

# MAESTRÍA EN POLÍTICA Y GESTIÓN TERRITORIAL

---

Universidad Nacional de General San Martín Escuela de Política y Gobierno  
TESIS DE MAESTRÍA

## EVALUACIÓN DE IMPACTO PROGRAMA PRIMER PASO:

UNA POLÍTICA ACTIVA DEL MERCADO DE TRABAJO DE  
LA PROVINCIA DE CÓRDOBA DESTINADA A JÓVENES

---

**Alumna:** MARCEL PERALTA

**Director de Tesis:** DANIEL HERNÁNDEZ

---

**ABRIL 2023**

## PRÓLOGO

Esta investigación surgió en el marco de la Agencia de Promoción de Empleo y Formación Profesional de la provincia de Córdoba, creada durante la última gestión de Gobierno de José Manuel de la Sota, entre los años 2011-2015; y tuvo como objetivo analizar el desempeño del **Programa Primer Paso -PPP-**, el cual era la principal política activa de mercado de trabajo, orientada a facilitar la inclusión de los jóvenes<sup>1</sup> al mercado de trabajo de manera de contar con su primera experiencia laboral.

A partir de esta investigación se pretende responder cuál ha sido el impacto en términos de empleabilidad y su inserción y permanencia en el mercado de trabajo de los jóvenes que atravesaron por el Programa.

La evaluación de las políticas activas de mercado de trabajo -PAMT- implementadas en el territorio, en este caso el PPP de la provincia de Córdoba, tiene como propósito determinar si las intervenciones del programa produjeron los efectos deseados en los jóvenes, sectores de actividad, empresas a los cuales se destinó, intentando cuantificar el beneficio y evaluar si éstos son atribuibles al programa, una pieza importante en la generación de información y evidencia.

Sabemos que quienes se encuentran al frente del aparato estatal, no se privan de tomar decisiones por la falta de información adecuada, pero sin duda dicha debilidad **conspira contra la planificación de políticas públicas** en general, y de aquellas referidas al empleo en particular, empobreciendo su eficacia. Establecer una cultura de la evaluación sigue siendo un horizonte por perseguir para nuestros diferentes gobiernos, en sus diferentes niveles, nacional, provincial y local.

Quiero señalar que esta tesis es el resultado de innumerables apoyos. Debo comenzar agradeciendo a María Pía Vallarino quien me motivó a realizar la Maestría y quien junto a Oscar Madoery, me alentaron de manera permanente para la finalización de esta.

En especial, debo expresar mi reconocimiento a mi director de tesis Daniel Hernández, por su permanente acompañamiento, su inmensa vocación docente y por sus largas conversaciones, inteligentes y agudas, que me hicieron avanzar de manera significativa en la producción de este trabajo.

Luego, a David Trajtemberg, quien estuvo atento a mis preocupaciones respecto a los datos de mercado de trabajo utilizados en distintos períodos históricos, que dedicó tiempo aportando recomendaciones de escritura, y enriqueció el contenido con esclarecedoras discusiones teóricas. Agradezco su generosidad en compartir su conocimiento y experiencia.

Ciertamente esta tesis no hubiera sido posible sin la iniciativa del área de Evaluación del Banco de Desarrollo para América Latina -CAF- en las personas de Daniel Ortega y Lucila Berniel quienes propusieron realizar la Evaluación de Impacto del Programa Primer Paso; y por supuesto de Juan Grosso, Presidente de la Agencia de Promoción, Empleo y Formación Profesional del Gobierno de la Provincia de Córdoba, quien no dudo en someterse al proceso de evaluación, poniendo así de manifiesto su enorme compromiso con la política de empleo y su visión innovadora y de desarrollo de capacidades institucionales para la provincia. Le agradezco a él también, haberme asignado la responsabilidad de co-dirigir en representación de la Provincia, junto a la CAF, la investigación.

---

<sup>1</sup> Por los límites de espacio, se optó por emplear el masculino genérico clásico, pero se aclara que su uso incluye siempre a mujeres y varones.

Agradezco enormemente al equipo técnico de la Agencia, en especial a Alejandro Pizarro, Gerardo Otto, Gretel Tato y Macarena Ferrando quienes fueron clave para el desarrollo del trabajo de campo, tanto cualitativo como cuantitativo.

Una mención especial a la Universidad Nacional de Córdoba -UNC-, que realizó el trabajo de campo de la encuesta a los jóvenes y que aportó su prestigio y rigurosidad académica para el logro de los resultados. Quisiera agradecer a todos y a cada uno de los que ofrecieron su tiempo y sus relatos para la construcción del proceso investigativo que están a punto de conocer.

Por último, debo agradecer a mis amigos, compañeros y familiares. Porque desde diferentes lugares siempre me estimularon y en muchos casos han colaborado, para que esta tesis sea posible.

En especial a mis hijos, Ignacio, Lucas, Julia y Emilia Donisa, que como siempre me inspiran a creer que puedo lograrlo todo.

## RESÚMEN

Las políticas activas del mercado de trabajo -PAMT-, resultan hoy un instrumento fundamental de política que abarca un amplio abanico de opciones destinadas a mejorar la calidad de la oferta de trabajo, a través de programas de capacitación o **recalificación de mano de obra**; o de creación directa de empleo a partir del incremento de la demanda de trabajo, obras públicas, subsidios al empleo, programas de autoempleo y creación de microempresa, o de intermediación laboral para vincular a los trabajadores con el empleo mejorando la información y apoyando la búsqueda de empleo.

Dentro de ese abanico de políticas, en el presente trabajo haremos foco en aquellas **destinadas a los jóvenes** y analizaremos en especial las que lleva adelante la Provincia de Córdoba en general y del Programa Primer Paso en particular, como principal herramienta para brindar a los jóvenes de la provincia una primera oportunidad de experiencia laboral, a través de una práctica laboral rentada y su evaluación de impacto.

El interrogante principal de la investigación es: **¿Qué impactos en términos de calidad de empleo genera el PPP en aquellos jóvenes que participaron del Programa?** ¿Existen diferenciales en los resultados de la evaluación de impacto por **género**? ¿Existen diferenciales en los resultados de la evaluación de impacto del PPP por tamaño de empresa, por sectores de actividad, por territorios? ¿Qué barreras ayudan a derribar el PPP para aquellos jóvenes que participaron en el Programa? ¿Cómo impactan los procesos de institucionalización de estas políticas orientadas a los jóvenes?

En virtud de lo expuesto, la presente tesis intenta poner de manifiesto la importancia de los procesos de evaluación para el diseño de las políticas públicas y para la asignación pertinente de los recursos públicos. Finalmente, es importante destacar la importancia de la difusión y gestión del conocimiento de este tipo de experiencias de manera de poder generar **procesos de aprendizaje institucional hacia el resto de las organizaciones con similares PAMT**.

**PALABRAS CLAVE:** POLÍTICAS ACTIVAS MERCADO DE TRABAJO, PROGRAMA PRIMER PASO, INSERCIÓN LABORAL JOVENES, EMPLEABILIDAD, EVALUACIÓN DE IMPACTO.

## **I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES. INTRODUCCIÓN.**

## **II. MARCO TEÓRICO. LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE MERCADO DE TRABAJO. JÓVENES Y MERCADO DE TRABAJO.**

- II.1 Las políticas activas del mercado de trabajo: definiciones y clasificación
- II.2 Impacto y eficacia de las PAMT para el cumplimiento de sus objetivos y tipos de intervención
- II.3 Juventud y mercado de trabajo

## **III. ANÁLISIS DE UNA POLÍTICA DE DESARROLLO PROVINCIAL: EL PROGRAMA PRIMER PASO DE CÓRDOBA.**

- III.1 La institucionalidad: La Agencia de Empleo y Formación Profesional
  - III.1.1 La visión de la Agencia
  - III.1.2 Algunos rasgos distintivos de la política desarrollada
    - III.1.2.1 Diálogo sectorial
    - III.1.2.2 Pensar en trayectos formativos de manera sistémica
    - III.1.2.3 Los jóvenes, la prioridad
    - III.1.2.4 Abordaje territorial
    - III.1.2.5 Alianzas institucionales desarrolladas para potenciar la política de Formación Profesional y Capacitación Laboral.
- III.2 El Programa Primer Paso
  - III.2.1 Descripción General del Programa
    - III.2.1.1 Beneficiarios
    - III.2.1.2 Modalidad de Incorporación
    - III.2.1.3 Cupo de beneficiarios por Empresa
    - III.2.1.4 Método de Selección de Beneficiarios
    - III.2.1.5 Criterios de elegibilidad
    - III.2.1.6 Política global y/o sectorial a que pertenece el Programa
    - III.2.1.7 Justificación del Programa Primer Paso
    - III.2.1.8 Problema principal que el Programa intenta resolver
    - III.2.1.9 Efectos esperados del Programa en la población destinataria
    - III.2.1.10 Caracterización y cuantificación de población potencial y objetivo
    - III.2.1.11 Antecedentes presupuestarios
    - III.2.1.12 Personas con discapacidad
    - III.2.1.13 Localización territorial y puestos de trabajo

## **IV. LA EVALUACIÓN DE IMPACTO DEL PROGRAMA PRIMER PASO EDICIÓN 2012**

- IV.1 Una mirada sobre la región y los Programas de Primer Empleo
- IV.2 Metodología para la evaluación de impacto PPP
  - IV.2.1 Variables de Impacto
  - IV.2.2 Diseño Experimental
  - IV.2.3 Conformación de Grupos de Tratamiento y Control
  - IV.2.4 Relevamiento de datos
  - IV.2.5 Trabajo de campo cualitativo
  - IV.2.6 Líneas de exploración
  - IV.2.7 Análisis cualitativo de los Grupos Focales
    - IV.2.7.1 Matriz de análisis
    - IV.2.7.2 Expectativas iniciales
    - IV.2.7.3 Experiencia
      - IV.2.7.3.1 Proceso de inscripción y entrada

- IV.2.7.4 Experiencia en el lugar de trabajo
- IV.2.7.5 Atributos positivos y negativos
- IV.2.7.6 Supervisión
- IV.2.7.7 Formación
- IV.2.7.8 Situación laboral actual – Post PPP
- IV.2.7.9 Conclusiones preliminares
- IV.2.8 Análisis de las entrevistas en profundidad a los actores vinculados al PPP
- IV.3 Encuesta de Juventud y Empleo en Córdoba (EJEC)
- IV.4 Resultados Generales: Impactos Promedio del PPP
  - IV.4.1. Desempleo
  - IV.4.2 Informalidad Laboral
  - IV.4.3 Salarios y a la productividad laboral
  - IV.4.4 Resultados por subgrupos: Impactos heterogéneos del PPP
    - IV.4.4.1 Género
    - IV.4.4.2 Tamaño de empresa a la que postularon
    - IV.4.4.3 Nivel educativo alcanzado
    - IV.4.4.4 Zona geográfica
- IV.5 Debate sobre las hipótesis detrás de los hallazgos encontrados
  - IV.5.1 Análisis de la EJEC: efectos secundarios

## **V. REFLEXIONES FINALES**

- V.1 Algunos de los debates generados al interior de la Agencia a partir de los resultados de la Evaluación de Impacto.
  - V.1.1 Focalización del PPP
  - V.1.2 El rol de las Empresas
  - V.1.3 El rol del Gobierno
- V.2 Algunos consensos generales
  - V.2.1 Gobernanza
  - V.2.2 Primer empleo
  - V.2.3 Certificación de saberes y de la experiencia laboral
- V.3 Respecto de la evaluación de impacto del PPP. Principales hallazgos.
  - V.3.1 Formalidad laboral
  - V.3.2 Remoción de barreras
  - V.2.3 Impactos diferenciados
  - V.3.4 Efectos secundarios
  - V.3.5 Análisis Costo-beneficio
  - V.3.6 Efectos no deseados
- V. 4 Desafíos futuros para pensar las PAMT orientadas a los jóvenes
  - V.4.1 Post COVID19
  - V.4.2 Diseño de PAMT integrales

## **VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

## **VII. LISTA DE ABREVIATURAS**

## **VIII. ANEXOS**

- VIII.1 Anexo Marco Normativo PPP
- VIII.2 Anexo Guía De Pautas Grupos Focales Jóvenes / Intendentes Y Ongs PPP Con Discapacidad / Empresarios Que Tienen PPP / Funcionarios
- VIII.3 Anexo Formulario Encuesta (EJEC)

## I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES. INTRODUCCIÓN.

---

Las políticas activas del mercado de trabajo -PAMT-, resultan hoy un instrumento fundamental de política que abarca un amplio abanico de opciones destinadas a mejorar la calidad de la oferta de trabajo, a través de programas de capacitación o recalificación de mano de obra; o de creación directa de empleo a partir del incremento de la demanda de trabajo, obras públicas, subsidios al empleo, programas de autoempleo y creación de microempresa, o de intermediación laboral para vincular a los trabajadores con el empleo mejorando la información y apoyando la búsqueda de empleo.

Dentro de ese abanico de políticas, en este documento haremos foco en aquellas destinadas a los jóvenes, brindaremos un panorama de los diferentes Programas destinado a jóvenes en la región, y luego analizaremos en especial las que lleva adelante la Provincia de Córdoba, a través del Programa Primer Paso (PPP), como principal herramienta para brindar a los jóvenes de la provincia una primera oportunidad de experiencia laboral, a través de una práctica laboral rentada.

La gran cantidad de jóvenes sin empleo o con empleo informal es un fenómeno propio de países subdesarrollados y en vías de desarrollo.

De los resultados del informe Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil 2022 (OIT)<sup>2</sup> se desprende que la pandemia ha exacerbado los numerosos retos que afrontan los jóvenes de 15 a 24 años en el mercado de trabajo, al padecer desde principios de 2020 una pérdida porcentual de empleo mucho mayor que la de los adultos. El 2022 finalizó con 73 millones de jóvenes desempleados en todo el mundo, lo que constituye una leve mejora con respecto al valor registrado en 2021 (75 millones), si bien sigue habiendo seis millones de jóvenes desempleados más que antes de la pandemia de 2019.

La situación de los jóvenes es peor en el caso de las mujeres que en el de los hombres, lo que pone de relieve una relación empleo-población mucho menor. Durante el 2022 el 27,4% de las mujeres jóvenes de todo el mundo contaron con empleo, frente al 40,3% de hombres jóvenes. Ello pone de manifiesto que los hombres jóvenes son casi 1,5 veces más proclives a tener empleo que las mujeres jóvenes. La brecha de género, que ha dado pocas señales de reducirse a lo largo de los últimos dos decenios, es mayor en los países de ingresos medianos bajos, a saber, de 17,3 puntos porcentuales, y menor en los países de ingresos elevados, en los que se registran 2,3 puntos porcentuales.

En Argentina, la tasa de desempleo joven supera la media nacional y presenta las mayores tasas de informalidad laboral. Según un informe de Adecco Argentina y la ONG Cimientos del año 2022<sup>3</sup>, que se basa en un relevamiento de 172 empresas, el 46% de las compañías tiene dificultad para encontrar el perfil joven que busca. El 83,2% de los jóvenes percibe como principal traba el requisito de experiencia previa. Además, otras dificultades son la incompatibilidad horaria con sus estudios (52,2%) y la falta de oportunidades de trabajo formal (47,8%).

---

2 Los jóvenes desempleados en números: La tasa global de desempleo juvenil se proyecta en 14,9% en 2022 y el informe destaca las grandes disparidades entre regiones. En Europa y en Asia Central, se estima una tasa de 16,4%, "pero el golpe actual y potencial de la guerra en Ucrania probablemente afecte los resultados". En los países de América Latina, el índice de desempleo juvenil sigue siendo muy elevado, y se prevé que alcance el 20,5% en 2022, a diferencia del 14,9% en la región Asia Pacífico y a un 8,3% en América del Norte, que en este informe incluye solamente a Canadá y Estados Unidos. En África, la tasa de un 12,9% "esconde el efecto de que muchos jóvenes decidieron retirarse del mercado laboral". Los Estados árabes, por su parte, sufren una aceleración de la tasa de desempleo juvenil, que llega a un 24,8% y que en el caso de las mujeres asciende de 42,5%.

Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil 2022. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_853332.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_853332.pdf)

3 <https://cimientos.org/pdf/Adecco-%26-Cimientos-Empleabilidad-Juvenil-en-Argentina.pdf> 2022

Según datos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, casi un cuarto de los jóvenes argentinos de entre 16 y 24 años estaba desempleado en 2017<sup>4</sup> (24,7%), mientras que el desempleo general era del 8,7%.

Es decir: la tasa de desempleo en los jóvenes casi triplica a la de la población adulta en general y viene ampliándose desde 2004. La Argentina es el país con mayor desempleo juvenil del Cono Sur, por encima de Uruguay (24,5%), Chile (16,8%), Paraguay (12,8%) y Bolivia (6,6%).

Por otra parte, el desempleo afecta más a los jóvenes que más necesitan trabajar: los provenientes de hogares de menores ingresos. Mientras el 26% de los jóvenes del quintil más bajo de ingreso es desempleado, solo el 9% de los jóvenes del quintil más alto está en esa situación. El género es otro predictor de vulnerabilidad laboral: el 25% de las mujeres jóvenes están desempleadas frente al 15,4% de los varones.

Un gran desafío pendiente de los gobiernos en sus distintos niveles es superar la alta incidencia de la informalidad en el mercado de trabajo, que afecta especialmente a las mujeres y a las personas provenientes de hogares de menores ingresos.

En contextos macroeconómicos adversos son los jóvenes quienes resultan más perjudicados: la tasa de desempleo juvenil es mucho más sensible a aumentar que la tasa de desempleo de los adultos. Por eso mismo, no es casual que los programas dirigidos a los desempleados tengan un foco específicamente en los grupos de jóvenes. Otras de las brechas laborales que hay entre jóvenes y adultos en Argentina se encuentran en la cobertura en seguridad social, el salario mínimo, la calidad del empleo y la estabilidad del empleo. Siendo los indicadores siempre favorables a los adultos si lo comparamos en términos relativos a los de los jóvenes.

En el caso de la cobertura social la proporción llega a estar casi 2 a 1 a favor del grupo etario mayor a 25 años con respecto de los jóvenes. (Bertranou & Casanova, 2015b)

De este fenómeno elegido se puede derivar varios interrogantes de investigación. Desde el presente trabajo se intenta estudiar el problema de la inserción laboral de los jóvenes sin experiencia. El presente trabajo tiene la finalidad de indagar en lo que respecta a la evolución del mercado de trabajo, del PPP y su evaluación de impacto. Con ese fin, nos abocaremos a analizar el período de implementación de las políticas durante la gestión de la Agencia de Promoción de Empleo y Formación Profesional (2011-2015), y los resultados de la Evaluación de impacto sobre el PPP, que entendemos arroja luz sobre los debates generados alrededor de las políticas de empleo orientadas hacia la población juvenil.

Cabe aclarar que durante este período forme parte de la conducción de la citada Agencia y fui responsable de llevar adelante esta investigación al interior de la misma; siendo la contraparte institucional y técnica de la CAF. Como correlato de lo anterior, forme parte del diseño del trabajo de campo, participe de manera activa en la recolección de datos cualitativos (entrevistas y grupos focales), como en el análisis posterior de los resultados; siendo testigo de las discusiones generadas acerca del posible rediseño del PPP, a partir de los resultados, que iré compartiendo a lo largo de este trabajo.

Dada las características señaladas, la presente investigación se enmarca en la tipología de Estudio de Caso Intrínseco, es decir, debe ser comprendida como aquel estudio donde lo que se pretende es,

---

<sup>4</sup> A nivel histórico, cabe remarcar que la tasa de desempleo de 2022 fue la más baja desde 2017 cuando se registró un nivel cercano a los siete puntos porcentuales. Justamente, en ese año, la tasa de desocupación cerró en un 11,4% mientras que para 2021 bajó al 7,9% y en el 2022 terminó con un 6,7 por ciento.



“alcanzar una mejor comprensión del caso concreto. No se trata de elegir un caso determinado porque sea representativo de otros casos, o porque ilustre un determinado problema o caso, sino porque en sí mismo es de interés” (Rodríguez et.al,1999:93).

El interrogante y **objetivo principal de la investigación** es: ¿Qué impactos en términos de calidad de empleo genera el PPP en aquellos jóvenes que participaron del Programa? Este interrogante principal busca indagar cuál es la probabilidad de inserción laboral en empleos de calidad<sup>5</sup>.

Los **objetivos secundarios** responden a las siguientes preguntas; ¿Existen diferenciales en los resultados de la evaluación de impacto por género? ¿Existen diferenciales en los resultados de la evaluación de impacto del PPP por tamaño de empresa, por sectores de actividad, por territorios? ¿Qué barreras ayuda a derribar el PPP para aquellos jóvenes que participaron en el Programa?

Para ello el trabajo se organiza de la siguiente manera. En la **sección II**, un primer avance del trabajo se detendrá en la definición y clasificación de las PAMT, analizando su impacto y eficacia para el cumplimiento de sus objetivos y tipos de intervención, presentando de manera específica hacia donde orientaremos nuestro análisis a la problemática de los jóvenes y el mercado de trabajo, realizando una mirada regional en principio, para luego focalizar en la Provincia de Córdoba.

En la **sección III** presentaremos la institución que llevó adelante la ejecución de la Evaluación de Impacto, la Agencia de Promoción de Empleo y Formación Profesional; haremos un recorrido de la historia del Programa, sus diferentes instancias de institucionalización y sus diversos diseños a lo largo del tiempo.

En la **sección IV**, nos detendremos en la Evaluación de Impacto realizada de manera conjunta con el Banco de Desarrollo para América Latina -CAF-, se expondrá la metodología y el detalle de las diversas fuentes de información utilizadas para explorar las diversas dimensiones de análisis. Tomando el Programa Primera Paso exploraremos los siguientes ejes de desigualdades que experimenta la juventud: empleo, salarios, educación.

En la **sección V** se esbozan una serie de conclusiones y reflexiones finales y finalmente en la **sección VIII (Anexos)**, se adjuntan el Marco Normativo del Programa y los instrumentos de recolección de la Evaluación de Impacto realizada.

En virtud de lo expuesto, la presente tesis intenta poner de manifiesto la importancia de los procesos de evaluación para el diseño de las políticas públicas y para la asignación pertinente de los recursos públicos.

---

<sup>5</sup> El trabajo decente sintetiza las aspiraciones de las personas durante su vida laboral. Significa la oportunidad de acceder a un empleo productivo que genere un ingreso justo, la seguridad en el lugar de trabajo y la protección social para todos, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración social, libertad para que los individuos expresen sus opiniones, se organicen y participen en las decisiones que afectan sus vidas, y la igualdad de oportunidades y trato para todos, mujeres y hombres. Trabajo decente es un concepto que busca expresar lo que debería ser, en el mundo globalizado, un buen trabajo o un empleo digno. El trabajo que dignifica y permite el desarrollo de las propias capacidades no es cualquier trabajo; no es decente el trabajo que se realiza sin respeto a los principios y derechos laborales fundamentales, ni el que no permite un ingreso justo y proporcional al esfuerzo realizado, sin discriminación de género o de cualquier otro tipo, ni el que se lleva a cabo sin protección social, ni aquel que excluye el diálogo social y el tripartismo. En 1999, Juan Somavia --primer director general de la OIT (fundada en 1919) proveniente del hemisferio sur-- presentó su memoria "Trabajo decente" . En ella introduce el mencionado concepto, caracterizado por cuatro objetivos estratégicos: los derechos en el trabajo, las oportunidades de empleo, la protección social y el diálogo social. Cada uno de ellos cumple, además, una función en el logro de metas más amplias como la inclusión social, la erradicación de la pobreza, el fortalecimiento de la democracia, el desarrollo integral y la realización personal. (OIT, 2004)

Finalmente, es importante destacar la importancia de la difusión y gestión del conocimiento de este tipo de experiencias de manera de poder generar procesos de aprendizaje institucional hacia el resto de las organizaciones con similares PAMT.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Acerca de los procesos de gestión de conocimiento y aprendizaje institucional, fui invitada en dos oportunidades a participar en representación de la Agencia de Promoción de Empleo y Formación Profesional en el Seminario de Medición de Impacto para el Desarrollo (SEMIDE) durante los días 4 y 5 de noviembre del 2015 en la ciudad de México, presentando al Programa Primer Paso y los resultados de la evaluación de Impacto realizada con la CAF y en el Seminario CAF de Medición de Impacto para el Desarrollo Perú 2017 (SEMIDE Perú), desarrollado en la ciudad de Paracas, Perú entre los días del 25 al 26 de mayo de 2017. SEMIDE es un seminario anual teórico práctico de capacitación y asesorías en medición de impacto, dirigido a funcionarios del sector público, para ayudarlos a fortalecer el proceso de aprendizaje sobre la efectividad de sus alternativas tanto de política como de gestión.

## II. LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE MERCADO DE TRABAJO

---

### II.1 Las políticas activas del mercado de trabajo: definiciones y clasificación

Los ámbitos de intervención de la gestión pública sobre la economía reconocen una gran variedad de espacios que se establecen en función de los objetivos que se proponga la sociedad. Estos ámbitos de intervención no son estáticos, en tanto tampoco lo son las preferencias que detenta la sociedad en cada momento.

En el campo específico del mercado de trabajo se aceptan dos definiciones respecto a la caracterización de las políticas de empleo o del mercado de trabajo (PMT).

Una es una definición de carácter amplio en la cual se le atribuye su inclusión a cualquier política económica y/o laboral que se considere que tiene algún grado de impacto, directo o indirecto, sobre la oferta y la demanda de trabajo. En términos de Freyssinet (2003 y 2006):

“el concepto de política de empleo designa al conjunto de intervenciones del sector público con repercusiones sobre el mercado de trabajo, que pueden producir cambios en la estructura y funcionamiento del mismo en términos cuantitativos o cualitativos”.

De acuerdo con esta definición, la política macroeconómica, monetaria, cambiaria, entre otras, se podrían considerar políticas de empleo, en el sentido que estas medidas repercutirán sobre el empleo y los ingresos de las personas ocupadas.

La restante definición es de carácter estricta porque en ella se delimita el campo de acción para incluir solamente a las políticas propias del mercado de trabajo, dejando fuera de su análisis a las iniciativas de otras disciplinas económicas.

En función de esta definición Freyssinet (2003 y 2006) explica que “la política de empleo agrupa al conjunto de acciones que apuntan a anticipar o a corregir los desequilibrios del mercado de trabajo, a generar nuevos empleos, reducir el desempleo y el subempleo, mejorar los procesos de adaptación dinámica entre la oferta y la demanda de fuerza de trabajo, favorecer la formación y reconversión profesional así como la adaptación de los recursos de mano de obra a las necesidades del sistema productivo”.

Las PAMT se definen como instrumentos de políticas públicas que se diseñan con el objetivo de fomentar la creación de empleo, y reducir el desempleo, sostener a los trabajadores en sus puestos de trabajo y promover la inserción laboral de los grupos más desfavorecidos en el mercado de trabajo. Las acciones emprendidas con la finalidad de reducir el nivel de desocupación y la permanencia de las personas en el desempleo se orientan tradicionalmente hacia cuatro ámbitos de intervención.

Primero, se diseñan **políticas específicas** para ayudar a encontrar un empleo más rápidamente y facilitar el “emparejamiento” de las personas que buscan un empleo con las oportunidades o vacantes que se encuentran disponibles en las empresas. Se asume que la información con la que cuentan los agentes económicos no es perfecta y que la obtención de la misma tiene un costo creciente, por este motivo, se elaboran distintas iniciativas que pretenden mejorar el “matching” entre trabajadores que buscan un empleo y empleadores que quieren cubrir vacantes.

Segundo, brindar **capacitación y formación profesional permanente** a los trabajadores con la finalidad de adecuar las habilidades de las personas desocupadas o con empleos en riesgo a las características de los puestos de trabajo que se pretende cubrir. La capacitación y la formación profesional no solamente comprende a las actividades formales (en el aula) de ampliación del capital humano, también se orienta a brindar

entrenamiento en el puesto de trabajo (“on the job”). Con la capacitación y formación se busca aumentar las habilidades y la productividad de las personas y reorientar la formación de los trabajadores para, de esta forma, adecuar el perfil profesional que poseen hacia el que requiere la demanda de las empresas (Buchelli, 2005).

Tercero, otorgar **incentivos económicos** con el objetivo de que los empleadores contraten trabajadores con determinadas características, principalmente para apoyar a encontrar empleo a los grupos de la población más vulnerables (jóvenes, mujeres, adultos mayores, personas con alguna discapacidad, etc.). Estos incentivos pueden tomar la forma de reducción de los costos laborales no salariales o subsidios sobre la totalidad o una fracción de la nómina salarial (habitualmente por un tiempo predeterminado).

Cuarto, otro espacio en el cual intervienen las PAMT es en la **promoción del empleo y en la mejora de las habilidades y la productividad de los trabajadores por cuenta propia y microempleadores**. Según el grado de desarrollo de los países, este segmento puede absorber una parte importante de la fuerza de trabajo, y en este sentido, las políticas que se implementen pueden cobrar una relevancia central para el desarrollo de la economía. Los servicios de apoyo a los trabajadores por cuenta propia y a los microempleadores se concentran en brindar servicios de capacitación para los trabajadores y el personal de las empresas y ofrecer financiamiento para acceder al capital de trabajo que se requiere para emprender una nueva actividad, adquirir nuevas tecnologías y/o maquinarias y equipo. Es conocida la existencia de fallas en el mercado de capitales que repercute en una baja participación de las empresas de menor tamaño en el acceso al financiamiento, debido a que los bancos cuentan con información insuficiente para realizar evaluaciones de riesgo (Ferraro y Goldstein, 2011).

Las PPMT no persiguen el propósito de ayudar a las personas a conseguir un empleo, sino que tienen como objetivo sostener el ingreso de la población en períodos de desempleo. En este caso, hablamos de políticas pasivas del mercado de trabajo (PPMT). Habitualmente consisten en medidas de sustitución de ingresos laborales por transferencias estatales, como por ejemplo el seguro por desempleo o la jubilación anticipada en el caso de la población de mayor edad.

Las PPMT pueden complementar a las políticas laborales activas y prever compensaciones para quienes han sufrido pérdidas a causa de los cambios económicos. En ciertas circunstancias, existe un solapamiento de las PPMT y PAMT que toman la forma de un subsidio por desempleo que se complementa con ciertas condicionalidades que puede comprender algunas actividades que pueden ir desde la participación en cursos de educación formal y/o capacitación y formación profesional hasta tomar parte en instrucciones de orientación laboral.

A comienzos de la década de los noventa, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE - 1994) proponía reorientar las políticas del mercado de trabajo para que tuvieran una mayor presencia las PAMT. El argumento y justificación que se brindaba en esta propuesta residía en la observación de que en un país de la OCDE destinan entre 2 y 3 puntos porcentuales del PIB a las políticas del mercado de trabajo, pero que de esa proporción sólo un 0,9% estaba orientado hacia las políticas activas. Con el aumento generalizado del desempleo en el período analizado, surgieron severas críticas a las políticas pasivas del mercado de trabajo, en el sentido que se le atribuía el efecto de producir desaliento en los desocupados para llevar a cabo una búsqueda activa de empleo (Samaniego, 2002).

Esta evidencia era la que llevaba a la OCDE a proponer un aumento en el gasto público para promover medidas de políticas activas y de esa manera “mejorar el acceso al mercado laboral y al empleo; desarrollar habilidades relacionadas con el trabajo; y promover mercados laborales más eficientes”, además “fortalecer los vínculos entre el crecimiento de la demanda agregada, la creación de empleo y la oferta de mano de obra calificada” y,

finalmente “conducir a la moderación salarial al fortalecer la capacidad de los "outsiders", en particular los desempleados de larga duración y los que buscan trabajo por primera vez, para competir de manera más efectiva por los puestos de trabajo” (OCDE, 1994).

Algunos autores interpretan que las PAMT surgen a partir de la crisis de 1930 cuando la amenaza del desempleo masivo y la ineficacia de las políticas del libre mercado demandaba otra forma de intervención. Aunque esta forma de pensar la intervención de las políticas públicas para enfrentar el flagelo del desempleo adhiere a la definición de políticas de empleo o del mercado de trabajo en un sentido amplio.

En el contexto de las economías latinoamericanas uno de los problemas centrales del mercado de trabajo no se concentraba en la insuficiencia de empleo, excepto en determinados períodos relacionados con el ciclo económico, sino en la calidad del empleo generado por la estructura productiva y el modelo de desarrollo de la región.

De esta manera, a comienzos de la década del noventa cuando el problema del desempleo se agudizó, empezaron a cobrar intensidad las políticas del mercado de trabajo:

“Frente a esta situación, los gobiernos canalizaron un volumen considerable de recursos públicos a aliviar la pérdida de ingresos por desempleo, crear puestos de trabajo para los grupos en mayor desventaja, mejorar las habilidades de la fuerza laboral desocupada o en riesgo, y fortalecer la vinculación entre oferta y demanda de trabajo” (Samaniego, 2002).

Es así que en la última década del siglo pasado recobraron una mayor intensidad las políticas laborales que pretenden mitigar el desempleo y promover la inserción laboral de las personas excluidas del mercado de trabajo. En paralelo, se asiste a un punto de inflexión en el diseño de las políticas del mercado de trabajo en el cual se intenta otorgar un mayor protagonismo a las políticas activas en detrimento de las pasivas.

## **II.2 Impacto y eficacia de las PAMT para el cumplimiento de sus objetivos y tipos de intervención**

Uno de los objetivos centrales a los que se aspira con la implementación de las PAMT se centra en el combate al desempleo. La ausencia completa de empleo en las personas presenta consecuencias colaterales derivadas de la imposibilidad de obtener un ingreso a través de un trabajo. En estas situaciones, si no se establecen mecanismos alternativos para suplantar la carencia de ingresos (provistos por el núcleo familiar, la descapitalización del individuo de excedentes acumulados previamente y/o por transferencias con o sin condicionamientos de programas de la seguridad social) puede derivar en situaciones de pobreza y/o indigencia.

La población joven encuentra dificultades específicas de inserción laboral en el mercado de trabajo, que se expresan de diferentes maneras, pero una forma clara de manifestación se da a través del desempleo. La tasa de desempleo de las personas jóvenes presenta registros que duplican o triplican, dependiendo de la etapa del ciclo económico, la tasa general de la población adulta. La mayor parte de la población desocupada está constituida por jóvenes, la gran mayoría de los cuales ingresa por primera vez al mercado de trabajo (Pérez, 2007; Weller, 2003). Este hecho provoca que los jóvenes resulten uno de los colectivos más afectados durante las recesiones económicas cuando las empresas reducen el ritmo de contrataciones. Además, en esa etapa del ciclo económico los jóvenes presentan una mayor probabilidad de ser despedidos, debido a que su costo de salida, tanto directo como indirecto, tiene un menor valor.

En economías con mercados de trabajos duales como los que imperan en América Latina y el Caribe las autoridades gubernamentales incorporan como argumento de las PAMT la demanda de formalización de las relaciones laborales, que en algunos países adquiere dimensiones realmente muy significativas. A diferencia de una situación de desempleo, las personas que ocupan puestos de trabajo en condiciones de informalidad acceden a un empleo y por ello perciben una remuneración por las tareas que desempeñan. Sin embargo, estas personas trabajan en actividades o sectores de baja productividad, y por ello, los ingresos resultan bajos, en términos relativos, e inestables. También la inserción de estas personas se caracteriza por presentar niveles elevados de rotación laboral en el puesto de trabajo, circunstancia que implica que no se estimulan los procesos de aprendizaje en el puesto de trabajo ni se favorece el acceso a la capacitación en establecimientos formales de enseñanza.

Otro objetivo de las políticas activas de empleo consiste en incrementar las habilidades y las competencias de las personas para los dos grupos de la población señalados en los párrafos anteriores (desocupados e informales) y también para las personas ocupadas aún en segmentos de la economía formal. Este objetivo se concreta a través de la provisión de servicios educativos de capacitación y formación profesional. La justificación para que el Estado se encargue de brindar, en forma directa o indirecta, capacitación y formación profesional se encuentra en el argumento que sostiene que las fallas de mercado impiden lograr una asignación eficiente de recursos. En este sentido, sin la intervención del Estado en este tipo de actividades no se podría aprovechar el potencial productivo de los individuos, ya que la actividad económica quedaría en una situación sub-óptima, por debajo del nivel de pleno empleo de los recursos productivos.

Un canal empleado para la adquisición de conocimientos por parte de los trabajadores o de los potenciales ingresantes al mercado de trabajo se da a través de procedimientos estructurados y sistematizados de aprendizaje que se dictan en establecimientos de enseñanza. Otra forma es la que la teoría endógena del crecimiento económico (Solow, 1997; Arrow, 1962) emplea para explicar procesos de mejora de la productividad recurriendo a la idea del aprendizaje en el puesto de trabajo (learning by doing). En este caso, la experiencia de trabajo acumulada, incluyendo la repetición de la misma tarea en varias oportunidades, es el mecanismo que posibilita aumentar la productividad de los trabajadores. Cualquiera de estos dos mecanismos de ampliación de los conocimientos y habilidades por parte de los trabajadores es objeto de intervención por las políticas activas de empleo.

Finalmente, las PAMT se proponen ampliar la información disponible para los oferentes y demandantes de empleo con el propósito de adecuar el “matching” entre las vacantes disponibles en las empresas y los potenciales ocupantes. La información imperfecta que prevalece en el mercado de trabajo ocasiona que las empresas no siempre puedan ocupar las vacantes con los perfiles más adecuados disponibles en el mercado. Por su parte, los trabajadores no siempre logran ocupar cargos que se ajusten a su nivel de habilidades y competencias, y cuando lo hacen a veces obtienen menores niveles de remuneración que la que podrían obtener en otras firmas. La información con la que cuentan los actores es incompleta o imperfecta porque la obtención de la información tiene un costo (tanto directo como indirecto) y a medida que es más específica, el costo presenta rendimientos crecientes a escala. La idea de que los empleadores realizan búsquedas para seleccionar al mejor candidato y de que los trabajadores se encuentran en la búsqueda de las mejores oportunidades de empleo es compatible con la noción de desempleo de carácter friccional. Mejorar la cantidad y calidad de información provista por el mercado debería redundar en menores niveles de desempleo.

Si bien con el avance de las tecnologías, el “matching” laboral ha tendido a estar automatizado cada vez más, mediante la implementación de algoritmos y técnicas de inteligencia artificial que buscan corresponder las ofertas de trabajo con los perfiles

laborales, todavía siguen persistiendo los problemas originados en la información imperfecta.

En cuanto a los canales de intervención del gobierno para lograr los objetivos planteados (inserción laboral, formalización y/o capacitación) a través de las políticas activas del mercado de trabajo, una de las clasificaciones adoptadas para caracterizar las políticas activas del mercado de trabajo es la que desarrollaron Dar y Tzannatos (1999). Según estos autores, existen cuatro formas de intervención en el mercado de trabajo a través de políticas activas de empleo:

1. Entrega de subsidios para el empleo o pago de salarios o reducción del costo laboral a las empresas que contraten desempleados o personas en situación de informalidad;
2. Capacitación o recalificación de adultos o jóvenes y de grupos con alta tasa de desempleo;
3. Servicios públicos de empleo y de asistencia para la búsqueda;
4. Creación directa de empleo por parte del estado (obra pública, empleo en el estado, etc.).

A estas funciones estatales, otros autores (Samaniego, 2002) incorporan una quinta dimensión que consiste en la asistencia al desarrollo de microempresas y a la creación de autoempleo.

La capacitación para el mercado de trabajo constituye una de las políticas centrales implementadas por los gobiernos en el marco de las políticas activas de empleo. En efecto, en los países desarrollados se destina la mayor parte del presupuesto de las políticas activas del mercado de trabajo (entre un 40% y 60%) a las actividades de capacitación (Dar y Tzanatos, 1999). En América Latina y el Caribe, sólo en algunos países (Chile, Colombia, Ecuador y Perú) la capacitación y formación profesional absorbe una proporción significativa del presupuesto (OIT, 2016).

En el caso de las políticas de capacitación, la discusión respecto a la implementación de las actividades de formación para el trabajo transita sobre dos ejes: a) determinar la población objetivo de la política; b) definir quienes serán los agentes encargados de brindar la capacitación y el contenido de los cursos.

La prioridad de la política de formación profesional está centrada en las personas desocupadas (más aún si el desempleo es de larga duración), en los jóvenes que pretenden ingresar al mercado de trabajo haciendo sus primeras experiencias, en los adultos cuyas capacidades han quedado obsoletas y en los grupos vulnerables que encuentran dificultades para conseguir un empleo. También el avance del cambio tecnológico puede representar un peligro para las personas que ocupan puestos en riesgo de ser desplazadas por las nuevas tecnologías, y para estos individuos la recalificación de sus competencias los ubica en objeto de atención de parte de las políticas de formación.

Uno de los hallazgos que se repite en distintas evaluaciones de impacto de las políticas de formación profesional es que tienen poco efecto en el corto plazo y mayor incidencia en el mediano y largo plazo (Card y otros, 2015). Otro estudio encuentra que los participantes de estos programas se benefician en términos de mayores niveles de empleo, pero no en términos de mayores ingresos (Betcherman y otros, 2004). Sin embargo, afirman que estos programas funcionan mejor cuando se combinan con las iniciativas de entrenamiento en el trabajo y la participación activa de los empleadores.

Si bien en los países desarrollados las evaluaciones de impacto han arrojado resultados favorables de este tipo de políticas activas, en los estados menos desarrollados, con una fuerte presencia del sector informal en la economía, los resultados han sido menos convincentes. Esto se debe a que para acceder a un empleo en estos mercados informales los trabajadores suelen recurrir a otras fuentes de búsqueda de empleo, y los servicios públicos de intermediación laboral quedan reservados para los trabajadores con mayor formación y experiencia laboral (McKenzie, 2017).

### II.3 Juventud y Mercado de Trabajo

Existe una enorme cantidad de literatura que intenta explicar las dificultades que tienen los jóvenes para insertarse en el mercado de trabajo e incluso hay varias hipótesis que refieren a eso.

- Falta de correspondencia entre las características de la oferta y la demanda.
- Falta de adecuación de los perfiles que presentan los jóvenes debido a la falta de preparación generada por sistemas educativos y formativos disociados de los requerimientos del mundo del trabajo.
- Actividades que pierden peso en la estructura ocupacional y eran generadores de primeros empleos dado que presentaban requerimientos de bajo nivel educativo (agricultura e industria manufacturera entre otros).

A su vez la población joven cuenta con barreras que les son inherentes para acceder al mercado laboral. A continuación enumeramos las más relevantes:

- Baja escolarización o abandono escolar. El bajo desempeño escolar es un factor discriminatorio. Sufrir una baja escolarización o su interrupción, incide en el joven tanto sobre su posibilidad laboral y de ingreso, como en su escaso capital social.
- Desempleo o acceso precario e inestable al mercado laboral. Este es uno de los factores más críticos para la juventud. Sumado a que existen otros factores que ponen en riesgo la situación ocupacional de la juventud, tales como las experiencias laborales precarias, sin protección social o de baja calificación.
- Insuficiencia de ingresos. La falta de generación de ingresos propios obliga a depender del sustento familiar o de estrategias de supervivencia. Esto afecta la autoestima.
- Baja calidad de la educación. Este es un factor institucional que atenta con la igualdad de oportunidades que tiene la juventud de adquirir conocimientos socialmente significativos.
- La existencia de barreras culturales. Las formas de vestir, hablar, de lugar de residencia de los más jóvenes, les impide ingresar a un amplio abanico de ocupaciones y mejores empleos.
- La responsabilidad del hogar. Las tareas domésticas y el cuidado de los más pequeños, sobre todo por parte de las mujeres jóvenes, reduce las probabilidades de inserción en el mercado laboral y en otros espacios institucionales.
- Falta de acceso a los sistemas de salud: Democratizar el acceso a los sistemas de salud es clave en esta población para que puedan recibir información y orientación sexual.



- Embarazo adolescente. No es un problema solo de sectores de estratos económico bajo, sino que atraviesa todos los estratos socio juveniles.
- Sentimientos de exclusión social. La situación de riesgo social puede recrudecer cuando la persona piensa que le es imposible salir de la exclusión social.
- Inexistencia de redes de apoyo. Un joven desempleado desinstitucionalizado, necesita contar con redes de apoyo que puedan contenerlo y orientarlo. Por el contrario, la falta de políticas juveniles, que promuevan este tipo de redes lo deja a su suerte.
- Desintegración familiar. Refiere a la existencia de conflictos graves de interrelación familiar o, más aún, de desmembramiento familiar. Cuando la persona joven pertenece a una familia con ausencia de uno de los padres, o inestable o en conflicto, pesará sobre ésta un crítico factor de riesgo en términos de socialización y servicios de apoyo.

Vemos entonces que los jóvenes que se inician laboralmente deben sortear numerosas barreras de ingreso al mercado de trabajo. Las escasas oportunidades de capacitación y de práctica generan condiciones adversas para su crecimiento personal y profesional y conforman un cuadro de riesgo para sus perspectivas futuras.

El cúmulo invaluable de energía creativa propio de las nuevas generaciones es, generalmente, desperdiciado. Esto origina sentimientos nocivos de frustración, desinterés, pérdida de la identidad y violencia. Un número significativo de jóvenes ya no cree que estudiar o trabajar, valga la pena y como no buscan trabajo, no figuran como desocupados.

El marco sociofamiliar y la historia educativa son factores que inciden notablemente en las oportunidades que los jóvenes pueden aprovechar para insertarse en el mercado de trabajo. Si bien se trata de un problema de los jóvenes en general, el grupo que proviene de los hogares más pobres se enfrenta a situaciones de mayor riesgo, ya que dichos hogares no cuentan con una estructura familiar ni con una red de influencias que les faciliten la búsqueda o el acceso al empleo.

Generalmente deben acceder a puestos de trabajo de características precarias que les insumen o muchas horas de dedicación o demasiado pocas. Las mujeres jóvenes tienen todavía mayores dificultades que los hombres para ingresar y permanecer en el mundo del trabajo, ya sea por políticas discriminatorias, barreras estructurales o prejuicios culturales. Las diferencias existentes se ven acentuadas por el acceso desigual a las tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs) que se manifiesta en una creciente brecha digital.

Esta situación representa para nuestra sociedad un desafío ineludible: el de encontrar los caminos más propicios para la incorporación de los jóvenes en empleos de calidad, brindándoles oportunidades de inclusión y desarrollo social y económico.

Lo mencionado anteriormente nos hace poner la mirada en tres ejes prioritarios:

- a) la reducción de las barreras de ingreso al mercado laboral;
- b) el reconocimiento y comprensión sobre la importancia que tiene para los jóvenes esa primera experiencia de vinculación con el mundo laboral, con todas las responsabilidades que ello implica, pero también sus beneficios y desafíos;
- c) la reinserción de los jóvenes en el sistema educativo de modo que puedan obtener las credenciales de terminalidad educativa que corresponda con el cir-

cuito tradicional: concluir los estudios y luego trabajar, no representa hoy, para una gran cantidad de jóvenes, una alternativa posible.

En la Región podemos observar avances respecto de iniciativas de Primer Empleo. En principio podemos mencionar 4 modelos de promoción de empleo juvenil:

PROGRAMAS	PAÍSES
Programas de capacitación e intermediación laboral.	Presentes con variantes en varios países
Contratos de formación o de aprendizaje, que incluyen los contratos para aprendices.	Brasil, Chile, Colombia, México, Honduras, Paraguay, Perú;
Subsidios a la contratación, incluyendo iniciativas que complementan los salarios o que establecen exoneraciones tributarias o a las aportaciones de seguridad social.	Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Panamá
Regímenes especiales para jóvenes.	Como las Leyes de Primer Empleo de Uruguay y Paraguay, e iniciativas que no prosperaron como en República Dominicana y Perú

Las citadas iniciativas son la respuesta al alto desempleo juvenil y a la débil inserción de las jóvenes vinculadas con el funcionamiento estructural del mercado de trabajo. No hay una sola interpretación de las dificultades para acceder al mercado laboral por parte de este grupo, si bien hay elementos externos que causan esta dificultad, como la falta de ajuste de los sistemas de educación y capacitación a lo que demandan las empresas, sino a problemas que se originan en el mercado de trabajo mismo, como por ejemplo que los jóvenes tengan expectativas respecto a su inserción laboral que sean incompatibles con la realidad del mercado.

La alta volatilidad económica de los países de la región también dificulta el proceso de “matching”, ya que favorece a las personas con mayor experiencia laboral. Esto significa que, en situaciones de contracción o inestabilidad económica, la incertidumbre generada en el mercado económico se traspasa al mercado de trabajo. Las empresas se comportan preservando sus trabajadores calificados y promoviendo el aprendizaje en el puesto de trabajo. Cuando hay una elevada volatilidad económica y una elevada incertidumbre en los mercados de bienes, éstas se traspasan al mercado de trabajo. Esta preferencia por parte de las empresas discrimina a aquellos jóvenes que no cuentan con experiencia laboral acreditables. Esta brecha ante el mercado laboral se profundiza con el paso del tiempo y pone en “suspense” a los jóvenes ante la posibilidad de concretar el proceso del “matching” (Milos 2000: 49).

Es por esta razón que la inserción laboral en el sector productivo de los jóvenes requiere un ciclo relativamente extenso de crecimiento económico estable, condición de muy difícil concreción para la mayoría de los países de la región durante el último periodo.

La posición que un joven ocupe en la sociedad no sólo va a depender de sus propias elecciones, del esfuerzo o de factores aleatorios como la “suerte”, sino más bien de una estructura de oportunidades que muchas veces se genera al interior de la familia, del círculo de contactos, del lugar de nacimiento, de la zona de residencia, de la etnia y del género, por citar algunos determinantes estructurales significativos (Banco Mundial, 2008; Gasparini, Cicowiez y Sosa Escudero, 2013; Kolm, 1976; OIT, 2008, 2010 y 2013; PNUD, 2013; Portes, 1999).

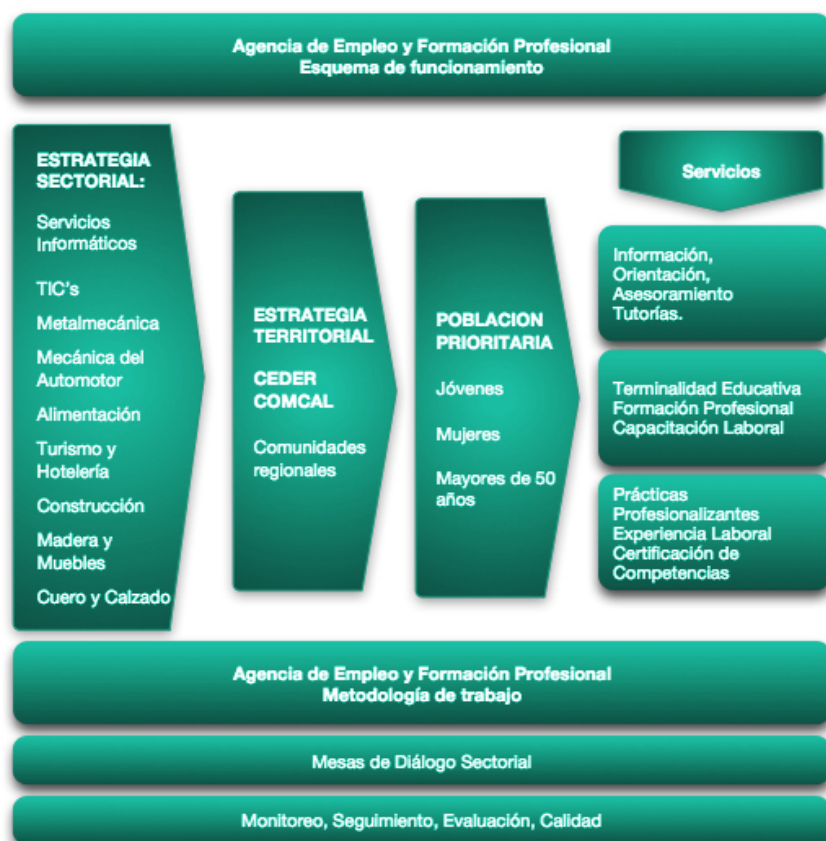
Acerca de la estructura de oportunidades que se abrieron para los jóvenes de la Provincia de Córdoba, hablaremos en el próximo Capítulo.

### III. ANÁLISIS DE UNA POLÍTICA DE DESARROLLO PROVINCIAL: EL PROGRAMA PRIMER PASO DE CÓRDOBA.

#### III.1 La institucionalidad: La Agencia de Empleo y Formación Profesional

Como vimos anteriormente el mapa de nuestra región nos muestra diversas iniciativas para promover el empleo joven formal. Las mismas son muy variadas respecto de su diseño e implementación, y también respecto de las institucionalidades que las llevan adelante. En el caso de la provincia de Córdoba, se crea una institucionalidad inédita para nuestro país –y creemos que también para la región- que es la Agencia de Empleo y Formación Profesional. Es decir, la Agencia contaba con la competencia de promover e incentivar la promoción de empleo apoyando a determinados sectores de actividad, que son los más importantes en términos de dinámica económica de la Provincia, para a través de procesos de formación profesional mejorar la empleabilidad de las personas. Se propuso así, avanzar en la implementación de una política pública que posibilitara coordinar los distintos servicios de formación profesional y capacitación laboral, cualquiera sea su origen, para atender las necesidades del desarrollo y ampliar las oportunidades de aprendizaje de las personas, en especial, de los jóvenes. Ello suponía un esfuerzo para superar la fragmentación de servicios que operaban bajo dependencias, criterios y normas muy diferentes lo que dificultaba el procesamiento de las demandas de la sociedad y la coordinación de los recursos institucionales para atenderlas.

**Córdoba se constituía así en la primera jurisdicción argentina en contar con una institucionalidad de estas características**



Fuente: Elaboración propia (AEYFP) 2015

### III.1.1 Visión de la Agencia

La nueva institucionalidad creada por el Gobierno de la Provincia de Córdoba tenía la misión de diseñar, ejecutar, supervisar y monitorear los programas, planes y proyectos destinados a la formación profesional, capacitación, actualización y especialización laboral; a los fines de promover la empleabilidad y la autogestión profesional de los ciudadanos (Decreto 2565/11 ratificado por la Ley N° 10129). Se proponía ser un organismo que ejerciera el liderazgo en el desarrollo de servicios de formación y capacitación para el trabajo en la provincia, tanto en establecimientos educativos y en lugares de trabajo como en la gestión estatal y privada.

Su Visión era conformar un Sistema de Formación Profesional que pudiera acompañar los proyectos laborales de sus habitantes, principalmente de los jóvenes, con una rica variedad de servicios de formación ampliamente accesibles y de alta calidad, que permitieran tanto el aprendizaje como el acceso a oportunidades de trabajo de calidad. Buscando que estos rasgos distintivos generen oportunidades de inclusión laboral, principalmente de los jóvenes, no en cualquier tipo de empleo sino en empleos de calidad.

La Agencia de Promoción de Empleo y Formación Profesional contaba con una estructura en el territorio de más de 30 Centros de Desarrollo Regional -CEDER- y CONCAL, distribuidos a lo largo de toda la Provincia.

Desde el inicio de su gestión, la Agencia, se propuso repensar las formas de gestionar lo público, lo que requirió, a su vez cambios en las lógicas de los actores, en la disposición para el diálogo y en el aprendizaje de nuevos conocimientos y herramientas orientados a una gestión menos directiva y centralizada, más relacional y colaborativa.

Este planteo trajo aparejado, un reposicionamiento del conjunto de los actores ya que exigió de la participación activa y comprometida de los mismos, quienes asumieron responsabilidades compartidas. Si bien sabíamos que el gobierno poseía un rol indelegable en la conducción, también sabíamos que la acción colectiva, la participación de múltiples actores y la cooperación entre actores, resultaba central para lograr el objetivo común del desarrollo inclusivo con equidad y sustentabilidad.

La evaluación de impacto que llevamos adelante en ese momento y objeto del presente documento, formó parte del repensar las políticas públicas implementadas, generando a partir de sus resultados discusiones y debates profundos referidos a las cuestiones de cobertura territorial, focalización, sectores de actividad económicos a priorizar, formación de competencias, etc.

### III.1.2 Algunos rasgos distintivos de la política desarrollada

#### III.1.2.1 Diálogo sectorial

A partir de la construcción **de espacios de diálogo institucionales de planificación y toma de decisiones que convocaban a los actores del mundo del trabajo — Empresas / Sindicatos— al gobierno de la Provincia y a las instituciones educativas** se establecieron lineamientos estratégicos que permitieron elaborar decisiones operativas vinculando los servicios educativos a las demandas de la sociedad. A partir de la definición de los **sectores de actividad económica prioritarios**, se establecieron espacios de trabajo para planificar y gestionar de forma compartida las políticas de Educación Técnico-Profesional de la Provincia. Se buscaba fortalecer la gestión de las políticas de vinculación entre educación y trabajo y promover proyectos que, por su significación y envergadura, trasciendan el alcance sectorial o local.

Muchas de las políticas y los proyectos que en el área de la Formación Profesional y Capacitación Laboral se impulsan en nuestro país siguen todavía, de forma explícita o implícita, la regla de “una persona un curso”. A las personas se les ofrecen cursos, no proyectos o alternativas de profesionalización. Las trayectorias de aprendizaje en nuestro país, en el área de la Formación Profesional son cortas, no incorporan en sí mismas muchas oportunidades de progresión, de continuación del aprendizaje. Desde la Agencia se pensó en políticas públicas que fueran eslabonando las trayectorias de Formación Profesional y Capacitación Laboral, vinculándolas incluso con la educación terciaria.

### Dispositivos de intervención eslabonados

Confiamos en vos	Primer Paso	Becas académicas
<p><b>Objetivo</b></p> <p>Promover la inclusión social de jóvenes entre 14 y 24 años, en situación de vulnerabilidad laboral, educativa y social.</p> <p><b>Prestaciones:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Terminalidad educativa</li> <li>• Formación Profesional.</li> <li>• Beca.</li> <li>• Tutoría.</li> <li>• Act. culturales y deportivas.</li> <li>• Formación básica para la vida y el trabajo.</li> </ul>	<p><b>Objetivo</b></p> <p>Que los jóvenes entre 16 y 25 años tengan su primera experiencia laboral.</p> <p><b>Prestaciones:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Matching empresa - joven</li> <li>• Beca de 2500 \$ durante 12 meses</li> <li>• 4 horas diarias. 20 hrs semanales.</li> </ul>	<p><b>Objetivo</b></p> <p>Promover la formación de nivel Terciario y Universitario de los jóvenes con un alto rendimiento académico, en Tics, Metalmecánica, Turismo, Alimentación</p> <p><b>Prestaciones:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beca durante tres (3) y cinco (5) años de cumplir los requisitos del Programa – regularidad y promedio-..</li> </ul>

#### III.1.2.3 Los jóvenes, la prioridad

En virtud de que el tránsito entre el mundo educativo y el mundo del trabajo se produce, la mayoría de las veces, por primera vez, entre los 16 y los 25 años de edad, la priorización de este grupo etario resultó imprescindible, teniendo en cuenta la heterogeneidad de las condiciones socio-educativas con las que esta población se inserta laboralmente:

- Jóvenes que están cursando regularmente la educación secundaria.
- Jóvenes egresados del Sistema Educativo Formal.
- Jóvenes excluidos del Sistema Educativo Formal y que no logran reinsertarse en el mismo.

El diseño de los Programas destinados a esta población se encontró íntimamente asociado pensando en las oportunidades que no pueden aprovechar, en la información que no reciben y en la formación que reciben.

### III.1.2.4 Abordaje territorial

A partir de la estructura territorial de la provincia (los CEDER y COMCAL), se buscaba generar puntos de encuentro, territorialmente localizados, entre la oferta de servicios y las necesidades de las personas, que utilizarán esta información para mejorar la calidad de este encuentro a través de acciones de asesoría, orientación y acompañamiento. Se buscó promover proyectos educativos que permitieran a los jóvenes complementar su formación a través de una experiencia que vincule concretamente el aprendizaje y el trabajo. El armado de esta Red territorial significó una oportunidad importante para el desarrollo de canales de comunicación y validación de la política global del Gobierno, impulsando fuertemente la participación ciudadana y liderazgo de los jóvenes, quienes deben adquirir el protagonismo central de esta política.

### III.1.2.5 Alianzas institucionales desarrolladas para potenciar la política de Formación Profesional y Capacitación Laboral.

ALIANZAS ESTRATÉGICAS	
<b>NACIONALES</b>	<b>INET / ME</b> Instituto Nacional de Educación y Tecnología / Ministerio de Educación de la Nación <b>MTEYSS</b> Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación <b>ADEC</b> Agencia de desarrollo económico de Córdoba <b>UNSAM</b> Universidad Nacional de San Martín <b>CEDET</b> Centro de Estudios, Desarrollo y Territorio / UNSAM <b>CFI</b> Consejo Federal de Inversiones <b>FUSAT</b> Fundación Social Aplicada al Trabajo <b>FC</b> Fundación Compromiso Cámaras Empresarias. Sindicatos. Universidades Nacionales y Privadas.
<b>INTERNACIONALES</b>	<b>OIT CINTERFOR</b> Organización Internacional del Trabajo – Centro Interamericano para el Desarrollo de la Formación Profesional <b>BID – FOMIN</b> Banco Interamericano de Desarrollo -Fondo Multilateral de Inversiones <b>CAF</b> Banco de Desarrollo para América Latina <b>SENA</b> Servicio Nacional de Aprendizaje de Colombia <b>SENAI</b> Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial de Brasil

## III.2 El Programa Primer Paso

### III.2.1 Descripción general del Programa

El Programa Primer Paso (PPP), ejecutado por la Agencia de Promoción del Empleo y Formación Profesional del Gobierno de la Provincia de Córdoba, fue creado en el año 1999 y desde esa fecha ha transitado por un camino de protagonismo ascendente y de complejidad en su implementación.

De esta manera, el PPP, desde el año 1999, declara<sup>7</sup> que “tiene por objeto facilitar la transición hacia el empleo formal de jóvenes desempleados, sin experiencia laboral relevante, mediante la realización de procesos de capacitación y entrenamiento en ambientes de trabajo de empresas o empleadores privados con la finalidad de desa-

<sup>7</sup> Ley Provincial N° 10236/14

rollar actitudes, conocimientos y habilidades similares a las que se requieran para desempeñarse en ámbitos laborales y que aumenten la empleabilidad del beneficiario”.

### III.2. 1.1 Beneficiarios

Pueden acceder al PPP los jóvenes de ambos sexos, de dieciséis (16) a veinticinco (25) años inclusive, desempleados, sin experiencia laboral relevante y las personas con discapacidad o trasplantadas de hasta cuarenta y nueve (49) años inclusive, que se encuentren desocupadas y registren domicilio en la Provincia de Córdoba.

#### III.2.1.2 Modalidad de Incorporación

Los empleadores pueden incorporar personal del PPP mediante dos modalidades:

MODALIDAD DE INCORPORACIÓN	
<b>Modalidad Entrenamiento</b>	Es una modalidad de hasta 12 meses sin ningún costo para la empresa, que no genera relación de dependencia entre el beneficiario y la empresa ni entre este y el Estado Provincial. La Carga horaria será de 4 hs. diarias o 20 hs. semanales.
<b>Modalidad Contrato por Tiempo Indeterminado (CTI)</b>	A través de esta modalidad se establece una relación laboral formal entre la persona física o jurídica y el beneficiario. El empleador que incorpore en su planta de personal al beneficiario, en cualquier momento del Programa, podrá descontar del sueldo neto (de bolsillo) del empleado, el beneficio que este perciba del Programa Primer Paso. La carga horaria y sueldo será los que correspondan según el régimen legal aplicable a la rama de actividad.

#### III.2.1.3 Cupo de beneficiarios por Empresa

La personas físicas y jurídicas adherentes al PPP deberán respetar un cupo máximo de beneficiarios que se determinará en función de los trabajadores registrados, según el número y porcentajes siguientes:

CANTIDAD DE EMPLEADOS REGISTRADOS	CANTIDAD DE BENEFICIARIOS	
	ACCIONES DE ENTRENAMIENTO	CONTRATO POR TIEMPO INDETERMINADO
Sin empleado	Ninguno	Sin cupo fijo (no tiene límite de incorporación).
1 a 5	1 beneficiario	
6 a 10	Hasta 2 beneficiarios	
11 a 25	Hasta 3 beneficiarios	
26 a 50	Hasta el 20% del plantel	
Más de 50	Hasta el 10 % del plantel	

Las empresas de los diez (10) departamentos del norte y oeste cordobés con cero (0) empleado podrán incorporar hasta un (1) beneficiario.



### III.2.1.4 Método de Selección de Beneficiarios

La selección de los beneficiarios del PPP se realizará por sorteo público de la Lotería de la Provincia de Córdoba, mediante el sistema informático generado y operado por dicha entidad, sobre la base de los aspirantes válidamente inscriptos y los capacitadores que cumplen las condiciones de accesibilidad al Programa.

Todas las demás cuestiones que hagan a las modalidades de incorporación, distribución territorial de beneficios, excedentes de cupo por capacitador y toda cuestión operativa no prevista en la presente Ley, se resolverán siguiendo los antecedentes de las normativas que rigieron la ejecución del PPP en sus distintas etapas de ejecución hasta la vigencia de la presente Ley.

<b>SELECCIÓN DE BENEFICIARIOS</b>	
<b>CONDICIÓN JURÍDICA DEL BENEFICIARIO</b>	La condición de beneficiario del PPP bajo la modalidad “entrenamiento” no genera relación laboral entre la empresa o empleador participante y el beneficiario, ni entre este y el Estado Provincial. Los beneficiarios del PPP bajo la modalidad “entrenamiento” contarán con los servicios y prestaciones previstos en los términos y extensión de la Ley N° 24.557 de Riesgos de Trabajo, sus modificaciones y normas reglamentarias, de acuerdo con las previsiones del Decreto N° 1572/2009 y sus prórrogas.
<b>PROCESOS DE CAPACITACIÓN Y ENTRENAMIENTO (HORARIOS Y JORNADAS)</b>	Los procesos y acciones de capacitación y entrenamiento en ambientes de trabajo tendrán una duración máxima de cuatro (4) horas diarias, o veinte (20) horas semanales en tanto no excedan las ocho (8) hs. diarias, por cada beneficiario y a lo largo de doce (12) meses. La citada carga horaria se desarrollará preferentemente de lunes a viernes y en jornada diurna, con excepción de aquellas actividades que solo puedan cumplirse en días inhábiles y en jornada nocturna, en tanto no involucre a menores de edad. En ningún caso se desarrollarán tareas calificadas como penosas, riesgosas o insalubres.
<b>PROCESOS DE CAPACITACIÓN Y ENTRENAMIENTO (HORARIOS Y JORNADAS)</b>	Los procesos y acciones de capacitación y entrenamiento en ambientes de trabajo tendrán una duración máxima de cuatro (4) horas diarias, o veinte (20) horas semanales en tanto no excedan las ocho (8) hs. diarias, por cada beneficiario y a lo largo de doce (12) meses. La citada carga horaria se desarrollará preferentemente de lunes a viernes y en jornada diurna, con excepción de aquellas actividades que solo puedan cumplirse en días inhábiles y en jornada nocturna, en tanto no involucre a menores de edad. En ningún caso se desarrollarán tareas calificadas como penosas, riesgosas o insalubres.
<b>MONTO DE LA ASIGNACIÓN ESTÍMULO</b>	Los Beneficiarios tendrán derecho a una asignación estímulo, de carácter económico y no remunerativo, por un monto a fijar al comienzo de cada etapa que no podrá ser inferior a la (1/4) parte del valor pecuniario del Índice Uno (1) a que hace referencia el artículo 13 de la ley Normativa de Ejecución del Presupuesto N° 5901 (T.O. Ley N° 6300 y sus modificaciones) Establecido en la Ley Anual de Presupuesto Vigente al momento del lanzamiento de la etapa.

### III.2.1.5 Criterios de elegibilidad

CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD	
<b>De los jóvenes</b>	Las condiciones para acceder al beneficio son: no haber tenido empleo continuo en los últimos seis meses, ni percibir jubilación, pensión o ayuda económica de otros programas de empleo o capacitación gubernamental (no se considera como tal a la Asignación Universal por Hijo). Los menores de 18 años que resulten beneficiarios deben tener el consentimiento de sus padres.
<b>De las empresas</b>	Podrán beneficiarse empresas y empleadores privados de la provincia de Córdoba, cualquiera sea su actividad económica. También pueden ser beneficiarios asociaciones civiles, fundaciones, cooperativas (con excepción de las de trabajo) y Organizaciones no Gubernamentales (ONGs). Asimismo, no pueden participar organismos públicos (municipales, provinciales y nacionales), empresas públicas, entes autárquicos, organismos descentralizados, ni aquellas instituciones que reciben aportes del estado. Todas las empresas/empleadores deben estar formalmente registrados en la AFIP y en el caso de la modalidad de entrenamiento deben tener al menos un empleado registrado (i.e., si no cuentan con empleados efectivos, pueden incorporar únicamente beneficiarios por contrato).
<b>Inscripción</b>	La inscripción se puede realizar de forma personal, retirando la solicitud de inscripción en las dependencias policiales de toda la provincia. Deberán incluir el número de CUIL (Cód. Único de Identificación Laboral) y los postulantes con discapacidad deben adjuntar el certificado oficial de la misma. También, es posible realizar la inscripción a través de Internet. Esto lo hace directamente el empleador, ingresando al sitio <a href="http://programasdeempleo.cba.gov.ar">http://programasdeempleo.cba.gov.ar</a> , registrando allí sus datos y los del postulante. El sistema permitirá imprimir comprobantes de inscripción para ambos. Se completa un formulario por cada par beneficiario/empresa.
<b>Definición de postulación (o "ficha").</b>	Una postulación está compuesta por un par empresa-joven, es decir, los jóvenes deben haber sido aceptados como postulantes por la empresa con anterioridad a la selección de beneficiarios. Selección de beneficiarios. Se realiza en dos etapas. En la primera se filtran las fichas que no contienen toda la información relevante de manera completa y también se chequea (con cruces de datos en los registros administrativos correspondientes) que los requisitos de elegibilidad, tanto de jóvenes como de empresas, estén satisfechos. En la segunda etapa se sortean (en un sorteo especial de la Lotería de Córdoba) las fichas beneficiarias.

### III.2.1.6 Política global y/o sectorial a que pertenece el Programa

De acuerdo con lo visto en el Capítulo anterior, la Agencia de Promoción del Empleo y Formación Profesional es un organismo de reciente creación, cuya misión es, según Decreto 2565/11:

“la de diseñar, ejecutar, supervisar y monitorear los Programas, Planes y Proyectos destinados a la formación profesional, capacitación, actualización y especialización laboral, a los fines de promover la empleabilidad laboral y la autogestión profesional de los ciudadanos de la provincia, con especial énfasis en los jóvenes, mujeres y personas con discapacidad”.

Ello supone desarrollar políticas de empleo y formación profesional eficaces que respondan a la demanda social y productiva de la provincia. También supone promover y consolidar espacios de diálogo social con una clara visión del desarrollo productivo de la Provincia de Córdoba y de las necesidades que surjan de ese desarrollo en materia de educación y formación técnica profesional.

En virtud de que el tránsito entre el mundo educativo y el mundo del trabajo se produce –la mayoría de las veces–, POR PRIMERA VEZ, entre los 16 y los 25 años, la priorización de este grupo etario resulta imprescindible, teniendo en cuenta la heterogeneidad de las condiciones socioeducativas con las que esta población se inserta laboralmente:

- Jóvenes que están cursando regularmente la educación secundaria.
- Jóvenes egresados del Sistema Educativo Formal.
- Jóvenes excluidos del Sistema Educativo Formal y que no logran reinsertarse en el mismo.

Los diferentes Programas, orientados a esta población, que gestiona la Agencia –PPP, Becas Académicas y Confiamos en Vos– buscan, de manera simultánea, mejorar la empleabilidad de los jóvenes y/o reinsertarlos en el Sistema Educativo Formal, atendiendo a los distintos perfiles que presentan.

Así, el PPP se debe entender como tributario del conjunto de políticas públicas impulsadas desde la Provincia hacia los jóvenes, que buscan la apertura de oportunidades de empleo y formación dignas, que mejoren las condiciones de su inserción laboral y que abran, para ellos, perspectivas de futuro.

### **III.2.1.7 Justificación del Programa Primer Paso**

Es importante incorporar una nota metodológica, reiterando lo que ya se ha dicho en las Consideraciones preliminares e Introducción del presente trabajo, respecto de que al tomar el estudio de caso de la cohorte 2012 del PPP, los datos que presentamos respecto de mercado de trabajo y su evolución, corresponden a lo construido durante ese período para contextualizar el análisis del Programa; sin perjuicio de que en el apartado mencionado del inicio de este documento, fundamentamos con datos actuales de mercado de trabajo, la problemática que presenta este grupo etario, lo que habla de la vigencia en la agenda pública, de la fragilidad que presenta el grupo de jóvenes respecto de la situación del empleo.

La transición entre la educación y el trabajo es difícil y problemática, sobre todo para los más jóvenes, que no han tenido tiempo de vida suficiente para alcanzar los niveles educativos que hoy el mercado de trabajo demanda. La tasa mundial de desempleo juvenil para 2012 continúa estancada en el mismo nivel que alcanzó en lo más alto de la crisis y no se espera que disminuya hasta al menos 2016, sostiene la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en su informe “Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil 2012”.

Incluso países desarrollados, que implementan políticas de austeridad, encuentran severas dificultades para combatir el desempleo (y el aumento de la precariedad) de los jóvenes. Si bien el nuevo siglo trajo avances en gran parte de los indicadores sociales para América Latina, todavía se siguen arrastrando algunos problemas que presentan una persistencia que los hace aparecer como de índole estructural. Uno de estos problemas en el mercado de trabajo lo representa el desempleo de los jóvenes, que se manifiesta en forma contundente al observar que cuatro de cada diez desocupados son jóvenes.

Según los datos del Censo 2010, habitan en la provincia de Córdoba 3,3 millones de individuos, de los cuales más de 550 mil son jóvenes de 16 a 25 años (un 15%). En el aglomerado urbano de la provincia de Córdoba (el aglomerado más densamente poblado) se observa una estabilidad de la tasa de empleo entre 2003 y 2011, en el orden del 45,5% aproximadamente. Y un crecimiento de la tasa de actividad en 2013, donde alcanzó al 47,6% en el promedio del año y un nuevo ascenso en 2014 en el orden del 48,3%. A diferencia de la tasa de actividad que muestra estabilidad en gran parte del período, la tasa de empleo creció en manera continua en todo el período. De punta a punta, la tasa de empleo experimentó una expansión de casi 5 puntos, pasando de 38,6% a 43,2% entre 2003 y 2014. Se observa un crecimiento intenso de la tasa de empleo hasta 2008, una estabilidad hasta 2010, un nuevo impulso creciente en 2011 y desde entonces el empleo permanece en el orden del 43% como proporción de la población económicamente activa.

Finalmente, la tasa de desempleo muestra una dinámica propia con una disminución importante y constante entre 2003 y 2011 (de 11,7% a 6,1), pero con un importante incremento en 2013 y 2014, donde llega al 10,4% de la PEA, retornando al nivel de 2005. La tasa de empleo juvenil también es la más alta del país, siendo este un factor que explica el nivel de la tasa de actividad. Para el III Trimestre de 2013, la tasa de empleo juvenil de los aglomerados urbanos de la provincia llegó al 43%.

No se debe descartar que la implementación del PPP haya tenido una importante incidencia en el alto porcentaje de la población que participa del mercado de trabajo. También es muy alta la tasa de desempleo juvenil que, pese al importante crecimiento de la economía registrada en el período, no se redujo nunca por debajo de los dos dígitos. En la medición del 2013, la tasa de desempleo juvenil provincial fue de 20%, pero, pese a ser una de las más altas, hay otras provincias que la superan.

Por su parte, la tasa de desempleo juvenil no se diferencia significativamente de los registros de los aglomerados de mayor densidad de población, como los casos de la provincia de Buenos Aires, la Ciudad de Buenos Aires o Santa Fe. Es así como, en el Aglomerado Gran Córdoba, la tasa de actividad de la población en edades centrales supera el 80%, mientras que la participación de los jóvenes en el mercado de trabajo se reduce al 55%.

Si bien es muy alta la tasa de actividad específica de los jóvenes en la provincia de Córdoba, en forma complementaria se observan las dificultades que encuentra la población joven para insertarse en una actividad remunerada. El desempleo juvenil es un fenómeno contra cíclico; se requiere un proceso de crecimiento sostenido con inversiones genuinas en la ampliación de la capacidad productiva, la formación continua de los jóvenes en relación con los requerimientos de las empresas y la articulación pública privada para encontrar una respuesta a las demandas de los jóvenes. Las fases de bajo crecimiento de la producción y estancamiento de la economía terminan perjudicando en mayor medida a los eslabones más débiles del mercado de trabajo, entre otros a los jóvenes; son estos quienes se despiden o suspenden en primer lugar cuando las empresas producen ajustes de la producción y del empleo.

### III.2.1.8 Problema principal que el Programa intenta resolver

De acuerdo con datos correspondientes al tercer trimestre de 2013 de la EAUH, la provincia de Córdoba tenía 520 mil jóvenes (de 16 a 24 años) que residían en aglomerados urbanos. De este total, la mitad asiste a establecimientos educativos y la otra mitad, no. Y de los que no asisten a establecimientos educativos, un 42% está desocupado o inactivo. Alrededor de unos 110 mil jóvenes son los que están en esta situación (representan el 20% de los jóvenes de 16 a 24 años). Estos son los jóvenes que no trabajan de manera remunerada y no estudian<sup>8</sup>. Además, de estos 110 mil jóvenes que no estudian ni trabajan, un 63% no llegó a completar los estudios secundarios (69 mil jóvenes).

Se necesita entonces, extender redes que vinculen a las instituciones con los sectores de actividad más dinámicos de la provincia, y también se precisan empresas que permitan a los jóvenes transitar más fácilmente ese camino entre el sistema educativo, la formación para el trabajo y el trabajo propiamente dicho.

### III.2.1.9 Efectos esperados del Programa en la población destinataria

- Brindarles a los jóvenes la posibilidad de una primera experiencia de trabajo de calidad para comenzar auspiciosamente su carrera laboral.
- Instalar en la agenda pública la necesidad de lograr el compromiso de los empleadores para una incorporación gradual y asistida de los jóvenes al mundo del trabajo.

### III.2.1.10 Caracterización y cuantificación de población potencial y objetivo

La Agencia destinaba presupuesto y personal para 3 programas centrales: PPP, Confiamos en Vos y Becas Académicas, que concentran distintas poblaciones, por lo cual realizar un cálculo de población potencial y objetivo es complejo. Cada programa se conforma de distintos tipos de poblaciones que se superponen.

Departamento	Población Total	Ni - Ni	Beneficiarios	% Cobertura Promedio	Empresas
		Estudian y Buscan Empleo	Totales		Activas
Calamuchita	54.730	1.546	337	21,8%	<b>116</b>
Capital	1.329.604	45.348	20210	44,6%	<b>2586</b>
Colón	225.151	8.184	2344	28,6%	<b>337</b>
Cruz del Eje	58.759	2.957	1265	42,8%	<b>367</b>
General Roca	35.645	1.150	219	19,0%	<b>129</b>
General San Martín	127.454	3.152	1122	35,6%	<b>321</b>
Ischilín	31.312	1.333	744	55,8%	<b>343</b>
Juárez Celman	61.078	1.783	466	26,1%	<b>219</b>
Marcos Juárez	104.205	2.708	950	35,1%	<b>326</b>
Minas	4.727	240	180	75,0%	<b>49</b>

<sup>8</sup> Estos jóvenes que no estudian y que no tienen trabajo remunerado, en buena parte está conformado por mujeres que son las que realizan tareas de cuidado.

Pocho	5.380	304	136	44,7%	<b>32</b>
Pte. Roque Sáenz Peña	36.282	1.129	545	48,3%	<b>146</b>
Punilla	178.401	5.061	1284	25,4%	<b>319</b>
Río Cuarto	246.393	7.311	2194	30,0%	<b>635</b>
Río Primero	46.675	1.841	437	23,7%	<b>167</b>
Río Seco	13.242	650	246	37,8%	<b>120</b>
Río Segundo	103.718	3.207	817	25,5%	<b>246</b>
San Alberto	37.004	1.633	665	40,7%	<b>111</b>
San Javier	53.520	2.174	1094	50,3%	<b>487</b>
San Justo	206.307	5.226	1498	28,7%	<b>559</b>
Santa María	98.188	3.610	1035	28,7%	<b>198</b>
Sobremonte	4.591	280	125	44,6%	<b>48</b>
Tercero Arriba	109.554	3.010	1020	33,9%	<b>278</b>
Totoral	18.556	811	250	30,8%	<b>153</b>
Tulumba	12.673	604	275	45,5%	<b>91</b>
Unión	105.727	3.184	955	30,0%	<b>369</b>
<b>Total Provincia</b>	<b>3.308.876</b>	<b>108.436</b>	<b>40.413</b>	<b>37,3%</b>	<b>8752</b>

Entonces, a través de la información generada por Estadísticas y Censos de la Provincia de Córdoba, se determina una población denominada económicamente activa y también aquella que no estudia, no trabaja, ni busca empleo remunerado.

Así, realizando la suma de la política global de la Agencia en sus tres programas, se compara con una población aproximadamente homogénea que se intenta cubrir con los programas. Los porcentajes de cobertura por departamentos de la provincia varían del 24 % al 70 %. Se resaltan en el cuadro aquellos departamentos con altos indicadores con carencias y necesidades básicas insatisfechas presentes, donde encontramos porcentajes de coberturas significativamente mayores que en otros departamentos.

### III.2.1.11 Antecedentes presupuestarios

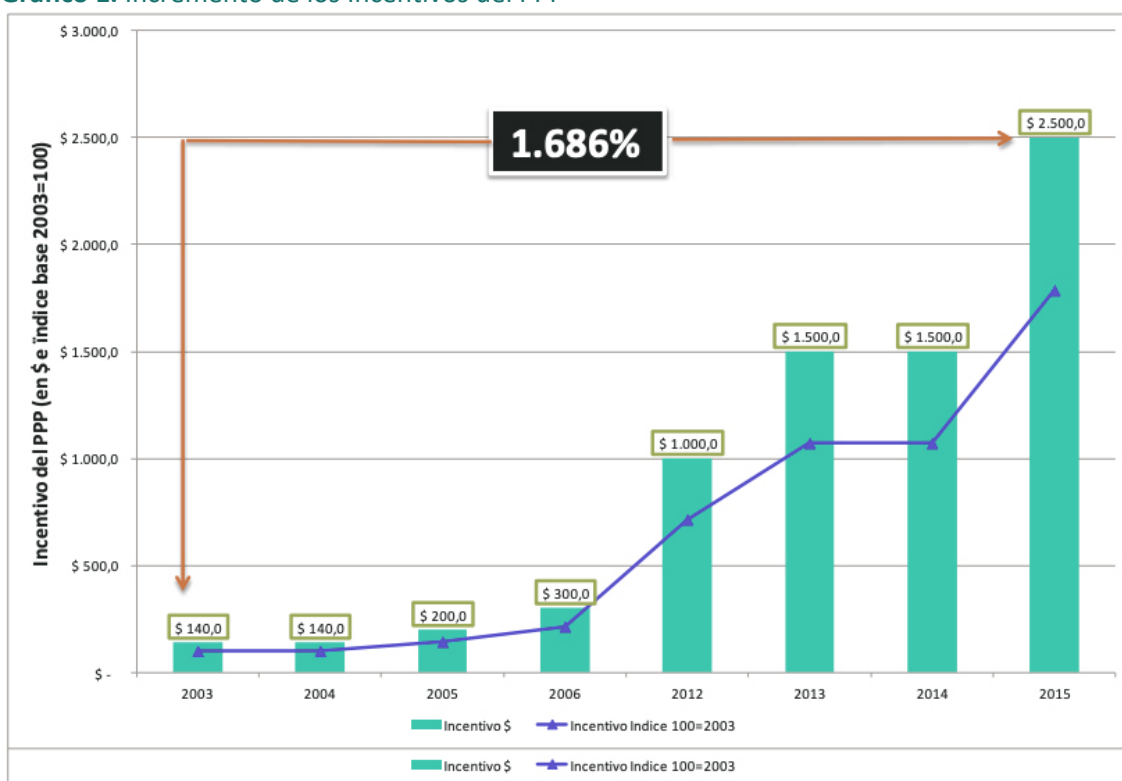
INVERSION Y MONTO DE LA BECA EN TERMINOS REALES. EN \$ CONSTANTES DE 2000

PERIODO	INVERSION	CANTIDAD BENEFICIARIOS	MONTO DE LA BECA
2000	20.145.000	12.000	140
2001	20.466.038	10.000	142
2002	16.317.676	10.000	112
2003	14.630.390	10.000	99
2004	19.890.775	13.000	95
2005	22.724.760	10.000	124
2006	23.152.755	10.000	167
2012	28.801.947	10.000	175
2013	25.739.965	10.000	214
2014	24.213.158	15.000	156
2015	37.182.233	15.000	207
<b>TOTAL</b>	<b>253.264.698</b>	<b>125.000</b>	

Fuente: APEyFP (2015)

El monto de la asignación estímulo del PPP recibió significativos incrementos desde 2003 y, en particular, desde 2012 hasta el año 2015 que se realiza esta investigación. En este sentido, se observa que el incentivo pasó de \$140 a \$2.000 entre 2003 y la actualidad. Uno de los incrementos más importantes se aplicó en 2013, donde el monto creció un 50% (de \$1.000 a \$1.500) y en 2015 también fue significativo, donde se lo llevó de \$1.500 a \$2.500. Entre puntas, el incentivo, en términos nominales, se incrementó un 1.686%.

**Gráfico 1.** Incremento de los Incentivos del PPP



Fuente: APEyFP (2015)

Hasta el 2015, pasaron por el Programa, desde su inicio, más de 110.000 jóvenes, sin considerar los 15.000 jóvenes, que se sumaron durante el año 2016.

**Gráfico 2.**

Serie anual de ediciones del PPP y asignación estímulo respecto del salario medio anual

Año	2003	2004	2005	2006	2008-2011	2012	2013	2014	2015
% Estímulo/Salario Medio	42,5	39,9	44,1	50,3	0,0	45,9	53,7	54,4	55,1
Salario medio *	329	351	454	597	0	2.176	2.795	3.491	4.538
Incentivo	140	140	200	300	0	1.000	1.500	1.900	2.500

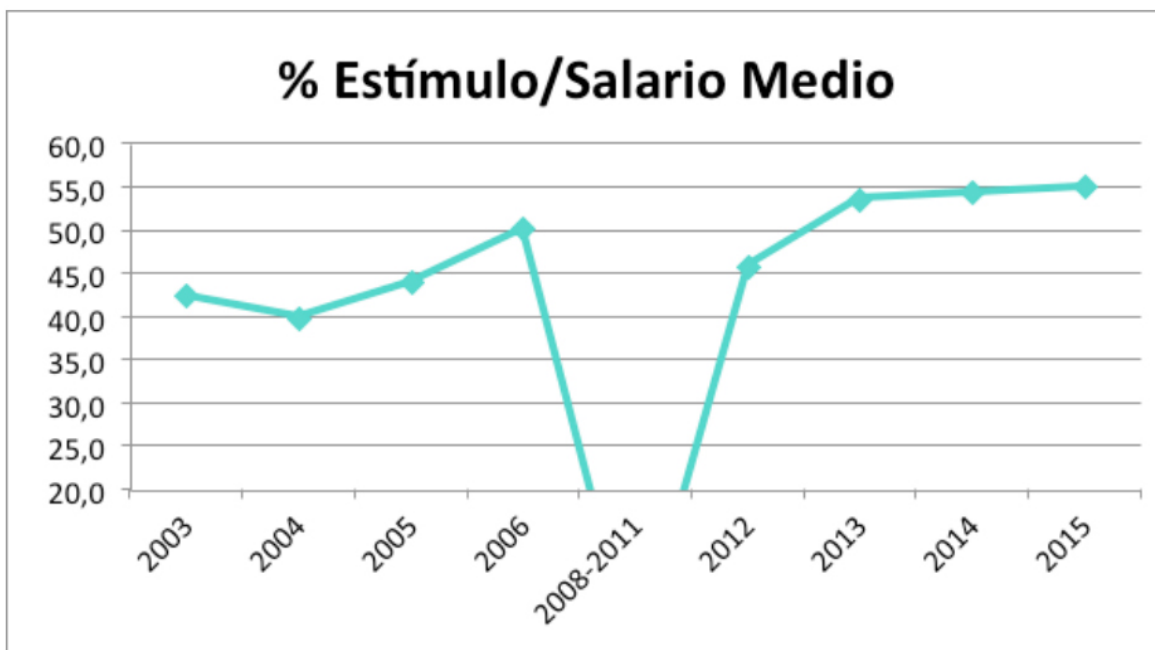
Fuente: APEyFP (2015)

Durante el año 2014, el Gobierno mantuvo la asignación de \$1.500 y solicitó al sector privado la complementación de hasta \$500 como contraparte para los beneficiarios.



Según relevamiento con empresas, muchas colaboraban con transporte, comida, ropa, y también con dinero. En general (promedio), las empresas aportaban unos \$ 400 para el beneficiario bajo modalidad entrenamiento.

**Gráfico 3.** Porcentaje del Estímulo sobre el salario medio.



Fuente: APEyFP (2015)

\*El salario medio está al 65%, ya que el PPP responde comparativamente con un trabajo de media jornada. Como se observa en el próximo gráfico, la asignación estímulo ha crecido paulatinamente en los últimos años respecto al salario promedio.

### III.2.1.12 Personas con discapacidad<sup>9</sup>

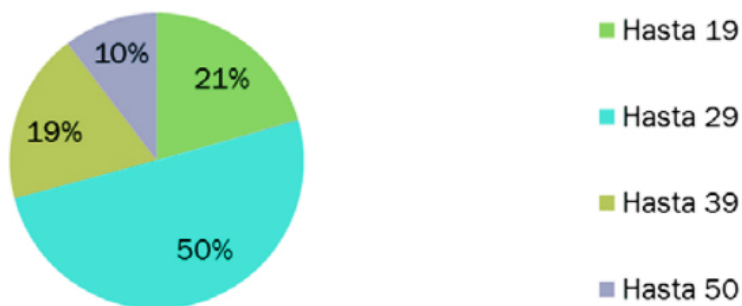
El PPP asigna un cupo de quinientas (500) vacantes para las personas con discapacidad (PcD), logrando de esta manera hacer visible a este colectivo, en relación con su inclusión al mundo del trabajo. En la mayoría de las ediciones, este cupo es superado ampliamente. Esta primera experiencia laboral ha significado para muchas empresas conocer la realidad de las personas con discapacidad, conocer sus posibilidades de inclusión y cambiar la mirada que tenían sobre este grupo vulnerable. A continuación, se analizan algunos datos correspondientes a la edición del Programa Primer Paso 2013, que contó con la inclusión de 900 PcD.

Los jóvenes que presentan discapacidad en la edición de 2013 son el mayor porcentaje, teniendo en cuenta que el Programa contempla a personas entre los 16-45 años, donde el 71% de las PcD se sitúan entre los 20 y 29 años.

<sup>9</sup> La sistematización y análisis estuvo realizado por la Red de Instituciones Comprometidas con la inclusión laboral de las PcD – RED INCLUIR, en el marco del Programa “Acceso a Mejores Oportunidades de Empleo para Personas con Discapacidad”, a partir del Convenio de Cooperación firmado en 2012 entre la Agencia de Promoción del Empleo y Formación Profesional del Gobierno Provincial, la Fundación Social Aplicada al Trabajo (FUSAT) y el Banco Interamericano de Desarrollo–Fondo Multilateral de Inversiones (BID-FOMIN).



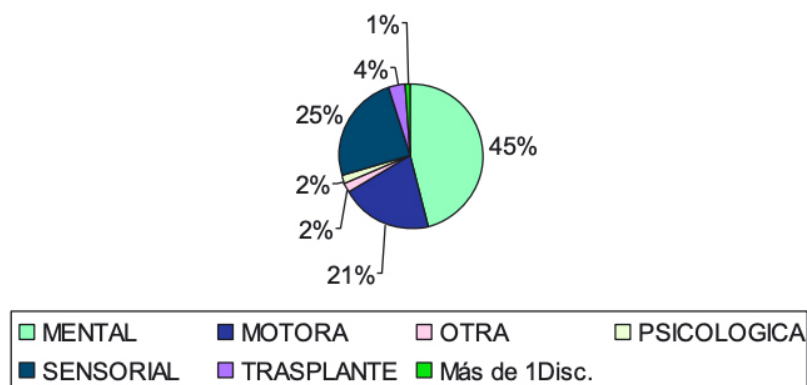
**Gráfico 4.** Representación de los Jóvenes PcD



Fuente: APEyFP (2015)

En cuanto al tipo de discapacidad, todas están representadas, variando los porcentajes de estas. Cada tipo de discapacidad implica una valoración diferente para distintos puestos de trabajo, no existiendo trabajos a priori para cada una de ellas. Cada persona ha debido ser evaluada en función de un puesto de trabajo demandado por las empresas, lo que demuestra que las PcD pueden acceder, desarrollar y mantener una actividad laboral competitiva.

**Gráfico 5.** Porcentajes de PPP por tipo de discapacidad.



Fuente: APEyFP (2015)

### III.2.1.15 Localización territorial y puestos de trabajo

El PPP ha logrado una cobertura de las PcD –jóvenes y adultos– de todos los departamentos provinciales, con preponderancia del departamento Capital. En cuanto a los puestos de trabajo a los que han accedido las PcD, se destacan, por su recurrencia, las áreas:

- Administrativa
- Atención
- Mantenimiento
- Cadetería
- Carga de datos
- Cobrador
- Gastronomía
- Maestranza
- Repositor
- Soporte en Área Desarrollo de RRHH
- Tareas generales
- Venta

Estas tendencias se reiteraron en la edición del PPP 2016.

## IV. LA EVALUACIÓN DE IMPACTO PROGRAMA PRIMER PASO EDICIÓN 2012

### IV.1 Una mirada sobre la región y los Programas de Primer Empleo

La participación de los jóvenes en el mercado de trabajo en nuestra Región resulta preocupante y esta problemática referida a PAMT orientada de manera específica a los jóvenes, ocupó un lugar destacado en las agendas de los países de LATAM.

En promedio cerca del 16% de los jóvenes está desocupado, y el 61% de quienes están empleados no posee cobertura de la protección social. Por el contrario, entre los adultos la tasa de desempleo es tres veces menor más baja y la informalidad laboral el 60% menor, respectivamente (SEDLAC, 2013). Aunque estas cifras varían en los diferentes países, la constante es la continuidad de los elevados niveles. Asimismo, la etapa de transición entre la escuela y el trabajo se encuentra signada por rupturas y continuidades y los procesos de precarización que hacen que la inserción laboral sea algo muy difícil de lograr. (Cruces y Viollaz, 2013; OIT, 2010). Debido a la magnitud de este problema, en diversos países de la región se han puesto en práctica políticas para mejorar las oportunidades de los jóvenes que dan los primeros pasos en el mercado laboral, como elemento clave en la promoción de trayectorias de trabajo decente. Sin embargo, se requiere contar con más información respecto de cuáles son las intervenciones más efectivas para implementar respecto de esta problemática juvenil.

Podemos señalar varios de los programas implementados en la región a lo largo de las dos últimas décadas, que cuentan con evaluaciones de impacto que han contribuido a generar evidencia acerca de lo que funciona y lo que no (Chacaltana et al, 2002; Puerto, 2007; Dema y Sanz, 2012).<sup>10</sup>

Más allá de lo planteado por los diferentes indicadores mencionados, el problema común que da origen a todas estas iniciativas resultan del elevado nivel de desempleo juvenil o las escasas oportunidades de empleo para esta población.

**Gráfico 6 . Evaluaciones de impacto de iniciativas de empleo juvenil en la Región**

País	Iniciativa	Método de evaluación	Análisis costo-beneficio	Fecha de publicación	Autores
ARG	Entra 21	Experimental	No	2013	Alzua, et al
BRA	Lei do Aprendiz	Cuasi-experimental	No	2012	Courseuil, et al
CHI	Jóvenes Bicentenarios	Cuasi-experimental	Si	2010	Acero et al; Sepulveda
CHI	Subsidio al empleo joven	Cuasi-experimental	Si	2012	Universidad de Chile
CHI	Aprendices	Cuasi-experimental	Si	2006	SENCE
CHI	Jóvenes Chile Solidario	Cuasi-experimental	Si	2009	Fundación AGROUC
CHI	Especial de Jóvenes	Cuasi-experimental	No	2008	SENCE
COL	Jóvenes Rurales Emprendedores	Cuasi-experimental	No	2010	Castañeda, et al
COL	Jóvenes en Acción	Experimental	Si	2011	Attanasio, et all
DOM	Programa Juventud y Empleo	Experimental	Si	2011, 2012	Card, et al; Ibararán, et al
PAN	ProCaJoven	Natural experiment	No	2007	Ibararán y Rosas
PER	PROjoven	Cuasi-experimental	Si	2008, 2011	Ñopo, et al; Caparó y Pierina

Fuente: Inventario de Empleo Juvenil (YEI) 2008-13.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> La mayoría de las iniciativas para promover el empleo juvenil se han sistematizado en dos inventarios disponibles para la región. El primero es el Inventario de Empleo Juvenil (Youth Employment Initiatives - YEI), propuesto por Betcherman et al (2007), que comprende el periodo de 1990 a 2007. El segundo es una actualización para iniciativas de América Latina y el Caribe, desarrollada por Vezza (2014), y que cubre el periodo entre 2008 y 2013. En el YEI se registraron 68 iniciativas hasta 2007, mientras que en el Inventario para América Latina y el Caribe se registraron 65 iniciativas hasta 2013, tanto nuevas como modificaciones de iniciativas iniciadas previamente. A partir de la información sistematizada en ambos inventarios se encuentra que son pocas las iniciativas que cuentan con evaluaciones de impacto robustas (con grupos de control) y con análisis de costo beneficio (Puerto, 2007; Vezza, 2014). Más recientemente OIT (2015) presenta algunas iniciativas de promoción del empleo juvenil en la región con énfasis en la generación de empleo formal para los jóvenes.

<sup>11</sup> El YEI es una base de datos que compila información sobre los programas de empleo juvenil relativa a su diseño, implementación y resultados. El Banco Mundial (BM) inició esta base de datos y actualmente es responsable de ella

Pero respecto de estas intervenciones, debemos subrayar que para que la evaluación sea pertinente es preciso contar con información en suficiencia y calidad. Estas cuestiones impactan en las valoraciones acerca de los hallazgos de las citadas evaluaciones; si están sostenidas sobre una muestra no representativa, su resultado será débil en su conclusión.

Es importante contar con evaluaciones que permitan comparar los logros obtenidos en los jóvenes que accedieron al Programa, así como aquellos que no contaron con su intervención. La mayoría de las veces, las evaluaciones de impacto son abordadas como estudios de caso, y eso impide que podamos afirmar que los mismos resultados podrían sostenerse de manera más general. De todas maneras, esos aprendizajes también contribuyen a mejorar los diseños de las PAMT orientadas a esta población. Es interesante mencionar, que de aquellos Programas de la región que fueron sometidos a procesos de evaluación, sólo el 18% de las iniciativas fueron evaluadas a través del método experimental.

Principales razones por las que el PPP es seleccionado por la CAF; para aplicar el método experimental:

1. Proceso de asignación de vacantes por sorteo, que permite contar con dos grupos poblacionales con las mismas características y atributos socioeconómicos;
2. Acceso al mercado de trabajo a través de la práctica laboral real en la empresa y no una simulación de esta.

## **IV.2 Metodología para la evaluación de impacto PPP**

La metodología utilizada en la evaluación de impacto corresponde al grupo de técnicas “experimentales” que fue complementado con una variedad de técnicas cualitativas, que precisaremos más adelante. Ciertamente el diseño del PPP fue lo que permitió que esta metodología pudiera ser aplicada, dado que los participantes del Programa bajo la modalidad entrenamiento, a partir del 2012, son seleccionados a través de la Lotería de la Provincia de Córdoba, por sorteo público. Este mecanismo se debió no solo a la gran afluencia de postulaciones, sino también por un tema de equidad y transparencia referida la implementación de la PAMT.

En el año 2012 se sortearon unos 7.800 cupos para la modalidad entrenamiento, de entre unas 24.000 postulaciones válidas.

Para medir el impacto del programa se compararon los resultados (en la dimensión laboral y en otras relevantes para el bienestar) observados entre los jóvenes sorteados y los no sorteados. Justamente, debido a la aleatoriedad en la elección de los jóvenes PPP, estos dos grupos son ex ante idénticos y cualquier diferencia en resultados que se observe ex post puede ser atribuida con confianza a la influencia del programa. De esta manera, el grupo de jóvenes sorteados para participar en el PPP constituye el grupo de “Tratamiento”, mientras que el grupo de jóvenes que no salieron sorteados oficial de grupo de “Control”. El grupo de control permite hacer el ejercicio contrafactual en el cual se basa esta evaluación de impacto, ya que sirve de grupo de comparación que nos muestra qué hubiera pasado con los jóvenes beneficiarios en caso de no haber existido el PPP.

---

un Consorcio integrado por el Ministerio de Cooperación y Desarrollo Económico Alemán (BMZ), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), el BM y la Red de Empleo Juvenil (YEN). [http://www.labor-al.org/vlaboral/downloads/Juventud\\_y\\_politicas\\_de\\_empleo\\_en\\_AL.pdf](http://www.labor-al.org/vlaboral/downloads/Juventud_y_politicas_de_empleo_en_AL.pdf)

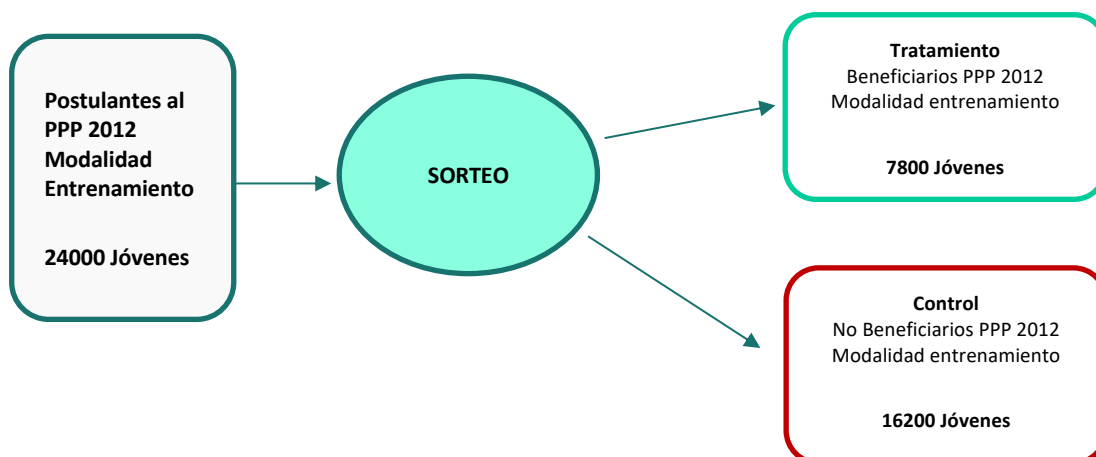
### IV.2.1 Variables de Impacto

Desarrollo de habilidades relevantes para el mercado laboral	Empleabilidad	Expectativas y actitudes hacia el desarrollo profesional
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Habilidades socioemocionales</li> <li>• Conductas en el lugar de trabajo</li> <li>• Valoración del trabajo formal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participación laboral</li> <li>• Desempleo</li> <li>• Formalidad</li> <li>• Salarios</li> <li>• Métodos de búsqueda de empleo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aspiraciones / percepciones</li> <li>• Conductas riesgosas</li> <li>• Uso del tiempo</li> <li>• Inversión en educación</li> </ul>

### IV.2.2 Diseño Experimental

Método de Aleatorización	Método de Evaluación	Recolección de información
<p>La elección de los beneficiarios del programa se realiza aleatoriamente (a través de un sorteo especial de la Lotería de Córdoba), sobre una base de aproximadamente 22.000 elegibles (sobre 40.000 postulantes).</p> <p>La asignación aleatoria es a nivel individual, pero la unidad de aleatorización son pares conformados por el trabajador y la empresa en la cual el joven trabajará. Hay cupos por tamaño de empresa y por región dentro de la Provincia de Córdoba.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Encuestas a jóvenes (tanto del control como del tratamiento) residentes en la Ciudad de Córdoba.</li> <li>• Datos administrativos para todo el universo de elegibles sobre empleo formal.</li> <li>• <i>Focus groups</i> con beneficiarios (a 6 y 8 meses de finalizado el paso por el Programa)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Datos administrativos</li> <li>• Encuestas a 1000 jóvenes elegibles (controles y tratamientos) residentes en la Ciudad de Córdoba, de entre 8800 elegibles en esa ciudad.</li> <li>• 10 focus groups a beneficiarios (unos 80 en total). Entrevistas con empresarios (6).</li> </ul>

### IV.2.3 Conformación de Grupos de Tratamiento y Control



Fuente: Elaboración propia

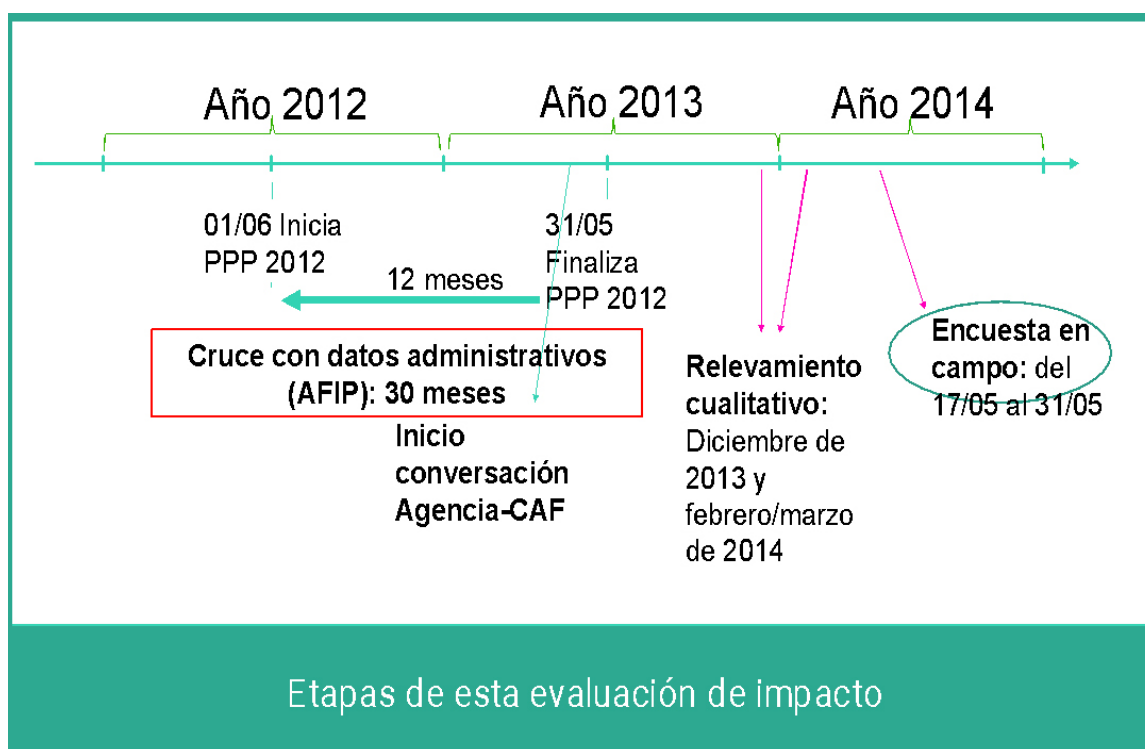
Con esta metodología experimental los impactos del PPP pueden calcularse como la diferencia entre los resultados observados para el Tratamiento y para el grupo de Control, luego de la finalización del PPP 2012. A continuación, presentamos los impactos estimados en una ventana de tiempo que va desde el momento de finalización del paso por el PPP 2012 (junio de 2013) hasta un año después, es decir, junio de 2014. Para llegar a obtener medidas cuantitativas de estos impactos se realizaron distintos tipos de relevamientos de datos, que se describen en la próxima subsección.

### IV.2.4 Relevamiento de datos

A efectos de realizar esta evaluación de impacto se cumplieron una serie de pasos que permitieron recolectar la información necesaria para producir las mediciones. La organización en el tiempo de esos pasos se muestra en la Figura 2. Inmediatamente luego de la firma del Convenio de Cooperación entre la Agencia y CAF comenzaron a analizarse los datos de la base estadística asociada a las fichas de inscripción al PPP. Estos registros cuentan con información básica (demográfica y socioeconómica) de los jóvenes al momento de la inscripción en el programa (primeros meses de 2012), además de algunos datos también básicos de la o las empresas a las que cada joven postuló como PPP.

A partir de esta información fue posible tener una primera aproximación a la población de los jóvenes postulantes al PPP, y esto fue clave para el diseño de las posteriores etapas de relevamiento de datos. Para el caso de la ciudad de Córdoba, la información sobre barrio de residencia de los jóvenes al momento de la inscripción fue completada con variables socioeconómicas al mismo nivel de desagregación resultantes del Censo Provincial de Población y Vivienda 2008 (CPPV 2008). Gracias a este cruce de información estadística pudo obtenerse un perfil socioeconómico más completo de los postulantes de la ciudad de Córdoba, lo cual fue un insumo importante en el diseño de los relevamientos hechos en campo.

**Gráfico 7.** Etapas de la evaluación de impacto del PPP 2012



Fuente: CAF - APEYFP (2015)

#### IV.2.5 Trabajo de campo cualitativo

El abordaje cualitativo, resulta un recurso metodológico complejo en el que se ponen en juego conocimientos, valores, afectos y que contiene varias dimensiones, donde la personalidad y su vinculación con el otro, busca comprender el sentido que los actores sociales le dan a sus acciones. De esta manera, los métodos cualitativos focalizan su atención en los sentidos y significados de las situaciones de negociación, intercambio, conflicto y comunicación que subyacen y configuran la trama social (Scribano, 2008).

Por lo dicho, se intenta elaborar una descripción del hecho observado entendiendo que resulta irreplicable y único, susceptible de ser abordado a partir de la aprehensión e interpretación del sentido que le dan los propios actores sociales. Lo dicho hasta aquí evidencia que el concepto de realidad que subyace al enfoque cualitativo es el de realidad social -algo que se separa de la realidad "plana", que está ahí y es evidente-, al ponderar al sujeto, la subjetividad y los significados que atribuye al mundo, en general, y a sus acciones y a las de los demás, en particular.

Por lo tanto, se busca construir un cuadro de situación, que recupere y considere todos los elementos en juego durante las entrevistas realizadas. La información cualitativa describe y detalla la situación, la interacción con quien entrevista y los comportamientos observados con relación al contexto de entrevista; recupera citas textuales de la gente sobre sus experiencias, actitudes, creencias y pensamientos; extractos o pasajes enteros -en este caso- de las entrevistas mencionadas junto con las notas de campo del equipo investigador.

El abordaje se realizó, a partir de un guion flexible con las principales dimensiones temáticas que se deseaba indagar. La técnica de la entrevista se consideró útil en un doble sentido: en primer lugar, como manera de recabar información explícita sobre el conjunto de temas propuesto en el guion flexible; en segundo lugar, como instancia de indagación acerca de las prácticas y personalidad de las entrevistadas, sus perspectivas, opiniones, actitudes, valores y motivaciones.

Es importante considerar que la entrevista es una relación social asimétrica que pone en juego diferencias en el capital social y simbólico entre quien entrevista y la entrevistada, que, al mismo tiempo, genera efectos sobre los datos que produce. Ello implicó realizar una tarea de inducción previa con el equipo investigador, que significó el desarrollo de las siguientes acciones:

- la definición de los criterios muestrales y las líneas de indagación;
- el diseño de los instrumentos de recolección de la información en el terreno;
- las tareas de campo propiamente dichas; y
- la sistematización del material recogido para la redacción de los informes.

En función de la sistematización de las Entrevistas en profundidad y Grupos Focales, se diseñó la EJEC, contemplando en parte las mismas dimensiones de investigación planteadas en los instrumentos cualitativos.

#### **IV.2.6 Líneas de exploración**

Considerando los objetivos de la investigación, se elaboraron las siguientes líneas de exploración que con posterioridad se aplicaron en el diseño de instrumentos de recolección de la información, las Entrevistas en Profundidad, los Grupos Focales y la Encuesta. En el Anexo VIII.2 se acompañan los mencionados instrumentos.

**Gráfico 8. Líneas de Exploración**

INSTRUMENTO DE RECOLECCIÓN	LÍNEAS DE EXPLORACIÓN	DIMENSIONES
ENTREVISTAS EN PROFUNDIDAD (EMPRESARIOS, INTENDENTES, FUNCIONARIOS, PERSONAS CON DISCAPACIDAD)	INTRODUCCIÓN	<p>¿Qué es lo primero que se les viene a la cabeza cuando les hablo del PPP?</p> <p>¿Por qué buscaron ingresar al PPP?</p>
	INSCRIPCIÓN Y ENTRADA AL PPP	<p>¿Cómo eligieron la o las empresas a las que fueron a pedir que les firmen la ficha de inscripción al PPP? Algunos de ustedes pueden haber elegido teniendo en cuenta la cercanía a su casa, o el tipo de tareas que podrían hacer trabajando en cada empresa, o la posibilidad cierta de que la empresa contratante aceptase firmarles la ficha. Entonces, ¿Podrían contarme cuál fue la experiencia personal de cada uno eligiendo dónde presentar la ficha?</p> <p>¿Cómo fue que entraron al PPP? Es decir, ¿entraron por el sorteo o de cuál otra forma?</p> <p>¿Cómo se enteraron de que iban a ser beneficiarios del PPP?</p> <p>¿Cómo fue la incorporación a la empresa, inmediatamente después de saber que iban a ser beneficiarios? ¿Hubo alguna demora entre que se enteraron y el primer día de trabajo? ¿A qué se debió la demora?</p>
	EXPECTATIVAS ANTES DEL PPP	<p>¿Cuáles eran sus expectativas antes de empezar a trabajar? ¿Qué imaginaban que iba a pasar?</p> <p>¿Se cumplieron esas ideas/expectativas? ¿Fue mejor o peor de lo que esperaban?</p> <p>¿Habían trabajado antes? Para los que sí habían trabajado: ¿qué les pareció el PPP en comparación con esos trabajos anteriores?</p>
GRUPOS FOCALES	EXPERIENCIA EN EL LUGAR DE TRABAJO	<p>¿Se sintieron cómodos, bien recibidos al integrarse al lugar de trabajo? ¿Hubo alguien que los trató mal en el lugar de trabajo?</p> <p>¿Qué tipo de tareas tenían asignadas?</p> <p>¿Trabajaban las 20 horas semanales que contempla el PPP?, ¿trabajaban más horas o menos horas?</p> <p>Para los que trabajaban más de 20 horas: ¿les pagaban algo extra o cómo arreglaban?</p> <p>¿Sintieron que esta experiencia de trabajo les ayudó a hacer nuevos amigos?</p> <p>Las tareas que desempeñaron, ¿eran las comunicadas al incorporarse o fueron cambiando? ¿Por qué iban cambiando?</p> <p>¿Se sintieron parte de un equipo de trabajo?</p> <p>¿Conocieron gente distinta a la que estaban acostumbrados a frecuentar en la escuela o en el barrio? ¿En qué sentido son distintas esas personas?</p> <p>Mientras iban pasando los meses, ¿se sentían más o menos motivados para realizar el trabajo? ¿Por qué?</p> <p>Durante los 12 meses, ¿les hablaron de la posibilidad de quedar como empleados fijos? ¿o se daba por hecho que al terminar el año de PPP quedarían fuera?</p>
ENCUESTA	SUPERVISIÓN Y FORMACIÓN EN EL LUGAR DE TRABAJO	<p>¿Estuvieron supervisados por alguien? Es decir, ¿había alguna persona que les indicaba qué es lo que debían hacer y que les señalaba cosas en las que podían mejorar?</p> <p>¿Recibieron alguna especie de capacitación donde les enseñaran qué cosas tenían que hacer en el trabajo y cómo las tenían que hacer?</p> <p>La experiencia vivida con el PPP:</p> <p>¿Les hizo descubrir habilidades propias que desconocían tener?</p> <p>¿Les hizo pensar que para tener un buen trabajo en el futuro quizá precisen mejorar alguna habilidad en particular? ¿De qué forma creen que podrían mejorar esas habilidades faltantes?</p>
	SITUACIÓN POST-PPP: SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS/EXPECTATIVAS A FUTURO	<p>Actualmente, ¿a qué se dedican?:</p> <p>¿Trabajan? ¿Dónde: en el mismo lugar del PPP o en otro lugar?</p> <p>¿Estudian o tienen pensado comenzar a estudiar? La experiencia del PPP, ¿les dio alguna idea de qué les conviene estudiar?</p> <p>En el futuro, ¿piensan pedir consejo a algún compañero de trabajo o a algún superior sobre cómo mejorar sus oportunidades laborales? ¿Podrían pedirle a algún jefe que les dé una recomendación para conseguir un trabajo mejor?</p> <p>Cuando tengan alrededor de 30 años, ¿qué tipo de trabajo les gustaría tener?</p>
	CIERRE Y SUGERENCIAS	<p>¿Creen que el PPP es un programa para todos los jóvenes o solo para algunos? ¿Para quiénes es el PPP? ¿Qué es lo mejor que tiene el PPP? ¿Y lo peor? ¿Harían alguna sugerencia para las próximas ediciones del PPP?</p>

Fuente: Elaboración propia



**Gráfico 9.** Conformación de los grupos focales

GRUPO FOCAL VARONES		
NIVEL SOCIO ECONÓMICO	TAMAÑO DE EMPRESA	CANTIDAD DE JÓVENES POR GRUPO
Bajo y Medio Bajo	Pyme (menos de 20 empleados)	8
Bajo y Medio Bajo	Grande	4
Medio y Medio Alto	Pyme (menos de 20 empleados)	5
Medio y Medio Alto	Grande	7
Alto	Cualquiera	8
GRUPO FOCAL MUJERES		
NIVEL SOCIO ECONÓMICO	TAMAÑO DE EMPRESA	CANTIDAD DE JÓVENES POR GRUPO
Bajo y Medio Bajo	Pyme (menos de 20 empleados)	9
Bajo y Medio Bajo	Grande	7
Medio y Medio Alto	Pyme (menos de 20 empleados)	6
Medio y Medio Alto	Grande	11
Alto	Cualquiera	11

Fuente: Elaboración propia

Para los grupos focales se convocó solo a beneficiarios del PPP 2012, y se realizaron entre diciembre de 2013 y marzo 2014. Los grupos fueron convocados de acuerdo con un muestreo aleatorio estratificado, de manera que los grupos focales resultaran homogéneos en tres dimensiones: género, nivel socioeconómico y el tamaño de las empresas<sup>12</sup>. Las desgrabaciones de los grupos focales fueron analizadas con el objetivo de diseñar el cuestionario para una encuesta en campo que permitiese relevar cuantitativamente los principales impactos del PPP en cuanto a:

- Situación laboral
- Decisiones sobre educación
- Habilidades para la vida y el trabajo
- Percepciones y expectativas acerca del mercado laboral

## IV.2.7 Análisis cualitativo de los Grupos Focales

### IV.2.7.1 Matriz de análisis

Con el objetivo de hacer una evaluación del impacto del PPP, edición 2012, se busca analizar la experiencia que cada participante del programa ha tenido durante el transcurso en el mismo. Primeramente, se consideró la expectativa inicial, en donde se entran aspectos emocionales y racionales, que es lo que terminara influyendo en la permanencia y grado de satisfacción con los resultados de este. A la luz de su resultado, es posible detectar fortalezas y debilidades, ajustar acciones y optimizar los recursos y el esfuerzo de los actores involucrados.

<sup>12</sup> Los cuatro niveles socioeconómicos (bajo, medio-bajo, medio-alto, alto) se obtuvieron por medio de un análisis de clusters que contempló variables socioeconómicas del barrio de residencia (tasa de NBI, tasa de desocupación, porcentaje de adultos con educación superior completa, etc.) y de variables individuales (nivel educativo alcanzado, y cantidad de hijos ajustada por edad).

En este punto, nos encontramos con diferentes vivencias con relación al ingreso al ámbito laboral; por un lado, tenemos **jóvenes que nunca habían trabajado** antes, por lo tanto, el PPP significó su primera experiencia, también con aquellos que, **si habían tenido una experiencia laboral anterior**, pero en condiciones laborales desfavorables (trabajo en negro). El primer trabajo implica un desafío, es el paso inicial para poder proyectarse laboralmente a mediano y largo plazo y aprender la dinámica propia del mundo del trabajo. Es por este motivo que los jóvenes ingresan con ilusiones y expectativas.

Existen **expectativas racionales**, relacionadas con la funcionalidad del programa, es decir algunos deciden trabajar por una cuestión económica; otros para aplicar los conocimientos que están aprendiendo en la facultad y de esta forma poder adquirir experiencia, requisito indispensable para la inserción en el mercado laboral. En este grupo los factores emocionales no dejan de estar presentes, ya sea como resultado de la experiencia vivida o porque, esas expectativas racionales, están a su vez teñidas por cuestiones emocionales.

“No conseguía trabajo y el PPP era de más fácil acceso”

**Para otros las expectativas tienen un tinte más bien emocional**, ligadas con cuestiones de desarrollo de la personalidad en una etapa de la vida considerada de transformación.

“Yo era muy introvertida y sabía que me iba a ayudar a relacionarme con la gente”

El grado de satisfacción en el programa, depende en gran parte de estas expectativas iniciales, que van en relación con la experiencia vivida y la particularidad de cada empresa.

“Yo opino con respecto a lo que decía ella, yo en general tuve una buena experiencia, porque me tocó una buena empresa “

Aquellos que tuvieron como expectativa inicial el poder poner en práctica sus conocimientos, albergan la sensación de haber cumplido esa expectativa, y por lo tanto no son tan críticos a la hora de hacer una evaluación de esta; si bien nos encontramos con buenas y malas experiencias dependiendo de cada empresa, **existe una percepción de haber aprendido y estar un paso más adelante que el resto en un mercado laboral tan competitivo.**

“Yo busqué porque estoy en una estación de empresas y quería algo relacionado, para poder aprender algo, y me sirvió mucho saber lo que era que no sabía...”

“Estuve en la mañana de Córdoba, en diagramación porque estoy estudiando diseño gráfico y eso me favoreció.”

“Mi idea era aprender, tener mi primera experiencia, una base laboral, y también como todo estudiante de diseño industrial, la parte maquinaria, era otra de las ideas. Cómo es el proceso, aplicar la teoría todo.”

“Me sirvió, adquirí muchísima experiencia, porque de repente estudias una ley y ejercerla o defenderse de la misma es muy fuerte el impacto que tenés...fue impactante la experiencia para mí.”

También están aquellos cuya expectativa tiene que ver con cumplir algún objetivo, teniendo la posibilidad de que sus padres los continúen ayudando. Aquí nuevamente se filtran cuestiones emocionales. Además, se encuentran aquellos que su expectativa fue tener su primera experiencia laboral, en ellos **sus expectativas iniciales fueron cum-**

**plidas, y el trasfondo emocional es la sensación de ingresar al mundo adulto, a través del acceso al trabajo.**

“La primera experiencia para mí fue buena porque empezar a ganar mi propio dinero y más trabajando, tener algo lindo, digamos.”

“Yo me hice más responsable, me costaba levantarme temprano y hacer cosas en casa.”

“Yo necesitaba el dinero para pagarme el viaje de egresados. Cubrió mis expectativas.”

“En mi casa mis papás están bien económicamente así que la plata es para mí, para salir, para mi ropa.”

Por último, están quienes, desde **una visión pragmática y racional**, entraron al programa por cuestiones económicas, viendo dichas expectativas cercenadas. Algunos de ellos con ilusión de obtener mejores condiciones laborales, pasar de estar en el mercado negro del trabajo, a un trabajo en blanco.

“Yo quería estar el año completo para que después me tomaran y seguir en la empresa Libertad porque me gustaba, pero me surgió el tema de la plata, yo tengo una hija y con 1000 pesos no me alcanzaba y en el otro trabajo me pagaban más y bueno.”

### IV.2.7.3 Experiencia

#### IV.2.7.3.1 Proceso de inscripción y entrada

Al momento de ingresar algunos optaron por dejar la solicitud en un lugar relacionado con la carrera universitaria que están cursando; otros eligieron un lugar que esté cercano a su domicilio, sin importar en algunos casos que la empresa no esté dentro de sus preferencias; y por último tenemos aquellos jóvenes que tienen algún conocido o familiar que los hizo acceder al mismo, firmándoles la solicitud.

El proceso de incorporación en la gran mayoría de los casos fue inmediato, salvo en algunos que hubo o alguna demora administrativa o que la persona no fue notificada en el debido momento.

“Pero en ningún momento me empezó un e-mail que yo podía empezar a trabajar, yo me tuve que fijar en la página y por lógica entrar y empezar... después de 3 meses me llegó una carta y bueno.”

Sobrevuela cierta duda sobre el proceso de sorteo para el ingreso al Programa; mientras que algunos saben que entraron por sorteo, otros saltaron ese proceso. Existe la percepción de que la empresa elige el beneficiario del programa.

“No sé cómo es el proceso porque yo quedé y mis amigas que fueron conmigo no, la empresa hizo la entrevista y ellos eligieron para mí.”

“Tenía entendido que había ido mucha gente y que no les había gustado, y que seleccionaron mucho no solo por la capacidad sino también por el aspecto.”

#### IV.2.7.4 Experiencia en el lugar de trabajo

Como se mencionó anteriormente el grado de satisfacción del beneficiario está relacionado con varios factores, entre ellos la empresa en particular en la cual cada uno se ha desempeñado.

Al analizar la experiencia en el lugar de trabajo según tamaño de empresa, casi no se registran diferencias de vivencias entre los perfiles con los cuales se ha decidido abordar este trabajo (pymes y empresas grandes). La diferencia radica en la política particular de cada empresa.

Sí se percibe que existen diferencias entre los distintos NSE, fundamentalmente entre en nivel bajo y los otros dos niveles (alto y medio /medio alto), las mismas radicarían en el grado de expectativa y objetivos propuestos por cada uno de ellos, pero también en el trato dispensado por las empresas.

Aquellos jóvenes que ingresaron al PPP (nivel medio y alto), para poder experimentar lo que es trabajar en un lugar afín a su área de estudio, están conformes con los aprendizajes obtenidos. **Hay ciertos factores emocionales que se ponen en juego, ya que al desarrollar ciertas competencias y habilidades y capacidad de resolución se generó en ellos confianza en sí mismos.**

“Más que una oportunidad de trabajo yo lo vi si como una oportunidad para desarrollar digamos un perfil profesional.”

“Yo creo que, es como una forma de empezar, sin mucha experiencia y posibilidad de encontrar trabajo fácil. ¡Cuando uno va a hacer un currículum dice huy! acá que pongo...”

“Yo busqué porque estoy en una estación de empresas y quería algo relacionado, para poder aprender algo, y me sirvió mucho saber lo que era que no sabía, y me sirvió bastante...”

Otros sólo buscaban tener una oportunidad laboral, sea que hayan terminado el colegio o no. Entre ellos, algunos quedaron contratados en las empresas una vez finalizados los programas, pero al cabo de un tiempo por baja en la producción o por ajustes de empleados, se quedaron nuevamente sin trabajo. Mientras que algunos terminaron abandonando el programa antes de terminar porque consideraron una mejor oferta laboral. Si bien para estos la experiencia no fue tan negativa, **también se juegan factores emocionales, sensación de pérdida y desventaja en el campo laboral.**

“Al mes me llamó otra fábrica y me ofreció y me dijo "trabaja acá y te pago bien más horas" así que me cambie y pase.”

“Siento que perdí el tiempo, podría haber buscado otro lugar.”

En la evaluación de la experiencia, también está presente el **sentimiento de utilidad para esa empresa**, esto puede generar diferentes estados emocionales que interfieren en su percepción de las cosas.

Algunos jóvenes de bajos recursos y sin estudios, sintieron que en varias ocasiones las empresas no tenían un trato humanizado para con ellos, generando esto **sentimientos de bronca e ira.**

“No la pasé nada bien, mi plan era para limpieza y unos piensan que por ser de abajo te tratan como quieren y te hacen cosas que no te corresponden y por eso casualmente no me quería quedar...”

La calificación de la experiencia vivida se encuentra supeditada no solamente a la expectativa inicial, sino que además se relaciona con el trato que haya recibido en la empresa, que depende de un rol asignado (sentimiento de utilidad), un buen trato por parte de los superiores y compañeros, así como el cumplimiento de las normas y cláusulas del contrato laboral del programa.

“Al principio no sabía que hacer, me sentía incomoda, no me daban tareas.”

“Es que la gente por tener trabajadores gratis, metamos trabajadores gratis y ni les prestemos atención.”

“Yo creo que eso tiene mucho que ver, con que ellos no le pagan al empleado y yo después fui a otra empresa, y cuando la plata sale del bolsillo del que paga el sueldo ahí si se preocupan por como haces las cosas, y te tienen más en cuenta.”

**Para algunos jóvenes en las empresas grandes el trato es más impersonal, no son tenidos tan en cuenta, al contrario de las Pymes en donde el trato es más cercano y existe más confianza.**

“Lo que yo saco como bueno; que me gusto de una empresa chica, es que es otro trato, te haces valorar más porque no sos ese que trabaja, sino que sos el que valoran porque te conocen.”

Con respecto a las tareas asignadas la mayoría fue adquiriendo mayores responsabilidades conforme iban pasando los meses y de acuerdo con el desempeño y evolución personal. Para quienes la experiencia del programa fue útil, la asignación de tareas no contempladas en el acuerdo inicial, **no significo algo negativo, sino algo que les permitió aprender nuevas habilidades, destrezas y otros aprendizajes.**

“Pero estuvo bueno en distintos puestos, porque pude aprender un montón.”

En contraste aquellos cuya experiencia fue negativa, **percibieron una sensación de inconformidad, es decir los factores emocionales intervinieron y terminaron filtrando en el grado de satisfacción.**

“A mí lo que me pasó es que la señora que me hizo entrar me dijo que me estaban haciendo hacer una tarea distinta a la que tenía que hacer, a mí me tocó atender el teléfono y los jefes me mandaban a limpieza.”

“Me daban de todo para hacer, como que sentí que me negreaban.”

“Los del PPP éramos como empleados aparte del resto.”

El trabajo en equipo tuvo una buena repercusión, ya que estamos hablando de jóvenes que en algunos casos nunca habían trabajado antes, por lo tanto, **este terreno novel para ellos estaba lleno de incertidumbres y miedos y el equipo funcionó como contención y ayuda.**

En el caso de empresas grandes, estamos hablando de un trato más bien impersonal, sumado al hecho que muchos percibieron que por ser parte de PPP no se les daba la suficiente información sobre la función que cada uno debería desempeñar en la misma.

“Pero estaba todo muy improvisado, a mí me pusieron en un lugar donde la gente no sabía que yo iba a ir.”

“A mí me pasaba que me mandaban a limpiar por ejemplo a Tarjeta Naranja y me decían no hace falta y tenía que volver de vuelta a mi casa y no había control.”

Con respecto a las horas contempladas por el Programa, en la mayoría de los casos se respetaba este acuerdo, pero en otros casos de empresas indistintas, abusaban de la falta de control por parte del estado y hacían trabajar horas extras sin resarcimiento; muchas de esas personas eran de bajos recursos.

“Cinco meses estuve bien, pero después como que se aprovechaban, hacía horas extra y no me pagaban.”

“Yo llegué a hacer hasta 16 horas y estuve seis meses para que me paguen y eso ya es una explotación.”

#### IV.2.7.5 Atributos positivos y negativos

En este apartado se mencionarán los atributos positivos y negativos que se perciben entre los jóvenes. Se observa una situación paradójica con respecto al funcionamiento del programa, ya que para algunos un mismo atributo considerado positivo, a su vez tiene sus objeciones y para otros ese atributo es considerado netamente negativo. Esto va a depender de la expectativa inicial. Entre los **atributos positivos** se encuentra el significado que cobra para la mayoría de los jóvenes este Programa PPP, el de una primera experiencia y puerta de entrada.

Si bien algunos ya habían trabajado, lo habían hecho en otras condiciones, con este programa ingresan al trabajo registrado, esto significa un trabajo estable, donde deben cumplir un horario y asumir responsabilidades que antes no tenían; **es decir el trabajo es un desafío que marca la puerta de entrada a la adultez.**

“Nunca había tenido experiencia laboral, porque si no tenés experiencia las empresas grandes no te toman y con PPP me sirvió para entrar y poder demostrar lo que yo sabía hacer.”

En contraposición a esto, otros consideran que el PPP genera “precarización laboral”, ya que las empresas no tienen el compromiso de contratar al empleado, una vez finalizado el año en el programa, por lo tanto, esto **genera bronca y decepción, por sentir que sus esfuerzos por quedar fueron en vano, en definitiva fue una pérdida de tiempo.**

“Si a lo mejor no entraba ahí hubiera podido buscar un trabajo más serio.”

“Esta todo basado en una experiencia que te aporta, pero no suma a futuro...”

“Yo tenía un trabajo lo dejé para empezar a trabajar ahí, hice un montón de planes, cambié un montón de cosas con toda la ilusión de quedarme y... bueno”

“Tiene que servir para dar un pie inicial y no algo que tiene que ser una herramienta para que las empresas puedan estar jugando al filo de trabajo en negro, entonces que sea un compromiso.”

Otro atributo positivo estaría relacionado con la posibilidad de poder dar un pie inicial en una empresa acorde a sus necesidades y expectativas, tal es el caso de los estudiantes o de algunos jóvenes que pueden hacer carrera en la misma empresa. Y la modalidad flexible del programa (posibilidad de acomodar días y horarios), permite acomodarse con los estudios y otras tareas, siempre y cuando la empresa lo permita.

También como atributo negativo nos encontramos con que para la mayoría el salario que se obtiene no estaría acorde con las nuevas actualizaciones (inflaciones) a nivel país. Relacionado con esta disconformidad se encuentra la fecha de pago de estos (generalmente los 20 de cada mes).

“Las boletas se vencen los 10, y ellos pagaban el 20”

“Me alcanzaba sólo para lo necesario, por ejemplo, pagar las boletas y no me alcanzaba para darme un gusto.”

Otra cuestión fuertemente criticable es **la falta de control del programa, para asegurarse que esté funcionando en óptimas condiciones**, con esto nos referimos al seguimiento del ausentismo, de las condiciones laborales (higiene y seguridad) y en general de las normas legales; esto generó **la sensación de abandono cuyo representante directo es el estado.**

“A mí nunca me vinieron a ver si yo estaba bien, yo trabajaba con mangueras de nafta que es un peligro si no las sabes usar...”

“A mí me respondieron que yo no era su empleada, que yo era empleada del gobierno, que ellos no me iban a dar el día.”

“Llamaron por teléfono con mucha duda y al final de cuentas nunca me sentí asegurada, porque nadie sabía a dónde estaba ni los horarios en los que estaba.”

“Yo conozco de un chico que como el tío es dueño de la empresa, él ni va y cobra a fin de mes, eso me da bronca porque yo salgo del colegio apurado para llegar a trabajar y llego a mi casa a las 22 hs.”

Esta falta de control a su vez beneficia a las empresas (indistintas) que se manejan libremente imponiendo nuevas tareas no acordadas desde un principio, no respetando leyes laborales, no pagando horas extras, entre otras. **Esto termina influyendo en la percepción de los jóvenes quienes ven con esto, que la empresa, es la única beneficiaria con este programa.**

“Está bueno que destinemos plata de los impuestos para generar nuevos puestos de trabajo, pero que sirva para generarlos, no para que las empresas lo terminen usando para beneficiarse sino para que sea un beneficio para el futuro.”

“Tuve que dejar porque pensé: es el colegio o es esto”.

Otro atributo negativo está relacionado con la falta de contemplación de la distancia de los lugares de trabajo, es decir en muchos casos tuvieron que dejar el programa, porque los trasladaron a un lugar donde el transporte que debían usar para llegar influía en el salario de manera negativa. Asociada a la sensación de desprotección y falta de respuestas del estado, se suma la falta de información con respecto a cómo manejarse en algunos aspectos, debido a que muchos no accedían a la página porque no la veían viable o porque les hubiese gustado otro medio.

“incluso hasta también no sabes qué es lo que...en mi caso, por ejemplo, en la metalúrgica, no sabías si algo te respaldaba si te golpeabas.”

“No se informaba bien si había algún reglamento de qué podés hacer o si hay algún seguro. Por ejemplo, si falta algo y tenés que salir a comprar a la calle y te pasa algo, ¿quién se hace cargo? “

#### IV.2.7.6 Supervisión

La mayoría afirma que no tuvieron en ningún momento supervisión, las personas que los ayudaban en sus tareas y despejaban dudas eran sus compañeros. En otros casos, los menos, eran supervisados para ir controlando que las tareas se vayan desarrollando correctamente. **La supervisión va de la mano de la tarea a desempeñar, de la complejidad y la repercusión que pueda tener un error en la empresa.**

“Yo tenía una cámara ahí, justo al frente mío, y me iba y venía el jefe de personal y me decía "anda a trabajar", y volvía...era nomás la cámara.”

“Por las tareas que yo tenía si cometía algún error podía mandarme alguna macana, pero no siempre, cada 15 días me controlaban.”

“Porque cuando estaba en el PPP como que te controlaban, pero como vos le generabas producción y ellos no te pagaban, por más que hicieras poco vos eras una producción para ellos.”

La figura del “jefe” se la ve más bien lejana, sobre todo en las grandes empresas. **No obstante, juega un papel esencial en el aprendizaje diario de los jóvenes tener que relacionarse con una figura de autoridad.** Para algunos existía la confusión sobre quién es su “jefe”, si los organismos de los gobiernos encargados para tal fin o el jefe

de la empresa, **esto se traduce en desorientación en cuanto al manejo de algunas cuestiones administrativas o que hacían al trabajo mismo.**

“Por eso me da bronca eso, que el jefe no dé la cara, que sea por intermediarios.”

#### IV.2.7.7 Formación

Las únicas empresas que capacitaron a su personal fueron aquellas que frecuentemente utilizan la misma como parte de su política empresarial, como en el caso de los Call Center, o como en el caso de otras empresas, como por ejemplo Tarjeta Naranja. El resto de las empresas no brindó capacitación, y en muchos casos fue deficitaria la explicación en cuanto a que tarea desempeñar.

“Más allá de la motivación que pueda ser el tener compañeros, creo que la principal motivación viene de parte de los jefes.”

**Es para destacar que, si bien en la mayoría de los casos no existió formación profesional, ni de oficios, si hubo formación en cuanto a la personalidad, ya que la mayoría reconoce haber adquirido habilidades con esta experiencia.**

Estamos hablando de habilidades sociales básicamente, pero también habilidades que se pueden aplicar en la vida diaria o que sirven de experiencia para un nuevo trabajo. **Este aprendizaje es lo que más destacan la mayoría como positivo.**

“Aprendes a ser flexible... aprendes a escuchar, aprendes a tener paciencia que no todo es así tenés que darle un tiempo a los demás también.”

“Sirve para relacionarse y entablar relaciones con el otro en distintos ámbitos.”

“Tenés que poner la cabeza en muchos aspectos, porque vos en la vida diaria por ejemplo no haces nada y de repente estás en una empresa y te piden llénname dos cheques y pedís un porque a todo porque necesitas saber y no hacer por hacer, y te haces la cabeza y empezas a relacionar todo y es otro mundo. “

“Un gran aprendizaje aprender a decir no, mira yo no puedo hacer esto porque estoy terminando unas tareas y no puedo, y dejar de entrada claro para que te contrataron y no hacer cosas de más.”

#### IV.2.7.8 Situación laboral actual – Post PPP

Nos encontramos con un mercado laboral con muchas dificultades para acceder a un puesto, esto lo perciben con más intensidad los menores de 25 años, quienes se encuentran en un momento de precarización laboral, ya que en esta época, la mayoría está desempleado o trabajando en situación de informalidad. Entre los beneficiarios que participaron de los grupos, es para pocos los casos en que el PPP es útil como un programa de inserción laboral. Algunos tienen la posibilidad de estudiar, otros tienen familias que mantener, y el PPP les brindó la ilusión de poder insertarse en el mercado laboral y acceder a sus beneficios. Existen diferentes percepciones de la situación post-PPP, para los que tenían objetivos relacionados con el estudio, ven a esta experiencia como positiva, ya que les permitió obtener la experiencia deseada; en cambio quienes tenían otros objetivos y expectativas sienten que están en una situación de precarización laboral.

“Al principio lo veía como positivo, hoy en día lo veo como algo negativo al PPP”

“Al final siento que me esforcé tanto y perdí tiempo pudiendo buscar algo permanente.”



Las expectativas a futuro son conseguir un trabajo, en el caso de quienes tienen familia para poder brindarles lo que necesitan y en el caso de los que están estudiando poder brindar sus conocimientos a una empresa o lugar de trabajo.

#### IV.2.7.9 Conclusiones preliminares

Del análisis realizado se sugirió implementar un mayor control por parte del Estado hacia las empresas, con el objetivo de constatar que las cláusulas del contrato estén siendo cumplidas, así como también cuestiones de higiene, seguridad, ausentismo, entre otras. Esto a su vez evitaría que los empresarios evadan el cumplimiento de las normas laborales.

De la misma manera implementar políticas de supervisión y capacitación, para poder preparar a los beneficiarios para el futuro trabajo que se les abre a partir de esta experiencia. Sería ventajoso para el Programa que las empresas generen un compromiso con el beneficiario de manera tal que el mismo quede contratado una vez finalizado el período, garantizando de esta manera cumplir con uno de los objetivos que es la efectiva inserción laboral. La experiencia laboral en sí cobra diferentes significados para una persona, existen valores personales con respecto al mismo, pero también valores sociales vinculados al trabajo.

**El momento del ciclo vital de quienes ingresan en el programa, es una etapa de transformaciones, de transición entre la niñez y la adultez, y el trabajo cobra relevancia en este cambio.** Esto se ve reflejado en el desarrollo de nuevas habilidades, y aprendizajes necesarios en el mundo adulto. **En este Programa Primer Paso, se pone de manifiesto que cada joven entra al mismo con diferentes expectativas, en cada una se encuentra de fondo una ilusión y una planificación.** Algunos entran con expectativas ligadas a lo racional, entre ellas están la búsqueda de un perfil profesional, de progreso económico y de cumplir un objetivo particular; otros tienen expectativas ligadas al desarrollo de su personalidad.

Estas expectativas en muchos casos están determinadas por el NSE, las condiciones materiales, las responsabilidades familiares y la trayectoria educativa previa.

Algunas de estas expectativas fueron cumplidas, como se mencionó anteriormente, y otras quedaron insatisfechas. Las experiencias fueron buenas o malas en función de estas expectativas y del trato recibido en cada empresa. Con esto último nos referimos a las tareas asignadas, al cumplimiento de normas de trabajo (seguridad e higiene y normas legales) y la posibilidad que le haya brindado esa empresa de poder cumplir esa expectativa al darle un lugar en la misma. Aquellos que sienten que su experiencia fue negativa, **es porque no tuvieron un sentimiento de utilidad en la empresa**, es decir no sabían que función cumplían ahí, además no se respetaban las cláusulas del contrato o en otros casos el deseo de quedar contratado no se cumplió.

**Además, es importante señalar la percepción observada en la mayoría de los casos el PPP, acerca de que el mismo no funcionó como un programa de inclusión si no que generó más precarización laboral, debido a que es condición de este que no se puede volver a solicitarlo en los años posteriores.**

Entre los atributos negativos del programa se encuentra una falta de control y regulación de su funcionamiento teniendo en cuenta que muchos de los beneficiarios se encuentran en una etapa de transición y sin experiencias previas vinculadas al trabajo, esto generó la percepción de **estar a la deriva, desprotegidos y en algunos casos de ser un medio para beneficiar únicamente a las empresas.**

En cuanto a la **supervisión y capacitación**, podemos decir que son necesarias en este primer paso, para poder encaminar a cada joven y darle un perfil profesional o capa-

citarlo en algún oficio u actividad que sirva como insumo para proyectar una futura práctica laboral esto agregaría valor a este programa, ya que muchos sienten que es una experiencia que aporta, pero no suma; y en otros casos no se percibe utilidad alguna.

Además de contribuir a la percepción positiva de los beneficiarios, impulsar una mejor inserción laboral y generar más empleo de calidad, la utilidad social de formar personas aptas para llevar adelante tareas específicas del mundo del trabajo es muy alta, teniendo en cuenta que uno de los obstáculos que encuentra el mercado laboral del país es la incorporación de trabajadores calificados.

**Gráfico 10.** Conformación de las entrevistas en profundidad

SECTOR DE PERTENENCIA	PARTICIPANTES	PERFIL DE LOS CONVOCADOS
EMPRESARIOS	Super Buen Día Apex Contact Center Cooperativa Recicladores Mito SRL Empresa Indonesia Empresa Zilberberg Cymbal SRL	Dueños/Gerentes de RRHH. Personal con amplio conocimiento de la dinámica de la Empresa, capacidad de decisión y conocimiento del PPP
INTENDENTES	Intendente Noroeste de Córdoba Intendente Río Ceballos	Actores del territorio que operacionalizan la gestión del PPP y resultan claves para la cobertura del Programa.
ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES	Organización Barrial La Barranquita	Actores del territorio que operacionalizan la gestión del PPP y resultan claves para garantizar el acceso de los jóvenes con mayor vulnerabilidad del Programa
FUNCIONARIOS DE GOBIERNO	Gerardo Otto Alejandro Pizarro	Funcionarios históricos del gobierno de la Provincia que cuentan con la memoria institucional desde el inicio del PPP

Fuente: Elaboración propia

#### IV.2.8 Análisis de las entrevistas en profundidad a los actores vinculados al PPP

Entrevistados los diferentes protagonistas del PPP conforme las pautas y configuraciones ya descritas, podemos resaltar que, en su mayoría, tanto Varones y Mujeres, de todos los tipos de NSE, coinciden en lo referente a la posibilidad de elección del lugar de trabajo. Los jóvenes tuvieron la posibilidad de elegir al empleador, prefiriendo la cercanía a sus hogares para evitar demoras y gastos de transporte, y en el caso de

las pequeñas empresas o empresas familiares, porque conocían a los dueños o estaban recomendados por familiares o amigos.

“Entregue ahí porque tenía un conocido que trabajaba ahí y estaba al límite, eran los últimos días para entregar”

“Si yo fui por conocidos, a dos cuadras de mi casa hay un centro vecinal y mi mama es parte de la comisión, y me propuso la presidenta que fuera a trabajar”

“A un super cerca de mi casa y salí sorteada de secretaria en otro lado”

En todos los niveles, un gran porcentaje de los jóvenes habían tenido otras experiencias laborales informales, esporádicas y de poco monto, ya conocían el ámbito de trabajo, y valoran el primer empleo registrado.

“Estuvo bueno porque era el primer trabajo serio que tenía, el primer aporte”

“Las chicas jóvenes tenemos experiencia de empleada doméstica y niñera al principio, y los hombres también, pero no tenes grandes experiencias te piden que tengas experiencia, pero estas estudiando y sos chica.”

“Yo por ejemplo he trabajado con gastronomía, en la parte de cocina, como ayudante. Antes de eso. Mi último trabajo fue delivery con moto, por 3 meses más o menos”

Otro punto en común que los jóvenes resaltaban en sus respuestas fue que el participar en el PPP les ayudó a desarrollar la productividad, la puntualidad, la responsabilidad, convivencia y el trabajo en equipo.

“Lo que más valoro es la experiencia, y aparte que vi cómo se labura realmente en una empresa, es positivo”

“En cuanto al monto de la plata me parece muy poca, pero sí creo que te ayuda esto de lo actitudinal, de cumplir un horario, de decir "bueno, esto es trabajar”

“Básicamente fue aprender más o menos el orden y ser un poco servicial y ser paciente”

Respecto del Grupo Varones, que se desempeñaron en Grandes Empresas, al igual que para el Grupo de Mujeres, algunos manifestaron que fueron muy pocos los que pudieron seguir trabajando en las mismas empresas, por unos meses más con diferentes modalidades de contratos laborales y en menor proporción quedaron efectivos al terminar el programa. La sensación para la mayoría es que se generan expectativas de continuar trabajando y no pueden cumplirse porque la empresa especula con los nuevos ingresos a través de este programa.

“Quede desempleada, la verdad que mientras yo estuve ahí fue una buena experiencia y tenía la ilusión de quedarme me dijeron que Coca Cola tenía las puertas abiertas, pero yo no quede quedaron otros chicos. Estuve un año trabajando ahí para que después me digan chau.”

“A mí me pasó que entramos dos chicas por el PPP y empezó como una competencia para ver quién hacía más mérito para que cuando terminara el año quedara una “

“Ya lo dejé de cobrar, pasado el período, terminó el PPP y nos abona la empresa, es más desde que entré yo trabajamos 6 horas, 4 horas nos pagaba el PPP 1000 pesos y dos la empresa, y ahora las que no paga el gobierno las paga la empresa”

Mientras que, en las Pyme, las posibilidades de continuar trabajando aparecían como más cercanas y reales, el contacto es más personal con los dueños y entienden que se valora más el esfuerzo de ambas partes. Aunque en la realidad, al igual que las grandes empresas, no todas se encontraban en la posibilidad de contratar y muchos optaron por abandonar el PPP con la llegada de otro trabajo mejor pago.

Otro punto de interés destacado en las entrevistas fue respecto del estímulo que percibían como contraprestación a su tarea, para los de NSE bajo a medio, sostuvieron que la relación horas-importe era baja, sobre todo a los que eran proveedores del hogar, mientras que, en los niveles sociales más altos, les servía para sostener sus gastos personales o estudios. Esto indica que la población objetivo del programa está excluyendo de este modo a una gran parte de jóvenes cuyas condiciones socioeconómicas son menos favorables para sostener el proceso propuesto por el programa. En este sentido se refuerza la necesidad de promover desde el programa un estímulo mayor para lograr una inserción laboral de calidad de los sectores con menos recursos.

“El plan te sirve por un tiempo, pero si o si tenes que buscar otro trabajo...”

“No es mucho lo económico, pero te sirve de experiencia y para buscar otro trabajo.”

“El hecho de que yo tuviera mi plata y hacer lo que yo quisiera”

Los jóvenes que se desempeñaron en actividades relacionadas a sus estudios en curso o cursados, encontraron la oportunidad de aprender y poner en práctica sus conocimientos, mientras que aquellos que fueron capacitados dentro del programa encontraron nuevas posibilidades.

“Que en mi caso estudio electrónica, ingeniería, y ese lugar se encargaba de reparaciones e innovar cosas electrónicas”

“Sí, a mí me hacían rotar para agarrarle el ritmo a todas las tareas, yo trabajaba en una empresa de calzado, y nada, estaba un tiempo en cada máquina como para aprender el funcionamiento de cada una y eso me sirvió porque aprendí algo de lo que iba haciendo”

“El trabajar en el Libertad fue una buena experiencia, porque yo no sabía nada de panadería, después del Libertad trabajé en un bar, después me fui a una panadería donde hacían todo tipo de cosas, allí trabajé 3 o 4 meses, gracias a la experiencia del Libertad que me ayudo a desenvolverme”

Respecto de las facetas negativas del PPP, los jóvenes coincidieron en sus quejas, principalmente es que las empresas pueden participar en todas las etapas y los beneficiarios solo una vez, la falta de control del estado sobre los participantes “reales” PPP y sobre las empresas contratantes, así como también la falta de pago de las horas extras y, lo ya mencionado, la poca posibilidad de quedar efectivos en las empresas.

“Yo pregunte en los últimos meses si tenía posibilidades de seguir y me dijeron que no, porque al otro año podían volver a entrar otros del programa y ellos no tenían lugar para tantos chicos”

“Yo llegué a hacer hasta 16 horas y estuve seis meses para que me paguen y eso ya es una explotación”

“Si yo hubiera querido este año meterme al PPP este año no puedo porque ya estuve, entonces sí tuve una mala experiencia el año anterior porque la empresa que me contrató no sé por lo menos uno debería quedar obligatoriamente, porque ya conoce todo. Uno se siente que te usaron”

“Por ejemplo, unos decían que la persona del PPP tenía que estar anotada en una dirección, iban a ir a controlar y como nunca fueron nunca se enteraron”

Desde el lado de las **empresas participantes**, valoran el tiempo de capacitación y creen en las posibilidades de que el joven pueda permanecer, si bien es cierto que tienen mayor rotación de su planta, lo que les permite contratar empleados y PPP al mismo tiempo, y por, sobre todo, la expectativa está puesta en la motivación que tienen los jóvenes al tomar la decisión de entrar en el programa.

“Como resumen es una buena oportunidad para la empresa para aprovechar la oportunidad de rentabilidad; y tiene una frescura y una masividad importante para la población, y eso está bueno”

“La segunda parte donde tuvimos que barrer una base, y las personas no necesariamente querían trabajar en APEX, quizás el acercamiento es totalmente distinto, tenes que empezar por la base de decirles que es ápex, por que deberían querer trabajar acá”

“La fidelización de la compañía...la idea es que la gente se quede, no que termine el PPP y se vaya. para nosotros son importantes, y los tomamos porque los necesitamos”

“Ellos aprueban o no aprueban la capacitación, y esto es un pase para ver si podrá continuar, aunque nosotros quisiéramos extender o ser más solidarios con el programa, hay límites en donde si ellos no aprueban la capacitación no pueden pasar.”

“En esta empresa hay dos chicos que están trabajando de programas anteriores. Uno ya tiene como seis años, o cinco, y otra chica desde el año pasado. Fueron buenos empleados, no faltaban, cumplían, y esos chicos quedaron”

“Que tengas ganas de trabajar, sobre todo. Que tengan voluntad. Porque por ahí saben trabajar, pero no... En este caso, vienen muchos chicos que han trabajado o que los padres tienen talleres, entonces tienen un cierto conocimiento.”

La mirada del grupo empresarial estuvo puesta en los beneficios impositivos y costos laborales que les permitieron, en épocas de crisis y en épocas estables, contar con mano de obra

“Digamos, que la empresa lo toma pero que lo pueda despedir o dar de baja sin que tenga ningún riesgo ni pagar cargo. Como que a nivel nacional se creara una figura de entrenamiento ante la AFIP, entonces la persona que tomas, la tomas un año de entrenamiento, pero la empresa se hace cargo, no genera ningún compromiso contractual ni nada, vos podes darlo de baja sin tener que indemnizar ni nada”

“Porque se necesita de personal y se ahorra el empleado, y de paso al empleado le sirve”

“Me parece fantástica la idea de que es un puente al primer empleo, me parece y es así para nosotros en la práctica que es un programa de reducción de costo del empleo”

También tienen sus conclusiones de puntos negativos respecto del programa en sus diferentes etapas de ejecución, sobre todo coincidieron con los beneficiarios respecto de la falta de control estatal.

“Además había muchos actores de parte del gobierno interviniendo, entonces como que no había una buena comunicación porque no todos manejaban la misma información. Luego se ordenó bastante”

“Está bien que sea por internet para saber en un primer momento, pero deberían mandar notas también para verificar.”

“Que comuniquen en forma escrita o a lo mejor la verificación. Si no lo hacen por medio escrito, que se comuniquen telefónicamente dentro del primer mes. O que pongan que no es definitivo lo de la web”

Coincidente posición asumió los responsables de las experiencias en los **Municipios del interior de la Provincia**, destacando el valor del programa dentro de las políticas públicas y la influencia en las economías regionales dentro del sector privado.

“Nosotros siempre tuvimos una preocupación por esto, y desde el municipio siempre fuimos impulsores de políticas para el desarrollo. Toda política de desarrollo tiene un sentido, que es el de generar oportunidades de trabajo”

“Al empresario del sector privado el PPP le soluciona varios problemas, al menos en esta situación, en el hoy”

“Las empresas que los anotan, lo hacen porque tienen una necesidad por cubrir, y evalúan lo que le cuesta capacitar al personal y lo que le aporta al estado, le cierra por todos lados. Nosotros estamos haciendo lo mismo ahora, estamos lanzando un proyecto al Consejo Deliberante para regularizar y normalizar este tema de los subsidiados, como el antiguo Plan Trabajar”

“Lo visualizo con el gobierno de Córdoba. Es el primer programa que yo conozca de un desarrollo de esta magnitud, y que participa el sector privado fuertemente, desde que yo hago política, política en serio desde el año 84.”

“Mira nosotros nos involucramos en este programa y en todos, para, por ejemplo, cuando salen las planillas, buscarles las empresas, ayudarles en el llenado de las mismas, llevar personalmente desde el municipio las planillas para que sean cargados y le entregamos a los chicos una copia de los formularios como constancia donde queda registrado el número de trámite.”

Cuando analizamos con los **funcionarios de gobierno**, tanto la historia del Programa como su desempeño, resultó interesante conocer que su inspiración fue el Programa Aprendices de Brasil y que los diferentes contextos de funcionamiento del mercado de trabajo de la provincia como los vaivenes políticos condicionaron su diseño e implementación.

Es significativo resaltar que el contexto histórico y la realidad socioeconómica, vinculada a la trayectoria vital y laboral de los jóvenes fue una variable objetiva que operó y modificó cada vez el sentido, el impacto y la relevancia concreta de la política a nivel social y sociodemográfica,

“En el año 1999 asume el nuevo gobierno de Córdoba, propone el nuevo PPP como una práctica para los jóvenes, un sector que tenía alta desocupación, cosa que siguió en la historia ... En ese momento el programa salió como un paliativo”

“Se presentaron 14.100 jóvenes, acuérdense que en la última edición (se refería al año 2017) aplicaron 76.000, esa vez (1999) 14. 100, y consiguieron la gran alegría de todos nosotros 6332 empresas que los tomaron, una relación 1.4, 1.5”

“Llega el primer gobierno de Schiaretti, y Schiaretti dice “listo estos 4 años (2007-2011) no lo vamos a aplicar el programa porque hay una situación, primer gobierno de Cristina, económica muy buena, el mercado está absorbiendo naturalmente toda la mano de obra, por lo tanto, no tenemos que apoyar con este programa”. Ahí lo cierra él esos cuatro años, vienen los cuatro años siguientes, lo restituye De la Sota (2011-2015), sea porque era una herramienta política, y Juan (Grosso) termina haciéndolo Ley.”

También es interesante destacar la dinámica intra-estatal y el vínculo entre la política pública y el sector privado que tuvo un comportamiento variable en función de la complementación de los objetivos propuestos

“En ese contexto fue el programa, pero dos cosas aparecieron de pronto: primero que rompía con los esquemas del programa tradicional de empleo donde el Estado le ayuda a buscar la empresa, por un lado, vengan las empresas a anotarse, no, se vinculó dentro de la propia realidad el chico con la empresa y eso desestructuró mucho”

“Y rompió el otro esquema, los contadores se quedaron sin línea para el año siguiente, los empresarios dijeron “escúchame, al vecino ayer le fue de 10 con el chico que tuvo un año” y apareció el otro elemento. Los empresarios y pymes que son bien agarraditos a la hora de poner plata para capacitación se daban cuenta que tenían una fenomenal herramienta de selección de personal”

En ambos sentidos, los resultados se presentaron favorables con el correr de las diferentes etapas.

“El Programa se instaló en la sociedad, la gente sabe lo que es el PPP, lo sabe perfectamente.” (G.O)

Desde el gobierno también se planteó la posibilidad de lograr la institucionalización de esta política de empleo, pero apuntando que la condición de terminar con los estudios sea el requisito. Dicha situación es muy precaria en número en la Provincia. Se incorporó el concepto de PPP Aprendiz para hacer lugar a la formación como requisito.

“¿Por qué se tomó la decisión de que no? Porque hay tantos chicos que no terminan el secundario, y esto era solo para el que termina el secundario.” (G.O)

“Eso terminó dándose vuelta en el PPP Aprendiz (Gestión Schiaretti 2017), que tuvieron que poner “preferentemente” porque si no, no salía el programa, y eso romper, coartarle la libertad al chico” (G.O)

Otro punto de interés se desarrolló sobre la autoridad de aplicación de este Programa en las diferentes etapas. Pasando de depender de un área del Ministerio de la Producción, creándose entes públicos para este fin. Pasando de ser un equipo de trabajo chico a evolucionar en una Agencia más jerarquizada.

“Y eso es lo que hereda la provincia, pero no había un área de empleo especialmente, entonces el gobierno crea la dirección del programa de empleo y capacitación laboral” (G.O)

“A nosotros con empleo nos mandaron a Desarrollo Social con la idea de mitigar el asistencialismo con empleo genuino” (G.O)

“Después por la crisis (2001) (el área de) Producción pasó a (al Ministerio de) Finanzas” (G.O)

“Y termina la gestión esa De la Sota con una Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral que es la de Juan (Grosso), que termina en el 2007 cuando asume Schiaretti y Schiaretti nos manda a Desarrollo Social con Dirección de Empleo, la Secretaría de Promoción y Desarrollo... vuelve (De la Sota 2011-2015)) la Agencia de Promoción de Empleo que es la que usted conoció, con Juan Grosso, y ahora Secretaria de Equidad y Promoción de Empleo.” (G.O)

“Las estructuras, así como están son altamente verticalistas, y para llevar adelante el programa masivo, grande, nosotros lo llevamos los últimos meses del año 2015, nosotros siempre publicábamos en la Agencia “hoy liquidamos 31612

beneficiarios, y hemos erogado 6.272.5000 pesos, así, y hemos llegado a 341 localidades de las 428 de la provincia”, pero para eso hace falta una estructura colaborativa, o sea las (estructuras) verticalistas no sirven” (G.O)

“Y escuchaban a todos porque no había una oficina cerrada, pase. Y esto generó esa cosa; de que las cosas eran transparentes. Eso generó mucha confianza en la gente, y a pesar de los años seguimos en 1,5, bajamos a uno 1,3, la relación empresa-beneficio” (A.P)

“También hubo en esto mucha crítica de la oposición de que las agencias eran un agujero negro, qué sé yo, y capaz por ese lado queriendo mostrarse más...” (G.O)

Dentro de los cambios que se introdujeron, se destaca el sorteo como medio de asignación, previo pulido de la transparencia por los antecedentes en otros planes sociales.

“Me parece que De la Sota le vio capacidad a Juan (Grosso) de revertir eso y el PPP, yo no digo que sea malo lo del orden de llegada, se premiaba a la gente.... Empezaron a revolear inscripciones, duplicaron, triplicaron, cuadruplicaron inscripciones en la empresa para ver si podían lograr que le salieran más gente.” (G.O).

Otro cambio destacable, fue el medio de pago, a fin de evitar el incumplimiento de fechas y la llegada de la tecnología para todas las partes involucradas. Lo cierto es que se debieron adaptar y pulir las gestiones para evitar la manipulación y el desgaste del personal a cargo.

“Iban sobres esos marrones, se cerraban y salían sucursales, salía disparado. De ahí pasó directamente, se cortó y en el 2012 volvió ya con la Caja de ahorro, no solamente el sorteo, sino que en el 2012 hace un cambio tecnológico Juan (Grosso). Notificaciones electrónicas, inscripción web” (G.O)

“Yo me acuerdo el numero eran de las 50 mil fichas que recibimos en el 2012, 14 mil fueron inscriptas web, y solamente las hacían las empresas que tenían estructuras administrativas capacitadas para hacerlo con acceso a internet, hay lugares que en ese momento no era tan masiva” (A.P)

“Yo diría que más que manejar fue una excepción muy jodida del capital humano y el capital social que vos recibís” (A.P)

“El PPP siempre estuvo fuera de todas las bases de datos del gobierno porque su lógica y su forma de gestionarse con los tiempos de selección de inscripción, del pago, etcétera, nunca llegó a la lógica de cualquier otra lógica de programas del gobierno. Hoy en día se ha logrado hacer un nexos con la base de padrón único que se está tratando de generar, pero no llega a ser perfecta esa conexión” (G.O)

Sobre el mismo tema resaltado por los beneficiarios y empresas, el monto de la beca que se les otorga, si bien debía ser determinado conforme la Ley, continúa siendo desproporcionado o no actualizado.

“Tiene que subir, se tiene que actualizar. Lo que pasa es que esa actualización salió en febrero y el presupuesto y el decreto se hizo todo desde agosto del año pasado, entonces no se hizo la actualización” (G.O)

### **IV.3 Encuesta de Juventud y Empleo en Córdoba (EJEC)**

A partir del análisis realizado de todo el material cualitativo presentado precedentemente y de sus resultados, se diseñó la EJEC. La encuesta en campo se llevó adelante hacia finales del mes de mayo de 2014, es decir, casi un año exacto después de finalizado el



PPP 2012. La encuesta se realizó con postulantes de esa edición del programa que residían en la ciudad de Córdoba, y se llevó a cabo durante tres sábados consecutivos, en instalaciones de la UNC en la Ciudad Universitaria, y fue administrada por computadora. Para el reclutamiento y gestión de la logística de la encuesta se contrató la ayuda de investigadores del Instituto de Estadísticas de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNC<sup>13</sup>.

Esta encuesta, a la cual llamamos “Encuesta de Juventud y Empleo en Córdoba” (EJEC), abarcó alrededor de 1000 casos, obtenidos como una muestra aleatoria de la subpoblación de todos los postulantes del PPP 2012 residentes en la Ciudad de Córdoba. Los jóvenes encuestados pertenecían tanto al grupo de control como al de tratamiento, de acuerdo con la definición expuesta más arriba. Por lo tanto, se encuestó tanto a jóvenes que sí resultaron beneficiados con el sorteo del PPP y a otros que no.

La Tabla 2 resume estadísticos descriptivos de la EJEC, donde la columna “p-valor” señala que no hay diferencias estadísticamente significativas entre los grupos de “jóvenes PPP” (tratamiento) y “jóvenes no PPP” (control) que fueron encuestados. Este punto es muy relevante, ya que sostiene la validez del método experimental dentro de la muestra de jóvenes que concurren a responder la encuesta<sup>14</sup>. Este punto es muy relevante, ya que sostiene la validez del método experimental dentro de la muestra de jóvenes que concurren a responder la encuesta<sup>15</sup>. Se aplicó un cuestionario auto administrado. (ROTMAN, et.al 2007).

**Gráfico 11.** Estadísticas descriptivas de los grupos encuestados (Tratamiento y Control) en la Encuesta de Juventud y Empleo de Córdoba

Características “balanceadas” de los PPP y No PPP

**Universo en Córdoba Ciudad: 9500 jóvenes aprox.** (aptos lotería, modalidad entrenamiento). Encuestados: **1000 jóvenes aprox.** (No encuestados: 8500 jóvenes). Muestra **representativa**. Nota: \*Diferencia estadísticamente significativa al 10%

Ámbito	Variable	PPP (Tratamiento)	No PPP (Control)	Dif. (T-C)	p-valor (test de dif. de
<b>Individuo y su familia</b>	Mujeres	51%	50%	1,80%	0,564
	Edad	21,9	21,9	0,02	0,887
	Cantidad de hijos	0,19	0,17	0,02	0,467
	Soltero(a)	96%	96%	-0,3%	0,819
	Madre con educ. alta	15,5%	15,1%	0,5%	0,457
<b>Barrio de residencia del individuo</b>	% Hogares con priv. Material	15%	14%	0,9%	0,171
	% Hogares con NBI	9%	8%	0,6%	0,250
	% Hogares con jefes de hogar sin secundaria completa	48%	49%	-0,4%	0,760
	% Hogares con jefes de hogar con univ. completa o más	12%	12%	0,2%	0,723
	% Hogares con jefes de hogar analfabetos	2%	2%	0,001%	0,993
	% de población de 15 a 19 años matriculados en educación formal	70%	71%	-0,5%	0,569
	% de población de 20 a 24 años matriculados en universidad	31%	30%	0,7%	0,603
	% de población de 20 a 24 años en educación post-secundaria	39%	39%	0,4%	0,798
	% de la PEEA sin cobertura de salud (proxy informalidad)	32%	32%	0,4%	0,675
	Tasa de desocupación	7,3%	7,1%	0,3% *	0,054

Fuente : L. Berniell – CAF – APEYFP (2015)

<sup>13</sup> Los jóvenes fueron convocados telefónicamente y recibieron una suma de dinero (\$150) para cubrir costos asociados a la participación en la encuesta.

<sup>14</sup> Además, los jóvenes de la EJEC también constituyen una muestra representativa de la población de postulantes al PPP 2012 de la ciudad de Córdoba. Esto indica que, además de haberse preservado la aleatoriedad en la definición de los grupos de control y tratamiento (para poder aplicar el método experimental), la muestra aleatoria de jóvenes no presentó sesgos que comprometiesen la extensión de las conclusiones del método experimental hacia toda la población de postulantes del PPP 2012 de la ciudad. Cabe remarcar que los postulantes de la ciudad de Córdoba representan además cerca del 40% del total de postulantes en la provincia.

<sup>15</sup> Además, los jóvenes de la EJEC también constituyen una muestra representativa de la población de postulantes al PPP 2012 de la ciudad de Córdoba. Esto indica que, además de haberse preservado la aleatoriedad en la definición de los grupos de control y tratamiento (para poder aplicar el método experimental), la muestra aleatoria de jóvenes no presentó sesgos que comprometiesen la extensión de las conclusiones del método experimental hacia toda la población de postulantes del PPP 2012 de la ciudad. Cabe remarcar que los postulantes de la ciudad de Córdoba representan además cerca del 40% del total de postulantes en la provincia.

Finalmente, la Agencia de Promoción de Empleo y Formación Profesional accedió a cruces de registros administrativos de empleo formal, que permitieron estimar con una mayor precisión, y para toda la Provincia de Córdoba, los impactos del PPP en cuanto a empleo y salarios en condiciones de formalidad laboral (trabajo formal). Estos cruces administrativos están disponibles para un período de 30 meses, que va desde enero de 2012 (5 meses antes de que empiece el PPP 2012) hasta junio de 2014 inclusive (a 13 meses de concluido el programa anual), incluidos los 12 meses de duración de la pasantía rentada (1 de junio de 2012 a 31 de mayo de 2013).

#### IV.4 Resultados Generales: Impactos Promedio del PPP

A continuación, precisamos los hallazgos más relevantes de la evaluación de impacto, todos ellos observados un año después de finalizada la edición 2012 del Programa.

##### IV.4.1. Desempleo

IMPACTO	RESULTADO
<b>Respecto al desempleo</b>	Los jóvenes beneficiarios del programa tenían para ese entonces una probabilidad 6 puntos porcentuales (pp) más baja de estar desempleados. Esta fracción debe interpretarse de la siguiente manera: <b>el PPP causó una caída del desempleo de cerca del 9% entre los beneficiarios (6pp es el 9% de 66pp)</b> . Estos datos también señalan que la desocupación entre los ex PPP sigue siendo todavía muy alta y ronda el 60% un año después de concluida la participación en el programa (la tasa de desocupación reportada por los no beneficiarios fue de 66%).

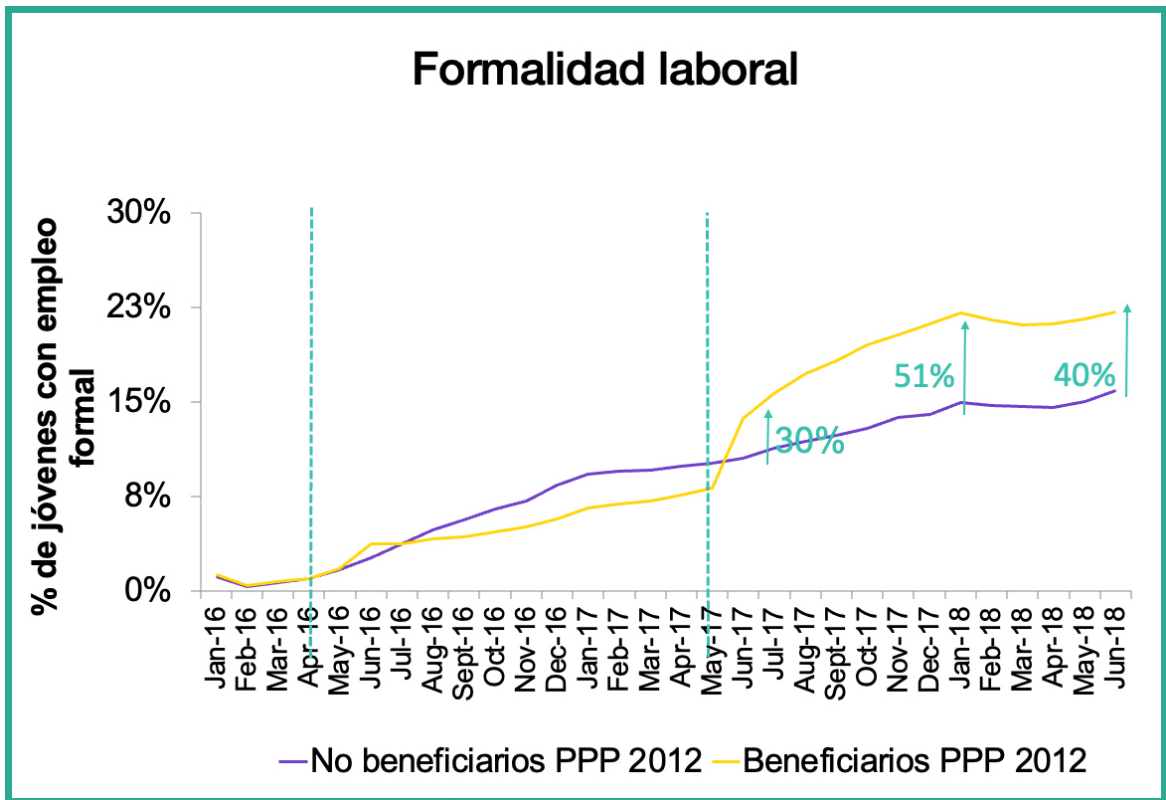
**Gráfico 12.** Impacto sobre principales variables a 1 año de finalizado el Programa (06/2014)

PRINCIPALES VARIABLES				
	Tratamiento	Control	Diferencia	Diferencia % al Grupo de Control
% desocupados *	60	66	-6	-9 %
% de empleados formales	22	16	6	40 %
Salario promedio en ARS de los trabajadores formales	8181	7.741	440	6 %
% empleados en sector industria*	10	17	-7	-44%
% empleados en sector comercio*	45	36	9	26%
% empleados en sector servicios*	39	41	-2	-4%

\*Nota: Solo se consideró para el subgrupo residente en la Ciudad de Córdoba. Impactos calculados en base a la EJE. Fuente: L. Berniell -CAF – APEYFP- (2015)

IMPACTO	RESULTADO
<p><b>Respecto a la tasa de informalidad</b></p>	<p>Los jóvenes que pasaron por el PPP presentan un <b>incremento en la tasa de formalidad de alrededor de un 40%</b>, respecto de aquellos jóvenes que no fueron participantes. En el siguiente Gráfico podemos observar a lo largo de 30 meses como se incrementando esta brecha entre el grupo tratamiento del grupo control. Podemos señalar que este atributo respecto de la formalidad se sostiene de manera estable y de manera relevante en términos numérico, en la etapa post-programa estudiado.</p>

**Gráfico 13.** Porcentaje de jóvenes postulantes al PPP 2012 con empleo registrado formalmente.

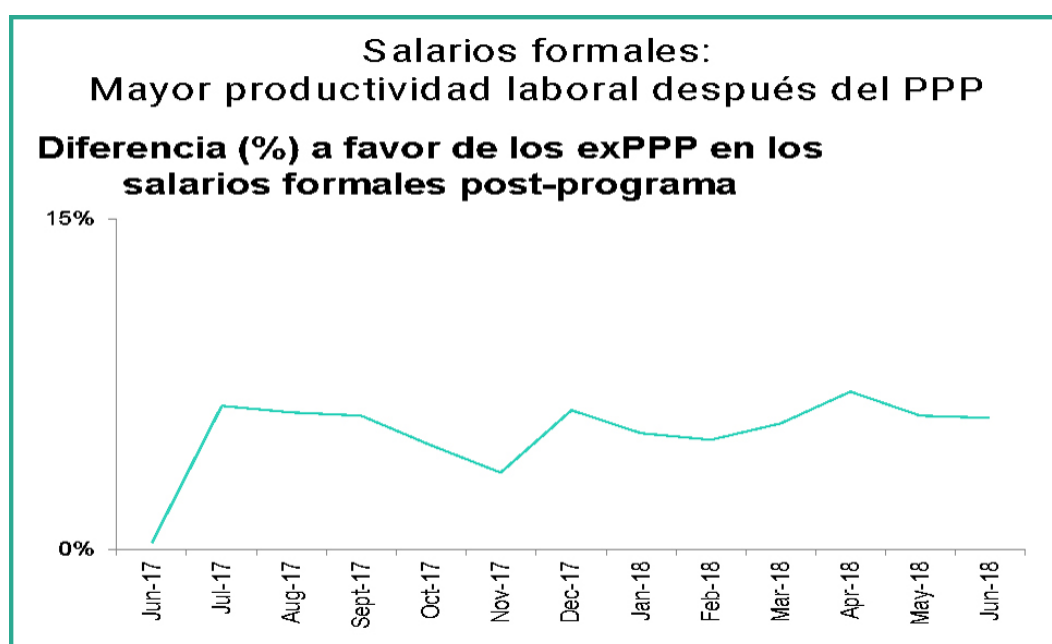


Fuente: L. Berniell – CAF – APEYFP (2015)

#### IV.4.3 Salarios y a la productividad laboral

IMPACTO	RESULTADO
<p><b>Respecto a los salarios y a la productividad laboral</b></p>	<p>Analizando de manera comparativa con los jóvenes que poseen un empleo formal, observamos que quienes pasaron por el PPP, <b>perciben salarios que son en promedio un 6% más altos</b>. Esta brecha salarial, puede ser interpretada como productividad laboral, y en esta investigación no podríamos asociarla a diferencias en los tamaños de empresa en las que trabajan. Este 6% adicional en la remuneración recibida podría explicarse por la experiencia ganada durante el periodo del PPP, y evidencia puestos de trabajo de mayor calidad. Además, se observa que estos incrementos en la productividad laboral se mantienen relativamente constantes, alrededor de un 6%, en el período post-programa.</p>

**Gráfico 14.** Diferencia (%) a favor de los exPPP en los salarios formales post-programa



Fuente: L. Berniell -CAF – APEYFP (2015)

El resto de los resultados señalados en el Gráfico 12, que refiere al Resumen de impactos generales del PPP 2012, se señala en qué sectores es más probable que terminen trabajando los jóvenes que pasaron por el PPP, comparados con el grupo de control. Allí observamos que es menos probable que los jóvenes se desempeñen en la industria y más probables que se inserten en las áreas relacionadas con comercio. Asimismo, los jóvenes que pasaron por el PPP y están insertos en el sector servicios es similar al grupo control.

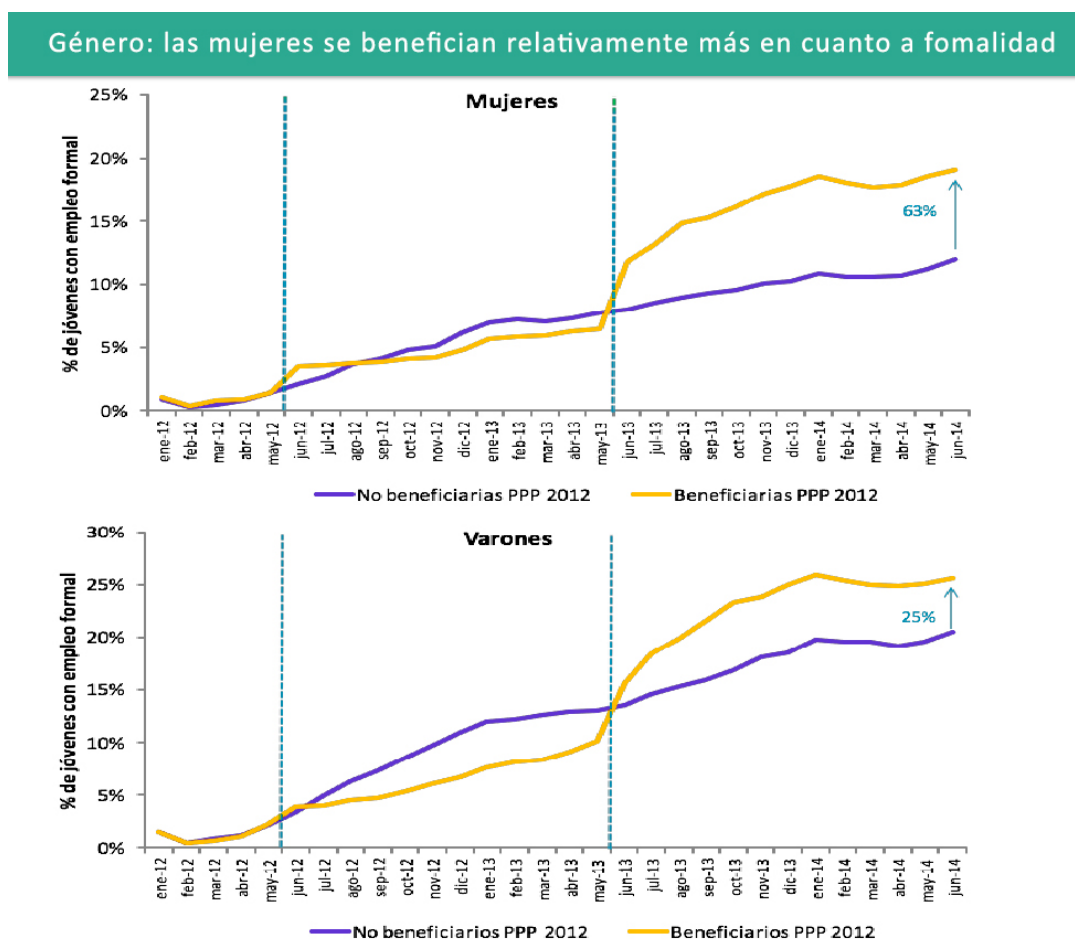
#### IV.4.4 Resultados por subgrupos: Impactos heterogéneos del PPP

Observamos que existen impactos diferenciados relacionados con distintos grupos poblacionales. No todos los grupos poblacionales se benefician de igual manera con el PPP. En particular, respecto a:

##### IV.4.4.1 Género

IMPACTO	RESULTADO
<b>Género</b>	<p>La EJEC evidenció que la reducción del desempleo entre los jóvenes PPP se debe solo a lo que sucede con los varones, mientras que no se halló evidencia que sugiera que las ex beneficiarias del PPP tienen una probabilidad mayor de estar empleadas que las que no fueron PPP, un año después de concluir el programa.</p> <p>De esta manera, la caída en el desempleo para los varones alcanza el 13%, cayendo desde un 64.9% en el grupo de control a un 56.3% en el grupo de tratamiento. Sin embargo, al mirar los resultados de empleo formal, encontramos que las mujeres son las que tienen ganancias mayores en cuanto a formalidad laboral.</p>

**Gráfico 15.** Evolución de las tasas de formalidad para tratados y controles, por género

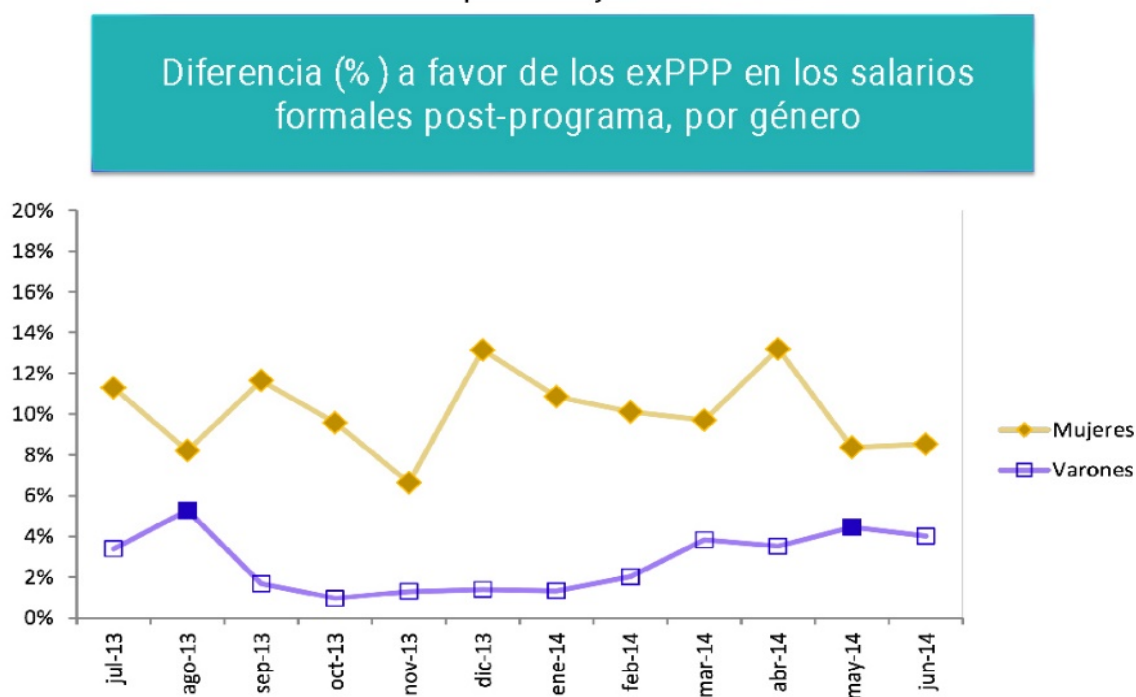


Fuente. L. Berniell – CAF – APEYFP (2015)

En el gráfico precedente observamos lo que sucedió con la tasa de formalidad laboral (% de trabajadores registrados sobre el total de jóvenes postulantes en cada grupo) de mujeres y varones, señalando que las ganancias de formalidad de las mujeres son aproximadamente el doble de las que obtienen los varones tras su paso por el programa. En particular, a un año de concluido el programa, las mujeres que pasaron por el PPP tienen una tasa de formalidad laboral que es un 63% superior a las de sus pares que no pasaron por el PPP.

**Gráfico 16.** Diferencia (%) a favor de los exPPP en los salarios formales post-programa, para mujeres y varones.

Género: Mayor productividad laboral (salarios formales), especialmente para mujeres



Fuente: L. Berniell -CAF - APEYFP (2015)

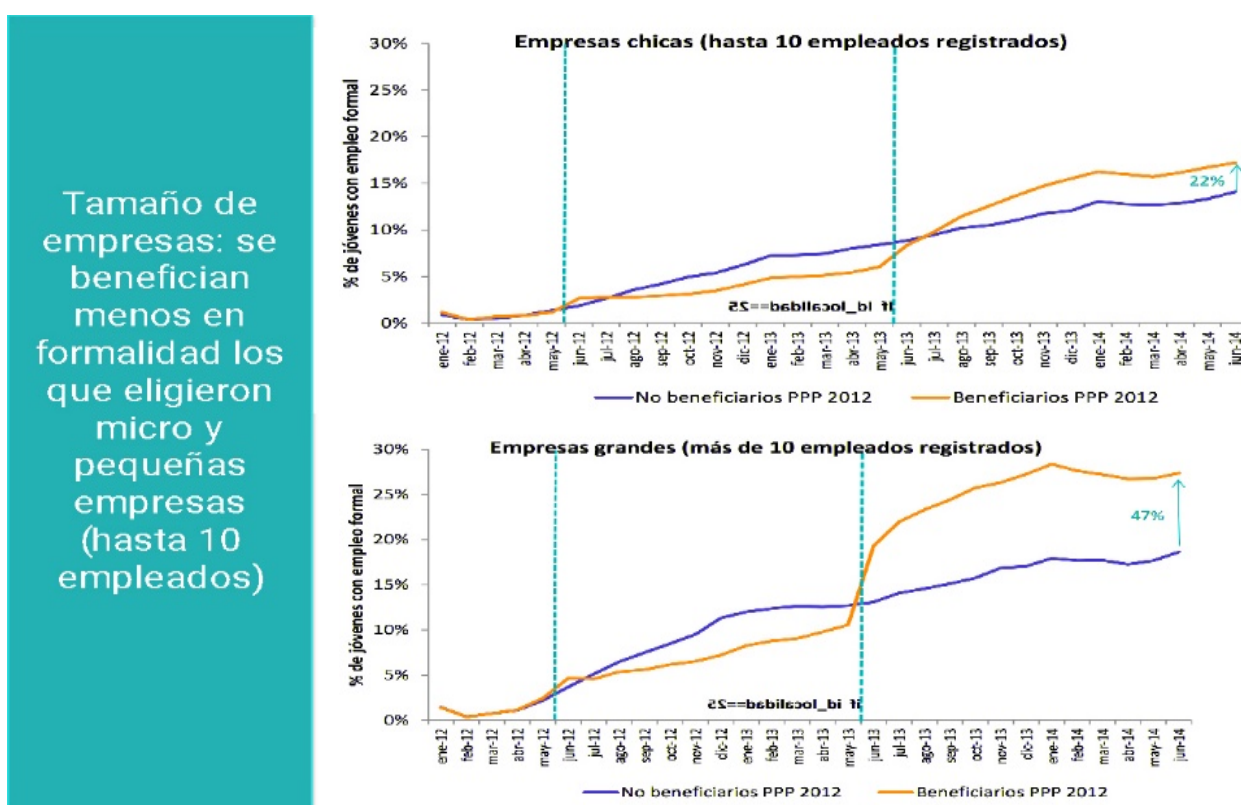
Respecto a los salarios en el sector formal. Las mujeres explican las ganancias de productividad mencionadas anteriormente. En el Gráfico 14 observamos que las ex PPP empleadas en el sector formal ganan aproximadamente un 10% más que sus contrapartes que no pasaron por el PPP.<sup>16</sup> Para el caso de los varones observamos que los salarios entre PPP y NoPPP aumentan menos, sino que en la gran mayoría de los casos estos valores no son estadísticamente distinguibles de cero.

<sup>16</sup> Los puntos rellenos en ese gráfico señalan que la estimación para cada mes es estadísticamente distinta de cero.

#### IV.4.4.2 Tamaño de empresa a la que postularon

IMPACTO	RESULTADO
<p><b>Tamaño de la Empresa a la que postulan</b></p>	<p>Para quienes postularon en Empresas medianas o grandes (+ 10 empleados registrados), la formalidad laboral es muy superior, si lo comparamos con aquellos que se inscribieron para trabajar en micro o pequeñas empresas (menos de 10 empleados registrados). En el caso de las empresas más pequeñas, si bien la ganancia en formalidad es más baja, se mantienen estables o crecientes a lo largo del periodo analizado.</p>

**Gráfico 17.** Evolución de las tasas de formalidad para tratados y controles, de acuerdo al tamaño de empresa al que postularon



Fuente: L. Berniell – CAF – APEYFP (2015)



#### IV.4.4.3 Nivel educativo alcanzado

IMPACTO	RESULTADO
<b>Nivel educativo alcanzado</b>	<p>Observemos la heterogeneidad educativa que presenta la población de los jóvenes postulantes al PPP 2012, que tenían en ese momento entre 16 y 25 años.</p> <p>Podemos ver que cerca de un tercio de estos, a pesar de su edad no ha concluido la escuela secundaria.</p> <p>Asimismo, un 28% de los jóvenes de 24 años o más no han concluido la educación básica obligatoria. Por otra parte, el PPP cuenta con muchos postulantes que están inscriptos en la educación superior, con una fracción que ronda el 40% para los postulantes de más de 22 años. Finalmente, entre los postulantes una parte importante de ellos, el 13% para ser más precisos, son graduados de la educación superior, tanto terciario como universitario.</p>

#### Niveles educativos alcanzados por jóvenes postulantes al PPP 2012 de distintas edades (por edad al momento de la inscripción)

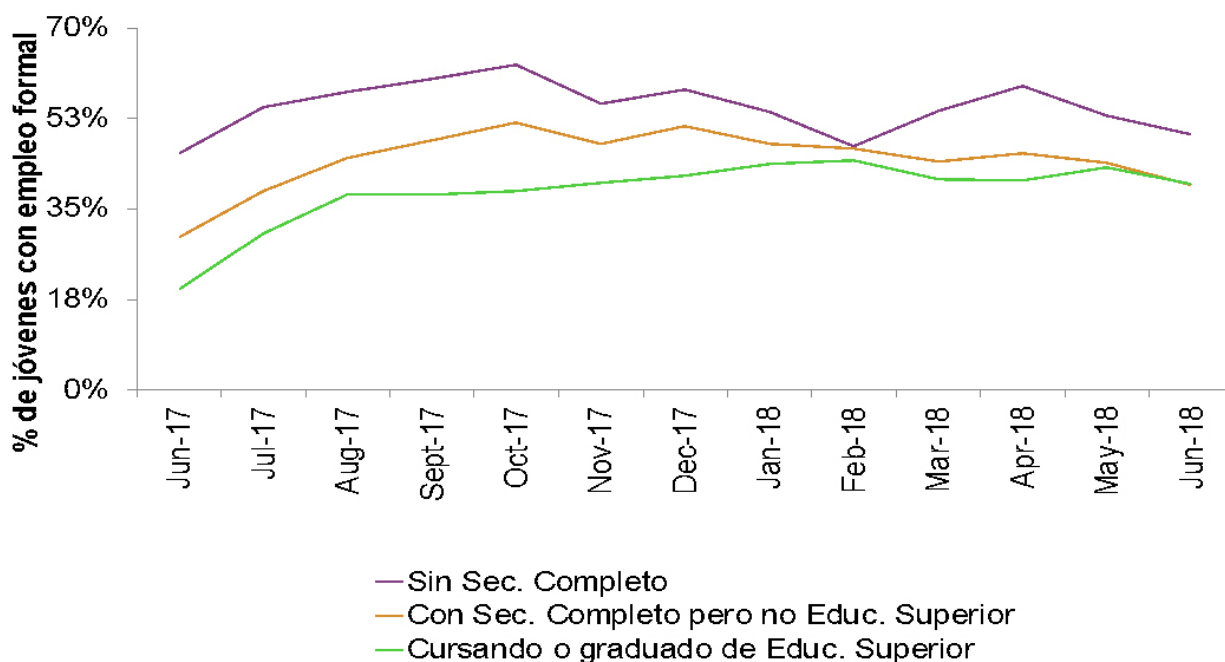
JÓVENES PPP 2012				
EDAD	18 AÑOS O MÁS	20 AÑOS O MÁS	22 AÑOS O MÁS	24 AÑOS MÁS
<b>Secundaria Incompleta</b>	36 %	30 %	28 %	28 %
<b>Cursando Educación Superior</b>	32 %	39 %	41 %	40 %
<b>Graduados Educación Superior</b>	5 %	7 %	10 %	13 %

POSTULANTES 18 AÑOS O MÁS	IMPACTOS RELEVANTES
<b>Jóvenes sin secundaria completa</b>	<p>Analizando la formalidad laboral, podemos observar de acuerdo con el siguiente Gráfico, que a pesar de que los tres grupos son beneficiados por el PPP, aquellos que evidencian los mejores resultados en término de formalidad laboral, son aquellos que no tienen el secundario completo. Se podría inferir que estos jóvenes con educación básica incompleta buscan una segunda oportunidad en el mercado laboral.</p>
<b>Jóvenes con secundaria completa pero no matriculados en educación superior</b>	
<b>Jóvenes matriculados en educación superior o ya graduados</b>	



**Gráfico 18.** Diferencia (%) a favor de los exPPP en la tasa de formalidad laboral post-Programa, para jóvenes con distintos niveles educativos

Nivel educativo: los que buscan segunda oportunidad (sin sec. completa) se benefician relativamente más



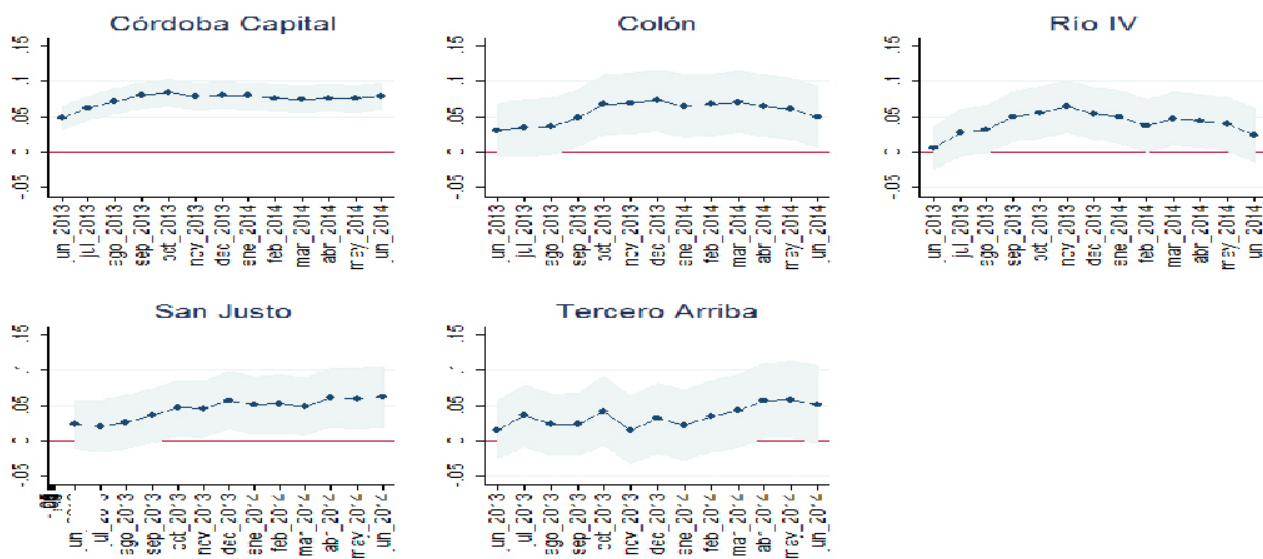
Fuente L. Berniel -CAF (2015)

#### IV.4.4.4 Zona geográfica

IMPACTO	RESULTADO
Zona geográfica	<p>Observamos como impacta a los beneficiarios del PPP, las diferentes territorialidades de la provincia de Córdoba. Los resultados abarcan los departamentos más grandes de la provincia que nos permite acceder a información estadísticamente relevante, por su tamaños y relevancia muestral.</p> <p>Vemos en el Gráfico los resultados acerca de la formalidad laboral.</p>

**Gráfico 19.** Diferencia (%) a favor de los exPPP en la tasa de formalidad laboral post-Programa, para jóvenes residentes en Córdoba Capital, Colón, Río IV, San Justo o Tercero Arriba<sup>17</sup>

Zona geográfica: Análisis para los departamentos con mayor tamaño de muestra



Fuente: L. Berniel -CAF – APEYFP (2015)

Se observa que en Córdoba Capital se evidencia los impactos promedio más altos al igual que en el caso de Colón o de San Justo. Además, para el caso de San Justo el impacto estimado es creciente en el tiempo, y se mantiene estable para el caso de Córdoba Capital, mientras cae en los otros departamentos.

La investigación trabajo sobre cuatro hipótesis que refieren a las principales barreras que encuentran los jóvenes para su ingreso al mercado laboral.

<sup>17</sup> Cabe aclarar que siempre y cuando la sombra celeste no cruce la línea roja que señala un efecto igual a cero, puede afirmarse que los impactos estimados son estadísticamente distintos de cero. En caso contrario, cuando la sombra celeste cruza el cero, no puede afirmarse que lo que la línea muestra sea un efecto estadísticamente significativo (es decir, equivaldría a un valor cero). Esto último es lo que sucede con los impactos estimados para los últimos meses en el departamento de Río Cuarto y para casi todo el período analizado en Tercero Arriba. Es decir, en estos departamentos los impactos iniciales del PPP se desvanecen hacia el final de esta ventana de tiempo.

HIPOTESIS DE LA INVESTIGACION	RESULTADOS
<p><b>1. Falta de habilidades relevantes para el mundo laboral</b></p>	<p>La EJEC realizó un relevamiento acerca de las de habilidades cognitivas (test de conceptualización verbal y calidad en la ortografía) y no cognitivas (Afrontamiento al estrés, Autocontrol, Proyectos Personales, Percepción de Autoeficacia, Locus de Control y Perspectiva temporal). Con esto se buscaba vincular los resultados positivos del PPP en términos de mayor tasa de formalidad, mayores salarios y mayor empleo a algún cambio en la formación de capital humano (mayores habilidades) ocurrida durante la experiencia en el programa. Esto no ocurrió. Sin embargo, es probable que los jóvenes PPP tengan más éxito en el mercado laboral luego de pasar por el programa debido a una mejora en sus niveles de habilidades técnicas o específicas a una tarea, sobre las cuales este estudio carece de mediciones.</p>
<p><b>2. Desconocimiento de los jóvenes acerca de cómo buscar un trabajo adecuado a sus necesidades y posibilidades.</b></p>	<p>La EJEC relevó los modos de búsqueda de empleo de los jóvenes, y no encontró diferencias significativas entre los grupos de control y tratamiento.</p>
<p><b>3. Escasas expectativas por parte de los jóvenes por desconocimiento de lo que el mundo laboral puede ofrecerles.</b></p>	<p>Se relevaron las expectativas, percepciones y aspiraciones respecto a distintos aspectos de la vida laboral de los jóvenes. En estas dimensiones no se encontraron diferencias entre el grupo de control y el grupo de tratamiento que fueran estadísticamente relevantes.</p>
<p><b>4. Baja demanda por parte de las empresas a contratar jóvenes por la falta de experiencia.</b></p>	<p>Esta hipótesis habla de lo importante que resulta el poder acreditar un ingreso positivo al mundo laboral formal. También se considera que el funcionamiento del mercado de trabajo es estigmatizante acerca de algunas poblaciones específicas y tiene un comportamiento selectivo al momento de incorporar. Las fallas de funcionamiento del mercado relacionadas con la falta de consideración hacia esta población los terminaría excluyendo u obturando el acceso al empleo de calidad. El Programa contribuye a señalar a los jóvenes más empleables y les brinda una oportunidad.</p> <p>Los resultados que avalan esta hipótesis se relacionan con la mayor formalidad ganada por tanto mujeres como hombres que no terminaron el secundario, cuando ya lo debería haber logrado. Estos dos grupos que siempre fueron sancionados por el mercado, pero después de acceder a través del PPP a una oportunidad formal, termina brindando señales claras al empleador respecto de sus competencias</p> <p>Esto podemos vincularlo con la reiteración de los jóvenes durante el campo cualitativo, donde mencionaban la necesidad de contar con experiencia laboral acreditable, que les permitiera presentar referencias y poder completar el CV con un casillero vacío, en ese punto.</p>

Fuente: Elaboración propia

#### IV.5.1 Análisis de la EJEC: efectos secundarios

La EJEC incorporó para su medición algunas dimensiones que, si bien no están de manera directa vinculadas con el desempleo en el mercado laboral, si pueden afectar su calidad de vida o probabilidad de inclusión laboral en un futuro próximo. Para esto se diseñaron los siguientes ítems de las dimensiones para ser contestada tanto por los jóvenes postulantes al PPP (tanto beneficiarios como no beneficiarios): matriculación en un establecimiento educativo, consumo de bienes durables (automóvil, computadora propia), cantidad de hijos, uso del tiempo libre, conductas riesgosas.

DIMENSIÓN	RESULTADOS
<b>EDUCACIÓN</b>	Se evidencia un pequeño impacto negativo para las mujeres que muestran que el paso por el PPP podría desmotivar la matriculación en el sistema de educación superior.
<b>CONSUMOS BIENES DURABLES</b>	Para los jóvenes del grupo de tratamiento es un 45% más probable contar con un auto propio, y también un 9% más probable tener una computadora propia. Esto muestra que el programa puede haber motivado la capacidad de ahorro de los jóvenes, que invirtieron parte de lo ganado en bienes de consumo durable.
<b>FERTILIDAD</b>	El PPP no parece haber estimulado ni tampoco desincentivado la maternidad/paternidad, ya que no se encuentran diferencias en la cantidad de hijos de los jóvenes que pasaron y aquellos que no pasaron por el programa.
<b>HÁBITOS</b>	Respecto al uso del tiempo libre, que fue medido en términos de las compañías (familia, amigos del barrio, amigos nuevos, soledad) elegidas para pasar esas horas, los resultados tampoco señalan diferencias significativas
<b>CONDUCTAS RIESGOSAS</b>	Respecto a la frecuencia con la que se realizan ciertas prácticas sociales que pueden ser consideradas de riesgo, como ser consumo problemático de alcohol y/o drogas, la participación en peleas físicas o la comisión o complicidad en delitos menores. Ninguna de estas conductas riesgosas parece haber sido afectada por el paso por el PPP.

Fuente: elaboración propia.

## V. REFLEXIONES FINALES

---

### V.1 Algunos de los debates generados al interior de la Agencia a partir de los resultados de la Evaluación de Impacto

A partir de los resultados de la evaluación de impacto se produjo al interior de la Agencia, un intenso y profundo debate sobre la información recibida y el posible impacto de la misma en el rediseño del PPP. Los ejes de discusión más importantes fueron los siguientes:

#### V.1.1 Focalización del PPP

- El PPP permite que el joven seleccione la Empresa y el NSE de cada uno de ellos juega un rol decisivo en esta etapa. Una de las cuestiones que se observó a partir de los resultados obtenidos es que aquellos jóvenes con mayor capital social de NSE alto cuentan con mayores ventajas al momento de aplicar al Programa, seleccionando Empresas mediana o grandes, pertenecientes a su entorno socioeconómico. En el caso de los jóvenes de NSE bajo, buscan tener una primera experiencia laboral digna, orientándose mayoritariamente a Empresas de tamaño pequeñas o negocios unipersonales, que brindan escasa relevancia formativa. Si el PPP beneficia más a los jóvenes de NSE alto; ¿qué podía hacer el Programa? ¿Promover una política de formación durante el PPP? ¿Contar con una política de seguimiento y control más férrea durante la permanencia del joven en el PPP?

#### V.1.2 El rol de las Empresas

- Como parte del análisis del material cualitativo y luego del desempeño de las Empresas, su tamaño y localización, se observó que, para este actor central del PPP, no queda claro que el Programa es una herramienta de formación que busca reparar una falla de mercado, adquiriendo las empresas y su contribución, centralidad en el proceso formativo, habilitando el espacio productivo para la producción de los saberes, haciendo uso de la racionalidad colectiva.
- El rol de las Empresas resulta relevante para la formación de capital humano, sin embargo, la mayoría se quedó sólo en enfatizar los beneficios impositivos y costos laborales. Nuevamente el debate se abrió respecto de cómo generar una política que no sólo refiera a incentivos económicos sino de compromiso con una política clave para el proceso formativo de la mano de obra provincial.
- Asimismo, se observó que los sectores de actividad económica donde se focalizaba el PPP, no coincidían con los sectores priorizados por la provincia (Servicios Informáticos, Tics, Metalmecánica, Mecánica del Automotor, Alimentación, Turismo y Hotelería, Construcción, Madera y Muebles, Cuero y Calzado); y en consecuencia las competencias adquiridas por los jóvenes estaban más vinculadas al sector servicios que a las competencias técnicas necesarias en los ámbitos productivos del sector de la industria. La discusión central era si se restringía el PPP a estos sectores priorizados o no. Los argumentos a favor se relacionaban con la profundización de una política pública integral que fortaleciera a los sectores seleccionados, sin considerar el tema de focalización de los jóvenes, por otra parte, para desestimar esta postura se enfatizaba que al priorizar los sectores se obturaba el acceso a los jóvenes de NSE bajo, cuya principal puerta de acceso eran los comercios pequeños o unipersonales, sobre todo localizados en la parte más pobre de la provincia. Esta discusión no terminó de zanjarse y el diseño del PPP se mantuvo en su versión original.

### V.1.3 El rol del Gobierno

- Los resultados obtenidos interpelaron a la Agencia en el rol de control, con el requerimiento por parte de los participantes de políticas de seguimiento y monitoreo que permitan preservar al PPP de una posible mala utilización violando los derechos del trabajador, o generando una situación de poco cuidado respecto de las condiciones de higiene y seguridad en el trabajo; y también como un mecanismo de apoyo tanto para las Empresas como a los jóvenes con el objetivo de mejorar el Programa.
- Se suma también el pedido recurrente de políticas de capacitación y formación que acompañen a la experiencia en el puesto de trabajo, posibilitando la generación de valor agregado al proceso de práctica laboral, y permita al joven, no solo acreditar experiencia laboral, sino la incorporación de saberes para el incremento de su empleabilidad.
- Otra cuestión que se puso en tensión con los resultados de la evaluación de impacto fue la necesidad de profundizar las políticas orientadas a los jóvenes con un mecanismo de eslabonamiento de esta, pensando la intervención sobre esta población en términos de trayectorias formativas y laborales. El PPP es una instancia de práctica laboral que está en el medio de la política del Confiamos en Vos -orientada a los jóvenes sin escolaridad- y en el otro extremo, el Programa Becas Académicas -orientada a financiar los estudios superiores en su totalidad sobre aquellos sectores priorizados por la provincia.
- Esto último requería un proceso de institucionalización de las políticas públicas orientadas a los jóvenes, sobre todo después de la experiencia del periodo de Schiaretti (2007-2011), quien discontinuó el PPP durante su gestión, más allá de los continuos cambios en el organigrama del gobierno de la provincia. A partir de los resultados alcanzados por la Evaluación de Impacto, las autoridades de la Agencia deciden generar un Sistema de Formación Profesional y Laboral para Jóvenes y presentar el Proyecto de Ley para su votación en la Legislatura de la Provincia.<sup>18</sup> En esa ocasión (noviembre del 2014), se presentaron ante la Legislatura Provincial los resultados, siendo sancionadas las Leyes de manera unánime. Lamentablemente, al finalizar la gestión del Gobernador De la Sota (2011-2015), la nueva gestión de Schiaretti (2016 a la actualidad), vuelve a discontinuar el proceso de institucionalización al que se había arribado de manera inédita para la provincia.

## V.2 Algunos consensos generales:

### V.2.1 Gobernanza

- Resulta necesario avanzar con reformas institucionales que precisen definiciones sobre el papel de los diferentes niveles de gobierno. Esto es central en Argentina por su estructura federal de gobierno, donde la provisión y producción de numerosas dimensiones de los bienes y servicios públicos se realiza en forma descentralizada.

---

<sup>18</sup> La Agencia de Empleo y Formación Profesional fue creada (Decreto 8468E11) durante el Gobierno de Juan Manuel De la Sota (2011-2015), como gesto de la jerarquización que se daba durante esa gestión, a las políticas orientadas a la población joven. Fue reemplazada por la Secretaría de Equidad, durante el siguiente Gobierno de Juan Schiaretti (2016 a la actualidad). De esta manera, no sólo el área perdió su rango de Agencia, sino que se discontinuaron parte de las políticas implementadas. Esto fue en detrimento los procesos de institucionalización logrados respecto del sistema de formación pensado para los Jóvenes, donde diferentes Programas (entre ellos el PPP) había sido sancionados a través de las siguientes Leyes Provinciales: Ley Nº 10251 Sistema de Formación Profesional y Capacitación Laboral, Ley Nº 10252 Programa Confiamos en Vos, Ley 10236 Programa Primer Paso, Ley Nº 10235 Becas Académicas, de manera de garantizar su continuidad. Recordemos que en el anterior período de Schiaretti (2007-2011) también el PPP fue discontinuado.

- Como observamos, los recurrentes cambios en la institucionalidad que atravesó el Programa (Anexo VIII.I), referido a los diferentes niveles de Autoridad de Aplicación; no resultan señales auspiciosas para poder avanzar y sostener un diseño de política para la inserción de los jóvenes, que posibilite un proceso de acumulación de los aprendizajes que este Programa tiene, a partir de sus largos años de vigencia en la caja de políticas públicas de la Provincia.<sup>19</sup>
- Asimismo, si bien la cobertura de las PAMT ha mostrado avances en los últimos años, resulta necesario fortalecer el vínculo de los jóvenes con el empleo formal, sobre todo cuando se ha evidenciado que este tipo de primera experiencia laboral tiene importantes impactos positivos en sus trayectorias laborales futuras.
- Como se presenta en Dema et al. (2015), un buen inicio en las trayectorias laborales –sea a través de programas de primer empleo, formación, a través de tutorías, o a través de la articulación de estas acciones– puede mejorar sustancialmente las condiciones de empleo en los trabajos futuros.
- Sería interesante articular con otros programas e incentivos ya existentes destinados al sector privado para robustecer los esfuerzos del estado por promover la generación de empleo de calidad y mejorar las condiciones de ingreso de los jóvenes al mercado laboral.

### V.2.2 Primer empleo

- El acceso al primer empleo, y las características que este tenga, condicionan, las trayectorias laborales y personales de los jóvenes. Un buen primer paso (trabajo formal, registrado, con buenas condiciones de trabajo) incrementa al menos en un 50% las condiciones de trabajo en los trabajos posteriores.
- Generar las condiciones para un primer empleo adecuado es entonces una variable importante para las políticas económicas, laborales y sociales. En muchos casos, los buenos o malos inicios son determinados por el entorno social y productivo, el entorno familiar, el itinerario educativo, entre otras variables. Es por eso, que las políticas de empleabilidad no deben empezar cuando los jóvenes dejan la escuela o acceden al primer empleo, sino desde antes, con intervenciones para mejorar la calidad de la educación básica, garantizar la conclusión de la escolaridad formal, e integrando aspectos de preparación para el mundo del trabajo. Se requieren también políticas que promuevan la expansión del sector productivo, el correcto análisis de las variables macroeconómicas y mejora de las condiciones del entorno social y familiar.
- El desempleo, la informalidad o variables similares, deben ser enfrentados con esquemas integrales que ciertamente sobrepasan los límites de lo que puede aspirar una iniciativa de primer empleo. No se discute que estas iniciativas pueden influir en estas variables, pero estas dependen de muchos otros factores. Por otro lado, una constatación de utilidad para todo tipo de experiencia es que, en la juventud, hay una elevada intermitencia entre empleo y desempleo, y al interior del empleo, entre ocupaciones. Por tanto, se requieren estrategias que permitan sostener o mantener la experiencia en el puesto de trabajo y no solo facilitar la inserción laboral. En ese contexto, las iniciativas previas al primer empleo, como la educación básica y la capacitación son de alta utilidad.



### V.2.3 Certificación de saberes y de la experiencia laboral

- Los mecanismos de certificación –de la experiencia y de las competencias– son fundamentales como mecanismos que facilitan las transiciones entre empleos al permitir que los jóvenes acumulen experiencia verificable y que acrediten sus competencias ante nuevos empleadores a lo largo de sus itinerarios laborales.
- En cualquier caso, si algo hemos aprendido de estas experiencias es que cualquier iniciativa de este tipo debe estar basada en un contexto de diálogo social; que se debe tener cuidado en no generar incentivos equivocados con posibles efectos de desplazamiento o sustitución de un tipo de trabajador por otro y en evitar posibles tratos discriminatorios contra los jóvenes.

## V.3 Respeto de la evaluación de impacto del PPP. Principales hallazgos.

### V.3.1 Formalidad laboral

- Uno de los principales hallazgos en la evaluación de impacto nos habla de que el PPP evidencia mejoras respecto de la calidad del empleo. De los jóvenes que forman parte del Programa y una reducción moderada de los niveles de desempleo.
- Las mejoras en la empleabilidad de los jóvenes beneficiarios son duraderas, ya que persisten hasta, al menos, un año desde la finalización del beneficio.<sup>20</sup>

### V.3.2 Remoción de barreras

- La principal barrera que el PPP derriba se relaciona con el acceso a una empresa que posibilita una experiencia laboral formal y acreditable. No podemos afirmar que mejoren las habilidades cognitivas y socioemocionales, o las tácticas de búsqueda de empleo.
- El PPP permite resolver el tema de tener un CV vacío, pero no necesariamente forma en habilidades cognitivas y no cognitivas, aunque probablemente sí incrementa las habilidades técnicas o específicas a un puesto de trabajo específico.

### V.3.3 Impactos diferenciados

- Como habíamos mencionado, la caída en el desempleo se observa en varones, pero son las mujeres quienes ganan más en términos de formalidad laboral. Respecto de este punto referido a las mujeres, no teníamos una hipótesis explicativa, pero entendimos que era una posible línea de investigación a sostener.
- Asimismo, la calidad del empleo aumenta más para aquellos que transitaban el PPP en una empresa mediana o grande (con más de 5 empleados).

### V.3.4 Efectos secundarios

- Se evidenciaron algunos efectos secundarios no laborales, por un lado, se encontró una posible contradicción en formar parte del PPP. Se identificó cierto desaliento a la continuidad de estudios superiores observando una baja en la

---

<sup>20</sup> En el año 2017 L. Berniell y D. de la Mata, realizan un nuevo cruce de esta cohorte para encontrar que los beneficios planteados en la evaluación de impacto del PPP muestran efectos positivos sobre la empleabilidad de los jóvenes en el corto, mediano y largo plazo.



matriculación de los mismo, aunque esto no se infiere significativo en la población entrevistada, sino que se observa en una pequeña medida.

- No se observaron impactos en el embarazo juvenil o en conductas riesgosas. La adhesión al PPP no parece haber influenciado en sus contactos sociales.

### V.3.5 Análisis Costo-beneficio

- Un punto importante referido al hallazgo de la caída del desempleo generada por el PPP supone que cada puesto de trabajo efectivamente creado cuesta varios miles de pesos, pero este costo debe ser comparado con lo que representa el valor del presente de estos jóvenes que cuentan con beneficios laborales y de los que surgirán a partir del potencial progreso social para los beneficiarios del programa, a lo largo del tiempo.
- Estos beneficios son esperables debido sobre todo a las ganancias en términos de formalidad laboral entre el grupo de ex beneficiarios del Primer Paso.

### V.3.6 Efectos no deseados

- Por razones metodológicas y de acuerdo con los datos disponibles, no es posible medir algún efecto no deseado, como el de efecto de sustitución de mano de obra regular con los jóvenes PPP.
- Aún persisten interrogantes respecto a la efectividad de algunas acciones y sobre los contextos en los cuales existen mayores probabilidades de que las mismas sean exitosas (Dema et al., 2015); particularmente para evitar efectos sustitución y otros efectos no deseados (que se asocian con el hecho de que una medida que no genere más empleo del que se hubiese generado sin la misma).

## V. 4 Desafíos futuros para pensar las PAMT orientadas a los jóvenes

### V.4.1 Post COVID19

- “La crisis de COVID-19 ha puesto de manifiesto una serie de deficiencias en la forma de abordar las necesidades de los jóvenes, en particular las de los más vulnerables, como los que buscan empleo por primera vez, los que abandonan su formación escolar, los recién licenciados con poca experiencia y los que permanecen inactivos no por decisión propia”, señala Martha Newton, Directora General Adjunta de Políticas de la OIT.
- La necesidad más apremiante para los jóvenes requiere el funcionamiento de un mercado de trabajo que resulte eficaz, que brinde oportunidades de empleo decente a los jóvenes que se encuentran trabajando y oportunidades de educación y formación de calidad para quienes aspiran a incorporarse al mismo.

### V.4.2 Diseño de PAMT integrales

- Considerar el problema del desempleo como un fenómeno estructural y permanente que reclama la generación de medidas integradoras y de la “articulación de los recursos y acciones en términos sistémicos, con una doble funcionalidad: hacia la construcción de itinerarios formativos flexibles y de largo plazo; y en función de estrategias de desarrollo nacional, sectorial y local” (Abdala, 2005b:19)

y explica que las PAMT no debe ser aislada y que la acción integradora parece ser el signo distintivo de las estrategias exitosas dirigidas al trabajo con jóvenes.

### En síntesis...

- Retomando el interrogante y objetivo principal de la investigación referido a qué impactos en términos de calidad de empleo genera el PPP en aquellos jóvenes que participaron del Programa Uno de los principales hallazgos en la evaluación de impacto nos habla de que el PPP evidencia mejoras respecto de la calidad del empleo. De los jóvenes que forman parte del Programa y una reducción moderada de los niveles de desempleo y las mejoras en la empleabilidad de los jóvenes beneficiarios son duraderas.
- Asimismo, los objetivos secundarios vinculados a los diferenciales en los resultados de la evaluación de impacto por género, por tamaño de empresa, por sectores de actividad; nos muestran que la caída en el desempleo se observa en varones, pero son las mujeres quienes ganan más en términos de formalidad laboral. Por otra parte, la calidad del empleo aumenta más para aquellos que transitaban el PPP en una empresa mediana o grande (con más de 5 empleados).
- Respecto de las barreras ayuda a derribar el PPP para aquellos jóvenes que participaron en el Programa; la principal barrera que el PPP derriba se relaciona con el acceso a una empresa que posibilita una experiencia laboral formal y acreditable. No podemos afirmar que mejoren las habilidades cognitivas y socioemocionales, o las tácticas de búsqueda de empleo. El PPP permite resolver el tema de tener un CV vacío, pero no necesariamente forma en habilidades cognitivas y no cognitivas, aunque probablemente sí incrementa las habilidades técnicas o específicas a un puesto de trabajo específico.

Finalmente, con este trabajo hemos buscado resignificar la necesidad de examinar el impacto que tienen las políticas activas que estimulan la demanda de empleo formal entre los jóvenes, así como el de las instituciones efectoras de estas políticas que pueden tener un rol en la generación de trabajo decente para los jóvenes.

Un tema central en la agenda de las políticas públicas orientadas hacia los jóvenes se relaciona con los mecanismos que deberían institucionalizarse para contar con una estrategia de empleo juvenil sostenida en el tiempo. Considerando los diversos requerimientos y posibilidades de cada provincia, se debe evaluar cuál es el camino para el uso más eficiente y equitativo de los escasos recursos disponibles.

La Resolución relativa al empleo de los jóvenes de la OIT (2005) enfatiza la necesidad de contar con una estrategia integral debería abarcar desde las políticas macroeconómicas hasta las políticas de mercado de trabajo e intervenciones específicas orientadas a grupos de jóvenes desfavorecidos. Esto significa poder articular objetivos a corto, mediano y largo plazo y tomar en consideración el ciclo de vida y la trayectoria personal.

Los resultados observados señalan que la atención de nuestros decisores políticos debería concentrarse en facilitar estas primeras experiencias laborales y en los problemas de inserción laboral que tienen los grupos de jóvenes.

Si bien la evaluación de impacto es un concepto emergente, hay que enfatizar su utilidad como herramienta política, de planificación y de mejora en la implementación y gestión de los esfuerzos del estado en la promoción de derechos. Una buena evaluación

depende del momento del diseño de la misma, de su rigurosidad metodológica y de tener claridad para saber “qué queremos preguntar”.

Resulta relevante el desarrollo de una cultura de evaluación y monitoreo como mecanismo de aprendizaje, transparencia y rendición de cuentas, dotando de legitimidad de la política pública. Esto supone un aprendizaje colectivo que permita poder institucionalizar la intervención.

La importancia de la implementación de procesos de evaluación de las políticas públicas nos posibilita mejorar la calidad institucional y debería resultar un incentivo para las autoridades políticas quinees a partir de adoptar esta herramienta metodológica podrán validar empíricamente los logros de la gestión

Los procesos de evaluación permiten reflexionar a las autoridades sobre posibles mejoras en la implementación del programa, construir un sendero de aprendizaje sobre la base de la ejecución y la evaluación de los resultados, para concretar un importante objetivo de mejorar permanentemente la gestión.

Respecto de la argumentación de que las evaluaciones son procesos costosos, esto no es cierto. La presente investigación, no fue una evaluación costosa: representó 0,01% del gasto anual en las transferencias del PPP, y el 0,008% del gasto acumulado desde el inicio del programa.

Por todas las razones enunciadas las iniciativas de evaluación de impacto como la del PPP, acerca del desempeño de un dispositivo para jóvenes y su primer empleo, entendemos representa una contribución para el fortalecimiento de las políticas públicas dirigidas a los jóvenes tanto para nuestro país, como para la región.

En relación con las PAMT, la articulación interjurisdiccional de acciones permitiría avanzar en la dirección de aumentar el peso de los servicios de empleo, como la formación profesional, la formación técnica y las políticas de acceso a un primer empleo. ¿Cómo hacemos para institucionalizar una estrategia de primer empleo para los jóvenes? Este es un debate abierto, que debe contextualizarse de acuerdo con el ciclo económico y las capacidades institucionales.

Marcel Peralta

Abril 2023

---

## VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

- ABDALA, Ernesto, 2005b. Formación Profesional: La Visión Regional. En: Juventud y Empleo, presentación realizada en seminario regional “Inserción laboral de los jóvenes: análisis, retos y propuestas”, Cepal, julio 2005.
- ARROW, K. (1962): The Economic Implications of Learning by Doing. The Review of Economic Studies. Vol. 29, No. 3 (Jun. 1962), pp. 155-173. Oxford University Press.
- BANCO MUNDIAL (2008). Midiendo la desigualdad de oportunidades en América Latina y el Caribe.
- BANCO MUNDIAL (2006). Informe sobre el desarrollo mundial 2006. Panorama General. Washington, USA.
- BERNIELL, L; MATA, D. (2016). Starting on the right track: Experimental evidence from a large-scale apprenticeship program. CAF, Research Department.
- BERNIELL, L; MATA, D. (2017). Prácticas laborales como mecanismo para mejorar la empleabilidad de los jóvenes: Lecciones para el caso argentino. CAF. Departamento de investigación.
- BERTRANOU F. y CASANOVA L. (2015). Trayectoria hacia el trabajo decente de los jóvenes en Argentina. Contribuciones de las políticas de educación, formación para el trabajo y protección social. Oficina Internacional del Trabajo. Buenos Aires.
- BETCHERMAN, Gordon; Godfrey, Martin; Puerto, Susana; Rother, Friederike y Stavreska, Antoneta. 2007. A Review of Interventions to Support Young Workers Findings of the Youth Employment Inventory. World Bank. Washington, DC. 2007. <http://www.youth-employment-inventory.org/downloads/1.pdf>
- BUCHELI, G Sanroman. 2005. Salarios femeninos en el Uruguay: ¿existe un techo de cristal? Revista de economía 12 (2), 63-88
- CALERO, Analía. Juventud y desigualdad multidimensional El caso de Argentina 2004-2014 en el contexto latinoamericano. Lavboratorio, 28 | 2018 | ISSN 1852-4435. UADE.
- CARD, D., Kluve, J. y Weber, A. (2015): “What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations”. NBER Working Paper No. 21431.
- CRUCES, G. y M. Viollaz (2013) “Transición de la escuela al trabajo: Tres décadas de evidencia para América Latina”, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), Universidad Nacional de La Plata.
- DAR, A y Tzannatos, Z (1999): “Active Labor Market Programs: A Review of the Evidence from Evaluations”. SP, discussion paper N°9901, World Bank.
- DEMA G., Chacaltana J. y Díaz J. (2015). ¿Qué sabemos sobre los programas y políticas de primer empleo en América Latina? Oficina Internacional del Trabajo. Lima.
- FERRARO, C, Goldstein, E. Políticas de acceso al financiamiento para las pequeñas y medianas empresas en América Latina. CEPAL (2011).
- FREYSSINET J. (2003), Las políticas de empleo y su evaluación en Europa occidental, Seminario sobre Desempleo y Políticas de Empleo, CEIL PIETTE del CONICET/Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en Buenos Aires.
- FREYSSINET, Jacques (2006), L’ «insécurité juridique» del’employeur, Réunion de travail «Contrat de travail et relation d’emploi», Document de l’IRES, Paris.

- FREYSSINET, J. (2007), El desafío de las políticas de empleo en el siglo XXI. La experiencia reciente de los países de Europa occidental, Buenos Aires, Miño y Dávila.
- GAVIRIA, A. (2006). Movilidad social y preferencias por redistribución en América Latina. CEDE.
- GASPARINI, L., Cicowiez, M. y Sosa Escudero, W. (2013). Pobreza y Desigualdad en América Latina: Conceptos, herramientas y aplicaciones. Temas.
- KOLM, S. C. (1976). Unequal inequalities. I. Journal of Economic Theory, 12(3), 416-442.
- MC KENSIE, D. (2017): "How Effective Are Active Labor Market Policies in Developing Countries? A Critical Review of Recent Evidence". the World Bank Research Observer, Volume 32, Issue 2, August 2017, Pages 127–154.
- MILOS, Pedro 2000, Educación y trabajo, en InterJóven, La juventud en el triángulo de las Bermudas, Santiago, pp.45-52
- OIT (2013). Trabajo Decente y Juventud en América Latina. Políticas para la acción. Lima: OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2013, 288 p.
- OIT (2022) Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil 2022. Invertir en la transformación de futuros para los jóvenes. Global Employment Trends for Youth 2022: Investing in transforming futures for young people. Geneva: ILO, 2022,295 p.
- PEREZ, P. (2007); El desempleo de los jóvenes en Argentina: Seis hipótesis en busca de una explicación; Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo; Estudios del trabajo; 34; 7-2007; 79-116.
- PORTES, A. (1999). Capital social: sus orígenes y aplicaciones en la sociología moderna. En De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales, p. p243-266. Carpio, J. y Novacovsky, I. (Compiladores). ISBN 9789505573028 Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, 1999.
- RODRÍGUEZ, Gregorio; Jarder, Gil; García, Eduardo, 1999. Metodología de la Investigación Cualitativa. Ediciones Aljibe. Málaga.
- ROTMAN, Santiago (2010 [2006]) "Metodología de la ciencia política", en Luis Aznar & Miguel De Luca (coord.) Política. Cuestiones y problemas, edición revisada, Buenos Aires: CengageLearning, pp.35-80.
- SAMANIEGO, N (2002): "Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina". Serie Macroeconomía del Desarrollo, CEPAL.
- SCRIBANO, A. (2008). El proceso de investigación social cualitativo. Bs As, Prometeo. Capítulo 11. Pp 253-268.
- SOLOW, R. (1997): "Learning from learning by doing: Lesson from economic growth". Stanford University Press.
- VEZZA, Evelyn. 2014. Policy Scan and Meta-Analysis: Youth and Employment Policies in Latin America. Updating Youth Employment for Latin America initiatives. Documento de trabajo N.156. La Plata, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Social (CEDLAS) de la Universidad Nacional de la Plata.
- [http://www.labor-al.org/vlaboral/downloads/Juventud\\_y\\_politicas\\_de\\_empleo\\_en\\_AL.pdf](http://www.labor-al.org/vlaboral/downloads/Juventud_y_politicas_de_empleo_en_AL.pdf)
- WELLER, J. 2003. La problemática inserción laboral de los y las jóvenes. Seria Macroeconomía del desarrollo N° 28. CEPAL.
- <https://cimientos.org/pdf/Adecco-%26-Cimientos-Empleabilidad-Juvenil-en-Argentina.pdf> 2022

## VII. LISTA DE ABREVIATURAS

---

<b>AFIP</b>	Administración Federal de Ingresos Públicos
<b>ADEC</b>	Agencia de desarrollo económico de Córdoba
<b>APEYFP</b>	Agencia de Promoción del Empleo y Formación Profesional
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>BMZ</b>	Ministerio de Cooperación y Desarrollo Económico Alemán
<b>CAF</b>	Banco de Desarrollo para América Latina
<b>CEDET</b>	Centro de Estudios, Desarrollo y Territorio
<b>CFI</b>	Consejo Federal de Inversiones
<b>CPPV 2008</b>	Censo Provincial de Población y Vivienda 2008
<b>CTI</b>	Contrato por Tiempo Indeterminado
<b>EJEC</b>	Encuesta de Juventud y Empleo en Córdoba
<b>EAUH</b>	
<b>FUSAT</b>	Fundación Social Aplicada al Trabajo
<b>FC</b>	Fundación Compromiso
<b>INET/ME</b>	Instituto Nacional de Educación y Tecnología/ Ministerio de Educación
<b>LATAM</b>	Latinoamérica
<b>MTEySS</b>	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Nacional
<b>NSE</b>	Nivel socio económico
<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo
<b>ONGs</b>	Organización No Gubernamental
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
<b>PcD</b>	Personas con discapacidad
<b>PAMT</b>	Políticas Activas de Mercado de Trabajo
<b>PPMT</b>	Políticas Pasivas de Mercado de Trabajo
<b>PPP</b>	Programa Primer Paso
<b>SENA</b>	Servicio Nacional de Aprendizaje de Colombia
<b>SEMIDE</b>	Seminario de Medición de Impacto para el Desarrollo
<b>TICs</b>	Tecnologías De La Información Y Las Comunicaciones
<b>UNC</b>	Universidad Nacional de Córdoba
<b>UNSAM</b>	Universidad Nacional de San Martín
<b>YEI</b>	Inventario de Empleo Juvenil

## VIII. ANEXOS

---

### VIII.1 ANEXO MARCO NORMATIVO PPP

#### NORMA

##### **PERIODO JUAN MANUEL DE LA SOTA 1999 – 2003**

Decreto 1759/99 - Creación Programa Primer Paso - Autoridad de Aplicación es el Ministerio de la Producción

Decreto 2219/99 - Programa PP - Amplia número de beneficiarios - Modifica límite Edad

Decreto 2404/99 - Adjudicación de Aseguradora de Riesgo Consolidar ART SA para cobertura PPP

Decreto 1408/00 - Ejecución Segunda Etapa PPP - Limita la participación de los beneficiarios - Modifica el cupo por empresa - Autoridad de Aplicación Dirección de Empleo y Formación Profesional (Min Producción)

Decreto 2634/01 - Ejecución Tercera Etapa PPP - Cambia el cupo de beneficiario por empresa - Incorporación por Contrato por Tiempo Indeterminado (subsidio)

##### **PERIODO JUAN MANUEL DE LA SOTA 2003 -2007**

Decreto 189/03 - Ejecución Cuarta Etapa PPP - Aumento del número de beneficiarios - Autoridad de Aplicación es Coordinación de Empleo y Formación Profesional - Permite a PcD participar nuevas etapas

Decreto 446/04 - Ejecución Quinta Etapa - Crea Registro de Calificaciones de Empleadores - Incorpora a Asoc Civ, Fundac y ONG como empleadores - Nueva modalidad de Incorporación por SUAC

Decreto 647/05 - Ampliación cupo Dto 446/04 para Quinta Etapa PPP

Decreto 07/05 - Programa PP Profesionales - Modalidad por Beca o por Subsidio - Autoridad de Aplicación es la Gerencia de Empleo y Formación Profesional.

Decreto 682/05 - Ejecución Sexta Etapa PPP - Incorpora como PcD a trasplantados - Establece la obligación a los empleadores de incorporar beneficiarios a la planta permanente y dictar cursos de capacitación

Decreto 874/06 - Ejecución Séptima Etapa PPP

##### **PERIODO JUAN SCHIARETTI 2007 – 2011**

Decreto 179/08 - Cambia al Ministerio de Desarrollo Social como autoridad de aplicación de PPP y Volver al Trabajo

##### **PERIODO JUAN MANUEL DE LA SOTA 2011 – 2015**

Decreto 2565/11 - Creación Agencia de Promoción de Empleo y Formación Profesional - Ente autárquico

Decreto 190/12 - PPP nueva etapa de ejecución - Modifica el cupo por empresa - Incorporación del Sorteo - Autoridad de Aplicación es la Agencia de Promoción del Empleo y Formación Profesional

Ley 10236 - Implementación Anual Obligatoria PPP - Nuevas modalidades de Entrenamiento y de Contrato por Tiempo Indeterminado - Aumento del cupo por empresa - Establece modo de determinación del monto de la beca

##### **PERIODO JUAN SCHIARETTI 2015 -2019**

Decreto 840/16 - Creación Programa Provincial de Promoción del Empleo - PPP y PPP Aprendiz - Cofinanciación con empresas - Baja la edad máxima de beneficiarios - Amplia nuevos capacitadores - Amplía posibilidad de volver a participar - Autoridad de Aplicación es Secretaria de Equidad y Promoción del Empleo -

Decreto 1296/17 - Determinación cupo total para PPP y PPP Aprendiz - Mod Dec 840/16

Decreto 1314/18 - Ejecución 2018-2019 de PPP - PPPA - PILA - Mod Dec 840/16

## PROGRAMA PRIMER PASO

### 1999 - 2000

13/8/1999 **Decreto 1759/99 - Creación Programa Primer Paso** - Autoridad de Aplicación Ministerio de la Producción  
26/11/1999 - **Decreto 2219/99** - Programa PP - Amplia número de beneficiarios - Modifica límite Edad  
28/12/1999 - **Decreto 2404/99** - Adjudicación de Aseguradora de Riesgo Consolidar ART SA para cobertura PPP  
3/10/2000 **Decreto 1408/00** - Ejecución Segunda Etapa PPP - Limita la participación de los beneficiarios - Modifica el cupo por empresa - Autoridad de Aplicación Dirección de Empleo y Formación Profesional (Min Producción)

### 2002 - 2004

27/9/2002 **Decreto 2634/01** - Ejecución Tercera Etapa PPP - Cambia el cupo de beneficiario por empresa - Incorporación por Cont por Tpo Indeterminado (subsidio)  
12/2/2003 **Decreto 189/03** - Ejecución Cuarta Etapa PPP - Aumento del número de beneficiarios - Autoridad de Aplicación es Coordinación de Empleo y Formación Profesional - Permite a PcD participar nuevas etapas  
29/6/2004 **Decreto 446/04** - Ejecución Quinta Etapa - Crea Registro de Calificaciones de Empleadores - Incorpora a Asoc Civ, Fundac y ONG como empleadores - Nueva modalidad de Incorporación por SUAC

### 2005 - 2008

16/2/2005 **Decreto 647/05** - Ampliación cupo Dto 446/04 para Quinta Etapa PPP  
16/2/2005 **Decreto 07/05 - Programa PP Profesionales** - Modalidad por Beca o por Subsidio - Autoridad de Aplicación Gerencia de Empleo y Formación Profesional.  
26/8/2005 **Decreto 682/05** - Ejecución Sexta Etapa PPP - Incorpora como PcD a transplantados - Obligación a los empleadores de incorporar beneficiarios a la planta y cursos de capacitación  
27/6/2006 **Decreto 874/06** - Ejecución Séptima Etapa PPP  
19/2/2008 **Decreto 179/08** - Cambia al Ministerio de Desarrollo Social como autoridad de aplicación de PPP y Volver al Trabajo

### 2011 -2014

10/12/2011 **Decreto 2565/11 - Creación Agencia de Promoción de Empleo y Formación Profesional** - Ente autárquico  
22/3/2012 **Decreto 190/12** - PPP nueva etapa de ejecución - Modifica el cupo por empresa - Sorteo - Autoridad Aplicación la Agencia de Prom de Empleo y Form Profesional  
26/11/2014 **Ley 10236** - Implementación Anual Obligatoria PPP - Nuevas modalidades de Entrenamiento y de Cont por Tpo Indeterminado - Aumento del cupo por empresa - Determinación del monto de la beca

### 2016-2018

5/8/2016 **Decreto 840/16 - Creación Programa Provincial de Promoción del Empleo - PPP y PPP Aprendiz** - Confinanciación con empresas - Baja la edad máxima de beneficiarios - Amplia nuevos capacitadores - Amplía posibilidad de volver a participar - Autoridad de Aplicación es **Secretaría de Equidad y Promoción del Empleo** -  
4/9/2017 **Decreto 1296/17** - Determinación cupo total para PPP y PPP Aprendiz - Mod Dec 840/16  
3/9/2018 **Decreto 1314/18** - Ejecución 2018-2019 de PPP - PPPA - PILA - Mod Dec 840/16



## VIII.2 ANEXO GUÍA DE PAUTAS

### GRUPOS FOCALES JÓVENES

#### Introducción

¿Qué es lo primero que se les viene a la cabeza cuando les hablo del PPP?

¿Por qué buscaron ingresar al PPP?

#### Inscripción y entrada al PPP

Ahora vamos a hablar sobre cómo eligieron la o las empresas a las que fueron a pedir que les firmen la ficha de inscripción al PPP. Algunos de ustedes pueden haber elegido teniendo en cuenta la cercanía a su casa, o el tipo de tareas que podrían hacer trabajando en cada empresa, o la posibilidad cierta de que la empresa contratante aceptase firmarles la ficha. Entonces, ¿Podrían contarme cuál fue la experiencia personal de cada uno eligiendo dónde presentar la ficha?

¿Cómo fue que entraron al PPP? Es decir, ¿entraron por el sorteo o de cuál otra forma?

¿Cómo se enteraron de que iban a ser beneficiarios del PPP?

¿Cómo fue la incorporación a la empresa, inmediatamente después de saber que iban a ser beneficiarios? ¿Hubo alguna demora entre que se enteraron y el primer día de trabajo? ¿A qué se debió la demora?

#### Expectativas antes del PPP

¿Cuáles eran sus expectativas antes de empezar a trabajar? ¿Qué imaginaban que iba a pasar?

¿Se cumplieron esas ideas/expectativas? ¿Fue mejor o peor de lo que esperaban?

¿Habían trabajado antes? Para los que sí habían trabajado: ¿qué les pareció el PPP en comparación con esos trabajos anteriores?

#### Experiencia en el lugar de trabajo

¿Se sintieron cómodos, bien recibidos al integrarse al lugar de trabajo? ¿Hubo alguien que los trató mal en el lugar de trabajo?

¿Qué tipo de tareas tenían asignadas?

¿Trabajaban las 20 horas semanales que contempla el PPP?, ¿trabajaban más horas o menos horas?

Para los que trabajaban más de 20 horas: ¿les pagaban algo extra o cómo arreglaban?

¿Sintieron que esta experiencia de trabajo les ayudó a hacer nuevos amigos?

Las tareas que desempeñaron, ¿eran las comunicadas al incorporarse o fueron cambiando? ¿Por qué iban cambiando?

¿Se sintieron parte de un equipo de trabajo?

¿Conocieron gente distinta a la que estaban acostumbrados a frecuentar en la escuela o en el barrio? ¿En qué sentido son distintas esas personas?

Mientras iban pasando los meses, ¿se sentían más o menos motivados para realizar el trabajo? ¿Por qué?

Durante los 12 meses, ¿les hablaron de la posibilidad de quedar como empleados fijos? ¿o se daba por hecho que al terminar el año de PPP quedarían fuera?

### **Supervisión y formación en el lugar de trabajo**

¿Estuvieron supervisados por alguien? Es decir, ¿había alguna persona que les indicaba qué es lo que debían hacer y que les señalaba cosas en las que podían mejorar?

¿Recibieron alguna especie de capacitación donde les enseñaran qué cosas tenían que hacer en el trabajo y cómo las tenían que hacer?

La experiencia vivida con el PPP:

- ¿Les hizo descubrir habilidades propias que desconocían tener?
- ¿Les hizo pensar que para tener un buen trabajo en el futuro quizá precisen mejorar alguna habilidad en particular? ¿De qué forma creen que podrían mejorar esas habilidades faltantes?

### **Situación post-PPP: situación actual y perspectivas/expectativas a futuro**

Actualmente, ¿a qué se dedican?:

- ¿Trabajan? ¿Dónde: en el mismo lugar del PPP o en otro lugar?
- ¿Estudian o tienen pensado comenzar a estudiar? La experiencia del PPP, ¿les dio alguna idea de qué les conviene estudiar?

En el futuro, ¿piensan pedir consejo a algún compañero de trabajo o a algún superior sobre cómo mejorar sus oportunidades laborales? ¿Podrían pedirle a algún jefe que les dé una recomendación para conseguir un trabajo mejor?

Cuando tengan alrededor de 30 años, ¿qué tipo de trabajo les gustaría tener?

### **Cierre y sugerencias**

¿Creen que el PPP es un programa para todos los jóvenes o solo para algunos? ¿Para quiénes es el PPP?

¿Qué es lo mejor que tiene el PPP? ¿Y lo peor?

¿Harían alguna sugerencia para las próximas ediciones del PPP?

## **GUIA DE PAUTAS ENTREVISTA A INTENDENTES**

### **Presentación**

Formo parte de un equipo que se encarga de la evaluación de impacto de distintas políticas públicas implementadas en distintos países de América Latina, y actualmente estamos estudiando el caso del PPP.

Quisiera agradecerle darnos este tiempo para entrevistarle, ya que su aporte será fundamental para nuestro trabajo.

Le comento algunos aspectos importantes de la entrevista. Usted fue elegido para esta charla en función de la importancia de su actividad en el desarrollo del programa PPP. Estamos grabando la entrevista para mantener la fidelidad de sus aportes, y le rogaría que fuera totalmente espontáneo y sincero en sus comentarios. También le comento que toda la información que usted provea es completamente confidencial, y le garantizamos absoluta reserva con respecto a su identidad y declaraciones.

## ESTRUCTURA (vamos de lo general a lo particular).

### Problemática General: para “romper el hielo” (5min)

- Breve contextualización del PPP hoy.
- Si le digo “PPP”, ¿qué es lo primero que le viene a la mente?
- Cuénteme qué cree que es lo mejor del PPP. ¿Y qué es lo peor?
- ¿Hubo cambios importantes en los últimos dos años en el PPP? ¿Cuáles fueron?  
¿Qué opina de estos cambios?

### Problemática Específica (20 min, entre 1 y 2 min por pregunta):

1. ¿Cuál es su rol dentro del proceso del PPP?
2. ¿Qué tipo de trabajos cree que realizan los jóvenes del PPP?
3. ¿Cree que los jóvenes PPP cuentan con las habilidades:
  - **...técnicas** que requiere el puesto de trabajo? (manejo de herramientas específicas, ya sean computadoras, maquinaria, etc.)
  - **...socio-emocionales** que requiere el puesto de trabajo? (sentido de la responsabilidad, capacidad de esfuerzo, empatía, adaptabilidad, trabajo en grupo, cultura del trabajo, etc.)
  - **...de comunicación oral y escrita** que requiere el puesto de trabajo? (capacidad para expresarse adecuadamente dentro del ámbito laboral)
4. ¿Cree que las empresas ofrecen formación valiosa para los jóvenes?
5. ¿Cree que los jóvenes PPP son relegados a tareas menos importantes que los demás trabajadores?
6. ¿Qué buscan los jóvenes al inscribirse en el PPP?
7. ¿Qué buscan las empresas en el PPP?
8. ¿Ha detectado algún comportamiento “estratégico” en el llenado de fichas por parte de las empresas? ¿Y por parte de los jóvenes?
9. ¿Cree que después de tener algún chico PPP las empresas se “animan más” a contratar jóvenes?
10. ¿Piensa que después del PPP los chicos salen entendiendo más la importancia de la educación para ascender en la escala laboral?
11. ¿Cree que el monto del subsidio (1500\$) es suficiente para las tareas que realizan los jóvenes?
12. ¿Cree que el PPP le da tiempo a los chicos para combinar trabajo y estudio?
13. ¿Cree que la comunicación de la Agencia con los jóvenes, las empresas y otros actores es lo suficientemente fluida?
14. ¿Tiene alguna sugerencia puntual para mejorar el PPP?

### Presentación

Mi nombre es MP, pertenezco a la Agencia de Promoción de Empleo y Formación Profesional del Gobierno de la Provincia de Córdoba y, en esta ocasión, conformo parte del equipo encargado de evaluar el impacto del Programa Primer Paso edición 2012.

Lo hemos elegido a usted para entrevistarle en función de la importancia de su experiencia en el desarrollo del programa PPP.

La entrevista será grabada para mantener la fidelidad de sus aportes, pero luego toda la información recopilada, a lo largo de todas las entrevistas que mantendremos en este estudio, se presenta en un informe final agrupada por segmentos, sin que se identifiquen nombres o razones sociales particulares. Le garantizamos el tratamiento confidencial de lo que se aborde en esta charla.

Finalmente quisiera agradecerle darnos este tiempo para entrevistarle, ya que su aporte será fundamental para nuestro trabajo.

### Introducción

Si te pregunto qué es el PPP, ¿qué es lo primero que se te viene a la cabeza?

¿Es suficiente la información que hay sobre el PPP?

### Expectativas

¿Cómo fue conseguir una empresa que te firme la solicitud? ¿Cómo elegías la empresa para trabajar? ¿Por afinidad a tus habilidades o estudios? o sólo para trabajar y cobrar?

¿Cómo fue que entraste al PPP?

¿Cuáles eran tus expectativas en ese momento?

¿Qué imaginabas que iba a pasar?

Se cumplieron esas ideas/expectativas?, ¿Fue mejor /peor?

¿Habías trabajado antes? ¿Qué comparación podés hacer entre un trabajo anterior y el PPP?

### Incorporación al PPP

¿Cómo fue la incorporación a la empresa, inmediatamente después de salir sorteado? ¿hubo alguna demora, por qué?

¿Cómo te enteraste de que habías salido sorteado?

¿Cómo te sentiste al momento de integrarte al lugar de trabajo?

¿El cobro de la beca se cumplía en tiempo?

¿Se cumplían las 20 horas semanales de beca, como estaba acordado?

¿Si hacían horas extras, te las pagan o cómo arreglaban?

### Actividad del pasante

¿Cuáles eran las tareas que tenías asignadas?

¿Las tareas de tu puesto de trabajo eran las que se te comunicaron al incorporarte? ¿fueron cambiando, por qué?

### Sobre el ámbito de trabajo

¿Las funciones y responsabilidades del puesto de trabajo estaban bien definidas?

¿En el puesto de trabajo pudiste desarrollar tus habilidades?

¿Te sentiste parte de un equipo de trabajo?

¿Disponías de los recursos (espacio, equipos informáticos, herramientas, etc.) necesarios para desarrollar correctamente el trabajo?

### **Dirección**

¿En general, el jefe te mantenía informado sobre los asuntos que tenían que ver con tu trabajo?

¿El jefe inmediato o al que cada reportabas, hacía un seguimiento adecuado del trabajo que realizabas?

¿Tu jefe te comunicaba cómo era tu desempeño en el puesto de trabajo?

### **Formación**

¿Recibiste la formación necesaria para desempeñar correctamente el trabajo? ¿Quién te acompañó en los primeros tiempos?

¿La empresa te proporcionó oportunidades para desarrollar la carrera profesional propia?

¿Estabas motivado / desmotivado para realizar el trabajo?

### **Cierre**

Conoces algún caso de un joven que haya quedado trabajando en la empresa que lo incorporó por el PPP?

¿Cómo fue la experiencia de estar en el PPP? Positiva, negativa, indiferente.

¿Crees que es un programa para todos los jóvenes?

### **Sugerencias**

Qué es lo mejor que tiene el PPP ¿Y lo peor?

¿Harías alguna sugerencia para las próximas ediciones del Programa Primer Paso?

## **GUÍA DE PAUTAS ENTREVISTA A EMPRESARIOS QUE TIENEN PPP**

### **Presentación**

Mi nombre es MP, pertenezco a la Agencia de Promoción de Empleo y Formación Profesional del Gobierno de la Provincia de Córdoba y, en esta ocasión, conformo parte del equipo encargado de evaluar el impacto del Programa Primer Paso edición 2012. Lo hemos elegido a usted y esta empresa para entrevistarle en función de la importancia de su actividad en el desarrollo del programa PPP. La entrevista será grabada para mantener la fidelidad de sus aportes, pero luego toda la información recopilada, a lo largo de todas las entrevistas que mantendremos en este estudio, se presenta en un informe final agrupada por segmentos, sin que se identifiquen nombres o razones sociales particulares. Le garantizamos el tratamiento confidencial de lo que se aborde en esta charla. Finalmente quisiera agradecerle darnos este tiempo para entrevistarle, ya que su aporte será fundamental para nuestro trabajo.

### **Introducción**

Si le digo “PPP”, ¿qué es lo primero que le viene a la mente?

1. ¿Nos podría comentar sobre dos aspectos del PPP que le parezcan positivos? ¿Y qué podría decirnos sobre dos aspectos negativos del PPP?
2. ¿Qué buscan las empresas en el PPP?
3. ¿Le parece útil para las empresas la modalidad de entrenamiento como forma de inscripción ante AFIP, sobre todo ante la posibilidad de inspecciones? ¿Cree que podría ser usada para generalizar el PPP a todo el país?

4. ¿Cree que la comunicación de la Agencia con los jóvenes, las empresas y otros actores es lo suficientemente fluida?

### Expectativas

5. ¿Por qué su empresa recurrió al PPP para contratar jóvenes?
6. ¿Cómo eligieron al (a los) pasante(s)?
7. ¿Hicieron entrevistas antes de firmar las fichas o solo las firmaban como un favor a algún conocido o al mismo postulante?
8. En el proceso de firmar las fichas, ¿tenían en cuenta las habilidades o estudios del postulante, o solo querían sumar un trabajador más por la ventaja económica del subsidio al salario que implica el PPP?
9. ¿Qué expectativas tenían al momento de firmar la ficha? ¿Esperaban mucho o poco del potencial joven beneficiario que se sumaría a la empresa? Finalmente, ¿la experiencia con el/los beneficiarios/s fue satisfactoria?
10. ¿Qué cree usted que buscan los jóvenes al inscribirse en el PPP?

### Incorporación al PPP

11. ¿Cómo fue la incorporación a la empresa, inmediatamente después de que la ficha que usted había firmado salió entre las beneficiarias? ¿Hubo demoras? ¿A qué se debieron?
12. ¿Cómo se enteraron de que su empresa iba a tener jóvenes beneficiarios en 2012-2013?
13. ¿Se cumplían realmente las 20 horas semanales acordadas?
14. Si se hacían horas extras, ¿cómo arreglaban el tema pago extra?
15. ¿Cree que el monto del subsidio (\$1500, que en 2012 fueron solo \$1000) es suficiente para las tareas que realizan los jóvenes? En caso negativo, ¿su empresa complementó este pago con más dinero u otros beneficios?
16. ¿Piensa que el PPP le ha ayudado a mejorar su forma de seleccionar nuevo personal?

### Habilidades

17. ¿Cree que el/los jóvenes que llegó/aron por el PPP a su empresa cuentan con las habilidades:
  - ...**técnicas** que requiere el puesto de trabajo? (manejo de herramientas específicas, ya sean computadoras, maquinaria, etc.)
  - ...**socio-emocionales** que requiere el puesto de trabajo? (sentido de la responsabilidad, capacidad de esfuerzo, empatía, adaptabilidad, trabajo en grupo, cultura del trabajo, etc.)
  - ...**de comunicación oral y escrita** que requiere el puesto de trabajo? (capacidad para expresarse adecuadamente dentro del ámbito laboral)
18. ¿Le resulta difícil a su empresa o a otras similares a la suya encontrar trabajadores jóvenes con las capacidades necesarias para producir?
19. ¿Qué hace su empresa para lidiar con las falencias en las habilidades requeridas a los PPP? ¿Les da algún tipo de formación o pone esfuerzos de supervisión adicionales? ¿Y con las de los demás empleados?
20. ¿Piensa que el PPP le ayuda a conocer mejor las habilidades de los candidatos a ser empleados permanentes?

## Formación

21. ¿El pasante recibió la formación necesaria para desempeñar correctamente el trabajo?
22. ¿Designó (delegó) algún empleado para monitorear o supervisar al joven beneficiario?
23. ¿Cree que el pasante tuvo la posibilidad de desarrollar sus habilidades? ¿Piensa que después del PPP los chicos salen entendiendo más la importancia de la educación para ascender en la escala laboral?
24. ¿Cree que LA EMPRESA da tiempo a los chicos para combinar trabajo y estudio?

## Actividad del pasante

25. Las tareas del puesto de trabajo del pasante ¿fueron las acordadas en la incorporación o fueron cambiando? ¿Por qué cambiaron?

## Sobre el ámbito de trabajo

26. ¿Piensa que el joven PPP logró sentirse parte del equipo de trabajo de esta empresa?
27. Los jóvenes PPP, ¿disponían de los recursos (espacio, equipos informáticos, herramientas, etc.) necesarios para desarrollar correctamente el trabajo?

## Cierre

28. ¿Cómo fue la experiencia de contar con un PPP? Positiva, negativa, indiferente.
29. ¿Cree que el PPP es un programa para todos los jóvenes?
30. Luego de la experiencia con los beneficiarios y ver su aprendizaje, entrenamiento y avance dentro de la empresa, ¿le parece importante mantenerlos dentro de la empresa luego de un año de probarlo y entrenarlo? ¿Cree que con menos tiempo hubiese sido suficiente para probarlo y entrenarlo?
31. ¿Cuáles son los factores que impiden a la empresa retener al beneficiario en la empresa? Económicos, sindicales, no hay puestos de trabajo disponibles, la actividad tiene naturalmente una alta rotación, etc....
32. Si tiene una buena experiencia con un beneficiario PPP, ¿trata de contratarlo como permanente al finalizar el año del programa? Si no puede ampliar la cantidad de trabajadores, ¿estaría dispuesto a darle una referencia o recomendarlo para otra empresa?

## Sugerencias

33. ¿Qué es lo mejor que tiene el PPP? ¿Y lo peor?
34. ¿Haría alguna sugerencia para las próximas ediciones del Programa Primer Paso?

## GUIA DE PAUTAS ENTREVISTA FUNCIONARIOS QUE DISEÑARON EL PROGRAMA ORIGINAL DE 1999

### Presentación

Mi nombre es MP, y estoy relevando información para mi tesis de Maestría. Con esa finalidad estoy estudiando el caso del PPP.

Quisiera agradecerle darme este tiempo para entrevistarle, ya que su aporte será fundamental para mi trabajo.

Le comento algunos aspectos importantes de la entrevista. Usted fue elegido para esta charla en función de la importancia de su rol para el diseño e implementación de programa PPP. Estamos grabando la entrevista para mantener la fidelidad de sus aportes, y le rogaría que fuera totalmente espontáneo y sincero en sus comentarios. También le comento que toda la información que usted provea es completamente confidencial, y le garantizamos absoluta reserva con respecto a su identidad y declaraciones.

## ESTRUCTURA DE LA ENTREVISTA

### Problemática General:

1. ¿En qué contexto surge el PPP en la provincia de Córdoba, Podría describir la situación del mercado de trabajo en ese momento? ¿Podría identificar cuáles fueron las razones que motivaron su diseño?
- 2.Cuál era la dependencia institucional del PPP en sus inicios y como fue cambiando a lo largo del tiempo. ¿Podría describir las diferentes autoridades de aplicación? ¿Cuáles fueron las razones de los cambios institucionales? ¿Impactó esto en el diseño programático?
3. ¿Cree que los cambios institucionales, como la eliminación de la Agencia y su reemplazo por una Secretaría impacta en la centralidad de la política destinada a los jóvenes que tenía la Provincia? ¿Impactó esto en la versión PPP pos-Agencia?
4. ¿Cómo evalúa la política pública que lleva adelante la Provincia de Córdoba hacia los jóvenes? ¿En relación con otras políticas nacionales y provinciales?
5. Breve contextualización del PPP hoy.
  - Si le digo “PPP”, ¿qué es lo primero que le viene a la mente?
  - Cuénteme qué cree que es lo mejor del PPP. ¿Y qué es lo peor?
  - ¿Hubo cambios importantes en los últimos años en el PPP? ¿Cuáles fueron? ¿Qué opina de estos cambios?

### Problemática Específica:

1. ¿Cuál fue su rol dentro del Programa Primer Paso a lo largo del tiempo?
2. ¿Qué tipo de trabajos mayoritariamente realizan los jóvenes del PPP?
3. ¿Cree que los jóvenes PPP cuentan con las habilidades:
  - **...técnicas** que requiere el puesto de trabajo? (manejo de herramientas específicas, ya sean computadoras, maquinaria, etc.)
  - **...socio-emocionales** que requiere el puesto de trabajo? (sentido de la responsabilidad, capacidad de esfuerzo, empatía, adaptabilidad, trabajo en grupo, cultura del trabajo, etc.)
  - **...de comunicación oral y escrita** que requiere el puesto de trabajo? (capacidad para expresarse adecuadamente dentro del ámbito laboral)
4. ¿Cree que las empresas ofrecen formación valiosa para los jóvenes?
5. ¿Cree que los jóvenes PPP son relegados a tareas menos importantes que los demás trabajadores?



6. ¿Qué buscan los jóvenes al inscribirse en el PPP?
7. ¿Qué buscan las empresas en el PPP?
8. ¿Ha detectado algún comportamiento “estratégico” en el llenado de fichas por parte de las empresas? ¿Y por parte de los jóvenes?
9. ¿Cree que después de tener algún chico PPP las empresas se “animan más” a contratar jóvenes?
10. ¿Piensa que después del PPP los chicos salen entendiendo más la importancia de la educación para ascender en la escala laboral?
11. ¿Cree que el monto del subsidio es suficiente para las tareas que realizan los jóvenes?
12. ¿Cree que el PPP les da tiempo a los chicos para combinar trabajo y estudio?
13. ¿Cree que la comunicación de la Secretaría de Equidad y Empleo con los jóvenes, las empresas y otros actores es lo suficientemente fluida?
14. La evaluación de impacto realizada con la CAF, evidencio un mejor desempeño del PPP en el sector servicios y no tanto en la industria. ¿Qué opinión le merece esto? ¿¿Habría que avanzar en marcar sectores de actividad prioritarios??
15. ¿Tiene alguna sugerencia puntual para mejorar el PPP?

### VIII.3 ANEXO FORMULARIO ENCUESTA (EJEC)

<p><b>MODULO 1: DATOS SOCIODEMOGRÁFICOS</b> (propios y familiares, actuales y estructurales)</p> <p><b>MODULO 2: LABORAL</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Situación laboral</li><li>• Características de la ocupación (sector, tamaño, antigüedad, horarios, horas trabajadas, lugar de trabajo, ingresos laborales, otras ayudas/ingresos, uso de equipo/maquinaria, ambiente laboral, entrenamiento en el trabajo).</li><li>• Satisfacción con el trabajo</li><li>• Búsqueda de empleo activa (sí/no, y tácticas de búsqueda)</li><li>• Desempleo: duración, razones finalización último empleo, métodos búsqueda de empleo.</li></ul> <p><b>MODULO 3: PERCEPCIONES</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Futuro: propio, del país.</li><li>• Mayores preocupaciones.</li><li>• Percepción posibilidades laborales.</li><li>• Percepción salarios relativos en distintas ocupaciones/niveles educativos.</li><li>• Importancia de la educación para un buen trabajo.</li><li>• Valoración del trabajo formal</li><li>•</li></ul> <p><b>MODULO 4: EDUCACIÓN</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Educación máxima alcanzada.</li><li>• Actividad educativa actual.</li><li>• Intención de inversión futura.</li><li>• Razones fin inversión en educación.</li></ul>	<p><b>MODULO 5: CONDUCTAS RIESGOSAS</b> (EXPERIMENTOS DE LISTA)</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Drogas</li><li>• Delincuencia común</li><li>• Peleas físicas/violencia</li><li>• Alcohol</li></ul> <p><b>MODULO 6: USO DEL TIEMPO y REDES DE CONTACTOS</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Personas con las que comparte su tiempo de ocio.</li></ul> <p><b>MODULO 7: HABILIDADES NO COGNITIVAS</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Afrontamiento al estrés</li><li>• Proyectos personales</li><li>• Autocontrol</li><li>• Autoeficacia</li><li>• Locus de control</li><li>• Perspectiva temporal</li><li>• En el ambiente laboral: valoración del trabajo en grupo y puntualidad</li></ul> <p><b>MODULO 8: HABILIDADES COGNITIVAS</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Conceptualización verbal</li></ul> <p><b>MODULO 9: EXPECTATIVAS</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Expectativas/aspiraciones ocupacionales hacia los 30 años</li></ul>
--	--