

IMPACT ANALYSIS OF THE ACTION PLAN IN THE IMPLEMENTATION PHASE OF
A PUBLIC SUPPLEMENTARY EDUCATION POLICY.
STUDY CASE OF SOCIO-EDUCATIONAL ORIENTATION CENTERS IN
THE CITY OF BUENOS AIRES

A Thesis
submitted to the Faculty of the
Graduate School of Arts and Sciences
of Georgetown University
in partial fulfillment of the requirements for the
degree of
Master of Arts
in
Development Management and Policy

By

Stephan Horacio Mier Rivero, B.P.A.

Buenos Aires, Argentina

November 22, 2018

2018 by Stephan Horacio Mier Rivero
All Rights Reserved

IMPACT ANALYSIS OF THE ACTION PLAN IN THE IMPLEMENTATION PHASE OF
A PUBLIC SUPPLEMENTARY EDUCATION POLICY.
STUDY CASE OF SOCIO-EDUCATIONAL ORIENTATION CENTERS IN
THE CITY OF BUENOS AIRES

Stephan Horacio Mier Rivero, B.P.A.

Thesis Advisors: Matthew Carnes, Ph.D. & Liliana Rocío Duarte Recalde, Mag.

ABSTRACT

Implementation is a relatively new sphere of public policy analysis. Having started in the late 1960's. This sphere is defined as the set of processes after the political decision phase that are aimed at the concrete realization of the objectives of a public policy. Part of the set of processes for the implementation is planning, which defines the priorities for the implementing agents according to the main objectives and measures of success, set in the regulations made to respond a particular problem or set of problems in society. Some public problems that Latin American countries are concentrated to solve, are related to education. Various policies have been put in place in order to increase the number of graduates from primary school and also increase the number of enrollments in secondary school. But the new obstacle to surpass, is to maintain youth in secondary school and with that aim, complementary educational services are set in motion in many countries of Latin America. One of these services is vocational orientation, which is offered in Argentina by provincial and local governments. This thesis using the case of the Buenos Aires City government program "Estrategia Joven" will analyze the impact of the action plan in the implementation phase of a public complementary educational service, between 2012 and 2017, in its CSEO (Socio-educational-Orientation Centers) project. And how the lack of it can affect a public policy.

The research and writing of this thesis is
dedicated to:

my Family, for supporting me every step of the way
and
to every fellow immigrant of every country, making each society more complex and humane.

Stephan Horacio Mier Rivero

Tabla de contenidos

1) Introducción.....	1
a) Presentación del tema	
b) Justificación del tema elegido	
i) Relevancia contextual / política	
ii) Relevancia académica	
c) Corte geográfico y temporal	
d) Objetivos	
i) General	
ii) Específicos	
e) Metodología	
f) Secciones	
2) La fase de implementación y la relevancia de la planificación.....	6
i) Políticas públicas - perspectiva secuencial	
ii) Relación entre implementación y evaluación	
iii) Ejemplos de trabajos empíricos que revisaron la implementación de políticas	
iv) Planificación	
v) Identificación de las categorías de análisis del trabajo	
b) Marco Teórico.....	14
i) Política pública – programa – proyecto	
ii) Políticas de juventud	
iii) Planificación	
3) Capítulo empírico.....	17
a) Programa Estrategia Joven y proyecto CSEO	
b) Recolección de datos	
i) Primera entrevista a la coordinación del programa	
ii) Encuesta a los funcionarios del programa Estrategia Joven	
iii) Segunda entrevista a la coordinación	
iv) Encuesta a los funcionarios del proyecto CSEO	
4) Conclusiones.....	36
5) Bibliografía.....	55

Índice de Gráficos

Gráfico 1 Pobreza y desigualdad en América Latina: porcentaje de la población con ingresos debajo de U\$S2,5 al día y coeficiente de Gini entre 1996-2010. Fuente (Rivas, 2015).....	3
Gráfico 2 Fases y productos de la Política Pública. Traducción a partir de Knoepfel et al. 2007, pág, 114.....	6
Gráfico 3 Conocimiento de lo estipulado en la norma respecto a la población objetivo. Elaboración propia.	22
Gráfico 4 Conocimiento sobre planificación estratégica. Elaboración propia.	23
Gráfico 5 Calificación de los funcionarios al programa. Elaboración propia.....	24
Gráfico 6 Acceso al plan de acción. Elaboración propia.	30
Gráfico 7 Los funcionarios cuentan o no con objetivos numéricos. Elaboración propia.	30
Gráfico 8 Escala de abundancia de documentos. Elaboración propia.	31
Gráfico 9 Rigidez de las metodologías aplicadas. Elaboración propia.....	32
Gráfico 10 Variabilidad de las tareas de los funcionarios. Elaboración propia.....	33
Gráfico 11 Definición de rol en un documento concreto. Elaboración propia.	34
Gráfico 12 Definición de metodologías. Elaboración propia.	35

Índice de Tablas

Tabla 1 Centros Socio Educativos de Orientación activos hasta 2017. Recuperado de Informe de gestión 2017.	18
Tabla 2 Número de Procesos en el proyecto CSEO. Recuperado de Informa de gestión 2017.	20

Introducción

El estudio de la implementación y la planificación tiene una particular utilidad como recurso para el discernimiento de las realidades cuando se ejecutan las políticas públicas, pues su existencia, los roles que asumen y las problemáticas que generan, constituyen indicadores de calidad institucional y capacidad de gestión (Martínez Nogueira, 2002).

La investigación se centra en el análisis de la planificación de una política pública, atendiendo a los instrumentos formales que organizan el proyecto y la manera en que éstos son puestos en marcha. La tesis dialoga, primeramente, con la propuesta analítica de Richard Matland (1995), quien propone que cuando las metas son claramente expuestas en una normativa tienen valor político debido a que reflejan las decisiones tomadas por las autoridades electas. En un segundo momento, adopta el modelo analítico de Bo Rothsein et al. (1998), según el cual la institución debe estar estructurada según la tarea que debe cumplir y la metodología a emplear para responder a las contingencias cotidianas. Partiendo de estas propuestas teóricas se estudia la necesidad y la importancia de la planificación en un proyecto de complementación educativa de orientación vocacional.

Es así como esta tesis busca evidenciar la incidencia del plan de acción (producto de la fase de implementación) al momento de ejecutar un proyecto de orientación vocacional, como parte de un programa educativo de actividad complementaria. Para ello, se concentra en la fase de implementación del proyecto de Centros Socio Educativos de Orientación (CSEO), perteneciente al programa Estrategia Joven cuya misión es “facilitar la transición de los jóvenes entre el mundo educativo y el mundo del trabajo a través de acciones de inclusión social, inclusión educativa e inclusión productiva” (GCABA, 2008) y que se desarrolla en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).

Los programas educativos de actividad complementaria, no curriculares, propenden a dar equidad al acceso a servicios educativos (Oketch, 2014). Un ejemplo de este tipo de programas es el de orientación vocacional durante la adolescencia, aquel momento en que los jóvenes están en una etapa de definición personal como individuos (Zimmer-Gembeck & Mortimer, 2006) y requieren de una orientación que los motive a continuar su educación normal.

Es conocido que, en esta etapa de la vida, “la orientación vocacional adquiere particular relevancia, ya que constituye para los alumnos de sexto y séptimo grado un espacio de

intercambio, reflexión y confrontación con ellos mismos y con la realidad, creando las bases para un modelo que contribuya a futuras elecciones” (Ministerio de Educación, 2009). Por ello, la implementación de calidad de este tipo de programas es un asunto de interés político.

En general, los programas educativos aportan para generar cambios importantes en el desarrollo de un país. Ha sido demostrado que la escolarización aumenta el ingreso monetario de la población, identificándose que existe una correlación entre el incremento en el ingreso a nivel nacional y el aumento del capital humano (Becker, 1993). En ese sentido, los países latinoamericanos han demostrado interés en mejorar las condiciones de vida de sus ciudadanos mediante su adhesión a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), compromisos que han contribuido a modificar las leyes de educación en distintos países, ampliando su obligatoriedad, desde el 2000, de 10 a 13 años en promedio en la región (Rivas, 2015)¹. En coincidencia con la extensión de la obligatoriedad de la educación se produjo el aumento de la financiación estatal: en latinoamérica el gasto educativo con relación al PIB aumentó en promedio de 4% el 2000 al 5,2% en 2010 (UNESCO, 2013).

Los mencionados cambios y otras medidas complementarias, como las becas de apoyo a la retención escolar y el apoyo monetario a instituciones educativas específicas, ocasionaron un aumento en las tasas de graduación secundaria en promedio en la región, de 32% a comienzos de la década de los 90 a 46% a finales de la primera década del siglo XXI. Un gran número de jóvenes latinoamericanos, concretamente el 14 % de la población regional (Bassi, Busso, & Muñoz, 2013), especialmente de hogares vulnerables que antes fueron excluidos del sistema, pasaron a asistir a la escuela secundaria debido a la mayor atención estatal a esta área.

Rivas (2015, pág. 23) y la UNESCO (2016, pág. 43) coinciden en que el paso de cincuenta millones de personas de clase baja a la clase media, emergente en los primeros 15 años del siglo XXI en Latinoamérica, se debe a que se mejoró el acceso a la educación. Durante este periodo la desigualdad y la pobreza bajaron, sin embargo, la desigualdad medida en el índice de Gini² si bien se redujo, pasó a ser más elevada que la pobreza (Gráfico 1), medida por el ingreso mínimo de 2,5 USD diario (Rivas, 2015, pág. 28).

¹ A modo de ejemplo, la legislación chilena declaró obligatoria la educación media en 2003, la Argentina lo hizo en 2006, Uruguay en 2008 y Brasil en 2009. México llegó a legislar la obligatoriedad de la educación media superior en 2013 y Colombia extendió dos años la obligatoriedad de la educación media en 2006.

² Bajó de poco más de 0,55 a casi 0,49.

Al mismo tiempo, esta región experimentó un importante proceso de urbanización, según datos presentados por la CEPAL (Bitar, 2014) basados en los últimos datos censales disponibles. Estas tendencias hicieron que en contextos cada día más urbanos, la población coexista con mayores niveles de desigualdad en las aulas. Estos indicadores se relacionan con el fenómeno estudiado ya que son parte de los motivos para la creación de programas como Estrategia Joven en América Latina.

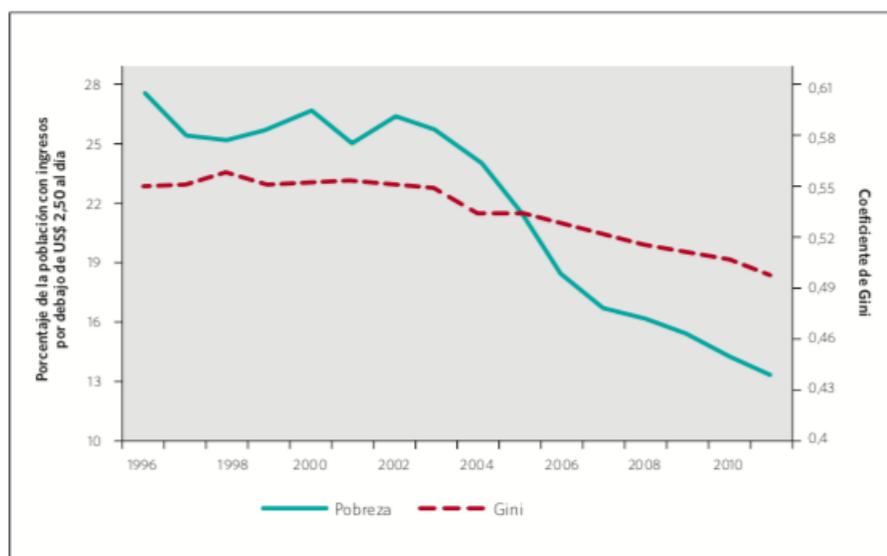


Gráfico 1 Pobreza y desigualdad en América Latina: porcentaje de la población con ingresos debajo de US\$2,5 al día y coeficiente de Gini entre 1996-2010. Fuente (Rivas, 2015).

Hoy, existen programas de orientación vocacional en distintos países latinoamericanos que propenden a la continuidad educativa, con el objetivo de reducir la desigualdad dentro de las aulas (UNESCO, 2013) y contribuir a una menor deserción escolar de los adolescentes (Moreira-Mora, 2007).

Estrategia Joven de la Ciudad de Buenos Aires, precisamente es un programa con un proyecto de orientación vocacional, cumpliendo así con los principios de la Asociación Internacional de Ciudades Educadoras (AICE)³. Al formar parte de la AICE, el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, asumió el compromiso de esta Asociación en sentido de brindar “el asesoramiento necesario para su orientación personal y vocacional y posibilitará su participación en

³ Fundada en 1994, la Asociación Internacional de Ciudades Educadoras (AICE) es una Asociación sin ánimo de lucro, constituida como una estructura permanente de colaboración entre los gobiernos locales comprometidos con la Carta de Ciudades Educadoras, que es la hoja de ruta de las ciudades que la componen. Cualquier gobierno local que acepte este compromiso puede convertirse en miembro activo de la Asociación, con independencia de sus competencias administrativas. Al cierre del ejercicio 2016, el número de miembros asciende a 488 ciudades de 36 países de todos los continentes (¿Quién somos?, 2018).

actividades sociales” (Asociación Internacional de Ciudades Educadoras, 2009, pág. 18), obligándose así a implementar políticas específicas para su cumplimiento. El caso aquí estudiado sería un ejemplo concreto del cumplimiento de ese compromiso.

El proyecto CSEO, perteneciente al programa Estrategia Joven, se trata de un proyecto educativo de actividad complementaria, no curricular, establecido para apoyar la formación de las personas desde los 16 años. El presente estudio se concentra en la implementación del proyecto en el periodo que abarca de 2012 a 2017, ya que durante ese periodo el programa es incluido expresamente en el presupuesto de la jurisdicción.

El proyecto CSEO no fue estudiado aún desde la perspectiva de establecer un diálogo entre lo expuesto por Matland (1995) y Rothstein (1998), sustentado en el valor que tiene el plan de acción en la fase de implementación de políticas públicas que proponen Knoepfel, Larrue, Varone, y Hill (2007). Así, se busca responder a la pregunta de investigación: ¿Cuál es la incidencia del plan de acción en la fase de implementación de un proyecto público de orientación vocacional? -Así como por ejemplo, en el caso de Kenia aún existiendo un plan las autoridades decidieron no aplicarlo, con consecuencias que se analizarán más adelante⁴-. Pregunta que lleva al objetivo general del trabajo, que es comprobar la incidencia del plan de acción en la fase de implementación del proyecto CSEO durante el periodo 2012-2017.

De acuerdo con el objetivo general, los objetivos específicos de la presente investigación son los siguientes:

- Conocer las medidas de éxito, con las que cuenta el instrumento de planificación del proyecto.
- Analizar los instrumentos disponibles en materia de planificación, relacionadas al proyecto CSEO.
- Determinar la coincidencia entre el sistema de organización planificado, las metodologías y las tareas diarias, según lo plantea Rothstein (1998).

Esta investigación se basa en una metodología deductiva cualitativa. Se toma en cuenta el pensamiento hermenéutico (Barzelay & Cortazar Velarde, 2004) que considera a las personas

⁴ Página 12.

y su manera de actuar al momento de analizar la implementación del proyecto CSEO, ya que cristalizan lo estipulado en la teoría.

Para efectos del presente trabajo, entendemos como investigación el estudio de caso, que busca ser una herramienta para el análisis más amplio de las políticas públicas (Yin & Heald, 1975). En este sentido, se utilizan técnicas como la revisión documental, la descripción de los datos estadísticos de fuente secundaria, las entrevistas semiestructuradas y las encuestas estandarizadas a una población específica.

La revisión documental permite rastrear el desarrollo y las características de los procesos, establecidos formalmente para la consecución de los objetivos planteados por la normativa vigente relativa al proyecto, antes de involucrarse directamente con los implementadores. Seguidamente, se realizan entrevistas semiestructuradas para conocer sobre la planificación del programa de manera directa. Las encuestas tienen una finalidad exploratoria al ser realizadas a los funcionarios del programa Estrategia Joven y el Proyecto de CSEO, la primera con el objetivo de conocer sus apreciaciones generales y, la segunda, referida a la planificación e implementación en sus tareas diarias (Universidad de Córdoba, 2013).

La primera sección de esta investigación revisa la literatura que trata sobre el análisis de políticas públicas en base al modelo secuencial, concentrándose en la fase de implementación y su componente de planificación. En la segunda sección, se describe el proyecto de CSEO de la CABA y se muestran los resultados del trabajo de campo. Finalmente, en el tercer capítulo, se presentan las conclusiones y las recomendaciones de este trabajo.

La fase de implementación y la relevancia de la planificación

En el presente apartado, se explora la fase de implementación de un programa de complementación educativa extracurricular (programa Estrategia Joven), según el modelo secuencial del proceso de política pública. El marco de análisis secuencial tiene la ventaja de ser presentado de manera accesible, con una lógica lineal y ordenada (Roth, 2008), pese a que el funcionamiento de la política no es un proceso totalmente lineal u ordenado en la práctica (Knoepfel et al. 2007).

La perspectiva secuencial propuesta inicialmente por Harold Lasswell (1956) y desarrollada por Charles Jones (1970) divide el proceso de política pública en fases distintivas, cuyo número y características fueron modificadas en el transcurso del tiempo (Jaime, Dufour, Alessandro, & Amaya, 2013). En este estudio recurrimos al esquema de división del proceso de política pública que realizan Knoepfel Larrue, Varone & Hill (2007), quienes dividen este proceso en cuatro fases, que a su vez están compuestas de seis productos funcionales: a) la fase de establecimiento de la agenda, cuyo producto es la definición política del problema público; b) la fase de programación, cuyos productos son la formulación del programa y los arreglos político-administrativos; c) la fase de implementación, cuyos productos son el plan de acción y los actos de implementación de la política; y d) la fase de evaluación de la política, cuyo producto es el informe de evaluación sobre los efectos de la política (Gráfico 2). Esta investigación revisa la incidencia del plan de acción en la fase de implementación de una política pública provincial.

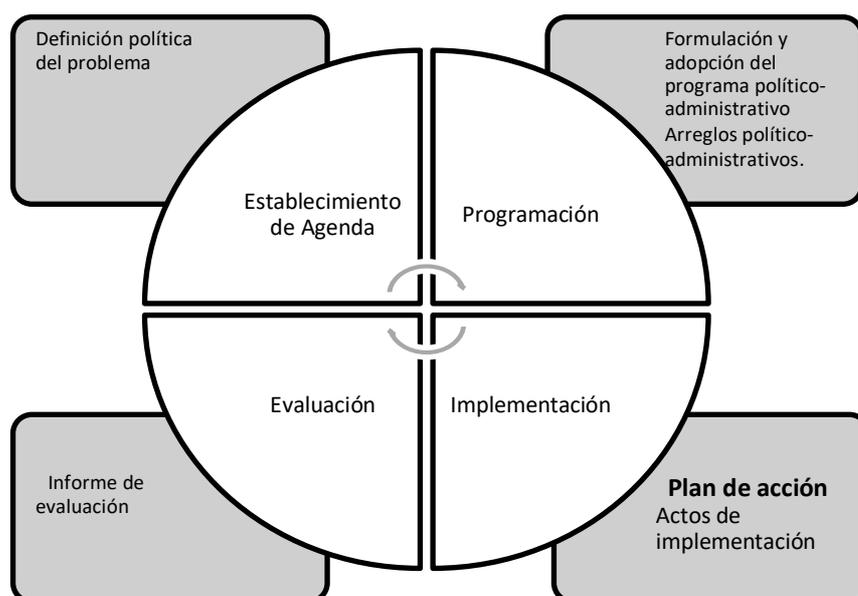


Gráfico 2 Fases y productos de la Política Pública. Traducción a partir de Knoepfel et al. 2007, pág. 114.

Según Søren Winter (2006), el análisis de la fase de implementación de las políticas públicas es un campo relativamente joven en el estudio de la administración y política pública que tiene poco más de 50 años. Erwin Hargrove (1975) sugirió, en su momento, que la investigación sobre implementación era el “eslabón faltante” en el estudio de políticas públicas (Winter, 2006).

Esta fase de implementación de la política pública fue revisada por perspectivas “Top-down”, “Bottom-up” o perspectivas mixtas (Roth, 2008). Según Søren Winter (2006), el enfoque top-down asume una perspectiva de control sobre la implementación buscando sugerir cómo estructurar el proceso de implementación desde arriba, con el objetivo de que se responda de la manera más cercana al propósito del gobierno (Sabatier, 1986) y reduciendo la cantidad de puntos de decisión contrarios a la iniciativa inicial. El enfoque “Bottom-up” de la implementación, surge como una crítica a la mirada “Top-down” por sobreestimar la habilidad del Gobierno central o los legisladores para estructurar la implementación y por subestimar el rol de los implementadores de la política pública (Winter, 2006). Los que utilizan la perspectiva “Bottom-up” sugieren enfocarse en los “burócratas de terreno” (street level bureaucrat), el sector privado y los oficiales locales (Sabatier, 1986), ya que son tomadores de decisión que repercuten en las disposiciones iniciales de las autoridades políticas. Complementando esto, al analizar la implementación, es importante considerar el rol de las personas encargadas de ejecutar lo definido por las autoridades políticas, ya que son quienes trabajan en equipo para tal fin, siendo responsables de la congruencia de la implementación con la legislación (Balk & Calista, 2001).

A la luz del análisis crítico de estas dos perspectivas, se han desarrollado aproximaciones mixtas que buscan estudiar y evaluar la implementación, que Hill & Hupe (2002) denominan sintetizadores. Uno de estos sintetizadores es Richard Matland (1995), quien explica que los indicadores de resultado pueden ser el cumplimiento de las directivas de la legislación, el cumplimiento con las metas de la legislación, el cumplimiento de indicadores de éxito específicos y el cumplimiento de metas especificadas localmente o la mejora del clima político alrededor del programa (Hill & Hupe, 2002, pág. 75).

Matland enfatiza que los indicadores de resultado se deben expresar en la legislación, cuya legitimidad radica en que fueron formulados por autoridades políticas electas que tienen potestad para determinar tales medidas (Matland, 1995, pág. 155). Al momento que estas autoridades presentan un programa, si es que las directrices son claras y las medidas de éxito

están bien definidas, lo más importante sería guiarse por el proyecto de las autoridades para medir el éxito de un programa. Por ende, se debe revisar cuidadosamente la legislación y material de proyecto disponible para poder saber si existe una implementación exitosa o no.

Además, habiendo sido considerada la investigación de la implementación un aspecto faltante en el análisis de la política pública, es importante partir del aspecto legal y normativo para su estudio, toda vez que es esta normativa la que ejecutarán los funcionarios técnicos y que deberá ser entendida a cabalidad para su implementación.

Por esta razón, es preciso comprender que para la implementación de un proyecto como el de orientación vocacional de Estrategia Joven, es necesario tomar en cuenta la legislación o normativa, producto de la fase de programación, que también se conoce como etapa de legitimación (Simon 1959; March y Olson 1972; Roth, 2008). En cuanto a los productos de la fase de programación, el programa político administrativo y los arreglos político-administrativos son importantes, ya que en conjunto definen las competencias, las responsabilidades y los principales recursos disponibles para los implementadores (Knoepfel et al. 2007), que se concretarán en el plan de acción.

Otro de esos “sintetizadores” es Bo Rothstein (1998), quien argumenta que debe existir un plan que permita definir qué metodologías o técnicas son más apropiadas para tareas específicas (Rothstein, 1998) durante la implementación de una política. El autor argumenta que no existe una sola forma organizacional que asegure el éxito, pero que una estructura organizacional inapropiada puede llevar al fracaso de la fase de implementación.

De esta manera, un programa como Estrategia Joven se enfrenta a una variedad de contingencias al momento de ejecutar lo planteado por las autoridades políticas, contingencias que pueden afrontarse con metodologías estandarizadas, que corresponden al tipo de “organización profesional” propuesta por Bo Rothstein, que debiera poder adaptarse a cada situación, de acuerdo con el criterio profesional de los funcionarios.

Para el autor, el conocimiento de los profesionales resulta importante ya que éstos, deben elegir la metodología para abordar cada situación en la implementación cotidiana (Rothstein, 1998). Por otra parte, existen casos en que los implementadores pueden definir que el funcionamiento de un proyecto es deficiente y deben tomar medidas inmediatas para mejorar (Laws & Hajer, 2006). Por esta razón, los implementadores deben tener una guía para orientar las medidas no

escritas. Como lo sugiere Étienne Wenger (2000), una de esas guías es la planificación que da forma a las acciones de las personas en un determinado proyecto.

Por su parte, Knoepfel et al. (2007) enfatizan la importancia de clarificar las prioridades en una planificación pública, para poder rendir cuentas a la población y no depender de visiones sesgadas en cuanto al funcionamiento del proyecto, más allá de las medidas de éxito planteadas por la legislación.

Por estas razones, al momento de ejecutar un programa se debe desarrollar un plan de acción, que es un instrumento que establece plazos y define prioridades de producción con indicadores concretos para la asignación de recursos en base a los productos de la fase de programación. Estos indicadores son necesarios para implementar las actividades que lleven al cumplimiento de los objetivos presentados por las autoridades elegidas democráticamente en la legislación, a la vez que dan forma a la fase de implementación.

Para concretar el grupo de decisiones necesarias para la producción de servicios, se realiza la planificación en la fase de implementación, que hoy busca ser más robusta, por lo que la CEPAL recomienda dos características a ser cumplidas. Primero, el principio de subsidiariedad, que significa que lo que pueda realizarse de manera eficiente y efectiva “al nivel más cercano a la ciudadanía, debe ser abordado en ese nivel, reservando competencias a los niveles superiores sólo en aquellas tareas que no puedan ser resueltas por el nivel inferior”. Segundo, los procesos de planificación deben fijar objetivos a partir de los problemas y las necesidades de los propios ciudadanos, procurando evitar el voluntarismo y la atomización de esfuerzos, advirtiendo la importancia de la coherencia y de la coordinación con otras entidades como principios rectores del proceso (Sandoval, Sanhueza, & Willner, 2015, pág. 18).

Estas características apuntan a una planificación participativa, buscando garantizar que los intereses de los ciudadanos estén representados y que exista una combinación de esfuerzos, suponiendo una coordinación de doble vía: de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo. Un esquema donde el Estado, la sociedad civil y el sector privado acuerden estrategias y líneas de acción para mejorar la calidad de vida de las personas.

Bajo esta perspectiva, la planificación pública se materializa en múltiples proyectos documentados, entre ellos estrategias, planes de ordenación sectoriales y regionales, y programas de actuación, que conforman marcos predecibles para el desarrollo de la actividad

económica y social en diversos territorios y sectores (COTEC, 2012) de un país, provincia o ciudad. Aún más, la planificación da sentido a la implementación por lo que se investiga estas características en el proyecto seleccionado.

Por otra parte, desde la introducción de la gestión por resultados a mediados de los 80, los países de distintas regiones y de Latinoamérica, son apoyados por varias organizaciones multilaterales para fortalecer el proceso de planificación y para mejorar la efectividad de sus procesos de evaluación y rendición de cuentas (Ministru Kabinets, 2007). Estas organizaciones promovieron la utilización de herramientas como la gestión de programas y proyectos, el seguimiento y la evaluación, y la planificación orientada a resultados, entre otros instrumentos de gestión que procuran facilitar una evaluación posterior a la acción pública (Jorge Máttar y Luis Cuervo 2017; BID/CLAD, 2007; García y García, 2010; García, Kaufmann & Sanginés 2015). Este marco de la gestión por resultados y la creación de valor público⁵ acompañó a las principales reformas de modernización de la gestión pública en el mundo en las últimas tres décadas. “En prácticamente todas las regiones del mundo, incluida América Latina y el Caribe, se incorporaron reformas significativas destinadas a mejorar la eficiencia y la eficacia del gasto público, en el marco del paradigma de la nueva gestión pública”, de acuerdo con Michael Barzelay (citado en Máttar & Cuervo, 2017).

La planificación se considera uno de los pilares de la nueva gestión pública (Armijo, 2011). Este modelo se orienta a resultados de la acción pública, es decir, a los efectos de la implementación. Al orientarse la planificación a los resultados, existe una vinculación importante de ésta con la evaluación, que busca analizar si las medidas de éxito son cumplidas por los implementadores. Ello enfatiza la importancia de este estudio, que analiza si existe una planificación que determine la organización para afrontar las tareas diarias con calidad.

La incorporación de la planificación estratégica y operativa a la gestión e implementación de políticas públicas, después del consenso de Washington, fue generalizada (CEPAL, 2011). Por un lado, la planificación estratégica permite saber qué hacer y cuándo, establecer prioridades para la mitigación y la gestión de crisis, hacer un seguimiento y estimar el aporte de las acciones de una institución pública (Fernández Arroyo & Schejtman, 2012), facilitando la rendición de cuentas a grupos de presión específicos y a la población en general. Además, incluye a los

⁵ Un enfoque para operativizar el concepto de valor público se estructura a través de “la evaluación de programas y el análisis coste-efectividad porque van más allá de las preferencias individuales, hacia los propósitos establecidos colectivamente” (Moore, 1998 citado en Máttar & Cuervo, 2017).

indicadores de desempeño, que son herramientas metodológicas claves para la evaluación. Estos instrumentos retroalimentan el proceso de toma de decisiones para el mejoramiento de la gestión pública (Armijo, 2011).

Por otro lado, la planificación operativa determina las metas a corto plazo que operativizan las estrategias, posibilita la programación de actividades y la estimación de presupuesto para llevarlas a cabo (Armijo, 2011) y lograr productos de calidad en un tiempo determinado, facilitando una vez más la rendición de cuentas y un análisis objetivo externo. También ésta tiene que ver con la generación de objetivos concretos y compromisos internos (Armijo, 2011), ofreciendo una oportunidad a los implementadores para cumplir lo estipulado por las autoridades políticas y garantizar resultados que mejoren la situación de una población objetivo puntual (Fernández Arroyo & Schejtman, 2012).

Estos dos tipos de planificación son un componente de todo proyecto del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, ya que son parte de la nueva gestión pública asumida por la administración argentina desde mediados de los 80 (Abal Medina, 2012).

Con la planificación estratégica y operativa se organiza un sistema de acción que busca legitimar las acciones públicas para resolver uno o varios problemas públicos, como en el caso de Estrategia Joven, y se plantean objetivos determinados por la legislación o la administración burocrática de acuerdo con la decisión de las autoridades políticas (Birkland, 2011). Esta tesis se enfoca en conocer justamente esos objetivos para el programa Estrategia Joven y el proyecto CSEO en particular para comprobar la incidencia del plan de acción en la fase de implementación.

Existen estudios que han trabajado los temas de política de educación y educación técnica vocacional desde distintas perspectivas. Los problemas expuestos se centran en la falta de planificación o la omisión de ésta para una implementación de calidad que busca responder a las necesidades de un público objetivo.

A modo de ejemplo, Moses Oketch (2014) revisa estos casos de implementación de políticas de Educación Vocacional Técnica y Práctica (EVTP), en Ghana y Kenia. El tema central en estos casos es la falta de atención prestada a la planificación, lo que produce problemas importantes para su implementación. En Ghana, la implementación de la principal reforma que tuvo el país ocurrió sin una planificación explícita y sin consultar a las partes interesadas e

involucradas, por lo que el sistema de educación EVTP pasó a ser visto negativamente por la población e incluso repercutió en el ingreso a las universidades (Oketch, 2014). El caso de Kenia muestra que se realizaron comisiones para revisar el sistema educacional que incluían las visiones de distintos actores involucrados pero los decisores descartaron los cambios sugeridos, manteniendo un sistema de EVTP de baja calidad.

Por otro lado, Michael Lechner (2000) estudia el sistema de entrenamiento vocacional alemán oriental y su implementación luego de la caída del muro de Berlín. El estudio realizado por Lechner (2000) muestra una falencia en la planificación en cuanto al desconocimiento de la población objetivo a la que iba dirigida la política generando gastos mayores a los presupuestados y en el corto plazo no se evidenciaron resultados contundentes en cuanto a sus medidas de éxito planteadas por la política pública, por ejemplo, la reducción del desempleo juvenil (Lechner, 2000).

En el caso argentino, han existido problemas relacionados a la fase de implementación por la falta de planificación en distintos momentos, un ejemplo claro es cuando entró en vigor la Ley Federal de Educación⁶, que cambió el modelo de educación vigente hasta 1993. La instrumentalización se dio sin una planificación, dando como resultado alrededor de 55 combinaciones diferentes para la aplicación de la ley (Pascual, 2006), generando, consecuentemente, problemas para homologar los estudios entre las diferentes jurisdicciones del país.

Como se puede evidenciar, la falta de planificación en la fase de implementación de políticas públicas genera una serie de problemas tanto programáticos como de percepción pública -tal como lo muestran los casos africanos- e incluso presupuestarios -como ilustra el caso alemán- o jurisdiccionales -como se vio en el caso argentino-. Aún si puede parecer obvio que la falta de planificación genera resultados bajos o negativos, en la práctica se encuentran continuamente casos que no toman en cuenta este producto de la fase de implementación, por lo que es importante realizar esfuerzos académicos y profesionales para mantener el tema y recordar su importancia. Incluso en la actualidad la asignación de recursos por parte de organismos multilaterales como la Unión Europea (UE) exigen la existencia de un plan de acción (Knoepfel, et al. 2007).

⁶ Ley Federal de Educación de 1993 Establece la Educación Básica General organizada en tres ciclos con 9 años de duración

Al analizar los estudios sobre implementación de políticas públicas, se puede observar que han comprendieron distintas maneras de analizarlas. Este trabajo busca brindar un enfoque de análisis innovador de las medidas de éxito presentes en la normativa, sustentadas en el planteamiento de Matland (1995) y el esquema planteado por Rothstein (1998), al revisar si la organización del programa y del proyecto se ajustan a la tarea para la cual fueron estipulados explícitamente en un plan. De esta manera, se pretende analizar la relevancia de la planificación como herramienta para una buena implementación de programas complementarios de educación, tal como el proyecto de orientación vocacional CSEO de la Ciudad de Buenos Aires.

Marco teórico

Para poder cumplir con el objetivo de analizar la incidencia del plan de acción en la fase de implementación del proyecto CSEO, son necesarios ciertos conceptos y categorías que permitan vislumbrar la importancia de la planificación en la fase de implementación, al mismo tiempo mostrar si existe una que determine la organización del mencionado proyecto.

Así, la definición de política pública como “conjunto de decisiones y actividades que apuntan a canalizar el comportamiento de una población objetivo, para resolver un problema que la sociedad no está en condiciones de afrontar por sí sola y puede ser resuelto (únicamente) mediante un esfuerzo público” (Knoepfel, et al. 2007), da sustento a la presente investigación.

Respecto a las políticas educativas, la UNESCO (2016, pág. 26) señala que éstas “son las herramientas que poseen las autoridades para generar cambios en los sistemas escolares, que permitan mejorar las oportunidades de aprendizaje de los estudiantes y garantizar el Derecho a la Educación”. A su vez, política de juventud se considera a “toda acción que se oriente tanto al logro y la realización de valores y objetivos sociales referidos al período vital juvenil, como así también, a aquellas acciones orientadas a influir en los procesos de socialización involucrados” (Dávila Leon & Silva, 1999, pág. 6). Sergio Balardini (citado en Dávila Leon & Silva, 1999) llega a decir que este tipo de política busca generar condiciones donde “la juventud pueda realizarse y participar igualmente de la configuración y la sociedad en la que están insertos”.

El programa pretende generar cambios en el sistema escolar e insertar apropiadamente a los jóvenes en la configuración social de la ciudad, utilizando la complementación educativa, que según Edmund Gordon (citado en LaPoint, 2006) enriquece el aprendizaje ya sea formal o informalmente. Esta actividad puede ser provista fuera de las aulas y más allá de la jornada escolar, o bien dentro de la unidad educativa.

Entre las actividades de complementación educativa se encuentra la orientación vocacional, que generalmente se lleva a cabo durante la adolescencia. Durante esta etapa existen dos desarrollos propios de la persona que se deben tomar en cuenta: la formación de la identidad personal y el desarrollo de su autonomía (Zimmer-Gembeck & Mortimer, 2006), que se acelera en este periodo particularmente gracias a los rápidos cambios físicos y cognitivos en la persona. Melanie Zimmer-Gembeck y Jeylan Mortimer (2006) también afirman que los adolescentes

están formando la noción de sí mismos. Por eso, es comprensible que los distintos países hayan implementado proyectos de orientación vocacional.

Según Moses Oketch (2014) la orientación vocacional tiene la capacidad de promover “capital humano específico” (pág. 2) y, al mismo tiempo, cuenta con el potencial de encaminar a las personas hacia formaciones y trabajos definidos que pueden ayudar a reducir el desempleo juvenil.

Se tomará en cuenta la fase de implementación de la política pública que comprende el “grupo de procesos luego de la fase programática (legislativa) que apuntan al concreto cumplimiento de los objetivos de la política pública” (Knoepfel et. al. 2007, pág. 188). La implementación es considerada como “un ámbito de abundante contexto, en donde la acción implica adaptación y aprendizaje en un encuentro con lo desconocido” (Pressman & Wildavsky, 2015, pág. 577). Lipsky (2010) señala que las decisiones que toman en el día a día los “burócratas de terreno” (“street level bureaucrats”), sus rutinas y los elementos que crean para sobrellevar las incertidumbres y presiones diarias se convierten en la política pública en sí.

Estos profesionales son los actores centrales para el análisis conjunto de lo fáctico y lo valórico de la implementación de una política (Balk & Calista, 2001) y pueden complementar las definiciones realizadas por los decisores políticos si los objetivos y las metas son poco claros en la planificación.

Por tanto, interesa explicar que el proceso de planificación se considera parte de la implementación, posterior al acto legislativo que da inicio a la política pública (Knoepfel et. al. 2007). La planificación es una actividad que organiza los componentes de un sistema para la acción, combinados anticipadamente, de forma que se pueda dar la implementación (Oszlak, 2015). Es en ese sentido, se describe planificación como “la actividad que intenta ensamblar y orientar la acción social hacia la satisfacción de determinados objetivos (...), fundamentalmente, mediante la aplicación de criterios de racionalidad técnicos” (Oszlak, 2015, pág. 162).

Al referirse a la planificación, Étienne Wenger (2000) habla de influir para el desarrollo de una acción en particular o el cúmulo de acciones en los participantes de esa acción. La planificación ayuda a evitar sesgos en la interpretación de los funcionarios, además entrega una herramienta

para medir los logros de los funcionarios de menor rango en base a parámetros predeterminados (Wenger, 2000).

El plan de acción es un “grupo de decisiones de planificación, consideradas necesarias, para la producción de servicios administrativos (productos) de manera dirigida y coordinada” (Knoepfel, Larrue, Varone, & Hill, 2007 P. 198), que debe ser explícito y conocido por todos los implementadores. Además, “legitima la dirección de las acciones públicas e involucra la aceptación de amplios costos políticos” (Knoepfel, Larrue, Varone, & Hill, 2007, pág. 205). Las decisiones de planificación son las que dan forma a la implementación y de éstas depende el funcionamiento y la puesta en marcha de una normativa abstracta.

Los distintos conceptos presentados en este apartado buscan brindar un mayor entendimiento para el análisis empírico de la implementación de una política pública, respecto a sus directrices presentadas en la normativa y su componente de planificación, en un programa de complementación educativa.

Capítulo empírico

Programa Estrategia Joven y proyecto CSEO

Estrategia Joven es un programa de complementación educativa del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que lleva 10 años en funcionamiento, cuyo ente ejecutor es el Ministerio de Educación de la Ciudad. El programa está dirigido a la población de jóvenes desde los 16 años, con el objetivo de mejorar las condiciones de inclusión educativa e inserción laboral, facilitando su transición entre el mundo educativo y del trabajo (GCABA, 2008). Este programa se encuentra puesto en marcha por la Dirección General de Fortalecimiento de la Comunidad Educativa a través de la Gerencia Operativa Buenos Aires Ciudad Educadora, autoridad ejecutora del compromiso de la ciudad con la Declaración de Barcelona, que son los principios de la AICE fundada en 1990.

El programa viene desempeñando, desde el año 2008, diferentes líneas de acción para colaborar con la continuidad educativa e inserción laboral de jóvenes y adultos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Informe de Gestión de 2017). El mismo cuenta con diferentes herramientas escritas y públicas, entre las que podemos encontrar el Decreto de creación, el Informe de Gestión de 2017, el Manual del facilitador y su página web.

El Decreto 1.085/08 instruye la creación del programa Estrategia Joven y fundamenta su puesta en marcha disponiendo que “está destinado a las personas jóvenes desde los 16 años, con los siguientes objetivos: facilitar la inclusión educativa; propiciar la terminalidad educativa; disminuir la deserción escolar y, por último, mejorar las condiciones de inserción laboral de los jóvenes” (GCABA, 2008). En el anexo de este decreto se determina que la unidad ejecutora de Estrategia Joven, “llevará acciones de seguimiento del Programa, tendientes a asegurar el cumplimiento de los objetivos propuestos, con sujeción a lo aquí dispuesto y a las normas que al respecto se dicten” (GCABA, 2008).

Para determinar los indicadores de resultado a los que respondería el programa, en 2008 se estipuló la creación del Consejo del Diálogo Social (CDS) cuya función debía ser la de establecer consensos programáticos para su implementación, promover y difundir sus alcances, además de contribuir a la gestión y monitorear sus acciones. Adicionalmente, este consejo debía ser conformado por representantes del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, del sector empresarial, del sector de los trabajadores, de la sociedad civil y del ámbito académico, en acuerdo con los criterios que se establecerían en la reglamentación de su

funcionamiento (GCABA, 2008). Hasta el momento no se ha encontrado evidencia de que el CDS se encuentre trabajando.

Por la información obtenida en el Decreto 1.085/08, el Informe de Gestión de 2017, el Manual del facilitador y su página web, desde el año 2011 hasta 2015, el programa sólo se ejecutaba desde su sede central, donde los interesados acudían personalmente para que se les brinde el servicio. Luego de ese año se crearon los CSEO para ampliar su cobertura. En los CSEO se promueven propuestas individuales y grupales vinculadas a la orientación socio educativa que incluyen el abordaje de temáticas tales como orientación educativa, vocacional y laboral (Manual facilitador 2016).

Posteriormente, se pusieron en funcionamiento doce sedes CSEO en diferentes espacios dependientes del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. A diciembre 2017 quedan diez Centros Socio Educativos de Orientación activos, como muestra la Tabla 1.

Tabla 1 Centros Socio Educativos de Orientación activos hasta 2017. Recuperado de Informe de gestión 2017.

CSEO	Espacio	Dirección
CSEO PALERMO	“Biblioteca Guido Spano”	Güemes 4601
CSEO VILLA DEVOTO	“Biblioteca Antonio Devoto”	Bahía Blanca 4025
CSEO PARQUE AVELLANEDA	“Subsede Comuna 9”	Av. Directorio 4360
CSEO BARRACAS	“Biblioteca Sociedad Luz”	Av. Suárez 1301
CSEO ALMAGRO	“Centro Formación Profesional N° 8”	Medrano 162
CSEO RECOLETA	“Sede Comunal N°2”	Uriburu 1022
CSEO RETIRO	“El Galpón”	Barrio 31 Bis
CSEO VILLA URQUIZA	“Sede comunal 12”	Holmberg 2548
CSEO MONSERRAT	“Biblioteca del Barco Centenera”	Venezuela 1538
CSEO VILLA LUGANO	“Sede Comunal 8”	Av. Roca 5252

Estos centros son un aspecto tangible de la implementación del proyecto, por lo que se espera encontrar un documento que plasme la intención de su creación considerando los supuestos de la planificación, en cuanto a su funcionamiento, la coincidencia entre el sistema de organización planificado, las metodologías y las tareas diarias. El estudio se enfoca en los

procedimientos de orientación vocacional, educativa y ocupacional realizados por psicólogos empleados por el proyecto.

Según la información disponible en el Manual del Facilitador, el proceso de orientación vocacional inicia con la exploración del autoconocimiento de la persona, continúa con la orientación educativa que apoya a las personas en el descubrimiento de planes de estudio y formaciones universitarias, técnicas, entre otras, para finalmente dirigirse a la orientación ocupacional que se encarga de ayudar al joven a elaborar una hoja de vida, a prepararse y presentarse a una entrevista de trabajo y hacer el seguimiento a la búsqueda, que involucra también un acompañamiento activo de los técnicos del proyecto a la persona.

El proceso de orientación del proyecto es descrito como “triangular” por la coordinadora de Estrategia joven; las tres aristas son las siguientes: vocacional, ocupacional y educativa, buscando guiar a la población de forma integral. Este proceso orientador está dispuesto para una población desde los 16 años y no existe un límite máximo de edad de los beneficiarios, pues se considera que lo vocacional es una construcción continua del ser humano. Se tienen en cuenta las aptitudes, que deben ser complementarias a las necesidades del mercado laboral y la oferta educativa existente en la ciudad de Buenos Aires, acatando las disposiciones del Decreto de creación del programa.

El programa se implementa de manera periférica en la educación formal, de forma voluntaria, en cada CSEO. La ejecución del mismo consta de 5 pasos formales que ayudan al seguimiento del proceso; la inscripción de la persona a través de un formulario, su asignación a una sede cercana, la realización una entrevista de admisión, la revisión de antecedentes, para finalmente pasar a los encuentros orientativos y la orientación personalizada. Estrategia Joven cuenta con un equipo de 23 colaboradores, coordinado por 2 personas desde la oficina central. El responsable del proyecto CSEO es llamado referente y cada centro tiene un responsable, que desempeña su función en terreno.

Los datos presentados en el informe de gestión de 2017 muestran un funcionamiento parcial de la fase de implementación de proyecto, abriendo la posibilidad de análisis del mismo. Los datos indican que se generaron 3228 turnos en las diferentes sedes, sin embargo, no se encuentra una información precisa que indique si es que se atendió o no a algún beneficiario. El mencionado informe expone, además, que existieron 1012 solicitudes para iniciar el proceso de orientación y que se asignaron un total de 732 turnos, pero no se muestra de manera explícita

cuantos procesos de orientación se iniciaron propiamente. El informe muestra que culminaron 300 procesos en todo el año, que se interrumpieron 150 y que continuaron con 117 procesos de orientación además de 165 procesos no iniciados (Estrategia Joven, 2017).

Tabla 2 Número de Procesos en el proyecto CSEO. Recuperado de Informa de gestión 2017.

Estado	Cantidad
Solicitudes para iniciar proceso de orientación (Pre - inscripción online)	1012 - turnos asignados (732). - turnos no asignados (280)
Procesos finalizados	300
Procesos no iniciados	165
Procesos interrumpidos	150
Procesos en curso	117

Adicionando a la información anterior, no se expresa en el informe de gestión 2017 del programa, ningún objetivo cuantitativo fijado con anterioridad para evaluar los resultados presentados en éste. Por ese motivo, se cuestiona la incidencia de una planificación previa. En caso de existir una planificación operativa, las metas y los compromisos internos deberían ser explícitos, ofreciendo la oportunidad a los implementadores de tener una herramienta de seguimiento al momento de actuar para cumplir lo estipulado por las autoridades políticas y garantizar resultados que mejoren la situación de la población definida en el decreto 1.085/08.

Recolección de datos

Se realizaron dos series de entrevistas a las coordinadoras encargadas del programa y dos series de encuestas a los implementadores, para conocer los detalles del proceso de puesta en marcha, analizar si las medidas de éxito son claras para los colaboradores y si existe una planificación que determine la organización para afrontar las tareas diarias con calidad en el proyecto CSEO.

Primera Entrevista a la Coordinación del Programa

La primera entrevista con las coordinadoras fue abierta, de carácter exploratorio, en aquella oportunidad las mismas pudieron exponer las principales características del programa Estrategia Joven, destacando que inició concentrado en la orientación personal de ciudadanos de 16 años en adelante⁷, trabajando las líneas de acción vocacional, educacional y laboral. Proporcionando la primera información sobre el programa Estrategia Joven, sus componentes y funcionamiento.

Esta entrevista mostró que Estrategia Joven se enmarcó como un programa de complementación educativa, como una opción de formación fuera del contexto escolar (Saini Badwal, 2009), ofrecida por el gobierno de Ciudad de Buenos Aires, que incluye aspectos académicos, culturales y laborales, y que es una política pública compleja, destinada al desarrollo personal de los ciudadanos. En esta misma oportunidad, se describieron los distintos proyectos que dan forma al programa, realizando una breve descripción de cada uno, resaltando que el proyecto CSEO es el que lleva más tiempo en ejecución.

Finalmente, con la información relevada en esta entrevista, se dio forma a la primera encuesta que se concentró en recolectar información básica del programa y las percepciones que los funcionarios tienen del mismo, preguntándoles también sobre sugerencias de mejora respecto de Estrategia Joven. Esta encuesta fue respondida por el 65% de los funcionarios del programa, que corresponde a 2 coordinadoras y 13 colaboradores, cuyo formulario fue puesto a disposición de manera electrónica.

Encuesta a los funcionarios del Programa Estrategia Joven

En cuanto a la pregunta: “¿En qué comuna (o barrio) de la ciudad se encuentra trabajando para el programa?”, el 47% de los que respondieron trabajan en la zona centro de CABA, 20% de los encuestados trabaja en la comuna 13, mientras el 13% en la comuna 4 y finalmente el 20%

⁷ IRB approval number: 2017-1444

restante se reparte entre las comunas 6, 7, 8 y 15. Con esta pregunta, se pudo evidenciar que la mayoría no se desempeña en un solo punto, sino que se desplazan por la ciudad para brindar el servicio en distintos lugares. Además, es importante resaltar que las locaciones determinadas por la coordinación son cercanas para que cada funcionario pueda movilizarse rápidamente, por lo que debería existir una planificación previa y compatible con la ejecución diaria, tal como lo postula Rothstein (1998).

En relación con el rango etario del que se ocupa el programa, el 75% respondió según lo estipulado en la norma y el 25% restante no tuvo una respuesta acertada (Gráfico 3).

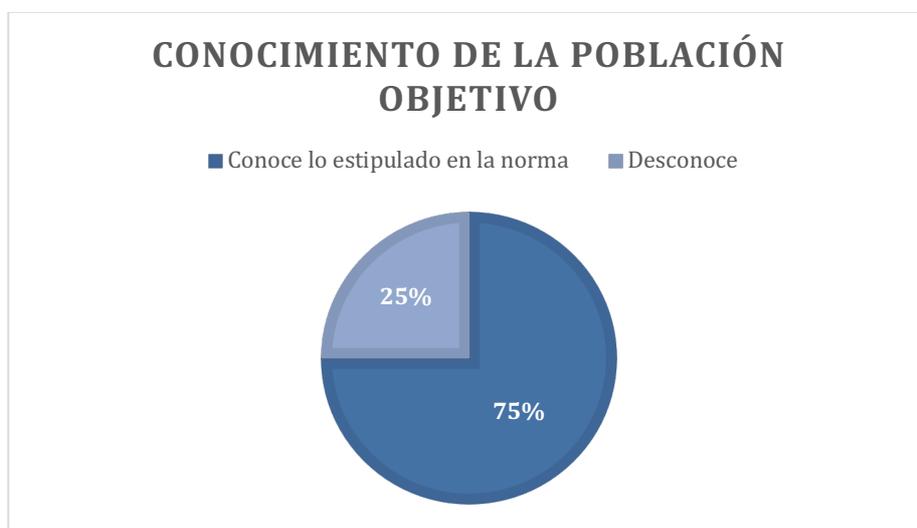


Gráfico 3 Conocimiento de lo estipulado en la norma respecto a la población objetivo. Elaboración propia.

Por los resultados obtenidos, se puede asegurar que la mayoría conoce bien las edades a las que apunta el programa, confirmando que los procedimientos serán aplicados acorde a la edad de cada persona desde los 16 años, característica importante que debe estar presente en el plan de acción, como lo menciona Rothstein (1998) al decir que las prioridades deben estar claramente delimitadas.

A la pregunta sobre la planificación estratégica del programa, 80% de los encuestados afirma que la misma se realizó, mientras que el 20% restante no lo sabe, si bien la es imprecisa, denota un claro desconocimiento. Con esta información se puede deducir la inexistencia de una planificación o que ésta no fue adecuadamente difundida entre los funcionarios. Cabe resaltar que, al cuestionar sobre el año en se definieron los principios del programa, el 28 % respondió que fue en el año 2008, el 21% habla del año 2010, el 14,3% dijo que en el año 2012 y las

personas restantes respondieron de forma difusa mencionando los años 2006, 2013, entre 2012 y 2013, o que tuvieron distintos momentos. Nuevamente, estas respuestas nos muestran que el proceso de planificación no fue compartido con los colaboradores y que las directrices estratégicas no se socializaron formalmente (Gráfico 4).



Gráfico 4 Conocimiento sobre planificación estratégica. Elaboración propia.

Lo anterior muestra la falta de una herramienta que permite saber qué hacer y cuándo, dificultando el establecimiento de prioridades para la mitigación y gestión de crisis e impidiendo realizar un seguimiento que permita estimar el aporte de las acciones de una institución pública (Fernández Arroyo & Schejtman, 2012).

También se indagó la valoración de los funcionarios del proceso sobre los proyectos personales de los beneficiarios. Se preguntó: “¿Cree que el proceso de orientación por el que participan las personas contribuye a la construcción de proyectos educativos y laborales?”, a lo que el 100% respondió que sí. Esto muestra que las personas involucradas en la ejecución del programa poseen seguridad de que los procesos llevados a cabo tienen resultados positivos.

Finalizando el cuestionario, se presenta la interrogante sobre si se debe mantener el programa, “¿Considerarías necesario mantener el programa en la ciudad?”. Todas las respuestas fueron afirmativas, resaltando las justificaciones que expusieron los colaboradores. Por ejemplo:

Considero que hay pocos dispositivos destinados a los adolescentes y su orientación vocacional de manera gratuita. Esto más allá de ser un servicio a la comunidad, también

se extiende a la sociedad en general. Prepara a los estudiantes para conocer sus intereses, posibilidades y el día de mañana ejercer de manera responsable una profesión específica. Los adolescentes encuentran en el dispositivo un lugar donde sacar sus dudas, inquietudes, temores y a la vez referentes que los acompañen en ese proceso (Anexo 1).

Otro ejemplo:

Sentimos que un proceso vocacional, educativo y laboral como el nuestro, además de ayudar a muchos jóvenes, se brinda de forma gratuita y pertenece al ámbito público. Nuestro programa fue y sigue siendo uno de los pioneros en la temática (junto con Proyéctate que depende de Jefatura de Gabinete) y el único en el Ministerio de Educación. (Anexo 1).

Estas respuestas muestran confianza en el programa por parte de quienes lo ejecutan, estos profesionales además son conscientes de que Buenos Aires resulta una ciudad privilegiada al contar con un programa como éste, que otras ciudades no tienen la oportunidad de llevar a cabo, planteando ampliarlo (Anexo 1).

Cuando se solicitó que se califique el programa sobre la calidad, considerando “1” como baja calidad y “5” como excelente. Las respuestas como se observa en el siguiente gráfico (Gráfico 5), muestran que existe una percepción interna positiva respecto a la calidad del programa.

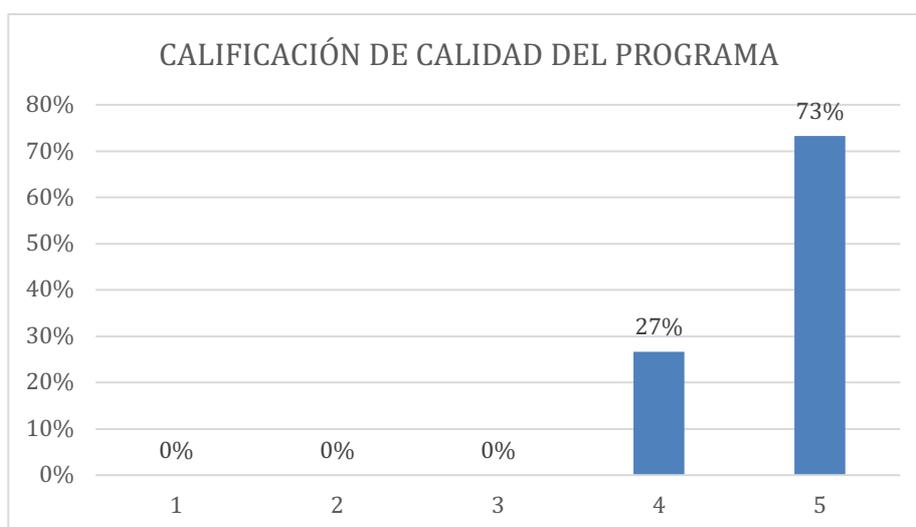


Gráfico 5 Calificación de los funcionarios al programa. Elaboración propia.

La siguiente pregunta fue, “¿Qué acciones sugiere para mejorar el programa?”. Del total de respuestas recibidas, el 33% sugirió aumentar el presupuesto para el programa y el 80% propuso otras innovaciones, el 33% de las respuestas que sugieren innovaciones apuntan al tema de difusión del programa. Otra observación importante es la necesidad percibida de articularse con otros proyectos del mismo Ministerio y de otras instituciones, tanto públicas como privadas, que se registró en el 26,7% de las respuestas. Igualmente se mencionó que es importante incrementar la asociación con escuelas y docentes.

Las propuestas brindadas por los funcionarios, pueden ser estrategias para plasmar en un plan de acción que como lo expone Étienne Wenger (2000), es una herramienta que influye para el desarrollo de una acción en particular o un cúmulo de éstas en los participantes de esa acción.

Dentro de las propuestas para mejorar, se sugirió poner énfasis en otros proyectos del programa, como “Elegí Enseñar” (Estrategia Joven, 2017). Este proyecto permite a jóvenes de la capital y sus alrededores realizar prácticas preprofesionales en el ámbito de la docencia, ayudando a los estudiantes menores a encontrar un referente más próximo y apoyarlos para continuar sus estudios, o planificar a futuro.

Entre otras respuestas, se sugiere fortalecer el proceso de orientación incluyendo alumnos de primaria. Esto indica que los implementadores observan un potencial nicho para el proyecto de orientación al expandir la población objetivo a los adolescentes y preadolescentes. Basándose en lo que postula el Ministerio de Educación de la Ciudad, en cuanto que el proceso orientativo puede constituir para los alumnos de sexto y séptimo grado un espacio de intercambio, reflexión y confrontación con ellos mismos y con la realidad, creando las bases para un modelo que contribuya a futuras elecciones (Ministerio de Educación, 2009).

Las respuestas a las preguntas valorativas sobre el programa muestran que las personas involucradas en su implementación observan que la orientación brindada por el proyecto contribuye a la construcción de un proyecto de vida, calificándola como un proceso de alta calidad, sin dejar de lado mejoras que se pueden emprender en pos del programa en su conjunto.

Con esta primera encuesta a los implementadores del programa se evidencia una concentración de funcionarios en la oficina central y una disposición ordenada para aquellas personas que deben desplazarse para realizar sus funciones. Se observa también que una mayoría conoce

elementos del programa, pero no se evidencia la existencia de una planificación, estos puntos serán revisados mediante una segunda entrevista y encuesta respectivamente.

Segunda Entrevista a la coordinación

La segunda entrevista realizada a la coordinación del programa fue semiestructurada, buscando responder al objetivo general de la presente investigación y a sus objetivos específicos. Las preguntas apuntaron primeramente a analizar la incidencia de la planificación en la fase de implementación, buscando confirmar la inserción de las medidas de éxito planteadas por la normativa en un instrumento de planificación, además de analizar los instrumentos disponibles en materia de planificación relacionadas al proyecto CSEO, y determinar la coincidencia entre el sistema de organización planificado, las metodologías y las tareas diarias.

La primera pregunta de la entrevista dirigida a la coordinación del programa Estrategia Joven, fue la siguiente, “¿Existen objetivos cuantitativos más allá de los expuestos en el decreto 1085/08?” Esta pregunta apuntaba a conocer la existencia de objetivos cuantitativos más allá de los planteados por la normativa. La respuesta recibida fue que “No se planifica un objetivo cuantitativo anual. Se prioriza la calidad. Se contabilizan las personas atendidas, procurando aumentar el número de personas atendidas respecto del año anterior” (Dimant & Prainito, comunicación personal, 30 de octubre de 2018).

Según lo expuesto por la CEPAL, en la nueva gestión pública, son necesarios los objetivos cuantitativos para poder rendir cuentas de una manera imparcial y realizar una evaluación más acertada, por lo que se insistió con la pregunta de cuáles son los objetivos cuantitativos del proyecto CSEO, a lo que las coordinadoras respondieron que no existen objetivos cuantitativos. “No planificamos un número determinado por año. Se busca incrementar el número de personas que fueron atendidas en el periodo anterior, pero no se tiene un tope, cuando hablamos específicamente del proyecto CSEO” (Dimant & Prainito, comunicación personal, 30 de octubre de 2018).

La tercera pregunta apuntó a conocer si es que existe alguna herramienta documental que posiblemente reemplace a un plan de acción propiamente. “¿La implementación del proyecto CSEO, responde a las directrices dispuestas en el decreto 1085/08?” “¿Por medio de qué herramientas documentales?” A lo que las coordinadoras respondieron que “sí, por medio de la herramienta llamada Propuesta” (Dimant & Prainito, comunicación personal, 30 de octubre de 2018).

Al conocer la respuesta anterior, se decidió formular la siguiente pregunta “¿Cuál es el diferenciador de los distintos componentes de la propuesta (plan de acción) en la fase de implementación del proyecto CSEO?” A lo que ambas coordinadoras respondieron que “Tenemos el diseño del proyecto que involucra a los diez CSEO. Cada centro tiene una persona responsable de atender la demanda. Lo anterior está plasmado en una propuesta destinada a la difusión del proyecto” (Dimant & Prainito, comunicación personal, 30 de octubre de 2018).

La anterior respuesta brindó la oportunidad de indagar sobre los componentes del plan de acción de acuerdo con lo señalado por Knoepfel et al. (2007), primero, que esté formulado explícitamente, a lo que respondieron que “al no existir un plan propiamente, se utiliza como una herramienta llamada “propuesta” que se ajusta todos los años, utilizada para difundir el proyecto y dar a conocer su función”. Por lo que podemos deducir que la “propuesta” es explícita.

Segundo, si la “propuesta” hace claras discriminaciones dentro de un marco temporal, a lo que pudieron contestar que “no, pero la “propuesta”, se modifica anualmente según la retroalimentación del equipo”, por lo que podemos entender que no existe claras discriminaciones dentro de un marco temporal, más allá de que se retroalimiente anualmente.

Tercero, sobre si la “propuesta” estructura las tareas y las competencias asignadas a los actores en los “arreglos políticos administrativos”, la respuesta fue positiva, postulando que por medio de la “propuesta”, “si, se exponen las tareas y competencias de los actores, al momento de crear articulaciones y se modifican según el caso anualmente”. En este caso podemos afirmar que existe un componente de los 4 que se esperan tenga un plan de acción. Pero al momento de cuestionar a los funcionarios de terreno se observa que internamente este componente no se aplica.

Finalmente, acerca de si la “propuesta” conecta los recursos administrativos asignados (de manera complementaria) a decisiones y actividades específicas, las coordinadoras pudieron expresar que “una propuesta del proyecto conecta los recursos administrativos y se hacen partícipes los colaboradores” (Dimant & Prainito, comunicación personal, 30 de octubre de 2018). Por lo que se puede observar este componente si se presenta en la “propuesta” utilizada como herramienta de planificación.

Al identificar los componentes, se continuó con la pregunta respecto a los elementos de un plan: “¿Podrían describir el plan de acción en sus distintos elementos?” La respuesta no fue la esperada pues; “no existe un plan propiamente tal, el proyecto utiliza una “propuesta” de difusión como herramienta de planificación y no se pueden describir sus elementos como los de un plan” (Dimant & Prainito, comunicación personal, 30 de octubre de 2018).

Seguidamente se preguntó: ¿Existió una planificación con prioridades concretas en el periodo 2012-2017 para el proyecto CSEO, que sea de conocimiento de todos los funcionarios involucrados en el programa? A lo que respondieron: “Siempre existen prioridades concretas, según las evaluaciones que se realizan año a año” (Dimant & Prainito, comunicación personal, 30 de octubre de 2018). Esta última respuesta confirma la inexistencia de un plan, que estipule las prioridades y las funciones durante el quinquenio estudiado.

Tras estas respuestas la entrevista procuró redireccionarse al tema organizacional y a la toma de decisiones diaria preguntando: “¿La implementación del programa requiere modificaciones constantes, como por ejemplo, cambio de objetivos, de metas, rotación de funcionarios o formas de tratar problemas que traen los beneficiarios?”. La respuesta fue la siguiente: “La implementación del programa tiene modificaciones constantes, se adicionan a las metodologías, capacitaciones específicas a partir de la experiencia de los distintos tutores, además, se han desarrollado herramientas metodológicas a partir de la demanda de las personas consultantes -Metodología específica de orientación laboral, Proceso específico de orientación de personas en primaria-” (Dimant & Prainito, comunicación personal, 30 de octubre de 2018). Esta respuesta comienza a dar forma al encuadre del proyecto a uno de los cuadrantes propuestos por Rothstein (1998).

Antes de concluir la entrevista se consultó lo siguiente: ¿Existen funciones para las personas que trabajan en el programa? Y si ¿están definidos en un documento de planificación? La contestación fue positiva, en tanto que “sí existen, las funciones de los tutores se encuentran en el manual del facilitador”, complementando que las funciones no se encuentran definidas en un documento de planificación propiamente tal ya que es un manual” y que la función del referente específicamente no se encuentra documentada, pero es de conocimiento tácito del equipo” (Dimant & Prainito, comunicación personal, 30 de octubre de 2018). De esta manera se muestra abiertamente la falta de un instrumento de planificación.

Finalmente, si ¿consideran que la calidad de implementación del proyecto puede mejorar? ¿Cómo? Las coordinadoras respondieron en distintos momentos de la entrevista que “existe una intención de mejora siempre por medio de la retroalimentación de las experiencias en el campo” (Dimant & Prainito, comunicación personal, 30 de octubre de 2018).

Es importante destacar que más allá de estas respuestas, existieron dos preguntas puntuales sobre la existencia del Consejo de Diálogo Social y la relevancia de la AICE en la implementación del proyecto. Ambas respuestas fueron negativas.

Para complementar la información brindada por la coordinación en la segunda entrevista, se plantea un segundo cuestionario a ser impartido exclusivamente entre los funcionarios del proyecto CSEO.

Encuesta a los funcionarios del proyecto CSEO

El segundo cuestionario pretende enriquecer la investigación y conocer a detalle cómo se manejan las distintas funciones dentro del programa, los parámetros de cumplimiento y las tareas de los colaboradores, procurando identificar los puntos que debilitan el funcionamiento de éste.

La primera encuesta, al haber preguntado a los funcionarios sobre la planificación estratégica y el funcionamiento básico del programa, sienta bases para el segundo cuestionario que tiene como finalidad conocer la relevancia de la planificación en la implementación del proyecto CSEO y la claridad de las medidas de éxito para los implementadores. Igualmente, esta segunda encuesta, busca determinar el tipo de organización que tiene el proyecto, según la rigidez o versatilidad de su metodología, respecto a las tareas diarias que los funcionarios deben enfrentar.

Por estas razones la segunda encuesta se planteó directamente al 100% de los funcionarios del proyecto CSEO que consiste en un referente y seis tutores.

La primera pregunta: ¿Todos los funcionarios tienen acceso al plan de acción concerniente al programa? Con la posibilidad de responder “sí” o “no,” fue contestada de la siguiente manera, 57% indicó que no todos tienen acceso al plan de acción y el restante 43% respondió que sí (Gráfico 6).



Gráfico 6 Acceso al plan de acción. Elaboración propia.

Según lo expuesto por Knoepfel et al. (2007) el plan de acción debe ser explícito y conocido por todos los implementadores, lo que no se cumple en el proyecto estudiado, dificultando la promoción de una legítima dirección de las acciones públicas (Knoepfel, Larrue, Varone, & Hill, 2007, pág. 205).

Respecto a la segunda pregunta, se consultó si cuentan con objetivos numéricos concretos para cumplir en un periodo determinado. Las respuestas fueron dispares, siendo el 71% negativas y el 29% positivas (Gráfico 7).



Gráfico 7 Los funcionarios cuentan o no con objetivos numéricos. Elaboración propia.

Los objetivos numéricos a corto plazo operativizan las estrategias, posibilitan la programación de actividades y la estimación de presupuesto para llevarlas a cabo (Armijo, 2011) y lograr

productos de calidad en un tiempo determinado, facilitando la rendición de cuentas y un análisis objetivo externo. Según las respuestas obtenidas, la mayoría afirma no contar con tales objetivos, confirmando lo expuesto por la coordinación. En cuanto a las respuestas afirmativas, constituye un problema en cuanto a la noción que puedan tener las personas de objetivos cuantitativos.

Complementariamente, al no contar con objetivos numéricos concretos para medir los logros de los funcionarios de menor rango en base a parámetros predeterminados (Wenger, 2000), esta situación dificulta la promoción de éstos y les resta herramientas a los ejecutores directos para plantear demandas laborales concretas.

La tercera pregunta de la encuesta apunta a la existencia de documentos para el control de las tareas diarias. Se solicitó a los encuestados llenar una escala donde 1 correspondió a ningún documento y 5 a abundantes documentos. El 29% respondió 2, el 57% señaló 3 y el 14% marcó 4. Al momento de preguntar sobre cuáles eran estos documentos, el 57% dio respuestas concretas, mostrando que en realidad sí conocen los instrumentos (Gráfico 8).

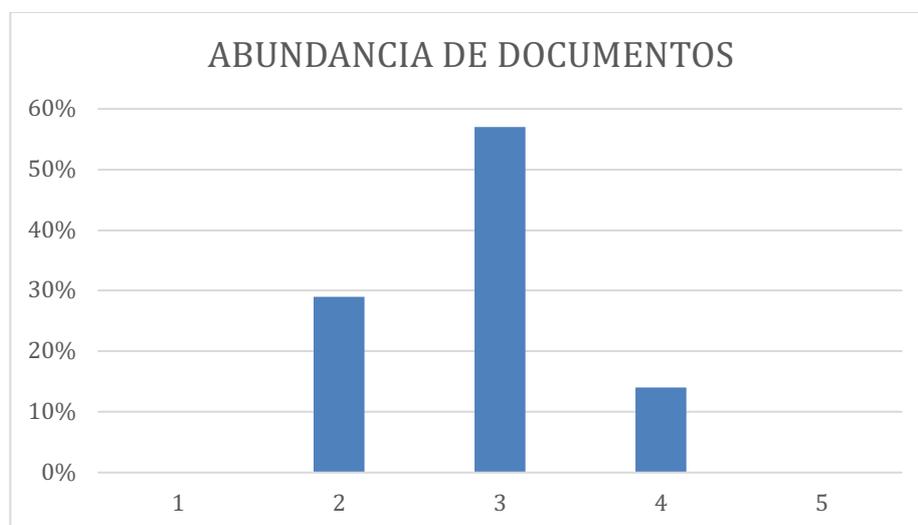


Gráfico 8 Escala de abundancia de documentos. Elaboración propia.

Esta pregunta apunta a conocer la existencia de instrumentos que puedan aportar a la planificación pública y que conformen marcos predecibles para el desarrollo de la actividad social en terreno (COTEC, 2012). Las respuestas concretas no mostraron instrumentos de planificación en sí, pero expusieron la existencia de documentos complementarios que podrían ayudar al cumplimiento de un plan.

Las siguientes preguntas apuntan a conocer sobre la rigidez de las metodologías y la variabilidad de las tareas diarias, procurando establecer en qué cuadrante organizacional de Rothstein (1998) se acomoda el proyecto.

Respecto a la pregunta “¿Las metodologías son rígidas o dependen de cada caso?”, -conviniendo que las metodologías son técnicas estandarizadas-, las respuestas fueron más concretas, donde el 86% de los encuestados respondieron que las metodologías dependen de cada caso y solo el 14% respondió que las mismas son rígidas, por lo que se puede deducir que el proyecto CSEO utiliza metodologías según el caso (Gráfico 9).

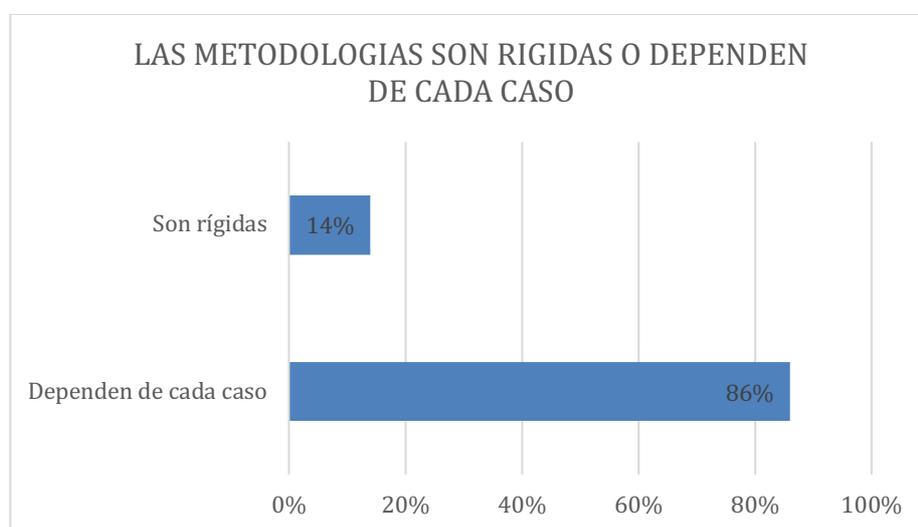


Gráfico 9 Rigidez de las metodologías aplicadas. Elaboración propia.

El conocer la rigidez de las metodologías a utilizar, permite conocer la primera variante para encuadrar la organización, según los cuadrantes de Rothstein (1998). Hasta este momento, dado que las metodologías estandarizadas dependen de cada caso, podemos localizar al proyecto en el cuadrante de organización profesional. Para confirmar esto, se plantea la siguiente pregunta para conocer cuan rutinarias son las tareas que se realizan diariamente.

“¿Qué tan variadas son las tareas que se realizan diariamente respecto a la atención de beneficiarios?”, presentando una escala donde 1 “son muy variadas” y 5 “son poco variadas”. Los funcionarios respondieron de la siguiente manera: 57% identifica sus labores con un 3, –considerado un término medio–, el 29% lo identifica con un 2, considerando sus labores como

variadas y, finalmente, un 14% calificó su tarea con un 4, considerándola poco variada (Gráfico 10).

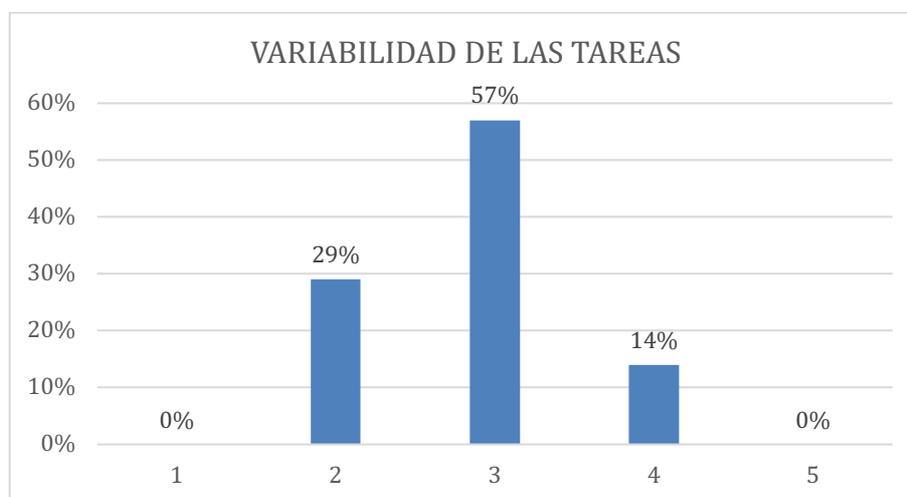


Gráfico 10 Variabilidad de las tareas de los funcionarios. Elaboración propia.

Cuando se complementó la pregunta solicitando que describiesen las características de sus tareas, las respuestas mostraron la noción que los funcionarios tienen de las mismas. El 14% que calificó como de poco variada su labor, explicó vagamente el proceso de orientación, en contraste con el 86% de las personas que consideraron como variadas sus tareas y que se concentraron en describir las interacciones personales y el proceso con cada individuo de manera minuciosa.

Al revisar los resultados de esta pregunta, podemos confirmar que las tareas son variadas y que las metodologías dependen según el caso, por lo que la organización del proyecto es profesional ya que, según Rothstein (1998), la institución que se adecue a este tipo de disposición debe poder adaptarse a cada situación, de acuerdo con el criterio profesional de los funcionarios. Entonces, el conocimiento de los profesionales resulta importante puesto que deben elegir la metodología para abordar cada situación en la implementación cotidiana.

En la sexta pregunta del cuestionario, se hace el siguiente cuestionamiento: “Cuando hace falta operar cambios en la implementación del programa, en cuanto a locaciones, metodologías, tiempos y otros, ¿se realizan consultas a los funcionarios al respecto?” El 100% respondió positivamente, mostrando que la coordinación hace partícipes a los funcionarios de decisiones cotidianas.

Continuando con la encuesta, se cuestionó sobre la comunicación entre la coordinación y los funcionarios. “¿Existe una comunicación constante, escrita o informal, entre la coordinación y quienes trabajan en terreno?” El 100% respondió de manera afirmativa, confirmando una buena comunicación dentro del equipo.

Retomando la cuestión documental, se realizó la siguiente pregunta. “¿Los roles de cada funcionario que implementa el proyecto, están expresamente definidos en algún documento?” En esta respuesta nuevamente se encuentra discrepancia entre los colaboradores del proyecto, ya que 43%⁸ afirma que su rol no está definido en un documento y otro 43% respondió que sí, por lo que nuevamente se denota un desconocimiento en cuanto a los documentos del proyecto (Gráfico 11).

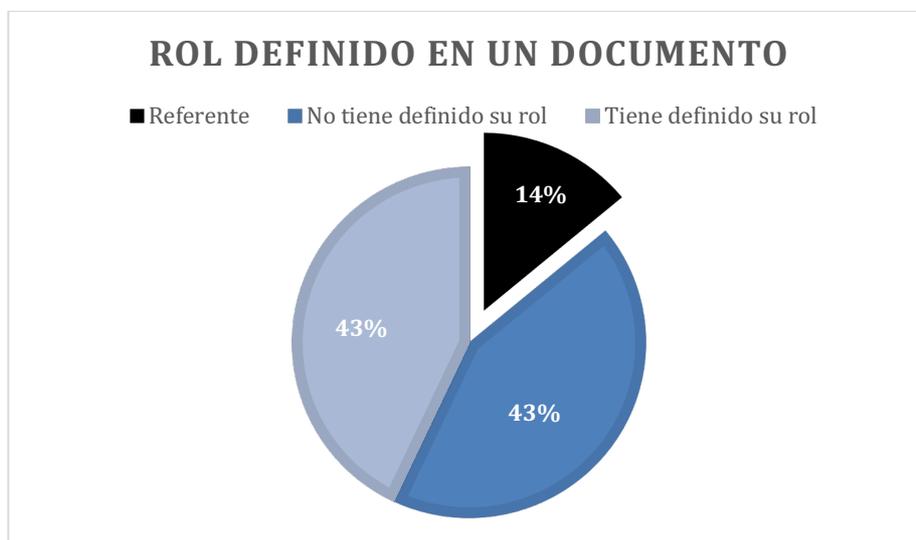


Gráfico 11 Definición de rol en un documento concreto. Elaboración propia.

Este resultado tiene que ver con un elemento particular del plan de acción, en cuanto a la capacidad que debe tener el mismo, de estructurar las tareas y las competencias asignadas a los actores en los “arreglos políticos administrativos” (Knoepfel et al. 2007), mostrando que, al no existir plan de acción, se crea confusión en el equipo, además ayuda a descifrar que no existe una organización estipulada para la realización de las tareas diarias, como lo sugiere Bo Rothstein (1998.)

⁸ En el caso del referente que representa el 14%, las coordinadoras especificaron que su rol no se encuentra en un documento. Por esa razón se lo excluye de estos resultados.

Finalmente se cuestionó a los colaboradores sobre la definición de metodologías. “¿Quiénes definen las metodologías a ser implementadas por los funcionarios para responder a los requerimientos de beneficiarios?” La respuesta a esta pregunta fue casi unánime ya que el 86% de los funcionarios respondieron que las metodologías se elaboran en conjunto y sólo el 14% respondió que las metodologías son definidas por la coordinación. Esta última puede deberse al tiempo que la persona trabaja en el proyecto (Gráfico 12).

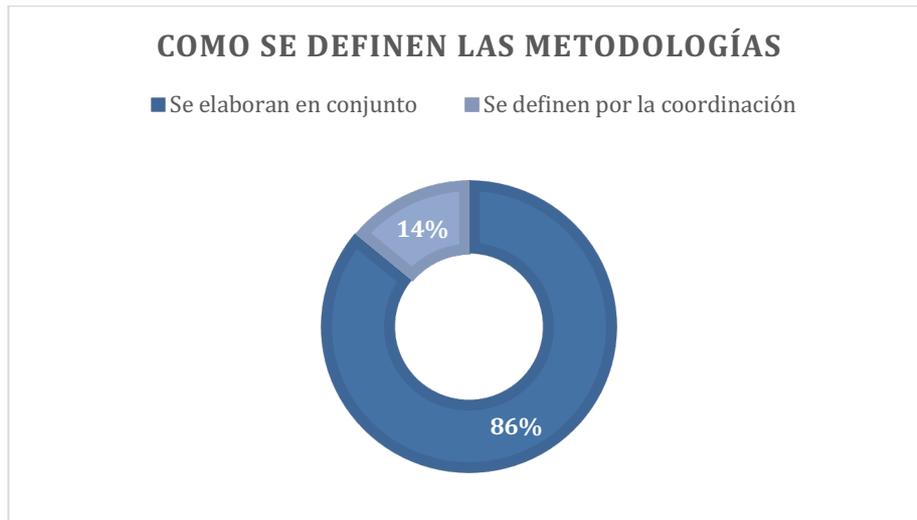


Gráfico 12 Definición de metodologías. Elaboración propia.

La respuesta anterior buscaba medir la participación de los “street bureaucrats” o burócratas del terreno en la toma de decisiones, buscando conocer la incidencia de éstos en la planificación en caso de que exista, tal como lo señala Lipsky (2010), cuando habla de que estos actores son la fuente primaria de conocimiento del problema real para los decisores.

Con la información obtenida mediante las entrevistas y las encuestas, descritas y analizadas en este apartado, es posible pasar al siguiente capítulo, para presentar las conclusiones.

Conclusiones

Habiendo evidenciado la necesidad del componente de planificación y del plan de acción como producto de la fase de implementación en el proyecto CSEO de la Ciudad de Buenos Aires. Por esa razón se puede decir que, al tratarse de una política pública, requiere del plan de acción para dar forma a las acciones administrativas que llevan a cabo los implementadores, en pos de alcanzar los objetivos macro planteados. Además, esta investigación se realizó partiendo de la premisa que la planificación estructura una dinámica que busca ser eficiente y eficaz, identificando prioridades e hitos de cumplimiento, para responder a los mandatos de las autoridades electas, y al no realizarse desestructura el funcionamiento del proyecto, ocasionando que éste no llegue a cumplir con su potencial.

A partir de la afirmación anterior, surgió la importancia de estudiar el plan de acción de la fase de implementación, que es un instrumento que establece plazos y define prioridades de producción, entregando indicadores concretos destinados a la asignación de los recursos necesarios para llevar a cabo las actividades que procuren el cumplimiento de los objetivos presentados por la normativa.

Recapitulando lo expuesto en la primera sección del estudio, la incidencia de la planificación para el cumplimiento de los objetivos dispuestos en la normativa fue aumentando con el pasar de los años en la gestión pública, desde que se introdujo la gestión por resultados, alcanzando distintos niveles y temáticas del espectro estatal, siendo uno de estos la educación.

Como lo sugiere Matland (1995), la normativa debe brindar indicadores de resultado, cuya legitimidad radica en que fueron formulados por las autoridades políticas electas que tienen la potestad para determinar tales medidas. En el caso particular de Estrategia Joven la normativa planteó que tales indicadores sean dispuestos por la entidad ejecutora.

Además, el decreto 1.085/08, dispuso que, para establecer consensos programáticos, contribuir a la gestión, monitorear sus acciones, entre otras, se crease un Consejo de Diálogo Social incluyendo actores del sector privado, público, del ámbito académico y a organizaciones del tercer sector.

Tras la revisión documental y la segunda entrevista con la coordinación, se constató que el Consejo de Diálogo Social no está en funcionamiento, dejando de lado lo planteado por la CEPAL en cuanto a la planificación y la aplicación de dos características: cumplir con el

principio de subsidiariedad y fijar los objetivos a partir de los problemas y las necesidades de los propios ciudadanos.

Por lo anteriormente expuesto, se observa una falta de seguimiento por parte de las autoridades políticas al programa, ya que la normativa no está siendo aplicada en su totalidad, pudiendo deducirse que el cambio de gestión afectó el seguimiento o que las prioridades de las autoridades cambiaron una vez que se logró la adhesión a la AICE. Adicionalmente, la investigación evidenció la inexistencia de la planificación estratégica y operativa.

La ausencia de planificación estratégica imposibilita el establecimiento de una planificación operativa. Es así que, como resultado de la primera encuesta, se encontraron inconsistencias respecto a la estrategia del programa, comprobando que el proyecto no posee una planificación de este tipo.

Esta afirmación se vio reflejada, además en la segunda entrevista, en donde los objetivos cuantitativos que se esperan encontrar en un plan operativo no han sido formulados, ocasionando que los funcionarios tengan ideas difusas en cuanto a si existen o no estos objetivos, tal como se comprobó en la encuesta.

En la segunda sección de esta tesis, se presentaron los conceptos y las categorías más relevantes, que dieron sustento al estudio, aclarando, entre otros, los conceptos de política pública, como herramienta de la sociedad para solucionar un problema particular; política de educación, como una herramienta para generar cambios, que permitan mejorar las oportunidades de aprendizaje de los estudiantes y garantizar el Derecho a la Educación; política de juventud, como toda acción que se oriente tanto al logro como a la realización de valores y objetivos sociales referidos al período vital juvenil; actividades de complementación educativa – que buscan solucionar las brechas de desigualdad que vive Latinoamérica-, a través de acciones coordinadas como las del Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires en la fase de implementación, siguiendo las disposiciones de un plan de acción idealmente.

Posteriormente, al momento de analizar los instrumentos disponibles en materia de planificación, relacionadas al proyecto CSEO, en el desarrollo de la investigación se encontró que este proyecto cuenta con un instrumento aproximado llamado “propuesta” pero que no llega a incluir los componentes previstos para un plan de acción.

Por otro lado, al pretender determinar la coincidencia entre el sistema de organización planificado, las metodologías y las tareas diarias, a través de la investigación se pudo observar que existe una organización tácita enmarcada en el cuadrante de organización profesional propuesta por Rothstein (1998).

Otro hallazgo muestra que no es posible conocer las medidas de éxito con las que cuenta el instrumento de planificación del proyecto, confirmando esto a través de la revisión documental, entrevistas a la coordinación del programa Estrategia Joven -responsable del proyecto- y cuestionarios, tanto para los funcionarios del programa como del proyecto específicamente, ya que carecen del mismo.

No obstante la constatación de que el programa Estrategia Joven no cuenta con un plan de acción ni de planificación, presenta una posibilidad real de orientación a los jóvenes de la Ciudad de Buenos Aires a través del proceso de orientación del proyecto CSEO, más aún al conocer la puesta en marcha de la Nueva Escuela Secundaria en la Ciudad, -que bien puede ser un objeto de estudio en si misma-, planteando la necesidad de realizar una línea base y un proceso de planificación que permita su eventual evaluación, enfocándose en la coyuntura que vive en este momento la educación secundaria en Buenos Aires.

Además, esta investigación pretende ser un aporte al estudio del ámbito de implementación y aplicación del plan de acción en las políticas públicas, particularmente en las de complementación educativa y una herramienta para las personas que trabajan en este ámbito, puesto que el conocimiento no es un asunto que concluye, sino un proceso que se construye día a día

Anexo 1

¿Cree que el proceso de orientación por el que participan las personas contribuye a la construcción de proyectos educativos y laborales? ¿Porqué?	3.2. ¿En qué comuna (o barrio) de la ciudad se encuentra trabajando para el programa?	3.3. ¿Cuál es el rango etario al que apunta el programa?
Si, porque creo que generamos procesos y acompañamientos adecuados para las personas que están construyendo esos proyectos. Los dispositivos que tenemos contemplan, en la medida de nuestros recursos disponibles, las necesidades y demandas de las personas que necesitan una orientación para el mundo educativo y el laboral.	Trabajo en la oficina central, en la sede del Ministerio de Educación de Bolívar 191, en el Microcentro de la Ciudad. También vamos al campo asiduamente, a escuelas donde realizamos las prácticas o a distintos edificios donde tenemos reuniones o eventos.	16 en adelante, En nuestra Resolución aparece que es de 16 a 25, pero nuestra población objetivo real puede ser unos años menor a eso, o ser incluso adultos o de la 3era edad.
Si, brinda herramientas necesarias para que los participantes puedan pensar y orientar sus proyectos personales.	Comuna 1	12 en adelante
Si, porque contribuye a esclarecer los gustos e intereses de las personas, sus objetivos, sus fortalezas, sus debilidades, su realidad, etc. Permite que la persona pueda proyectar su futuro de una manera más objetiva.	CABA. Comuna 1.	16 en adelante
Si, porque es un primer acercamiento al rol, poder visualizarlo desde otro lado	Comuna 13	16 en adelante

Si, porque creo que a ayuda a los practicantes en su desarrollo profesional-laboral, ya que brinda un acercamiento al mundo docente de una manera muy practica que puede ayudarlos en su decisión profesional y también permite reconocer a la docencia como una salida laboral concreta.	Escuelas de Devoto, Urquiza, Saavedra. Turno Mañana	16 en adelante
Si, porque permite autoconocerse con mayor profundidad, contar con acompañamiento técnico y profesional, la posibilidad de canalizar y expresar dudas, inquietudes, incertidumbres.	Barrio de Flores, Parque Chacabuco, Caballito.	16 en adelante
Si, porque acompaña en el proceso de toma de decisiones, brindando habilidades y herramientas fundamentales para ambos proyectos.	Comuna 1	16 en adelante
Si, porque los ayuda a despejar dudas y repensarse antes de tomar una decisión.	Escuelas de zona Palermo, Villa Crespo, Boedo, Chacarita. Turno mañana.	16 en adelante
Si, porque el acompañamiento implica no sólo mostrar las ofertas y oportunidades, sino también a través de lo que escuchamos, pensar estrategias para cada sujeto/consultante desde su particularidad	Retiro (villa 31) y Barracas	Todos
Si, porque intenta fomentar la búsqueda de un proyecto de vida y de una vocación{on	No trabajo para orientacion vocacional, sino para elegi enseñar en los barrios de La Boca, Barracas y Balvanera	16 en adelante
Si, ofrece inscribir un tiempo para cada consultante diferente al actual e inmediato	Comuna 8 (Villa Lugano)	16 en adelante
Si, se trata de un espacio individual que permite que lxs consultantes puedan reflexionar acerca de su futuro, apuntando así a su inclusión en la trama social	me desempeño en diferentes comunas	16 en adelante

<p>Si, porque les otorga las herramientas básicas e indispensables para que una vez terminado el proceso de orientación, tengan recursos con que afrontar la búsqueda laboral y conocer la oferta académica disponible, según corresponda.</p>	<p>Villa Devoto y Colegiales</p>	<p>16 en adelante</p>
<p>Si, el proceso de orientación que se brinda desde el Programa es a medida del consultante por lo que es de gran ayuda en el armado de proyectos educativos y laborales. En el proceso se trabaja sobre el autococimiento, se les brinda información educativa y laboral lo que colabora ampliamente con las construcción de proyectos.</p>	<p>CABA</p>	<p>Desde los 11 años, sin límite de edad.</p>
<p>Si, porque se les brinda las herramientas necesarias para que puedan afrontar un proceso de elección, teniendo en cuenta las preferencias e intereses de las personas como de las opciones educativas y laborales que tienen a su alrededor.</p>	<p>Montserrat (Comuna 1)</p>	<p>16 en adelante</p>

3.5. ¿Se realizó la planificación estratégica del programa? (Definición de, misión, visión objetivos)	¿Considerarías necesario mantener el programa en la ciudad? ¿Por qué?	3.12. Califique el programa del 1 al 5.
Sí	Si, porque es el único en su tipo y es una de las pocas políticas públicas destinadas a la inclusión educativa y laboral de jóvenes y adultos y su orientación vocacional.	5
Sí	Si, ya que brinda una orientación necesaria para la mayoría de jóvenes y adultos donde adquieren herramientas fundamentales para desarrollar sus proyectos educativos y laborales.	5
Sí	Si, sentimos que un proceso vocacional, educativo y laboral como el nuestro además de ayudar a muchos jóvenes, se brinda de forma gratuita y pertenece al ámbito público. Nuestro programa fue y sigue siendo uno de los pioneros en la temática (junto con Proyectate que depende de Jefatura de Gabinete) y el único en el Ministerio de Educación.	5
Sí	Si, porque tiene muy buenas repercusiones en los estudiantes	4

Sí	Si, primero porque funcionó muy bien y hay muchos interesados en iniciar la práctica este año. También porque es una práctica destinada al mundo de la docencia, el cual considero que se le debe brindar la dedicación que se merece para conseguir siempre su excelencia. Me parece importante la posibilidad para que algunos puedan fortalecer su vocación docente y para que otros encuentren la posibilidad de despertarla.	4
Sí	Si, considero que hay pocos dispositivos destinados a los adolescentes y su orientación vocacional de manera gratuita. Esto más allá de ser un servicio a la comunidad, también se extiende a la sociedad en general. Prepara a los estudiantes para conocer sus intereses, posibilidades y el día de mañana ejercer de manera responsable una profesión específica. Los adolescentes encuentran en el dispositivo un lugar donde sacar sus dudas, inquietudes, temores y a la vez referentes que los acompañen en ese proceso.	5
Tal vez	Si, porque es un programa clave para seguir estudiando!	5
Tal vez	Si, me parece que acompaña a los jóvenes en un momento muy importante de sus vidas, donde están tomando decisiones para su futuro.	5
Sí	No, considero necesario mantenerlo y extenderlo del territorio actual	5
Sí	Si, porque es un programa que abre un abanico de posibilidades iguales para todos/as	5
Sí	Si, porque es importante sostener espacios donde se ofrezca un trabajo subjetivo respecto al futuro de las personas	5
Tal vez	Si, es muy positivo que existan estos espacios	4

Sí	Si, me parece un programa súper aprovechable, porque además de ser gratuito, no todas las ciudades tienen al alcance una herramienta de orientación así, a la cual poder acudir si se está confundido o no se sabe que hacer en el devenir de la elección vocacional.	4
Sí	Si, es fundamental sostener una política pública que aborde la temática de la orientación vocacional y ocupacional desde el Ministerio de Educación. Considero importante el trabajo que desarrollamos ya que además se articula con las escuelas, con otras áreas del gobierno y externas para que los jóvenes y adultos de la Ciudad tengan el mismo acceso a la educación y al trabajo.	5
Sí	Si, porque no existen espacios ni programas formales gratuitos que permita a los jóvenes y adultos repensar sus proyectos educativos y laborales. El momento de tomar una decisión respecto a tu futuro formativo y ocupacional es muy complejo y peor aún si no cuentas con ningún tipo de acompañamiento que pueda facilitarte dicho proceso. En este sentido, Estrategia Joven	5

3.13. ¿Qué mejoras sugiere para mejorar el programa?
Más presupuesto y recursos destinados a materiales y recursos humanos. Mayor difusión y articulación con otros programas y proyectos ministeriales. Durabilidad de los proyectos en el tiempo. Capacitación de su personal.
Aumento de presupuesto destinado al Programa para poder llevar adelante todas las actividades planificadas desde la difusión hasta una mejor implementación en el territorio.
Mayor presupuesto para más recursos y alcance.
mayor alcance
Los cambios que estuvimos considerando para conseguir la mejora del proyecto tuvieron que ver con: la elección de escuelas seleccionando aquellas que posibilitan un desarrollo óptimo de la práctica, cambios en la plataforma virtual para que esta resulte más útil y modificaciones en los encuentros presenciales para que resulten más provechosos y organizados.
Considero importante articular con otros dispositivos o instituciones, con el fin de brindar mayor información y facilitar los accesos a los niveles de educación superior.
Poder seguir creciendo como programa de referencia en la temática. Trabajar con equipos institucionales y pensar nuevos dispositivos para masificar el servicio!
Que podamos trabajar más horas y que nos paguen como corresponde. Excede al programa, es una problemática global de los trabajadores/as del Estado.
Más articulación con las escuelas y los docentes

mejorar las condiciones laborales de sus trabajadores, poder abrir más centros de orientación en la ciudad y generar una mayor articulación intra e interministerial e interjurisdiccional.

Siempre hay algo que se puede mejorar. Podría ser respecto a las actividades que hacemos durante la orientación, la difusión, etc.

Siempre estamos revisando las tareas que desarrollamos, es un equipo en constante evaluación. A lo largo de estos años fuimos evaluando y realizando adaptaciones a los procesos que desarrollamos. Sugiero fortalecer el proceso de alumnos de primaria y el espacio de prácticas. Respecto a las prácticas, hoy se desarrollan el área de la educación, pero nos gustaría poder ampliarlas y realizarlas en otros campos ocupacionales.

Trataría de mejorar los dispositivos de sistematización de la información. En general la carga de datos para las administrativas y equipo es engorrosa y poco operativa. De soñar, me gustaría que haya un CSEO por comuna y prácticas educativas en diversas áreas.

Anexo 2

Respuestas a entrevista a la coordinación programa Estrategia Joven

Entrevista planteada para ser realizada a las coordinadoras del programa Estrategia Joven, que tienen pleno conocimiento del decreto.

Con la presente entrevista se pretende conocer la claridad de las medidas de éxito con las que cuenta el programa y saber de la existencia de una planificación a partir de la normativa que da origen al programa Estrategia Joven. Todo esto para estudiar la relevancia de la planificación en un programa público de complementación educativa extracurricular.

1. El Programa “Estrategia Joven” tiene los siguientes objetivos:
 - Facilitar la inclusión educativa.
 - Propiciar la terminalidad educativa.
 - Disminuir la deserción escolar.
 - Mejorar las condiciones de inserción laboral de los jóvenes.

Respuestas

Se mantienen los objetivos planteados por la normativa. Según cada proyecto del programa se van reflejando todos los objetivos.

¿Existen objetivos cuantitativos más allá de los expuestos en el decreto 1085/08?

No se planifica un objetivo cuantitativo anual. Se prioriza la calidad. Se contabilizan las personas atendidas y procurando aumentar el número de personas atendidas

¿Cuáles son estos objetivos cuantitativos?

No existen objetivos cuantitativos. “No planificamos un número determinado por año” Se busca incrementar el número de personas que fueron atendidas el periodo anterior, “pero no se tiene un tope” hablando específicamente del proyecto CSEO.

2. ¿La implementación del proyecto CSEO, responde a las directrices dispuestas en el decreto 1085/08? ¿Por medio de qué herramientas documentales?

Sí, por medio de la herramienta llamada “propuesta”

¿Cuál es el diferenciador de los distintos componentes del plan de acción en la fase de implementación del proyecto CSEO?

“Tenemos el diseño del proyecto que involucra a los 10 CSEO. Cada centro tiene una persona responsable de atender la demanda. Lo anterior está plasmado en una propuesta destinada a la difusión del proyecto”.

- **El plan está formulado explícitamente**

No existe un plan propiamente. Se utiliza como una herramienta llamada “propuesta” que se ajusta todos los años, utilizada para difundir el proyecto y dar a conocer su función.

- **Hace claras discriminaciones dentro de un marco temporal**

No, pero la “propuesta”, se modifica anualmente según la retroalimentación del equipo.

- **Estructura las tareas y competencias asignadas a los actores en los “arreglos políticos administrativos”**

Si, se exponen las tareas y competencias de los actores, al momento de crear articulaciones por medio de la “propuesta” y se modifican según el caso anualmente.

- **Conecta los recursos administrativos asignados (de manera complementaria) a decisiones y actividades específicas.**

En una propuesta sobre el proyecto conecta los recursos administrativos. Se hacen partícipes los colaboradores

3. ¿Existió una planificación con prioridades concretas en el periodo 2012-2017 para el proyecto CSEO, que sea de conocimiento de todos los funcionarios involucrados en el programa?

Existen prioridades concretas, según las evaluaciones que se realizan año a año.

4. **¿Podrían describir el plan de acción en sus distintos elementos?**

No existe un plan propiamente tal. El proyecto utiliza una “propuesta” de difusión como herramienta de planificación y no se pueden describir sus elementos como los de un plan.

5. **¿La implementación del programa, requiere modificaciones constantes? Ejemplo, cambio de objetivos, metas, rotación de funcionarios o formas de tratar problemas que traen los beneficiarios.**

La implementación del programa tiene modificaciones constantes, se adicionan a las metodologías, capacitaciones particulares a partir de la experiencia de los distintos tutores. Se han desarrollado herramientas metodológicas a partir de la demanda de las personas consultantes (Metodología específica de orientación laboral, Proceso específico de orientación de personas en primaria).

6. ¿Está en funcionamiento el consejo de diálogo social? ¿Cómo funciona el consejo de diálogo social?

El Consejo de Diálogo Social no se encuentra en funcionamiento.

7. ¿Existen funciones para las personas que trabajan en el programa? ¿están definidos en un documento de planificación?

Si existen, las funciones de los tutores se encuentran en el manual del facilitador.

Las funciones no se encuentran definidas en un documento de planificación propiamente tal. La función del referente específicamente no se encuentra documentada, pero es de conocimiento tácito del equipo.

8. ¿Están familiarizadas con la Asociación Internacional de Ciudades Educadoras?

No, “el gerente, vino nos contó y nos dijo: hay un indicador en el que su programa encajaría y voy a estar pidiendo unos números”

8.1 ¿Desde qué año CABA es miembro de AICE?

8.2 ¿Ha estado influenciada la implementación del programa por la participación de Buenos Aires en la AICE? ¿Cómo?

9. ¿Consideran que la calidad de implementación del proyecto puede mejorar? ¿Cómo?

Existe una intención de mejora siempre por medio de la retroalimentación de las experiencias en el campo.

10. ¿Quiénes definen las metodologías (técnicas de abordaje a requerimientos de beneficiarios) a ser implementadas por los funcionarios?

Se definen las metodologías desde la coordinación con participación del equipo.

Son 7 personas involucradas en el proyecto

Anexo 3

2008 Año de la Democracia, el Estado de Derecho y Vigencia de los Derechos Humanos

Buenos Aires,

VISTO el Expediente N°....., la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Ley N° 120 del GCBA; el Decreto N° 500/GCBA/2008; el Decreto N° 266/GCBA/2003; el Decreto N° 1249/GCBA/2004 y sus modificatorias;

CONSIDERANDO

Que en su artículo 24, la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires establece que la Ciudad debe fomentar la vinculación de la educación con el sistema productivo, capacitando para la inserción y reinserción laboral.

Que en sus artículos 40 y 44, la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires reafirma la competencia local en relación a la generación de políticas destinadas a la creación de empleo, teniendo en cuenta la capacitación y promoción profesional con respeto de los derechos y demás garantías de los trabajadores, al tiempo que garantiza a la juventud la igualdad real de oportunidades y el goce de sus derechos a través de acciones positivas que faciliten su integral inserción política y la promoción del acceso al empleo;

Que la ley de Empleo N° 120 establece que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tiene como criterio principal de sus políticas sociales y económicas propender al pleno empleo de los trabajadores que la habitan, promover las más eficientes formas de empleo, entendido éste como situación social jurídicamente configurada, promover la capacitación para el trabajo y fomentar la mejora de las condiciones laborales y del nivel de vida;

Que por el Decreto N° 266/GCBA/2003 se aprobó el Programa Aprender Trabajando que dotó al sistema educativo de un marco regulatorio para facilitar el control y la revalorización del conocimiento como elemento sustantivo de las relaciones económicas y sociales.

Que el mencionado Programa será el vehículo normativo a través del cual se organizarán y certificarán las prácticas laborales de los alumnos que participen del proceso a través de pasantías educativo-laborales y emprendimientos productivos.

Que por el Decreto N° 1249/GCBA/ 2004 se creó el Programa Empleo Joven, que tiene por objeto mejorar la empleabilidad de los jóvenes residentes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en especial de aquellos que se encuentren desocupados, en una situación económica precaria, fuera del sistema de educación formal y con bajos niveles de calificación.

Que resulta necesario articular las acciones de formación profesional y capacitación laboral que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires ofrece a través de los distintos Programas a fin de contribuir a la consolidación de un Sistema de Formación Profesional, que permita a los ciudadanos el acceso a una educación profesional certificada por el Organismo competente y reconocida en el mundo productivo.

Que por el Decreto N° 500/GCBA/2008 se creó la Dirección de Formación Técnico Superior dependiente de la Subsecretaría de Inclusión Escolar y Coordinación Pedagógica, cuya función es administrar las acciones formativas impartidas en el marco de las Coordinaciones de Educación No Formal, Formación Profesional y Formación Técnica Superior, así como desarrollar la integración de las calificaciones mediante un referente de competencias que oriente las acciones formativas hacia las necesidades de calificación que requieren los procesos productivos y la evolución del mercado de trabajo.

Que los avances científicos y tecnológicos conllevan una continua transformación del mercado de trabajo y de las relaciones de los sujetos involucrados, que colocan al sistema educativo frente al desafío de preparar a los jóvenes para transitar exitosamente su incorporación al mundo laboral.

Que el segmento joven de la sociedad es uno de los más afectados por la desocupación.

Que el Estado debe estar presente para fomentar la terminalidad educativa en el nivel de enseñanza media y la capacitación profesional del joven para garantizar la igualdad de oportunidades.

Que es preciso involucrar a organizaciones empresariales, sindicales, gubernamentales y no gubernamentales en el proceso de formación, perfeccionamiento y calificación de los jóvenes aportando sus espacios y el acceso a las tecnologías del mercado de trabajo actual.

Que en virtud de lo expuesto se propicia la creación de un Programa, que pretende facilitar la transición entre el mundo educativo y el mundo del trabajo a través de acciones de inclusión social, inclusión educativa e inclusión productiva.

Que en ese contexto, resulta asimismo necesaria la asignación de fondos, bajo la modalidad de Caja Chica, que posibilite el financiamiento de los gastos operativos que demande la gestión del Programa para el cumplimiento de sus objetivos.

Por ello y de conformidad con lo establecido en los arts. 102 y 104 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires,

**EL JEFE DE GOBIERNO
DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES
DECRETA**

- Art. 1°.- Créase en el ámbito del Ministerio de Educación, el Programa “Estrategia Joven” de conformidad con los objetivos y las pautas que se fijan en el Anexo I del presente decreto, que a todos sus efectos forma parte integrante del mismo.
- Art. 2°.- Designase, como Autoridad de Aplicación del Programa creado por el artículo 1°, al Ministro de Educación y a la Dirección de Formación Técnico Superior, dependiente de la Subsecretaría de Inclusión Escolar y Coordinación Pedagógica, como su Unidad Ejecutora.
- Art. 3°.- Facúltase al Señor Ministros de Educación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a dictar las normas reglamentarias e interpretativas y los actos administrativos necesarios, como así también a suscribir los acuerdos y/o convenios que sea menester, ya sea con organismos públicos o privados.
- Art. 4°.- La Autoridad de Aplicación procederá a coordinar, a través de la Unidad Ejecutora, con los Ministerios de Desarrollo Social de Desarrollo Económico las acciones de inclusión social e inclusión productiva previstas para la ejecución del Programa que se crea por el artículo 1° del presente.
- Art. 5°.- Créase en el marco del Programa creado por el artículo 1°, el Consejo del Diálogo Social cuya función será la de establecer consensos programáticos para su implementación, promover y difundir sus alcances y contribuir a la gestión y el monitoreo de sus acciones. El Consejo estará integrado por representantes del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, del sector empresarial, del sector de los trabajadores, de la sociedad civil y del ámbito académico, en acuerdo con los criterios que se establecerán en la reglamentación de su funcionamiento.
- Art. 6°.- El gasto que demande el cumplimiento del presente Decreto se imputará a las partidas correspondientes a la jurisdicción 55, unidad ejecutora 561, programa 17, sub programa 8.
- Art. 7°.- Establécese en la suma de \$10.000 (pesos diez mil) el monto de la Caja Chica de la que podrá disponer la Unidad Ejecutora del Programa, renovables hasta en 12 veces por año, siempre que se haya efectivizado la rendición de las erogaciones a la autoridad pertinente, para afrontar los gastos operativos de la misma.
- Art. 8°.- El presente decreto es refrendado por los Señores Ministros de Educación y de Hacienda, y por el Señor Jefe de Gabinete de Ministros.
- Art. 9.- Dése a Registro, publíquese en el Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires y, para su conocimiento y demás efectos, remítase a los Ministerios de Educación (Subsecretaría de Inclusión Escolar y Coordinación Pedagógica), de Desarrollo Social, de Desarrollo Económico y de Hacienda. Cumplido, archívese.

DECRETO N° 1085/GCBA/2008

**“ANEXO I”
Programa “Estrategia Joven”**

Artículo 1º: El Programa “Estrategia Joven” tiene los siguientes objetivos:

- a. Facilitar la inclusión educativa.
- b. Propiciar la terminalidad educativa.
- c. Disminuir la deserción escolar.
- d. Mejorar las condiciones de inserción laboral de los jóvenes.

Artículo 2º: El Programa Estrategia Joven está destinado a todos los/as jóvenes que residan en el territorio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que tengan entre 16 y 25 años de edad al 30 de junio del año correspondiente.

Sin perjuicio de ello, los instrumentos y beneficios del Programa podrán, por decisión de la Autoridad de Aplicación y previa reglamentación de su participación, extenderse a otros grupos de población que requieran ser sujetos de políticas de inclusión social, educativa y laboral.

Artículo 3º: Tendrán prioridad para la asignación de los beneficios asociados al programa, aquellos/as jóvenes que no hayan completado sus estudios secundarios y busquen activamente mejorar su situación laboral y aquellos/as que, habiéndolos completado, no se encuentran cursando estudios en establecimientos educativos y persiguen idéntico fin.

En aquellos casos en que surjan dudas respecto de la aplicación de estos criterios, dicha asignación será realizada exclusivamente por las autoridades de la Unidad Ejecutora.

Artículo 4º. Las/os jóvenes participarán de un proceso de orientación y serán convocados por el interés que ellos reconozcan tener para participar de un proceso de inclusión asociado a la formación profesional en alguno de los sectores de actividad económica que oportunamente indique la Unidad Ejecutora.

Artículo 5º. A efectos de lo establecido en el artículo precedente, el Programa celebrará convenios con instituciones de la comunidad para constituir centros integrados de orientación. El Ministerio de Educación elaborará, para ello, los requisitos y estándares que estos centros deben satisfacer. Los mencionados convenios incluirán planes de trabajo detallando objetivos, plazos y mecanismos de petición y rendición de cuentas sobre su cumplimiento.

El Programa procurará que estos centros incorporen servicios de orientación a las/os jóvenes, vinculados al acceso a otras prestaciones sociales, culturales, deportivas, laborales y otras que el Gobierno de la Ciudad brinde a través de otras dependencias y organismos.

Artículo 5º. Los jóvenes que, una vez concluido el proceso de orientación, estén en condiciones de insertarse educativamente, podrán inscribirse en las acciones de formación del Ministerio de Educación relacionadas con el eje educación-trabajo y/o en acciones de terminalidad educativa.

Artículo 6°. Los jóvenes podrán participar de diversas actividades de tutoría a lo largo del proceso de educación, formación e inserción laboral:

- Tutorías de inclusión social: destinadas a aquellos jóvenes que presenten problemáticas de índole social que les impidan sostener un proceso de formación.
- Tutorías de inclusión educativa: funcionarán en espacios áulicos grupales y su objetivo será tener contacto directo con los jóvenes y ofrecerles asesoramiento respecto del desarrollo de su formación.
- Tutorías de inclusión productiva: un equipo de tutores de trayecto trabajarán con los jóvenes las problemáticas específicas del sector productivo en el que se estén formando.

Artículo 7°. Las empresas que abran vacantes para la realización de prácticas laborales de formación en el puesto de trabajo, firmarán compromisos de intención para la inserción laboral para un porcentaje de los alumnos que finalicen sus prácticas exitosamente.

Artículo 8°. Para promover la participación de empresas y organizaciones que generen vacantes para la realización de prácticas laborales de formación en el trabajo el programa alentará la creación de Consejos Locales de Promoción del Empleo de Jóvenes. Estos consejos estarán vinculados con los centros integrados de orientación y tendrán por finalidad difundir los alcances del programa entre las empresas y organizaciones, promover su adhesión al mismo, establecer códigos de conducta para la organización de las prácticas, brindar asesoramiento para su implementación y evaluación y brindar orientaciones a los centros educativos en materia de contenidos requeridos de la formación.

Artículo 8°. Los jóvenes participantes del Programa de Estrategia Joven podrán acceder a una beca mensual y/o a un monto por gastos de traslado, dependiendo el otorgamiento de los mismos del tramo del trayecto educativo-laboral en que se encuentren y demás condiciones personales, que serán evaluadas por la Unidad Ejecutora del Programa.

Artículo 9°. La Unidad Ejecutora llevará adelante las acciones de seguimiento del Programa, tendientes a asegurar el cumplimiento de los objetivos propuestos, con sujeción a lo aquí dispuesto y a las normas que al respecto se dicten.

Bibliografía

- Ainsworth, J. W., & Roscigno, V. J. (2005). Stratification, School-Work Linkages and Vocational Education. *Social Forces*, 257-284.
- Armijo, M. (2011). *Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público*. Santiago: ILPES.
- Asociación Internacional de Ciudades Educadoras. (2009). *Carta de Ciudades Educadoras*. Barcelona: AICE.
- Asociación Internacional de Ciudades Educadoras. (2018, Julio 12). *¿Quién somos?* Retrieved from Asociación Internacional de Ciudades Emprendedoras: <http://www.edcities.org/quien-somos/>
- Balardini, S. (2000, Septiembre). DE LOS JOVENES, LA JUVENTUD Y LAS POLITICAS DE JUVENTUD. *Última década, N° 13*, 11-24.
- Balk, W. L., & Calista, D. J. (2001, September). A Framework for Professional Action in Government: A Facts and Values Perspective. *Public Performance & Management Review*, 25, 88-104.
- Barzelay, M., & Cortazar Velarde, J. (2004). *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social*. Washington D.C.: INDES.
- Bassi, M., Busso, M., & Muñoz, J. S. (2013). *Is the Glass Half Empty or Half Full? School Enrollment, Graduation, and Dropout Rates in Latin America*. Washington D.C.: BID.
- Becker, G. (1993). *Human Capital a Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*. Chicago and London: University of Chicago Press.
- BID. (2017, Octubre 30). *BID Mejorando Vidas*. Retrieved from Ciudades Sostenibles Blog: <https://blogs.iadb.org/ciudadessostenibles/2017/10/30/8-temas-que-deben-cuidar-las-ciudades-para-mejorar-su-calidad-de-vida/>
- Birkland, T. A. (2011). *An Introduction to the Policy Process Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. London and New York: Routledge Taylor & Francis Group.
- Bitar, S. (2014). *Las tendencias mundiales y el futuro de América Latina*. Santiago: CEPAL.
- Bonnefoy, J. C. (2006, Marzo). *Políticas Presupuestarias y Gestión por Resultados*. Retrieved from CEPAL: <https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/2/23992/Indicadores%20de%20Desempe%C3%B1o.pdf>

- Camarasa Casterá, J. (2004, Abril). La Calidad en la Administración Pública. *Educación en el 2000*, 9-20.
- Cambón, A. M. (2015, Mayo 11). *Centro de documentación*. Retrieved from Instituto de Salud Pública- Ministerio de Salud-República de Chile:
http://www.ispch.cl/sites/default/files/INDICADORES_A.pdf
- Casterá Camarasa, J. J. (2004). La Calidad en la Administración Pública. *Educación en el 2000* , 9-20.
- CEPAL. (2011, Mayo 13). *Gestión Pública*. Retrieved from CEPAL/ILPES:
https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/43323/LW_Polpub_antigua.pdf
- Costa, J. M., & Lacroze, L. (2017, Octubre 10). Dos de cada tres estudiantes del exterior eligen la universidad pública. Buenos Aires, CABA, Argentina.
- COTEC. (2012). *Hacia una Planificación Pública Innovadora*. Madrid: Fundación Cotec para la Innovación Tecnológica.
- Cué, C. E., & Rebossio, C. (2015, Junio 24). Argentina, un país sin datos oficiales fiables. Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.
- Dávila Leon, O., & Silva, C. (1999, Septiembre 11). *Políticas de juventud y su expresión en lo local*. Retrieved from Última Década:
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19501113>
- DASSC. (2002). *Complementary Educational Services: Essential to Success*. Québec: Gouvernement du Québec Ministère d'Éducation.
- Dimant, R., & Prainito, S. (2018, 11 30). Entrevista sobre planificación en la fase de implementación del proyecto CSEO. (S. Mier, Interviewer)
- División de Desarrollo Social, CEPAL. (2004, Agosto). *Red de Desarrollo Social de América Latina y el Caribe*. Retrieved from Naciones Unidas CEPAL:
<https://dds.cepal.org/redesoc/portal/publicaciones/ficha/?id=242>
- Estrategia Joven . (2017). *Informe de Gestión 2017*. Buenos Aires: Gobierno Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Etchenique, M. B. (2017, Abril 15). *La población porteña Buenos Aires, tierra de migrantes: 4 de cada 10 de sus habitantes nacieron en otro lado*. Retrieved from Clarín:
https://www.clarin.com/ciudades/buenos-aires-tierra-migrantes-10-habitantes-nacido_0_B1Az9taal.html
- Fernández Arroyo, N., & Schejtman, L. (2012). *Planificación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: CIPEC.
- GCABA. (2008). *Decreto 1085/08*. Buenos Aires: Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

- Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2016). *Presupuesto 2017*. Buenos Aires: Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2018, July 11). *Organigrama*. Retrieved from Buenos Aires Ciudad: http://www.buenosaires.gob.ar/organigrama/min_educacion.php?menu_id=10809
- Hidalgo Molina, G. (1991). La importancia de la planificación estratégica de la informática en un sistema de enseñanza a distancia. *Revista Iberoamericana de Educación a Distancia*, 3, 7-18.
- Hill, M., & Hupe, P. (2002). *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*. London: SAGE Publications.
- Jaime, F. M., Dufour, G., Alessandro, M., & Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jaureche.
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., & Hill, M. (2007). Policy implementation. In P. Knoepfel, C. Larrue, F. Varone, & M. Hill, *Public policy analysis* (pp. 187-219). Bristol: Policy Press at the University of Bristol.
- Kvale, S. (2011). *Las Entrevistas en Investigación Cualitativa*. Madrid: Ediciones Morata.
- La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A., & Vishny, R. (1999). The Quality of Government. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 222-279.
- LaPoint, V. (2006). Reviewed Work(s): Supplementary Education: The Hidden Curriculum of High Academic Achievement by Edmund W. Gordon, Beatrice L. Bridglall and Aundra Saa Meroe. *The Journal of Negro Education*, 676-677.
- Laws, D., & Hajer, M. (2006). Policy in Practice. In M. Moran, M. Rein, & R. E. Goodin, *The Oxford Handbook of Public Policy* (pp. 409-424). Oxford: Oxford University Press.
- Lechner, M. (2000). An Evaluation of Public-Sector-Sponsored Continuous Vocational Training Programs in East Germany. *The Journal of Human Resources*, 347-375.
- Lipsky, M. (2010). *Street Level Bureaucracy The Dilemmas of the individual in Public Services*. New York: The Russer Sage Foundation.
- Máttar, J., & Cuervo, L. (2017). *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: enfoques, experiencias y perspectivas*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martinez Nogueira, R. (2002). Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las unidades ejecutoras. *Reforma y Democracia*, 1-24.

- Mathos Ruiz, R. (2018, Junio 20). La Argentina alcanzó la categoría de mercado emergente y se abre la puerta a la llegada de capitales externos. *La Nación*, pp. <https://www.lanacion.com.ar/2145413-la-argentina-alcanzo-la-categoria-de-mercado-emergente-y-se-abre-la-puerta-a-la-llegada-de-capitales-externos>.
- Matland, R. E. (1995). Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 145-174.
- MIMP. (2007, Diciembre 5). *Informes y Publicaciones*. Retrieved from Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables: https://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dgignd/cursosformacion/curso_modulo4.pdf
- Ministerio de Educación. (2009). *Orientación Educacional Vocacional en séptimo grado El rol de la escuela ESCUELA PRIMARIA*. Buenos Aires: Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Ministru Kabinets. (2007, November 25). *Public Planning Gidelines*. Retrieved from Cabinet of Ministers: https://www.mk.gov.lv/sites/default/files/editor/policy_planning_guidlines.pdf
- Moreira-Mora, T. (2007). Perfil sociodemográfico y académico de estudiantes en deserción del sistema educativo. *Actualidades en Psicología*, 145-165.
- OIM. (2017, 12 20). *International Organization for Migration Online Bookstore*. Retrieved from Publications IOM: <http://publications.iom.int/>
- OIT. (2018, 06 23). *OIT Organización Internacional del Trabajo*. Retrieved from Normas del Trabajo: www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/employment-policy/lang--en/index.html
- Oketch, M. (2014). *Education policy, vocational training, and the youth in Sub-Saharan Africa*. Helsinki: World Institute for Development Economics Research.
- Oszlak, O. (2015). Políticas públicas y regímenes políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. In CAF, *Capacidades estatales Diez textos fundamentales* (pp. 155-216). Buenos Aires: CAF.
- Oszlak, O. (2015). Políticas públicas y regímenes políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. In CAF, *Capacidades Estatales Diez textos fundamentales* (pp. 155-216). Buenos Aires: Corporación Andina de Fomento.
- Pascual, L. (2006). La escolarización Primaria en Argentina. In F. Terigi, *Diez Miradas Sobre la Escuela Primaria* (pp. 55-84). Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

- Patrinos, H. (2016, Mayo 27). *Voces, perspectivas del desarrollo*. Retrieved from Banco Mundial: <https://blogs.worldbank.org/voices/es/por-que-la-educacion-es-importante-para-el-desarrollo-economico>
- Peters, G. (2015). La política y la administración pública. In CAF, *El valor estratégico de la gestión pública Trece textos para comprenderla* (pp. 347-398). Buenos Aires: CAF.
- Prainito, S., & Dimant, R. (2017, 07 26). Entrevista inicial para el análisis del programa Estrategia Joven. (S. Mier, Interviewer)
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (2015). Complejidad de la acción conjunta. In CAF, *El valor estratégico de la gestión pública. Trece textos para comprenderla* (pp. 541-578). Buenos Aires: Corporación Andina de Fomento.
- Reyes, I. d. (2015, Diciembre 17). *La abrupta devaluación del peso argentino de más del 30% en un solo día*. Retrieved from BBC News: https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/12/151217_argentina_fin_cepo_devaluacion_irm
- Rivas, A. (2015). *América Latina después de PISA : lecciones aprendidas de la educación en siete países 2000-2015*. Buenos Aires: CIPPEC-Natura-Instituto Natura.
- Roth, A.-N. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos*, 67-91.
- Rothstein, B. (1998). *Just Institutions Matter The moral and political logic of the universal welfare state*. New York: Cambridge University Press.
- Sabatier, P. (1986). Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy*, 21-48. Retrieved from <http://www.jstor.org.proxy.library.georgetown.edu/stable/3998354>
- Saini Badwal, K. (2009). What is supplementary education? *Bulletin*, 1-3.
- Sandoval, C., Sanhueza, A., & Willner, A. (2015). *La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad Las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar*. Santiago: CEPAL.
- Stein, E., & Tommasi, M. (Julio de 2006). La política de la Política Pública. *Política y Gobierno*, págs. 393-416. Obtenido de Política y Gobierno CIDE.
- Tafari, R., Roggeri, M., Chiesa, G., & Gaspio, N. (2012, Noviembre). La Educación Superior en Argentina. *Revista de Salud Pública*, 70(XVI), 56-70.
- Terrile, S. (2018, Junio 21). Argentina, mercado emergente: Qué lugar ocupa cada nación y los países vecinos en la clasificación. *La Nación*, pp. <https://www.lanacion.com.ar/2145408-que-lugar-ocupa-cada-nacion-y-los-paises-vecinos-en-la-clasificacion>.

- UEICEE. (2018, Marzo 12). *Unidad de Evaluación Integral de la Calidad y Equidad Educativa*. Retrieved from Buenos Aires Ciudad:
<http://www.buenosaires.gob.ar/calidadyequidadeducativa>
- UNESCO. (2013). *Situación Educativa de América Latina y el Caribe: Hacia la educación de calidad para todos al 2015*. Santiago: UNESCO-Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe.
- UNESCO. (2016). *RECOMENDACIONES DE EN AMÉRICA LATINA EN BASE AL TERCE*. Santiago: UNESCO.
- Universidad de Córdoba. (2013, Septiembre 21). Diseño de Encuestas. Córdoba, Andalucía, España. Retrieved from
http://www.uco.es/zootecniaygestion/img/pictorex/09_13_21_sesion_6.pdf
- USAID. (2006). *Complementary Education Programs in ADEA Countries*. Paris: Association for the Development of Education in Africa (ADEA).
- UVMF. (2015, Mayo 27). *Planificación*. Retrieved Septiembre 2018, from Universidad Virtual de Salud Manuel Fajardo:
http://uvsfajardo.sld.cu/sites/uvsfajardo.sld.cu/files/19_planificacion.pdf
- Wenger, É. (2000). *Communities of Practice: Learning, Meaning, and Identity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Winter, S. C. (2006). Implementation. In B. G. Peters, & J. Pierre, *Handbook of Public Policy* (pp. 151-166). London: SAGE Publications.
- World Bank. (2007). *A Decade of Measuring the Quality of Governance*. Washington D.C.: the International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.
- Yin, R. K., & Heald, K. A. (1975, September). Using the Case Survey Method to Analyze Policy Studies. *Administrative Science Quarterly*, 20(3), 371-381.
- Zimmer-Gembeck, M. J., & Mortimer, J. T. (2006). Adolescent Work, Vocational Development, and Education. *Review of Educational Research*, 76, 537-566.