

Artículos seleccionados

Intervenciones estatales orientadas a jóvenes

Un análisis de políticas sociales en educación y empleo

Lucrecia Brunis^a y Belén Luna^b

Fecha de recepción: 13 de febrero de 2020
Fecha de aceptación: 10 de mayo de 2020
Correspondencia a: Lucrecia Brunis
Correo electrónico: lucreciabrunis@hotmail.com

- a. Lic. en Sociología. Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Villa María.
- b. Lic. en Comunicación Social. Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Villa María.

Resumen:

En este artículo nos proponemos llevar adelante el análisis de las políticas sociales implementadas en las ciudades de Villa María y San Francisco (Córdoba) orientadas a jóvenes, particularmente de aquellas y aquellos en situación de pobreza, durante el período 2015-2019. Se considerarán las intervenciones estatales que desde los niveles nacional, provincial y local, abordan dos de las principales problemáticas que, según la definición del propio Estado, afectan a las juventudes: educación y trabajo. Se realizará una clasificación de las principales acciones del Estado en estas áreas. Se trata de problematizar cómo tales intervenciones sociales están asociadas a los sentidos que condicionan la definición de las necesidades, problemáticas y modos particulares de interpretar

a las juventudes desde las y los agentes estatales que diseñan, ejecutan y evalúan las políticas sociales. También se considerarán cuáles son las transformaciones de las sociedades contemporáneas que modifican los contextos económicos, socioproductivos y culturales en los que las y los jóvenes estudian y trabajan.

Palabras clave: Políticas Sociales - Juventudes - Educación y empleo.

Summary

In this article we propose to carry on the analysis of social policies implemented in the cities of Villa María and San Francisco (Córdoba) aimed to youth, especially those in poverty, during 2015-2019. Will be considered state interventions from local, regional and national level, those which deal with two of the principal issues that affect youth according the state: education and employment. Will be made a classification of the main actions of the state in these areas.

It tries to problematize how such social interventions are associated to the senses that condition the definition of needs, problems, and particular ways to interpreting youth from state agents that design, execute and evaluate social policies. Also will be considered which are the transformations of contemporary societies that modify the economic, socioproductive and cultural contexts in which young people study and work.

Key words: Social Policies - Youth - Education and employment.

Introducción

El presente trabajo forma parte de las reflexiones derivadas del equipo de investigación Políticas sociales, juventudes y territorio. Un mapeo de las intervenciones sociales en Villa María y San Francisco (Córdoba)¹. El mismo se propone una primera descripción y análisis de las políticas sociales que se orientan a jóvenes en contextos de pobreza, analizando aquellas intervenciones estatales que son implementadas a través de instituciones estatales y no-estatales durante el período 2015-2019 en las dos ciudades de referencia.

La estrategia metodológica que guía el proyecto marco y lo presentado en este trabajo, se centra en primer término en el análisis documental que permitió reconstruir la manera en que han sido abordadas y definidas las juventudes, así como las problemáticas vinculantes en el diseño de las políticas sociales en los tres niveles jurisdiccionales. En segundo término, se realizaron entrevistas a agentes estatales locales que directa o indirectamente están vinculados a la gestión, ejecución y/o evaluación de las mismas. El objetivo fue indagar en los marcos de referencia de las y los entrevistados en torno

a cómo interpretan y perciben la ejecución de las políticas públicas vinculadas a las juventudes.

Específicamente llevamos adelante el análisis del universo de políticas sociales que en los niveles nacional, provincial y local en ambas localidades, abordan dos de las principales problemáticas que, según la definición del propio Estado, afectan a las y los jóvenes: educación y trabajo. Su condición de estudiantes los hace objeto de intervención en tanto se buscan favorecer procesos de terminalidad educativa y de continuidad en el sistema más allá de la educación obligatoria, sobre todo para el caso de jóvenes que por sus condiciones de vulnerabilidad socioeducativa tienen dificultades para completar la escolaridad (Vázquez, 2015). Por otro lado, y en estrecha relación con la terminalidad educativa, aparecen las políticas que buscan, sobre todo con formación mediante, promover la incorporación de las y los jóvenes al mercado laboral bajo el objetivo de garantizar la empleabilidad de los mismos. También las políticas de transferencia de ingresos surgen como mecanismo de incentivo o acompañamiento a los procesos de terminalidad educativa, formación e ingreso al mercado de trabajo.

1. El mismo es dirigido por la Dra. Rebeca Cena, dentro del Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Villa María.

El artículo estará organizado de la siguiente manera: un primer capítulo dará cuenta de los procesos educativos y del empleo de las juventudes en el contexto actual, en un marco de inestabilidad y flexibilidad laboral y de alta vulnerabilidad de los sectores pobres. Analizaremos además cómo se constituye el rol del Estado neoliberal en torno a la cuestión social, y específicamente con las particularidades del caso de los procesos señalados. En segundo lugar, abordaremos específicamente las políticas de educación y empleo en el período de análisis a partir de la siguiente clasificación: de terminalidad educativa y continuidad en el nivel superior; capacitación en oficios y competencias para la búsqueda y permanencia en el empleo; y políticas de formación y ayuda económica para microemprendimiento u otro tipo de proyectos.

De la escuela al trabajo, fronteras difusas

La finalización del siglo XX trajo consigo la crisis del Estado de Bienestar, la consolidación del neoliberalismo y por lo tanto la sucesión de transformaciones sociales y económicas que rompieron con el modelo de integración social de la modernidad centrado en las instituciones y el estado-nación como principal eje articulador de las relaciones sociales. Así es como familia, escuela y trabajo dejaron de funcionar como una estructura de pasos que organizaba la inclusión de las nuevas generaciones en un proyecto de sociedad, alterando los procesos de socialización que entran en crisis tanto a nivel institucional como de los individuos (Castel, 1997). Se rompió de esta manera la equivalencia entre nivel de formación y acceso y calidad del trabajo, transformándose las temporalidades sociales y biográficas, centradas ahora en la incertidumbre, en un contexto inestable y cambiante (Pozzer y otros, 2017).

Ante esta situación aparecen dificultades para establecer un punto de vista compartido sobre cuáles son las fronteras que marcan la salida del sistema educativo y el ingreso y permanencia en el mercado de trabajo, en una sociedad que demanda formación permanente en un contexto laboral flexible. De esta manera el tradicional concepto de inserción laboral se ve cuestionado y adquiere centralidad la existencia de las múltiples transiciones entre la formación y el empleo, considerando el amplio conjunto de procesos biográficos de socialización que atraviesan las y los jóvenes, incluyendo todas las situaciones intermedias, precarias, transitorias, de formación, de actividad o inactividad que desdibujan

las fronteras entre educación y trabajo (Jacinto, 2010), dando cuenta de caminos prolongados y diversificados.

Sumada a estos procesos, la crisis de pleno empleo potenció el incremento de las desigualdades socioeconómicas, afectando con mayor intensidad a las juventudes en contextos de pobreza, confinándolos a los segmentos de trabajo más precarios (Jacinto, 2010). Allí se expresan con claridad las dificultades de las sociedades para lograr la inclusión de las nuevas generaciones, en un marco en el que la ausencia y debilidad de las instituciones configuran nuevas formas de vulnerabilidad para este sector poblacional, mientras que para el de las clases altas estas configuraciones favorecen mayor libertad y autonomía (Acevedo y otros en Nazareno, M; Segura Ma. S; Vázquez, Guillermo, 2019).

Para las y los jóvenes pobres “el débil capital cultural limita los conocimientos acerca de las reglas del juego en el mercado de trabajo, y el escaso o débil capital social hace que sean los más afectados por la devaluación de credenciales educativas” (Bourdieu en Jacinto, 2010, 15). En este sentido es que las juventudes pobres serán los principales destinatarios de las políticas de Estado orientadas a facilitar procesos educativos y de acceso al empleo.

Acción estatal, entre la definición y la puesta en práctica. Ante un panorama en que la cuestión social ha adquirido nuevas características centradas en la fragmentación social y la degradación de las condiciones de vida de sectores medios y pobres, el estado capitalista en su fase actual ha corrido el eje desde el pleno empleo como política pública, a combatir la pobreza y contener el conflicto social (Soldano y Andrenacci, 2006). Como consecuencia busca crear redes mínimas de intervenciones sobre los grupos considerados en riesgo en el mercado de trabajo, con una serie de políticas que transfieren bienes y servicios a quienes no son absorbidos por el mismo o lo hacen de manera irregular, los que se constituyen en protagonistas de toda una serie de intervenciones estatales que buscan igualar oportunidades sin cuestionar las condiciones estructurales de un mercado laboral fragmentado, con tendencias al reforzamiento del desempleo estructural y la informalidad.

El camino hacia la inclusión de las juventudes pobres se da bajo una compleja red de transiciones paulatinas con fronteras difusas en los procesos de formación y acceso al mercado de trabajo, dando origen a desafíos particulares a la hora de la intervención estatal. La for-

mación aparecerá en este contexto no sólo como parte de los sistemas educativos formales (promoviendo mayores años de escolaridad), sino que también se desarrollarán mecanismos alternativos de adquisición de competencias útiles tanto para la vida laboral como para la vida ciudadana (Pozzer y otros, 2017). Esta es una de las características que Ernesto Rodríguez (2010) señala como propias de los programas que desde los noventa se están llevando adelante en la región, la inclusión de la formación social y ciudadana como complementaria e inescindible de la laboral.

Estos procesos transicionales dan lugar a trayectos socioeducativos muy disímiles en el universo juvenil, por lo que las intervenciones del estado buscan darles a las y los destinatarios herramientas que acompañen en la toma de decisiones respecto de sus propios itinerarios. En este sentido "una de las cuestiones más novedosas de estas políticas es que empiezan a considerar la construcción de las subjetividades de los jóvenes e intentan mediar en sus disposiciones hacia el trabajo. Esto se ve en varios dispositivos que incluyen e integran procesos de orientación socio-laboral y personal. Cuando el trabajo sobre las subjetividades se convierte en estrategia de inclusión se proponen acciones con un alto grado de personalización y de acompañamiento, que propenden al desarrollo de actitudes, valores, motivaciones y expectativas, y a la recuperación de la autoestima" (Pozzer y otros, 2017, 6).

A pesar de esta visión de las y los destinatarios de las políticas sociales como agentes capaces de tomar sus propias decisiones en cuanto a sus procesos vitales, la misma idea de transición esconde una concepción de la juventud no como momento vital o con valor propio, sino sólo como un paso hacia la adultez, en lo que prevalece la preparación para conquistar el rol futuro de ciudadano, progenitor, trabajador, etc. (Acevedo y otros, 2019). En este sentido reconocemos un componente normativo y normalizador en la concepción sobre las juventudes, desconociendo que la condición juvenil es una construcción sociohistórica. La perspectiva adultocéntrica y la noción de sujeto que requiere de tutela subyace en tanto destinatarios de intervención estatal.

A continuación, presentaremos cuáles son las principales políticas públicas que, desde los tres niveles jurisdiccionales, se implementaron en las ciudades de referencia en el período 2015-2019.

Políticas públicas de educación y empleo

Terminalidad educativa y continuidad en el nivel superior

La búsqueda de continuidad y finalización del nivel medio por parte de la mayoría de la población joven ha sido uno de los fines de la consolidación de la educación secundaria como obligatoria en Argentina y la región en las últimas décadas. De esta manera se ha incrementado la matrícula de estudiantes, incorporando los sectores históricamente excluidos del nivel medio, provenientes de familias pobres. A su vez las constantes crisis económicas en un marco de consolidación de un neoliberalismo excluyente, llevó a que la educación se constituya para estos grupos en un refugio frente a la escasez de alternativas laborales y de integración social y económica.

Por su parte el Estado además de las políticas de extensión de obligatoriedad de la escolaridad, incorporó toda una serie de intervenciones que buscan incentivar la continuidad en los estudios de nivel superior y acompañar la integración sociolaboral. Para el período de estudio observamos así la existencia de programas locales de los municipios de referencia, así como políticas a nivel provincial y nacional que incentivan, poniendo a disposición distintos tipos de recursos, la permanencia en los circuitos educativos formales.

A nivel nacional en el período de estudio destacamos el Programa de Respaldo a estudiantes de Argentina (PROGRESAR), el cual consiste en una transferencia monetaria mensual (10 cuotas anuales) para jóvenes de entre 18 y 24 años, que deseen iniciar o finalizar sus estudios, continuar en la educación superior y/o realizar experiencias de formación y capacitación laboral. Los montos de las cuotas dependen del nivel de estudios y/o el tipo de carrera en el nivel superior cursada. También incluimos en este apartado a la Asignación Universal por hijo que, aunque solo llega hasta los dieciocho años de edad, se constituye en una política de transferencia de ingresos que favorece la permanencia en el sistema educativo de los jóvenes.

Para el caso del nivel provincial, en Córdoba destacamos la consolidación en los últimos años del Programa de Inclusión y Terminalidad (PIT)², orientado a jóvenes

2. <http://www.igualdadycalidadcba.gov.ar/SIPEC-CBA/publicaciones/docbaseinclusion28-9.pdf>

de entre 14 y 17 años que han abandonado el nivel medio y que, a través de una modalidad de cursada alternativa a la tradicional de la educación secundaria, busca favorecer su finalización. Se trata de una política que se articula con los municipios en base al relevamiento de las necesidades y las prioridades por sector de cada localidad. Otra política provincial que es facilitadora del acceso a la escuela y que funciona para todos los niveles educativos, es el Boleto Educativo Gratuito³. Surge en 2015 y tiene como principal meta garantizar la llegada de estudiantes, docentes y personal de apoyo de los establecimientos educativos de toda la provincia a las escuelas, buscando eliminar los costos de transporte como barreras de acceso.

A nivel local en la ciudad de Villa María, en del Área de Niñez, Adolescencia, y Juventudes, dependiente de la Secretaría de Inclusión Social y Familia destacamos el Programa Nuevas Oportunidades, el cual es un centro educativo no formal que no solo incluye propuestas educativas sino también de deporte, salud y empleo; el objetivo es fortalecer el aprendizaje y la educación como pilares fundamentales para las juventudes, pero en vínculo interdisciplinar con otras áreas como las ya nombradas, considerando a la familia como pilar en la vida los mismos.

Esta área cuenta también con un Taller de acompañamiento pedagógico, en el que se acompaña a los estudiantes es sus trayectorias escolares. Dentro de la Secretaría de educación del mismo municipio se encuentra el Programa de alfabetización y educación básica de jóvenes y adultos, la cual es una propuesta que consiste en, previo relevamiento en todos los barrios de adultos que no hayan finalizado la escolaridad obligatoria, llevar a cabo espacios de tutorías para acompañar el aprendizaje y posterior acreditación del nivel adeudado.

Por último, para el caso de la ciudad de San Francisco reconocemos la existencia de cuatro programas municipales que buscan intervenir acompañando las trayectorias escolares de jóvenes y también adolescentes. Centrados en el fortalecimiento de las trayectorias en el nivel medio identificamos a los Programas Comprender y Resolver, dependientes de la mesa articuladora en educación municipio-Ministerio de educación de la provincia de Córdoba. El mismo consiste en una instancia de formación para todos los estudiantes de quinto año de la ciudad en competencias vinculadas a la compre-

sión lectora y resolución de problemas durante un período de cuatro meses para llevar adelante una instancia de competencia entre los cursos que participaron. Los entrevistados consideran que el desarrollo de las competencias involucradas son una gran falencia que debe atenderse. En segundo lugar, destacamos el programa Rescate que, también orientado al nivel medio, busca lograr la permanencia en el nivel mediante el acompañamiento de un equipo de profesionales en articulación con las escuelas. Centrado en el nivel superior, el programa de Créditos Solidarios (CRESOL) es una política de transferencia de ingresos para estudiantes que cursen el primer año en el nivel terciario o universitario en la ciudad.

Podemos señalar que se visualiza en el tipo de políticas relevadas que la problemática de la deserción en la escuela secundaria va a la par de la ampliación de la obligatoriedad del nivel, y que el estado focaliza allí gran parte de sus recursos orientados a la educación de jóvenes. De la mano también aparecen las intervenciones que mediante incentivos económicas acompañan estos trayectos, fomentando la presencia de adolescentes y jóvenes en las aulas buscando combatir desigualdades económicas y con ello dificultades de acceso más allá de la obligatoriedad.

Capacitación en oficios, y en competencias para la búsqueda y permanencia en el empleo

La finalización del nivel medio y la continuidad en la formación están directamente vinculadas a la incorporación de las y los jóvenes al mercado de trabajo. Como veremos a continuación, la mayoría de las intervenciones del Estado orientadas al empleo joven buscarán facilitar las transiciones entre el mundo educativo y el laboral. Ernesto Rodríguez (2011) señala que las políticas de empleo en la región parten de diagnósticos que “explican los altos niveles de desempleo y subempleo juvenil por los bajos niveles de capacitación laboral y la escasa experiencia de trabajo en las nuevas generaciones y, por lo tanto, se respondió básicamente con ‘programas de aprendizaje’ que procuraban brindar capacitación y experiencia, mezclando el aula y la empresa, alternando en este marco, teoría y práctica” (p.24).

Bajo estas premisas dentro de las políticas relevadas, por un lado, surgen aquellas orientadas a las capacitaciones cortas en disciplinas y oficios vinculados a un posible

3. <http://web2.cba.gov.ar/web/leyes.nsf/0/6DD47C3816D2B2670325799F0057EF46?OpenDocument&Highlight=0,BOLETO,EDUCATIVO,GRATUITO>

mercado de empleo receptor de estos jóvenes en formación, las cuales les permitan una salida laboral más o menos rápida teniendo en cuenta a una población de jóvenes con necesidades apremiantes en materia de ingresos. Algunas políticas prevén, como en el caso de las educativas también, transferencias de ingresos como estímulo para la continuidad en el programa, pero la principal prestación es la capacitación o práctica laboral. Se incluyen además instancias formativas vinculadas a la adquisición de destrezas y competencias para la búsqueda y permanencia en el empleo. Más allá de las habilidades específicas requeridas para cada empleo, oficio o actividad, se considera que las y los jóvenes requieren de capacitaciones que los preparen para las demandas, códigos y lógicas propias del mundo del trabajo, así como formación en derechos sociales, laborales y ciudadanos.

En el nivel nacional en el periodo de estudio identificamos al Programa Jóvenes Más y Mejor trabajo (PJMyMT), el cual es una política de empleo para jóvenes de 18 a 24 años de edad que no hayan finalizado el nivel primario o secundario de la educación formal obligatoria y se encuentren en situación de desempleo. Es una política surgida en el año 2008 en el marco del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, desde 2018 bajo el ala del Ministerio de Producción y Empleo, a través del cual se articulan las acciones previstas por el programa con las Oficinas de Empleo locales. Desde sus orígenes su objetivo fue establecer oportunidades de inclusión social y laboral mediante la finalización de la educación obligatoria, la realización de prácticas formativas en contextos laborales y finalmente la inserción en el mercado de trabajo en relación de dependencia o de manera independiente. A las distintas prestaciones que ofrece el programa se le suma una ayuda económica mensual que depende del tipo de actividades que las y los jóvenes realicen en el marco de la política, con una base de \$4000 actualmente⁴.

Otro de los programas relevados es el Programa 111 mil, el cual pretendió en su momento, a partir de su implementación en 2016, la formación a lo largo de un periodo de cuatro años de 100.000 programadoras y progra-

madores, 10.000 profesionales y 1.000 emprendedoras y emprendedores, de manera de cubrir la demanda laboral de las industrias basadas en el conocimiento, formando en el desarrollo de software. Consiste en la realización de un curso de dos cuatrimestres que puede realizarse en escuelas técnicas, centros de capacitación profesional o universidades. Busca satisfacer la demanda de un sector de la economía que no encuentra trabajadoras o trabajadores capacitados en las competencias específicas que requiere⁵.

Se observan a nivel nacional entonces unas pocas, y en algunos casos débiles, políticas de estímulo a la formación y capacitación para el empleo. No hay transferencia monetaria que incentive y acompañe económicamente a destinatarias y destinatarios, se registran debilidades en el sostenimiento de los recursos mínimos para la ejecución de los mismos y poca articulación territorial con los otros actores empresariales, educativos y del sector productivo involucrados.

Pasando al caso de la provincia de Córdoba en esta jurisdicción sí observamos gran cantidad de políticas de empleo orientadas a jóvenes (y no jóvenes también), con una variedad de formas de intervención que incluyen prácticas laborales en empresas, formación en oficios, con orientación específica para mujeres, entre otras particularidades. El gobierno provincial establece vínculos en las dos ciudades de referencia con los municipios para la puesta en ejecución a nivel territorial, a través de la ya nombrada Oficina de Empleo, los Centro de Desarrollo Regional (CEDER) dependientes de la Secretaría de Equidad y Promoción del empleo provincial, la Casa de gobierno de Córdoba en San Francisco, y en Villa María por medio también de la Secretaría de Inclusión municipal.

La Escuela de oficios ofrece cursos teórico-prácticos con certificación oficial, los cuales se llevan adelante de manera presencial, son gratuitos y tienen una duración de un par de meses en promedio. Se orienta a jóvenes de más de 16 años, más allá de su situación educativa o laboral y busca mejorar la empleabilidad de los mis-

4. Cabe destacar que para el año 2018, según los responsables de la Oficina de Empleo de San Francisco, el programa comenzó a desfinanciarse (al igual que otros programas de empleo para poblaciones específicas como la comunidad trans, víctimas de violencia de género, entre otros), por lo que las prestaciones asociadas al mismo dejaron de ofrecerse, salvo con algunas excepciones por la articulación con programas de nivel provincial o financiamiento propio del municipio.

5. En la actualidad no hay información actualizada acerca de la continuidad de este programa en los sitios oficiales. Se han señalado dificultades en el desarrollo del mismo como por ejemplo una alta deserción de estudiantes, bajo número de egresadas y egresados, falta de sedes, retrasos en el pago a los profesoras y profesores e incluso poca efectividad en la concreción de contrataciones de estudiantes certificados por el programa por parte de las empresas.

mos. Las y los docentes y los insumos son financiados por la secretaria provincial, y en territorio se deciden, de acuerdo a la demanda, la oferta de los talleres. Entre ellos se destacan por ejemplo en Villa María corte y confección y costura industrial; mecánica y electricidad; peluquería y estética de manos; panificación; recepcionista; administración contable, liquidación de sueldos y jornales y gestión empresarial, entre otras.

En San Francisco, la oferta se articula a partir a la Oficina de Empleo y a través de esta con el Programa Jóvenes Más y Mejor trabajo a nivel nacional. El tipo de cursos dictados es similar a los de Villa María. En ambos casos se señala la tarea de acompañamiento a las juventudes para la decisión acerca de qué espacios seleccionar de acuerdo a intereses personales, posibilidades de ejercicio de la actividad, proyección en la formación, entre otras variables que condicionan las trayectorias formativas y laborales de destinatarios y destinatarios de las políticas.

Los programas PPP⁶ y PPP Aprendiz⁷ (Programa Primer Paso) están destinados a jóvenes de 16 a 24 años de edad, con el objetivo de facilitar la transición hacia el empleo formal de quienes estén desempleados. La principal prestación es el entrenamiento en ambientes de trabajo privados con la finalidad de desarrollar actitudes, conocimientos y habilidades similares a las que se requieren para desempeñarse en ámbitos laborales. Se le asigna a cada quien un monto de dinero de aproximadamente \$5000 por veinte horas de prácticas laborales semanales. La particularidad del PPP Aprendiz es que las personas destinatarias deben estar asistiendo al sistema educativo formal o realizando cursos de oficios de formación profesional, lo que los hace acreedores de una suma monetaria superior a la prevista por el PPP.

Por otra parte, el Programa de Experiencia Laboral de Jornada Corta para Mujeres (Por mí)⁸, se destina a mujeres jefas de hogar en situación de desempleo, desde los 25 años hasta la edad jubilatoria, o mujeres de 18 a 25 años con hijos a cargo, atendiendo en este último caso a mujeres jóvenes. El objetivo es el acceso a prácticas laborales que les permitan capacitarse y lograr ex-

periencia, obteniendo actualmente un monto de \$5000 por 20 horas semanales. La particularidad del programa es atender las necesidades específicas de este sector, facilitando la inserción laboral y social de la población femenina.

El Programa de Inserción Profesional (PIP) se orienta específicamente a profesionales recién recibidos de universidades e instituciones de educación superior, los cuales llevarán a cabo prácticas profesionales en ámbitos de trabajo acordes a su especialidad. La asignación estímulo es de \$6000 por 20 horas semanales y \$7000 si además realizan cursos de capacitación de no menos de 100 horas durante el período de práctica. En este caso se busca acompañar la inserción laboral de jóvenes profesionales como un sector particular que, aunque con formación, también sufre las consecuencias del desempleo y las dificultades para la inserción en el mercado de trabajo.

En todos estos últimos programas hay una clara intención por parte del estado provincial a través de la Secretaría de Equidad y Promoción del Empleo, de mejorar la empleabilidad de los sectores beneficiarios de los mismos, y también podemos deducir de lograr una distribución del empleo existente más equitativa. No hay en ellos la explicitación de intencionalidad de generación de nuevos empleos formales y con estabilidad laboral, sino de buscar la articulación entre demandantes de trabajo y potenciales empleadoras y empleadores, ofreciendo mejores condiciones de empleabilidad a unos y facilidades económicas para incorporar trabajadoras y trabajadores al sector productivo privado a los otros (se prevé una reducción de los coportes realizados, mientras mayor cantidad de trabajadoras y trabajadores en relación de dependencia tengan). Son políticas públicas que en definitiva resuelven problemas y demandas sociales de una manera temporaria y precaria.

Por último, a nivel provincial desde la Agencia Córdoba Joven⁹ hay un conjunto de tres políticas orientadas a jóvenes estudiantes universitarios que estudien en Córdoba y sean de la provincia. Las líneas de trabajo son: capacitación, asociada a las carreras cursadas por

6. <http://web2.cba.gov.ar/web/leyes.nsf/85a69a561f9ea43d03257234006a8594/9991db0ca48ef094032572520069ca84?OpenDocument>

7. <http://web2.cba.gov.ar/web/leyes.nsf/0/7FD5B61D3ECD44D403257D9C0073C013?OpenDocument&Highlight=0,10236>

8. <http://web2.cba.gov.ar/web/leyes.nsf/0/437D10BDF7224DF0325807A004C61A9?OpenDocument&Highlight=0,1496>

9. https://www.cba.gov.ar/reparticion/agencia-cordoba-joven/?view=planes_y_programas

los estudiantes; una línea de apoyo al voluntariado; y la emprendedurismo.

En el municipio de Villa María, además de las articulaciones ya mencionadas con el gobierno provincial, desde la Oficina de Empleo funciona el Club del Empleo, como política estrictamente municipal. Se trata de una estrategia para acompañar trayectorias de formación y empleo de una manera personalizada, buscando atender dificultades que puedan sortearse con el acompañamiento individualizado. Desde la Secretaría de Inclusión se lleva a cabo el programa Estamos con vos, el cual busca generar oportunidades de empleo formal específicamente para jóvenes que trabajan en la calle, en su mayoría de limpiavidrios. En la misma dependencia funciona la Cooperativa Nuevo Sol, la cual aglutina a 25 jóvenes que poseen un lavadero de autos particulares y también brindan el servicio a diferentes instituciones de la ciudad. El funcionamiento de la cooperativa es acompañado por la secretaría en términos administrativos, de vinculación con empresas locales y en el ejercicio de la práctica asamblearia.

En San Francisco todas las políticas de empleo son las ya mencionadas en su articulación con los niveles provincial, sobre todo, y nacional. Con financiamiento municipal únicamente se sostiene un taller de costura, el cual se encuentra enteramente equipado lo que facilita la continuidad de su dictado en el tiempo.

En el caso de ambas Oficinas de Empleo locales, las y los entrevistados señalan que se constituyen en dependencias que sirven de articuladoras entre los destinatarios de las políticas de trabajo y las demandas de los potenciales empleadores, quienes acuden allí en la búsqueda de respuestas a las necesidades de empleo específico para determinados sectores productivos.

En cuanto a las posibilidades de vinculación entre los distintos niveles jurisdiccionales, estas estarán fuertemente condicionadas por el signo político de las distintas gestiones de gobierno. Cuando hay correspondencia en la gestión política, como en el caso de San Francisco y el gobierno de Córdoba en los últimos períodos de gobierno, las articulaciones ya están por defecto establecidas y se facilita la implementación de las políticas y su llegada al territorio. Pero más allá de este condicional, se destaca el rol que las y los agentes estatales que se encuentran en el nivel de ejecución cumplen en el sentido de facilitar (o no) los recursos estatales disponibles. En las entrevistas realizadas en las dos ciudades se mani-

fiesta la voluntad y la tarea de asesorar y acompañar a las juventudes en la toma de decisiones con respecto a qué programas aplicar, cómo hacerlo, o a qué oficina pública dirigirse de acuerdo a la demanda o necesidad, etc. dando cuenta de la importancia de la tarea en el nivel de la ejecución de las políticas, más allá claramente de su diseño y las posibilidades políticas de llevarse a cabo.

Pasaremos en el siguiente y último apartado a referirnos a las políticas de estado que, en clara articulación con la formación y el empleo, se ponen como objetivo el acompañamiento para la generación de microemprendimientos u otro tipo de proyectos llevados adelante por jóvenes.

Políticas de formación y ayuda económica para microemprendimiento u otro tipo de proyectos

Desde la década de los 90 comenzaron a desarrollarse toda una serie de políticas de promoción del desarrollo económico y productivo de las y los jóvenes desde una mirada centrada en la autogestión del empleo, bajo la idea de que las juventudes se constituyen en un factor de desarrollo para las sociedades (Vázquez, 2015). En este sentido siguiendo la línea de los planteos de Pozzer y otros (2017), las políticas en general y estas en particular, incluyen y consideran el rol de las y los jóvenes en la toma de decisiones acerca de sus procesos vitales, al mediar en la construcción de las subjetividades y sus disposiciones hacia el trabajo, no solo considerando al empleo en relación de dependencia como destino, sino el autogestivo, vinculado a intereses, gustos y posibilidades de concreción.

En el análisis de las prácticas latinoamericanas sobre políticas públicas de empleo y capacitación laboral Rodríguez (2010) especifica, en relación a la posibilidad de que el Estado sea solvento de microemprendimientos concebidos por jóvenes, que se han desarrollado dos tipos básicos de experiencias, que parten de la siguiente dicotomía: por un lado, se han desplegado programas relacionados con los sectores en situación de pobreza y por otro se han desarrollado experiencias destinadas a formar futuros empresarios. Pero en ambos casos, la clave parece ser el objetivo de tratar de desarrollar lo que se ha dado en llamar cultura emprendedora, y no en organizar programas para combatir la pobreza, que luego fracasan porque no cuentan con los niveles de viabilidad económica necesarios.

Con respecto a los microemprendimientos, se reconocen dos políticas públicas concebidas desde las institu-

ciones gubernamentales provinciales. En primer lugar, se halla la iniciativa de “Joven emprendedor”¹⁰ que fue establecida en el año 2017 a través de Agencia Córdoba Joven, como institución que centraliza la política pública, que luego las áreas sociales o de empleo de los municipios de la provincia articulan en la difusión y operatividad de la gestión. Tiene el objetivo de promover el emprendedurismo y los proyectos individuales o colectivos de los jóvenes, de entre 18 y 35 años que residan en la provincia de Córdoba, mediante asistencia financiera para la compra de maquinaria y/o herramientas para desenvolverse en proyectos propios.

Otra de las políticas gestadas en la articulación entre Agencia Córdoba Joven, el Ministerio de Industria, Comercio y Minería y la Fundación Banco de la Provincia de Córdoba, es “Jóvenes del Centenario”¹¹, establecida en el año 2018 debido al centenario de la Reforma universitaria. El programa se estructura detrás de un objetivo general que es tratar de impulsar la inserción laboral de jóvenes de la provincia a través del otorgamiento de herramientas, y desarrollo de habilidades y capacidades para forjar autoempleo y emprender la propia empresa. Existen tres ejes principales que conforman la política: el “eje emprendimiento”, orientado a la innovación y la utilización de nuevas tecnologías, economías regionales, emprendimientos sustentables y el desarrollo de cadenas de valor integradas, productivas y competitivas; el “eje programas de créditos-apoyo al joven emprendedor”; y el “eje participación”, centrado en proveer a jóvenes de herramientas necesarias que permitan concretar sus proyectos socio-comunitarios promoviendo su accionar como gestoras y gestores de una sociedad más justa e inclusiva, fomentando el compromiso social y el espíritu creativo para el diseño y gestión de políticas que contribuyan al desarrollo de la comunidad.

Es necesario detenernos en la última distinción del programa que ubica al voluntariado en el mapa de las acciones pensadas para las y los jóvenes beneficiarios de la política. Gerber y Balardini (2004) sostienen que debe concebirse a las juventudes desde dos importantes perspectivas complementarias: como sujetos de desarrollo y como destinatarias y destinatarios de servicios. Los autores se centran en que, para el primer caso, se deben crear políticas públicas que tengan su eje en la participación social de estos sujetos, y sobre esta nueva herra-

mienta señalan “El voluntariado propuesto podría tener varios efectos simultáneos que se retroalimentarían de modo positivo, permitiendo a los jóvenes ganar experiencias que les ayudarían a madurar y a conocer más y mejor sus respectivos entornos -locales y nacionales-, y a realizar aportes claramente visibles tanto al desarrollo de sus comunidades como al desarrollo del país en su conjunto. Además de estimular la consolidación de instancias de participación con un significado debidamente valorado por los jóvenes, estas iniciativas harían posible el enfrentamiento a los estigmas existentes, centrados en la imagen ampliamente difundida de jóvenes problema” (Gerber y Balardini, 2004, p 76).

En la ciudad de San Francisco se ubica la Incubadora de Empresas, inaugurada en diciembre de 2016, es una iniciativa de gestión pública, con un importante rol del sector empresarial privado que tiene la función de generar las condiciones para que el sector emprendedor pueda desarrollarse y a partir de allí crear nuevas empresas de base tecnológica, para que en un futuro cercano este organismo ayude a la consolidación de un Polo Tecnológico de la ciudad.

Las políticas públicas orientadas a la promoción de microemprendimientos tienden hacia la individualización del trabajo, la pérdida de la noción de lo colectivo en la generación de empleo y de construcción del tejido social en general, propio de un modelo de reproducción social neoliberal; sin embargo, estos rasgos tampoco deben pensarse desde una perspectiva negativa en su totalidad ya que son fisonomías de las nuevas economías globalizadas instaladas. El desafío de las instituciones públicas en este sentido es encontrar el equilibrio entre la cultura emprendedora y el voluntariado social, en este caso de las juventudes, para lograr conexión entre proyectos de emprendimiento que buscan un nicho de mercado y materializar sus aspiraciones laborales fuera de las relaciones de dependencia y; por otro lado, la necesidad, cada vez más urgente, de reconstruir redes de solidaridad y empatía entre distintos sectores sociales y generacionales. Por otro lado, estas nuevas formas de trabajo pueden constituirse en una gran oportunidad para excluidas y excluidos del mercado laboral formal y, en casos de extrema vulnerabilidad como la comunidad trans-travesti, víctimas de violencia de género, entre otros.

10. <http://cordobajoven.cba.gov.ar/programa-provincial-de-apoyo-al-joven-emprendedor/>

11. <https://www.cba.gov.ar/jovenes-del-centenario/>

Cierre

Las políticas públicas relevadas dan cuenta de la complejidad, diversidad y fragmentación de las mismas, tanto en el nivel del diseño como en la etapa final de ejecución, constituyendo un amplio entramado de intervenciones estatales orientadas directa o indirectamente a jóvenes.

En general la acción del estado para esta población se desarrolla en términos de una intervención sectorizada, como plantean Gerber y Balardini (2004). Sostienen que esta acción es llevada a cabo desde las tradicionales áreas del Estado, no concebidas en general como política de juventud sino como parte de un área específica. La Agencia Córdoba Joven dentro de la administración provincial en Córdoba, y el Área de Niñez, Adolescencia, y Juventudes dependiente de la Municipalidad de Villa María, aunque sí se constituyen en agencias estatales con una acción directa hacia jóvenes, para el caso de educación y empleo las principales políticas provienen de otras áreas. Se reconoce además una escasa articulación entre las mismas, fruto de esta sectorialidad en la construcción de la política pública que dificulta las propuestas de coordinación. De esta manera se superponen programas, destinatarios y recursos; quedan fuera jóvenes que no son incluidos ya que el diseño desde niveles centrales se traduce en desconocimiento de la diversidad que incluye el universo de las juventudes, y los niveles locales en la ejecución tienen pocas herramientas para la adaptación de los mismos a las realidades del territorio. Las particularidades de la articulación entre las jurisdicciones en cada etapa y gestión de gobierno, dependerá en parte también de la correspondencia en el signo partidario de los gobiernos locales, provinciales y del nivel nacional.

Con respecto al nivel de la ejecución territorial, es allí donde se manifiesta la amplia variedad de formas en que son implementadas y apropiadas las políticas por una heterogénea red de actores estatales, pero también empresariales, del sector educativo, de organizaciones de la sociedad civil, entre otros, con quienes articulan las políticas sociales. Más allá de los objetivos formalmente explicitados de la política pública en su diseño, es el perfil de las trabajadoras y los trabajadores, el contexto en el que las políticas encuentran condiciones de posibilidad de ser implementadas, la trama de relaciones establecidas, y los efectos secundarios que surgen de su implementación (Vázquez, 2015) los que dan cuenta del carácter dinámico y nunca acabado de las intervencio-

nes del estado.

Por otro lado, es posible reconocer lo que Ernesto Rodríguez (2010) caracteriza como cultura emprendedora, aquella matriz que permea las políticas laborales en lo que refiere a la intención de generar toda serie de cualidades y habilidades que les permita a destinatarias y destinatarios, además de gestionar sus propios proyectos laborales, ser capaces de decidir su rumbo profesional. No solo las políticas de ayuda a proyectos de microemprendimientos están teñidas de esta intersubjetividad neoliberal, individualista y meritocrática, sino que como adelantamos desde los aportes de Pozzer y otros (2017), las intervenciones estatales destinadas a las juventudes desde la perspectiva de los procesos transicionales buscan apelar a la autodeterminación de los sujetos, otorgándoles herramientas que trasciendan la mera capacitación y estén acompañadas de instancias de orientación y guía para la toma de decisiones. La aparente posibilidad de autonomía se conjuga también con el componente moralizador de la mirada adultocéntrica que tiñe las políticas, el cual esconde el objetivo del camino hacia el ejercicio de una futura adultez responsable como único destino y omite la particularidad de la condición juvenil per se. De esta manera reconocemos como resultado una fórmula que elude la responsabilidad del Estado por constituirse en un actor que asegure el derecho a la educación y al trabajo, y solo ofrezca oportunidades de formación y empleo que serán "aprovechadas" por quienes sean capaces de esforzarse con iniciativa propia, haciéndose un lugar en el mercado de trabajo.

También es importante distinguir, por lo menos en dos grandes sectores, al abanico de beneficiarias y beneficiario de las políticas en términos de su pertenencia socioeconómica. Ana Miranda (2007) retoma las teorías que reconocen al mercado de trabajo como dividido en dos grandes segmentos desconectados: el sector formal, constituido por empresas de gran tamaño y de alto nivel tecnológico, que emplean trabajadoras y trabajadores con alta formación, que gozan de estabilidad y protección laboral; y otro informal, asociado a los trabajos de menor jerarquía y caracterizados por la precariedad laboral. Esta distinción nos permite considerar para qué sector productivo las políticas sociales buscan formar a las juventudes. Muchos de los programas analizados articulan finalización de la educación obligatoria acompañada de la formación en oficios. Pretenden una más o menos rápida salida laboral pensando en las necesidades de las y los jóvenes que acceden a ellos, provenientes de sectores vulnerables y que no suelen continuar estudios

superiores y otras instancias de formación continua. El Programas Jóvenes con Más y mejor trabajo es ejemplo de ello; también la Escuela de Oficios en el nivel provincial, y el Club del Empleo en Villa María. Esta misma población es la que comienza su vínculo con el sector a través de prácticas laborales por medio de los programas como el PPP; o el programa Por Mí. Así se incorporan al mundo del trabajo generalmente desde la informalidad, bajo formas de empleabilidad precarias y de poca estabilidad. Un dato a considerar en este sentido es que la tasa de jóvenes que luego de la participación en los programas quedan como planta estable de las empresas o fábricas es muy baja.

Consideramos que el estado ofrece a los sectores pobres formas de participación en la economía que no les permiten superar sus condiciones de pobreza. La formación en oficios se constituye en una ya tradicional forma de intervención estatal para esta población, sin considerar otras estrategias que les permitan, por ejemplo, aspirar al tipo de trayectorias formativas de los sectores medios, quienes logran mejores posiciones en el mercado de trabajo. De esta manera el acceso diferenciado al mundo del trabajo reproduce las condiciones de desigualdad socioeconómica de origen. “De este modo, ciertos programas dirigidos a los más pobres lejos de ampliar los ‘espacios’ y los ámbitos de socialización de los jóvenes, los ‘anclan’ en sus contextos de exclusión, sin lograr sumar sinergias en la generación de mecanismos de inclusión social” (Jacinto, 2010, p. 143).

Las reflexiones surgidas del análisis de las intervenciones estatales nos llevan a considerar algunas propuestas de mejora en base a la consideración de aspectos que permitirían superar algunas de las dificultades señaladas. En este sentido compartimos con Gerber y Balardini (2004) que resulta necesaria una instancia a nivel de las jurisdicciones centrales que se ocupe de coordinar políticas y programas para jóvenes bajo un abordaje federal, con consenso y participación de actores locales pero siempre desde la coordinación en la acción y bajo

una perspectiva centrada en el derecho. También será relevante convocar a los propios beneficiarios como partícipes activos en las distintas etapas de desarrollo de las políticas. Pensarlas no *para*, sino *desde* las juventudes será un primer paso para revisar aquel posicionamiento adultocéntrico que las caracteriza e incorporar las voces de los protagonistas.

Por último, creemos que resulta necesario considerar otras lógicas que permitan la generación de empleo para esta población, las cuales busquen salirse de las estrategias individualizantes, apostando a otras de carácter colectivo, como por ejemplo la economía popular. Una postura crítica a la doctrina neoliberal y al estado que la sostiene, supone repensar sus políticas en el marco de un sistema que masifica la exclusión no como un fenómeno temporal y que dificulta las posibilidades de recuperar su capacidad para reintegrar la sociedad por medio del trabajo asalariado (Coraggio, 2014). En este contexto urge hacer visible una diversidad de formas concretas ya existentes que permiten ir configurando otra economía con otros valores y otras instituciones para la reproducción de la vida, para transformar y no sólo compensar un sistema con hegemonía del capital basado en el principio de la propiedad privada. Estos modelos alternativos también suponen el cuestionamiento de la hegemonía del modelo asalariado clásico y el viraje hacia un modelo cooperativo y solidario, donde “para aquellos trabajadores formados en relaciones de dependencia laboral, la asunción de nuevas responsabilidades y el desarrollo de vínculos personales y colectivos basados en la autonomía decisoria constituyen un punto de inflexión en las trayectorias individuales y organizativas” (Fontecoba y González, 2017, p 3). El desafío del Estado en estos términos es repensar cómo impulsar y acompañar estrategias de real inclusión social y económica para las juventudes en donde primen el aprendizaje y el sostén colectivo, los vínculos intergeneracionales y la constitución de identidades sociales solidarias.

Bibliografía

- Acevedo, M.; Andrada, S.; López, E. y Rotondi, E. (2019) *Políticas de Juventud en tiempo de Cambiemos: ¿de la inclusión a la meritocracia?* En Nazareno, M.; Segura Ma. S. y Vázquez, Guillermo (edit.) *Pasaran cosas. Política y políticas públicas en el gobierno de Cambiemos.* Brujas. Córdoba.
- Castel, R. (1997) *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado.* Editorial Paidós. Buenos Aires.
- Coraggio, J. L. (2014) *Los sentidos de la economía social. La estrategia del caracol.* Revista Voces en el Fénix, año 5, número 37, agosto.
- Fontecoba, A. y González, G. (2014) *Los desafíos de la producción autogestiva en la Argentina.* Historias extraordinarias. Revista Voces en el Fénix, año 5, número 38, septiembre.
- Gerber, E. y Balardini, S. (2004) *Políticas de juventud en Latinoamérica. Argentina en perspectiva.* FLACSO. Fundación Friedrich Ebert. Buenos Aires.
- Jacinto, C. (Comp.) (2010). *La construcción de las trayectorias de las trayectorias laborales de jóvenes: políticas, instituciones, dispositivos y subjetividades.* Teseo-IDES. Buenos Aires.
- Miranda, A. (2007) *La nueva condición joven: educación, desigualdad y empleo.* Fundación Octubre de Trabajadores de edificios. Buenos Aires.
- Pozzer, J.A.; Ferraris, S., Roberti, E., Burgos, A. (2017) *Instituciones y subjetividades. Análisis de dispositivos de apoyo a la inserción socio-laboral de jóvenes en años recientes (2008-2016).* En: Congreso Nacional de Estudios del trabajo. El trabajo en conflicto. Dinámicas y expresiones en el contexto actual. Buenos Aires.
- Rodríguez, E. (2010) *Políticas públicas de Juventud en América Latina: Avances concretados y desafíos a encarar en el marco del año internacional de la juventud.* En UNESCO. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe. Serie Debates SHS. N°1 mayo de 2010.
- Rodríguez, E. (2011) *Políticas de juventud y desarrollo social en América Latina: bases para la construcción de respuestas integradas.* UNESCO. Oficina Regional de Ciencia para América Latina y el Caribe. Documento de Trabajo VIII Foro de Ministros de Desarrollo Social de América Latina. El Salvador.
- Soldano, D. y Andrenacci, L. (2006). *Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino.* En Andrenacci, L. (comp) *Problemas de política social argentina.* Prometeo-UNGS. Buenos Aires.
- Vázquez, M. (2015) *Juventudes, políticas públicas y participación.* Grupo Editor Universitario. Buenos Aires.