

Dirección y Coordinación en ámbitos locales: miradas sobre la juventud y el trabajo en las Oficinas de Empleo Municipales en Argentina

Nahuel Darío Escalada*

Instituto de Estudios Sociales - CONICET-UNER, Argentina
nahuelesca@gmail.com

Recibido: 27.05.19

Aceptado: 21.08.19

Resumen: El presente artículo busca reflexionar sobre las miradas que los directores y directoras locales de las Oficinas de Empleo municipales dependientes de la Red de Servicios de Empleo tienen sobre la juventud y el trabajo. La importancia recae en que estos agentes estatales serán los responsables de direccionar en el nivel local las políticas activas de empleo que surgen del plan integral de promoción del empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. De este modo, los sentidos que le otorguen a la política, al trabajo y a la juventud serán fundamentales en los procesos de implementación territorial. Con esta finalidad se toman tres casos de la provincia de Entre Ríos: Paraná, Gualguaychú y Colón, casos seleccionados en virtud de sus divergencias territoriales y demográficas. Por medio de entrevistas semiestructuradas, observaciones participantes y acceso a registros informáticos, se desarrolló un trabajo de campo que inicia por describir la gestión institucional de las Oficinas y sus procesos de consolidación, donde se pone en tensión la estrategia de territorialización con las posibilidades locales. El trabajo finaliza con un análisis de las prácticas y sentidos en relación a la juventud y el trabajo en estos espacios de gestión, donde los programas de empleos destinados a jóvenes toman centralidad para el funcionamiento de la Oficinas.

* Licenciado en Ciencias Políticas, Mgr. en Evaluación de Políticas Públicas, Doctorando en Ciencias Sociales - Becario Doctoral CONICET

Palabras claves: juventud; trabajo; empleo; políticas públicas

Management and Coordination in local areas: views on youth and work in Argentina's Municipal Employment Offices

Abstract: This article seeks to reflect on the views that the local directors of the municipal Employment Offices have about youth and work. The importance lies in the fact that these state agents will be responsible for directing at the local level the active employment policies that arise from the comprehensive plan for employment promotion from the Ministry of Labor, Employment and Social Security. In this way the meanings that they give to the policies, work and youth will be fundamental in the processes of territorial implementation. To reach this goal, three cases are taken from the province of Entre Ríos: Paraná, Gualguaychú and Colón, cases selected by virtue of their territorial and demographic divergences. Through semi-structured interviews, participant observations and access to computer records, a fieldwork was developed that begins by describing the institutional management of the Offices and their consolidation processes, where the territorialization strategy is put in tension with local possibilities. The work ends with an analysis of the practices and meanings related to youth and work in these management spaces, where employment programs aimed at young people take centrality for the operation of the Offices.

Keywords: Youth; Work; employment; Public Policies

Gestão e coordenação em áreas locais: pontos de vista sobre a juventude e o trabalho nas secretarias municipais de emprego em Argentina

Resumo: O presente artigo procura refletir sobre as visões que os diretores locais dos Escritórios de Emprego municipais, dependentes da Rede de Serviços de Emprego, têm sobre a juventude e o trabalho. A importância está no fato de que esses agentes estatais serão responsáveis por dirigir, em nível local, as políticas ativas de emprego que surgem do plano abrangente de promoção do emprego do Ministério do Trabalho, Emprego e Seguridade Social, assim, os sentidos que o concedem. A política, o trabalho e a juventude serão fundamentais nos processos de implementação territorial. Para tanto, três casos são retirados da província de Entre Ríos: Paraná, Gualguaychú e Colón, casos selecionados em virtude de suas divergências territoriais e demográficas. Por meio de entrevistas semiestruturadas, observação participante e de acesso aos registros de computador, o trabalho de campo começa por descrever a gestão de escritório

institucional e processos de consolidação, que define a estratégia de tensão territorial com possibilidades locais. O trabalho termina com uma análise das práticas e significados relacionados à juventude e ao trabalho nesses espaços de gestão, onde os programas de emprego voltados para os jovens assumem centralidade para o funcionamento dos Escritórios.

Palavras chaves: Juventude, Trabalho, Emprego, Políticas Públicas

Introducción

Este artículo presenta una de las dimensiones analizadas en el marco de mi tesis doctoral, en ella estudie los sentidos y prácticas del trabajo de las políticas activas de empleo que llevaban adelante las Oficinas de Empleo de la Provincia de Entre Ríos en el período 2006-2015.

Para ello el trabajo de campo se focalizó en los trabajadores y trabajadoras de las oficinas de empleo, los equipos directivos, referentes institucionales y puestos de mando en la administración pública. La apuesta fue comprender como una política descentralizada que se originó en el ex Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (Desde la asunción de Mauricio Macri al poder en el 2015 bajo su rango a secretaria de trabajo) tomaba forma en las aplicaciones locales, que sentidos, perspectivas, acciones y tensiones emergían en el entramado territorial.

En una primera instancia realice un diagnóstico de las OE en la provincia, de las 24 oficinas en funcionamiento seleccioné tres para conformar la muestra: Paraná, Gualaguaychú y Colón, la selección se realizó en base a las divergencias territoriales, poblacionales y productivas de las tres localidades y a los diferentes modos en que pudieron organizar las OE.

Paraná es la ciudad con mayor número de habitantes de la provincia, 340.000, aporta el 34,9% del PBG concentrando el polo industrial y el porcentaje provincial más alto de empleados públicos. Para el año 2015 el desempleo rondaba el 6%.

Gualaguaychú cuenta con 109.461 habitantes, La ciudad está signada por tres características, una importante expansión del sector industrial, amplios territorios destinados a la actividad agrícola con una dispersión demográfica de 14 habitantes por kilómetro cuadrado, y un impulso de la actividad turística que se asocia al fenómeno del carnaval. Aporta el 12,9% del PBG provincial siendo la mayor empleadora la industria manufacturera. En el año 2015 el desempleo fue del 6,5%.

Colón por su parte es una ciudad pequeña con 26.500 habitantes, posee un gran atractivo turístico, paso internacional con la República Oriental del Uruguay y aporta un 5,7% al PBG provincial, su principal actividad está vinculada al comercio y servicios, siendo estos los mayores empleadores pero reflejando también altas tasas de informalidad y un desempleo del 9,2% para el 2015.

En este artículo doy cuenta de las reflexiones que emergen del trabajo de campo con los equipos directivos: directoras y directores de oficinas de empleo, referentes técnicos, representantes de la Gerencia de Empleo a nivel provincial.

El objetivo es indagar en las miradas y sentidos que los directores tienen sobre la juventud y el trabajo, en particular sobre los jóvenes destinatarios de las políticas activas de empleo que se ejecutan en las OE.

La estrategia metodológica fue realizar entrevistas semiestructuradas, entrevistas grupales y observación de registros informáticos. Las primeras entrevistas se realizaron en el año 2015 cuando aún se encontraban en actividad en sus puestos, con el cambio de gobierno a fines de 2015, trabajadores, directores y equipos técnicos fueron despedidos y muchas de las políticas que venían implementando desarticuladas, es por ello que las entrevistas realizadas en 2016 y 2017 están mayormente vinculadas a la memoria corta de sus pasos por las OE. En los tres casos seleccionados, los directores dejaron sus puestos luego del 2015, también la mayoría de los trabajadores que no se encontraban en planta permanente.

El artículo comienza por describir el modo en que se organizan las Oficinas de Empleo, su relación con la Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral y las primeras dificultades, tensiones y estrategias que atravesaron los referentes en sus armados territoriales. Posteriormente el foco del análisis está puesto en las miradas y sentidos de los equipos directivos sobre la juventud y el trabajo.

Los jóvenes a quienes se hace referencia son principalmente destinatarios del programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo” que se encuentran entre los 18 y 24 años, y al no realizar la modalidad de terminalidad educativa concurren a los Cursos de Introducción al Trabajo (CIT) para incorporarse luego a alguna de las modalidades de inserción al empleo ofrecidas.

La finalidad de este artículo es contribuir al análisis de los procesos de territorialización en las políticas públicas, teniendo en cuenta los modos en que una política pensada a nivel central va tomando forma en las experiencias locales.



Algunas notas sobre el Trabajo de campo en las Oficinas de Empleo

La Red de Servicios de empleo está compuesta por las Oficinas de Empleo municipales (OE), estas son expresiones locales que surgen en el marco de un convenio realizado entre el Ministerio de trabajo¹ y el municipio con intermediación de la Gerencia de Empleo y Capacitación laboral (GECAL).

La finalidad es que las OE puedan atender la problemáticas del desempleo en su territorio a la vez que aplican políticas activas de empleo programadas desde el gobierno central, esto forma parte de una política descentralizadora que se denomina territorialización.

La estrategia se basa en la presencia de espacios específicos de gestión y organización tanto en el gobierno central como en los provinciales y municipales. El objetivo es que los actores locales puedan ejecutar diagnósticos certeros sobre la situación del empleo en los municipios.

En efecto, es posible pensar a las Oficinas Municipales de Empleo como el instrumento territorialmente situado de las políticas de empleo (Casalis, 2013), que tiene conocimiento sobre las demandas del territorio en específico, pero que encuentra sus limitaciones en el espectro de políticas que motoriza el MTEySS.

En el marco de esta investigación centré mi trabajo de campo en tres oficinas de empleo en particular, Paraná. Guauguaychú y Colón. Realicé entrevistas y observaciones en estos espacios durante tres años desde el 2015 al 2017.

La particularidad es que durante el 2015 los sujetos entrevistados formaban parte de las OE, ya sea como directores, referentes, o miembros de los equipos técnicos. No obstante desde abril del 2016 en los tres casos seleccionados los equipos de dirección fueron apartados de sus puestos, razón por la cual el trabajo de campo continuó por fuera de la institución, dialogando con los entrevistados en base a la memoria corta de estas experiencias.

En las tres ciudades seleccionadas gobernó el Frente para la Victoria desde el año 2006 al 2015, luego de las elecciones de 2015 en la ciudad de Paraná gobernó Cambiemos y en Gualeguaychú y Colón continuó el FPV pero en una faceta más conservadora. Lo cual implicó un redireccionamiento de las políticas de empleo y la renovación de funcionarios.

¹ Si bien en el período en que se realizó la mayor parte del trabajo de campo el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social bajó su rango al de secretaría, tomare como referencia su carácter de Ministerio en concordancia con el período analizado.

En la introducción doy cuenta del porqué de la elección de estas localidades, considero importante resaltar que sus directores en los tres casos son también militantes del FPV, sólo la directora de Paraná había trabajado con anterioridad en políticas de empleo, como contrapartida es la única de los tres que no tenía experiencia como funcionaria pública.

Las OE tuvieron un gran despliegue en la provincia de Entre Ríos, durante el 2015 y 2016 participe de reuniones provinciales de equipos directivos, donde se discutían los principales lineamientos que deberían sostener las PAE, en ese contexto también cobraba notoriedad el rol que tomaba la Gerencia de Capacitación Laboral y Empleo de la provincia como coordinadora provincial de las OE, particularmente en lo que refiere a una referencia técnica, realización de capacitaciones para equipos directivos, y como nexo directo con el MTEySS.

Dirección y coordinación en los espacios locales

En la conformación de las Oficinas de Empleo de Paraná, Gualaguaychú y Colón las actividades fueron progresando paulatinamente ya sea por problemas edilicios, falta de personal o de recursos económicos.

6 

La Oficina de Gualaguaychú fue una de las cuatro que inició la red en la provincia, junto con Concepción del Uruguay, Concordia y Larroque, sus actividades se desarrollaron en una dependencia municipal hasta que en el 2013 una de las cooperativas de trabajo de la construcción creada en el marco de la oficina construye un edificio propio con espacios de talleres, aulas, salón de informática y oficinas de atención, esta obra se realizó con aportes municipales y del MTEySS.

En Paraná se alquiló un edificio dedicado íntegramente al funcionamiento de la oficina, que si bien no cuenta con espacio para la realización de talleres nuclea todas las actividades de la oficina. Por otro lado, se instalaron dependencias de atención en las sedes barriales en una estrategia que priorizaba el acercamiento de la red a la población destinataria.

Para llevar adelante el proceso de descentralización se afectaron trabajadores de la oficina para que concurrieran algunos días de la semana a las sedes barriales y salones comunitarios, en este contexto se reunían con referentes vecinales y recorrían los hogares de la zona con el fin de promocionar los servicios de la OE, el objetivo era que los programas se dieran a conocer en contextos donde otros medios publicitarios no llegaran o que la información sobre los programas fuera poca.

La estrategia descentralizada pudo aplicarse en la ciudad de Paraná en función de la cantidad de trabajadores disponibles para desarrollar esta actividad sin vaciar la OE central; no se hacían las incorporaciones en ese contexto, sino que se invitaba a los jóvenes a acercarse a la oficina para que tuvieran la primera entrevista.

Esto da cuenta del rango de posibilidades que habilitaba el contar con un mayor número de trabajadores, como también los recursos para asegurar la movilidad y la puesta en funcionamiento de unidades de atención en los diferentes barrios de la ciudad. En los tres casos analizados sólo Paraná pudo descentralizar las operaciones de manera efectiva aumentando el número de prestaciones otorgadas.

Colón adaptó una dependencia municipal correspondiente al área de Desarrollo Social para que funcionara como OE, en una primera instancia se trataba de instalaciones precarias que solo contaban con una oficina de atención al público y la oficina para la dirección, posteriormente con fondos provenientes del MTEySS se remodeló el espacio para que funcionara allí el taller de alfabetización digital y una sala de reuniones. Pasaron cinco años entre la creación de la oficina en 2009 y la puesta en marcha del total del espacio adjudicado.

En la cantidad y la disposición de los trabajadores afectados al funcionamiento de las oficinas también se evidencian las estrategias de las direcciones para poder conformar equipos de trabajo que estuvieran involucrados con las políticas activas de empleo.

▶ 7

Las capacidades e intereses de los trabajadores tienen una fuerte vinculación con la implementación de una política pública descentralizada desde una perspectiva de análisis que se identifica como *top-down* (Revuelta Vaquero, 2007) es decir, cuando las directrices y normativas surgen desde el poder central pero su correcto funcionamiento y estrategias de acción dependen del trabajo de los actores locales.

En este sentido cobran gran relevancia los denominados *burócratas de primer piso*, dado que las nuevas políticas traen consigo un cúmulo nuevo de demandas que provocan dificultad para realizarlas, los burócratas de primer piso desarrollan su propio “sistema de copiado” con objeto de simplificarse la vida, a pesar de que con ello distorsionen los objetivos originales de la política (Lipsky, 1980)

Los burócratas de primer piso serían los actores estatales que tienen el primer contacto directo con la población destinataria y quienes podrían desviar la

llegada de la política. Revuelta Vaquero (2007) subraya que lo más cercano que uno se encuentre al lugar de los problemas, la mayor habilidad para influirlos; y la habilidad de los sistemas complejos para resolverlos no depende de controles jerárquicos sino en maximizar la discreción en el punto donde el problema es más inmediato.

Estos actores locales no quedan exentos de las formas de administración de las poblaciones a la cual las políticas públicas se suman imponiendo condiciones, normas y regulaciones sobre las conductas de los sujetos, tanto destinatarios como gestores, lo que Shore and Wright (1997) denominan *Policy*. A su vez estos burócratas de primer piso se ven inmersos en las especializaciones demandadas por la gestión colectiva de los programas en los términos propuestos por Virginia Manzano (2008) lo que vuelve difuso aquello que es parte de sus propios sistemas de copiado y aquello que en efecto es una directriz de la política pública.

La apropiación y comprensión de los objetivos de las políticas de la Red por parte de los trabajadores toma relevancia en los primeros trazos de las OE donde los procesos de contratación fueron dilatados por las capacidades presupuestarias y se nutrieron de trabajadores de planta reubicados en el área.

En esta lógica de reubicación los esfuerzos por diagramar las estrategias territoriales recaían con gran peso sobre los directores y en algunos casos no repercutía sobre el accionar de los trabajadores de planta permanente, en donde subyacía una lógica de *“vos te vas cuando termina el mandato y yo me quedo”*²

La OE de Colón inicio sus actividades con una secretaria, una relacionista de empresas y el director, ambas eran empleadas administrativas municipales que fueron reubicadas en el área.

“Cuando inauguramos la OE solamente había dos personas trabajando conmigo, personas a las que no conocía y no sabía sus posicionamientos políticos. En ese momento se había lanzado nacionalmente el programa Jóvenes. Aunque en Colón aún no se aplicaba muchos jóvenes se acercaban a la oficina con intenciones de sumarse, en una oportunidad escucho que la secretaria le dice a un grupo de chicos “ese programa no existe son mentiras de la presidenta”. Tuve que acercarme a decirles la verdad y decirle a la secretaria que no podía desmentir una política arbitrariamente. A partir de ahí tuve que esforzarme en negociar la libertad de seleccionar el personal que trabajaría conmigo. Afortunadamente el programa jóvenes me permitió contratar

² Registro de observación en reunión provincial de directores de oficinas de empleo en Julio de 2015

*trabajadores por mi cuenta, la primera pregunta que les hacía era si conocían el programa”.*³

En las otras dos experiencias la situación fue similar con la diferencia que desde el principio tuvieron la libertad de seleccionar los trabajadores que pasarían a la órbita de la oficina, en una primera instancia la OE de Paraná contaba con 14 trabajadores llegando a ser 30 para 2014, en Gualaguaychú comenzaron siendo 10 y pasaron a ser 18 con la implementación del programa jóvenes.

Las líneas de acción que tomaban las coordinaciones de las OE también generaban controversias entre algunos trabajadores, que implicaba una tarea de diálogo y negociación que se solucionaban a través de reuniones de equipo periódicas, y las estrategias de selección de personal. Esto dejó huellas que dieron forma a los modos de actuar con los trabajadores, en una entrevista realizada a la directora de la OE de Paraná relataba que:

“En la oficina hubo de todo, gente que elegimos y gente que no elegimos, gente que se sumó después, hubo gente por ejemplo que empezó a trabajar con nosotros y después cuando empezamos a trabajar con el INADI por las cuestiones de diversidad, integración y demás se fue. Un trabajador nos dijo que nosotras le estábamos lavando la cabeza y que así él no se podía quedar porque no quería participar de ese tipo de charlas y de situaciones.

*Me hizo pensar sobre como uno no está criado con la diversidad, no está educado para la diversidad y en este trabajo hay tanta demanda de todo tipo que te lleva a ver otras realidades. Cuando escuchas a alguien no podés estar mirando el brazo que le falta o pensando si es chico o chica o no se... o sea es hola ¿cómo te llamás? La primera pregunta es esa, cómo te llamás y en qué te puedo ayudar, pero bueno eso fue algo que se instaló en la oficina, que quedó mucho por suerte. Pero que costó, ahí también hubo un quiebre con gente horrorizada por esta situación, lo que generó varios movimientos”.*⁴

Una vez puesto en funcionamiento el Programa Jóvenes surge la obligación de llevar adelante los Cursos de Introducción al Trabajo que requieren la incorporación de talleristas a la órbita de la oficina, aunque también admiten la modalidad de prestadores, donde otras instituciones llevaran adelante los talleres. En una primera etapa Paraná y Gualaguaychú optaron por esta

³ Entrevista realizada al exdirector de la oficina de empleo de Colón en noviembre de 2015

⁴ Entrevista realizada a la directora de la OE de Paraná en abril de 2017

modalidad mediante convenios con el Consejo General de Educación, la Universidad Autónoma de Entre Ríos y la Universidad Nacional de Entre Ríos.

Estas experiencias no estuvieron exentas de rispideces con los lineamientos de las oficinas. Los talleristas eran contratados por los organismos participantes y la formación de formadores estaba a cargo de personal del MTEySS y profesores de las universidades participantes. El personal de las OE realizaba reuniones con los equipos docentes para concertar algunos criterios básicos de acción. Estas experiencias tuvieron dos inconvenientes que llamaron la atención de los directores.

En primer lugar, en la experiencia de Gualaguaychú la principal dificultad se hallaba en el espacio donde se realizaban los cursos, que principalmente eran aulas asignadas por la Universidad.

“Los CIT que realizamos por convenio se hicieron principalmente en la Universidad Autónoma de Entre Ríos, esto generaba dos inconvenientes: en primer lugar el carácter institucional y fuertemente escolarizado que tomaban los cursos, y en segundo lugar el espacio en sí mismo, estamos hablando de jóvenes que no terminaron los estudios formales y que probablemente nunca pisaron una universidad, que se encontraban de repente con un espacio que les resultaba ajeno, un espacio que debía acompañarlos en la construcción de sus identidades laborales se convertía en terreno hostil”⁵

Ante esta situación la estrategia de la coordinación fue generar nuevos convenios con sindicatos y cooperativas de educación que tuvieran mayor vinculación con las experiencias laborales de los jóvenes destinatarios y desde el 2013 contrataron talleristas desde el municipio para realizar cursos en el espacio de la Oficina de Empleo.

“La realización de los talleres en la oficina fue la mejor de las experiencias, los docentes eran a su vez tutores de los chicos, nos encontrábamos recurrentemente en la oficina y empezaron a reconocer este lugar como una institución que está para acompañarlos, nos permitió en la mayoría de los casos delinear con mayor eficacia y conocimiento los perfiles ocupacionales de los jóvenes”⁶

En el caso de Paraná la experiencia es más notoria por la cantidad de cursos que desarrollaron, con dos características: por un lado, la cantidad de cursos

⁵ Entrevista realizada al director de la OE de Gualaguaychú en junio de 2015

⁶ Ídem nota anterior

ofrecidos y la permanencia de los jóvenes en los mismos y por otro la perspectiva de los talleristas respecto a los jóvenes destinatarios.

“las universidades UNER y UADER que articulaban con el MTEySS y ofrecían los cursos, ofrecían más o menos cuatro cursos trimestrales que eran 16 cursos al año, en el 2014 se gestionó una nueva línea de gestión municipal directamente de la OE, en base a eso pudimos crear una nueva oferta, porque pudimos hacer en medio año lo mismo que las dos universidades juntas en todo el año, básicamente porque teníamos un conocimiento bien cercano de cómo era el trabajo con los gurises en ese momento y cuáles eran las demandas sobre todo con el acercamiento de la oficina al territorio.

Abí pudimos armar 18 cursos para los cuales ingresaron 48 talleristas ya que cada curso se dividía en 3, la parte del Proyecto Formativo Ocupacional, la parte de Derecho Laboral y Salud ocupacional (que antes estaba separado) y la parte de informática, eran dos talleristas de PFO uno para DL y 2 para informática”.⁷

Los objetivos de la coordinación fueron de gran importancia en la contratación de los talleristas ya que implicaba el esfuerzo por contratar personal idóneo y con una identidad política que los acercara a los lineamientos del programa. En las políticas descentralizadas a cargo de los gobiernos locales la lógica “política” debe coincidir, en la conformación de equipos, con una lógica de capacidad e idoneidad técnica tanto más necesarias cuanto que las tareas aumentan en intensidad y complejidad (Andrenacci, 2001).

Aquí se ponen en tensión la racionalidad técnica con la racionalidad política al momento de tomar las decisiones. Al mismo tiempo los funcionarios deben responder a los objetivos estratégicos y los intereses del ejecutivo local. En el caso de Paraná, en una primera instancia, optaron por tercerizar los cursos en instituciones participantes. Esto respondía a que en un contexto de gran demanda de prestaciones no se contaban con los recursos suficientes para contratar talleristas ni conseguir espacios para talleres en poco tiempo, incluso para la realización de los talleres de alfabetización digital se alquilaban cibercafés donde concurrían los jóvenes.

No obstante, la racionalidad técnica que se priorizó en las primeras experiencias no tuvo el éxito esperado, no solo por la eficiencia de las instituciones participantes en ofrecer cursos sino por la perspectiva epistemológica desde la cual se desarrollaban. En este sentido recupero las expresiones de la directora de la OE que dan cuenta de la mirada sobre las políticas de empleo y sobre los jóvenes destinatarios de muchos de los talleristas involucrados por convenio.

⁷ Entrevista realizada al orientador de la OE Paraná en agosto 2017

“Se me viene a la mente un convenio que tuvimos al principio con ciencias económicas, y... fue complicado porque los pibes son muy prejuiciosos, cuando iban a buscar las prestaciones de empleo y demás para hacer las prácticas laborales una de las pibas nos decía, ay y cómo va a meter un desconocido en el negocio, ¿y si le roba? Y entonces quien era el referente de entrenamiento del Ministerio, le dice ¿y si lo negrea, y si lo bumilla? Me preocupaba esa mirada sobre los jóvenes que están en el programa ya que abí veían el potencial delincuente. El estigma estaba en el programa, esa mirada también los llevaba a que ofrecían a las personas de los programas como carne de cañón enmarcadas por un montón de prejuicios, si era gay, si no era presentable, si vivía en tal o cual barrio... fue complicado”⁸

La estrategia no fue eliminar los cursos que se desarrollaran con organizaciones externas, sino generar un cúmulo de talleres propios de la OE en los cuales quienes impartieran los talleres fueran formados en el ámbito de la oficina y tuvieran algún tipo de experiencia en el trabajo con poblaciones de barrios populares.

“Cada curso tenía en principio 30 jóvenes lo cual implicaba tener un buen manejo de grupos, si bien había un momento en el cual se cruzaban distintas cuestiones y no terminaban los 30 chicos, de hecho, cuando se conseguía que terminaran 20 de 30 se decía que era un buen número porque en muchas situaciones los cursos quedaban muy desmantelados, eso pasaba sobre todo con las universidades. Cuando empezamos a realizar los cursos desde la OE en los cuales los talleristas eran conocidos por nosotros, muchos compañeros de la universidad y a quienes nosotros buscamos para realizar el trabajo, nos dio otra firmeza porque teníamos bastante afinidad para realizarlo.

Además estábamos en un momento en el que necesitábamos para trabajar alguna afinidad ideológica, porque la comprensión del programa como una herramienta de integración y como derecho no lo entendían todas las personas de la misma manera, de hecho tuvimos algunas discusiones con talleristas de las universidades que se ponían desde un lugar discriminatorio y menospreciante con los jóvenes que asistían, nosotros creemos que si se puede dejar algún mensaje, algún entendimiento de lo que es la política también es el modo de manejarse con los jóvenes”⁹

⁸ Entrevista realizada a la directora de la OE de Paraná en abril de 2017

⁹ Entrevista realizada al orientador de la OE Paraná en agosto 2017

De ese modo, los talleristas contratados por la OE correspondieron en su mayoría a estudiantes universitarios de carreras sociales (principalmente Trabajo Social, Ciencias Políticas y Ciencias de la Educación) y vinculados de alguna manera con organizaciones de militancia partidaria o social, estableciendo una red de contactos por la cual eran convocados por la OE.

“Hubo como una incorporación mayor de personas, pero fue bastante artesanal al principio, y en eso sí a ver a quién conoces, pensando en personas que sean de las ciencias sociales, yo tengo un concepto que para cargar datos no necesitas necesariamente un ingeniero, y si además los datos tienen que ver con personas solo necesitas escuchar, nunca ese tipo de formación dura y rígida donde lo que estás buscando es donde y como llenar ladrillos y no escuchar. Entonces siempre buscamos otros perfiles”¹⁰

Esta identificación con la estructura del Estado cobra fuerza cuando se hace presente que muchos de los talleristas contratados en Paraná y en menor medida en Gualquaychu tenían previamente experiencias militantes en agrupaciones políticas, sociales o estudiantiles. En este marco Melina Vazquez (2014) vincula estas acciones con la idea de “militar el Estado”, entendiéndolo como una manera de tramitar los compromisos militantes en relación con el trabajo en la administración pública estatal. Son experiencias en las cuales las causas por las que se participa, y la manera de hacerlo, poseen estrecha vinculación con la dependencia estatal en la que sus miembros se desempeñan laboralmente.

Se consagra así, no solo una forma de entender el activismo que se relaciona con el trabajo en el Estado y con el desarrollo de una forma de gestión de lo público a partir de valores que se reconocen como “militantes”, sino además una forma de tramitar los compromisos que involucran al Estado como objeto de sus acciones (Vazquez, 2014). Las experiencias militantes conforman en este caso un modo de entender la política pública, pero también delimitan una relación con los barrios periféricos que no queda exenta en la realización de sus actividades como trabajadores de la OE. Los jóvenes que dictan los talleres con esta experiencia previa, se suman asegurándose un puesto laboral, pero también con un concepto preestablecido de cómo debería funcionar la política en contextos de pobreza o precariedad.

En el caso de Colón la afluencia de jóvenes al CIT era menor, lo que permitió desde un primer momento realizar los cursos con un solo equipo de talleristas

¹⁰ Entrevista realizada a la directora de la OE de Paraná en abril de 2017

contratados por la OE. Este curso se realizaba en sedes barriales de manera bimestral y los talleristas fueron contratados mediante convocatoria de la OE y entrevistas realizadas por el director. En este caso puede apreciarse una primacía de la racionalidad técnica pero ajustada a la realidad local, en el sentido que ante una población acotada con la que se trabaja la influencia del director en las intervenciones del equipo docente estaba más presente, como así también las capacitaciones internas y las reuniones de equipo que priorizaban homogeneizar los objetivos de cada taller en base a la realidad de los jóvenes que estuvieran concurriendo en ese momento.

Tutelares o emancipadores: miradas de los equipos directivos sobre los jóvenes y el trabajo

El trabajo de campo realizado en las tres oficinas de empleo no me permite (dado el carácter de la muestra) extraer supuestos generalizables, sin embargo, en el universo estudiado aparecen con frecuencia lugares comunes que creo necesario desarrollar en este apartado y tienen que ver con la visión que construyen los equipos directivos sobre los jóvenes y el trabajo, más particularmente sobre los jóvenes destinatarios de los programas de la OE.

14 

En los primeros acercamientos a esta temática en el marco de las entrevistas y observaciones emerge un modo de pensar esta relación que está ligada a las prácticas laborales de los jóvenes. No refiero con la idea de prácticas a las experiencias concretas de los jóvenes destinatarios del programa, sino al modo de relacionarse con la actividad laboral en su cotidiano, sus formas de disciplinamiento o de autonomía en esta relación.

Enmarco esta mirada en las atribuciones que corresponden a la denominada “cultura del trabajo”, no como un concepto coloquial que se nutre de enunciados periodísticos o de narrativas de políticos, tampoco como la meta esperable de los programas de empleo por los agentes estatales, sino como una perspectiva de análisis sobre la cual se construyen los discursos de los equipos directivos en sus primeras percepciones sobre los jóvenes. La idea de “cultura del trabajo” salió en la mayoría de las entrevistas, de manera espontánea, aunque los interlocutores inmediatamente buscaran echarle claridad al concepto.

Tomando a Asussa (2012) la idea de “cultura del trabajo” responde a una serie de atributos morales y de “prestigio” que se distribuyen desigualmente en una sociedad, se construye como un elemento constitutivo de un repertorio moral

eficaz en la construcción de diferencias entre “los laburantes” y “los vagos”, elemento del cual no todos pueden apropiarse.

La diferenciación también se convierte en un reducto de segmentación por clases, así percibir transferencias monetarias en el marco de un programa de empleo podría asociarse a formar parte de esos “otros” que se encontraran afuera de la zona de prestigio, donde el “laburante” será quien mire desde afuera la reproducción de la ausencia de la cultura del trabajo.

Independientemente del valor moral que se le atribuye al concepto, encuentro otra relación que está vinculada a los modos de desenvolverse en el mundo del trabajo: refiere a los factores actitudinales, a los modos de disciplinamiento, a la idea de constancia, es decir a una construcción sobre las “buenas prácticas” en el mercado laboral. Buenas prácticas de las cuales muchos de estos jóvenes destinatarios estarían desprovistos –según los relatos de los directores- ya sea por asimilación, condicionantes externos o desencanto.

De alguna manera, entonces, la política se encuentra orientada a jóvenes menos expuestos a las regulaciones socialmente legitimadas (y posiblemente más expuestos a otras regulaciones, como las de sus grupos de pares) (Isacovich, 2013)

La mirada sobre el núcleo familiar aparece frecuentemente bajo la idea de jóvenes que provienen de familias no estructuradas en torno al trabajo y que como resultado no encuentran en sus aspiraciones el acceso a un empleo como elemento prioritario. Esta perspectiva se encuentra presente en las políticas de empleo para jóvenes.

Verónica Millenaar (2006) argumenta que un joven que viene de largos años en un contexto familiar de desocupación, no tiene por vía biográfica la experiencia práctica del trabajo. Es muy probable, si no seguro, que su horizonte de vida y de expectativas no contemple al empleo ni siquiera como una posibilidad.

En contextos de precariedad social, escasean los ejemplos de “buenos empleos”, entonces ¿cómo sabe y concibe qué es el trabajo un joven pobre que nunca vio a nadie que tuviera un trabajo digno en su familia? Ellos mismos acceden a trabajos inestables y precarios, o a planes sociales de emergencia que exigen contraprestaciones, que las más de las veces funcionan “como si” fueran trabajo (Jacinto, 2011)

En tal caso conviene recuperar que las políticas reflejan maneras de pensar sobre el mundo y cómo actuar en él que influyen en la construcción de nuevas categorías del individuo y de la subjetividad. Efectivamente, las políticas

construyen sujetos e identidades por medio de hábitos de autogestión y autorregulación (Shore, 2010) y en ese marco el supuesto de que los condicionantes familiares impiden la autorregulación mediante el trabajo le imprime un sentido a las políticas de empleo y a las formas de direccionarlas.

En la mirada de los directores de OE cobra mayor peso relativo la mirada de la “cultura del trabajo” como este cúmulo de buenas prácticas que deben consolidarse en el paso de los jóvenes por los programas de la Red, aunque no por ello excluye el factor moralizante del concepto que se erige sobre la mirada del otro.

La ausencia de un hábito laboral considerado correcto, se hace presente en las entrevistas con los directores cuando se trata de relatos sobre experiencias de los jóvenes en el programa, o cuando se indaga sobre las expectativas puestas en juego.

“Yo observaba en los jóvenes toda una tradición de trabajos informales, porque esos pibes como muchos otros si alguna vez tuvieron un trabajo sus padres sus hermanos, son como algo temporal, rara vez está en el constante. Tengo muy presente el caso de uno de los chicos que se había dado por despedido porque se había dormido, y como faltó sin avisar, no fue más porque pensó que lo iban a despedir. En ningún momento pensó en ir a negociar ni pensar que se puede resolver. Entonces creo que hay situaciones que uno las puede resolver a partir de un piso de seguridad, en el que ha crecido y que te forma para el trabajo, ahí te das cuenta también de las posibilidades. O sea el directamente se dio por despedido y no fue a cobrar no apareció”.¹¹

Las experiencias biográficas aparecen frecuentemente como una forma de contribuir o desalentar la cultura del trabajo, en este sentido cobra relevancia la idea del trabajo como valor moral dignificante.

“El problema que encontramos en muchos de los jóvenes, es que no encontraba en el trabajo algo que los motivara por fuera de “hacerse unos pesos”, no había disfrute, ni desafíos, ni expectativas, era algo que estaba y nada más... y al ser eso también era prescindible. Ahí nosotros creemos que lo que se perdió es la cultura del trabajo, pero no en el sentido estigmatizante de la palabra, sino la cultura como algo que se transfiere entre generaciones, y que son generaciones de familias que no encuentran en el trabajo algo gratificante”.¹²

¹¹ Entrevista a la coordinadora de la OE Paraná En mayo de 2015

¹² Entrevista grupal al equipo directivo de la OE Gualeguaychú en junio de 2015

La cultura del trabajo configura un modo de distribución de recursos morales que propician la diferenciación de clases, en esa cultura desaprendida por los jóvenes también se esconde la historia del trabajo precario, no digno. Los programas sociales repercuten en la conformación de la cultura del trabajo desde el momento que toman notoriedad pública, y entran en juego las expectativas sociales sobre los jóvenes.

“Me molestan mucho las expresiones que nos dicen a menudo “hay que enseñarles a pescar en vez de darles pescado” tratamos de romper con esas ideas segregacionistas que ponen a los jóvenes en el lugar de los vagos, que entiendan que este programa es para ellos una oportunidad para configurar nuevas expectativas, porque vienen de contextos en donde el trabajo nunca fue el eje articulador de sus realidades, la changa es eso... la precariedad constante”¹³

Un discurso común tiene que ver con reforzar que los programas de empleo no son políticas asistenciales, y que en este caso quienes acceden a los programas están sujetos a condicionantes para recibir las prestaciones

“Aquí no se da un asistencialismo a las personas en situaciones de vulnerabilidad sino que se le da las herramientas para que modifiquen esa situación. La sistematización permite observar el universo sobre el cual trabajamos y generar un compromiso de nuestra parte con los beneficiarios, nosotros volcamos toda la plataforma en función de poder seguir los pasos, las subjetividades o las observaciones porque de otro modo todo eso se pierde en caso de que otra gente deba continuar el caso, también el sistema nos permite identificar desertores y aplicar estrategias de atracción como talleres para orientarlos a un compromiso en la búsqueda laboral.

Nuestra mirada es apostar por que esto es un programa de empleo no un plan de contención, el programa tiene una óptica en la medida que se cobra si se hace algo a cambio”¹⁴

La idea del asistencialismo aparece como una forma de sumarle valor a la activación en las políticas de empleo, como una forma de romper con el sentido de los receptores pasivos.

La activación termina de dar cuenta de la predisposición hacia la racionalización y planificación de los itinerarios juveniles, en términos generales la activación se supone como una herramienta que se opone a las políticas meramente asistenciales para establecer otras formas de vinculación entre el Estado, la

¹³ Entrevista realizada al director de la OE de Colón en noviembre de 2015

¹⁴ Entrevista grupal al Equipo directivo de la OE Paraná en Marzo de 2015

política pública y los destinatarios de la misma. Pero al mismo tiempo esta metodología está atravesada por la idea de responsabilidad, en la cual el joven tiene que hacerse cargo de su parte para recibir la prestación. Lo que subyace en estos términos es la idea de jóvenes merecedores que deben realizar algún tipo de esfuerzo para ser destinatarios de un programa.

La base común en las políticas de activación para Roberti (2016) es que el empleo constituye la forma privilegiada de acceso a los derechos sociales. Específicamente, el conjunto de políticas, medidas e instrumentos tienen por propósito integrar en el mercado de trabajo a las personas desempleadas receptoras de prestaciones económicas. Una consideración que emerge en el paradigma de la activación es que el merecimiento es acompañado de una carga moral que responde a la imagen del sujeto “mantenido” por el Estado, en este sentido el murmullo social comienza a exigir por parte de los receptores una abandono de la “pasividad” para implicarse “activamente” en la solución de sus trayectorias laborales truncadas y justificar la inversión social en ellos.

Este paradigma en múltiples ocasiones desconoce el carácter multidimensional de la desigualdad, adoptando un enfoque reduccionista que plantea las problemáticas sociales en términos de inserción laboral, y oculta la multiplicidad de desventajas vinculadas a servicios educativos, habitacionales, de salud, que afectan a los sujetos que son receptores de estas políticas (Roberti M. E., 2016).

La concepción de la activación presupone en cierto modo un tratamiento individualizado de la pobreza tipificándola como una “ciudadanía en negativo” en concordancia con las contradicciones actuales entre democracia y capitalismo (Jacinto, 2009)

El rol que viene a cubrir la activación de las políticas públicas sería el de generar incentivos para que el beneficiario a partir de su cálculo racional, no opte por la pereza sino por el trabajo (Brown, 2012). La idea de la constitución del sujeto como individuo autónomo demoniza la pasividad como generadora de dependencia y de ausencia de responsabilidad social, escenario que la activación desarticularía.

En estas narrativas toman peso la construcción de los proyectos formativos ocupacionales como estrategias por parte de las oficinas. En su cotidiano cuando un joven se acerca a las OE el primer paso es la realización de una entrevista donde se cargan sus historias laborales. La carga de estas historias no solo implica sus propias experiencias sino que toma en cuenta los trabajos que han vivido en su entorno familiar.

Estas historias son volcadas en una plataforma que con el tiempo se fue perfeccionando y que permite a los agentes sistematizar los perfiles de los jóvenes para el trabajo con los tutores.

La estrategia se modifica cuando son los agentes estatales los que concurren al territorio para incentivar a los jóvenes a que se sumen al programa. Esta modalidad se aplicó en las tres localidades aunque de diferentes maneras, tanto en Gualaguaychú como en Colón los tutores se acercaban a las sedes barriales, escuelas de jóvenes y adultos y clubes para informar a los jóvenes que reunieran las condiciones sobre las prestaciones y posibilidades del programa.

“Era un proceso a veces complejo porque cuando ibas a una escuela periférica a decirle a un joven de 18 años, con periodos intermitentes de abandono de la escuela media, que reunía las condiciones para sumarse al programa en la modalidad de terminalidad educativa, muchas veces no lo entendían como una oportunidad, sino como beca que le ofrecíamos para hacer lo que ya venían haciendo”¹⁵

En el caso de Paraná optaron por incentivar la adhesión de jóvenes a través de la participación de los referentes territoriales. En algunas sedes barriales se dispusieron centros de atención de la OE, la dirección se encargaba de contactarse con figuras de referencia, en el barrio, en los clubes, en las comunidades religiosas y centros comunitarios, se realizaban charlas informativas sobre las características del programa y eran estos actores los que incentivaban a los jóvenes a hacerse presente en la OE para solicitar la prestación.

“Para nosotros fue el modo que nos funcionó, sobre todo en términos de diversidad, hubo una época en que teníamos, pentecostales, testigos de Jehová, gitanos y todos conviviendo (no pacíficamente, con algunos problemas a veces) pero en el mismo lugar, entonces nosotros estábamos como superados porque muchas veces tienen que ver con las culturas propias que no están ni transparentadas, ni estudiadas, ni nada, entonces era como algo que uno no sabía mucho que hacer, para nosotros era una novedad. Siempre fue una actividad artesanal de ir construyendo. En eso también el hecho de que los hombres no reconozcan la autoridad de una mujer, que tenga que ir a hablarle un varón para charlar fue todo un tema, y dentro de todo ir de alguna manera negociando con cosas que uno tiene naturalizadas y que ellos tienen naturalizadas. Luego de una charla con la comunidad de gitanos ellos llegaron solos, fue una familia

¹⁵ Registro de observación en reunión provincial de directores de oficinas de empleo en noviembre de 2015

que lleva una chica que se inscribe al programa y después ya empezaron a hacerlo todos, hasta la madre fue a la escuela (a la primaria) y fue toda la familia”.¹⁶

En el marco de esta articulación se hace presente la idea de empleabilidad, como herramienta que facilitaría una correcta planificación ocupacional. La idea de empleabilidad no está exenta de la valoración sobre las desventajas heredadas por los jóvenes desde sus entornos familiares, y sugiere un cumulo de habilidades que se deberían conjugar para insertarse correctamente en el mercado laboral.

Esta noción de empleabilidad se encuentra atravesada por factores actitudinales, disciplinares y objetivos de los jóvenes, es decir en las apreciaciones de los equipos directivos frecuentemente surgen consideraciones como: “*no sabe hablar en una entrevista*”, “*no está acostumbrado a cumplir horarios*”, o en su carácter objetivo “*no dispone de la ropa adecuada ni de los medios necesarios para costear una entrevista de trabajo*”.

La empleabilidad según Neffa (2016) es un concepto dinámico que puede variar según diferentes factores, disminuye mientras aumenta el tiempo de desocupación, particularmente en períodos de histéresis; disminuye a medida que aumenta la edad del desocupado luego de un determinado umbral etario y también disminuye cuando el nivel de educación y de calificaciones profesionales de los desocupados es bajo o ha quedado obsoleto.

Esto abre una categoría socio-etaria que ubica a los jóvenes como *jóvenes con problemas de empleabilidad*, tomando como marco de referencia la búsqueda de un empleo formal para el cual muchos otros jóvenes, que no son parte de los programas de empleo con otras condiciones objetivas de inserción, también se están postulando.

Esto va confluyendo en la idea de que existe en la juventud una escasa motivación a trabajar producto de las recurrentes frustraciones que atraviesan en su relación con el trabajo, lo cual propicia un viraje conceptual en la forma de abordar los problemas de inserción: desde la necesidad de capacitación hacia la disposición hacia el empleo (Jacinto, 2009)

Es así que los programas de empleo para jóvenes enmarcados en la Red de Servicios de empleo van a tomar la idea de mejora de empleabilidad, propiciando la realización de cursos de capacitación y la finalización de los estudios formales, las pasantías en empresas y articulando mediante los cursos

¹⁶ Entrevista realizada a la directora de la OE Paraná en abril de 2017

de introducción al trabajo la valorización de las propias trayectorias, la construcción de la autoestima y de un perfil socio ocupacional.

En un contexto con dinámica de expansión del empleo, el foco de las política dejó de ponerse en intervenciones indemnizatorias del desempleo estructural para posicionarse desde la idea de la movilización de la oferta de trabajo y de intervención en las prácticas de los jóvenes “inempleables” (Assusa, 2017).

En este sentido la noción de empleabilidad comprende un cúmulo de prácticas motivacionales que van desde el “saber”, el “saber-hacer” y el “querer”. Esta amplitud puede variar respecto a adquirir los saberes mínimos para incorporarse a un empleo o adquirir un oficio, o por otro lado desarrollar los componentes esenciales para desenvolverse en la vida social y ciudadana.

Gonzalo Assusa (2017) apela a un concepto de empleabilidad presente en los diagnósticos de los programas de empleo que se posiciona desde un modelo moral de la dignidad humana fundado casi exclusivamente en el trabajo. Este diagnóstico tiñe el tiempo inactivo de los jóvenes de un manto de peligrosidad adoptando un giro ético en la apreciación del tiempo vital juvenil, el estado improductivo de los jóvenes es interpretado como disponibilidad para el ocio, los consumos problemáticos y acciones ilegales. Así el ámbito de las PAE trasciende la inserción laboral para configurar expectativas de integración, cohesión, regulación y control moral de los jóvenes pobres.

Muchos de los jóvenes que acceden a los programas cuentan con saberes laborales previos generalmente vinculados a empleos precarios, iniciados a edades tempranas y por transmisión intergeneracional. En ese sentido cabe preguntarse los límites del saber-hacer en la lógica de la empleabilidad. También el interrogante que emerge es ¿cuál es el lugar que ofrece la estructura productiva y el mercado de trabajo para incluir a estos jóvenes ahora empleables? Este interrogante traza una cuestión sobre la orientación a la disposición al trabajo y las expectativas laborales de quienes concurren a los programas.

La intervención por parte de las OE en estas poblaciones desempleables no desconoce los recorridos previos de los jóvenes, no obstante, estructuran sus esfuerzos en aras a recomponer una relación con el empleo formal del cual muchas veces no tienen conocimiento o no forma parte de sus propias expectativas juveniles. No se trata de un ejercicio necio por parte de la coordinación, sino que refiere a una estrategia de puesta en marcha de estas habilidades que consideran extraviadas para acompañar las orientaciones laborales de los jóvenes.

En los relatos de los equipos directivos aparece con frecuencia la idea de la empleabilidad como condición necesaria para una correcta inserción, aunque también se esfuerzan por desculpabilizar al joven de esa situación, haciéndose eco de esa *cultura del trabajo* estigmatizante instalada en la mirada de la *clase laborante*.

“Lo que nosotros queremos inculcar es una lógica de la responsabilidad que habilite para el mercado de trabajo, la oficina de empleo quiere instalarse como un espacio al que el empleador puede acercarse cuando necesita personal, y en ese sentido el disciplinamiento es fundamental para generar confianza en los potenciales empleadores, en este momento son muchas las empresas las que nos contactan sin haber tenido experiencia previa con la oficina de empleo.

La oficina mediante el proceso de preselección facilita el rol de los empleadores, lo que buscan sobre todos los jóvenes es una primera experiencia formal de trabajo y para eso los preparamos”¹⁷

Los mecanismos de disciplinamiento están asociados a la obligatoriedad de hacerse presente en la OE para las entrevistas y seguimientos como condición para mantener la prestación y la asistencia a los CIT como espacio de aprendizaje para la adquisición de estas herramientas

22 

“No esperamos que encuentren en los CIT una lógica totalmente escolarizada, que se sientan obligados a ocupar un espacio en las aulas, pero sí que se acostumbren a un manejo con las instituciones, un marco de responsabilidad y respeto que en primera instancia lo da la institución, generalmente la escuela con la que estos jóvenes tienen historias de idas y venidas”¹⁸

En la misma línea opinaba el director de la OE de Colón

“De a poco van tomando consciencia de que esto no es una beca, o un plan que se lo dan “porque sí” sino que es una herramienta para que tengan más posibilidades de insertarse laboralmente, es su derecho sí, pero también les implica una responsabilidad”¹⁹

¹⁷ Entrevista grupal al Equipo directivo de la OE Paraná en marzo de 2015

¹⁸ Entrevista grupal al equipo directivo de la OE Gualaguaychú en noviembre de 2015

¹⁹ Entrevista realizada al director de la OE de Colón en julio de 2015

En las entrevistas grupales cobraba relevancia la figura de los tutores y talleristas en relación a la empleabilidad, lo asociaban directamente con la conformación del proyecto formativo ocupacional, entendiéndolo como herramienta de generación de expectativas reales.

En ese marco se les solicitaba a los talleristas que reforzaran las trayectorias laborales previas de los jóvenes para constituir las como base desde las cual partir hacia futuras orientaciones. En las políticas de mejora de empleabilidad aparecen con frecuencia los recursos técnicos como los mecanismos necesarios para solucionar esta problemática, es decir: como confeccionar un CV, cómo asistir a una entrevista laboral, cómo buscar empleo, cómo saber a qué vacantes postular, etc.

Si bien estos lineamientos existían en las experiencias analizadas y tomaban fuerza en el curso de alfabetización digital donde se enseñaba a buscar empleo por internet o utilizar las herramientas informáticas de office. La apuesta estaba en desarrollar una planificación que fuera consecuente con la realidad. Donde los jóvenes pudieran de manera deliberada establecer qué camino seguir para desarrollar sus expectativas laborales en el marco de lo que la política y el contexto les ofrecían.

Esta disposición cobra sentido en algunos de los interrogantes que fueron surgiendo en las conversaciones con los equipos directivos y que dan origen al título de este apartado, y tienen que ver con el rol a ocupar por parte de las instituciones y los agentes estatales, una tensión que emergió entre el tutelaje y la autonomía de los jóvenes.

Considero esta tensión de gran relevancia por dos motivos: por un lado, obliga a reflexionar a los agentes sobre sus propias prácticas y estrategias en torno al trabajo con jóvenes y por el otro cristaliza en buena medida la mirada que estos agentes directivos tienen sobre la juventud.

En las expresiones de los directores y orientadores se pueden entrever las expectativas porque los jóvenes desarrollen procesos de autonomía que les permita hacerse protagonistas de sus propias proyecciones laborales, no obstante, estos enunciados suelen venir acompañados de la caracterización de jóvenes en contextos de vulnerabilidad y una orientación necesaria en su desarrollo.

El reconocimiento de la vulnerabilidad también enfatiza la importancia de los procesos de la escucha activa y el reconocimiento de la otredad en condiciones

de igualdad, la directora de la OE Paraná subraya la importancia de *desdramatizar* las situaciones.

“Para mí fue importante aprender a romper con el drama de las situaciones, no mirar a alguien y escandalizarte porque es su cotidianeidad o sea viene una persona mujer y te cuenta que su ex le prendió fuego la casa, bueno vos no te podés alterar más que ella porque ella ya está alterada. O sea, esas cuestiones de aprender a manejarse, para mí como personas es algo que me quedó. O el trato de personas con discapacidad, el aprender a mirar a la cara a la persona y preguntarle, es decir, le tenés que preguntar a la persona “tenés pensión” y la persona no se va a avergonzar te va a responder porque uno por ahí da vueltas para decir cosas y la verdad es que la pregunta que tenés que hacer tenés que hacérsela eso fue algo que me marco muchísimo, incluso en otros ámbitos”²⁰

La disyuntiva en términos del rol institucional según el equipo de Gualeguaychú fue un proceso de aprendizaje al que se refirieron como *dejar de ser contemplativos*.

“Lo cierto es que al principio nos costó porque teníamos conocimiento de las realidades de la mayoría de los jóvenes, pero también aprendimos que no les servía de nada que nosotros puséramos asistencias si no venían o que dibujáramos sus participaciones para que no perdieran la prestación, si realmente queríamos que este programa los ayudara en algo tenían que hacerse cargo de su parte. Esto no quiere decir que no los incentiváramos a volver si veíamos que se perdían, pero desde un lugar de iguales.

También aprendimos que había situaciones de las que no podíamos hacernos cargos, el caso de los consumos problemáticos, por ejemplo, en esos casos teníamos que derivar a los jóvenes a otras instituciones y nosotros podíamos hacer el nexo, pero no acompañarlos en todo el proceso, no le hacía bien a nadie, generaba frustración en el equipo y en los jóvenes también”²¹

El esfuerzo radicaba en apartar a los jóvenes del lugar de incapaces y desprotegidos en el sentido de que, *si nosotros no nos creemos que los jóvenes pueden acceder a buenos empleos, menos lo van a creer ellos*²²

²⁰ Entrevista realizada a la directora de la OE Paraná en Abril 2017

²¹ Entrevista grupal al equipo directivo de la OE Gualeguaychú en Noviembre de 2015

²² Registro de observación en reunión provincial de directores de OE en julio de 2015

Consideraciones finales

Las políticas descentralizadas representan una apuesta por parte del MTEySS por hacer partícipes a las comunidades locales de los programas de empleo, la lógica que se intenta instaurar es la de la territorialización situada bajo la expectativa de que los actores locales realicen diagnósticos precisos sobre las situaciones cercanas tanto en términos espaciales como contextuales.

Este formato contiene cierta rigurosidad normativa y aunque es cierto que la totalidad de los programas son financiados por el poder central, quedan por fuera las regulaciones en cuanto a cómo se financiaran los trabajadores de las oficinas de empleo y que rol ocuparán en el entramado político municipal.

Este formato flexible en relación a la operatividad interna ha dado lugar a diferentes expresiones en el modo de llevar adelante a las oficinas, y tanto la GECAL como el poder central no tendrán la capacidad de influir sobre las condiciones y las perspectivas de las políticas locales en relación a la política de empleo.

En la experiencia de los directores de las oficinas analizadas para este artículo, esta vaguedad en torno a la importancia (o no) de la Red de Servicios de Empleo en el municipio los ha enfrentado al desafío de posicionarse en el ámbito local como referentes de la política de empleo, y si bien es necesario salvar las distancias entre una ciudad cabecera como Paraná y una ciudad pequeña como Colón, es apreciable como una asignación de recursos consecuente con los objetivos del organismo permite desarrollar, en el caso de Paraná puntualmente, una política de alcance hacia diferentes sectores poblacionales, desplegando una estrategia territorial que requiere capital humano y respaldo político.

También es importante reflexionar en torno a cómo se dispensan los lineamientos programáticos de la política pública en los territorios locales, y en ese sentido en este artículo intente poner el foco en las estrategias de los directores para abordar las políticas de empleo desde una posición política y epistemológica en torno al trabajo y la juventud.

La experiencia da cuenta de momentos de confrontación con los posicionamientos de algunos trabajadores, como también de momentos de negociación y formación para delimitar los alcances de la intervención de la oficina y los modos de abordarla.

Desde esta perspectiva, en la que remarco la importancia para la implementación de las políticas públicas de los burócratas de primer piso, como

la cara visible del Estado en el primer acercamiento de los jóvenes a los programas, es que sostengo que la fuerza vital radica en el convencimiento de los trabajadores de la administración con la tarea que realizan.

De nada serviría mantener sistemas eficaces, generar vínculos y llegar a muchos sectores poblacionales si quien representa al programa en primera instancia no cree en lo que está haciendo. Tampoco es el campo científico y académico el que define los valores o fines que deben orientar las políticas públicas, sino que lo hacen los ciudadanos desde el campo de la política.

Los valores no se imponen por razonamiento científico ni son determinados por especialistas, sino que son el resultado del juego del poder. El camino de construcción de las decisiones desde la política está trazado por luchas, equilibrios inestables y acuerdos, llegando de este modo a la negociación entre los actores (o a la imposición de medidas, por existir una situación de hegemonía, de unos hacia otros) (Neirotti, 2012).

Es en este sentido que el rol del coordinador político se vuelve de trascendental importancia, porque serán quienes deban equilibrar fuerzas, intereses, y asegurar un piso de comprensión de los trabajadores y de los actores políticos que influyan en la ejecución de los programas.

Es por esta perspectiva que considero importante reflexionar sobre las percepciones que los directores de los casos estudiados tienen sobre la juventud, fueron ellos quienes debieron reconstruir sus propias miradas sobre los jóvenes y el trabajo en base de la experiencia en las oficinas.

El trabajo no aparece como la solución al total de los problemas de los jóvenes en la voz de los directores de los casos seleccionados, pero si aparece constantemente como una herramienta para la apropiación simbólica de las identidades juveniles en un contexto en el cual el otro mantiene una mirada diferenciadora y los coloca como culpables y responsables de su propia suerte.

Bibliografía

- Andrenacci, L. (2001). la política social de los gobiernos locales en la región metropolitana de Buenos Aires. *VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Buenos Aires .
- Assusa, G. (2017). *Jóvenes trabajadores; disputa sobre sentidos, apropiaciones simbólicas y distinciones sociales en el mundo laboral*. Buenos Aires: Grupo Editor Universitario.

- Asussa, G. (2012). Elementos para pensar la "cultura del trabajo" en las prácticas laborales jóvenes de sectores populares. *VII jornadas de sociología de la UNLP*. La Plata.
- Brown, B. (2012). Las políticas públicas de empleo: de los 90 a la postconvertibilidad. *VII Jornadas de Sociología de la UNLP*. La Plata: Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
- Casalis, A. (2013). Análisis del programa Oficinas de Empleo Municipal, una mirada sobre la contribucion a la insercion laboral y la gestion local de las políticas de empleo en Argentina (2005-2010). *DAAPGE* (21), 65-91.
- Isacovich, P. (2013). Hacer el Estado, regular la vida. Una etnografia de políticas de juventud. *Avá - Sujetos y formas de control social* (22).
- Jacinto, C. (2009). Los dispositivos recientes de empleo juvenil: institucionalidades, articulaciones con la educación formal y socialización laboral. *Revista de Trabajo - Nueva época* (6), 123-142.
- Jacinto, C. (2011). *La construcción social de las trayectorias laborales de jóvenes* Políticas, instituciones, dispositivos y subjetividades Programa de Estudios sobre Juventud, Educación y Trabajo. Buenos Aires: Tesco.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Rusell Sage Foundation.
- Madoerey, O. (2011). *Más y Mejor Trabajo para todos, Del programa Jefes de Hogar al programa Jóvenes*. Buenos Aires: Ministerio de Economía. doi:978-92-2-325306-6
- Manzano, V. (2008). Etnografía de la gestión colectiva de políticas estatales en organizaciones de desocupados de La Matanza - Gran Buenos Aires-. *RUNA*(28), 77-93.
- Millenaar, V. (2006). *Los jóvenes y el mundo del trabajo*. Buenos Aires: Ministerio de Educacion; Equipo multimedia de apoyo a la formacion inicial y continua de los docentes.
- Neffa, J. (2016). El concepto de empleabilidad y sus usos. *Congreso de la Asociacion Uruguaya de Sociología del trabajo*. Montevideo.
- Neirotti, N. (2012). Evaluation in Latin America. Paradigm and practices. En I. S. Rotondo, *evaluation voices from Latin America*. (págs. 7-16). New Directions for Evaluations.
- Programa AREA. (2009). *Aportes a las políticas de empleo en Argentina*. Buenos Aires: MTEySS.
- Revueta Vaquero, B. (noviembre de 2007). la implementacion de las politicas públicas. *Dikaion*, 21(016), 135-156.

- Roberti, E. (2016). Los sentidos (des)centrados del trabajo: Hacia una reconstrucción de los itinerarios típicos delineados por jóvenes pobres. *Última Decada*, 24(44), 227-255. Obtenido de http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.7497/pr.7497.pdf
- Roberti, M. E. (2016). Políticas de inclusión socio-laboral para jóvenes: Un análisis de las trayectorias de participantes de programas de empleo (Prog.R.Es.Ar y PJMMT) en el Conurbano Bonaerense. *Tesis Doctoral*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- Shore, C. (2010). La antropología y el estudio de las políticas públicas. *Antípoda*(10), 21-49.
- Shore, C., & Wright, S. (1997). Policy: A new field of anthropology”. En C. Shore, & S. Wright, *Anthropology of policy. Critical perspectives on governance and power*. London: Routledge.
- Vazquez, M. (2014). «Militar la gestión»: una aproximación a las relaciones entre activismo y trabajo en el Estado a partir de las gestiones de gobierno de Cristina Fernandez de Kirchner en Argentina. *Apuntes*, 41(74), 71-102.