



# Políticas Sociales

Estrategias para construir  
un nuevo horizonte de futuro

*primero  
la gente*

# 6

# Aportes de la configuración local a las políticas de formación y empleo<sup>1</sup>

**Lucía D'Angelo**  
**Noelia Giampaolletti**  
Universidad Nacional de Cuyo

## Políticas públicas de formación y empleo

Las políticas públicas son producto de las prácticas de diversos agentes sociales, individuales y colectivos, que se encuentran anclados territorialmente, portadores de orientaciones políticas, intereses y valores que defienden y desde los cuales construyen diversas estrategias (Martín y D'Angelo, 2014), en las que el Estado tiene un papel protagónico frente al resto de los actores y desde ellas logra influir en el campo económico, político, simbólico, lo que nos habilita a pensarlas como estrategias de reproducción entre los grupos y al interior de ellos (D'Angelo, 2016).

La Argentina cuenta con una larga trayectoria de políticas de formación y empleo que han atravesado diversos momentos, de acuerdo con el modelo político-económico imperante. Se retoma de Jacinto (2015) la clasificación de lógicas que predominan en el enfoque de esas estrategias según sus funciones y objetivos, el rol de sus participantes, el tipo de formación y su reconocimiento y a quiénes se dirige.

Entre 1945-1960, el proceso de industrialización estuvo encabezado por los sectores productores de bienes de consumo, que destinaban la mayor parte de su producción al mercado interno. Este crecimiento se vincula a modificaciones en el empleo, en particular, al rápido crecimiento de la mano de obra en la manufactura (Tedesco, 1977), además se consolida el sistema educativo y se extiende la gratuidad del nivel secundario<sup>2</sup>. La oferta de formación profesional se articulaba con sindicatos y

---

<sup>1</sup> Este artículo se elaboró en base a los desarrollos efectuados para las respectivas tesis doctorales de las autoras.

<sup>2</sup> Se crea el Consejo Nacional de Educación Técnica y la Dirección General de Enseñanza Técnica, primer organismo que centralizaba las políticas y sistematizaba las ofertas formativas dentro del sistema educativo.

empresas, promoviendo vínculos entre los actores del mundo del trabajo. Por lo tanto, en este momento predominó la lógica productiva (Jacinto, 2015).

Entre los años '70 y 2000, las estrategias se dirigieron a individualizar los problemas vinculados al mundo del trabajo. Este momento se caracterizó por la fragmentación y deterioro del sistema educativo<sup>3</sup>. Con la crisis socioeconómica de los años '90, aumentó la demanda de las políticas de formación y empleo, que replicaron el modelo de *enlatados* y de focalización propios de la lógica estatal neoliberal. En este sentido, al constituirse en estrategia para los sectores más vulnerables, Jacinto (2015) sostiene que se incorpora la lógica social.

En el transcurso de los primeros 15 años de los 2000, en un contexto de desarrollo económico, se promovió bajo el paradigma del enfoque de derechos una batería de políticas de formación y empleo nacionales dirigidas a generar empleo genuino y de calidad en los grupos poblacionales más vulnerables. Respecto a las estrategias de formación profesional<sup>4</sup>, se integraron a la ley de educación técnico profesional reconvirtiendo la formación profesional en un derecho de trabajadoras y trabajadores. Se configura así una lógica de protección social (Jacinto, 2015).

Otra herramienta fundamental del período es la intermediación pública<sup>5</sup>, con la cual el Estado Nacional intervino en el campo económico a través de la mediación en los mercados de trabajo locales, dado que la cantidad y variedad de demanda de empleo responde a la dinámica de los mercados y estructura los recorridos educativos-laborales que realizan las y los ofertantes de empleo (Martín, 2015). Simultáneamente a la intermediación pública permanecen las intermediaciones privadas<sup>6</sup>.

Entre 2015 y 2019 se sostuvieron algunas estrategias de formación y empleo, pero limitadas en alcance. Se produjeron cambios en las modalidades de intervención de algunas de ellas e incluso otras quedaron suspendidas. Preponderó en estos años una lógica social asociada a la compensación. Fue el período de la prepandemia, caracterizado por un deterioro en el mercado de trabajo que se profundizó con la llegada de la pandemia por COVID-19.

---

3 La Ley 24.049/1991 transfiere los Servicios Educativos de Nivel Medio y Superior no Universitario nacionales a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires. Luego, la llegada de Ley Federal de Educación, sancionada en 1993, generó un desmantelamiento de las escuelas técnicas en tanto no contempló la modalidad técnica de nivel medio. En 1995 se disuelve el CONET y se crea el Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET).

4 Se fortaleció la oferta y se promovió el diálogo tripartito con sindicatos y empresas. Se sancionó la Ley de Educación Técnico Profesional 26.058/05, en paralelo a una recuperación sectorial, con el objetivo de mejorar la calidad de la educación técnico-profesional.

5 Desde 2005 está vigente la Red Nacional de Oficinas de Empleo, definidas como entidades municipales con dependencia técnica del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (Resolución 176/05-MTEySS).

6 Desde las ejecutadas por empresas a las relaciones sociales informales, los contactos para acceder a un trabajo o acceder a una formación, personas conocedoras del territorio que ofician de intermediarios entre oferentes y demandantes de empleo.

Durante 2020 y 2021, en un contexto de crisis sanitaria, no se generaron nuevas estrategias de formación y empleo, aunque se readaptaron a la situación de emergencia aquellas que la gestión anterior había suspendido. El Estado desempeñó un rol central habilitando esas estrategias, pero fueron las redes locales las que posibilitaron contener la crisis. Desde mediados de 2021, se han revisado ciertos elementos generales de las estrategias nacionales<sup>7</sup>. La situación de crisis profundizó las desigualdades territoriales existentes en las diversas y heterogéneas zonas del país y evidenció la relevancia de las iniciativas generadas desde el espacio de cercanía y las redes comunitarias. Si algo caracterizó el período iniciado por la pandemia ha sido su ciclo de crisis, redefinición, reestructuración como elementos permanentes.

## Configuraciones locales: una mirada conceptual

Reflexionar acerca de los espacios físicos en clave relacional, implica “romper con las falsas evidencias y los errores inscriptos en el pensamiento sustancialista de los lugares” (Bourdieu, 1999, p.119), a partir del análisis de las relaciones entre la estructura del espacio social y la estructura del espacio físico. En efecto, los contextos locales expresan el espacio social y -en tanto espacio social reificado- tiene efectos sociales que cobran importancia en la dinámica espacial, es decir, en las formas en las que se afirma y ejerce el poder (Bourdieu,1999).

La categoría configuración socioproductiva, en tanto supone un análisis concreto que provee un repertorio integrado por diversas dimensiones de la realidad enmarcadas en formas determinadas de interrelación a nivel estructural y subjetivo, permite el análisis específicamente de las relaciones que se establecen entre las dimensiones (De la Garza, 1999). Por lo tanto, como contexto analítico posibilita la comprensión de los múltiples factores que condicionan los intereses y prácticas relativas a las estrategias de inserción laboral-educativa.

Las características estructurales y productivas de una configuración socioproductiva puede analizarse con los aportes de la perspectiva de los mercados de trabajo locales. Este enfoque multidimensional supone incorporar las particularidades sociales, culturales, ambientales y económicas que configuran formas concretas de estructuración y segmentación del mercado de trabajo, en donde el espacio físico se convierte en un elemento fundante (Casado Díaz, 2000). Al análisis articulado de fase de intercambio de la fuerza de trabajo, es decir de la oferta y la demanda, es de relevancia incorporar el estudio de la estructura económica que da lugar a

---

<sup>7</sup> Es por ejemplo el caso de Fomentar Empleo, programa que sistematiza las diversas herramientas brindadas desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

la configuración de dicha demanda y que se asocia a los procesos específicos de movilización y aprendizaje de la fuerza de trabajo.

Es decir, en cada configuración socioproductiva se entran diversos comportamientos y vínculos entre agentes e instituciones, generando específicos procesos de segmentación y mecanismos concretos de participación y exclusión laboral (Martín, 2013). Ello explica la existencia de grupos con diferentes condiciones de trabajo, que no puede -como sucede en los análisis neoclásicos- entenderse como un libre juego de la oferta y la demanda.

De acuerdo con las características de las configuraciones de los mercados, se establecen las percepciones sobre el trabajo, que implican no sólo diversas trayectorias de las personas sino también distintas representaciones sobre la búsqueda de trabajo y la movilización de recursos para obtener una ocupación (Araujo Guimarães, 2006).

De este modo, desde una perspectiva relacional, se comprende que en cada contexto específico se articulan dos grandes movimientos que entran las opciones formativas y laborales locales: "Del lado de la oferta, los atributos individuales y del hogar de pertenencia, pero también la cultura local y los esquemas de percepción y valoración contruidos a través de la familia y el sistema de formación, influyen en los mecanismos de movilización y aprendizaje de la fuerza de trabajo. Del lado de la demanda, la especialización productiva local; el tipo de relaciones entre empresas; la posición en el mercado; la tecnología implementada; el tamaño del establecimiento; el tipo de demanda; la cultura de gestión laboral local; las diferentes regulaciones legales, etc., condicionan la estructura de las ocupaciones y las estrategias que los agentes empresariales implementan para cubrir los puestos disponibles" (Martín, 2015, p. 6).

En consecuencia, este tipo de análisis permite la emergencia de las diferencias existentes entre distintos espacios locales, que podrían quedar ocultas debido al tratamiento agregado de los datos y, por tanto, para el diseño de políticas públicas que superen el restringido enfoque individualista de las medidas propuestas por el análisis convencional (Miedes Ugarte et. al, 2003).

Ante la crisis sin precedentes en los mercados de trabajo producto de la pandemia de COVID-19, que afectó en mayor medida a trabajadoras y trabajadores en condiciones laborales menos favorecidas, implicando un aumento en los niveles de desigualdad (OIT, 2020), resulta una herramienta necesaria contar con la información de cómo estas lógicas generales sucedieron en los contextos locales, de acuerdo con sus configuraciones propias. Dado que dicho proceso, originado en la lógica de una pandemia global, implicó que las estrategias para el cuidado de la

salud limitaran la movilidad y pusieran en valor las redes de relaciones, estrategias y dispositivos que se constituyen a nivel local.

Teniendo en cuenta que, como se mencionó, la ejecución de la política está mediada por las interacciones de diversos agentes participantes de la configuración socioproductiva, analizar el campo de los poderes locales posibilita atender a las prácticas desde las que se ejecutan concretamente las políticas a través de una infinita diversidad de situaciones locales en las que se juegan las relaciones entre los grupos y de la puesta en juego de las disposiciones de los agentes.

## Los aportes de la mirada local

Con los elementos esbozados, se espera promover el debate sobre la potencialidad que adquieren las estrategias de intervención cuando las características locales son parte integrante de su diseño. Considerando además la experiencia atravesada por la pandemia donde los espacios de cercanía tomaron valor. Esto permite reflexionar sobre la potencialidad de la construcción de políticas de formación y empleo que puedan ser parte de las estrategias de recuperación teniendo en cuenta los dispositivos locales construidos para paliar la crisis. Por esto, en adelante se sistematizan algunos aportes que confluyen en ese sentido.

Las políticas de formación y empleo están permeadas por diferentes lógicas que se encuentran mutuamente imbricadas, aunque prime una de ellas de acuerdo al modelo político-económico vigente en cada período. Dado que es central el diálogo tripartito entre los actores y la certificación de saberes con adecuada oferta de acuerdo con la realidad local, es fundamental que su articulación se sustente en una perspectiva relacional, territorial y de derechos, y no desde una mirada verticalista, centralizada y de compensación.

Considerar las características de las configuraciones socioproductivas como contexto analítico, posibilita la comprensión de los múltiples factores que condicionan los intereses y prácticas relativas a las estrategias de inserción laboral-educativa, más aún en momentos de crisis. Es decir, los sindicatos, empresas, instituciones estatales y organizaciones que se entranan en configuraciones socioproductivas específicas, contribuirían a constituir una oferta educativa de formación profesional, diseñada tomando en consideración la estructura económica que da lugar a la configuración de la demanda laboral. Además de estrategias de intermediación que respondan a las necesidades locales desde las dimensiones estructurales, culturales y subjetivas que dan lugar a las estrategias de formación y movilización de recursos para conseguir una ocupación en relación con esa realidad específica.

Esto requiere que las políticas de formación y empleo se articulen, complementen e integren considerando no solamente los niveles nacionales, provinciales y municipales, sino también las distintas áreas de esos niveles que tienen intervención en el tema. Sería un gran insumo para alcanzar este propósito el lograr un mapeo nacional de las políticas de formación y empleo.

Para la óptima toma de decisión sobre las políticas de intervención se requiere información, por ello es preciso contar con fuentes de datos públicas actualizadas y oportunas, que permitan desagregaciones territoriales. Las divisiones espaciales en las fuentes de datos adquieren particular relevancia, dado que utilizan criterios de división político-administrativos que no necesariamente permiten elaborar información sobre los efectivos procesos y dinámicas construidos en las configuraciones socioproductivas. Para ello se necesita información que acompañe estos requerimientos, como por ejemplo sistemas de indicadores que pueden construirse desde las oficinas públicas de los espacios concretos.

Partiendo de esas líneas de acción y en vistas a su ampliación y profundización, se hace necesario avanzar en la consideración de las características diferenciales que presenta el mapa de nuestro país, en términos de configuraciones locales, en el diseño de políticas de formación y empleo con vistas a la generación de trabajo genuino y de calidad.

## Bibliografía

Araujo Guimarães, N. *En busca de trabajo: ¿cuándo las instituciones del mercado significan una diferencia?* *Revista de Trabajo* Año 2 N° 2. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. Buenos Aires, Argentina, 2006.

Bourdieu, P. *Efectos de Lugar*, en Bourdieu, P. (dir.): *La miseria del mundo*. Fondo de Cultura Económica. México, 1999.

Casado Díaz, J.M. *Los mercados laborales locales de la Comunidad Valenciana*. Universidad de Alicante. España, 2000.

De la Garza Toledo, E. *La metodología configuracionista para la investigación social*. Gedisa. Ciudad de México, México, 2018.

D'Angelo, L. *El enfoque de género en las políticas públicas de formación y empleo dirigidas a jóvenes rurales del departamento de Maipú, 2003-2012*. Tesis de Maestría en Política y Planificación Social, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad nacional de Cuyo (UNCuyo). Argentina, 2016.

Jacinto, C. *Nuevas lógicas en la formación profesional en Argentina*. *Perfiles Educativos* vol. XXXVII (148), 2015.

Martín, E. *El peso de la configuración territorial en las trayectorias de inserción juvenil. El caso de la actividad vitivinícola en el departamento de Maipú – Mendoza*. 11° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, ASET. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, 2013.

Martín, E. y D'Angelo, L. *Desarticulación y segmentación en las políticas públicas de formación y empleo destinadas a los jóvenes en la Provincia de Mendoza. Una propuesta de análisis relacional*. Kairos. Revista de Temas Sociales. Argentina, 2014.

Martín, E. *Los agentes de la inserción de los jóvenes en el sector vitícola en Mendoza 2003-2013*. Congreso de la Asociación de Especialistas en estudios del Trabajo. Buenos Aires, Argentina, 2015.

Miedes Ugarte, B. *La estructura de la oferta laboral en el mercado de trabajo local*. Temas Laborales N° 69, 2003.

Organización Internacional del Trabajo. *Impactos en el mercado de trabajo y los ingresos en América Latina y el Caribe*, 2020.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. *Resolución 176/ 2005*, de creación de la Unidad de Servicios de Empleo. Argentina, 2005.

Tedesco, J.C. *Industrialización y educación en Argentina. Proyecto Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) - UNESCO, 1977.