2013). En materia económica, los gobiernos mencionados anteriormente se enfocaron en priorizar el consumo interno y sustituir las importaciones, mientras que, en materia social, los esfuerzos se destinaron a generar inclusión a través de políticas sociales como la Asignación Universal por Hijo (1), Progresar (2) y el Plan Argentina Trabaja (3).

Tras el cambio de gobierno, producto de las elecciones del año 2015 que instalaron en el Poder Ejecutivo a la alianza *Cambiamos* con la fórmula Mauricio Macri – Gabriela Michetti, se sucedieron una serie de transformaciones económicas, sociales, políticas y culturales que formaron parte de un proceso más amplio denominado, por algunos autores, como *neoliberalismo tardío* (Daniel García Delgado & Agustina Gradin, 2017; Daniel García Delgado, Cristina Ruiz del Ferrier & Beatriz De Anchorena, 2018). Dicho proceso se ha caracterizado, entre otras cosas, por partir de una concepción global del Estado signada por un proyecto de tipo neoliberal, es decir, orientado

al restablecimiento de las condiciones para la acumulación del gran capital y la restauración del poder de clase (Martín Astarita, 2018). Entre los efectos inmediatos de las políticas económicas del *neoliberalismo tardío* se pueden identificar: la exclusión de una gran masa de la población del mercado laboral, una inflación que creció exponencialmente y la informalidad laboral como problemática estructural (Francisco Cantamutto, Agustina Constantino & Martín Schorr, 2019).

En materia de políticas públicas, una amplia diversidad de autores sostiene que este período retomó varios elementos propios del proceso neoliberal de la década de los 90' pero que, a su vez, presentó una serie de novedades que no pueden ser reducidas únicamente a las características propias del *New Public Managment*, sino que representan un proceso político singular producto de su época (Paula Canelo, Ana Castellani & Julia Gentile, 2018). Las políticas públicas serán consideradas aquí como un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. La importancia de estudiar las políticas públicas radica en el hecho de que es una promisorio manera de contribuir al conocimiento del Estado, en particular del Estado Argentino (Oscar Oszlak & Guillermo O'Donnell, 1976).

En el marco de este complejo proceso de cambio de modelo de Estado, el presente trabajo tiene como objetivo realizar un análisis del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (en adelante PJMyMT), programa destinado a generar oportunidades de inclusión social y laboral a través de acciones integradas que fue creado a partir de la resolución ministerial 497/2008 en el marco del Plan Integral de Empleo Más y Mejor Trabajo, diseñado por el Ministerio de Trabajo,

Empleo y Seguridad Social de la Nación y fue puesto en funcionamiento a través de acuerdos territoriales con distintos municipios. Posteriormente, en el año 2017 -luego del ascenso de la alianza *Cambiamos*- el PJMyMT pasaría, junto con otras políticas, a formar parte del programa Empleo Joven en lo que representó un esfuerzo por integralizar todas las acciones destinadas a la juventud.

Es a partir del análisis del programa mencionado que se intentará vislumbrar cuáles son las principales dinámicas del modelo de gestión de las políticas de empleo destinadas a jóvenes en el neoliberalismo tardío en relación con el período anterior, denominado por García Delgado y Ruiz del Ferrier como modelo *productivo-inclusivo* (2013). Los modelos -o estilos- de gestión representan la cristalización de un conjunto de discursos y saberes, prácticas de gestión y tecnologías de gestión sistematizadas a nivel micro, que son determinados por las características del régimen político, sus actores, los mecanismos de selección y de reclutamiento de los roles superiores, en el cual se inscriben y del cual son expresión (Gradin, 2013). A su vez, dichas prácticas son resultado de la propia experiencia de los diferentes actores en los procesos de gestión que, si bien se adecuan al marco normativo que las rige, lo transforman y resignifican a partir de su propia experiencia (Gradin, 2013).

Además, es importante remarcar que este trabajo adhiere a la afirmación que proponen Oszlak y O'Donnell (1976) con respecto a la inconveniencia de estudiar las políticas estatales y sus impactos como fenómenos discretos aislables de su contexto. Por este motivo el contexto no será entendido como un "objeto que está ahí", sino como una creación analítica que busca con la mayor economía posible situar el tema específico estudiado, respecto del

conjunto de factores indispensables para comprenderlo, describirlo y eventualmente explicarlo.

Para llevar a cabo el objetivo propuesto se realizará, en primera instancia, un recorrido por la teoría de los modelos de gestión a través de los dos períodos que se han mencionado anteriormente para, luego, realizar una caracterización del PJMyMT desde sus orígenes en el año 2008 hasta el año 2018 pasando por una serie de procesos de transformación en materia estatal. Para finalizar se propondrán una serie de reflexiones que apuntan a contribuir al desarrollo de análisis de políticas públicas a través de los diversos procesos de transformación del Estado, prestando particular atención a la manera en la que se articulan los modelos de gestión con dichas transformaciones y de qué manera se interrelacionan los procesos a nivel macro con las dinámicas de las políticas públicas.

### **Modelos de gestión pública: del Estado presente a la modernización del Estado.**

Si bien el debate por la definición del concepto gestión pública se encuentra aún en boga y no es el objetivo del presente trabajo realizar un recorrido exhaustivo por el mismo, es importante remarcar la relación que las maneras de concebir la gestión pública, los modelos de desarrollo y los tipos de Estado tienen. Esto no quiere decir que a cada tipo de Estado se corresponde de manera unívoca un tipo de gestión particular, sino que es a partir de esta relación, caracterizada por continuidades y rupturas, que se debería abordar un análisis integral de los modelos de gestión.

En este sentido, y como sostienen Bernardo Galinelli y Alejandra Migliore (2015), la gestión puede ser vista, por un lado, como la articuladora de los

recursos humanos, financieros, técnicos, organizacionales y políticos para la producción de bienes de consumo individual o colectivo que satisfagan las demandas de la sociedad, en donde se pone cierto énfasis en los problemas vinculados a la eficiencia y eficacia del conjunto de procesos a través de los cuales se articulan los recursos. Y, por otro lado, puede ser considerada como el espacio privilegiado en donde se construye la demanda, aludiendo a los problemas políticos que tienen lugar en la dinámica de la gestión y en donde se ponen en relación el aparato estatal con la sociedad.

A través de esta doble conceptualización de la palabra gestión se puede observar el doble sentido que se le da al término. Así, uno de los sentidos adquiere un carácter más amplio y relacionado con la gestión política, mientras que el otro es más específico y se vincula con los procesos y herramientas necesarias para la distribución, el manejo y articulación de los recursos.

El presente trabajo retoma los conceptos propuestos por Gradin (2013) para lograr una caracterización de los modelos o estilos de gestión, los cuales son considerados como un proceso integral de transformación de la realidad que implican, desde la definición de la cuestión, su formulación en problema, el diseño de la política, su implementación y evaluación. Estos procesos integrales de gestión de una política presentan diferentes estilos según el régimen político en el cual se insertan, es decir según las formas de acceso al poder; y las características de las relaciones de interdependencias intra burocráticas, es decir las formas de ejercer dicho poder.

En este sentido, las políticas y los programas son el resultado de complejos procesos de interacción, negociación y compromiso que involucran una diversidad de actores quienes definen el entramado de intereses y que concentran desiguales capacidades de control, diferentes tipos y cantidades de

recursos y habilidades, y los estilos o modelos de gestión van a depender de la composición del entramado de intereses en el cual se insertan los diferentes actores intervinientes. De esta forma, cada política pública genera su propio entramado de organizaciones e intereses conectados entre sí, y son estos actores, con un perfil determinado, sus características, intereses, perspectivas y recursos de poder quienes moldean y construyen las formas, procedimientos y mecanismos presentes en el proceso de gestión de determinado programa o iniciativa (Gradin, 2013).

En una dirección similar, María Laura Pagani Pagani y María Eray Arce (2017) destacan que realizar un análisis integral de las instituciones implica reconocer que las mismas no se reducen ni a sus estructuras formales ni a los sistemas de roles que definen las funciones establecidas para el logro de los objetivos, sino que además están compuestas por rutinas, conocimientos e interacciones que se producen en el ámbito informal de las dinámicas cotidianas. Por este motivo, además de las dimensiones de análisis tradicionalmente analizadas al momento de pensar a las organizaciones, las autoras proponen incorporar aquellas vinculadas al mundo simbólico y cultural como un aspecto para tener en cuenta, tal como lo hace el enfoque de las capacidades estatales (Pagani & Arce, 2017).

La idea de que cada política pública genera su propio entramado de organizaciones e intereses también es propuesta por Oszlak y O'Donnell (1976) en la medida que afirman que la heterogeneidad y la autonomía relativa de las unidades del Estado generan conflictividades crecientes al interior del mismo en la disputa por posicionamiento, poder o recursos. Según los autores, esto puede generar que una multiplicidad de políticas públicas continúe a pesar de las transformaciones en el modelo de desarrollo y en el modelo de Estado.

A partir de lo mencionado anteriormente, y prestando particular atención a la relación existente entre Estado, modelo de desarrollo y modelo de gestión, es posible identificar dos períodos que han articulado de manera diferente dicha relación: en primer lugar, el período que se inicia en el año 2003 con la presidencia de Néstor Kirchner y culmina en el año 2015 tras dos presidencias consecutivas de Cristina Fernández de Kirchner, estuvo caracterizado, entre otras cosas, por un esquema económico basado en un relanzamiento productivo que buscó reconstruir el círculo virtuoso keynesiano de pleno empleo, mercado interno, fortalecimiento fiscal e inversión social, cuidando, a diferencia del desarrollismo clásico, los equilibrios fiscales y del comercio exterior a la vez que vuelve a poner en un lugar central la intervención estatal en la regulación social y la inversión económica (Horacio Cao, Arturo Laguado Duca & Maximiliano Rey, 2018).

En lo que hace a la gestión estatal, el giro *nacional-popular* o del *modelo productivo-inclusivo* implicó un retorno a varios conceptos que la mirada gerencialista de la década de los 90' había dejado atrás. El más importante de ellos fue la vuelta hacia el Estado como elemento básico del ordenamiento social a partir de una *recentralización* del Estado (Sergio De Piero, 2012) con el fin de recuperar su capacidad de intervención en la esfera social, política y económica. A su vez, dicho modelo promulgó como objetivo central, en materia de política social, la inclusión social a través del trabajo (Estela Grassi, 2012).

El cambio de gobierno del año 2015 representó un acontecimiento inédito no sólo por ser la primera vez que una fuerza política orgánica de derecha lograba acceder al poder a través del voto popular, sino también por un nuevo advenimiento del debate en torno al Estado y, sobre todo, a la gestión pública (Astarita, 2018). Las políticas propias del proceso *nacional-popular* o *productivo*

*inclusivo* fueron remplazadas por políticas neoliberales formuladas con participación directa de *CEO*'s de empresas transnacionales y de grandes grupos económicos de capital nacional que pasaron a ocupar cargos en los gabinetes ministeriales. Es decir que, a partir del año 2015, tanto en la Argentina como en otros países de la región se pueden identificar claras señales de gobiernos de derecha que intentaron volver hacia políticas de libre mercado (García Delgado, 2018).

En este marco, el gobierno de *Cambiamos* hizo un llamado a realizar un proceso de modernización del Estado con una fuerte impronta instrumental y como principal herramienta para superar los elementos negativos heredados de la gestión anterior con el objetivo principal de lograr un Estado innovador, flexible, con recursos humanos capacitados, estructuras simples e integradas merced a sistemas digitales que devendrían, según esta propuesta, en un Estado transparente, capaz de rendir cuentas claras y convincentes (Claudia Bernazza, 2016).

En términos de García Delgado (2018), dicho proyecto modernizador se basó en la desburocratización, el concepto de ventanilla única, es decir, de mayor eficacia, transparencia, diálogo y aumento de capacidades digitales a la administración pública. Fue una apuesta a la tecnología, de avanzar hacia una gestión pública más orientada a la satisfacción de las crecientes y heterogéneas demandas de la ciudadanía desde lo técnico, sectorial y digital. En este sentido, el Estado debía ser garante de la seguridad jurídica de los negocios, y para ello, requería de mayores capacidades y de profesionalización del empleo público.

## **El problema del desempleo juvenil y el surgimiento del programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo**

Los problemas y desafíos que enfrentan los jóvenes han adquirido una relevancia creciente en la agenda de políticas públicas a nivel global y Argentina no ha constituido una excepción. Efectivamente, los jóvenes han presentado -y presentan- problemas de inserción laboral y, una vez que han ingresado al mercado de trabajo, muestran ser más vulnerables a los riesgos asociados al mismo. A nivel agregado, esto se traduce en pérdidas de productividad de la economía y, consecuentemente, en un obstáculo para un desarrollo económico y social inclusivo y para la construcción de ciudadanía (Evelyn Vezza & Fabio Bertranou, 2011).

Las sucesivas crisis económicas a nivel nacional e internacional han puesto de manifiesto que los jóvenes son los primeros en *salir* del empleo, mientras que son los últimos en *volver a ingresar* una vez que la economía alcanza un sendero de recuperación. Numerosos estudios han dado cuenta de cómo los problemas de inserción y estabilidad en el empleo tienen consecuencias profundas sobre las trayectorias laborales futuras (Vezza & Bertranou, 2011).

En este contexto surge el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (4) a partir de la resolución ministerial 497/2008 en el marco del Plan Integral de Empleo Más y Mejor Trabajo, diseñado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. Es puesto en funcionamiento a través de acuerdos territoriales con distintos municipios, formando una Red de Oficinas de Empleo (5) que brindan una diversidad de servicios: apoyo a la búsqueda de empleo y a la inserción laboral, intermediación laboral y orientación a toda la población. En este sentido, el objetivo principal del programa es generar oportunidades de inclusión social y laboral a través de acciones integradas que

les permitan a los jóvenes: identificar su perfil profesional en el cual deseen desempeñarse, finalizar su escolaridad obligatoria, realizar experiencias de formación y/o prácticas calificantes en ambientes de trabajo, iniciar una actividad productiva de manera independiente o bien insertarse en un empleo (6).

Las Oficinas de Empleo cuentan con agentes dedicados a distintas funciones: tutores, consagrados al acompañamiento y orientación de los jóvenes en sus distintas actividades; relacionadores, dedicados al vínculo con empresas y organizaciones para la realización de “entrenamientos laborales” y a su supervisión; y orientadores, que se encargan de las tareas de coordinación de las distintas actividades propuestas desde el programa.

Su población destinataria son jóvenes de 18 a 24 años con residencia permanente en el país que no hayan finalizado sus estudios formales, y se encuentren desocupados o sin un trabajo registrado legalmente. El recorrido de los jóvenes por el Programa comienza con un curso denominado POI, que tiene una duración de dos meses, en el cual los jóvenes desarrollan un proyecto formativo ocupacional, adquiriendo al mismo tiempo herramientas y conocimientos básicos para acceder y poder desempeñarse en el mundo laboral.

Una vez finalizado este, los jóvenes acuden a la oficina de empleo local, la cual los deriva a las siguientes líneas dentro del programa: a) Terminalidad educativa; b) Cursos de formación profesional; c) Entrenamiento laboral – prácticas calificantes rentadas dentro de un organismo público o privado- y d) Micro emprendimiento – teniendo la posibilidad de iniciar un proyecto asociativo o individual para realizar un emprendimiento productivo recibiendo instrucción durante un mes y medio sobre nociones básicas de administración, producción

y comercialización. Una vez aprobada la factibilidad del este recibirán un subsidio para su ejecución, con lo cual podrán adquirir maquinaria e insumos. Dicho programa se enmarca en los pilares de la creación de empleo, la reducción de la pobreza y la inclusión social. A su vez, es parte de un contexto que presentó características propias que diferían del período neoliberal anterior, entre las cuales es posible identificar: el incremento de la cantidad de beneficiarios de los planes y políticas y de los montos presupuestarios, la adopción de las primeras políticas activas de empleo y la creciente intervención reguladora del ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social por medio de las oficinas municipales de empleo y del ministerio de Desarrollo Social, que contribuyeron en un contexto de fuerte crecimiento económico a reducir el desempleo y el subempleo, así como los más graves desequilibrios cuantitativos y cualitativos entre oferta y demanda de la fuerza de trabajo (Julio César Neffa, 2012).

Como se mencionó anteriormente, esta política es creada en el año 2008 y pone de manifiesto una visión particular, no solo de un modelo de desarrollo a partir de incentivos a la estructura productiva con fuerte hincapié en la generación de empleo como mecanismo de inclusión social, sino también del Estado -y del aparato del Estado- como principal actor en la concreción de dicho desarrollo. Cabe destacar que la eficacia de cualquier política sociolaboral depende de la articulación coherente con políticas económicas, educacionales, sociales, sin olvidar las de innovación científica y tecnológica. En este sentido, teniendo en cuenta la volatilidad del contexto en el cual se insertan, las políticas de empleo requieren su complementación e integración coherente con políticas nacionales macroeconómicas y sociales, que introduzcan cambios institucionales y que adopten nuevas normas laborales.

La condición que deberían cumplir las políticas de empleo para ser viables, sustentables y con continuidad son: fijación de objetivos viables, asignación de recursos, determinación de prioridades, implementación, seguimiento y evaluación. En todas esas instancias deberían participar representantes de los actores sociales (Neffa, 2011).

Sin embargo, si bien este programa se origina en un contexto general caracterizado por un esquema económico basado en un relanzamiento productivo, Juan Agustín Bampi (2015) destaca que el PJMyMT establece como principal diagnóstico de la exclusión de los jóvenes del mundo laboral a sus deficiencias personales vinculadas al déficit de capital humano, sin tener en cuenta otros factores supeditados con carencias estructurales tales como los de vivienda y/o salud.

Esta misma lógica individualizante se encuentra en la relación entre el Estado y los individuos, por lo que la responsabilidad colectiva del Estado social se traslada a la responsabilidad personal del ciudadano individual. De esta manera, los problemas de pobreza, exclusión y desempleos no son conceptualizados como problemas estructurales, sino centrados en las carencias de los sujetos quienes no cuentan con activos como formación, motivación y experiencia mostrando cierta continuidad con la lógica de las políticas sociales de la década de los 90´.

### **Cambio de gobierno: ¿cambio en el modelo de gestión?**

En los años previos al cambio de gobierno del año 2015 la cantidad de beneficiarios y beneficiarias del PJMyMT había disminuido con respecto a los años anteriores (ver Figura 1). A su vez, una multiplicidad de procesos evaluativos (Oscar Madoery, 2011; Ministerio de Trabajo de la Provincia de

Buenos Aires, 2010; Paula Forteza, 2012; Isolina Zerda y Lourdes Ríos Avellaneda, 2012) destacaron el impacto, en general, positivo que ha tenido esta política durante su trayectoria desde el año 2008 hasta el año 2015.

Entre otras cosas se rescatan el reingreso al sistema educativo de beneficiarios y beneficiarias, lo que no sólo contribuyó a mejorar las condiciones de empleabilidad de los y las jóvenes, sino que constituyó una dimensión que, por si misma, generó ciudadanía. En este sentido, el PJMyMT ha bregado por producir una multiplicidad de mecanismos de inserción educativa que intentó, en gran medida, tener en cuenta el contexto en el que los y las beneficiarias se encontraban inmersos e inmersas.

En términos generales se coincide que es un programa que ha influido positivamente en los aspectos subjetivos e identitarios de los jóvenes ya que promovió procesos de empoderamiento, propició la constitución de ciudadanías en lugares donde antes sólo había exclusión, reforzó los vínculos sociales e interinstitucionales al intervenir con un sujeto en el marco de una red de relaciones y, por último, fortaleció los vínculos entre el Estado y la sociedad civil (Ministerio de Trabajo, 2010). Cabe destacar que la importancia de los procesos evaluativos radica en el hecho de que representan la relación entre conocimiento y acción, a la vez que inciden en la calidad institucional en términos de resultados. Como señala Amaya (2016) «No se puede buscar y lograr calidad institucional sin evaluación» (p. 124).

BENEFICIARIOS SEGÚN POLÍTICA*	Último Mes	2003-2007	2013	2014	2015	TOTAL 2003-2015
PROGRAMA JEFES DE HOGAR	-	2.095.590	-	-	-	2.099.095
SEGURO DE CAPACITACION Y EMPLEO	108.887	75.498	166.357	124.112	150.911	601.382
JOVENES CON MAS Y MEJOR TRABAJO	97.098	-	259.700	223.316	196.914	767.604
OTROS PROGRAMAS NACIONALES DE EMPLEO <sup>1</sup>	114.574	568.681	231.368	235.938	223.391	1.889.117
BECAS E INCENTIVOS	60.850	261.065	87.754	95.024	109.400	930.377
PLAN MAYORES	-	75.132	150	-	-	75.132
<b>Total de Personas en Políticas de Transferencia de Ingreso de la Secretaría de Empleo</b>	375.544	2.732.579	660.429	625.212	625.167	5.091.357
SEGURO POR DESEMPLEO	63.502	650.265	239.386	218.980	158.911	1.764.357

**Figura 1:** Beneficiarios según política (2013-2015), Seguimiento y evaluación del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2015.

Tras el cambio de gobierno del año 2015, y con la alianza *Cambiamos* en el poder, la concepción de Estado se vio trastocada en función de otro modelo de desarrollo, caracterizado por la preponderancia del libre mercado y la demonización del intervencionismo estatal, el cual emergió como principal causante de las problemáticas políticas, económicas, sociales y culturales del país.

No es sino hasta el año 2017 que tiene lugar la, quizás, principal transformación en relación con el PJMyMT en particular, y a las políticas de empleo y seguridad social en términos más generales. A partir de la Resolución 944/2017 el entonces Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social propuso una serie de modificaciones de una multiplicidad de políticas y

programas, entre ellos el PJMyMT, en la búsqueda de mayor integralidad y eficiencia en la utilización de los recursos.

Luego, en el año 2018 y a partir del Decreto de Necesidad y Urgencia 801, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social sería abolido y se distribuirían sus funciones en Secretarías establecidas en diversos Ministerios. Por ejemplo, las funciones de empleo pasarían a formar parte de una Secretaría dependiente del Ministerio de Producción y Trabajo. A su vez, las funciones relacionadas con seguridad social fueron transferidas a una secretaria dependiente del Ministerio de Salud y Desarrollo Social.

Los efectos inmediatos de la reducción del Ministerio a Secretaría fueron: pérdida de autonomía, relegación de independencia presupuestaria, menor peso simbólico con respecto al rango ministerial, recorte de personal, recorte de presupuesto, entre otros. La resolución se encuentra en consonancia con los principales postulados del *New Public Management* y la idea de un Estado más inteligente, más ágil y, sobre todo, más chico. En términos de Bernazza (2016), este modelo de gestión propuso la ilusión de una maquinaria aceitada y perfecta, la cual sería garantía de eficiencia y eticidad, mientras negaba la complejidad de un cuerpo estatal o, lo que resultó más preocupante, que negaba a la política la responsabilidad de crearlo y conducirlo.

En relación con el PJMyMT, pasaría a formar parte del *paraguas* de Empleo Joven, una política integral de programas y acciones destinadas a jóvenes entre 18 y 24 años. Estas acciones estaban orientadas a la capacitación, la terminación de estudios, entrenamientos laborales o a generar un emprendimiento propio. Entre los programas que pasaron a formar parte de Empleo Joven como política integral se encontraban: Programa de Entrenamiento para el Trabajo, Programa de Inserción Laboral, Programa de

Empleo Independiente, Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR), Seguro de Capacitación y Empleo y Seguro por Desempleo, entre otros.

En este conjunto de acciones mencionadas anteriormente se puso de manifiesto la desconexión que existió entre la problemática del empleo y las problemáticas de la inclusión social en el *neoliberalismo tardío*. Por esta razón, gran parte de las acciones construidas se encontraban destinadas a generar incentivos para que las empresas incorporen personal a partir de una serie de beneficios, los cuales podían ir desde exención de pago de aportes patronales a precarización laboral en programas de entrenamientos.

Sin embargo, cabe destacar que el PJMyMT, como una de las acciones de Empleo joven, mantuvo su funcionamiento original con el agravante -no menor- de depender de una Secretaría y no de un Ministerio. En este sentido, la trayectoria del programa, por inercia, costo político o tradición, continuó sin grandes modificaciones con respecto a su diseño original, lo que pone de manifiesto que la transición de un modelo de gestión a otro con características diferentes no tuvo lugar de manera tajante, sino que estuvo atravesada por un sinfín de continuidades con respecto a modelos anteriores. Estas continuidades muchas veces se establecen en las diferentes agencias del Estado y hacen a la heterogeneidad y conflictividad creciente de la que hablan Oszlak y O' Donnell (1976).

En el marco del *neoliberalismo tardío* la continuidad de esta política *chocó* con un modelo económico que no promovió el mercado interno, no generó empleo de calidad, ni elaboró políticas redistributivas. De este modo se generó un sistema de protección social compensatorio que concentró los recursos disponibles en los sectores más empobrecidos, mitigando los problemas que

aquí surgieron y teniendo un rol de contención social más que de inclusión social. Así, en este período, el PJMyMT se concentró en asistir a jóvenes con la finalidad de capacitarlos para un mercado laboral deteriorado por el modelo de desarrollo y que no tenía mucho para ofrecer.

### **Reflexiones finales**

Es evidente que el resurgimiento del *New Public Management* apareció como principal tendencia del gobierno de *Cambiamos* al momento de planificar y estructurar el amplio espectro de políticas públicas. Sin embargo, es posible destacar que no ha habido una ruptura marcada con el anterior gobierno en varios de los aspectos relacionados con las políticas de seguridad e inclusión social, aun teniendo en cuenta los intentos de reformas previsionales y las presiones del Fondo Monetario Internacional.

Además, se puede asegurar que, si bien han existido cambios, no hay una tendencia que haya modificado las orientaciones de varias de las políticas que se habían implementado durante el período anterior. No obstante, existió una tensión entre la permanencia de las prestaciones antes mencionadas y una situación económica que se caracterizó por la exclusión de una gran masa de la población del mercado laboral, una inflación que creció exponencialmente y la informalidad laboral como problemática estructural del *neoliberalismo tardío*.

De este modo, así como el PJMyMT mostró, en un primer período, una continuidad con la lógica individualizante de la problemática del empleo propia del período neoliberal de los 90' a pesar de enmarcarse en un proceso más general de reactivación económica e inclusión social, el cambio de gobierno del año 2015 no representó una gran ruptura en la continuidad del programa. Esto puede visualizarse en la continuidad de los elementos subyacentes bajo los

cuales el programa se había estructurado, aún en un contexto de transformaciones económicas caracterizadas por el ajuste y la valorización financiera por encima del desarrollo productivo.

El recorrido realizado en el presente trabajo a través de las diversas características de los modelos de gestión propios del período *nacional-popular* y del *neoliberalismo tardío*, tuvieron como principal objetivo visualizar los encuentros y las diferencias que ambos comparten para, luego, analizar el PJMyMT en el marco del cambio de gobierno del año 2015. En este sentido es importante remarcar que, si bien son claras las transformaciones en el modelo de desarrollo, el modelo de Estado y el modelo de gestión entre un período y el otro, también es cierto que las continuidades son múltiples aún en las políticas que fueron más emblemáticas del kirchnerismo. Este es el caso del PJMyMT, política propia de un modelo de desarrollo caracterizado por la inclusión social a través del empleo que logró impactos positivos en gran parte de los/las beneficiarios/as del programa y que, llamativamente, logró *sobrevivir* al cambio de gobierno del año 2015.

Este trabajó intentó realizar un aporte al análisis de las relaciones existentes entre los cambios en el modelo de desarrollo, el modelo de Estado y el modelo de gestión, además de abonar a la idea de que las transformaciones que pueden manifestarse en alguno de ellos repercuten en los demás, pero no de manera lineal y unívoca. Esto se debe, en gran medida, que a nivel micro intervienen otra multiplicidad de factores, que no han sido analizados en detalle aquí pero que contribuyen a la heterogeneidad hacia el interior del Estado y, por ende, de las políticas públicas.

Cabe destacar que el análisis integral de los estilos de gestión puede aportar elementos novedosos al debate sobre la capacidad de los actores de desplegar

estrategias autónomas en relación con el Estado y a su propia participación en políticas públicas. En este sentido, el caso del PJMyMT y su continuidad podría ser analizado también a partir de un enfoque microsocial y brindar mayores pistas acerca de su permanencia, su grado de autonomía y las características del entramado de actores que lo configuran tal cual es.

### Notas

(1) Es una política que otorga una prestación no contributiva destinada a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina que no tengan otra asignación familiar y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal (Agis, Cañete & Panigo, 2010).

(2) Política dirigida a los trabajadores jóvenes (entre 18 y 24 años) desocupados, ocupados informalmente o con un salario menor a 3.600 pesos (año 2014), cuyos padres cumplan iguales requisitos y que exige, como contrapartida a la transferencia, continuar o retomar los estudios y presentar certificados de atención médica (Tamara Seiffer, 2015).

(3) Es una política cuyo objetivo central es la creación de oportunidades de inclusión sociolaboral a través de la creación de puestos de trabajo, fomentando la organización cooperativa y el desarrollo de capacidades desde una perspectiva multidimensional e integral de derechos (Cynthia Ferrari Mango, 2019).

(4) <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/empleojoven>

(5) Las Oficinas de Empleo Municipal (OEM) son entidades municipales con dependencia técnica de la Unidad de Servicios de Empleo (USE) del MTEySS y componen la Red Federal de OEM. La función de las OEM es la de brindar a

los trabajadores –desocupados y ocupados- y a los empresarios servicios de capacitación para el empleo y de intermediación laboral con el objetivo de relacionar la oferta y demanda de trabajo a nivel local y mejorar las capacidades laborales. Además, constituyen una vía de información, acceso y derivación de los trabajadores a los diversos programas sociales del Estado (Alejandro Casalis, 2011).

(6) El PJMyMT 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 (Mercedes Inés Grané, 2019).

### Referencias bibliográficas

- Agis, E.; Cañete, C. y Panigo, D. (2010). El impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina. Centro de Estudios E Investigaciones Laborales (CEIL). Empleo, Desempleo y Políticas de Empleo, (15), 1-75. Recuperado de: <http://www.ceil-conicet.gov.ar/wp-content/uploads/2013/12/edpe15.pdf>
- Amaya, P. (2016). Evaluación de políticas y programas públicos: Un aporte al fortalecimiento del Estado (Tesis de Doctorado). Recuperado de: <https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/386504/pna1de1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Astarita, M. (2018). Cambiemos y su modelo de Estado: Hacia un orden jerárquico y modernizador. En García Delgado, D.; De Anchorena, B. y Ruiz del Ferrier, C. (Comps.), *Elites y captura del Estado: control y regulación en el neoliberalismo tardío* (pp. 61-90). Ciudad Autónoma de

- Buenos Aires, Argentina: Área Estado y Políticas Públicas, FLACSO.  
Recuperado de: <http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2018/10/Flacso-Elites-y-captura-del-Estado.pdf>
- Bernazza, C. (2016). Bienvenidos al pasado. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 6(11), 23-27.  
<http://revistas.unla.edu.ar/perspectivas/article/view/1225/1059>
- Bampi, J. (2015). El Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y su incidencia en las trayectorias laborales de beneficiarios y ex beneficiarios (Trabajo final de grado). Recuperado de: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1132/te.1132.pdf>
- Boletín Oficial del 5 de septiembre de 2018, Decreto Nacional 801/2018, Decreto de Necesidad y Urgencia sobre Modificación de la Ley de Ministerios.
- Canelo, P.; Castellani, A. y Gentile, J. (2018). Articulación entre elites económicas y elites políticas en el gabinete nacional de Mauricio Macri. (2015-2018). En García Delgado, D.; De Anchorena, B. y Ruiz del Ferrier, C. (Comps.), *Elites y captura del Estado: control y regulación en el neoliberalismo tardío* (pp. 117-136). Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Área Estado y Políticas Públicas, FLACSO.  
Recuperado de: <http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2018/10/Flacso-Elites-y-captura-del-Estado.pdf>
- Cantamutto, F.; Constantino, A. y Schorr, M. (2019). El gobierno de Cambiemos en la Argentina: Una propuesta de caracterización desde la economía política. *el@tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, 17(67).  
<https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/elatina/article/view/3526>

- Cao, H.; Laguado Duca, A. y Rey, M. (2019). Luces y sombras del Estado Nacional Popular a principios del Siglo XXI. *GIGAPP Estudios Working Papers*, 5(98-110), 457-476.  
<http://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/118>
- Casalis, A. (2011). Servicio público de empleo: análisis de la política Oficinas de Empleo Municipal del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, en Argentina, entre 2005 y 2010 (Tesis de maestría). Recuperado de: <http://hdl.handle.net/10469/3881>
- De Piero, S. (2012). Los años kirchneristas: recentralizar al Estado. *Revista Aportes para el Estado y la Administración gubernamental*, (30), 169-179.
- Ferrari Mango, C. (2019). El régimen de implementación local de una política social en los espacios locales de gestión. Una mirada desde el Programa Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja en el Municipio de La Matanza (2009-2016). Serie de Tesis. Buenos Aires: Área Estado y Políticas Públicas, FLACSO. Recuperado de: <https://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/2019/01/17/libroferrarimango1/>
- Forteza, P. (2012). La implementación del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo en ámbitos subnacionales. Documento de trabajo N°94. Buenos Aires: Programa de Protección Social Área de Desarrollo Social, CIPPEC. Recuperado de: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/2414.pdf>
- Galinelli, B. y Migliore, A. (2015). Administración y gestión pública: ¿de qué hablamos cuando hablamos de gestión? En Pagani, M.L.; Payo M.A. y Galinelli, B. (comps.) *Estudios sobre Gestión Pública: aportes para la mejora de las organizaciones estatales en el ámbito provincial* (pp. 11-

- 34). La Plata: Subsecretaría para la modernización del Estado/CIC.  
Recuperado de:  
<https://libros.unlp.edu.ar/index.php/unlp/catalog/book/473>
- García Delgado, D. y Ruiz del Ferrier, C. (2013). El nuevo paradigma. Algunas reflexiones sobre el Cambio Epocal. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (1), 64-81. [https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1386646214\\_4-garcia-delgado-ruiz.pdf](https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1386646214_4-garcia-delgado-ruiz.pdf)
- García Delgado, D. y Gradin, A. (Comps.) (2017). *El neoliberalismo tardío: teoría y praxis*. Buenos Aires: Área Estado y Políticas Públicas, FLACSO. Recuperado de: <https://www.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2017/07/El-Neoliberalismo-tardio-Teoria-y-Praxis.pdf>
- García Delgado, D.; De Anchorena, B. y Ruiz del Ferrier, C. (Comps.) (2018). *Elites y captura del Estado: control y regulación en el neoliberalismo tardío*. Buenos Aires: Área Estado y Políticas Públicas, FLACSO. Recuperado de: <http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2018/10/Flacso-Elites-y-captura-del-Estado.pdf>
- García Delgado, D. (2018). Modernización y reforma del Estado en el Neoliberalismo tardío: Hacia el Estado pre-Social. Documento de coyuntura N.º 3. Buenos Aires: Área Estado y Políticas Públicas, FLACSO. Recuperado de: <https://www.flacso.org.ar/noticias/documento-de-coyuntura-modernizacion-y-reforma-del-estado-en-el-neoliberalismo-tardio/>
- Gradin, A. (2013). El proceso de integración política de los Movimientos de Desocupados a la gestión del Estado en la Argentina Kirchnerista: un análisis del estilo de gestión de los Programas Promotores Territoriales para el cambio Social y de Fortalecimiento y Participación de las Mujeres

- Juana Azurduy durante el periodo 2003 – 2009 (Tesis de maestría).  
Recuperado de:  
<https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/5493/1/TFLACSO-2013AG.pdf>
- Grané, M. (2019). La política de empleo joven en Argentina: estudio comparado de la gestión de un programa en dos provincias (Tesis de maestría).  
Recuperado de:  
<https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/xmlui/bitstream/handle/10469/15248/TFLACSO-2018MIG.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Grassi, E. (2012). Política socio laboral en la argentina contemporánea: alcances, novedades y salvedades. *Revista Ciencias Sociales*, 1-2(185-198), 135-136.
- Madoery, O. (2011). Más y mejor trabajo para todos: del Programa Jefes de Hogar al Programa Jóvenes. Políticas activas de empleo, Argentina 2003-2010. Sistematización y análisis integrado. Programa CEA-OIT. 1a ed. Buenos Aires: Oficina de País de la OIT para la Argentina.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (2008). Resolución 497/2008, Créase el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, con el objeto de generar oportunidades de inclusión social y laboral. Prestaciones, Buenos Aires.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (2010). Evaluación del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo: la mirada de los participantes. Versión Preliminar, Buenos Aires.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (2017). Resolución 944/2017, Buenos Aires.

- Neffa J.C. (2011). Políticas de empleo: dimensiones conceptuales y diversos componentes en Empleo, desempleo & políticas de empleo. CEIL- CONICET. N.º 8/Cuarto trimestre.
- Neffa, J.C. (2012). De las políticas pasivas a las políticas activas: análisis comparativo de las políticas públicas de empleo (1989-2011) en Empleo, desempleo & políticas de empleo. CEIL- CONICET. No 10/Segundo trimestre.
- Pagani, M.L. y Arce, M.E. (2017). El análisis de las organizaciones estatales. Un recorrido por distintos enfoques teóricos y metodológicos. En Camou, A. y Pagani, M.L. (coords.), *Debates teóricos y metodológicos actuales sobre las políticas públicas* (pp. 53-92). Buenos Aires: Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Recuperado de: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.546/pm.546.pdf>
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. En Kliksberg, B. y Sulbrant, J. (comps.), *Para investigar la Administración Pública* (89-138). Madrid: Instituto Nacional de la Administración Pública. Recuperado de: <https://e-tcs.org/wp-content/uploads/2017/03/Oszlak-ODonnell-1984-Estado-y-pol%C3%ADticas-estatales-en-Am%C3%A9rica-Latina-hacia-una-estrategia-de-investigaci%C3%B3n.pdf>
- Secretaría de Empleo. (2011). Resolución 764/2011, Apruébese el Reglamento del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, Buenos Aires.
- Secretaría de Empleo. (2008). Resolución 261/2008, Reglamento Operativo del Programa Jóvenes con más y mejor Empleo. Modelo de Convenio de Adhesión al Programa. Formularios, Buenos Aires.

- Seiffer, T. (2015). Asignación Universal por Hijo y PROGRESAR: ¿un cambio en la forma estatal de atendimento de la 'cuestión social' en Argentina? En Rossi, A.; Fernández, E. y Musso, E.P. (comps.), *Política asistencial, programas de transferencias monetarias condicionadas y Organismos Internacionales de Crédito en América Latina y el Caribe* (pp. 267-299). La Plata: Dynamis.
- Veza, E. y Bertranou, F. (2011). Un nexo por construir: jóvenes y trabajo decente en Argentina: radiografía del mercado de trabajo y las principales intervenciones. Buenos Aires: Oficina de País de la OIT para la Argentina. Recuperado de: [https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/nexo\\_jovenes\\_2011.pdf](https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/nexo_jovenes_2011.pdf)
- Zerda, I. y Ríos Avellaneda, L. (2017). Evaluación de impacto: Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. En LII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, noviembre 2017, Buenos Aires. Recuperado de: <http://mipyme.gob.ar/oeper/wp-content/uploads/2018/09/Zerda-y-Rios-Avellaneda-2017.pdf>