

**Desarticulación y segmentación en las políticas públicas de formación y  
empleo destinadas a los jóvenes en la Provincia de Mendoza.**

**Una propuesta de análisis relacional<sup>1</sup>**

Recibido: 15/10/2013  
Aceptado: 22/11/2013

**Dra. María Eugenia Martín<sup>2</sup>**  
**Lic. Lucia Florencia D'Angelo<sup>3</sup>**

**Resumen**

En nuestro país las políticas públicas destinadas a la población joven se han caracterizado por su carácter fragmentario y reproductor de las desigualdades. Algunos hechos parecen alentar expectativas sobre la reversión de las tendencias de los '90 y la construcción de acuerdos más sólidos para recuperar el sistema de formación destruido al ritmo de la desindustrialización.

En los últimos años han existido en la Provincia de Mendoza una gran cantidad de iniciativas y articulación entre actores pero aún está pendiente una evaluación profunda respecto al vínculo con los cambios en las políticas públicas nacionales de empleo y los incipientes signos que se reflejan en las políticas de formación para superar las prácticas fragmentarias en la formulación de las políticas destinadas a los jóvenes. Son escasos los trabajos que evalúan las políticas de formación y empleo en nuestra provincia.

Para ello, en un primer apartado se bosquejan algunas consideraciones acerca del Estado desde la perspectiva bourdiana, en un segundo momento se analiza la cuestión de la construcción de ciudadanía a través de las políticas de formación y empleo, en tercer lugar se realiza un planteo

---

<sup>1</sup> Este artículo surge de una primera versión que se presentó en las Jornadas de Sociología de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la U.N.Cuyo - Mendoza Argentina- 9 y 10 de mayo de 2013 en el cual particip  en calidad de autora Gloria Ramirez, agradecemos su participación en el apartado *Construcción de ciudadanía en las políticas de formación y empleo*.

<sup>2</sup> (UNCuyo-FCPyS- CONICET) [eugemartinb@yahoo.com.ar](mailto:eugemartinb@yahoo.com.ar)

<sup>3</sup> UNCuyo- FCPyS) [ldangelo@uncu.edu.ar](mailto:ldangelo@uncu.edu.ar)

acerca de los jóvenes como sujetos de esas políticas, en cuarto lugar se propone un esquema de análisis integral que guíe su evaluación, para finalizar con algunas reflexiones.

**Palabras claves:** políticas públicas de formación y empleo; juventud

## **Disarticulation and segmentation in public policy training and employment for young people in the Province of Mendoza.**

### **A proposed relational analysis**

#### **Abstract**

In our country, public policies destined at youth have been characterized by its fragmented nature and inequalities player. Some facts seem to encourage expectations about the reversal of the trends of the 90s and building stronger arrangements to recover the training system destroyed the pace of industrialization.

In recent years there have been in the Province of Mendoza a lot of efforts and coordination among actors but still pending a thorough evaluation regarding the link with changes in national employment policies and the emerging signs that are reflected in the policies for training to overcome the fragmented practices in the formulation of policies for young people. Few studies evaluating policies and employment training in our province.

To this end, the first section outlines some considerations about the state from the perspective bourdiana, in a second stage analyzes the question of the construction of citizenship through education and employment policies, third takes a massed about of young people as subjects of these policies, fourth propose a comprehensive analysis framework to guide their assessment, to end with some thoughts.

**Key words:** public policies and employment for training; youth

#### **Algunas consideraciones sobre el Estado**

Ubicadas en el campo del estudio de las políticas de formación y empleo, buscamos privilegiar un nuevo foco en la indagación: la dimensión territorial. Así, nos proponemos avanzar en la construcción de un esquema conceptual sólido que sirva para analizar adecuadamente, en el discurso de los agentes participantes, las distintas concepciones sobre la relación educación/trabajo y también la vinculación entre los sectores empresariales y el Estado educador en un contexto local. Para ello, es clave reconocer que las políticas son producto de las prácticas de diversos agentes sociales, individuales y colectivos, anclados territorialmente, portadores de orientaciones políticas, intereses y valores que defienden y a partir de los cuales construyen diversas estrategias. La

construcción de esquemas conceptuales que capten la dinámica local, es aun un camino en curso desde diversas ramas disciplinares.

Nos posicionamos desde la propuesta conceptual del sociólogo francés Pierre Bourdieu que busca abordar tanto la visión del agente social como en sus estructuras condicionantes, desde una perspectiva relacional. Ella sostiene que el análisis de las prácticas sociales remite a la consideración de las estructuras sociales externas como así también la de las estructuras sociales internalizadas, en sus dimensiones sincrónica y diacrónica, es decir, tanto en su génesis como en su momento actual. Por esto, para dar cuenta de las prácticas se utilizan los conceptos de campo, capital, habitus y estrategias, entre otros, con los que se busca captar tanto las condiciones objetivas pasadas y presentes como los esquemas de percepción y acción de los agentes en los fenómenos concretos.

Si bien el tema del Estado no es tratado profusamente por Bourdieu, es posible rescatar algunos elementos clave de su propuesta. Como en Gramsci y en Offe, también en sus textos está presente la preocupación por las representaciones que los pensadores burócratas tienen del propio Estado y por los mecanismos que confluyen en la construcción de los problemas sociales dignos de ser transformados en problemas a ser tratados por el Estado.

Para Bourdieu estos esquemas de percepción (que constituyen parte importante de nuestra investigación), también están conformados a la sombra de la representación oficial de lo oficial: como garante del interés universal. Es por ello que resulta tan común en los análisis sobre las políticas estatales,

“la seducción que ejercen las representaciones del Estado que, como en Hegel, hacen de la burocracia un ‘grupo universal’ dotado de la intuición y de la voluntad de un interés universal o, como en Durkheim, un ‘ rgano de reflexión’ y un instrumento racional encargado de realizar el interés general” (Bourdieu, 1997: 95).

Bourdieu, siendo fiel a su permanente llamado al autosocioan lisis, sostiene que la ciencia social misma es, desde su origen, parte integrante de este esfuerzo de construcción de la representación del Estado y que, por lo tanto, no debemos ser precavidos al analizar los escritos sobre el Estado viéndolos, no solamente como contribuciones teóricas a su conocimiento, sino como estrategias políticas dirigidas a imponer una visión particular del mismo.

Por otra parte, sostiene que si el Estado está capacitado para ejercer una violencia simbólica es porque se encarna a la vez en la objetividad bajo la forma de estructuras y mecanismos específicos y también en la subjetividad, bajo la forma de estructuras mentales, de categorías de percepción y de pensamiento. Al realizarse en estructuras sociales y en estructuras mentales adaptadas a esas estructuras materiales, la “institución instituida” hace olvidar que es la resultante de una larga serie de actos de creación y se presenta con todas las apariencias de lo natural. Además, afirma que, es por eso que sin duda no hay instrumento de ruptura más poderoso que la

reconstrucción de la génesis. Al hacer resurgir los conflictos y las confrontaciones de los primeros comienzos y, al mismo tiempo, las posibilidades descartadas, se reactualiza la posibilidad de que hubiera sido (y de que sea) de otra manera. Al interior de su esquema categorial, Bourdieu nos propone una definición del Estado que lo rescata en tanto espacio de lucha y afirma que:

“[...] el Estado es el resultado de un proceso de concentración de diferentes especies de capital; capital de fuerza física o de instrumentos de coerción (ejército, policía), capital económico, capital cultural o, mejor, informacional, capital simbólico, concentración que en tanto tal constituye al Estado en detentor de una suerte de meta-capital que da poder sobre las otras especies de capital y sobre sus detentores” (Bourdieu, 1997: 99).

Además, sostiene que:

“[...] la concentración de diferentes especies de capital (que va a la par de la construcción de los diferentes campos correspondientes) conduce, en efecto, a la emergencia de un capital específico, propiamente estatal, que permite al Estado ejercer un poder sobre los diferentes campos y sobre las diferentes especies particulares de capital y, en particular, sobre la tasa de cambio entre ellas (y al mismo tiempo, sobre las relaciones de fuerza entre sus detentores). Se sigue que la construcción del Estado va de la mano de la construcción del campo del poder entendido como el espacio de juego en el interior del cual los detentores de capital (de diferentes especies) luchan especialmente por el poder del Estado, es decir sobre el capital estatal que da poder sobre las diferentes especies de capital y sobre su reproducción (a través, principalmente, de la institución escolar). Aun cuando las diferentes dimensiones de este proceso de concentración (fuerzas armadas, fisco, derecho, etc.) sean interdependientes, hay, para las necesidades de la exposición y del análisis, que examinarlas una a una” (Bourdieu, 1997: 100).

A través de un análisis histórico, que busca revelar los procesos que estuvieron en la génesis de la forma Estado a la que estamos habituados, Bourdieu se preocupa por desentrañar los sistemas de enclasmiento (según la edad y el sexo, principalmente) que est n inscriptos en el derecho, en los procedimientos burocráticos, en las estructuras escolares y en los rituales sociales, a través de los cuales el Estado modela estructuras mentales e impone principios de visión y de división comunes, formas de pensamiento, y contribuye a construir lo que comúnmente se llama identidad nacional (o, en un lenguaje más tradicional, el carácter nacional).

Para Bourdieu el Estado, que dispone de medios para imponer e inculcar principios durables de visión y de división conformes a sus propias estructuras, es el lugar por excelencia de la

concentración y del ejercicio del poder simbólico. El capital simbólico es el fundamento de la autoridad específica de quien detenta el poder estatal y en particular de su poder, difícil de designar.

Este concepto resulta especialmente importante para nuestro análisis: una de las funciones esenciales del Estado consiste en arbitrar los medios de clasificación entre los agentes, por ejemplo, los títulos escolares y las categorizaciones de los puestos de trabajo. Evidentemente, nuestra preocupación sobre las políticas de formación y empleo, implica un fuerte interés por las formas de la estructura social y por los mecanismos complejos que configuran los procesos de dominación, resistencia y lucha. En definitiva, en términos de Bourdieu por la construcción del recorte arbitrario que es inculcado a través de la conformación de representaciones y formas de actuar ajustadas al campo.

Pero lejos de ser estos procesos simbólicos aspectos abstractos de nuestra organización social, cada vez más se pasa de un capital simbólico difuso, fundado únicamente en el reconocimiento colectivo, a un capital simbólico objetivado, codificado, delegado y garantizado por el Estado, dicho brevemente, burocratizado. Para comprender la dimensión simbólica del efecto del Estado hay que comprender el funcionamiento específico del microcosmos burocrático, analizando pues, la génesis y la estructura de ese universo. Los agentes participantes en este campo se han constituido en nobleza de Estado al instituir al Estado. Al producir el discurso performativo sobre el Estado que, bajo la apariencia de decir qué es el Estado, hace ser al Estado. Y, al mismo tiempo dice cuál debería ser la posición de los productores de ese discurso en la división del trabajo de la dominación (Bourdieu, 1997: 122). En otras palabras, señalar el papel del Estado y el de sus agentes en la conformación de las diferencias sociales.

Para comprender verdaderamente el poder del Estado en lo que tiene de más específico, es decir, la particular forma de eficacia simbólica que ejerce, Bourdieu sostiene que hay que integrar, en un mismo modelo explicativo, teorías tradicionalmente percibidas como incompatibles. Hay así que superar, desde el comienzo, la oposición entre una posición fiscalista del mundo social, que concibe las relaciones sociales como relaciones de fuerza física, y una visión que hace de esas relaciones puras relaciones de comunicación. Las relaciones de fuerza más brutales son al mismo tiempo relaciones simbólicas y los actos de sumisión, de obediencia, son actos cognitivos que en tanto tales ponen en obra estructuras cognitivas, formas y categorías de percepción, principios de visión y de división: los agentes sociales construyen el mundo social a través de estructuras cognitivas susceptibles de ser aplicadas a todas las cosas del mundo y, particularmente, a las estructuras sociales (Bourdieu, 1997: 115).

Desde la posición de este autor la construcción del monopolio estatal de la violencia física y simbólica es inseparable de la construcción del campo de luchas por sus ventajas: el monopolio de lo universal, que no puede ser obtenido sino al precio de una sumisión de sus detentadores (por lo menos aparente) a él y al de su reconocimiento, presentado como dominación legítima, desinteresada. Además de reconocer la existencia de esa representación incorporada en los agentes

burocráticos, el autor sostiene que ella produce efectos reales en ellos. El lugar asignado a las burocracias es importante, no es posible ignorar los efectos reales de la referencia obligada a los valores de neutralidad y devoción desinteresada al bien público. Valores que se imponen con una fuerza creciente a los funcionarios de Estado a medida que avanza la historia del largo trabajo de construcción simbólica, al término del cual se inventa e impone la representación oficial del Estado como lugar de la universalidad y del servicio al interés general.

Retomando en este aspecto algunos tintes weberianos, Bourdieu sostiene que:

“La visión sociológica no puede ignorar la distancia entre la norma oficial tal como se la enuncia en el derecho administrativo, la realidad de la práctica administrativa con todos los incumplimientos a la obligación del desinterés, todos los casos de “uso privativo del servicio público” (malversación de bienes o de servicios públicos, corrupción o tr fico de influencias, etc.) o, de manera más perversa, todos los salvoconductos, tolerancias administrativas, derogaciones, tr ficos de función, que consisten en sacar provecho de la no aplicación o de la trasgresión del derecho. Pero tampoco puede permanecer ciega ante tantos otros efectos de esta norma que pide a los agentes sacrificar sus intereses privados a las obligaciones inscriptas en su función (“el agente se debe enteramente a su función”) o, de manera más realista, a los efectos de interés al desinterés y todas las formas de “piadosa hipocresía” que la lógica paradójica del campo burocrático puede favorecer” (Bourdieu, 1997: 124 y 125).

Se trata en síntesis, de evitar cualquier tipo de determinismo y de construir instrumentos que realmente nos permitan, en las investigaciones empíricas, aprehender la complejidad de las prácticas al interior del Estado. El eje de una perspectiva realmente crítica respecto a lo que ocurre en el Estado comienza por cuestionarlo en tanto lugar de la representación del “interés general”.

### **Construcción de ciudadanía en las políticas de formación y empleo**

Así como el Estado avanza en la construcción de campos de poder que le permiten instaurar sus propias lógicas; en ese mismo sentido, continuamente en el campo social se entretienen diferentes formas de poder que reinterpretan el poder estatal y van configurando nuevas formas de accionar político, redefiniendo sus posiciones y los imaginarios sociales.

En el campo de las políticas de formación y empleo, los conceptos de empleo y educación, se han redefinido en el transcurso histórico junto a las diferentes configuraciones y formas de Estado. Las políticas en tanto mecanismos de intervención son el resultado de las tensiones de poder coexistentes en el campo social total.

Ahora bien, aunque las políticas de formación y empleo se presentan generalmente como los ejes paradigmáticos de integración no se lo hace siempre de manera unívoca, ya que se las aborda desde diferentes ideas afincadas en varias teorías sobre el mercado de trabajo, entre ellas, la marxista, la neoclásica, la keynesiana, la institucionalista, la referida a la dualidad o segmentación del mercado de trabajo.

La manera en que se conciben el mercado de trabajo y la representación del “orden laboral” en la sociedad dan paso a diferentes tipos de políticas sociales.

Eduardo Bustelo sostiene que la planificación y ejecución de la política social puede adoptar dos formas diferenciadas: la política social de estilo asistencial-clientelista de intervención estatal, y la política social en términos del proceso de expansión de la ciudadanía. De la primera se deduce un ejercicio de la ciudadanía asistida que garantiza sólo un mínimo de igualdad, mientras que de la segunda, deriva un modelo de ciudadanía emancipada. (Bustelo, 2000)

Por su parte, para Thomas Marshall (Marshall, 1998: 21 y 22), el proceso de expansión de la ciudadanía estuvo relacionado con la conquista de derechos. Este autor en su análisis divide a la ciudadanía en tres partes: a) el elemento civil compuesto por los derechos necesarios para la libertad individual, libertad de palabra, pensamiento y fe, derecho a poseer propiedad y el derecho a la justicia; b) el elemento político, relacionado con el derecho a participar en el ejercicio del poder Político, como miembro de un organismo dotado de autoridad política o como elector de los miembros de tal organismo; y, c) el elemento social, tocante con los derechos económicos, y todos aquellos relacionados con el sistema educacional y los servicios sociales.

Otros autores, como Bárcena (1997) han diferenciado entre una ciudadanía entendida como estatus, proveniente de la corriente liberalista; y una ciudadanía entendida como práctica, desde la postura comunitarista. Al profundizar en el estudio de la ciudadanía como práctica, en su ejercicio, surge la diferenciación entre un ejercicio pasivo enmarcado sólo en el nivel individual y definido jurídicamente en la centralidad de los derechos; y un ejercicio activo, que incorpora a la idea de derechos la de deberes, y se vincula el ejercicio activo con aspectos políticos y culturales, así, la voluntad y la conciencia forman parte del ciudadano.

Desde nuestra perspectiva, la ciudadanía precisa desde ser entendida como una construcción social inserta en un orden simbólico. A esto podríamos agregar que los nuevos procesos en el mercado de trabajo y las políticas de empleo que se han implementando en las últimas décadas han configurado nuevas formas de subjetividad. Aún advirtiendo esto, faltaría explicitar a qué sentido de pertenencia y a qué forma de cohesión social nos tendríamos que referir en una sociedad donde los niveles de desigualdad aun son fuertemente persistentes.

Comprender el campo de las políticas sociales y, especialmente, las políticas de formación y empleo requiere visibilizar la ciudadanía como un conjunto de relaciones de poder y al ciudadano como sujeto de poder. Esto quiere decir, desplegar la ciudadanía como categoría en diferentes dimensiones que permitan su interpretación: desde su dimensión política (en su relación con el

Estado donde se conjugan las tensiones de poder y se constituye el sujeto portador de derechos), cultural (en la formación de un “ser ciudadano” que construye lo público como práctica cotidiana y que desde allí se construye) y social (en las relaciones que teje con el conjunto de la sociedad y la forma en que se concibe como parte de la misma).

Referirnos a las políticas sociales es también hablar de ciudadanía, no sólo porque en la mayoría de los casos se interpelan a los ciudadanos en tanto destinatarios, sino también porque su lugar se ha replanteado como formuladores de políticas y, más aún, porque con su accionar han instaurado una nueva relación frente al Estado, ya no meramente como un instrumento para potenciar la gobernabilidad; sino como la materia fecunda de la democracia que toma fuerza a través de los sujetos sociales y colectivos para intervenir y transformar el orden social, cultural y político.

La cuestión social, en la actualidad, nos presenta políticas sociales que oscilan entre la inserción y la integración; algunas orientadas a insertar a aquellos sujetos que han quedado por fuera del mercado laboral, de los grupos de consenso y de los sistemas de protección social; frente a otras políticas orientadas a resolver las demandas sociales a través de la integración, de la reconstrucción de vínculos y actitudes (tales como la solidaridad y la cooperación) que permitan alcanzar niveles deseables de cohesión social.

Sonia Fleury advierte sobre esta contradicción que encierra la categoría de análisis de la ciudadanía, ya que requiere de sujetos igualados a nivel formal, a través de la participación en el ejercicio de lo político; y a nivel del Estado, en el atributo de un conjunto de derechos positivos frente a ese Estado.

Por su parte Levin presenta una idea semejante de la siguiente manera:

“Sonia Fleury [...] Considera que la ciudadanía oculta relaciones de desigualdad propias de la existencia de clases sociales con la finalidad de garantizar y reproducir las condiciones de dominación social. El capitalismo, afirma, tiene necesidad de crear al ciudadano en tanto se equipararía, en términos jurídicos y políticos, al trabajador libre capaz de vender su fuerza de trabajo. En consecuencia, la relación de ciudadanía consolida las desigualdades de clase, situando a la igualdad en el plano estrictamente formal que impide modificar las diferencias de clase.” (Levin, 2004)

Por esto el análisis de la ciudadanía en las políticas de formación y empleo entraña un desafío particular, ya que así como señalábamos alrededor de las representaciones sobre el Estado, también debemos ser cautelosos en la construcción de relatos y teorías que defendiendo la investigación y el análisis puedan perpetuar las formas de desigualdad existentes.

### **Los jóvenes como sujetos de las políticas de formación y empleo**



En el marco de las concepciones generales desarrolladas en los anteriores apartados, se entienden aquí a las políticas públicas como:

“(...) una toma de posición que intenta -o más precisamente dice intentar- alguna forma de resolución de la cuestión (...) De aquí que la toma de posición no tiene por qué ser unívoca, homogénea ni permanente. De hecho suele ser lo contrario (...) La política pública no constituye ni un acto reflejo ni una respuesta aislada, sino más bien, un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas que, observadas en un momento histórico y en un contexto determinado permiten inferir la posición -predominante- del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad. (...) La intervención estatal supone tomar partido sea por acción u omisión. De lo anterior se desprende que otros actores -además del Estado- también toman posición frente a cuestiones que los afectan y cuyas consecuencias pueden influir considerablemente el proceso de resolución de las cuestiones y las futuras tomas de posición sobre las mismas.” (Oszlak y O'Donnell, 1981: 13)

Si se parte de esta concepción, las políticas destinadas a los jóvenes deberían ser aquellas que intentan dar respuestas a cuestiones ligadas, a este grupo poblacional. Como expone Balardini:

“(...) es a partir de determinadas cuestiones que fueron ‘problematizándose’ socialmente que, desde el aparato estatal, comienzan a generarse acciones dirigidas a este sector de población, hasta derivar, posteriormente, en una diferenciación y especialización de un ámbito institucional de política pública que se ocupa, específicamente, de los temas propios de la fase del desarrollo humano llamada “juventud”. Y es a partir de la constitución de esta instancia estatal que comienza a hablarse propiamente de *políticas de juventud*.” (Balardini, 1999: 1)

Ahora bien, ¿qué se entiende por juventud, existe *una* juventud o *varias* juventudes? Siguiendo a Margulis (1996), la juventud es una condición que se articula social y culturalmente en función de la edad, con la generación a la que se pertenece, con la clase social de origen, con el género y con la ubicación de la familia en el espacio social. Es decir, existen diversos tipos de jóvenes caracterizados por transitar distintas rutas de vida. En palabras de Casal:

“Las dos transiciones de los jóvenes (transición profesional y emancipación familiar plena) están constreñidas por el contexto social, por las elecciones del sujeto, por las probabilidades de resolución, por la acumulación de experiencias vitales significativas, por la proximidad de políticas sociales de transición, y obviamente por el origen social familiar (de ahí el trabajo del sociólogo en expresar las desigualdades sociales en las desigualdades de logro (constricción personal, constricción contextual y elección racional))” (Casal, 2009: s/n)

En este camino, lo que interesa es analizar cómo se ha dado respuesta a la problemática de la articulación entre formación y empleo en los jóvenes, a través de la política pública, entendiendo que las trayectorias laborales y educativas juveniles se caracterizan por ser cada vez más segmentadas, desarticuladas y discontinuadas. Pues, el vínculo que se construye entre educación y trabajo, que se relaciona estrechamente con las funciones que, en general, y con relación a la pobreza se le asignan al sistema educativo, tampoco tiene significaciones unívocas y contribuyen a configurar una noción general respecto al papel de los jóvenes en el mundo del trabajo.

Es hacia finales de los años '80 donde comienzan a surgir en distintos países latinoamericanos diversas estrategias frente al fenómeno del desempleo, el cual impactaba principalmente en los jóvenes. Se desarrollan así programas que tenían como objetivo promover la inserción laboral a través de la mejora de la "empleabilidad", con la generación de cursos o capacitaciones orientadas a las demandas del mercado.

En un contexto de cambios estructurales, la problemática juvenil, se instaló con más fuerza en la agenda de las políticas sociales. Tal como explican Balardini (1999) y Jacinto (2003), entre otros, la creciente preocupación por lo juvenil está asociada a la concepción de la juventud como "problema". Si en períodos anteriores la escuela y el mercado de trabajo eran las instituciones principales encargadas de integrar socialmente a los jóvenes, durante varios años y al ritmo del creciente desempleo, esto fue cuestionado.

"Este modelo de inserción como pasaje entre la educación y el trabajo o entre el mundo familiar y el trabajo -según el sector social de origen- se va rompiendo en el marco de la crisis del empleo, para convertirse en una transición larga y compleja." (Jacinto, 2003: 4)

De esta manera,

"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. Esta población -definida a partir de una serie de parámetros operativos- pas  a constituirse en un segmento vulnerable sobre la cual el Estado debía emprender acciones de capacitación profesional y participación comunitaria, con el fin de facilitar su inclusión competitiva en un mercado laboral cada vez más exigente, lo cual se consideraba condición necesaria para salir de la pobreza" (Salvia, et al, 2006: 8)

Se partía de la idea de la dificultad de adaptación de los jóvenes al mercado de trabajo, por lo tanto,

"el déficit de capital humano se constituyó en el centro del diagnóstico y en el eje articulador de las políticas de gobierno. Pero a pesar de los esfuerzos realizados, sea por ineficiencia o por error de diagnóstico, la problemática juvenil fue superando ampliamente la capacidad de intervención de las políticas públicas" (Salvia, 2005; Salvia y Tu n, 2003 y 2005 citado por Salvia, et al, 2006: 10).

Hacia el final de los años noventa, surgieron varios programas de capacitación dirigidos a personas, especialmente jóvenes, con baja escolarización, con la concepción de que era el origen de la baja empleabilidad. “Ante el costo social del ajuste estructural el estado debía intervenir allí donde el mercado fallaba. Esta lógica asistencial fue funcional a un sistema económico excluyente, en el que la integración social amplia no formaba parte del modelo societal” (Jacinto, 2008: 7). Caracterizadas por ser políticas focalizadas se pretendía el desarrollo de acciones compensatorias de los efectos del mercado, con el objetivo de “ayudar” a las víctimas del ajuste del modelo económico (Montaña y Levy, 2006).

Así, durante los noventa las propuestas en materia de política pública no tendieron a mejorar las condiciones laborales sino, unilateralmente, a fortalecer las capacidades individuales. Como explica Salvia, “no basta con ‘dotar’ a los individuos de ‘capitales’ sino que también hay que tener presente las posibilidades reales que tienen esos individuos para apropiarse de dichos capitales y movilizarlos en sus proyectos de vida (Salvia, 2006: 18). En segundo lugar, aún cuando el joven pudiera apropiarse de dicho capital, es preciso considerar a la empleabilidad como un concepto que no depende exclusivamente de las competencias del trabajador, sino que se encuentra condicionado por los ciclos de crecimiento económico, las normas institucionales que regulan la dinámica del mercado laboral y, más importante, por el grado de segmentación productiva y de segregación socio-ocupacional que atraviesa al sistema económico y a la sociedad” (Kaztman, 1999; 2001 citado por Salvia, et al, 2006: 18).

Desde el año 2003 en adelante, las políticas laborales, en su diseño, han girado en torno a la capacitación laboral, la negociación colectiva y el diálogo social, la inspección laboral y la redistribución del ingreso mediante el aumento de salarios y jubilaciones (Montaña y Levy, 2006). Esto demuestra algunos cambios en los conceptos y significaciones que han marcado la construcción de las políticas sociales. El Estado está reposicionando su lugar en la construcción y garantía de los derechos de ciudadanía en diversos espacios, tomando como ejes: la diversidad, la inclusión social, el trabajo, la ciencia, la tecnología y la educación. Las políticas sociales adquieren un nuevo enfoque basado en la persona como sujeto de derechos.

En términos comparativos, el enfoque de las políticas que nos interesan en este período respecto a décadas anteriores, según Jacinto, está asociado a que:

- “- se privilegia que el acceso a instancias de formación profesional se desarrolle en las instituciones permanentes de los sistemas educativos (centros de formación profesional, escuelas técnicas), evitando de este modo la creación de pseudo-instituciones efímeras, y fortaleciendo la oferta existente,
- se han ampliado las posibilidades de continuación de estudios secundarios en alternativas diferentes a la educación secundaria común, tales como los servicios educativos para jóvenes y adultos. Una innovación interesante introducida en los últimos años es la posibilidad de acceder y terminar estudios secundarios (y primarios) como

una de las contraprestaciones posibles de programas que subsidian personas desempleadas." (Jacinto, 2008: 7)

Ambas aristas posibilitarían procesos generadores de mayor institucionalidad y articulación entre los actores involucrados.

En cuanto a las debilidades de estas nuevas propuestas, la misma autora (Jacinto,  dem: 8) señala aspectos vinculados a la implementación (dificultades de articulación entre reparticiones de educación y de trabajo; estado precario de los centros educativos y los mecanismos de derivación o selección de los beneficiarios) y a la oferta educativa (rigidez de la oferta curricular, el lugar marginal que ocupan dentro de los servicios educativos provinciales, la débil conceptualización de los perfiles y problemáticas específicas de la población que asiste, especialmente de los jóvenes, las mínimas relaciones con el mundo del trabajo y con la formación profesional, a pesar de que la mayoría de los alumnos son trabajadores; el escaso desarrollo de modalidades semipresenciales y a distancia; los mínimos avances en la creación de sistemas de acreditación de saberes laborales, la falta de una formación docente específica). Paralelamente, entiende que no se logra una política estructurada que acompañe los procesos de transición juveniles siendo aquellos que tienen menores niveles educativos, los más perjudicados (Jacinto, 2008: 9).

Entonces  qu  lugar han ido "ocupando" los jóvenes en las políticas públicas de formación y empleo? Las características de esas intervenciones hacen suponer que los jóvenes no aparecen en ellas como "sujetos" sino como "objetos problemáticos", cuya dificultad reside en su *incapacidad individual para adaptarse a las condiciones que establece el mercado de trabajo*. De este modo, las estrategias de intervención han tendido a fortalecer esas "debilidades individuales", cuyos mecanismos más representativos son las "capacitaciones".

Las estrategias de formación y empleo han sostenido la forma "PARA" la juventud, quedando alejadas de las políticas "CON" y "DESDE" la juventud (Sáez Marín, citado por Balardini, 1999: 2). Es deseable comenzar a caminar en estos dos últimos sentidos, con políticas que comprendan a los jóvenes como sujetos de derecho. Esto implica cambiar la mirada de la política pública: de ser "remediadora" y "compensadora", en las décadas anteriores, pasar a entenderla como reconocedora de derechos. Lo cual lleva a la transformación del destinatario de esa política: de beneficiario a sujeto con derecho a reclamar y a participar. De este modo, el punto de partida para formular una política ya no es la existencia de ciertos sectores sociales que tienen necesidades insatisfechas,

"sino también de que tienen derechos, atribuciones que dan origen a obligaciones jurídicas de parte de otros y por consiguiente al establecimiento de mecanismos de tutela, garantía o responsabilidad. Se procura cambiar la lógica de la relación entre el Estado -o los prestadores de bienes y servicios y aquellos que se beneficiarán con las políticas. No se trata sólo de personas con necesidades, que reciben beneficios asistenciales o prestaciones fruto de la discrecionalidad, sino titulares de derechos que

tienen el poder jurídico y social de exigir del Estado ciertos comportamientos” (Abramovich, 2004: 11).

### **Un propuesta de análisis**

En este apartado pretendemos reseñar qué aspectos resultan relevantes para avanzar en el análisis de las políticas de formación y empleo destinadas a los jóvenes desde la perspectiva teórica aquí propuesta.

Pues bien, ya que nuestra investigación pretende un aporte al análisis de políticas concretas es conveniente introducir algunas categorías intermedias que faciliten el vínculo entre los diversos niveles de análisis. Es habitual encontrar en la literatura sobre este tema referencias a cierta dimensión del quehacer político que se haya “detrás” de las tomas de decisiones como fundamento simbólico de los actos de los agentes burocráticos, más o menos compartido, en determinado tiempo y espacio, por aquellos actores que se encuentran a cargo de los espacios de decisiones y poder. Ella es aprehendida con conceptos tales como “racionalidades políticas”, “estilos de gestión” o “lógicas de la gestión”. Todos ellos hacen referencia a una comunidad de sentido compartido que posee una serie de reglas y códigos propios del espacio en el que se materializan los actos de los agentes del Estado. En otras palabras, se refiere al implícito acuerdo sobre cierta manera de hacer política que le da forma a la dinámica de la toma de decisiones y a la de la implementación y evaluación.

Consecuentes con la posición expuesta en el apartado inicial de este trabajo comenzamos por identificar un campo precisamente definido del Espacio Social sobre el cual se focaliza nuestro análisis. Lo denominamos *el campo de las políticas de formación y empleo destinadas a los jóvenes* y siempre lo circunscribimos espacial y temporalmente (ej: Mendoza- Maipú durante la última década).

Por otra parte, las políticas que analizamos, en tanto **productos** de este campo, son entendidas en un sentido amplio, esto es, incluyendo las acciones al interior del Sistema Educativo formal, (Nivel Medio, Educación de Jóvenes y Adultos y Formación Profesional), los proyectos y programas explícitamente destinados a la capacitación para el empleo y, también, aquellos dirigidos a la participación social implementados en Mendoza desde la jurisdicción provincial o Nacional.

Así, para el estudio de las políticas implementadas utilizamos las siguientes dimensiones: ***Dependencia institucional, Objetivos, Población objetivo, Modalidad de prestación (Universal o focalizada), Mecanismos de Focalización, Estrategias de intervención, Duración, Forma institucional, Grado de Articulación, Grado de Complementariedad, Grado de Integralidad.*** Entre ellas, algunas requieren cierta precisión para ser definidas de manera unívoca.

***Modalidad de prestación (Universal o focalizada)*** con esta categoría buscamos captar si existe algún recorte en cuanto a la población beneficiaria de la prestación o si por el contrario se atiende sin distinción a todos los ciudadanos comprendidos en una categoría poblacional sin distinción de su condición económico-social. El sustento de la focalización es la idea de que los

recursos estatales destinados al gasto social no llegan a los sectores pobres y que por lo tanto es necesario redireccionarlo hacia ellos. Esto implica el cambio de las políticas universalistas por políticas orientadas hacia los sectores más necesitados.

Entendemos por **Mecanismos de Focalización** aquellos procedimientos implementados para asegurar que los recursos disponibles lleguen sólo a los ciudadanos identificados como los potenciales beneficiarios de la política implementada.

Con la categoría **Forma institucional** se pretende relevar el tipo de organización administrativa a través de la cual se ejecutan las acciones tales como proyecto, programa, tercerización, creación de una estructura pública, etc,

**Grado de articulación** se refiere a la existencia o no de vinculaciones entre diversas instancias de organismos públicos, empresas y otras organizaciones de la sociedad para la puesta en marcha de las diversas estrategias de intervención.

**Grado de complementariedad** se refiere a la puesta en marcha de diversas estrategias de manera coordinada para intervenir en la resolución de los diversos aspectos de un único problema. A modo de ejemplo si el problema es la inserción laboral de los jóvenes vulnerables se espera una articulación en las alternativas de acción: establecer un “salario ciudadano”, que garantice a cada persona un ingreso mínimo suficiente y que cubra el valor de una canasta de consumo básico; formas de capacitación paralelas al desarrollo de las primeras experiencias laborales, construir puentes que pongan en contacto el sistema educativo formal con la estructura productiva; y, por último, crear agencias públicas que operen como cadenas transmisoras de información entre el mundo de la empresa y el del trabajo.

**Grado de integralidad** se refiere a la puesta en marcha de diversas estrategias para intervenir en la resolución de más de un problema. De lo que se trata es de combinar dinámicamente una articulación de respuestas específicas que permitan trabajar simultáneamente en la mayor cantidad posible de problemas que afectan a un grupo objetivo. En este sentido toda política que se proponga promover la integración de los jóvenes a la sociedad deberá tomar también en cuenta varios aspectos importantes además de la problemática laboral: los problemas de segmentación en los servicios de educación, salud, recreación y esparcimiento; la aguda segregación residencial en las grandes ciudades; la vivienda, cuyo acceso constituye un nódulo central en los proyectos de emancipación y autonomía juvenil; su participación ciudadana, condición necesaria para fortalecer la democracia y que se verá facilitada en la medida en que junto con contrarrestar la pérdida de credibilidad de los partidos y líderes políticos se abra espacios a la intervención de los jóvenes. En este punto existe un amplio consenso acerca de que las intervenciones aisladas con poblaciones que presentan muchas carencias producen escaso impacto.

Por último, también debemos abordar el actual funcionamiento del campo que hemos construido. En este sentido recordemos que entendemos al **Estado** como espacio de luchas. Esta idea ha guiado la identificación de las dimensiones de análisis.

Así, utilizamos la categoría **mecanismos de funcionamiento** del campo para referirnos a aquella particular combinación de los siguientes elementos: **las características de los agentes** (edad, sexo, lugar de nacimiento, nivel de instrucción, trayectoria laboral y participación en organizaciones políticas y de la sociedad civil, lugar de nacimiento de los padres, nivel de instrucción de los padres y ocupación de los padres), la o las especies de **capital** eficientes, **las formas de acceso a los cargos, los intereses, conflictos y estrategias, las relaciones que se establecen entre jurisdicciones y las modalidades de trabajo.**

Estos elementos en su interrelación configuran la dinámica del campo en el que los distintos agentes burocráticos compiten, fundamentalmente, aunque no de manera exclusiva, por mostrar iniciativa y capacidad de gestión propia. Así, para nuestro campo burocrático de las políticas de juventud, educación y trabajo éste resulta el **objeto de las luchas**, construido a partir de la información relevada, que nos autoriza a pensar este espacio como un campo de posiciones.

Pero además, es preciso anotar que este campo que hemos construido contiene subcampos con distintos grados de desarrollo institucional y diversos objetos de lucha. Entendiendo por **institucionalidad** un conjunto de espacios en el entramado burocrático, normas, símbolos, reglas de juegos formales e informales y recursos.

Desde los aspectos institucionales, podemos observar:

1. Presupuesto asignado
2. Organismo/institución que lo genera: tipo y objetivos principales, lugar que ocupa en el organigrama general
3. Modelo de gestión de la política
4. Responsables
5. Articulaciones planteadas con otras instituciones y/o políticas en el territorio

Para dar cuenta de la dinámica interna de estos subcampos hemos recurrido también a la categoría **lógica de la gestión de las políticas**, construida con el aporte de los trabajos de Fabián Repetto (2003) destinados al estudio concreto de las políticas públicas.

Estos modelos o "lógicas de gestión" no se constituyen a priori sino que son el resultado de las características objetivas de los agentes, los conflictos, intereses y estrategias que configuraron la dinámica propia de cada uno de los subcampos, más los esquemas de percepción que orientaron las políticas implementadas.

Entonces, es también al nivel de los microespacios de este campo burocrático que analizamos los **esquemas de percepción** de nuestros informantes, aspecto que, a nuestro juicio, contribuye a explicar y comprender su funcionamiento y productos y que, por lo tanto, completa los factores explicativos seleccionados y analizados. Entre los múltiples aspectos que podrían abordarse hemos seleccionado como categorías las concepciones referidas a los **jóvenes**, a los **vínculos entre educación y trabajo**, a los **vínculos entre educación y pobreza** y, finalmente, las

**autopercepciones** de los agentes burocráticos. A ellos podemos agregarles, desde el paradigma en que se sostienen:

1. Concepción de derecho y ciudadanía a nivel discursivo o formal
2. Modelo de Estado que tiende a reforzar
3. Concepción de juventud y del territorio que lleva implícita
4. Relación que plantea entre el mundo del trabajo, la formación y el desarrollo local/territorial

### **Reflexiones finales**

Se ha afirmado a lo largo de este trabajo que en los últimos años una gran cantidad de iniciativas en materia en el campo de las políticas de formación y empleo, y de articulaciones entre actores se han desarrollado en la Provincia de Mendoza. Sin embargo, aún está pendiente una evaluación profunda respecto al vínculo con los cambios en las políticas públicas nacionales de empleo y los incipientes signos que se reflejan en las políticas de formación para superar las prácticas fragmentarias en la formulación de las políticas destinadas a los jóvenes.

En este sentido se ha realizado un esquema de análisis de políticas de formación y empleo, que tiene como propósito introducir algunas categorías intermedias que faciliten el vínculo entre los diversos niveles de análisis, tomando en consideración tres grandes ejes teóricos-conceptuales:

- una visión relacional acerca del Estado que posibilite aprehender la complejidad de las prácticas en su interior;
- una concepción de la ciudadanía en tanto categoría socialmente construida e inserta en un orden simbólico;
- una posición acerca de las políticas de formación y empleo que tomen la forma "CON" y "DESDE" la juventud, a partir de la comprensión de los jóvenes como sujetos de derecho;

La propuesta acorde con la posición expuesta en el apartado inicial de este trabajo, identifica un campo definido del Espacio Social sobre el cual se focaliza el análisis, denominado *el campo de las políticas de formación y empleo destinadas a los jóvenes*. Entendiendo que las políticas son analizadas en tanto *productos* de este campo, son entendidas en un sentido amplio, esto es, incluyendo las acciones al interior del Sistema Educativo formal, (Nivel Medio, Educación de Jóvenes y Adultos y Formación Profesional), los proyectos y programas explícitamente destinados a la capacitación para el empleo y, también, aquellos dirigidos a la participación social implementados en Mendoza desde la jurisdicción provincial o Nacional.

### **Bibliografía**



Abramovich, Víctor, (2004), *Una aproximación al enfoque de derechos en las Estrategias y Políticas de Desarrollo de América Latina* en Litigio en Derechos Humanos e incidencia en políticas públicas: desafíos y estrategias, (2005), CELS.

Balardini, Sergio, (1999), *Políticas de juventud: conceptos y la experiencia argentina*, Revista de El Centro de Investigación y difusión poblacional, N 10, Viña del Mar, Chile.

Bárcena, Fernando, (1997), *El oficio de la ciudadanía. Introducción a la educación política*, Paidós.

Bendit, René, (s/f), *Políticas de transición en grupos vulnerables: el caso europeo*, Clase 12 en Curso FLACSO: "Jóvenes, educación y trabajo. Nuevas tendencias y desafíos".

Bustelo, Eduardo, (2000), *Reflexiones acerca de los modelos de Política Social*, en Hechos y Derechos. Derechos económicos, sociales y culturales, N  7, Subsecretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Buenos Aires.

Casal Joaquim, et al, (2006), *Aportaciones teóricas y metodológicas a las sociología de la juventud desde la perspectiva de la transición*, en Revista Papers de Sociología, N  79, Universidad Autónoma de Barcelona.

Jacinto Claudia, (2003), *Juventud, educación y trabajo en América Latina: dilemas y políticas*, 6  Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, ASET, Buenos Aires, 13-16 agosto 2003.

Jacinto Claudia, (2008), *Políticas públicas, trayectorias y subjetividades en torno a la transición laboral de los jóvenes* en Pérez Sosto (editor), *El Estado y la reconfiguración de las protecciones sociales*, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella y Siglo XXI Editores.

Lev n, Silvia, (2004), *Los debates en torno al concepto de ciudadanía en sociedades en transformación*, en Media oes, Revista de Ci ncias Sociais, Vol 9, N  2, Departamento de Ci ncias Sociais, Programa de P s-Gradua o em Ci ncias Sociais, Universidade Estadual de Londrina, Brasil, diciembre de 2004.

Margulis, Mario, (1996), *La juventud es más que una palabra. Ensayo sobre cultura y juventud*, Biblos, Buenos Aires.

Marshall, Thomas, (1998), *Ciudadanía y clase social*, Alianza Editorial, Madrid.

Montaña, Carlos y Levy, Esther, (2006), *Reforma del Estado y políticas neoliberales*, en Garcés, Mario (coordinador), (2006), *Democracia y Ciudadanía en el Mercosur*, Programa Mercosur Social y Solidario, LOM Ediciones, Santiago de Chile.

Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo, (1981), *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*, Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Documento G.E. CLACSO. Vol. 4, Buenos Aires, Argentina.

Repetto, Fabián, (2003) *Autoridad social en Argentina. Aspectos político-institucionales que dificultan su construcción*, CEPAL, Santiago de Chile.

Sáez Marín, Juan, (1988), *El frente de juventudes: Política de juventud en la España de posguerra (1937-1960)*, Madrid, Siglo XXI Editores.

Salvia, Agustín, 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. Disponible en: <http://www.iade.org.ar/modules/noticias/article.php?storyid=2536>. Fecha de consulta: agosto 2011.