



## **Grupo Temático N° 12: Educación, estructura productiva y fuerza de trabajo.**

**Coordinadores: Graciela Riquelme, Esther Levy y Natalia Herger.**

---

### **“Educación y trabajo: tramas y derroteros de jóvenes en los dispositivos de un programa de empleo”.**

Autora: María Alejandra Bowman (mariaalebow@gmail.com)

Pertenencia institucional: CONICET – Centro de Investigaciones de la Facultad de Filosofía y Humanidades. Universidad Nacional de Córdoba.

Grupo temático: 12. Educación, estructura productiva y fuerza de trabajo

Grupo temático alternativo: 7. Juventud y trabajo.

Palabras clave: Educación, trabajo, jóvenes, programa de empleo

### **Introducción**

En los últimos veinte años, tanto las políticas de empleo como las políticas de educación básica para jóvenes, han estado atravesadas e interpeladas por diferentes requerimientos asociados a los imperativos de una nueva fase capitalista y las demandas sociales y políticas orientadas a achicar las brechas en aquellas poblaciones con desiguales condiciones y menores oportunidades laborales y educativas.

El reconocimiento de la problemática juvenil, de la cuestión social caracterizada en términos de debilitamiento de los lazos de integración social, se instaló con fuerza en la agenda de las políticas públicas. El doble atributo de “ser joven y ser pobre”, se conformó como un tema privilegiado de los discursos profesionales y gubernamentales en materia de política educativa, social y laboral (Salvia y otros, 2006). El impacto del cambio tecnológico, las transformaciones del mundo laboral y las reformas en las políticas, son dimensiones que inciden sobre la orientación y el contenido de la formación de forma dinámica, histórica (De Ibarrola, 2004; Gallart, 2008).

La formación para el trabajo, constituye un campo complejo muy significativo, tanto por ser requerido como urgente y necesario por los jóvenes y adultos de los sectores más vulnerables, como por estar pendiente a nivel social una articulación más igualitaria entre educación y trabajo (Messina, Pieck y Castañeda, 2008). En ese campo conviven programas de educación formal y no formal, destinados a niños, jóvenes o adultos, donde coexisten distintos enfoques. Según Riquelme (2010) un principio



básico de la formación para el mundo del trabajo, es que no se agota en la formación otorgada por el sistema escolar, se trata de una formación que va “más allá de la escuela”.

Las discusiones teóricas y metodológicas en el campo de la relación educación – trabajo transitan por varios caminos. Sin embargo, existe un reconocimiento generalizado de que se trata de una relación compleja, dinámica, que adquiere rasgos de conflicto en tanto involucra diferentes actores, instituciones y subsistemas sociales; es una articulación histórica, multidimensional, radicada, siempre determinada por un espacio y un tiempo (Riquelme, 2006). En este sentido, educación y trabajo son dos campos de la vida social que responden a lógicas diferentes, son ámbitos que están insertos en una trama de relaciones políticas en ocasiones divergentes y paradójicas.

Tradicionalmente, los estudios sobre el vínculo entre educación y crecimiento económico se han centrado en torno a la “relación de causalidad”, existiendo dos posturas sustantivamente diferentes en torno a si la educación debe permanecer a la espera de las demandas de la economía para definir sus metas y perfiles, o si la educación debe ser un campo independiente que tenga como un objetivo más entre otros, la formación orientada al mundo del trabajo. Esta dicotomía implica distintos posicionamientos políticos y definen el lugar que se atribuye a la educación en la formación laboral (Kantarovich, Levy y Llomovatte, 2010).

En este trabajo, partimos de la premisa que la política pública no es resultado de un proceso lineal, coherente y necesariamente deliberado de diseño o formulación, sino que es objeto de un proceso social y político que configura un campo en disputa. En este sentido, las políticas -su diseño y desarrollo- no son un espacio neutro jurídico o administrativo sino una “arena política” en la que convergen, luchan y conciertan las fuerzas políticas. Una política es -en un doble sentido- un “curso de acción”, es el curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido (Aguilar Villanueva, 2003).

En tanto producto del juego de poder en la arena política, son construcciones sociales donde las decisiones no se conciben como resultado de un solo actor (racionalmente puro) sino de interpelaciones, confrontaciones y consensos entre distintos actores o grupos intervinientes, con distintos grados de participación. Destacamos la complejidad y “lo desordenado” de los procesos de formulación de políticas, particularmente por sus formas ambiguas y con frecuencia disputadas por los sujetos “en el terreno”. En esta línea, nos preocupa el sentido que le otorgan las personas a estas políticas, saber cómo son recibidas y experimentadas, cómo las políticas públicas influyen sobre las



categorías del individuo y de la subjetividad, inculcando “hábitos de autogestión y autorregulación” (Shore, 2010).

Las tramas se conforman por los actores locales y extra-locales (que también pueden influir en su dinámica) y sus vinculaciones, que se manifiestan como acciones de cooperación y/o disputas. Las tramas no son estáticas, se arman y desarman en el tiempo, y se rigen por “reglas del juego” que son construidas y re-construidas por la interacción entre los propios actores involucrados (Arqueros, 2008).

La política de empleo para jóvenes adoptó, en los últimos años, distintos dispositivos orientados a la formación para el mundo del trabajo y a la finalización de la educación básica obligatoria, que se convirtieron en el epicentro donde confluyeron muchos de los debates políticos e históricos en torno a la necesidad de vincular integralmente la educación y el trabajo, y en una oportunidad para subsanar la condición excluyente que adquieren estos campos en la vida de los jóvenes. Consideramos que la complejidad de la articulación entre educación y trabajo, se acentúa aún más cuando se vinculan dichas esferas en políticas públicas con múltiples dispositivos, que se implementan desde diferentes agentes, supuestos, ámbitos y estructuras territoriales y políticas.

Estos trayectos formativos son considerados desde las definiciones de la política pública y desde la percepción de los jóvenes, como alternativas importantes para modificar los itinerarios laborales en el empleo precario y los recorridos educativos inconclusos. Desde el estudio realizado, un supuesto generalizado que subyace en la letra de los programas de empleo y en muchos de los sentidos construidos por los sujetos participantes de ellas, es que la falta de empleabilidad y de capital humano (formación, capacitación, educación) es la principal causa explicativa de los “fracasos” en las trayectorias laborales en el acceso al “trabajo decente”.

El presente trabajo recupera parte de los análisis realizados en una tesis doctoral<sup>1</sup> que se dirigió a observar, comprender y explicar cómo se configuran las relaciones entre la formación para el trabajo y la educación básica, en la política pública y, específicamente, en un programa orientado a la inclusión laboral para jóvenes con baja escolaridad: el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, desarrollado por primera vez en la provincia de Córdoba, en la localidad de Villa Allende en el año 2009.

En primer lugar, se recupera una mirada general sobre la política de empleo para jóvenes, revisando las estrategias y discursos erigidos en torno al vínculo educación-trabajo, en la década del noventa y en el periodo posconvertibilidad. En segundo lugar, abordamos el Programa Jóvenes desde los elementos



residuales y emergentes, y las tramas institucionales que se tejen en torno a los agentes y agencias involucradas en la puesta en marcha de los dispositivos de formación. Finalizamos el trabajo exponiendo la categoría de *territorialidad condicionada* como un modo de anudar los sentidos divergentes y las tensiones que emergen en torno a la dimensión operativa del caso estudiado.

### **Las políticas de empleo para jóvenes: viejas y nuevas tramas discursivas del vínculo educación-trabajo**

Abordar el análisis sobre las políticas de formación que intentan incidir en el mundo del trabajo implica entender esta problemática no como un todo aislado con lógica propia, sino más bien como un campo donde confluyen un conjunto de relaciones sociales y prácticas diversas. Cada momento histórico, permite visualizar determinados ejes discursivos y estrategias en la ejecución de políticas públicas, que son producto de sedimentaciones y fragmentos de múltiples prácticas y discursos, un “proceso de recontextualización y recreación” (Ball, 2002).

En la década de los noventa, Ley Nacional de Empleo (1991), fue un “discurso fundante” que inauguró una serie de intervenciones en materia de políticas laborales configurando una doble gestión de la fuerza del trabajo: los trabajadores “normales” y los que no pueden ingresar al mercado laboral por sus propios medios, categorías que complejizaron significativamente el mundo del trabajo e incidieron en la relación salarial (Britos y Caro, 2007).

Los supuestos en los que se apoyaba la ley, consideraban que la regulación laboral existente hasta ese momento, era engorrosa y rígida para generar empleo por parte del aparato productivo, por lo que había que flexibilizarla. El concepto de “flexibilidad laboral” emerge con un encuadre jurídico a partir de dicha ley, a través de la imposición de los “contratos basura” (García Torre, 2007), en relación con la introducción de contratos por tiempo determinado como los contratos por aprendizaje, y otros tipos de contratos de baja productividad como, por ejemplo, aquellos por lanzamiento de una nueva actividad, por trabajo de temporada o por trabajo eventual y otros contratos asociados a la reducción de las cargas sociales y los costos de despido que debían afrontar las empresas. Se reconocía, a su vez, que las reformas estructurales reducirían la ocupación durante algún tiempo por lo cual resultaba necesario promover la creación directa de empleo, fundamentalmente para “grupos especiales de

---

<sup>1</sup> Bowman, María Alejandra (2015). “La formación laboral y la educación básica en jóvenes de baja escolaridad”. Tesis doctoral dirigida por la Dra. Elisa Cragolino y co dirigida por la Dra. María del Carmen Lorenzatti. Programa de Doctorado en Ciencias de la Educación. Facultad de Filosofía y Humanidades. Universidad Nacional de Córdoba.



trabajadores”, entre ellos, las personas de baja calificación, trabajadores cesantes, discapacitados y jóvenes desocupados.

Se crea un grupo de “programas activos”<sup>2</sup> con orientación al empleo de los jóvenes, práctica laboral para jóvenes con y sin formación previa, fomento de trabajo intensivo en mano de obra desde gobiernos municipales, organismos no gubernamentales, micro emprendimientos privados y formación profesional. Estas medidas en algunos casos implicaron una reducción de cargas salariales a las empresas, en otros, el subsidio directo para el pago de estipendios a los beneficiarios. Los contratos de práctica laboral estaban dirigidos especialmente a jóvenes con cierta capacitación técnica que, por medio de un contrato laboral, debían completar su formación en el trabajo.

Se sostenía que el cambio tecnológico había dejado obsoletos ciertos saberes y conocimientos, que jóvenes de bajos recursos no habían completado adecuadamente la escolaridad obligatoria y no contaban con experiencia laboral, ambos factores considerados imprescindibles para elevar su *empleabilidad* y *certificar sus competencias laborales*: dos conceptualizaciones centrales del discurso sobre el vínculo educación-trabajo y las políticas de empleo para jóvenes durante este período.

En nuestro país y en toda América Latina, las ideas neoliberales reforzaron las visiones más clásicas sobre el mercado de trabajo que sostienen la tesis de la posibilidad de competencia perfecta y la libertad de elección de individuos que gozan de información plena para decidir sus acciones al punto de maximizar sus beneficios y minimizar sus pérdidas. La idea de empleabilidad entonces era concebida desde esta perspectiva, como la capacidad de los sujetos de formar parte de esta “relación de intercambio” en un “mercado laboral homogéneo”, donde las condiciones de ingreso, movilidad, permanencia y salida del mismo, son posibles de calcular racionalmente por los individuos (Spinosa, 2005).

Estas definiciones corren el foco de la cuestión ya que el desempleo es problema de la macroeconomía y no un tema que puedan torcer las decisiones individuales de los propios trabajadores. Otra de las dificultades que presenta el concepto de empleabilidad es que reduce el trabajo la noción de trabajo asalariado, es decir al empleo (Levy, 2015).

---

<sup>2</sup> La “activación” de las medidas pasivas implica vincular la prestación por desempleo a la participación del desempleado en acciones que actúen sobre su “empleabilidad”. Se hace referencia a los esfuerzos por conseguir el “ajuste simultáneo” entre oferta y demanda de trabajo a través de una mejor información y un Servicio Público de Empleo como eje de la política (Alujas Ruiz, 2002).



Un paradigma de la política de formación laboral para jóvenes en los noventa, fue el Proyecto Joven (1994)<sup>3</sup>, que respondía a una estrategia de focalización en jóvenes entre 16 y 35 años que pertenecieran a sectores de escasos recursos, que su nivel de educación no superara el secundario completo, y se encontrasen sin empleo, con escasa o nula experiencia laboral.

Las evaluaciones sobre el Proyecto Joven constatan su escaso impacto en cuanto a mejorar las condiciones de empleabilidad de los jóvenes y revertir de esta manera los altos porcentajes de desocupación. Como expresión de la política de formación y los sistemas de pasantías de duración determinada, fue un vehículo que ayudó a instalar socialmente los principios neoliberales vinculados a la Teoría del Capital Humano<sup>4</sup>. Fue producto de una estrategia política que usó coyunturalmente el gobierno nacional frente al avance del desempleo juvenil, que llegaba a duplicar el porcentaje de la población económicamente activa desocupada.

La maquinaria neoliberal de dismantelamiento y achicamiento del Estado -principalmente efectuado a través de las privatizaciones- fue la máxima expresión del abandono del Estado de Bienestar en nuestro país. En este contexto, los distintos programas encarados desde el campo laboral, impulsaron una oferta basada en pasantías y en formación focalizada, a través de cursos de corta duración y de capacitación pragmática, que respondía exclusivamente a las demandas del sector productivo, ámbito desde donde empresarios y capacitadores definían los perfiles ocupacionales requeridos y el diseño de las propuestas pedagógicas.

Tanto los discursos como las medidas políticas sobre empleo en el auge del neoliberalismo, confundieron las limitaciones que la formación laboral tiene, olvidando que a través de sus contenidos se puede mejorar la calidad de los recursos humanos y contribuir al desarrollo personal del trabajador, “pero en ningún caso puede ser fuente o inducir la creación de puestos de trabajo” (Herger, 2005, p.7).

Una de las principales críticas sobre las políticas laborales para jóvenes en este periodo, fue la desarticulación entre la educación básica, la formación profesional y los programas de capacitación e

---

<sup>3</sup>El Proyecto Joven se implementó con el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), del Tesoro Nacional, y con apoyo institucional del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), constituyendo la inversión más importante de la década orientada a la formación laboral de jóvenes desempleados de bajos niveles educativos. La modalidad básica de los cursos era de hasta seis meses e incluía dos etapas, una de capacitación, y otra fase de pasantía en una empresa, es decir, una práctica laboral en un empleo formal.

<sup>4</sup> La idea básica de la Teoría del Capital Humano, es que los trabajadores acuden al mercado de trabajo con niveles diferentes de cualificaciones, que responden no sólo a diferencias innatas de capacitación, sino a que han dedicado cantidades diferentes de tiempo a adquirir esas cualificaciones, a “invertir” en capital humano. Sus representantes describieron analíticamente la relación entre las rentas de trabajo y el capital humano, medido junto a los años de escolaridad y de experiencia profesional. Desde esta perspectiva, la inversión en Capital Humano permitiría a los países pobres convertirse en competitivos y superar el estancamiento que es propio del “subdesarrollo” (Baccarelli y Levy, 2006).



inserción laboral, evidenciada en que los jóvenes no disponían de continuidad en la educación formal y en que tampoco existían puentes con la educación de adultos (a la que acceden jóvenes que no finalizaron la escuela media regular), configurándose –por tanto- en medidas paliativas de corto plazo más que políticas dirigidas a la formación integral de los jóvenes y a la generación de instancias coordinadas y reguladas de educación y formación continua en el largo plazo.

### **Formación y empleabilidad en la perspectiva del trabajo decente**

El discurso oficial y la letra de la normativa laboral del período de la posconvertibilidad<sup>5</sup>, se dirigió a la restauración de derechos y a la creación de oportunidades hacia sectores desfavorecidos. Esta orientación parte de un marco político más amplio que enfatiza el concepto de *trabajo decente*<sup>6</sup> vinculado al de inclusión social, al de integración e integralidad, frente a la necesidad de construir gobernabilidad a través fortalecimiento de las instituciones estatales del trabajo.

La OIT acuñó el *concepto de trabajo decente* diferenciándolo de las nociones de *trabajo digno* o *trabajo genuino*, pretendiendo que éste sea superior. Sostiene además que es un concepto en construcción, de carácter integrativo y de profundo contenido ético. En documentos posteriores a la Memoria del año 1999, el trabajo decente es caracterizado como un “trabajo de calidad y cantidad”, cualidad que viene en reemplazo de su carácter estrictamente productivo y bien remunerado.

La formación, desde esta perspectiva, es considerada un importante factor y requisito de “adaptabilidad” a los cambios, de “polifuncionalidad” -es decir- de empleabilidad. La empleabilidad es entendida como un nexo tanto conceptual como práctico del trabajo decente. Abarca las habilidades, calificaciones, conocimientos, y las competencias que aumentan la capacidad de los trabajadores para conseguir o proteger y conservar un empleo.

La temática específica del empleo juvenil, fue recogida como una prioridad en la Agenda Hemisférica para la Promoción del Trabajo Decente que presentó el Director General de la OIT, a la consideración de la XVI Reunión Regional de los Estados Americanos Miembros de la OIT (2006). Dicha Reunión

---

<sup>5</sup> La “posconvertibilidad” emergió en Argentina, configurando un nuevo modelo que procuró saldar la crisis de 2001, en el que el Estado emerge como un actor fundamental en la movilización de recursos a través de diversos mecanismos que buscaron gestar un nuevo momento conciliatorio en la administración de la fase expansiva del ciclo económico. Este proceso representó un intento de lograr adhesión y “construir gobernabilidad” a partir de la “compensación” de distintos intereses de clase (Varesi, 2010).

<sup>6</sup> En 1999 el Director de la Organización Internacional del Trabajo, Juan Somavía, postuló como objetivo prioritario la promoción del Trabajo Decente, expresión que sintetiza un conjunto de propósitos que en su realización buscan mitigar las



aprobó la “Década de Promoción de Trabajo Decente” y se definió como objetivo central, en relación con la juventud, fomentar su mayor formación y su mejor inserción laboral, a través de políticas orientadas por la perspectiva del trabajo decente, especialmente en una realidad como la latinoamericana, donde hay más jóvenes que nunca en su historia (Trabajo Decente y Juventud, Argentina, 2007).

En un nuevo escenario político, de pos convertibilidad, el marco internacional del trabajo decente y su aparato conceptual de la formación para la empleabilidad se reedita con matices. Discursivamente, la OIT incorpora ideas acerca del reconocimiento de saberes sobre el trabajo que los sujetos poseen, no sólo de aquellos requeridos y valorados por los mercados laborales. Asimismo se expresa la necesidad de generar vínculos y puentes (de formación, de información y de orientación) entre los campos de la educación y del empleo, y se enfatiza el reconocimiento de derechos básicos de los trabajadores hacia la redefinición de estrategias político institucionales que promuevan aspectos relativos a los derechos, el empleo, la protección y el diálogo en un todo integrado.

El trabajo decente era planteado como meta a la hora de adoptar políticas macroeconómicas y sociales por parte del gobierno nacional. Esto exigía una nueva arquitectura política que realizara una articulación explícita entre las políticas económicas, laborales y sociales. Este objetivo se enmarcaba en un proyecto de crecimiento económico centrado en la generación de “empleo de calidad” como pilar para promover la “inclusión social” y “afianzar la gobernabilidad democrática” (Golbert y Roca, 2010).

### **Nueva institucionalidad y estrategia de territorialidad.**

El Estado en sus tres dimensiones se agrandó en cuanto al número de agentes, pasó a disponer de mayores recursos tributarios, extra-presupuestarios, fortaleciendo su capacidad de intervención para regular el mercado y aumentar el gasto público destinado a financiar nuevas políticas sociales (Neffa, 2012). Las acciones gubernamentales en la posconvertibilidad, se dieron en esquemas institucionales diferentes de los existentes en décadas anteriores, principalmente en lo referente al lugar asignado al Estado en relación con el trabajo. El “retorno de lo público” implicó una reconfiguración en relación con las instituciones del Estado, redefiniendo asimismo a los sujetos destinatarios de las políticas públicas como “sujetos de derechos”.

---

derivaciones del nuevo modelo de acumulación y con ello promover una “globalización atenuada” (Trabajo Decente, Argentina, 2004).



La promoción del empleo a través de la formación para la empleabilidad y la certificación de competencias laborales, son ejes transversales del Trabajo Decente, que se mantienen vigentes desde las orientaciones principales de la Ley Nacional de Empleo (1991). En este periodo, aparecen discursivamente entramados en un tejido de directrices que intentan recuperar el papel del Estado en materia de protección social, en la regulación de las negociaciones colectivas de trabajo, en la creación de distintas instancias de concertación e integración de políticas dirigidas a las poblaciones con mayores necesidades.

La denominada “nueva institucionalidad” se edificó una estructura organizativa del MTEySS, sostenida desde tres órganos fundamentales: la Secretaría de Empleo, la Secretaría de Trabajo, y la Secretaría de Seguridad Social. Dentro de la Secretaría de Empleo puntualmente, se encuentran la Subsecretaría de Políticas de Empleo y Formación Profesional, y la Subsecretaría de Promoción del Sector Social de la Economía. Desde estos espacios se desarrollan todas las iniciativas, proyectos y programas relacionados a las acciones de formación laboral, de orientación profesional, de coordinación de servicios de empleo y de promoción del empleo. Específicamente, para implementar las acciones en materia de empleo y formación laboral, se crearon las Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral (GECAL), dependientes de la Secretaría de Empleo, las cuales funcionan en las provincias y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Las GECAL concentran y canalizan la oferta de programas de empleo y capacitación laboral implementados desde el MTEySS. A nivel local, por su parte, funcionan las Oficinas de Empleo Municipales (creadas por Resolución 176/05), las cuales conforman la “Red de Servicios de Empleo”.

Este entramado institucional es el resultado de un proceso de reestructuración del Ministerio de Trabajo, que buscó dar mayor peso a las acciones dirigidas a la promoción del empleo dentro de un nuevo esquema organizativo frente a la necesidad de mejorar las capacidades de gestión y “coordinación multi-nivel y multi-sector” en torno al diálogo social (Madoery, 2011).

El esquema organizativo se orienta por una explicitada territorialización de la política de empleo, que se da puntualmente en los siguientes rasgos: el propósito de integralidad, articulación y coordinación en la gestión (entre políticas, organismos, niveles de gobierno, instituciones y comunidad), el reconocimiento de las particularidades y demandas de los espacios locales, en la presencia institucional del MTEySS a través de diferentes agencias en todo el territorio nacional.



Estos mecanismos implementados dan cuenta de una *estrategia de penetración* de la gestión estatal en los territorios, orientados a construir una modalidad que pretende redefinir y controlar la vinculación del Estado y las instituciones que se ocupan de los problemas del trabajo en los espacios locales.

La ejecución de la política de empleo llevada a cabo por MTEySS, en el periodo posconvertibilidad, se realiza también desde otro marco que es el modelo conceptual basado en el desarrollo territorial. Desde esa perspectiva, las políticas de empleo se estructuran a partir del “territorio” teniendo en cuenta su especificidad, su dinámica, su identidad. Oficialmente, se asume la función de fortalecer la construcción de estrategias colaborativas y de diseñar herramientas que se adapten a las dinámicas de los espacios locales. Desde esta perspectiva, las relaciones de poder se originan en numerosos planos y poseen diversas intencionalidades e intereses. Por lo tanto en el territorio, esa multiplicidad de poderes afecta -de maneras y grados diferentes- cualquier acción de planificación estatal. Las propuestas concretas de intervención estatal indican una preocupación instrumental y normativa, ya que el territorio -como unidad de referencia del enfoque- pasa a ser entendido como una unidad de observación, actuación y gestión para la planificación (Schneider y Peyré 2006).

Por un lado, la integralidad de la política de empleo, era una temática que se presentaba como una “deuda” en relación con los programas desarrollados en la década del noventa, fue visualizada asimismo como la causa de muchas falencias operativas, de las dificultades de sostenimiento en el tiempo y de la armonización local de políticas emanadas de diferentes áreas del gobierno central, de los inconvenientes para sistematizar y ordenar acciones, entre otras cuestiones.

Por otro lado, la estrategia de territorialidad, fue propuesta como un camino para reconstruir las bases sociales de una “nueva política” (Madoery, 2011), como un modo de superar la fragmentación y la superposición de la política de empleo y sus “efectos modestos” hacia fines de la década del noventa, que se caracterizó por la creación de programas de capacitación laboral “de una sola vez”, fragmentados, pragmáticos, con escasas articulaciones con la formación profesional regular, con la educación básica obligatoria y con las políticas integrales de desarrollo e integración social (Jacinto, 1999; Gallart, 2000; Riquelme, Herger y Magariños, 1999).



## **El Programa Jóvenes: elementos residuales y emergentes<sup>7</sup>**

El Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (2008), se convirtió en el dispositivo gubernamental más relevante en el abordaje de la problemática del empleo juvenil, tanto por su extensión territorial a lo ancho y a lo largo del país, como por la cantidad de jóvenes a los que alcanzó. El programa se fundamenta en la promoción del empleo y la inclusión socio laboral donde el joven participante del programa es concebido como un “sujeto de derecho”, todas cuestiones que ponen énfasis en el carácter inclusivo de la política.

Está focalizado en jóvenes de 18 a 24 años de edad, sin empleo, que no han completado sus estudios primarios y/o secundarios. Se propone una duración de dos años, en distintas etapas de implementación y a través de varias prestaciones: Orientación y Formación para el mundo del trabajo; Formación Profesional; Prácticas calificantes (entrenamiento laboral en empresas); Emprendimientos productivos independientes; Finalización de los estudios primarios y / o secundarios.

Su objetivo central es “generar oportunidades de inclusión social y laboral de 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” (Art. 1, Res. 497/2008, MTEySS).

El Programa Jóvenes comenzó con algunas experiencias puntuales en el año 2009, extendiéndose ampliamente a todo el territorio nacional en los años sucesivos. Es un programa que cuenta con una estrategia de intervención apoyada fuertemente en la articulación territorial entre nación- provincia- municipio.

Asumió discursivamente la relación pendiente y necesaria entre finalización de la educación básica obligatoria y la formación para el mundo del trabajo, una articulación que no está presente en los programas de empleo para jóvenes en los noventa. Éste se convierte en un eje diferencial “emergente”, no sólo por cómo discursivamente se plantea la política pública de empleo en los marcos normativos,

---

<sup>7</sup> Raymond Williams (1977) utiliza estas definiciones para abordar las implicaciones de los procesos culturales en los procesos históricos y el cambio social. El autor sostiene que una cultura está compuesta de una serie de relaciones entre formas dominantes, residuales, y emergentes, como entidades no transparentes y no bien definidas, sino entremezcladas y solapadas. Enfatiza el carácter desigual y dinámico de las mismas en cualquier momento y contexto dado. “Lo residual, por definición, ha sido formado efectivamente en el pasado, pero todavía se halla en actividad dentro del proceso cultural; no sólo –y a menudo ni eso- como un elemento del pasado sino como un elemento del presente (...) Por emergentes quiero significar (...) los nuevos significados y valores, las nuevas prácticas, nuevas relaciones y tipos de relaciones que se crean continuamente” (Williams, 1977, p. 144-145). Los elementos “emergentes” muestran un nuevo modo de pensar o enfoque, y suelen resultar potentes y diferenciadores



sino en las modalidades de implementación territorial que propone (acuerdos territoriales y sectoriales, y convenios de colaboración).

Un eje que se presenta como “residual” desde los noventa, aún con las redefiniciones teóricas que realizaron los marcos elaborados por organismos internacionales como la OIT, es la formación de jóvenes para la empleabilidad y la certificación de competencias. Dos argumentos se usaron en el contexto de auge del neoliberalismo para depositar la responsabilidad de las dificultades laborales en los propios desocupados. Aun así, es posible visualizar matices del sentido en que se utiliza la noción de empleabilidad en el Programa Jóvenes, estando vinculada discursivamente con “la educación, la formación y los procesos de apoyo a la inserción en empleos de calidad” (Res.497/2008). Esto estaría respondiendo a una visión más amplia que la referencia específica sobre la formación para un puesto de trabajo, intentando avanzar en la relación de la educación básica obligatoria con la adquisición de ciertos conocimientos transversales para el mundo del trabajo.

En la provincia de Córdoba, se implementó por primera vez el Programa Jóvenes, en la localidad de Villa Allende, durante la segunda mitad del año 2009. Las instituciones involucradas en su puesta en marcha fueron: el órgano de MTEySS en las jurisdicciones: la Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral, sede Córdoba (GECAL Córdoba); el órgano de representación local en el municipio: la Oficina de Empleo de Villa Allende; la Secretaría de Extensión Universitaria (SEU) de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC) como oferente del Proyecto de Orientación e Inducción (POI) al mundo del trabajo, tramo obligatorio del programa; los Centros de Desarrollo Regional (CEDER) como instituciones provinciales de formación profesional, y los sindicatos y las empresas convenientes a través de las acciones de entrenamiento laboral y certificación de las competencias laborales de los jóvenes.

### **“Lo que pasa que el empleo es político”. De la precarización laboral a la divergencia profunda de criterios.**

Los agentes institucionales que intervienen y median entre las estructuras y los individuos, condicionan los procesos de formación y acceso al conocimiento de los jóvenes. La dimensión institucional opera como soporte organizacional de recursos, estrategias y decisiones; es central para comprender los alcances de un dispositivo pensado para la inclusión y la ampliación de oportunidades de los jóvenes, y su impacto sobre las subjetividades (Jacinto, 2010).



El análisis de los cruces institucionales y las tensiones que se dan en el marco de las funciones y acciones entre los diferentes sujetos de la implementación, nos lleva a desandar una faceta del camino disruptivo que recorre la ejecución de la política pública, y a preguntarnos en qué medida estos vínculos potencian u obstaculizan las prácticas y metas previstas de formación orientadas a la inclusión social.

A partir de nuestro estudio, observamos cómo “lo político” se evidenciaba de forma recurrente en la puesta en práctica del programa, en la diversidad de las acciones y supuestos que van configurando tramas singulares de funcionamiento, y en la forma en que esta complejidad estructura de manera particular la implementación de los distintos dispositivos desde diferentes formaciones estatales.

En el marco de la Red de Servicios de Empleo, las Oficinas de Empleo (OE) son organismos técnicos que relacionan la oferta y demanda de trabajo, brindando información y orientación para el empleo, y capacitación. A la vez, son una vía de información y acceso a diversos programas de empleo que ejecuta el Estado Nacional.

El Municipio a través de la OE, se constituye en el centro de las decisiones para la construcción de la política de empleo local. Debe asumir el compromiso de construir una *institucionalidad pública municipal* para implementar esta política. Para ello, pone a disposición los diferentes instrumentos de la política de empleo a través de programas específicos vinculados con la educación básica, la formación y capacitación laboral, con iniciativas de desarrollo local.

El personal que conforma las OE en la provincia de Córdoba, presenta una situación laboral variada tanto en lo referido a su nivel de formación como a su situación laboral, hay equipos constituidos con personas de planta permanente en su casi totalidad, en otros casos, existe una combinación de empleados de planta permanente, contratados y/o subcontratados por el municipio o por el MTEySS.

La entrevista con un técnico de la GECAL evidencia el lugar político del programa en el municipio, allí se sostiene que la OE tiene un equipo capacitado, pero además el Municipio hace un respaldo al programa:

*“Vos podés querer implementar el Programa Jóvenes pero si el municipio no... porque las oficinas de empleo son municipales (...) lo que pasa es que el empleo tiene eh... es político. ¿Por qué? Porque el Intendente si ve que la Oficina funciona y que los programas se implementan y cuántos meses... ahí es la importancia que le da la Oficina de Empleo. Y si ve que la Oficina no arranca, qué sé yo, nadie se anota... no pasa nada eh... no le da edificio, no le da computadora, no lo respalda económicamente, ¿me entendés?” (Entrevista a Técnico Políticas activas de empleo GECAL).*



Estas expresiones otorgan una pista clave acerca de cuán influyente y determinante puede ser la voluntad política del Municipio -a través de la figura del Intendente- en la ejecución de un programa público de empleo en el territorio. Esto se traduce finalmente en objetivos, recursos y acciones enmarcadas en los intereses de cada gestión, donde la Oficina de Empleo cumple un espacio central hacia la consecución de metas y resultados. La “voluntad” y el aparato político municipal se convierten en el principal sostén de los recursos que necesita la envergadura del programa.

La queja más recurrente de los contratados es la falta de equidad entre quienes se encuentran en esta situación, respecto del personal de planta permanente puesto que -en muchos casos- cumplen las mismas tareas e incluso desarrollan la misma carga horaria, pero no son retribuidos ni reconocidos sus derechos laborales de idéntica forma. Se advierten además, dificultades para incorporar personal por cuestiones presupuestarias que atraviesa el gobierno municipal, a lo que se agrega también la diferencia entre perfiles necesarios y perfiles disponibles, y los estilos de algunos funcionarios que no tienen claridad en cuanto a las prioridades de la política de empleo nacional en el municipio.

Empleados contratados de la OE donde se realizó el estudio, sostienen que la superposición de tareas, la multifuncionalidad, la mala remuneración, la subcontratación y la rotación de los contratados, son las características más frecuentes en sus realidades laborales. Respecto a los tutores (que contrata el Ministerio de Trabajo), su rol es mucho más amplio, más polifacético, más ambiguo, más precario aún. Se establece en los documentos del programa que cada joven participante contará con la asistencia de un tutor, miembro del equipo técnico de la OE Municipal, quien será responsable de acompañarlo durante toda su permanencia en el Programa. Sin embargo, estas finalidades sólo constituyen expresiones de deseo que en la realidad cotidiana no tienen correlato:

*“Las tutoras son las que están más en contacto directo con los jóvenes, hacen el seguimiento de los jóvenes. En realidad todos hacemos todo, todos hacíamos de todo ¿entendés? O sea, yo también desde el momento... desde informar... eh... al joven cuando lo convocamos... eh... informarles las características del programa, eh... bueno, en caso que decida adherirse, sí (...) la gente que empezó conmigo ya no está ahora, va rotando... porque los contratos... porque los sueldos eh... los sueldos que vienen del Ministerio son bastante pobres así que lamentablemente viste, no se mantiene el equipo” (Entrevista a Coordinadora del Programa Jóvenes, OE).*

En el caso de los talleristas contratados por la Universidad, para desarrollar el componente inicial obligatorio (de introducción al mundo del trabajo), varios entrevistados sostienen la disconformidad en cuanto a la figura de la “prestación de servicios” a través del monotributo, la discontinuidad y atrasos en el cobro debido a los múltiples requerimientos administrativos, la escasa remuneración económica en relación con carga horaria establecida para talleristas y auxiliares, y la ausencia de pago a horas no presenciales que se habían negociado desde la Universidad, pero que finalmente no fueron incluidas en



el presupuesto por decisión del Ministerio de Trabajo. En este sentido, sostienen que la figura del contrato por servicios no permite acceder a los derechos básicos de la docencia: antigüedad, aportes previsionales, horas cátedras, entre otros.

Según Basualdo y Morales (2014), el trabajo tercerizado proviene fundamentalmente de las grandes empresas y las privatizadas, así como de Pymes vinculadas a estas privatizadas. Y en una tercera línea está el Estado, tanto en sus empresas como en la administración pública nacional, provincial, y municipal. La contratación y subcontratación por servicios es una de las formas principales de precarización en el trabajo registrado y una vía legal para “fragmentar al colectivo laboral”. Aun cuando tenga lógica dentro del proceso productivo, siempre trae consecuencias complicadas para el colectivo trabajador porque va acompañada de la fragmentación laboral, ya que los tercerizados tienen salarios más bajos, menores derechos laborales e incluso menos herramientas de trabajo. Como sucede con otras formas de precarización laboral, la debilidad de un grupo de trabajadores es también una amenaza para el colectivo.

De esta manera y bajo algunos de estos mecanismos (como los contratos por prestación de servicios), se configura la estructura laboral y la dinámica de las relaciones y compromisos entre los diferentes empleados (permanentes, contratados, subcontratados) implicados en el desarrollo del Programa Jóvenes. Situación perversa donde coexisten condiciones y modalidades de trabajo, no novedosas, atravesadas por la inestabilidad, la flexibilidad laboral y un clima de trabajo tenso.

En otro plano de análisis, las escisiones y disconformidades entre los participantes del mismo órgano local que es la OE, se produjeron con relación a normas, criterios y procedimientos a seguir en el cumplimiento de las metas acordadas. Hay empleados que aun adhiriendo cabalmente a la política de inclusión laboral, carecen de recursos suficientes para apoyarla completamente en el espacio local de ejecución.

En el relato de una de las tutoras del Programa Jóvenes, se plantean cuestiones relevantes que van más allá del problema salarial y laboral, y que están relacionadas a la diversidad de criterios, miradas y perspectivas de trabajo sobre un mismo proceso, que aparenta ser “conjunto” y “colaborativo” pero que encierra intereses y visiones profundamente contrapuestas sobre los conceptos principales de la intervención territorial.

Se advierte la existencia de diferentes niveles de compromisos asumidos en el desarrollo de las líneas del programa, hay un señalamiento explícito sobre una disputa y un entrecruzamiento de criterios y principios en la implementación -definido por los entrevistados- en términos de “enfrentamiento de



intereses”, que denotan profundas divergencias entre las concepciones más bien ligadas a los “resultados” desde la lógica de la eficacia y eficiencia de concreción del programa, y aquéllas visiones vinculadas a la “calidad” de los procesos de formación y al sentido que asumen estos recorridos en la vida cotidiana de los jóvenes.

Se trata de discrepancias que -de alguna manera- también responden a esa división en los niveles de responsabilidades y en la contratación laboral para la concreción de la política pública: empleados seleccionados por la OE específicamente para el programa, empleados municipales con injerencia indirecta y MTEySS a través de sus órganos y funcionarios directos en provincia y municipio.

La disputa, el desencuentro, el conflicto, la imprevisibilidad, son características tanto de la política como de la misma vida social, son elementos que dan forma a la trama institucional de la implementación del Programa Jóvenes, en la medida que co existen y conviven muchas personas en la materialización de los objetivos de la política, con diferentes concepciones e intereses (sociales, políticos, personales, entre otros).

### **Entramados y disputas que trazan rumbos dentro del programa**

La Universidad fue el primer agente visible en la implementación territorial del programa, abocado a la etapa inicial obligatoria de formación para el mundo del trabajo. La impronta de urgencia atravesó la iniciativa, el convenio marco, la convocatoria y selección de talleristas y auxiliares por parte de este organismo. La convocatoria a talleristas fue con poco tiempo de anticipación y con recursos humanos encargados de la coordinación que no eran los suficientes para un proceso de selección de la envergadura que exigía el Programa, en términos de perfiles profesionales. En ese sentido, la primera convocatoria no fue todo lo abierta y pública que debería haber sido.

Según coinciden los entrevistados, en la primera fase de implementación del programa fue muy difícil articular el funcionamiento con los agentes responsables, especialmente entre la Universidad y la OE:

*“Con la Oficina de Empleo había una relación de mayor proximidad, pero tensa, conflictiva y fragmentada en algunos aspectos. Se insistía constantemente por parte de ellos del que “la Universidad” sólo se aboque a la etapa de formación para el trabajo, sin inmiscuirse en las demás prestaciones a cargo o vinculadas a la OE (Entrevista a coordinadora del Proyecto Formativo Ocupacional).”*

---

Este señalamiento tajante, se dispara a partir de un hecho puntual sobre los cursos de Formación Profesional, que -según la Universidad- no se ajustaban de ningún modo a los intereses y necesidades de los jóvenes. La oferta de los cursos de Formación Profesional y la opción de



microemprendimientos, se vivió por parte de los jóvenes como decepcionante. Fueron las primeras contradicciones que los jóvenes observaron y manifestaron al finalizar el proceso de construcción de los Proyectos Formativos Ocupacionales, en cuanto a la distancia entre las expectativas e intereses, la oferta efectiva de capacitación y los obstáculos que presentó la prestación de autoempleo a través de emprendimientos independientes. La disconformidad también se advirtió por la escasa (casi nula) oportunidad de incorporación a prácticas calificantes que brindaran la posibilidad de acceder a saberes y habilidades diferentes a las que disponían los jóvenes participantes.

Desde la OE, estas demandas se percibían como presiones, desde un espacio que se suponía no tenía injerencia sobre esos componentes o prestaciones. Esto creó asperezas en las relaciones establecidas signadas en términos de “mala comunicación”, pero también en términos de poder y control del espacio y los recursos, en este sentido talleristas y coordinadores proveniente del ámbito universitario, señalaron que hubo varias “rupturas” con la OE.

A partir del relato de los entrevistados, se destacan algunas cuestiones que pusieron en tensión la mirada integral y colaborativa que exige el programa: 1) La ausencia o falta de circulación de información relevante. 2) La falta de espacios acondicionados y mobiliario propio. 3) La taxatividad en el uso de instrumentos y las visiones contrapuestas acerca del sujeto social destinatario del programa.

En relación con la primera cuestión, se señaló la dificultad de acceso a la información que posee y produce la propia OE. Un ejemplo de ello, es lo que expresaron talleristas y auxiliares, en cuanto a no haber contado con la información diagnóstica de los jóvenes antes de iniciar el proceso de formación, requisito del programa y de los acuerdos entre los actores institucionales involucrados en la implementación del mismo, se contó con información acerca de la disponibilidad de vacantes de escuelas en el municipio, de los espacios para realizar las prácticas calificantes de los jóvenes, y sobre las ayudas económicas y sociales posibles.

La falta de perfiles e información sobre los jóvenes –además- interfirió en la definición de la tarea de los talleristas, fundamentalmente por la participación de jóvenes con capacidades diferentes que se sumaron a la experiencia, cuestión que exigía una planificación específica y un seguimiento mucho más personalizado. Contar con la información es relevante no sólo frente a los jóvenes con discapacidades sino ante la diversidad y heterogeneidad de trayectos educativos y formativos previos de los jóvenes, porque ello posibilita determinadas prácticas y abordajes metodológicos:

*“Porque es distinto un chico que viene del primario, que abandonó en tercer grado, que un chico que abandonó en tercer año del secundario, porque el que abandonó en el tercer grado no sabe leer ni escribir (...) Esa gente que sólo sabe digamos... que sabe leer el colectivo, pero no puede leer un*



*texto, como que lee 'prohibido estacionar', pero no puede leer un texto de corrido digamos, y de hecho no tiene nada de comprensión de texto, entonces bueno, son cosas que... que... que no se las puede trabajar, entonces las tenés que saber más o menos, para saber cómo te acercas a esos pibes, cómo te vinculas, cuál es la técnica que vas a desarrollar” (Entrevista a Tallerista y Coordinador Proyecto Formativo Ocupacional).*

Estas demandas interpelaron a la OE, en cuanto que una función clave desde el Programa Jóvenes, es el diagnóstico y el relevamiento de intereses de los jóvenes a través de una entrevista personal a los mismos, un instrumento que sirve para vincular los espacios y prestaciones subsiguientes -desde la intermediación laboral- compatibles con sus “perfiles”, intereses y expectativas. No obstante, no contó en el proceso con los datos a partir de las entrevistas previas realizadas a los jóvenes. En ese sentido el conocimiento de los jóvenes fue directamente a partir del trabajo en taller.

Los distintos relatos dejaron instalada la inquietud sobre la operatividad del programa, planteándose la duda de si realmente existían tales diagnósticos previos y relevamiento de intereses, y si efectivamente había ocurrido un proceso de orientación inicial al joven sobre requisitos, prestaciones, compatibilidades, ayudas económicas del programa, etc. O si simplemente se trataba de un problema de comunicación y/o circulación de la información.

Tener o contar con la información relevante, muchas veces implica tener el poder de controlar las acciones y -de alguna manera- su uso, su retaceo o falta de circulación, operan como un juego que demarca funciones y delimita prácticas, fragmentando y obstaculizando así las intenciones de integralidad y atentando consecuentemente contra el logro de un trabajo conjunto y articulado.

Una segunda problemática que aparece asociada a la operatividad del programa y que puede entenderse como un obstáculo en el desenvolvimiento de las acciones, son las condiciones edilicias que ofrecía la OE para el desarrollo de los talleres y la falta de mobiliario propio.

Algunos cursos se dieron en un Complejo cuya infraestructura es antigua, con techos muy altos, contando con salones de gran amplitud, un patio y dos baños. El Complejo no cuenta con condiciones óptimas de iluminación, ventilación y calefacción. Estas características hicieron dificultoso calefaccionar el lugar, si bien se disponía de hogares y leña provista por la Universidad. La primera fase del programa se dio en el mes de agosto de 2009, en plena crisis por la gripe A. Se solicitó desde la Universidad a la OE que gestionara con los encargados del complejo para que encendieran los hogares a leña previamente al inicio de los talleres, pero esto sólo se logró en contadas ocasiones, por lo que fue reiterativo por parte de los talleristas y los jóvenes el reclamo por el frío en dicho espacio. Tampoco se contó con la disponibilidad de la cocina del lugar, lo cual dejó de lado la posibilidad de acceder a necesidades como la de calentar agua para tomar algo caliente, teniendo en cuenta las bajas



temperaturas durante el invierno en la localidad y considerando que había jóvenes que asistían al taller con sus hijos que debían prepararles la leche.

Las principales dificultades expresadas fueron la amplitud del espacio, las condiciones de higiene y la insuficiencia de calefacción, a pesar que desde la coordinación se garantizó la leña para las estufas que no lograban calefaccionar todo el lugar. En varios encuentros, se optó por trabajar en el patio los días de sol.

En relación a los recursos materiales otorgados por el programa para el dictado de los talleres, se hizo visible la necesidad de contar con mayores materiales didácticos y bibliográficos a disposición de cada joven. Respecto del mobiliario, se contaba con sillas alquiladas (en los primeros dos meses) que luego fueron prestadas por la escuela de adultos local (en una segunda etapa). Eran insuficientes las mesas y de difícil movilidad.

Otra complicación sobre el uso del espacio era la imposibilidad de dejar instaladas en el lugar las producciones grupales realizadas por los jóvenes ya que el espacio tenía otros usos (festejos, funcionamiento de la escuela, etc.) lo que implicaba volverlas a colgar en cada encuentro. En relación con el módulo de Informática, en los Cyber que se alquilaron por hora para desarrollar las clases, el espacio resultó -en algunos grupos- muy reducido, sin poder atender a la totalidad de jóvenes por la cantidad de computadoras disponibles.

En un relato de un tallerista se afirmaba que los recursos y todo lo que acontecía en relación con los recursos se negociaba en un “tire y afloje” permanente: *“Además, nada, había que negociar hasta por las sillas digamos” (Entrevista a Tallerista).*

En relación con la última cuestión, la problema surgió en relación con las grillas que se debían completar con información de las trayectorias de los jóvenes donde se ponía el foco en lo que se consideraban ventajas y desventajas. Desde el equipo de la Universidad se señaló y se remarcó que ellos -como universidad pública y equipo extensionista- asumían una postura pedagógico-política acerca de partir de las potencialidades de los sujetos de aprendizaje, situándolos como sujetos de derecho, sin poner énfasis en los aspectos de las trayectorias de vida que pueden verse o entenderse como “desventajas”, una cuestión que se percibe como contradictoria en las dicotomías planteadas por las grillas:

*“Desde nuestro equipo extensionista sustentamos una concepción dinámica del agente social y de su capacidad para producir o reproducir sus situaciones de vida en el marco de ciertas condiciones materiales, culturales y simbólicas. La intervención no tendría razón de ser sin el reconocimiento de que el agente social, dentro del marco de limitaciones y posibilidades, posee una capacidad genérica*



*para actuar sobre su entorno y modificar algún aspecto de él” (Entrevista a Coordinador General, Universidad).*

En este marco, se debieron completar planillas exigidas por el Ministerio de Trabajo, las cuales si bien no pudieron ser modificadas, como equipo se establecieron criterios para completarlas atendiendo a la disconformidad con algunos datos solicitados.

La imposibilidad de cambiar los instrumentos que se “bajan” desde MTEySS a través de la GECAL, tiene que ver con un criterio de eficiencia y eficacia del “servicio social” que se ofrece desde el programa. Se sostiene desde la OE que existe un mecanismo aceitado que debe funcionar así, tal como está construido desde el nivel central de diseño y formulación de la política pública sin importar el enfoque que subyace en la misma. Algo que además –curiosamente- algunos entrevistados también asocian a los riesgos y costos políticos que puede tener la OE frente a esto:

*“Digo eh... éstas y otras, son cosas que nos terminan costando a nosotros políticamente digamos, entonces, me parece que hay cuestiones y procedimientos que no se pueden modificar... eh... por la concepción que tenemos de cómo deben manejarse estos servicios, estas prestaciones... Tanto los objetivos como la regulación normativa son definidos a nivel nacional y se encuentran estipulados con mucho detalle en el manual de procedimientos, nosotros no podemos ir contra eso” (Entrevista a Funcionario OE).*

La emergencia de un modo de interpelar al “beneficiario” no como tal, sino como “sujeto de derecho”, visualiza un retorno de lo público a la escena política en prescripciones, en acciones, y en un nuevo lenguaje que interpela a los propios sujetos hacedores cotidianos de la política pública en los espacios locales.

Las traducciones del programa con una lógica de manual ponen límites al pluralismo de visiones en la medida que no registran las diferentes interpretaciones y propuestas de cambio que realizan los distintos sujetos en el despliegue de las acciones, y en la consecución de sus objetivos. Quizás por la propia configuración del sistema político donde -casi por definición- el poder y la capacidad para actuar en la sociedad tienen una distribución desigual y esa desigualdad moldea el contexto en el que actúan los sujetos. Los “resultados” perseguidos en la implementación del programa tampoco son necesariamente ideales compartidos, y las áreas de competencia e intervención son disputadas en algunas situaciones a rajatabla y en ejercicios permanentes de confrontación.

### **La territorialidad condicionada**

Todas las dificultades y tensiones de la trama de vinculación institucional produjeron problemas en la integralidad de las acciones desde la perspectiva de territorialidad que propone la política activa de



empleo. En este caso existió una *territorialidad condicionada*. La misma se evidencia específicamente en las siguientes dimensiones: 1-La impronta de urgencia que impacta en la planificación y operatividad de las acciones en los componentes iniciales del programa. 2-Los falta de recursos humanos y presupuestarios que habilitan el uso de mecanismos de contratación flexibles, fragilizando los lazos de compromiso colectivo requeridos por la envergadura de los objetivos. 3-Las diferentes concepciones, criterios e intereses sobre: el sujeto joven, las finalidades, el proceso y los resultados del programa como política de inclusión. 4-La mirada escindida y fragmentada acerca de las áreas de competencia de cada organismo en los diferentes componentes.

Estos múltiples condicionamientos, podrían explicarse por la complejidad que implica el trabajo colaborativo y la acción conjunta desde organismos públicos de diferentes niveles estatales, con diferentes lógicas y/o finalidades políticas. Son organismos que tienen diversas materialidades estructurales, a veces se desconocen o se boicotean, incluso se contradicen y se disputan poder hacia el interior del propio programa. En relación con estas limitaciones y condicionantes, se ponen en jaque las principales orientaciones que brindan los “acuerdos territoriales” y los “convenios de colaboración” como formas de soporte institucional de las políticas activas de empleo creadas en el periodo posconvertibilidad.

Las tramas discursivas e institucionales en el espacio social local tejen los conceptos y los supuestos junto a la suma de estos condicionamientos, disputas y vínculos señalados, que definen el acceso a determinados recursos, delimitan posiciones y funciones, demarcan rumbos y otorgan sentidos. Una multiplicidad de elementos articulados contingentemente que refutan el carácter homogéneo y uniforme de los programas.

Las rupturas que se señalan en los relatos, también se vinculan con las limitaciones y obstáculos que presenta el dispositivo del programa para incorporar a los jóvenes en capacitaciones, emprendimientos y prácticas laborales que atiendan las expectativas de los jóvenes y que logren romper con los círculos precarios a los que habitualmente acceden. En este sentido, los componentes de Formación Profesional, prácticas calificantes y microemprendimientos estaban pensados –en la etapa inicial- para un joven que no es el que efectivamente se inscribió en el programa, ni mucho menos apuntaba a la formación para el trabajo decente que se postula desde la letra de los documentos y los discursos de política pública.



## Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. (2003) *“La hechura de las políticas públicas”*, Porrúa, México.
- Alujas Ruiz, J.A (2002) *Políticas activas de mercado de trabajo en España 1985-2000*. Tesis. Programa de Doctorado en Economía Internacional y Desarrollo Económico. Barcelona.
- Arqueros, M. X. (2008). Territorio y tramas locales en San Carlos, Salta. En *Territorios en construcción: actores, tramas y gobiernos, entre la cooperación y el conflicto*, Manzanal M.; Arzeno M; Nussbaumer B. (Comp.) Buenos Aires: Fundación Centro Integral Comunicación, Cultura y Sociedad – CICCUS.
- Bacarelli, D. y Levy, E. (2006). *La cuestión de la formación de trabajadores y su relación con el modelo de productividad y distribución de la riqueza. Algunas reflexiones*. Material elaborado por la mesa de políticas sociales Instituto de Estudios y Formación de la CTA.
- Ball, S. (2002) Grandes políticas, un mundo pequeño. Introducción a una perspectiva internacional en las políticas educativas. En Narowdosky, M comp. *Nuevas tendencias en políticas educativas: estado, mercado y escuela*. Ed. Granica S.A. Buenos Aires.
- Basualdo y Morales (2014). *La tercerización laboral. Orígenes, impacto y claves para su análisis en América Latina*. Edit. Siglo XXI
- Britos, N.; Caro, R. (2007) Modelo para armar. La intervención estatal en el campo del desempleo en la provincia de Córdoba. En Vuetto, M. (comp.) *La co-construcción de políticas públicas en el campo de la economía social*. Editorial Prometeo.
- De Ibarrola, M. (2004) *“Paradojas recientes de la educación frente al trabajo y la inserción social”*. Instituto Internacional de Planeación de la Educación, RedETIS, IDES, Buenos Aires Argentina.
- Gallart, M. A. (2000) El desafío de la formación para el trabajo de los jóvenes en situación de pobreza: el caso argentino. En Gallart, M. A *Formación, pobreza y exclusión*. CINTEFOR. Págs. 241-311. Montevideo.
- Gallart, M.A. (2008) *Competencias, productividad y crecimiento del empleo: el caso de América Latina*. Montevideo: OIT/Cinterfor. 111p. (Trazos de la Formación, 36)
- García Torre, J. (2007) La Flexibilización Laboral. Síntesis de la charla debate del dr. Julio García torre. Ciclo de charlas sobre el movimiento obrero en la argentina. Junio 2006.
- Golbert, L. y Roca, E. (2010) *De la Sociedad de Beneficencia a los Derechos Sociales* 1a. edición. Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Herger, N. (2005) *“Educación y formación de los trabajadores en la década del 90 y a partir del 2001: rupturas y continuidades”*. Ponencia presentada en el Seminario Efectos distributivos del gasto social en educación y formación de trabajadores, UBA.
- Jacinto, C. (1999). *Programas de educación para jóvenes desfavorecidos: Enfoques y tendencias en América Latina*, París, UNESCO- IIEP.
- Jacinto, C. (coord.) (2010) *La construcción social de las trayectorias laborales de jóvenes: políticas, instituciones, dispositivos y subjetividades*. Buenos Aires. IDES. TESEO.
- Kantarovich, G.; Levy, E.; Llomovatte, S. (2010) Educación y trabajo, en *Nuevas Infancias y Juventudes. Una propuesta formativa*. EHU-Escuela de posgrado, UNSAM.
- Levy, E. (2015) *Educación y trabajo en los Programas Sociales. Tensiones y debates no saldados*. 12 Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. ASET.



- Levy, E. (2010). Educación, trabajo y políticas sociales en Argentina. En Castorina, J. y Orce, V. (coord.) *Diálogos y reflexiones en investigación: contribuciones al campo educativo*. Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- Levy, E. (2006) Entre Formación y competencias por un puesto de trabajo. *Novedades Educativas N° 191*
- Madoery, O. (2011) *Más y mejor trabajo para todos. Del programas jefes de hogar al programa jóvenes. Políticas activas de empleo, Argentina 2003-2010. Sistematización y análisis integrado*. Programa CEA-OIT. Buenos Aires: OIT.
- Messina, G.; Pieck, E. y Castañeda E. (2008) *Educación y trabajo: una mirada a la práctica en sectores marginados de América Latina*. OREALC/UNESCO Santiago de Chile.
- Nefa J. (2012). *La evolución de la relación salarial durante la post-convertibilidad (2002-2010)* en IV Congreso anual de la Asociación de economía para el desarrollo de la Argentina.
- Riquelme, G., Herger, N. y Magariños, E. (1999) “Educación y formación para el trabajo en el Gran Buenos Aires: mercado de ilusiones de corto plazo”, en Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, n° 15. Miño y Dávila Editores. Buenos Aires.
- Riquelme, G. (2010) *Educación y Formación para el trabajo: la perspectiva de los adultos*, Clase virtual elaborada para el Curso de Posgrado Virtual “Jóvenes, Educación y Trabajo: Nuevas Tendencias y Desafíos”, Programa de Juventud de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Julio.
- Riquelme G. (2006) La relación entre educación y trabajo: continuidad, rupturas y desafíos. *Anales de la Educación común*; La Plata, Buenos Aires.
- Salvia, A. et al. (2006). *Los jóvenes pobres como objeto de políticas públicas, ¿una oportunidad para la inclusión social o un derrotero de manipulación y frustraciones?* Tercer Congreso Nacional de Políticas Sociales, Buenos Aires.
- Schneider S. y Peyré, I. (2006) Territorio y enfoque territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales. En Manzanal M. Neiman, G. Lattuada M. (Org.). *Desarrollo Rural. Organizaciones, Instituciones y Territorio*. Buenos Aires: Ed. Ciccus.
- Shore, C. (2010). “La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la “formulación” de las políticas”. En: *Antípoda*, n° 10. Bogotá: Ed. Universidad de los Andes.
- Spinosa, (2005). *Del Empleo a la empleabilidad, de la educación a la educabilidad. Mutaciones conceptuales e individualización de los conflictos sociales*. Séptimo Congreso de Especialistas en Estudios del Trabajo. ASET

## Documentos

- MTEySS (2008) Res. 497/2008. Programa Jóvenes con más y mejor trabajo.
- OIT/Cinterfor (2007): Trabajo decente y juventud. Argentina. OIT (print). Lima, Perú.
- OIT (2006) Puesta en práctica del Programa Global de Empleo: Estrategias de empleo en apoyo al trabajo decente. Documento de «visión».
- Somavía, J (1999). Trabajo decente y protección para todos. Memoria de la 87° reunión de la Confederación Internacional del Trabajo. Lima. Perú.