



# LA GESTIÓN HÍBRIDA DE LA POLÍTICA SOCIAL: EXPERIENCIAS DE JÓVENES RECEPTORES DEL PROGRAMA EMPEZAR EN LA PROVINCIA DE SAN LUIS (ARGENTINA)

**Yussef Becher**

yussefbe@gmail.com

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Universidad Nacional de San Luis.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1256-3890>

## **RESUMEN**

En este trabajo se comparten los primeros análisis de datos obtenidos en el marco de una investigación posdoctoral sobre experiencias de los/as jóvenes acerca del único programa social de empleo –denominado Empezar- dirigido a los/as mismos/as en la provincia de San Luis (Argentina). La gestión de dicho programa devela regulaciones o dispositivos -algunos ya presentes en el diseño- que trasladados a las experiencias de los/as jóvenes instauran una mixtura, o hibridez como se sugiere, entre la intervención social del Estado y la participación del sector económico privado, prevaleciendo -en muchas circunstancias- la segunda. En consecuencia, el objetivo de este artículo es describir y analizar tres ejes que evidencian la gestión híbrida de la política social a través del Empezar: a) ingreso al programa; b) vínculo con los/as capacitadores/as; c) contacto con la administración. Se comienza contextualizando el programa, lo cual contribuye a comprender la propuesta de la gestión híbrida y, luego, se detallan aspectos metodológicos. Seguidamente, se presentan los datos y sus primeras lecturas. Por último, se ofrecen reflexiones finales que sintetizan las ideas centrales del artículo y plantean aristas para seguir investigando en torno a estas temáticas.

**Palabras clave:** política social; gestión; juventudes; empleo; experiencias

## **THE HYBRID MANAGEMENT OF SOCIAL POLICY: EXPERIENCES OF YOUNG RECIPIENTS OF THE EMPEZAR PROGRAM IN THE PROVINCE OF SAN LUIS (ARGENTINA)**

### **Abstract**

In this work, the first analyses of data obtained in the framework of a postdoctoral research on experiences of young people about the only social employment program - called Empezar - aimed to them in the province of San Luis (Argentina) are shared. The management of the program reveals regulations or devices – some already present in the design – that, when transferred to the experiences of young people, establish a mixture, or hybridity as suggested, between the social intervention of the State and the participation of the private economic sector,

the second prevailing – in many circumstances. Consequently, the objective of this article is to describe and analyse three axes that demonstrate the hybrid management of social policy through Empezar: a) entry to the program; b) link with the trainers; c) contact with the administration. It begins by contextualizing the program, which contributes to understanding the hybrid management proposal, and then methodological aspects are detailed. Next, the data and its first readings are presented. Finally, final reflections are offered that summarize the central ideas of the article and propose aspects for further research around these topics.

**Keywords:** social policy; management; youth; employment; experiences

## **A GESTÃO HÍBRIDA DA POLÍTICA SOCIAL: EXPERIÊNCIAS DE JOVENS BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA EMPEZAR NA PROVÍNCIA DE SAN LUIS (ARGENTINA)**

### **Resumo**

Neste trabalho são compartilhadas as primeiras análises de dados obtidos no âmbito de uma pesquisa de pós-doutorado sobre experiências de jovens sobre o único programa de emprego social - denominado Empezar - voltado a eles da província de San Luis (Argentina). A gestão do referido programa revela regulamentações ou dispositivos – alguns já presentes na concepção – que, ao serem transferidos para as experiências dos jovens, estabelecem uma mistura, ou hibridismo como sugerido, entre a intervenção social do Estado e a participação do sector privado económico, prevalecendo o segundo – em muitas circunstâncias. Consequentemente, o objetivo deste artigo é descrever e analisar três eixos que demonstram a gestão híbrida da política social por meio do Empezar: a) ingresso no programa; b) ligação com os formadores; c) contato com a administração. Inicia-se contextualizando o programa, o que contribui para a compreensão da proposta de gestão híbrida, e em seguida são detalhados aspectos metodológicos. A seguir são apresentados os dados e suas primeiras leituras. Por fim, são oferecidas reflexões finais que resumem as ideias centrais do artigo e propõem aspectos para futuras pesquisas em torno desses temas.

**Palavras chave:** política social; gerenciamento; jovens; emprego; experiências

**Recibido:** 31 de marzo de 2024.

**Aceptado:** 20 de mayo de 2024.

### **Introducción**

El objetivo de este artículo es describir y analizar tres instancias de la implementación del programa social Empezar que, a través de las experiencias de los/as jóvenes receptores, evidencian la gestión híbrida de la política social: a) ingreso al programa; b) vínculo con los/as capacitadores/as; c) contacto con la administración. El Empezar es un Programa de Transferencias Condicionadas (PTC), creado mediante la ley VIII-1051-2021 en el ámbito de la Secretaría de las Juventudes de la provincia de San Luis, dirigido a jóvenes de 16 a 24 años, que busca fomentar la capacitación laboral a través de la inserción en comercios o en empresas

privadas para motivar el establecimiento de un vínculo formal<sup>122</sup>. A cambio del cumplimiento de la condicionalidad –en este caso, la capacitación laboral– los/as jóvenes reciben una suma de dinero que, al momento de realización de este estudio, oscila entre los \$30.000 y los \$36.000, según la modalidad<sup>123</sup>.

En un acercamiento preliminar al Empezar (Becher, 2023), se analiza toda la normativa oficial sobre el mismo. A partir de ello, se identifican dispositivos instaurados por tal normativa que podrían contribuir a la reproducción de desigualdades entre los/as jóvenes. En primer lugar, se detecta que la focalización, en particular el impedimento de acceso al programa si se cuenta con empleo tres meses previos a la inscripción, carece de una mirada de “largo aliento” y multidimensional sobre las trayectorias laborales de los/as jóvenes; no considera la precarización e informalidad como un aspecto determinante de las mismas, contribuyendo a la concentración de receptores/as en la categoría dirigida a los/as “ni-ni”. En segundo lugar, y asociado con la condicionalidad, el Empezar no contiene ninguna exigencia o disposición acerca de la formación laboral que se le brinda a los/as receptores/as, ni fija instancias de seguimiento por parte de la Secretaría de Juventudes sobre la inserción y el desarrollo de los/as jóvenes en los comercios o empresas privadas. En tercer lugar, se advierte que las modalidades –que más adelante se explican en detalle- al exigir que sea cada joven quien “negocie” el convenio con los comercios o las empresas para acceder al programa, suponen individualizar las desigualdades, responsabilizando a los/as jóvenes de su propia situación. Por último, se sugiere que si bien el Empezar se ejecuta desde un organismo específico de juventud no transversaliza la perspectiva generacional, proponiéndose como una acción individual –sin dialogar con otras políticas gubernamentales- orientada a la juventud que reproduce desigualdades sociales (Becher, 2023).

En esta oportunidad, y avanzado con los objetivos de la investigación posdoctoral, interesa detenerse –tras iniciar la etapa de entrevistas- en las experiencias de los/as jóvenes receptores/as del programa, aunque enfatizando aquellos dispositivos del mismo que develan una gestión híbrida de la política social. En cuanto a la noción de experiencias, y relacionado con la teoría de la política social en intersección con juventudes, se apela a la definición de Beretta y Soldano (2023). Tales autores señalan que la categoría experiencias sociales de bienestar procura articular registros del orden socio-político (la estructura que da forma a las condiciones de vida y las prácticas de reproducción social), entendiendo que entre ambos se ubica el sentido común, un nivel de conocimiento experiencial, potente para orientar dichas rutinas cotidianas y con capacidad para “suturar” simbólicamente las fracturas de una sociedad atravesada por la desigualdad socioeconómica. Por otro lado, en materia de política social, se han utilizado diferentes denominaciones para referir a las distintas fases de su aplicación: implementación, ejecución, gestión, entre otras. El último concepto integra diferentes dimensiones de la política

---

<sup>122</sup> Dicha provincia se encuentra ubicada en el centro geográfico de Argentina y conforma la Región de Cuyo junto a Mendoza y San Juan. Según información del último censo nacional (2022), San Luis tiene 542.069 habitantes.

<sup>123</sup> Vale aclarar que si bien el “Empezar” se inicia en 2019, y posee receptores/as desde aquel momento quienes –incluso- trabajaron en asociaciones o fundaciones sin fines de lucro, la ley que lo regula –por motivos relacionados a la pandemia por COVID 19- se sanciona en 2021. Asimismo, desde diciembre de 2023, tras asumir la gobernación una gestión distinta a la anterior, se suprime la Secretaría de Juventudes, aunque el programa continúa vigente habiendo sido reubicado en el actual Ministerio de Desarrollo Humano.

social, resaltando el momento de su puesta en práctica a través de programas sociales; de allí que

(...) la gestión es vista como un espacio privilegiado de reproducción y/o transformación de la política social a través de los actores que juegan allí sus apuestas estratégicas. Así concebida, la gestión opera como “espacio de mediación” entre los procesos macro y la vida cotidiana de la población (Chiara y Di Virgilio, 2009: 60).

En una línea similar, Isacovich (2013), desde los estudios de políticas de juventud, afirma que lejos de distinguir entre formulación e implementación resulta necesario hilar prácticas y relaciones sociales que produjeron y van produciendo, reproduciendo y dando forma a tales políticas, en consecuencia, es de importancia atender a las relaciones entre trabajadores/as estatales, funcionarios/as de gobierno y los/as jóvenes.

En efecto, colocando el foco en la etapa de gestión del programa social Empezar, se identifican regulaciones o dispositivos –algunos ya presentes en el diseño- que trasladados a las experiencias de los/as receptores/as instauran una mixtura, o hibridez como se sugiere, entre la intervención social del Estado y la participación del sector económico privado, predominando –en muchas circunstancias- la segunda.

Seguidamente se detallan aspectos metodológicos y, a continuación, se exponen los datos y sus primeras lecturas. Por último, se ofrecen reflexiones finales que sintetizan las ideas centrales del artículo y plantean aristas para seguir investigando en torno a estas temáticas.

## **Metodología**

Dado que se busca conocer y profundizar en las experiencias situadas de jóvenes receptores de un programa social en la provincia de San Luis, se adopta un enfoque metodológico cualitativo. Éste se define por su flexibilidad, de allí que –como señala Maxwell (1996)- involucra virajes hacia atrás y adelante entre diferentes componentes del diseño. En rigor, comprende la posibilidad de introducir cambios a partir de las exigencias del proceso investigativo.

A partir de tal enfoque, se acude a entrevistas y observación participante. En ese sentido, en este artículo se comparten los datos y primeros análisis de cinco entrevistas. La muestra se define en función de criterios teóricos, comenzando de forma aleatoria y siguiendo a través de la estrategia de “bola de nieve”, de modo que se incorporan casos en la medida que aporten nuevos datos al estudio y cuando se produce la reiteración de los mismos, se considera que la muestra se encuentra saturada. Dicho tipo de muestreo permite la revisión constante de los datos recolectados y la vuelta al campo cuando se quiere ahondar en alguna dimensión que emerge tras los primeros análisis (Glasser y Strauss, 1967).

Las entrevistas realizadas hasta el momento son presenciales. La primera surge de un contacto que brinda una joven becaria integrante del mismo proyecto de investigación que el autor del texto y de allí se continua con contactos que cada entrevistado/a sugiere. Los encuentros –en algunos casos más de uno con la misma persona- se concretan en cafés de la ciudad de Villa Mercedes (provincia de San Luis) donde se desarrollan las actividades académicas. Las entrevistas –tras pedir la autorización de los/as jóvenes- se registran con grabador tipo periodista y son desgrabadas por el autor del artículo. Tal proceso permite una exhaustiva revisión de los discursos de los/as jóvenes y posterior solicitud de un nuevo encuentro para recabar más datos o incluir preguntas en una próxima entrevista.

A continuación, se expone un cuadro que describe las principales características de los/as jóvenes entrevistados/as:

<b>Nombre asignado para preservar la identidad</b>	<b>Edad</b>	<b>Ocupación</b>	<b>Género</b>	<b>Estrato socio-económico</b>	<b>Modalidad del Empezar a la que pertenece</b>
Blanca	24	Estudiante universitaria avanzada	Mujer	Medio	Aprendiz
Carolina	22	Estudiante universitaria avanzada	Mujer	Medio	Aprendiz
Mateo	20	Estudiante universitario inicial	Varón	Medio	Entrenamiento
Luisa	19	Trabajo informal	Mujer	Medio	Entrenamiento
Tomás	20	Trabajo informal	Varón	Medio	Entrenamiento

Finalmente, vale agregar que para el examen de los datos se utiliza el análisis temático (Braun y Clarke, 2006). Ello implica efectuar una primera lectura general de todo lo recolectado, mientras que en las subsiguientes (segunda y tercera) se identifican núcleos temáticos. A partir de tales núcleos, se jerarquizan temas y descartan otros; tras ello, siguen revisiones de cada tema y categoría a fin de obtener un mapa o cartografía que denote los principales ejes discursivos y, en tanto tal, guíe el análisis de los datos.

## **Ingreso al programa: capitales propios y merecimiento**

El Empezar posee tres líneas a través de las cuales los/as jóvenes –que cumplan, principalmente, con los criterios de edad y no tener empleo en los tres meses previos a la inscripción al programa- pueden acceder al mismo:

a) Modalidad Entrenamiento: Desde TRES (3) y hasta DOCE (12) meses sin ningún costo para el capacitador. Esta modalidad no genera relación de dependencia entre el beneficiario y el capacitador ni entre éste y el Estado Provincial. La carga horaria será de hasta OCHO (8) horas diarias o VEINTE (20) horas semanales;

b) Modalidad Aprendiz: Desde TRES (3) y hasta DOCE (12) meses sin ningún costo para el capacitador. Esta modalidad no genera relación de dependencia entre el beneficiario y el capacitador ni entre éste y el Estado Provincial. La carga horaria

será de hasta OCHO (8) horas diarias o VEINTE (20) horas semanales. Podrán acceder a esta modalidad, aquellos jóvenes que se encuentran participando del sistema educativo, o que asistan a diversos Cursos de Formación en Oficios que se dictan en Instituciones públicas o privadas, y efectúen una práctica formativa, en un ambiente de trabajo en empresas privadas afines a su formación. También se incluyen en esta modalidad los jóvenes profesionales que posean título terciario y/o universitario, o acrediten un avance del CINCUENTA POR CIENTO (50%) en este último;

c) Modalidad Primer Empleo: Se establece una relación laboral formal entre la persona humana o jurídica y el beneficiario. El empleador que incorpore en su planta de personal al beneficiario en cualquier momento del Programa, podrá descontar del sueldo neto del trabajador el beneficio que éste perciba del Programa Empezar por hasta DOCE (12) meses. La carga horaria y sueldo será la que corresponda según el régimen legal aplicable a la rama de actividad (Ley VIII-1051-2021, art. 7).

Vale aclarar que la modalidad entrenamiento posibilita el acceso a jóvenes que se encuentren por fuera del sistema educativo formal y sin trabajo en el ámbito productivo, los/as conocidos/as como “ni-ni”; en tanto que quienes se hallan escolarizados/as deben presentar la respectiva constancia (art. 2, resolución 09-2022 SJ). Según información oficial, la modalidad que posee mayor cantidad de receptores/as es entrenamiento, seguida por aprendiz y, finalmente, por primer empleo (ANSL, 2022)<sup>124</sup>.

En las tres líneas del programa el ingreso depende de la instancia privada de los/as jóvenes quienes deben contactarse con los comercios o empresas para lograr un convenio que les permita acceder al Empezar:

*“... le escribí a XX que era la trabajadora social, si había una posibilidad y me dijo, sí acercate; y ahí hablé con la comisión directiva y ellos no tuvieron problemas... aparte también me decían, te conocemos, sabemos que venís de la facultad, sabés cómo nos manejamos un poco acá y bueno” (Carolina).*

Como muestra el testimonio, cada joven pone en práctica sus capitales al momento de contactar al comercio, empresa o fundación sin fines de lucro en el caso de Carolina, quien intenta ingresar al programa, al mismo lugar y por idénticos motivos, junto a su compañera de estudios Blanca<sup>125</sup>. Ambas son estudiantes del último año de trabajo social (UNSL) y realizan sus

---

<sup>124</sup> Al momento de la última actualización, el programa cuenta con 2.226 jóvenes en la categoría entrenamiento, con 108 en la categoría aprendiz y con 24 en la correspondiente a primer empleo (ANSL, 2022).

<sup>125</sup> Gutiérrez (1994) –basándose en la teoría de Bourdieu- explica que el capital puede definirse como un conjunto de bienes acumulados que se producen, se distribuyen, se consumen, se invierten, se pierden. Afirma que Bourdieu libera a este concepto de la sola connotación económica y lo extiende a cualquier tipo de bien susceptible de acumulación, “En este sentido, los campos sociales pueden ser considerados como mercados de capitales específicos” (p. 24).

prácticas pre profesionales en un taller de capacitación laboral y trabajo protegido para personas con discapacidad; de allí que se contactan con la trabajadora social del taller y le consultan si es posible que suscriban el convenio en calidad de capacitadores. Sin embargo, el nexo con la universidad -en tanto capital social e intelectual- no sólo es facilitador del vínculo con dicha fundación, sino también estimula el interés de la misma por el ingreso de las jóvenes “que venían de la facultad”; ello haría suponer que ya poseen conocimientos “útiles” para la dinámica de la organización. No obstante, por motivos que ambas desconocen, sólo una de ellas logra entrar al taller, mientras que la otra consigue el convenio con una clínica privada. Por el contrario, Mateo “*tiró currículum*” en un comercio y le preguntan si le interesa trabajar allí a través del programa; él también es estudiante universitario y, tal como explica en la entrevista, “(...) *ella (la dueña del comercio) usa esos programas también para dar la oportunidad a los que estudian; todas mis compañeras son estudiantes*”.

Más allá del capital vital que iguala a todos/as los/as jóvenes, la forma de obtener el acceso al Empezar dependería, según las experiencias de los/as receptores/as registradas hasta el momento, de contactos previos; recursos acumulados que, ya sea por su peso simbólico o real, generan un interés particular en los/as capacitadores/as. Ahora bien, tal preferencia de parte de los/as dueños/as de comercios, empresas o integrantes de asociaciones, representa una desventaja para quienes no cuentan con dichos capitales específicos (sociales e intelectuales). Junto a ello, estos recursos que poseen los/as jóvenes previo al ingreso al programa también definen la línea en la que son categorizados/as (entrenamiento, aprendiz o primer empleo) con las consiguientes diferencias en los estipendios. En efecto, esta etapa de convenios dependiente de instancias privadas –ergo, sin intervención estatal- implicaría reproducir desigualdades.

En materia de estudios sobre juventud, desde hace un tiempo, se viene mostrando la influencia del componente generacional en la construcción de las asimetrías sociales. Para ello, se parte de una concepción multidimensional de la desigualdad, superando el sesgo economicista que caracteriza los orígenes de tal categoría (Kessler, 2016), e interseccional. Tener en cuenta la generación de pertenencia de cada joven permite reconocer el atravesamiento de condiciones sociales desfavorables estructurales y coyunturales. “En otras palabras, no todos los niños, niñas y jóvenes tienen el mismo punto de partida, y esos posicionamientos iniciales están condicionados por eventos previos, de los que fortuitamente fueron -o no- testigos” (Mayer, Domínguez y Lerchundi, 2020: 10). Sucede que no todos/as los/as jóvenes acumulan las mismas “ventajas o desventajas”, por consiguiente, la disposición del Empezar relativa a la búsqueda personal del convenio con los/as eventuales capacitadores/as equipara simbólicamente a los/as receptores/as frente a una realidad que no es tal: la diversidad de circunstancias materiales de existencia se da de bruces con aquello, por cuanto no todos/as poseen los mismos capitales económicos, sociales, culturales, intelectuales.

Por otro lado, esta forma de acceder al programa “atada” a los recursos personales de cada joven favorecería prácticas y discursos individualizantes y meritocráticos. Dubet (2020) señala que actualmente se asiste a una transformación del régimen de las desigualdades; se viven como una experiencia singular, una prueba individual, una puesta en entredicho del valor propio, una expresión de desprecio y una humillación. Tal corrimiento se vincularía con el desplazamiento gradual de la desigualdad de posiciones –basada en la estructura social y fundamentalmente en las diferencias de clase- a la sospecha de la desigualdad de los individuos. Entonces, al percibirse cada uno como dueño de su propio destino se cree que las posibilidades de ascenso, y su contracara: las dificultades de progreso, son responsabilidad personal en donde no cabe

intervención externa (por ejemplo, estatal) alguna. Ello activa discursos meritocráticos según los cuales todo lo que ofrece el Estado es una oportunidad y no la garantía de un derecho y, al mismo tiempo, quien logra acceder a la misma lo hace como producto de su propio esfuerzo; en definitiva, es la objetivación del mantra “sí, se puede”. Asimismo, como advierte Pérez (2023), el discurso meritocrático constituye una barrera para pensar a los/as jóvenes como parte de un colectivo social, pues se trata de una mirada en la cual “(...) los “logros” de los más favorecidos tienden a atribuirse a cualidades o capacidades personales, como el mérito, el esfuerzo o la inteligencia. Así, se despolitiza la condición de clase y la desigualdad se legitima y naturaliza (Bayón y Saraví, 2019)” (Pérez, 2023: 23). En ese sentido, el Empezar al no regular ningún dispositivo que iguale las situaciones de los/as jóvenes al conseguir el convenio que les permite el ingreso al programa lo deja librado al “mercado de los capitales o recursos personales” que cada uno/a posee<sup>126</sup>. Sumado a ello, y desde una perspectiva de género e interseccional, en un estudio empírico anterior se advierte que las mujeres jóvenes receptoras de un programa provincial de empleo tienen severas dificultades para cumplir con los mecanismos meritocráticos que posibilitan el traspaso del programa a un trabajo registrado (asistencia, horas “extra”, ir fines de semana y feriados), pues todas ellas realizan un muy intenso trabajo de cuidado respecto de sus hijos/as (Becher, 2021).

El siguiente apartado se detiene en las imposiciones que los/as jóvenes receptores/as del Empezar aceptan de los/as capacitadores/as en relación a las condiciones de trabajo tras la firma de los respectivos convenios.

## **Vínculo con capacitadores/as: reglas poco claras y ausencia del Estado**

El art. 5 de la ley VIII-1051-2021 fija las condiciones que debe reunir el capacitador/a:

- a) Estar inscripto regularmente en la Dirección Provincial de Ingresos Públicos (DPIP) y tener la habilitación comercial municipal correspondiente;
- b) Ser comercio minorista o prestador de servicio con el límite de facturación anual, a establecerse por la Reglamentación de la presente Ley;
- c) No sustituir trabajadores ya vinculados a la empresa con un contrato laboral –bajo cualquier modalidad– para incorporar beneficiarios del Programa Empezar (Ley VIII-1051-2021, art. 5).

En este programa, tal vez a diferencia de otros, el/la capacitador/a constituye un actor relevante del mismo, pues tiene la facultad de “moldear” la gestión de la política, definiendo o alterando

---

<sup>126</sup> Juan Pablo Pérez Sainz (2016) indica que la expansión del proyecto neoliberal desencadena cuatro procesos que tienen un profundo impacto en la estructura laboral: el declive del empleo público; la precarización de las relaciones salariales; la constitución de la empleabilidad en tanto responsabilidad individual; la emergencia del desempleo estructural como rasgo inherente y definitivo del nuevo modelo de acumulación.

la concreción de sus objetivos (Chiara y Di Virgilio, 2009)<sup>127</sup>. Sin embargo, tal como surge de la normativa citada, no se precisa ninguna pauta o criterio acerca de la capacitación que los/as dueños/as de los comercios brindan a los/as receptores/as, como tampoco el Estado provincial insta una figura (referentes, tutores/as adultos/as o pares) que den seguimiento a los procesos de inserción de los/as jóvenes en el trabajo. A partir de ello, y tal como evidencian los testimonios, las condiciones laborales manan de imposiciones de parte de los/as dueños/as de comercios:

*“Una de las chicas durante el entrenamiento le dijo: a mí me llamaron y me dijeron que no podía trabajar los feriados y sábados. Entonces ella le dijo, vos tenés la opción de no venir, obviamente, pero si ustedes quieren seguir nosotros trabajamos todos los días” (Tomás).*

En ese sentido, ante la falta de regulación e intervención estatal se produciría un *deslizamiento* de la figura de capacitador/a a la de empleador/a. La primera carece de contenido, pues, como se señala, la administración del Empezar no le atribuye ninguna función ni control, mientras que la segunda se produce de modo informal en tanto todos/as los/as jóvenes son receptores/as de un programa social. No obstante, tras la firma del convenio, si bien cada uno/a consigna los horarios en un cronograma aprobado por el Estado, ello no es tenido en cuenta y los/as jóvenes son incorporados/as a la dinámica organizacional como si fueran un “*empleado más*”. Ello implica que cumplen los mismos horarios que todo el personal del comercio o institución sin considerar feriados, fines de semana o –para los/as que estudian- fechas de exámenes, aunque se respetaría, según adujeron los/as entrevistados/as, el máximo de 20 horas semanales (ley VIII-1051-2021, art. 7). Los/as jóvenes no sólo tendrían que tolerar la asimetría propia del vínculo con el empleador/a adulto/a, sino también la basada en las diferencias de edad (adultocentrismo); sistema de dominio que permite el control y la subordinación de las personas jóvenes por parte de las generaciones adultas (Duarte, 2002).

Las decisiones unilaterales de los/as dueños/as de comercios o directivos de asociaciones también abarcan las tareas a realizar:

*“(…) supuestamente yo ingresaba para estar con la trabajadora social y seguir formándome (...) y después ocupé como un rol de multitareas. En febrero hubo una reunión de todo el personal antes de empezar de nuevo con el ciclo y ahí sí, por falta de personal, me ponen en la parte de panificación, específicamente, masitería” (Blanca).*

---

<sup>127</sup> Belmartino (1998) -citado por Chiara y Di Virgilio (2009)- afirma que algunos actores ocupan posiciones periféricas en el proceso de gestión y, aun cuando su incidencia sobre la toma de decisiones no es directa, obstaculizan, bloquean o demoran las posibilidades de otros actores –estos sí estratégicos- de producir las transformaciones que se esperan en el curso de la intervención.

Blanca ingresa al programa a través de la línea Aprendiz, por lo que, tal como establece la ley que regula al Empezar, debe haber una vinculación entre su formación –trabajo social- y la tarea asignada. Si bien el primer mes realiza actividades junto a la trabajadora social del taller de capacitación laboral y trabajo protegido para personas con discapacidad, cuando tiene que reincorporarse tras el receso de verano el director de la asociación le informa que pasa a la “*parte de panificación*”; en dicho taller se preparan y venden productos de ese tipo. Por su parte, Tomás cuenta que una amiga iba a estar a cargo de la recepción en un centro de fisioterapia, pero, tras unos días de trabajo, le piden que asuma la administración de todo el centro, lo que conlleva el trato con las obras sociales; termina renunciando por el estrés que le provoca tal labor. Finalmente, Carolina dice que una amiga no continua con el programa porque no la trataron de modo apropiado y la obligan a ir durante la pandemia, poniendo en riesgo a sus familiares convivientes.

El Empezar se propone como objetivo capacitar y entrenar a los/as jóvenes para que adquieran conocimientos y habilidades que promuevan la transición al empleo formal (ley VIII-1051-2021, art. 2). Sin embargo, la ausencia de intervención estatal supone la “desprotección” de los/as jóvenes ante las imposiciones de los/as capacitadores/as (devenidos/as empleadores/as informales) tras concretarse la firma de los convenios. Los/as jóvenes, según la categoría del programa, ingresan con la certeza que desarrollarán un trabajo igual a la actividad del comercio o institución de que se trata, pero adaptada a los objetivos del programa; ergo, ellos/as creen que se les brindará destrezas y formación general para un empleo y, en muchos casos, que tienen la oportunidad concreta de continuar como empleados/as registrados/as. Por lo tanto, atravesar situaciones como las antes relatadas tiene un impacto muy significativo en sus subjetividades, lo cual será analizado a medida que avance la investigación posdoctoral.

Por centrarse el texto en la instancia de gestión del Empezar, parece necesario preguntarse nuevamente por el rol del Estado. La administración del programa no sólo se halla ausente en la etapa relativa al acceso y desempeño laboral de los/as jóvenes, sino también refuerza dispositivos que conducen a aceptar las reglas del capacitador o ser excluidos/as del Empezar. Tal como relata el Secretario de Juventudes:

*“(…) si el capacitador nos trae una nota indicando que no quiere más a un chico o chica, nosotros les pedimos a estos últimos un descargo, que tiene 72 horas para hacerlo. Si el capacitador no lo quiere tener más y la chica o el chico dice que no quiere ir más, pero que le encantaría seguir bajo este programa, le damos un tiempo, que hoy está cerca de un mes, o mes y medio, para que busque otro lugar donde firmar un convenio. Si en el nuevo lugar tiene el mismo problema, se le da de baja (comunicación personal)”.*

En efecto, se prioriza la decisión del comercio o de la empresa sin una evaluación por parte de la Secretaría sobre el desempeño laboral del receptor/a y las eventuales dificultades que hayan surgido.

En definitiva, el Empezar podría contribuir a una estrategia de precarización encubierta - por la aparente formalidad que brinda- al replegarse el Estado en su capacidad de intervención en momentos clave de la gestión del programa, tal como la relativa a las condiciones de inserción y tareas de los/as jóvenes en los comercios o instituciones. Por ende, los/as jóvenes siguen reforzando la precarización de sus trayectorias laborales, sometiéndose involuntariamente al “negocio” de los programas sociales, pues para el sector privado (capacitadores/as), ante la ausencia del Estado, podría quedar reducido a ello<sup>128</sup>.

## **El contacto con la administración del Empezar: virtualidad e individualización de la acción estatal**

En el marco de las entrevistas con los/as jóvenes, una pregunta que se reitera, en particular ante experiencias como las del apartado anterior, es si conocen instancias del Estado a las cuales recurrir por dudas o reclamos. Todos/as ellos/as mencionan canales o vías de comunicación virtuales:

*“Tenés la opción de un chat con la secretaria a través de la página y te sale una parte que es como un mensajito. Yo tenía varios chats porque me había quejado de que no había cobrado la primera vez” (Luisa).*

Durante la pandemia se produce el cierre de la “ventanilla del Estado” con efectos diversos en cuanto a la gestión de políticas y programas sociales (Perelmiter y Arcidiácono, 2020). Un fenómeno que se impone a partir de tal momento es la virtualización de las vías y canales de comunicación con el Estado, con diferentes intensidades según la etapa epidemiológica en la que se hallare el país. No obstante, y a partir de allí, se continúa con las modalidades virtuales, reemplazando –como ocurre con el Empezar- casi cualquier posibilidad de contacto presencial. Los/as jóvenes receptores/as del programa cuentan con las consultas a través de la web y, cuando ello resulta insuficiente, tienen la posibilidad de llamadas telefónicas a un número que –como dice una de las jóvenes- “no siempre funciona”.

En trabajos previos (Becher, 2021), se reconoce que en materia de políticas dirigidas a la juventud suele haber una asociación casi lineal entre el colectivo sociogeneracional y la virtualidad. Si bien tales jóvenes son considerados “nativos digitales”, la pandemia pone en evidencia las brechas en el acceso a internet y dispositivos tecnológicos, como también la visión adultocéntrica acerca de la relación de los/as jóvenes con la virtualidad. Por un lado, según datos del Ministerio de Educación, citados por OAJ-UBA (2020), durante la pandemia sólo entre el 36 y 37% de los/as jóvenes estudiantes poseen internet de alta velocidad y acuden principalmente al celular. En rigor, y por otro lado, la perspectiva adultocéntrica oculta el

---

<sup>128</sup> Recuérdese el testimonio de Tomás quien asevera que accede al programa porque “su jefa” le propone trabajar en el comercio a través del mismo. Es decir, los/as propietarios/as de comercios o directivos de instituciones tendrían claro las conveniencias de sumar jóvenes receptores de programas como trabajadores, en particular, por las diferencias en los valores de los salarios respecto de empleados registrados.

acceso, uso y apropiación diferencial que realizan los/as jóvenes de las tecnologías y su estrecha relación con las desigualdades socioeconómicas (Paulín et al., 2021).

En efecto, las brechas digitales ponen límites concretos a las posibilidades de los/as receptores/as del Empezar de transmitir a la administración pública inquietudes o quejas por irregularidades vinculadas al programa. Asimismo, y tal como se viene señalando, el cerco que se coloca al encuentro presencial con los/as representantes del Estado y los/as otros/as receptores/as, refuerza mecanismos de individualización; de hecho, tal como aduce una de las jóvenes entrevistadas:

*“(…) ha quedado bastante individualizado, o sea, hice el contacto, tramité eso (…) Después de eso desconocía si se hacía algún encuentro y el vínculo con el programa era ir y cobrar todos los meses a través del cajero, o sea, que no había tampoco relación con la administración” (Blanca).*

En ese sentido, no sólo se restringe el nexo con lo público, sino también el acercamiento entre los/as jóvenes receptores/as del Empezar. En las entrevistas todos/as valoran favorablemente la oportunidad de compartir con sus congéneres las experiencias en relación al programa y su inserción en el trabajo. Se ha demostrado que muchas veces tales programas tienen serias dificultades para modificar condiciones de vida a nivel objetivo, pero terminan constituyendo reservorios de lazos afectivos que permiten revalorizar la autopercepción, impactando en la subjetividad (Llobet, 2013). En el trabajo propio que se cita antes, se reconoce que la conformación de grupalidades entre jóvenes receptores de un programa provincial – quienes detentan condiciones muy vulnerables por bajos niveles educativos y provenir de sectores populares- consolida una identidad social en torno al mismo que supone una reivindicación de su posición personal y ante los/as demás. Junto a ello, se aprecia que esa desposesión de capitales o recursos económicos, culturales, sociales al ser puestos en común a través de las experiencias compartidas en los grupos, construye relaciones más equitativas entre los diferentes sexos-géneros y edades (Becher, 2021).

En síntesis, la casi total virtualidad de la administración del Empezar podría conducir a reforzar la individualización de la acción estatal –“se privatiza”-, lesionando eventuales mecanismos de solidaridad que se estimularían por medio del encuentro presencial con el Estado y entre los/as jóvenes receptores/as.

## **Reflexiones finales**

En el texto se propone aportar en torno a la denominada gestión híbrida de la política social en tanto categoría de análisis que permitiría visibilizar los márgenes difusos de la intervención estatal en programas –tales como el Empezar- que otorgan amplias facultades al sector privado, tanto por disposiciones concretas como por falta de regulación. Un aspecto a destacar es que este esquema de gestión de la política se replica durante un gobierno provincial de tinte progresista, por lo que no habría una necesaria articulación entre estas modalidades de

implementación y orientaciones neoliberales. Aunque, quizá, ante gobiernos que comulguen con tal modelo económico y social se podría profundizar la presencia de este tipo de gestión híbrida, que implica –en resumidas cuentas- limitar la presencia del Estado en la ejecución de programas sociales.

A partir del concepto antes enunciado, y según las experiencias de los/as jóvenes receptores, se revisan tres áreas del Empezar que muestran la forma que adquiere la gestión que combina acción estatal –reducida- con actores del sector privado, siendo representados en este programa por dueños/as de comercios, empresas y una asociación civil. En primer lugar, la forma de ingreso al programa revela la recurrencia a los capitales propios de los que disponen los/as jóvenes, quienes no poseen los mismos contactos o recursos; de allí que se configura una situación de desigualdad generacional, que, a su vez, potencia la emergencia de discursos y prácticas meritocráticas e individualizantes. En efecto, el destino laboral de los/as jóvenes receptores/as quedaría sujeto al “mercado de los capitales” donde cada dueño/a de comercio o empresa se apropia del que más le interesa. En segundo lugar, el vínculo con los/as capacitadores/as patentiza el deslizamiento de tal figura a la de empleador/a y, en consecuencia, asumen la total definición de las características del trabajo que llevan a cabo los/as jóvenes; ello conduce a aceptar imposiciones so pena de ser excluidos/as del Empezar, añadiendo la asimetría que proviene de las diferencias de edad (adultocentrismo). Por eso se plantea que el programa contribuiría a una estrategia de precarización encubierta de los/as jóvenes que constituye un “negocio” para los actores del sector privado. Por último, en cuanto a la administración del programa, la virtualización plena que restringe el contacto presencial con los agentes públicos, como también los encuentros entre los/as jóvenes, sería otra acción que estimula la individualización de la experiencia “receptor/a de programa social” y limita la emergencia de solidaridades entre los/as jóvenes.

Como afirma Isacovich (2013), las políticas pueden ser entendidas como dispositivos que tienden a imponer normas y regulaciones sobre las conductas de las personas, procurando producir categorías de sujetos. En ese sentido, la gestión híbrida de la política social repercute en las subjetividades de los/as receptores/as del programa y, si bien se espera avanzar en tal línea de análisis, se podría concluir que las experiencias registradas denotan que el Estado “deja solos/as” y sin protección a los/as jóvenes ante las condiciones precarias que les ofrece el mundo laboral. Lejos de una mirada paternalista la perspectiva generacional conduce a reparar en tales realidades y asumir la multidimensionalidad e intersección de las desigualdades basadas en la edad.

## Bibliografía

Becher, Y. (2021). *Historias juveniles en programas sociales. Sentidos y experiencias en la construcción de subjetividades*. Tesis doctoral (inédita). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Argentina. Recuperado <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/17524>

\_\_\_\_\_ (2023). Políticas de juventud en la provincia de San Luis, Argentina. Análisis del programa «Empezar»: entre derechos y desigualdades. *Revista Argentina de Estudios de Juventud*, 17. Recuperado <https://doi.org/10.24215/18524907e079>

Beretta, D. y Soldano, D. (2023). Entre el verdugueo y el confinamiento comunitario. Experiencias juveniles durante la pandemia de COVID-19 en la periferia de Santa Fe. En P. Vommaro y E. Pérez (Comp.), *Juventudes, democracia y crisis. Pandemia, post-pandemia y después* (25-44). Buenos Aires: Grupo Editor Universitario.

Braun, V. y Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3 (2), 77-101.

Chiara, M. y Di Virgilio, M. M. (2009). Conceptualizando la gestión social. En M. Chiara y M. M. Di Virgilio (Orgs.), *Gestión de la política social* (53-86). Buenos Aires: Prometeo Libros.

Dubet, F. (2020). *La época de las pasiones tristes. De cómo este mundo desigual lleva a la frustración y el resentimiento, y desalienta la lucha por una sociedad mejor*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Duarte, K. (2002). Mundos jóvenes, mundos adultos: lo generacional y la reconstrucción de los puentes rotos en el liceo. Una mirada desde la convivencia escolar. *Última Década*, 10 (16), 95-113. CIDPA. Universidad de Chile. Recuperado <https://ultimadecada.uchile.cl/index.php/UD/article/view/55972/59178>

Glasser, B. & Strauss, A. (1967). *The discovery of grounded theory. Strategies for qualitative research*. Chicago: Aldine.

Gutiérrez, A. B. (1994). *Pierre Bourdieu: las prácticas sociales*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Isacovich, P. (2013). Hacer el estado, regular la vida: una etnografía de políticas de juventud. *Avá*, 22, 33-56. Recuperado <http://www.ava.unam.edu.ar/images/22/pdf/n22a02.pdf>

Kessler, G. (2016). *Controversias sobre la desigualdad (Argentina, 2003-2013)*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Llobet, V. (2013). Estado, categorización social y exclusión de niños, niñas y jóvenes. En V. Llobet (Coord.), *Sentidos de la exclusión social. Beneficiarios, necesidades y prácticas en políticas sociales para la inclusión de niños y jóvenes* (23-50). Buenos Aires: Biblos.

Maxwell, J. (1996). *Qualitative research design. An interactive approach*. New York: Sage Publications.

Mayer, L., Domínguez, M. I. y Lerchundi, M. (2020). Presentación. En L. Mayer, M. I. Domínguez y M. Lerchundi (Comps.), *Las desigualdades en clave generacional hoy. Las juventudes y las infancias en el escenario latinoamericano y caribeño* (9-18). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

Observatorio de Adolescentes y Jóvenes (OAJ). Instituto de Investigaciones Gino Germani. Universidad de Buenos Aires (UBA) (2020). *Pandemia en Argentina. El tiempo detenido de adolescentes y jóvenes*. Recuperado

<https://observatoriojovenesiigg sociales.uba.ar/2023/08/25/pandemia-en-argentina-el-tiempo-detenido-de-adolescentes-y-jovenes-junio-del-2020/>

Paulín, H. L., García Bastán, G., D'Aloisio, F., Caparelli, M. F., Pinto, M. E., Arias, L. A., Arce Castello, V., Carreras, R., Lemme, D. y Ferreyra, M. F. (2021). Derechos juveniles en cuarentena: significaciones, malestares subjetivos y estrategias de referentes adultos en barrios populares de Córdoba. En J.C. Godoy y P. Paz García (Coords.), *Salud mental, pandemia y políticas públicas* (119-148). Córdoba: IIPSI - Instituto de Investigaciones Psicológicas.

Perelmiter, L. y Arcidiácono, P. (2020). Asistencia en modo remoto. Cien días que sacudieron al Estado. *Anfibia*. Universidad Nacional de San Martín. Recuperado <https://www.revistaanfibia.com/cien-dias-que-sacudieron-al-estado/>

Pérez, E. (2023) ¿Qué tienen para decir las juventudes? La pedagogía de la escucha como premisa de gestión. En P. Vommaro y E. Pérez (Comp.), *Juventudes, democracia y crisis. Pandemia, post-pandemia y después* (15-24). Buenos Aires: Grupo Editor Universitario.

Pérez Sainz, J. P. (2016). Globalización y relaciones asalariadas en América Latina. Entre la generalización de la precariedad y la utopía de la empleabilidad. En D. Castillo Fernández, N. Baca Tavira y R. Todaro Cavallero (Coords.), *Trabajo global y desigualdades en el mercado laboral* (19-37). México: Universidad Autónoma del Estado de México.

## Fuentes

Agencia Nacional San Luis (ANSL) (30 de octubre de 2022). El Programa “Empezar” facilita la inserción laboral a más de 2300 jóvenes. Recuperado <https://agenciasanluis.com/2022/10/30/829348-el-programa-empezar-facilita-la-insercion-laboral-a-mas-de-2-300-jovenes/>

## Semblanza

### Yussef Becher

Dr. en Ciencias Sociales (FLACSO), Profesor e investigador de la UNSL, Becario posdoctoral CONICET, Integrante del Grupo de Trabajo Interdisciplinario Derechos Sociales y Políticas Públicas (UBA). Últimas publicaciones: “Juventudes: protagonistas sin ficciones. Análisis y propuestas” en Colección: Las juventudes argentinas hoy: tendencias, perspectivas, debates (Ed. Grupo Editor Universitario, 2024, libro compilado junto a Graciela Castro.); “Políticas de juventud en la provincia de San Luis (Argentina). Análisis del programa «Empezar»: entre derechos y desigualdades” en Revista Argentina de Estudios de Juventud (2023); “Jóvenes cuidadoras de la provincia de San Luis. Una aproximación a través de una encuesta” en Kairós-Revista de Temas Sociales (2023).

**Disciplina académica:** Sociología/antropología.

**Subdisciplina:** Estudios sobre políticas de juventud.

**Tipo, método o enfoque del estudio:** Cualitativo/entrevistas.