

Diseño de Evaluación del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo

EVALUAR BAJO EL ENFOQUE DE LA TEORÍA DEL PROGRAMA
DESDE TRES PERSPECTIVAS DIFERENTES

ALEJANDRO DANIEL RODRÍGUEZ ÁLVAREZ

Tabla de contenido

1-Introducción	3
2-Mapa del Diseño de Evaluación	4
SECCIÓN 1.....	5
3-Contextualización del Objeto de Evaluación.....	5
3.1-El Empleo Juvenil en Argentina.....	5
3.2-Las características del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo	8
3.2.1-Curso de Introducción al Trabajo:	9
3.2.2-Terminalidad Educativa:	9
3.2.3-Formación Profesional:	9
3.2.4-Certificación de Competencias Laborales:	10
3.2.5-Prácticas Calificantes/Entrenamiento para el Trabajo:	10
3.2.6-Generación de un emprendimiento propio:	10
3.2.7-Apoyo a la búsqueda de empleo:	11
3.2.8-Intermediación Laboral:	11
3.2.9-Apoyo a la Inserción Laboral:	11
SECCIÓN 2.....	14
4-Fundamentación de la Evaluación	14
SECCIÓN 3.....	16
5-Metodología.....	16
SECCIÓN 4:	18
6-Conceptualización de la Teoría del Programa y diagramación de tres perspectivas de la ToC del JMyMT	18
6.1-Evaluación Basada en la Teoría del Programa o teoría del cambio	18
6.2 La Teoría del Programa JMyMT bajo tres perspectivas:	20
6.2.1-Casual Loop Diagram:	21
6.2.3-Matriz de Evaluación Causal Loop:	23
6.2.4-ToC Logic Model:.....	27
6.2.5-Matriz de Evaluación ToC Logic Model:	29
6.2.6-Diagrama de la Teoría del Programa Perspectiva Sistémica:.....	33

6.2.7-Matriz de Evaluación Teoría del Programa Perspectiva Sistémica:	35
SECCIÓN 5.....	39
7-Análisis de la Evaluación del JMyMT orientada por la Teoría del Programa en tres perspectivas diferentes	39
7.1-Objetivos de Evaluación para según la teoría del Causal Loop:.....	39
7.2-Objetivos de la Teoría del Programa del ToC Logic Model:	41
7.3-Objetivos de la Teoría del Programa bajo enfoque sistémico:	42
7.4-Enfoque Metodológico Causal Loop ToC:	43
7.5-Enfoque Metodológico ToC Logic Model:.....	44
7.6-Enfoque Metodológico ToC con Perspectiva Sistémica:.....	45
7.7-Comparación de las tres perspectivas	47
8-Conclusiones:	49
9-Bibliografía	51

1-Introducción

El objetivo del presente documento es delinear un diseño de Evaluación del Programa de Empleo y Formación “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo” del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la República Argentina basado en el enfoque de la Teoría del Programa o Teoría de Cambio.

La intención es realizar tres diseños evaluativos basados en tres perspectivas diferentes de la teoría del Programa o Teoría del Cambio para posteriormente definir cuál es el enfoque más adecuado para evaluar el programa dependiendo de los propósitos evaluativos que se tengan.

Considerando que la evaluación de programas basada en la teoría es *“un proceso que en primer lugar identifica cómo funciona la intervención y qué resultados pretende obtener construyendo un modelo teórico del programa”* (Ligero Lasa Juan Andrés, 2015; pág. 46-47), lo primero que se debe realizar es identificar teorías del programa a través de la revisión de la documentación del Jóvenes y otros documentos ministeriales. La idea es identificar tres diferentes teorías para poder evaluar diferentes aspectos del Jóvenes y luego realizar una comparación entre estas diferentes perspectivas para determinar que permite iluminar cada una de ellas.

Dada la poca cultura evaluativa que existe en la Administración Pública argentina, resulta pertinente realizar una evaluación del Jóvenes desde una perspectiva más integral como habilita la evaluación basada en la Teoría del Programa o del Cambio. Es necesario saber cómo son y qué resultados obtienen las intervenciones públicas destinadas a esta población objetivo, quizás la de mayor vulnerabilidad social.

Resulta evidente que el Programa Jóvenes busca como primer resultado mejorar la empleabilidad y la inserción laboral de esta población etaria. En cada una de las tres teorías del programa elaboradas se han identificado estos objetivos o resultados esperados. En algún caso se ha diagramado otros resultados indirectos que son susceptibles de evaluar tanto su cumplimiento como la lógica causal que los encadena con

resultados directos. En otros casos se han diagramado de forma integral y explícita la estructura, los procesos y resultados para indagar la relación causal o el modelo lógico que entrelaza a estas dimensiones del programa. Es decir, se diseñaron diagramas de teorías del programa que resultan útiles para analizar los resultados de diferente nivel, la teoría, la implementación, las estructuras y las relaciones causales entre las dimensiones del Programa Jóvenes.

Dadas la dificultad que conlleva evaluar un programa que se implementa a nivel nacional en varios puntos de Argentina, decidí que la mejor opción es diseñar una evaluación piloto en la ciudad de Buenos Aires, con las usuarias del Jóvenes que finalizaron su participación en el programa en el año 2017.

2-Mapa del Diseño de Evaluación

El presente documento se organiza en 5 secciones. En la primera sección desarrollaré la contextualización y describiré las características del objeto de evaluación. En la sección 2 expondré la fundamentación de la evaluación y detallaré los propósitos evaluativos. A continuación, en la Sección 3, se explicitará la metodología que utilizaré para diseñar y realizar la evaluación del Programa. Siguientemente, en la sección 4, se encuentra la conceptualización de la Teoría del Programa o Teoría del Cambio junto con los diagramas de las tres técnicas diferentes elegidas para describir la ToC y la presentación de cada una de las matrices de evaluación elaboradas. Finalmente en la Sección 5 se analizará comparativamente cada uno de los tres enfoques diferentes describiendo sus respectivos objetivos evaluativos y se detallará las conclusiones a las cuales arribé eligiendo la aproximación más adecuada para evaluar el programa.

SECCIÓN 1

3-Contextualización del Objeto de Evaluación

3.1-El Empleo Juvenil en Argentina

La tasa de desempleo juvenil en Argentina es de las más altas de América Latina, la tasa de participación laboral juvenil está decreciendo y la tasa de deserción en la escuela secundaria arroja resultados dramáticos.

Los jóvenes representan en Argentina como en otras partes de América Latina, a uno de los sectores más vulnerables de la sociedad. Su particular situación de riesgo hace necesarias políticas públicas orientadas a la resolución de su problemática particular.

En los últimos 25 años en la Argentina el empleo juvenil se caracterizó por tener unas características persistentes más allá de las coyunturas políticas y económicas cambiantes: la tasa de desempleo y la precariedad laboral son significativamente mayores a las de los adultos y los ingresos de los jóvenes son también menores a los de los adultos. *(Jacinto, Claudia: 2018).*

Según Informes del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la República Argentina, la tasa de desempleo de jóvenes entre 16 y 24 años en el tercer trimestre del 2017 era 3,7 veces más alta que la de los trabajadores adultos y los y las jóvenes representan al casi 40% de los desocupados totales. *(Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social: 2017).*

Asimismo, las jóvenes son el grupo etario donde más se concentra el déficit de trabajo decente. La predominancia de la precariedad y la

inestabilidad en los jóvenes que participan del mercado laboral es persistente. (Bertranou, F. y Casanova, L.; 2015).

Es decir, el alto desempleo y precariedad laboral o informalidad laboral en las jóvenes son características persistentes en Argentina en los últimos 25 años más allá de las diferentes coyunturas políticas y económicas.

Incluso se puede afirmar que Argentina tiene valores inferiores al promedio regional en cuanto a tasa de desempleo, informalidad laboral y tasa de actividad para este grupo etario. (Berniell, L. y De la Mata, D.; 2017). Los indicadores laborales de los jóvenes argentinos son inferiores a los del promedio de América Latina.

Por otro lado, casi el 100 % de los jóvenes de los sectores económicos más desfavorables entran en el mercado laboral como trabajadores desocupados, asalariados informales y cuentapropistas. (Ibíd.; pag.9).

Una de las causas que explican la realidad sociolaboral de los y las jóvenes en Argentina es un grave déficit en competencias y habilidades, cuya causa es en parte por la enorme cantidad de personas de este grupo social que no termina el colegio secundario obligatorio. *"En promedio, y para el grupo de jóvenes de entre 18 y 25 años, apenas el 62% ha completado el ciclo secundario."* (Ibíd.; pág.16).

Podemos decir que las jóvenes representan a un grupo social en Argentina que en desde finales de los años 80 reúnen las siguientes características: altas tasas de desempleo, grandes déficits de trabajo decente y baja tasa de graduación de la escuela secundaria obligatoria.

Según especialistas en la temática empleo juvenil, como por ejemplo Santiago Boffi, investigador de la UBA: *"Existen dos cuestiones principales a resolver: en primer lugar, ¿cómo incrementar los niveles de finalización de la escuela secundaria?; y en segundo término, ¿cómo vincular a los jóvenes con el empleo?"* (Boffi, Santiago: 2015)

En Argentina, las primeras respuestas de política pública a esta problemática se dieron en los 90. Emergieron las primeras políticas activas de empleo promovidas por los organismos multilaterales de crédito. (Jacinto, Claudia: 2018).

Estas políticas de los años 90 destinadas a los y las trabajadores jóvenes se basaban en la hipótesis de que el problema residía en un déficit formativo y que desarrollando proyectos de formación se podría superar estas barreras para el empleo joven. El déficit en capital humano podría resolverse si los y las jóvenes se esforzaban realizando capacitación laboral. De esta manera iban a tener más oportunidades laborales en relación de dependencia en trabajos semi-calificados. (Ibíd:2018).

Sin embargo, a partir de los años 2000 comienza a emerger un concepto de empleabilidad más complejo, multidimensional. Se trataba de un nuevo enfoque basado en derechos donde se daba centralidad al Estado como principal responsable de las políticas públicas para el empleo. Las políticas públicas eran pensadas más en un sentido de universalización de la protección social y la integralidad de diferentes tipos de políticas. Se pretendía dejar atrás la idea de políticas sociales focalizadas características de la década anterior. (Ibíd:2018).

Se complejizaron y ampliaron de esta manera las causas del desempleo juvenil y por lo tanto, la respuesta de las políticas públicas para afrontar esta problemática social adquirió una nueva matiz multidimensional.

Siguiendo a la socióloga e investigadora Claudia Jacinto, especializada en juventud, educación y trabajo: *"Se pasa entonces de la empleabilidad comprendida como un problema individual que podía resolverse por un programa de "capacitación más práctica", a una concepción de la empleabilidad como problema multidimensional, comprendiendo que su mejoramiento sobre la base de un conjunto de articulaciones de educación formal, no formal y experiencias laborales, que incluyen componentes de orientación socio-laboral y de desarrollo de competencias para la vida."* (Jacinto, Claudia: 2018; pág. 4-5).

El programa ***Jóvenes con Más y Mejor Trabajo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social*** se enmarca en este nuevo enfoque de empleabilidad multidimensional e integral desde su nacimiento en el 2008, como destaca Enrique Deibe, quien era el Secretario de Empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en ese momento: *"Es una decisión del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social la profundización de políticas de empleo hacia los jóvenes, para avanzar en la apertura de horizontes laborales*

de mayor calificación, oportunidades para completar los estudios del nivel que sea necesario, acceder a formación profesional y a procesos de entrenamiento para el trabajo, y generar alternativas para la creación de pequeñas empresas en forma individual o asociada.” (Deibe, Enrique: 2008; pág. 202).

3.2-Las características del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo

El **Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo** (PJMyMT) nace el 13 de mayo del 2008 con la Resolución 497/2008 y se enmarca en el **Plan Integral para la Promoción del Empleo “Más y Mejor Trabajo”** creado mediante la Resolución 256/2003 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Es una respuesta gubernamental a los problemas de empleo juvenil expuestos más arriba. Se trata de un dispositivo creado para mejorar la empleabilidad y promover la inserción laboral de las y los jóvenes trabajadores de 18 a 24 años, residentes permanentes en Argentina, que están desempleados y no finalizaron sus estudios primarios o secundarios. Es decir que los destinatarios de este programa son uno de los grupos más vulnerables de Argentina: las y los jóvenes desempleados sin estudios formales finalizados. Se estima que la participación en el programa dure 24 meses.

El principal objetivo del PJMyMT es *“generar oportunidades de inclusión social y laboral de las y los jóvenes a través de acciones integradas que les permitan identificar el perfil profesional en el cual deseen desempeñarse, finalizar su escolaridad obligatoria, realizar experiencias de formación y/o de prácticas calificantes en ambientes de trabajo, iniciar una actividad productiva de manera independiente o insertarse en un empleo.” (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social: Resolución N°497/2008)*

A los fines de cumplir con este objetivo el programa ofrece diferentes prestaciones por las cuáles las y los jóvenes que las realizan son remunerados mensualmente.

Las **prestaciones del programa JMyMT** son las siguientes:

3.2.1-Curso de Introducción al Trabajo:

Se trata de talleres de formación en competencias transversales (comunicacionales), genéricas (derechos y obligaciones laborales, concepto de trabajo y empleo, normas de seguridad e higiene)) y básicas (alfabetización digital). En este taller también reciben orientación laboral y el objetivo es que egresen del curso identificando un perfil profesional/laboral para continuar con el resto de las prestaciones del programa en base a un proyecto formativo/laboral pre-identificado. Reciben la orientación de una tutora/orientadora para construir su trayecto formativo/profesional. Duran dos meses.

3.2.2-Terminalidad Educativa:

Esta prestación tiene como objetivo que la participante del Programa concluya sus estudios primarios y/o secundarios bajo una modalidad acelerada.

3.2.3-Formación Profesional:

Se trata de cursos de formación en oficios basados en norma de competencia laboral o en el enfoque de competencias. Los cursos deben cumplir con los requisitos y criterios de calidad del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. La oferta de las acciones formativas se realiza a través de las Oficinas de Empleo municipales, las Gerencias de Empleo regionales y/o a través de las propias Instituciones de Formación Profesional. Su duración suele ser de 2 a 6 meses máximo.

3.2.4-Certificación de Competencias Laborales:

Se brinda la posibilidad de que las y los participantes con alguna experiencia laboral previa puedan hacer evaluar y certificar sus competencias laborales.

3.2.5-Prácticas Calificantes/Entrenamiento para el Trabajo:

Las participantes del JMyMT pueden realizar prácticas calificantes en ambientes de trabajo tanto para iniciar o completar su formación. Son prácticas laborales en empresas privadas o públicas que duran como máximo 6 meses y en las cuales las jóvenes deben cumplir entre 20hs y 30hs semanales. Son las Oficinas de Empleo quienes realizan la vinculación de las empresas con el Programa. Una vez que se acuerda con las empresas estas últimas deben realizar las ofertas de los puestos de trabajo disponibles para realizar el entrenamiento. Las empresas que están adheridas al programa de Entrenamiento para el Trabajo tienen beneficios fiscales.

3.2.6-Generación de un emprendimiento propio:

Se trata de brindar apoyo legal, técnico y financiero a aquellas participantes que quieran desarrollar un emprendimiento propio independiente ya sea de manera individual o asociada. Mediante esta prestación las usuarias del Jóvenes acceden a formación empresarial para el desarrollo de un plan de negocios y a un subsidio para iniciar el emprendimiento comprando equipamiento, insumos, herramientas de trabajo, etc.

3.2.7-Apoyo a la búsqueda de empleo:

Mediante el acompañamiento constante de un/a tutor/a, la usuaria del Jóvenes recibe apoyo al desarrollo de estrategias y establecimiento de metas para la búsqueda de empleo.

3.2.8-Intermediación Laboral:

Las Oficinas de Empleo de los diferentes municipios, identifican las demandas de los mercados laborales locales e informan a las usuarias del Jóvenes que cuentan con los perfiles y objetivos profesionales solicitados.

3.2.9-Apoyo a la Inserción Laboral:

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social realiza incentivos fiscales a las empresas para promover la contratación de participantes del Jóvenes durante un plazo máximo de 6 meses.

Las participantes reciben una remuneración por cada prestación realizada y son ellas las que deciden cual prestación realizarán.

El Programa JMyMT pertenece institucionalmente a la Secretaría de Empleo del MTEySS. La Secretaría tiene facultades para aprobar las normativas, las resoluciones y los convenios que se requieran para la implementación del Programa.

Se trata de un programa integral que buscan dar respuesta a las problemáticas de empleo y formación que enfrentan los y las jóvenes descritas más arriba. La Secretaría de Empleo cuenta con una serie de Direcciones y Coordinaciones con líneas de acción que generan las prestaciones que van a hacer las participantes del JMyMT. Es decir que todas las prestaciones del programa son generadas a partir de las iniciativas realizadas por otras áreas de la Secretaría quienes, a través

del Dialogo Social, articula acciones con otros actores tales como Gobiernos Municipales, Gobiernos Provinciales, Actores Sectoriales (Gremios y Cámaras Empresariales), Instituciones de Formación Privadas y Organizaciones de la Sociedad Civil.

El programa cuenta con una Coordinación de Nivel Central la cual está encargada de la coordinación general del programa y la articulación de acciones con los gobiernos y actores locales.

Por otro lado, las Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral (GECALES), dependientes de la Secretaría de Empleo, son una institución fundamental para el desarrollo territorial de las políticas de empleo y formación de la Secretaría. Hay al menos una Gerencia en cada provincia de Argentina y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Las Oficinas de Empleo Municipales, dependientes de los gobiernos locales, conforman la Red de Servicios de Empleo impulsada por el MTEySS. Desde las OE se presta atención personalizada, orientación laboral y se brinda información sobre el mercado laboral local y las ofertas formativas de la municipalidad. A través de ellas se accede a cursos de orientación y formación profesional y a los programas de empleo como el JMyMT.

Los jóvenes se pueden inscribir en el Programa JMyMT en la Oficina de Empleo principalmente pero también en las GECALES.

Las Oficinas de Empleo deben contar con un Área de Empleo Joven especializadas en este grupo social integrado por un Coordinador/Orientador, un Tutor, Formadores y Relacionistas con Empresas (Intermediador/a, Prospector/a Laboral).

El Coordinador/Orientador es el que coordina al equipo y dirige la implementación de las acciones

A cada usuaria se le asigna un/a Tutor/a que la acompaña durante toda su participación en el Programa hasta su desvinculación. El o la Tutor/a deberá hacer un seguimiento de la usuaria para monitorear su desarrollo en el Programa y brindarle apoyo en la construcción de su trayecto formativo/laboral.

Los formadores tienen la función de las acciones de capacitación en los talleres de orientación e introducción al mundo del trabajo.

Por último, los relacionistas tienen como objetivo vincularse con las empresas donde las participantes puedan realizar el entrenamiento para el trabajo o insertarse laboralmente.

Cabe señalar entonces que la implementación del programa se prevé como una realización articulada entre diferentes niveles de gobierno, Instituciones Educativas y de Formación, Gremios y Sindicatos, Empresas y Organizaciones de la Sociedad Civil.

SECCIÓN 2

4-Fundamentación de la Evaluación

Entre el 2008 y Julio del 2018 participaron del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo 1.266.597 personas de 18 a 24 años. En el año 2008 fueron 16.009 las participantes/usuarios del programa mientras que en lo que va del año 2018 suman ya 100.540 jóvenes. (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social: Julio 2018)

Más allá del aumento en la cobertura del JMyMT, las problemáticas del empleo juvenil persisten. Tal como lo mencioné anteriormente, las cifras e indicadores laborales para este grupo social siguen siendo dramáticas por lo cual es necesario saber no solo los resultados que se obtienen sino cómo es la intervención del programa y sus diferentes procesos.

En otras palabras, resulta necesario evaluar al Programa Jóvenes pero no únicamente medir sus resultados realizando una evaluación de “caja negra”. Tal como lo indiqué en la introducción, me parece necesario hacer una evaluación basada en la teoría del programa ya que este enfoque *“no solo busca saber si se han conseguido o no los resultados, sino también poder identificar los mecanismos causales que han conducido a ellos.”* (Ligero Lasa Juan Andrés, 2015; pág. 46-47). Evaluar los procesos y su implementación y si los mismos conllevan a los resultados esperados resulta muy relevante para tener una perspectiva más integral sobre una intervención o un programa también integral.

Para realizar una evaluación en este enfoque donde no solo se miden los resultados sino también la validez de las asunciones que vinculan procesos con resultados y relaciones causales entre los diferentes niveles de resultados (de corto plazo, de mediano plazo, de largo plazo), debemos comenzar con la revisión y análisis documental del Programa Jóvenes como Resoluciones, Artículos, Informes de Seguimiento, etc. Por otro lado, se requiere realizar también una revisión de evaluaciones pasadas que se han efectuado con respecto a este programa tanto por actores gubernamentales como Organizaciones de la Sociedad Civil.

De esta manera se puede identificar la teoría del programa o marco lógico identificando los resultados que se quieren obtener, constatar la lógica de implementación de procesos para conseguir esos resultados y las estructuras que dan sustento a esa intervención. (Ligero Lasa Juan Andrés, 2015).

Dada la complejidad del Programa y la amplitud del territorio argentino, considero que lo más conveniente es realizar una primera evaluación piloto del JMyMT en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con las usuarias y usuarios que egresaron en el año 2017, ya que transcurrido al menos un año desde que finalizaron su participación en el Jóvenes, los resultados e impactos son más susceptibles de ser evaluados.

Por otro lado, considerando que el Programa sigue en funciones año tras año desde el 2008, resulta conveniente realizar una evaluación para mejorar el programa y constatar si está funcionando tal como se lo diseñó, obteniendo los resultados proyectados en los objetivos y comprobando la hipótesis de intervención que vincula procesos con resultados y cadenas causales de resultados y medios y fines.

Es decir, que los propósitos evaluativos son tanto la mejora de la intervención como una "*comprensión en profundidad y contextualizada del programa y sus prácticas*". (Ligero Lasa Juan Andrés, 2015; pág. 15). O en otras palabras, el propósito es entender en profundidad como funciona y qué resultados obtiene el programa para poder mejorarlo

SECCIÓN 3

5-Metodología

Si bien la evaluación no se diferencia de la investigación en lo que respecta a las técnicas de recopilación y análisis de la información (Bustelo, María: 1999) sí se distingue la primera de la segunda en que los criterios y preguntas de evaluación se derivan del programa que se pretende evaluar. *"Mientras los investigadores pueden formular sus propias hipótesis, el evaluador debe convertir en preguntas de evaluación las preocupaciones del programa."* (Bustelo, María: 1999; pág. 8)

Considerando que esta evaluación se hará bajo el enfoque de la teoría del programa o teoría de cambio, los criterios y preguntas de evaluación tienen como guía las dimensiones propias de este enfoque: **estructura, procesos, resultados**. De esta manera, se intenta comprender el programa desde estas dimensiones y su interrelación. Es decir, el enfoque de la teoría del programa o del cambio permite no sólo emitir juicios sobre lo que sucede en cada una de las dimensiones del Jóvenes sino que también permite comprender la relación que existe entre cada una de ellas.

Asimismo, al haber diagramado la teoría del programa o del cambio del Jóvenes con Más y Mejor Trabajo a través de tres técnicas diferentes, los criterios y preguntas de evaluación son también variados y requieren de distintos enfoques metodológicos y técnicas de recopilación y de análisis de datos.

Por otro lado, el enfoque metodológico a adoptar en cada una de las tres perspectivas tendrá una aproximación mixta, utilizando tanto técnicas cuantitativas como cualitativas. Considero que ambos tipos de técnicas se pueden complementar para analizar tanto los procesos como los resultados del programa. Si bien tal como indica Carol Weiss, el método cuantitativo se utiliza generalmente para medir los resultados y el cualitativo para medir los procesos (Weiss, Carol: 1998), considero que se puede tener una mirada menos rígida y utilizar técnicas cualitativas para indagar sobre las percepciones de las egresadas del Jóvenes con

respecto, por ejemplo, a la mejora de su empleabilidad que ha producido el programa. Me parece interesante conocer la percepción de las usuarias del Jóvenes con respecto a los resultados que obtuvieron a través del programa vinculados a la adquisición de competencias, la mejora de la empleabilidad y la inserción laboral. Pienso que reflejar la experiencia de las usuarias con respecto a no solo los procesos sino también a los resultados en relación a los procesos del programa Jóvenes posibilitaría dar una mirada mucho más amplia y democrática sobre la intervención realizada.

Serán enfoques metodológicos constructivistas considerando que no hay una única realidad y que ésta es una construcción que difiere según la mirada de la coordinadora del programa, del empresario que contrata a las jóvenes, la tutora o la usuaria.

Tener en cuenta la percepción de los diferentes stakeholders y sobre todo, de las jóvenes usuarias del programa JMyMT me parece fundamental para comprender y mejorar la intervención. No obstante, siguiendo a Eisner, el considerar múltiples perspectivas no es incompatible con el *connoisseurship* del evaluador o evaluadora. (Eisner, Elliot W.:2012) La descripción, interpretación y evaluación de la evaluadora se enriquece al ampliar las perspectivas y miradas sobre el programa.

En otras palabras, el enfoque metodológico para las tres perspectivas de la ToC plantea la complementación de la metodología cuantitativa y la cualitativa destacando a las experiencias de las stakeholders como una forma de tener una mirada más integral y profunda de la realidad.

SECCIÓN 4:

6-Conceptualización de la Teoría del Programa y diagramación de tres perspectivas de la ToC del JMyMT

6.1-Evaluación Basada en la Teoría del Programa o teoría del cambio

La Teoría del Programa o Teoría del Cambio es una herramienta conceptual que hace explícita la lógica y cadena de suposiciones que sustenta a la intervención. Una gran ventaja de entender la teoría del programa es que permite al evaluador o evaluadora organizar la evaluación desplegando e ilustrando las suposiciones lógicas que componen a la hipótesis de la intervención. (Weiss, Carol: 1998). De esta manera se puede seguir la cadena de suposiciones y examinar si se están desarrollando al ejecutar el programa. Si el programa funciona como se espera el o la evaluadora puede explicar cómo y por qué, detallando los pasos y los procesos que llevaron a los resultados esperados. (Weiss, Carol: 1998).

La evaluación basada en la teoría del programa o del cambio ayuda a vincular y conectar los resultados con los procesos y actividades desarrollados por el programa. (Chen, Huey-Tysh y Rossi, Peter H.:1987).

Siguiendo a Weiss, utilizar al enfoque del programa o teoría del cambio para estructurar a la evaluación no solamente permite a la evaluadora llegar a conclusiones con respecto a los procesos y los resultados del Programa sino que también permite validar las suposiciones que vinculan a los procesos con los resultados. (Weiss, Carol: 1998).

Es decir, "la evaluación orientada por la teoría básicamente establece una secuencia de análisis que indaga sobre si el programa funciona o no y a que son debidos esos resultados" (Rogers y otros, 2000:10).

Por otro lado, siguiendo las pautas mencionadas por Juan Andrés Ligerio Lasa (Ligerio Lasa Juan Andrés, 2015; pág. 72-78), la evaluación basada

en la teoría del programa puede ser estructurada bajo las pautas siguientes:

A) Análisis de la Teoría del Programa:

- 1- Analizar si se están logrando el o los resultados deseados
- 2- Comprobar si se han logrado los productos
- 3- Constatar si existen vínculos entre los productos y los resultados

B) Análisis de la Teoría de la Implementación:

- 4-Indagar si los procesos han sido bien ejecutados o implementados según lo planificado y si los cambios en los resultados se explican por los procesos. Relación outputs-procesos
- 5- Verificar que procesos o fase de procesos explican cada uno de los resultados provocados por el programa

C) Análisis de la Estructura:

- 6-Analizar si se cuenta con los recursos necesarios y adecuados para poner en marcha a la intervención

D) Análisis global: teoría del cambio o de la acción:

- Analizar la cadena causal de medios y fines recorriendo el programa desde los resultados, pasando por los procesos y la estructura para saber dónde se falló o donde se encuentra la clave del éxito

Para identificar la teoría del programa, primero hay que realizar una revisión de la documentación de la intervención: resoluciones, leyes, ordenanzas, informes, artículos. Otro paso también es leer la literatura de investigación y evaluación del programa.

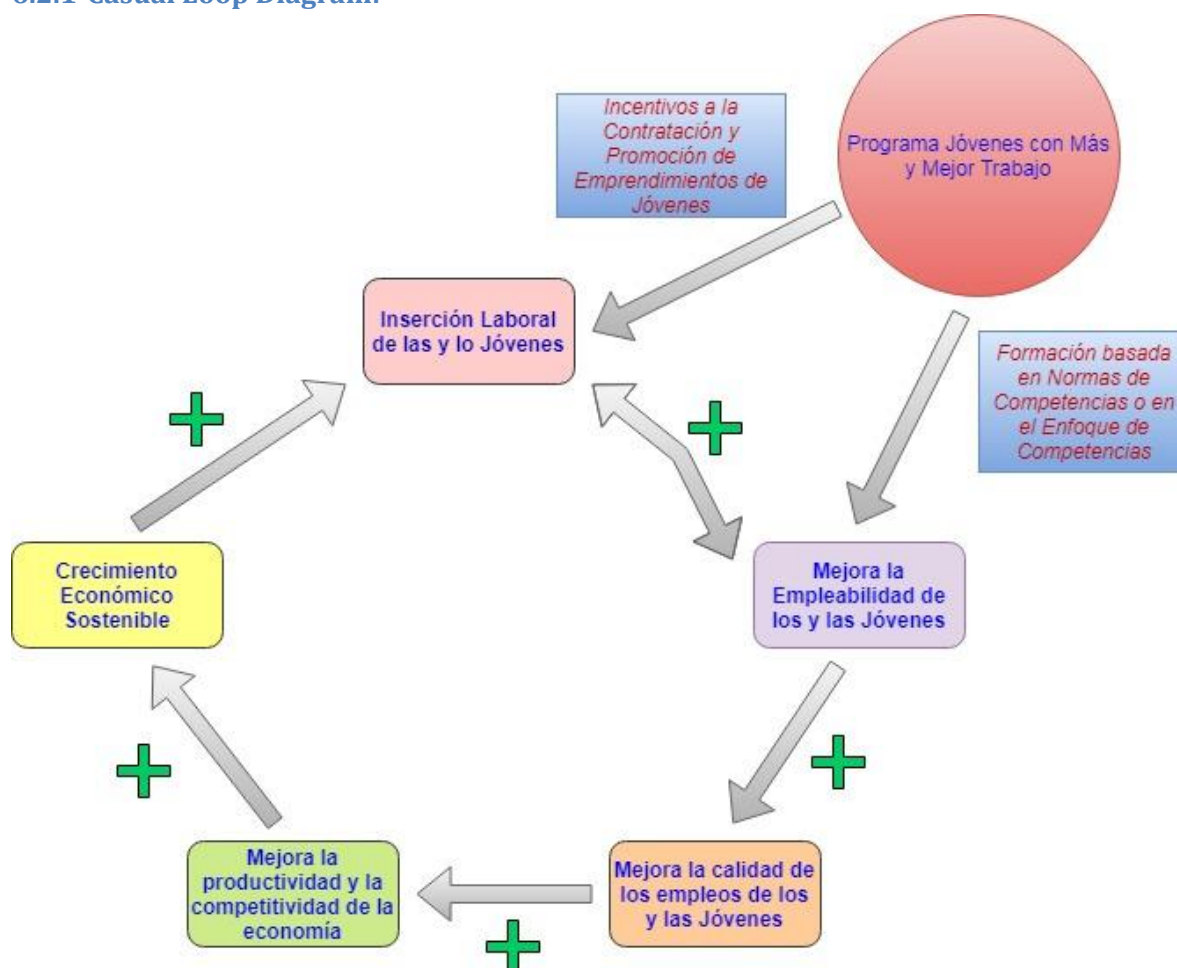
Para elaborar la teoría del Jóvenes, revisé la Resoluciones ministeriales que creaban y reglamentaban el programa o creaban algunas de sus prestaciones, analicé un artículo del Secretario de Empleo en el momento de su creación y revisé evaluaciones anteriores que se realizaron sobre esta intervención.

6.2 La Teoría del Programa JMyMT bajo tres perspectivas:

Considerando que la Teoría del Programa o la Teoría del Cambio puede expresarse utilizando diferentes técnicas (Russon, Craig: Theory of Change) dando lugar al análisis de diferentes aspectos del programa, considero interesante valerse de tres formas diferentes de diagramar el JMyMT para ver hacia donde puede orientar la evaluación cada una de ellas.

Por esta razón, decidí utilizar ***Causal Loop Diagram, ToC Logic Model***, y un **Diagrama Lógico con Perspectiva Sistémica** donde se explicita un esquema que incluye Elementos Estructurales, Procesos, Productos, Resultados Intermedios e Impacto.

6.2.1-Casual Loop Diagram:



Elaboración Propia

El modelo Causal Loop es un tipo de diagrama que ilustra la conexión entre variables claves de un sistema en el cual se intenta evidenciar la forma en el cual ocurre un cambio. Las variables están conectadas con flechas y se las identifica con un signo positivo (+) o negativo (-). El signo positivo indica que la variable dependiente cambia en la misma dirección que la variable independiente. El signo negativo refleja el cambio en dirección opuesta de la variable dependiente en relación a la variable independiente. Recorriendo el círculo de variables, las que en un momento son variables dependientes pueden ser también las variables independientes de otras variables.

La intervención del Programa JMyMT nacida en el 2008 estaba enmarcada dentro de una política de inclusión a través de la formación y el empleo como lo expresa quien era el Secretario de Empleo en ese

entonces y hoy Director de OIT/Cinterfor: *"Los jóvenes de 18 y 24 años son uno de los grupos poblacionales estratégicos para el desarrollo económico y social de una nación."* (Deibe, Enrique: 2008; pág. 202).

Si bien el Programa tenía como objetivo mejorar la empleabilidad y la inserción laboral de ese grupo etario, también se veía a esta intervención como un factor clave para el desarrollo económico y social de Argentina.

Por otro lado, la política de orientación y formación profesional del MTEySS, que generaba una de las prestaciones más importantes del JMyMT, también buscaba a través de las acciones formativas basadas en Normas de Competencia o en el enfoque de Competencias Laborales dirigidas hacia los y las trabajadoras, mejorar la competitividad de la economía argentina. (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social: 2011).

Por consiguiente, me parece que este esquema de Causal Loop expresa una intencionalidad de largo plazo o una consecuencia indirecta por parte de la Secretaría de Empleo del MTEySS a través de la implementación del Programa JMyMT. Es decir, la intervención de este programa tiene también como objetivo (indirecto), además de mejorar la inserción laboral y la empleabilidad de los jóvenes, mejorar la productividad y la competitividad de la economía argentina como medio para lograr el desarrollo económico o crecimiento económico sostenible de esta nación.

Ahora bien, hay otros factores o variables que pueden condicionar este círculo virtuoso como la estabilidad o inestabilidad macroeconómica.

Esta evaluación basada en este tipo de teoría del programa pone énfasis en evaluar tanto las consecuencias directas del programa con las indirectas. Estas consecuencias indirectas y de largo plazo quizás no sean tan evidentes pero se encuentran de forma tácita dentro de los objetivos del Jóvenes.

6.2.3-Matriz de Evaluación Causal Loop:

Dimensión	Pregunta de Evaluación	Indicadores	Técnica	Fuente
Resultados	<i>¿Las usuarias del Jóvenes consiguen empleos de calidad/trabajo decente?</i>	<i>Percepción de las Jóvenes sobre la calidad e idoneidad de su empleo</i>	<i>Encuesta Online</i>	<i>Usuarias del Jóvenes</i>
		<i>Porcentaje de Jóvenes con Trabajo Registrado</i>	<i>Análisis de Datos</i>	<i>Base Anses/Ministerio de Trabajo</i>
Resultados	<i>¿Las empresas que contratan a las egresadas del Jóvenes aumentan su productividad?</i>	<i>Percepción de las autoridades de la empresa sobre la contribución de las usuarias del Jóvenes al aumento de la productividad de su empresa</i>	<i>Encuesta Online</i>	<i>Empresarios que contratan a egresados del Jóvenes</i>
Proceso de Formación	<i>¿Cómo condiciona la formación en el enfoque de competencias al aumento de empleabilidad de las</i>	<i>Percepción de la utilidad de la formación recibida para encontrar empleo</i>	<i>Entrevista Grupal</i>	<i>Usuarias del Jóvenes</i>

	<i>Usuarias del Jóvenes?</i>	<i>Percepción sobre cómo afectó la formación en competencias la motivación a buscar empleo</i>	<i>Entrevista Grupal</i>	<i>Usuarias del Jóvenes</i>
		<i>Percepción de las competencias laborales adquiridas por parte de las usuarias que recibieron formación en el Enfoque de Competencias</i>	<i>Entrevista Grupal</i>	<i>Usuarias del Jóvenes</i>
		<i>Percepción de las autoridades de las empresas sobre las competencias laborales de las Jóvenes</i>	<i>Encuesta Online</i>	<i>Empresarios que contratan a egresados del Jóvenes</i>
<i>Proceso de Generación de Emprendimientos</i>	<i>¿Cómo se vincula el desarrollo de emprendimientos de las usuarias con la inserción laboral?</i>	<i>Percepción sobre la sustentabilidad de los emprendimientos de las usuarias del Jóvenes</i>	<i>Encuesta Online/Entrevista en Profundidad</i>	<i>Usuarias del Jóvenes/Tutores de Emprendedores</i>

		<i>Percepción sobre la competitividad de los emprendimientos de las jóvenes</i>	<i>Encuesta Online/Entrevista en Profundidad</i>	<i>Usuaris del Jóvenes/Tutores de Emprendedores</i>
		<i>Porcentaje de Jóvenes que siguen desarrollando su emprendimiento luego de 6 meses de su inicio</i>	<i>Encuesta Online</i>	<i>Usuaris del Jóvenes que desarrollaron emprendimiento</i>
Estructura	<i>¿Cómo afecta la volatilidad de la economía argentina a la inserción laboral de los jóvenes?</i>	<i>Tasas de Inserción Laboral de las Usuaris del Jóvenes en ciclos de más de un año de crecimiento</i>	<i>Análisis de Datos</i>	<i>Base Anses/Ministerio de Trabajo</i>

		<i>Comparación de las Tasas de Inserción Laboral de las Usuarías del Jóvenes en años recesivos y años de crecimiento</i>	<i>Análisis de Datos</i>	<i>Base Anses/Ministerio de Trabajo</i>
	<i>¿Es válida la suposición que a mayor formación es mayor la posibilidad de conseguir empleos de calidad?</i>	<i>Percepción sobre el impacto en la calidad de su empleo que tuvo la formación recibida</i>	<i>Entrevista Grupal</i>	<i>Usuarías del Jóvenes que consiguieron empleo/autoempleo</i>
		<i>Tipo de empleo de las Usuarías del Jóvenes que asistieron a cursos de formación profesional</i>	<i>Encuesta Online</i>	<i>Usuarías del Jóvenes/Bases MTEySS de Empleo Registrado</i>

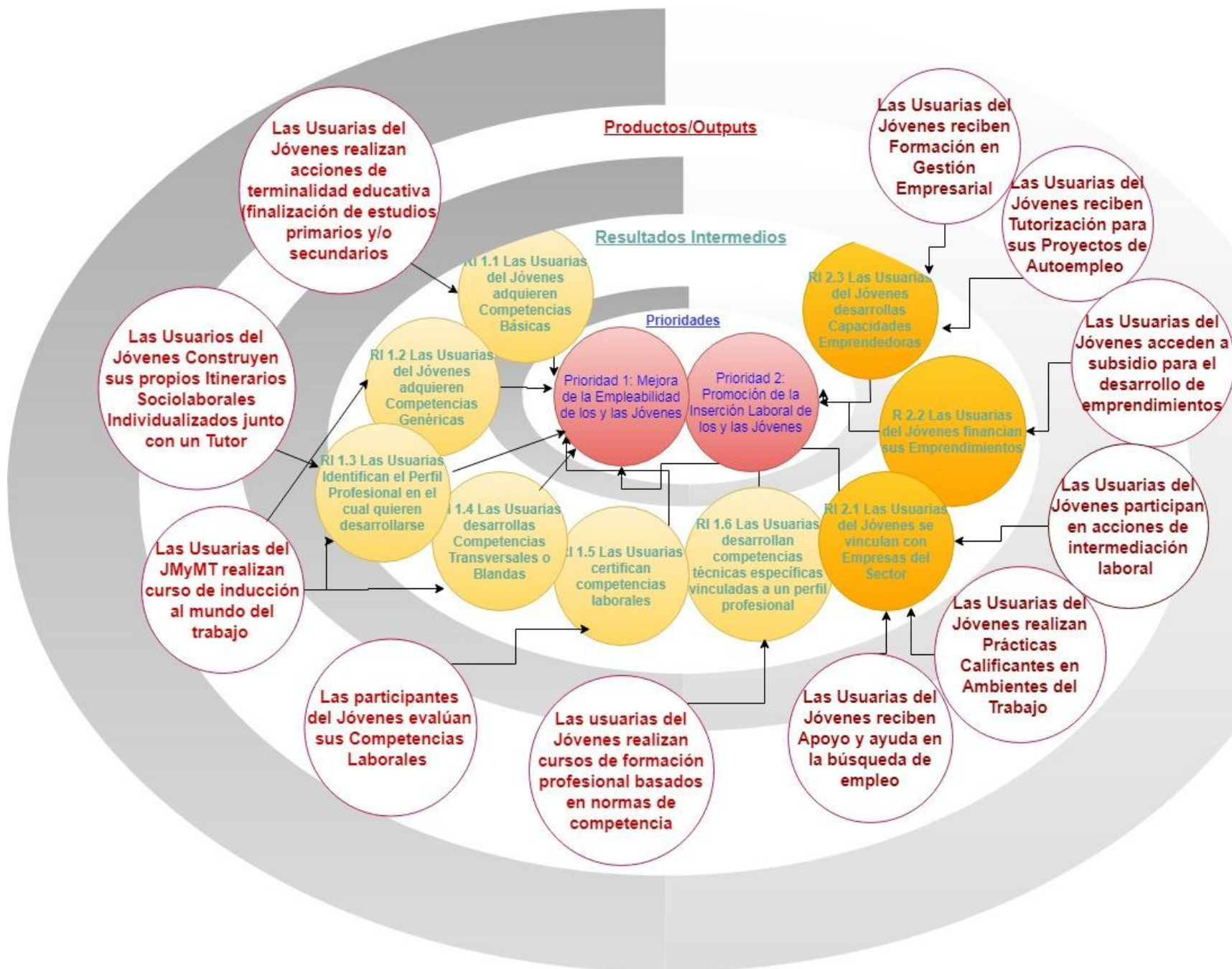
6.2.4-ToC Logic Model:

La representación gráfica del Modelo Lógico ToC es otra forma de ilustrar la manera en que se cree que el cambio ocurrirá. Es una forma de describir y comprender la vinculación entre los diferentes elementos de un programa que provocan el cambio. (Russon, Craig: Theory of Change).

La lógica del programa se evidencia con un gráfico que vincula productos/outputs con los resultados intermedios y estos a su vez están conectados con los resultados o impacto final.

En el gráfico siguiente, realicé un diagrama que vincula a los productos/outputs del Jóvenes con los Resultados Intermedios y estos a su vez se vinculan con los resultados de largo plazo o finales.

La idea detrás de este enfoque es no sólo verificar si los productos y resultados en sus diferentes niveles se logran sino también la validez de estas suposiciones causales.



6.2.5-Matriz de Evaluación ToC Logic Model:

Dimensión	Pregunta de Evaluación	Indicadores	Técnica	Fuente
Estructura	¿El crédito al cual acceden los jóvenes para financiar sus emprendimientos es suficiente para su desarrollo?	Percepción sobre si la disponibilidad de crédito es suficiente para el desarrollo de emprendimientos	Encuesta Online a Usuarías/Entrevista en Profundidad a Tutores	Usuarías/Tutores
Estructura	¿La oferta de cursos de formación alcanza a cubrir toda la demanda de las Usuarías del Jóvenes?	Porcentaje de Usuarías del Jóvenes que recibieron acciones formativas	Análisis de Datos	Bases del Jóvenes
		Percepción sobre la cobertura de la oferta formativa	Encuesta Online a Usuarías/Entrevista en Profundidad a Tutores	Usuarías/Tutores
Proceso	¿Cómo es la relación entre los incentivos fiscales a la contratación y la forma de inserción laboral de las Usuarías del Jóvenes?	Percepción de las Usuarías del Jóvenes contratadas por empresas sobre la posibilidad de continuar trabajando al término del incentivo fiscal	Grupo Focal	Usuarías Contratadas mediante mecanismos de incentivos fiscales a las empresas

		<i>Percepción de los empresarios sobre la continuidad laboral de las Jóvenes una vez que finaliza el incentivo fiscal</i>	<i>Encuesta Online</i>	<i>Empresarios que contrataron Jóvenes a través de Programas de Incentivos Fiscales</i>
		<i>Porcentaje de Usuaris del Jóvenes que dejan de estar empleadas al finalizar el incentivo fiscal</i>	<i>Encuesta Online a Usuaris Contratadas mediante mecanismos de incentivos fiscales a la empresas</i>	<i>Usuaris Contratadas mediante mecanismos de incentivos fiscales a la empresas</i>
		<i>Porcentaje de Usuaris del Jóvenes que siguen empleadas al finalizar el incentivo fiscal</i>	<i>Encuesta Online a Usuaris Contratadas mediante mecanismos de incentivos fiscales a la empresas</i>	<i>Usuaris Contratadas mediante mecanismos de incentivos fiscales a la empresas</i>
Proceso	<i>¿Cómo logran las acciones integradas del Programa vincular a las usuarias del Jóvenes con el sector empresarial?</i>	<i>Percepción sobre las debilidades y fortalezas de las acciones de vinculación de las Usuaris con el Sector Empresarial</i>	<i>Entrevista en Profundidad/Grupo Focal</i>	<i>Coordinador del Programa Jóvenes del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social/Referentes de Empleo Joven de las Oficinas de Empleo</i>

		<i>Percepción de los empresarios participantes sobre las acciones integradas del Programa</i>	<i>Encuesta Online</i>	<i>Empresarios que participaron en las acciones del Programa para vincular a las Usuaris con el sector empresarial</i>
		<i>Percepción de los Usuarios sobre las acciones integradas del programa para vincularlos con el sector Empresarial</i>	<i>Grupo Focal</i>	<i>Usuaris del Jóvenes</i>
		<i>Porcentaje de Usuaris que realizan prácticas calificantes en empresas</i>	<i>Análisis de Datos/Encuesta Online</i>	<i>Registros de la Coordinación Central y las Áreas de Empleo de las Oficinas de Empleo/Usuaris</i>
		<i>Porcentaje de Usuaris que participan de Ferias de Empleo y/o Procesos de selección de personal de Empresas</i>	<i>Análisis de Datos/Encuesta Online</i>	<i>Registros de la Coordinación Central y las Áreas de Empleo de las Oficinas de Empleo/Usuaris</i>

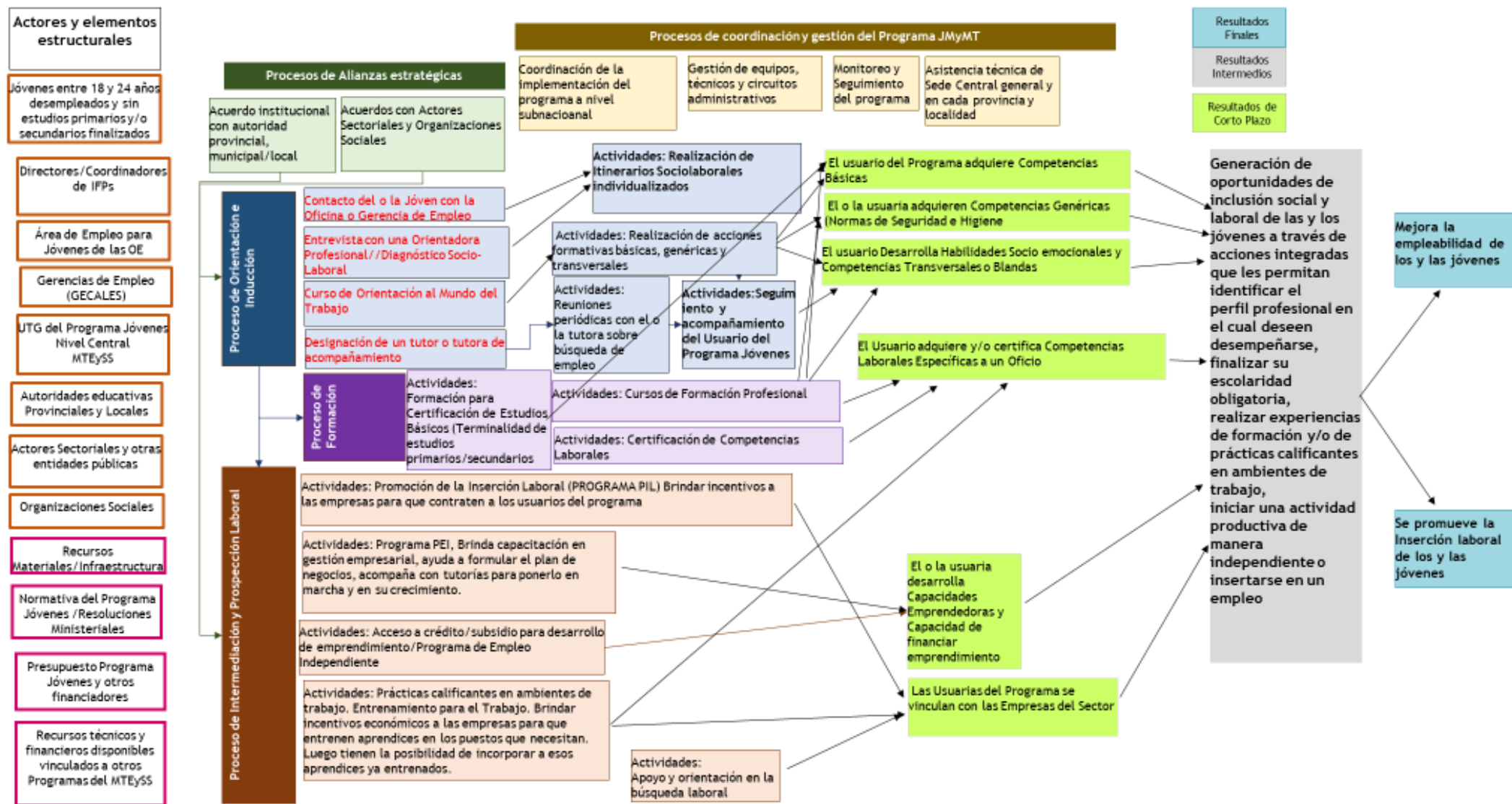
Resultados	<i>¿Las Usuaris del Jóvenes identifican el perfil profesional en el cual quieren desempeñarse a través de la realización de itinerarios sociolaborales individuales con un tutor?</i>	<i>Percepción sobre identificación del perfil profesional</i>	<i>Encuesta Online a Usuaris/Entrevista en Profundidad a Coordinadores/tutores del Area de Empleo para Jóvenes de las Oficinas de Empleo/Grupo focal a usuaris</i>	<i>Usuaris/Coordinadores/Tutores</i>
Resultados	<i>¿Las usuaris adquieren competencias básicas, técnicas específicas, genéricas y transversales a través de acciones formativas integradas?</i>	<i>Porcentaje de Usuaris que aprueban Cursos de Formación basados en Normas de Competencia Laboral</i>	<i>Análisis de Datos</i>	<i>Bases Dirección de Orientación y Formación Profesional</i>
		<i>Porcentaje de Usuaris que finalizan sus estudios primarios y/o secundarios</i>	<i>Análisis de Datos</i>	<i>Bases Dirección de Orientación y Formación Profesional</i>
		<i>Percepción de la adquisición de competencias laborales</i>	<i>Encuesta Online a Usuaris/Entrevista en Profundidad a Tutores/Docentes</i>	<i>Usuaris/Tutores/Docentes</i>
Resultados Finales o de Largo Plazo	<i>¿Las usuaris mejoraron su empleabilidad a través de la adquisición de competencias laborales que propició la formación?</i>	<i>Percepción sobre la capacidad de encontrar empleo gracias a la formación recibida</i>	<i>Grupo Focal</i>	<i>Usuaris del Jóvenes</i>
		<i>Percepción sobre la motivación para buscar empleo gracias a la adquisición de competencias laborales</i>	<i>Grupo Focal</i>	<i>Usuaris del Jóvenes</i>
		<i>Percepción sobre la utilidad de la formación recibida en el programa para conseguir empleo</i>	<i>Grupo Focal</i>	<i>Usuaris del Jóvenes</i>

6.2.6-Diagrama de la Teoría del Programa Perspectiva Sistémica:

Este diagrama representa quizás más integralmente y de forma sistémica al Programa Jóvenes. Se establecen todas sus dimensiones: el impacto, los resultados intermedios, los resultados de corto plazo, las actividades/outputs, los diferentes procesos que incluye el programa y sus actores y elementos estructurales. Asimismo, también se identifican las relaciones entre cada uno de los elementos ilustrados a través de flechas.

Esta perspectiva tiene la intención de ilustrar los resultados que logra el programa, las cosas que se hacen y los recursos y elementos estructurales que le dan sustento. Este enfoque entiende *"el programa o servicio como un conjunto de elementos articulados e interdependientes entre sí que conforman un único sistema. Las relaciones medios-fines recorren el sistema desde su inicio hasta los resultados finales implicando a todos los elementos de la intervención"*. (Ligero Lasa Juan Andrés, 2015; pág. 31).

Desde este tipo de perspectiva sistémica se pueden evaluar las diferentes dimensiones del Programa teniendo en cuenta que la variación de una de ellas condiciona a las demás.



Elaboración Propia en Base a Diagrama de POSSIBLE, Evaluación y Desarrollo

6.2.7-Matriz de Evaluación Teoría del Programa Perspectiva Sistémica:

Dimensión	Pregunta de Evaluación	Indicadores	Técnica	Fuente
Resultados Finales	<i>¿Han conseguido empleo o trabajo decente los y las usuarias del Programa Jóvenes Empleo durante los 6 meses posteriores a su participación?</i>	Tasa de Empleo Registrado de los Egresados del Programa en el 2017	Encuesta On Line/Análisis de Datos	Usuarios del Programa/Registro de la Seguridad Social/Registros del MTEySS
		Porcentaje de Usuaris que afirman haber conseguido empleo registrado	Encuesta Online	Usuaris del Programa
Resultados Finales	<i>¿Las egresadas y egresados del Jóvenes mejoraron su empleabilidad?</i>	Percepción sobre la motivación para buscar empleo gracias al Programa	Encuesta Online/Entrevista en Profundidad	Usuaris del Programa/Tutores del Programa
		Percepción de la utilidad del programa para su inserción laboral	Encuesta Online/Entrevista en Profundidad	Usuaris del Programa/Tutores del Programa
Resultados Intermedios	<i>¿Las usuarias del programa han podido elaborar un trayecto formativo/laboral gracias al programa?</i>	Percepción sobre la elaboración de un trayecto formativo/laboral a través del programa	Encuesta Online/Entrevista en Profundidad	Usuaris del Programa/Tutores del Programa

	<i>¿Los y las usuarias del programa han podido identificar el perfil profesional en el cual quieren desempeñarse?</i>	Porcentaje de usuarios que afirman que han podido identificar el perfil profesional en el cual quieren desempeñarse gracias al programa	Encuesta Online/Entrevista en Profundidad	Usuaris del Programa/Tutores del Programa
Resultados de Corto Plazo	¿Las usuarias del programa adquirieron competencias laborales básicas, técnicas, genéricas y transversales?	Porcentaje de cursos de formación que incluyen un sistema de evaluación continua y final basado en competencias	Entrevista en Profundidad/Análisis Documental	Tutores del Programa/Diseños curriculares o Programas de los cursos
		Percepción de las Usuaris sobre la Adquisición de competencias laborales a través de las prestaciones del programa	Encuesta Online/Entrevista en Profundidad	Usuaris del Programa/Tutores del Programa
Actividades/Outputs	¿ Los usuarios del programa recibieron formación basada en competencias laborales básicas, técnicas, transversales y genéricas a través de las distintas prestaciones del programa?	Porcentaje de personas usuarias que realizaron el curso introductorio POI	Análisis estadístico	Base de Datos Gestionempleo
		Porcentaje de Usuarios/as que realizaron terminalidad educativa	Análisis estadístico	Base de Datos Gestionempleo
		Porcentaje de personas usuarias que realizaron curso de formación basada en Normas de Competencia Laboral	Análisis estadístico	Base de Datos Gestionempleo

Procesos	¿La formación que reciben las Usuaris cumple con los requisitos de calidad establecidos por la Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional del MTEySS?	Grado de adecuación de la oferta formativa con el contexto socio-productivo local	Encuesta On Line al Responsable del área de Empleo para Jóvenes de las OE y a los Referentes de Políticas Activas de las GECAL de la ciudad autónoma de Buenos Aires-Análisis Documental de Fuentes Secundarias	Responsables del área de Empleo para Jóvenes de las OE y a los Referentes de Políticas Activas de las GECAL de CABA- Fuentes Secundarias sobre las actividades productivas locales y regionales
		Porcentajes de Instituciones de FP con Servicios de Orientación Profesional	Encuesta Online/Análisis de Datos	Usuaris del Programa/Base de Datos de la DNOyFP
		Porcentaje de Instituciones de FP que cuentan con un sistema de Seguimiento del Egresado	Encuesta Online/Análisis de datos	Usuaris del Programa/Base de Datos de la DNOyFP
		Porcentaje de Acciones Formativas Basadas en Normas de Competencias o en el Enfoque de Competencias	Análisis de Datos	Base de Datos de la DNOyFP

Procesos	¿Se está coordinando adecuadamente el programa con otros programas y agencias con las que se debe interactuar?	Percepción sobre la articulación de acciones entre el Gobierno Nacional y las autoridades locales en la implementación del programa	Entrevista en Profundidad	Coordinador y Subcoordinador del Programa Jóvenes del MTEySS/ Referentes del Área de Empleo para Jóvenes de la OE de CABA/Referentes del Programa Jóvenes de las GECAL de CABA
Estructura	¿El programa Jóvenes cuenta con recursos materiales e infraestructura suficientes?	Nivel de Percepción de la Unidad Técnica y de Gestión del Programa sobre la suficiencia de los recursos financieros, técnicos y humanos?	Entrevista en Profundidad	Coordinador y Subcoordinador del Programa Jóvenes del MTEySS/ Referentes del Área de Empleo para Jóvenes de la OE de CABA/Referentes del Programa Jóvenes de las GECAL de CABA

SECCIÓN 5

7-Análisis de la Evaluación del JMyMT orientada por la Teoría del Programa en tres perspectivas diferentes

7.1-Objetivos de Evaluación para según la teoría del Causal Loop:

El objetivo general de este enfoque de esta Teoría del Programa es:

-Conocer cómo condiciona el Programa Jóvenes, a través de sus prestaciones de formación basada en normas de competencia o en el enfoque de competencia y a través de prestaciones de promoción de la contratación laboral y el autotempleo, al círculo virtuoso que vincula la formación con los empleos de calidad o trabajo decente y en el más largo plazo con la productividad y competitividad de la economía.

Para ello se abordan los siguientes objetivos específicos:

-Constatar si las egresadas del Jóvenes acceden a empleos de calidad o trabajo decente.

-Comprobar si las empresas que contratan a egresadas del Jóvenes aumentan su productividad.

-Indagar sobre cómo la formación en el enfoque de competencias condiciona la empleabilidad de las egresadas del Jóvenes.

-Conocer cómo impacta en la inserción laboral el desarrollo de un emprendimiento propio o autoempleo

-Indagar sobre cómo condiciona la volatilidad de la economía argentina y su falta de crecimiento sostenible a la inserción laboral de las Jóvenes.

-Indagar sobre la validez de la suposición de que a mayor formación mayor es la probabilidad de acceder a empleos de calidad.

7.2-Objetivos de la Teoría del Programa del ToC Logic Model:

El objetivo principal de esta particular perspectiva de la teoría del programa del Jóvenes es:

-Indagar sobre las relaciones causales entre los productos y resultados de diferente nivel y productos del Programa JMyMT e indagar sobre si existen relaciones entre la estructura, los procesos y los resultados.

Para ello se abordarán los siguientes objetivos específicos:

-Constatar si el crédito o subsidio al cual acceden las jóvenes es suficiente para lograr el desarrollo de su emprendimiento

-Analizar si la oferta de formación cubre toda la demanda de acciones formativas de las Jóvenes

-Indagar sobre la relación entre los incentivos a la contratación a las empresas con la inserción laboral de las Jóvenes

-Verificar cómo las acciones integradas del Programa logran vincular a las Jóvenes con el sector empresarial.

-Constatar si las Jóvenes logran identificar el perfil profesional en el cual desean desarrollarse a través de la realización de itinerarios socio-laborales individuales con la ayuda del tutor

-Indagar si las acciones formativas integradas propician la adquisición de competencias laborales por parte de las Jóvenes.

-Conocer las percepciones de las Jóvenes sobre la mejora de su empleabilidad a través de las acciones de formación recibidas.

7.3-Objetivos de la Teoría del Programa bajo enfoque sistémico:

El objetivo general de la evaluación desde este enfoque es el siguiente:

-Indagar sobre los resultados finales, los resultados intermedios y los de corto plazo del Programa Jóvenes, verificando si los procesos y actividades se han ejecutado de acuerdo a lo planificado, y si se cuenta con la estructura necesaria para desarrollar el programa.

Para ello se definirán los siguientes objetivos específicos:

-Constatar si las egresadas del Jóvenes consiguieron empleo o trabajo decente a los seis meses de haber finalizado su participación en el Programa.

-Verificar si las egresadas del Jóvenes mejoraron su empleabilidad.

-Averiguar si las egresadas del Jóvenes han podido identificar su perfil profesional y construir un trayecto formativo/laboral gracias al programa.

-Comprobar la adquisición de competencias laborales por parte de las egresadas del Programa.

-Analizar si las acciones formativas que realizan las usuarias cumplen los requisitos de calidad establecidos por el MTEySS.

-Indagar sobre la cantidad de usuarias que recibieron formación en competencias laborales a través de las diferentes prestaciones del programa.

-Constatar si los recursos materiales y la infraestructura del Programa son suficientes.

7.4-Enfoque Metodológico Causal Loop ToC:

El enfoque metodológico para este esquema de Teoría del Programa en Causal Loop está orientado para responder a las preguntas de evaluación que se encuentran más arriba en la matriz correspondiente. Se construye una matriz con preguntas de evaluación que buscan ser respondidas a través de técnicas cuantitativas y cualitativas. El objetivo de esta evaluación es dar respuesta a la manera en que el programa JMyMT produce consecuencias directas e indirectas, como por ejemplo, inserción de las jóvenes en empleos de calidad, y a su vez, mejora de la productividad de las empresas que las contratan. Es una evaluación que indaga sobre la interrelación entre variables que en un momento son dependientes y en otro momento son independientes. Y la idea es entonces ver la naturaleza de esa relación no solo recopilando datos duros sino también indagando sobre cómo es vivida esa relación por las propias usuarias del Jóvenes o stakeholders como los empresarios. Es decir, por ejemplo, saber que piensan las participantes del vínculo entre la formación recibida en el enfoque de competencias y la mejora de su empleabilidad, entendida ésta última como un progreso en su motivación para buscar empleo, una mejora en sus competencias y la consideración sobre la utilidad de la formación para encontrar trabajo.

En definitiva, se busca indagar sobre la manera en que el programa JMyMT condiciona a un círculo hipotéticamente virtuoso que une consecuencias directas del programa con consecuencias indirectas. La manera de indagar sobre estas cadenas de suposiciones no es solamente a través de datos duros como pueden ser por ejemplo el análisis de datos en los registros de la Seguridad Social en materia de empleo sino también preguntarse sobre cómo perciben las jóvenes que el programa las ayuda a encontrar trabajo decente.

7.5-Enfoque Metodológico ToC Logic Model:

Esta variante de evaluación del JMyMT en el enfoque de la teoría del programa está más orientada a indagar sobre las relaciones causales entre productos, resultados de corto plazo y resultados de largo plazo. Para cumplir con este objetivo se plantearon preguntas de evaluación que indagan sobre este vínculo entre productos/outputs y resultados/outcomes de diferente nivel. Para responder a estas preguntas utilizaré técnicas cuantitativas y cualitativas. Como en el enfoque de CL, me parece interesante ver la mirada de las destinatarias del programa sobre la relación entre los diferentes niveles (productos, resultados de corto plazo, resultados de largo plazo o finales), como por ejemplo, indagar a través de una entrevista grupal o grupo focal la perspectiva de las usuarias del Jóvenes sobre la vinculación entre la formación recibida a través de las prestaciones del programa (outputs), la adquisición de competencias (resultados de corto plazo) y la mejora de la empleabilidad (resultados de largo plazo).

Considero que construir unos indicadores cualitativos para contestar preguntas sobre la vinculación entre estas diferentes variables puede generar una mirada distinta sobre la forma en que las usuarias del JMyMT “viven” el programa.

Quizás lo más común sea realizar análisis estadísticos bivariados o multivariados para constatar las relaciones entre outputs y outcomes pero lo cierto es que me parece más novedoso y original conocer el punto de vista de las participantes sobre esta vinculación de esta cadena causal.

7.6-Enfoque Metodológico ToC con Perspectiva Sistémica:

El enfoque de la evaluación de ToC con Perspectiva Sistémica se orienta a indagar sobre el cumplimiento de los resultados finales, intermedios y de corto plazo, verificando si los procesos y actividades se implementaron según lo planificado y si el programa cuenta con la estructura necesaria para dar sustento a la intervención. Asimismo, se pretende diseñar una metodología mixta combinando complementariamente técnicas cuantitativas y cualitativas.

A diferencia de los dos diseños anteriores, no se pone énfasis en la relación entre cada una de las dimensiones o cadena de suposiciones sino que se intenta conocer que sucedió en cada una de ellas. Este enfoque se pregunta si se han logrado los efectos esperados, si se desarrollaron los outputs y actividades, si los procesos han sido bien ejecutados y según los requisitos de calidad establecidos y si la estructura con la que se cuenta es suficiente para sustentar los procesos del programa.

Para responder a las preguntas de evaluación de las diferentes dimensiones considero que pueden utilizarse tanto técnicas cuantitativas como cualitativas.

Por ejemplo, en el caso de los resultados finales con respecto a la mejora de la empleabilidad o a los resultados intermedios con respecto a la elaboración de un trayecto formativo laboral y a la posibilidad de identificar el perfil profesional en el cual quieren desempeñarse. En estos casos se intenta responder a las preguntas desde un enfoque mixto, a través de una encuesta estructurada a las usuarias y una entrevista en profundidad a los/las tutores/as de las usuarias. De esta manera se intenta ver el punto de vista de diferentes stakeholders sobre una misma dimensión, para conocer los contrastes entre perspectivas distintas. La encuesta se utiliza con las usuarias porque es una técnica que permite llegar al total del universo disponible y de esta manera analizar estadísticamente sus respuestas, y la entrevista en profundidad a las tutoras me brinda la posibilidad de conocer y comprender el punto

de vista de stakeholders muy relevantes del Programa, que están en contacto con las usuarias más que ningún otro actor del JMyMT.

Es decir, el enfoque busca utilizar técnicas mixtas de recolección y análisis de datos en las cuáles se incluye a diferentes actores implicados para dar respuestas a las diferentes preguntas de evaluación de las distintas dimensiones que componen a esta ToC con perspectiva sistémica.

En este sentido, lo que se busca es realizar un análisis de lo que ocurre en las diferentes dimensiones para ver *"si los problemas o las claves del programa están en la estructura o en qué fases de los procesos."* (Ligero Lasa Juan Andrés, 2015; pág. 78).

Considerando que los escasos recursos materiales y humanos no posibilitan realizar una evaluación de todos los procesos involucrados, creo que los elegidos para analizar cómo son el proceso de coordinación y gestión de la intervención y el de formación son claves para la consecución de los objetivos del programa según lo indican la literatura de evaluación del Jóvenes (Forteza, Paula:2012) y mi propia experiencia como analista profesional en la Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional dentro de la Secretaría de Empleo del MTEySS.

7.7-Comparación de las tres perspectivas

Considerando las pautas de análisis establecidas más arriba orientadas por la teoría (análisis de la teoría del programa, análisis de la teoría de la implementación, análisis de la estructura, análisis global) se puede sostener que tanto el enfoque de Causal Loop como el de Logic Model parecieran estar enmarcados principalmente en los primeros dos tipos de análisis mientras que el enfoque con perspectiva sistémica puede ser visto más como un análisis global.

Tanto el CL como el LM se hacen preguntas de evaluación que buscan vincular procesos con resultados, aunque el CL también en la dimensión resultados se pregunta si se cumplen los outcomes de largo plazo como la calidad de los empleos y la mejora de la productividad de las empresas que contratan a participantes del Jóvenes. En cambio, en la dimensión resultados del Logic Model siempre se establecen preguntas que intentan vincular los outcomes con los procesos o con los outcomes intermedios. Por otro lado, en el enfoque de CL las preguntas de evaluación de la dimensión estructura están orientadas a responder sobre la validez de la suposición que vincula procesos con resultados y cómo una variable externa como la volatilidad económica argentina afecta al loop de variables que estimula el programa JMyMT. Asimismo, en la dimensión Estructura de la Logic Model la indagación pasa por preguntarse sobre si los recursos/inputs del Jóvenes producen los outputs estipulados como la asistencia a cursos de formación o el acceso al crédito o subsidio para desarrollar sus emprendimientos. En todas las dimensiones del ToC Logic Model la pregunta de evaluación indaga si existe una relación entre las variables de las diferentes dimensiones y cómo es esa relación.

El enfoque Logic Model y el CL parecen más minuciosos que el ToC con perspectiva sistémica en comprobar la conexión entre variables, ya que indagan sobre cómo se produce la relación entre los procesos y los resultados no solo planteando técnicas cuantitativas sino cualitativas, como los Grupos Focales a las Usuaris del programa para poder captar

y comprender su punto de vista sobre el vínculo. No sólo se preguntan sobre **qué** pasa en cada dimensión sino en **cómo** sucede.

A diferencia de los dos primeros enfoques de ToC, la evaluación con perspectiva sistémica, al haberse diagramado una teoría del programa más integral y completa en la cual se incluyen resultados finales, resultados intermedios, resultados de corto plazo, outputs/actividades, procesos y estructura, se elaboran preguntas de elaboración que buscan comprobar **qué** sucede en cada una de las dimensiones de la cadena de medios y fines para ver dónde está la falla o la clave del éxito del programa. Sus preguntas de evaluación no buscan ver la relación entre las variables de cada dimensión como en las aproximaciones de CL y la de Logic Model sino que al hacer preguntas para indagar qué sucedió en cada una de las dimensiones puede comprobar en donde se falló o se tuvo éxito. Si en cada dimensión sucedió lo planificado, entonces la teoría del programa o del cambio se comprueba como válida.

Para culminar, creo que las tres perspectivas evaluativas se plantean comprobar la validez de la hipótesis de intervención del programa JMyMT a su manera. Las dos primeras hacen preguntas de evaluación donde directamente se indaga sobre el vínculo entre las variables de las diferentes dimensiones, sobre todo la ToC Logic Model, mientras que la ToC con perspectiva sistémica pone a prueba la teoría del programa desde un análisis global en el que comprobando si en cada dimensión se obtuvieron los productos o resultados esperados entonces la teoría es válida.

8-Conclusiones:

Habiendo realizado el análisis de los tres enfoques diferentes de la Teoría del Programa o del Cambio del Jóvenes con Más y Mejor Trabajo se puede concluir que las primeras dos aproximaciones, Causal Loop ToC y Logic Model ToC, hacen más hincapié en indagar sobre la relación entre variables y resultados de diferentes nivel mientras que la ToC con perspectiva sistémica pretende conocer qué es lo que ocurre en todas las dimensiones del JMyMT pero no pone su atención en el análisis de la interrelación o correlación entre productos/outputs, resultados intermedios y resultados finales de la misma manera que las dos primeras aproximaciones.

Se puede pensar que el enfoque con perspectiva sistémica plantea un análisis orientado por la teoría de tipo global mientras que las otras dos aproximaciones se orientan en un análisis de la teoría del programa donde *"se estudia el grado de alcance de los resultados y el grado de correlación existentes entre sus diferentes niveles"* (Ligero Lasa Juan Andrés, 2015; pág. 73) *y en un análisis de la teoría de la implementación donde se pregunta cómo es la relación entre los procesos y los resultados.*

Considerando la orientación que toman los tres enfoques, creo que la evaluación más adecuada para analizar el programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo es la de Perspectiva Sistémica ya que una intervención integral como la que plantea esta política particular en la cual participan varios actores y en donde se incluyen varios procesos y se desarrollan numerosas actividades y productos, requiere ser analizada también de forma integral poniendo la lupa en cada una de sus dimensiones.

De todos modos, la ToC Logic Model me parece una aproximación muy interesante al analizar la correlación entre productos/outputs con los diferentes niveles de resultados. Es una aproximación que detalla la naturaleza de la vinculación de la cadena de suposiciones que plantea la

hipótesis de la intervención utilizando un método mixto. No puedo dejar de destacar lo valioso que sería analizar el programa desde esta perspectiva.

Por último, la ToC Causal Loop si bien tiene una mirada más a largo plazo, al poner su atención sobre consecuencias indirectas hace más difícil su análisis ya que hay muchas variables externas al Programa que intervienen y son difíciles de controlar.

Asimismo, destaco que en las tres aproximaciones se pondera la voz de las usuarias del Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. Darle un lugar preponderante a la manera que las que las Jóvenes “viven” el programa o nos dan su mirada experiencial de la intervención me parece fundamental para cumplir con los propósitos de evaluación planteados: entender en profundidad como funciona y qué resultados obtiene el programa para poder mejorarlo.



Alejandro Daniel Rodríguez Álvarez

9-Bibliografía

-Berniell L. y De la Mata D. (2017). Prácticas Laborales como mecanismo para mejorar la empleabilidad de los jóvenes: lecciones para el caso argentino. Banco de Desarrollo de América Latina. Consultado el 4 de Julio en <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1137>

-Bertranou F. y Casanova L. (2015). Trayectoria hacia el Trabajo Decente de los Jóvenes en Argentina. Contribuciones de las políticas públicas de educación, formación para el trabajo y protección social. OIT. Consultado el 5 de Julio del 2018 en https://www.ilo.org/buenosaires/publicaciones/WCMS_454395/lang-es/index.htm

-Boffi Santiago (2015). La Argentina de cara al futuro: políticas para la niñez, juventud y adultos mayores. Consultado el 5 de Julio en <http://estudiosdeps.org/>

-Bustelo María (1999). Diferencias entre Evaluación e Investigación. Una distinción necesaria para la identidad de la evaluación de programas. Madrid. Consultado el 17 de Julio del 2018 en <http://www.etpcba.com.ar>

-Deibe Enrique (2008). Políticas de Empleo para la inclusión. Revista de Trabajo, Año 4, Número 6, Agosto-Diciembre 2008. Consultado el 25 de Junio del 2018 en <http://www.trabajo.gob.ar>

-Eisner, Elliot W. (2012). THE ROOTS OF CONNOISSEURSHIP AND CRITICISM. A Personal Journey. En Alkin Malvin (Editor), Evaluation Roots. A Wider Perspective of Theorists' Views and Influences. Capitulo 31. Los Angeles: SAGE Publications.

-Forteza Paula. (2012). La implementación del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo en ámbitos subnacionales. Consultado el 4 de Julio del 2018 en <https://www.cippec.org/publicacion/la-implementacion-del-programa-jovenes-con-mas-y-mejor-trabajo-en-ambitos-subnacionales/>

-Jacinto Claudia. (2018). Redefiniendo la *empleabilidad* en los programas de formación e inserción laboral de jóvenes. El rol de las

Organizaciones de la Sociedad Civil. En Faur, E. (compiladora) Repensar la inclusión social. Políticas públicas y sociedad civil en la Argentina (1991-2016), Buenos Aires: Fundación Tzedaka- Capital Intelectual.

-Ligero Lasa Juan Andrés. (2015). Tres Métodos de Evaluación de Programas y Servicios. Juicios sumativos, teoría del cambio y evaluación orientada a los actores implicados. Madrid: Edición no venal

-Mazorra Jimena, Schachtel Lila y Soto Clarisa (2014). Jóvenes: estudio sobre los participantes del programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. Consultado el 16 de Julio de 2018 en <https://www.aacademica.org/iii.jornadas.nacionales.sobre.estudios.regionales.y.mercados.de.trabajo/34.pdf>

-Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2003). **Resolución 256/2003** PLAN INTEGRAL PARA LA PROMOCIÓN DEL EMPLEO-CREACIÓN. Buenos Aires. Consultado el 3 de Julio del 2018 en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=89604>

-Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (2008). Resolución 497/2008. Créase el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, con el objeto de generar oportunidades de inclusión social y laboral. Prestaciones. Buenos Aires. Consultado el 7 de Noviembre del 2017 en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/140000-144999/140611/texact.htm>

-Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2011). Resolución N°434/2011. PLAN DE FORMACION CONTINUA – CREACION. Buenos Aires. Consultado el 3 de Julio del 2018 en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do;jsessionid=B8EE604485CC069906BEF3B7D7623908?id=181685>

-Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2017). Jóvenes y Trabajo. 3er Trimestre del 2017. Buenos Aires. Consultado el 5 de Julio del 2018 en www.trabajo.gob.ar

-Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2018). PJMyMT - Informe Mensual de Ejecución y Perfil de los Adherentes – Julio 2018. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

-Russon Craig (2017). Theory of Change. Guidance Note. ILO. Ginebra. Consultado el 13 de Abril del 2018 en www.ilo.org

-Valles, M.S. (2007). Técnicas Cualitativas de Investigación Social. Reflexión Metodológica y Práctica Profesional. Madrid: Síntesis Sociología

-Weiss Carol H. (1998). Evaluation. New Jersey: Prentice-Hall

-Zerda Isolina y Avellaneda Lourdes M. de los Ríos. (2017). Evaluación de Impacto. Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. Secretaría de Estado de MiPyme y Empleo. Ministerio de Desarrollo Productivo del Gobierno de Tucumán. Consultado el 17 de Julio del 2018 en <http://mipyme.gob.ar/oepet/wp-content/uploads/2017/08/Evaluaci%C3%B3n-de-impacto-Programa-J%C3%B3venes-con-m%C3%A1s-y-mejor-trabajo.pdf>