

## **Privatizar la acción estatal: la gestión híbrida de la política social. Experiencias de jóvenes receptores del programa Empezar en la provincia de San Luis (Argentina)<sup>1</sup>**

Yussef Becher<sup>2</sup>

Recibido: 05-07-2024

Aceptado: 27-09-2024

### **Resumen:**

En este trabajo se compartirán los primeros análisis de datos obtenidos en el marco de una investigación posdoctoral sobre experiencias de las juventudes acerca del único programa social de empleo –denominado Empezar- dirigido a las mismas 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 lxs jóvenes receptorxs instauran una “mixtura”, o hibridez como se ha sugerido, entre la intervención social del Estado y la participación del sector económico privado, prevaleciendo –en muchas circunstancias- la segunda. En consecuencia, en este artículo se plantea revisar tres ejes que evidencian la gestión híbrida de la política social a través del Empezar: a) ingreso al programa; b) vínculo con lxs capacitadorxs; c) contacto con la administración. Se comenzará con apuntes previos que permitirán comprender la propuesta de la gestión híbrida y, luego, se detallarán aspectos metodológicos. Seguidamente, se presentarán los datos y sus primeras lecturas. Por último, se ofrecerán reflexiones finales que sintetizan las ideas centrales del artículo y plantean aristas para seguir investigando en torno a estas temáticas.

*Palabras claves: política social – gestión – juventudes – empleo – experiencias*

---

<sup>1</sup> Una versión preliminar de este artículo fue publicada en *Laboratorio. Revista de Estudios sobre Cambio Estructural y Desigualdad Social*, 34 (1) (2024), 273-287.

<sup>2</sup> Abogado (UCCuyo). Especialista en Políticas del Cuidado con Perspectiva de Género (FLACSO Brasil/CLACSO). Magíster en Sociedad e Instituciones (UNSL). Doctor en Ciencias Sociales (FLACSO Argentina). Posdoctorando en Ciencias Sociales (UNSL). Becario posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Profesor e investigador de la Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales (FCEJS) de la Universidad Nacional de San Luis (UNSL). E-mail: [yussefbe@gmail.com](mailto:yussefbe@gmail.com)

**Abstract:**

This work will share the first analyzes of data obtained within the framework of postdoctoral research on youth experiences regarding the only social employment program – called Empezar – aimed at same in the province of San Luis (Argentina). The management of this social program reveals regulations or devices – some already present in the design – that, when transferred to the experiences of the receiving youth, establish a “mixture”, or hybridity as has been suggested, between the social intervention of the State and the participation of the private economic sector, with the second prevailing – in many circumstances. Consequently, this article proposes to review 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 will begin with previous notes that will allow us to understand the hybrid management proposal and, then, methodological aspects will be detailed. Next, the data and its first readings will be presented. Finally, final reflections will be 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*

### Apuntes previos

En este texto se compartirán los primeros análisis de datos obtenidos en el marco de una investigación posdoctoral en la que se indagan las experiencias de las juventudes sobre el único programa social de empleo destinado a las mismas en la provincia de San Luis<sup>3</sup>. Se trata de un Programa de Transferencias Condicionadas (PTC), denominado Empezar y creado mediante la Ley Provincial VIII-1051-2021 en el ámbito de la Secretaría de las Juventudes, 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 con lxs receptorxs. A cambio del cumplimiento de la condicionalidad –en este caso, la capacitación laboral– lxs jóvenes reciben una suma de dinero que, al momento de realización de este estudio, oscilaba entre los \$30.000 y los \$36.000, según la modalidad<sup>4</sup>.

En esta oportunidad, y avanzado con los objetivos de la investigación posdoctoral, interesa detenerse –tras haber iniciado la etapa de entrevistas– en las experiencias de lxs jóvenes receptorxs 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 apelará 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

---

<sup>3</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 tenía 542.069 habitantes.

<sup>4</sup> Vale aclarar que si bien el Empezar se inició en 2019, y tuvo receptorxs 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 sancionó en 2021. Asimismo, desde diciembre de 2023, tras asumir la gobernación una gestión distinta a la anterior, se suprimió la Secretaría de Juventudes, aunque el programa continúa vigente habiendo sido reubicado en el actual Ministerio de Desarrollo Social.

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 instancias involucradas en las fases de su aplicación: implementación, ejecución, gestión, entre otras. El último concepto integra diferentes dimensiones de la política 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, p. 60).

En una línea similar, Isacovich (2013), desde los estudios de políticas de juventud, afirma que lejos de distinguir instancias de 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 trabajadorxs estatales, funcionarixs de gobierno y lxs jóvenes.

En efecto, colocando el foco en la etapa de gestión del programa social Empezar, se identificaron regulaciones o dispositivos –algunos ya presentes en el diseño- que trasladados a las experiencias de las juventudes receptoras instauran una “mixtura”, o hibridez como se ha sugerido, entre la intervención social del Estado y la participación del sector económico privado, predominando –en muchas circunstancias- la segunda. Por consiguiente, en este artículo se plantea revisar tres ejes que evidencian la gestión híbrida de la política social a través del Empezar: a) ingreso al programa; b) vínculo con lxs capacitadorxs; c) contacto con la administración. A continuación, se ofrecerán los datos que aportan a cada uno de tales ejes junto a los análisis que surgen de esta etapa de investigación.

### **Metodología**

Dado que se busca conocer y profundizar en las experiencias situadas de juventudes receptoras 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 siete entrevistas. La muestra se definió en función de criterios teóricos, comenzando de forma aleatoria y siguiendo a través de la estrategia de “bola de nieve”, de modo que se incorporarán casos en la medida que aporten nuevos datos al estudio y cuando se produzca la reiteración de los mismos, se considerará 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).

Todas las entrevistas realizadas hasta el momento fueron presenciales. La primera surgió de un contacto que brindó una joven becaria integrante del mismo proyecto de investigación del autor del texto y de allí se continuó con contactos que cada entrevistadx iba sugiriendo. Los encuentros –en algunos casos más de uno con la misma persona- se concretaron en cafés de la ciudad de Villa Mercedes (provincia de San Luis) donde se desarrollan las actividades académicas. Las entrevistas –tras solicitar la autorización de lxs jóvenes- fueron grabadas con grabador tipo periodista y desgrabadas por el autor del artículo. Tal proceso permitió una exhaustiva revisión de los discursos de las juventudes y posterior solicitud de un nuevo encuentro para recabar más datos o incluir preguntas en una próxima entrevista.

En cuanto a las características generales de lxs jóvenes entrevistadxs, se ubican –en promedio- en la edad de 22 años. Respecto a sus ocupaciones, tres son estudiantes

universitarias, otrxs trabajan actualmente –luego de finalizar el programa- de modo informal y uno es propietario de una barbería; ningunx tiene más de una ocupación. Cinco de ellas se autoperceben mujeres y dos varones. Por último, cuando se les preguntó por el estrato socioeconómico, lxs cinco respondieron clase media.

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 van identificando 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.

### **Acceder al programa: capitales propios y desigualdades generacionales**

El Empezar posee tres líneas a través de las cuales lxs jóvenes –que cumplan, principalmente, con los criterios de edad y no tener empleo en los tres meses previos a la inscripción al programa- pueden ingresar 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, lxs conocidxs como “ni-ni”; en tanto que quienes se hallan escolarizadxs deben presentar la respectiva constancia (art. 2, resolución 09-2022 SJ). Según información oficial, la modalidad que posee mayor cantidad de receptorxs es la que corresponde a entrenamiento, seguida por aprendiz y, finalmente, por primer empleo (ANSL, 2022)<sup>5</sup>.

En las tres líneas del programa el ingreso depende de la *instancia privada* de lxs jóvenes quienes deben contactarse con los comercios o empresas para lograr un convenio que les permita acceder al Empezar, tal como ellxs mismxs relatan:

*“Yo trabajé en XX, en el centro de día para personas con discapacidad donde ya había hecho mi práctica pre profesional, entonces, ya me conocían” (Blanca).*

*“... 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).*

*“... tiré currículum y me llamaron y me hicieron una entrevista normal, pero supongo que a todo el mundo le preguntaban si le interesaba eso de ingresar por medio de un programa...” (Mateo).*

---

<sup>5</sup> Al momento de la última actualización, el programa contaba 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).

Como muestran los testimonios, cada joven pone en práctica diferentes capitales al momento de contactar al comercio, empresa o asociación sin fines de lucro en el caso de Blanca y Carolina<sup>6</sup>. Ambas eran estudiantes del último año de trabajo social (FCEJS-UNSL) –por lo que, fueron receptoras del programa en la modalidad aprendiz- y habían realizado sus prácticas pre profesionales en un taller de capacitación laboral y trabajo protegido para personas con discapacidad; de allí que se contactaron con la trabajadora social del taller y le consultaron si era posible que firmaran el convenio en calidad de capacitadores. Sin embargo, el nexo con la universidad –en tanto capital social e intelectual- no sólo fue facilitador del vínculo con dicha asociación civil, sino también estimuló 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 logró entrar al taller, mientras que la otra consiguió el convenio con una clínica privada. Por el contrario, Mateo “tiró currículum” en un comercio y le preguntaron si le interesaba trabajar allí a través del programa; él también era estudiante universitario y, tal como explicó 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”. En este punto es dable pensar que todas las juventudes poseen un capital común: el vital. El mismo fue revalorizado particularmente durante la pandemia, pues –en algunos casos- se prefirió tal cualidad por encima de la experiencia laboral (Monti y Assusa, 2023).

Más allá del capital vital que igualaría a todas las juventudes, la forma de obtener el acceso al “Empezar” dependería, según las experiencias de lxs receptorxs registradas hasta el momento, de contactos previos; recursos acumulados que, ya sea por su peso

---

<sup>6</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).

simbólico o real, generaron un interés particular en lxs capacitadorxs. Ahora bien, tal preferencia de parte de lxs dueñxs de comercios, empresas o integrantes de asociaciones, representa una desventaja para las juventudes que no cuentan con dichos capitales específicos (sociales o intelectuales). En efecto, esta etapa de convenios dependiente de instancias privadas –ergo, sin intervención estatal- implicaría reproducir desigualdades.

En materia de estudios sobre juventudes, 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 caracterizó 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). Sucede que no todxs lxs jóvenes acumulan las mismas “ventajas o desventajas”, por consiguiente, la disposición del Empezar relativa a la búsqueda personal del convenio con lxs eventuales capacitadorxs equipara simbólicamente a las juventudes frente a una realidad que no es tal: la diversidad de circunstancias materiales de existencia se da de bruces con aquello, por cuanto no todxs 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 las juventudes como 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, p. 23). En ese sentido, el Empezar al no regular ningún dispositivo que iguale las situaciones de lxs 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 joven posee<sup>7</sup>. Junto a ello, y desde una perspectiva de género e interseccional, en un estudio empírico anterior se advirtió que las mujeres jóvenes receptoras de un programa provincial de empleo tenían severas dificultades para cumplir con los mecanismos meritocráticos que posibilitaban el traspaso del programa a un trabajo registrado (asistencia, horas “extra”, ir fines de semana y feriados), pues todas ellas realizaban un muy intenso trabajo de cuidado respecto de sus hijxs (Becher, 2021).

Seguidamente, se detendrá en las imposiciones que las juventudes receptoras del Empezar aceptan de lxs capacitadorxs en relación a las condiciones de trabajo tras la firma de los respectivos convenios.

---

<sup>7</sup> Juan Pablo Pérez Sainz (2016) indica que la expansión del proyecto neoliberal desencadenó cuatro procesos que tuvieron 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.

### **El vínculo con lxs capacitadorxs: falta de regulación y Estado ausente**

El art. 5 de la Ley VIII-1051-2021 fija las condiciones que debe reunir el capacitadorx en el programa Empezar:

- 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).

Dese hace un tiempo los estudios sobre burocracias públicas y programas sociales han reparado en las relaciones que lxs receptorxs establecen con tutorxs, referentes, capacitadorxs (Viego, 2015; Perelmiter, 2016; Arcidiácono y Perelmiter, 2024), advirtiendo acerca de su importancia en políticas de empleo dirigidas a jóvenes, por cuanto favorecerían sus tránsitos por los programas y cumplimiento de sus objetivos (Núñez, Vázquez y Vommaro, 2015; Mayer y Cerezo, 2017; Freytes Frey, 2018; Olmedo, 2020; Becher, 2021). En los textos citados el tutxr, referente, capacitadorx es comúnmente contratado por el Estado para que ejerza tal función, sin embargo, en el Empezar el capacitadorx es una empresa o comercio privado, el cual constituye un actor relevante, pues –como se verá– a través de sus acciones tiene la facultad de “moldear” la gestión de la política, definiendo o alterando la concreción de sus metas (Chiara y Di Virgilio, 2009)<sup>8</sup>. No obstante, como surge de la normativa citada, no se precisa ninguna pauta o criterio sobre la capacitación que lxs dueñxs de los comercios brindarían a las juventudes receptoras del programa, como tampoco el Estado provincial instauró alguna instancia encargada de dar seguimiento a los procesos de inserción de lxs jóvenes

---

<sup>8</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.

en el trabajo. A partir de ello, y tal como evidencian los testimonios de lxs receptorxs, las condiciones laborales manan de imposiciones de parte de lxs dueñxs de comercios:

*“A mis compañeros del entrenamiento de nación les dijeron que no pueden trabajar los feriados, no pueden los fines, en cambio, acá nada de comunicación. Queda todo como más librado a ese acuerdo con el comerciante” (Luisa).*

*“Yo tendría que haber sido más exigente con los días de examen en la facu; me lo tenés que dar sí o sí. Tampoco me da la cara como para decirle... Son derechos de todos, ¿no?” (Mateo).*

*“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 capacitadorx a la de empleadorx. La primera carece de contenido, pues, como se dijo, la administración del Empezar no le atribuye ninguna función ni control, mientras que la segunda se produce de modo informal en tanto todxs lxs jóvenes son receptorxs de un programa social. Tras la firma del convenio, si bien cada unx consigna los horarios en un cronograma aprobado por el Estado, ello no es tenido en cuenta y lxs jóvenes son incorporadxs a la dinámica organizacional como si fueran un “empleadx más”. Ello implica que cumplen los mismos horarios que todo el personal del comercio o institución sin considerar feriados, fines de semana o –para quienes estudian- fechas de exámenes, aunque se respetaría, según adujeron lxs entrevistadxs, el máximo de 20 horas semanales (Ley VIII-1051-2021, art. 7). Es dable señalar que tales imposiciones estarían influenciadas por lógicas de dominación adultocéntricas, a partir de las cuales lxs jóvenes no sólo tendrían que tolerar la asimetría propia del vínculo con el empleadorx, sino también la basada en las diferencias de edad (Duarte, 2002). En esta etapa de la investigación fue posible constatar dicho tipo de asimetrías a partir de observar que en los comercios o la asociación civil lxs jóvenes –fueran o no receptorxs

del Empezar- eran quienes detentaban condiciones laborales más precarias, principalmente la falta de registración laboral, en contraposición a empleadxs adultxs. Si bien estos últimos gozaban de mayor antigüedad, devenía como consecuencia de trayectorias laborales en las que no habían experimentado tantas “exigencias” como en el caso de lxs jóvenes; se espera seguir ahondando este aspecto en la continuidad de la investigación.

Las decisiones unilaterales de lxs dueñxs de comercios o directivxs de asociaciones también abarcan las tareas a realizar, tal como denotan las experiencias:

*“... 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).*

*“(Comenta sobre una amiga que recibía el programa) Le propusieron otra cosa y que iba a ser más tranquilo, que iba a estar en el teléfono, agendando turnos y después la pasaron a la parte bien administrativa. A ella directamente le encargaron ahí de abrir en los horarios de 8:45 de la mañana, estar ahí para abrir y recepcionar a la gente a primera hora. Se tenía que encargarse de todo; saber cómo eran los códigos para las obras sociales, o sea, fue bastante heavy su trabajo” (Tomás).*

*“... renunció porque no le gustó el trato que recibió ahí. También en plena pandemia la querían obligar a ir y ella explicó que por su condición familiar no podía exponerse y la distancia que estaba ella allá en el Pablo Díaz (barrio de la ciudad)” (Carolina).*

Blanca ingresó al programa a través de la línea aprendiz, por lo que, tal como establece la ley que regula al Empezar, tendría que haber una vinculación entre su formación –trabajo social- y la tarea que le fuera asignada. Si bien el primer mes efectuó actividades junto a la trabajadora social del taller de capacitación laboral y trabajo protegido para personas con discapacidad, cuando debía reincorporarse tras el receso de verano el director de la asociación le informó que pasaría 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 pidieron que asumiera la administración de todo el centro, lo que conllevaba el trato con las obras sociales; terminó renunciando por el estrés que le provocó tal labor. Finalmente, Carolina dice que una amiga no continuó con el programa porque no la trataron de modo apropiado y la obligaban a ir durante la pandemia, poniendo en riesgo a sus familiares convivientes.

El Empezar se propone como objetivo capacitar y entrenar a las juventudes 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 las juventudes ante las imposiciones de lxs capacitadorxs (devenidxs empleadorxs informales) tras concretarse la firma de los convenios. Lxs jóvenes, según la categoría del programa a la que se inscribieron, 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, ellxs creen que se les brindará destrezas y formación general para un empleo y, en muchos casos, que tienen la oportunidad concreta de continuar como empleadxs registradxs. 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 las juventudes, sino también refuerza dispositivos que conducen a aceptar las reglas del capacitadorx o ser excluidas del Empezar. Tal como relató 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 receptorx 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 lxs jóvenes en los comercios o instituciones. Por ende, las juventudes siguen reforzando la precarización de sus trayectorias laborales, sometiéndose involuntariamente al “negocio” de los programas sociales, pues para el sector privado (capacitadorxs), ante la ausencia del Estado, podría quedar reducido a ello<sup>9</sup>.

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

En el marco de las entrevistas con lxs jóvenes, una pregunta que se reiteraba, en particular ante experiencias como las del apartado anterior, era si conocían instancias del Estado a las cuales recurrir por dudas o reclamos. Todxs ellxs mencionaron 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).*

---

<sup>9</sup> Recuérdese el primer testimonio de Tomás quien aseveró que accedió al programa porque “su jefa” le propuso trabajar en el comercio a través del mismo. Es decir, lxs propietarixs de comercios o directivos de instituciones tendrían claro las conveniencias de sumar jóvenes receptorxs de programas como trabajadorxs, en particular, por las diferencias en los valores de los salarios respecto de empleadxs registradxs.

*“(…) vos tenés para comunicarte con la secretaría virtual y lo que te decían era que estuvieras atenta a las redes sociales” (Carolina).*

*“E: ¿Pero no hay un contacto o un vínculo, grupos de WhatsApp?”*

*R: sí, el grupo, pero no nos podemos comunicar; tengo los números, vos podés ver. Es un grupo donde recibimos notificaciones, pero no se puede participar; era solamente para avisos” (Tomás).*

Durante la pandemia se produjo el cierre de la “ventanilla del Estado” con efectos diversos en cuanto a la gestión de políticas y programas sociales. Un fenómeno que se impuso a partir de tal momento –con antecedentes previos- fue 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 continuó con las modalidades virtuales, reemplazando –como ocurre con el “Empezar”- casi cualquier posibilidad de contacto presencial. En ese sentido, Arcidiácono y Perelmiter (2024) proponen referirse a la política de la distancia en tanto lógica de actuación estatal que tiene como utopía de fondo un Estado sin interacciones cara a cara, sin aglomeraciones, sin oficinas. Junto a ello, la digitalización de las interacciones y la llamada “interoperatividad” estatal vía sistemas informáticos habilitarían imaginar una acción estatal que no necesite del impulso administrativo de la ciudadanía. Las juventudes receptoras del Empezar 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 dijo una de las jóvenes- “no siempre funciona”.

Se ha detectado en trabajos previos (Becher, 2021) que en materia de políticas dirigidas a las juventudes suele haber una asociación casi lineal entre el colectivo sociogeneracional y la virtualidad. Si bien tales jóvenes son considerados “nativos digitales”, la pandemia puso en evidencia las brechas en el acceso a internet y dispositivos tecnológicos, como también la visión adultocéntrica acerca de la relación de lxs 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 lxs jóvenes

estudiantes poseían internet de alta velocidad y acudían principalmente al celular. En rigor, y por otro lado, la perspectiva adultocéntrica oculta el acceso, uso y apropiación diferencial que realizan las juventudes de las tecnologías y su estrecha relación con las desigualdades socioeconómicas (Paulín, García Bastán, D’Aloisio, Caparelli, Pinto, Arias et. al., 2021).

En efecto, las brechas digitales ponen límites concretos a las posibilidades de las juventudes receptoras del Empezar de transmitir a la administración pública inquietudes o quejas por irregularidades vinculadas al programa. Asimismo, y tal como se venía señalando, el cerco que se coloca al encuentro presencial con lxs representantes del Estado y lxs otrxs receptorxs, refuerza *mecanismos de individualización*; de hecho, tal como adujo 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 las juventudes receptoras del Empezar. En las entrevistas todxs valoraron 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 constituyen reservorios de lazos afectivos que permiten revalorizar la autopercepción, impactando en la subjetividad (Llobet, 2013). En el trabajo propio que se citó antes, se reconoció que la conformación de grupalidades entre jóvenes receptores de un programa provincial –quienes detentaban condiciones muy vulnerables por bajos niveles educativos y provenir de sectores populares- consolidó una identidad social en torno al mismo que supuso una “reivindicación” de su posición personal y ante lxs demás. Sumado a ello, se apreció que esa desposesión de capitales

o recursos económicos, culturales, sociales al ser puestos en común a través de las experiencias compartidas en los grupos, construyó 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 lxs jóvenes receptorxs.

### **Reflexiones finales**

En el texto se propuso 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 replicó 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 lxs jóvenes receptorxs, se revisaron 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 dueñxs de comercios, empresas y una asociación civil. En primer lugar, la forma de ingreso al programa mostró la recurrencia a los capitales propios de los que disponen lxs 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 entre las juventudes. En efecto, el “destino” laboral de lxs jóvenes receptorxs quedaría sujeto al “mercado de los capitales” donde cada dueñx de comercio o empresa se apropiará del que más le interese. En segundo lugar, el vínculo con lxs capacitadorxs patentiza el deslizamiento de tal figura a la de empleadorx y, en consecuencia, asumen la total definición de las características del trabajo que llevarán a cabo lxs jóvenes; ello conduce a aceptar imposiciones so pena de ser excluidxs del Empezar, añadiendo la asimetría que proviene de las diferencias de edad (adultocentrismo). Por eso se planteaba que el programa contribuiría a una estrategia de precarización encubierta de las juventudes 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 lxs agentes públicxs, como también los encuentros entre lxs jóvenes, sería otra acción que estimula la individualización de la experiencia “receptorx de programa social” y limita la emergencia de solidaridades entre las juventudes.

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 las juventudes receptoras del programa y, si bien se espera avanzar en tal línea de análisis, se podría concluir que las experiencias registradas develan juventudes a las que el Estado “deja solas” y sin protección 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.

### Referencias bibliográficas

Arcidiácono, P. y Perelmiter, L. (2024). *De bobo, nada. Cómo funciona la ANSES y por qué pone en cuestión los mitos contra el Estado*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

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

Becher, Y. (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, e079. 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>

Freytes Frey, A. (2018). Políticas de formación y empleo según el paradigma de protección integral y su incidencia en las transiciones educación-trabajo de los jóvenes en Argentina. Un estudio de casos en el sector de la construcción. En Corica, A., Freytes Frey, A. y Miranda A. (Comps.), *Entre la educación y el trabajo. La construcción cotidiana de las desigualdades juveniles en América Latina* (207-230). Buenos Aires: CLACSO.

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).

Mayer, L. y Cerezo, L. (2017). Ser becario en la universidad. Un análisis desde lo vincular. *Debate Universitario*, 6 (11), 3-16. Recuperado <https://doi.org/10.59471/debate201799>

Monti, D. y Assusa, G. (2023). Juventudes, empleo y desigualdades en la postpandemia argentina. En P. Vommaro y E. Pérez (Comp.), *Juventudes, democracia y crisis. Pandemia, post-pandemia y después (81-99)*. Buenos Aires: Grupo Editor Universitario.

Núñez, P., Vázquez, M. y Vommaro, P. (2015). Entre la inclusión y la participación. Una revisión de las políticas públicas de juventud en la Argentina actual. En H. Cubides, S. Borelli, R. Unda y M. Vázquez (Eds.), *Juventudes Latinoamericanas. Prácticas socioculturales, políticas y políticas públicas (95-140)*. Buenos Aires: 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://observatoriojuvenesiigg.sociales.uba.ar/2023/08/25/pandemia-en-argentina-el-tiempo-detenido-de-adolescentes-y-jovenes-junio-del-2020/>

Olmedo, G. (2020). *Inempleables: una mirada crítica a las representaciones de las juventudes en Córdoba a través de un programa de empleo provincial*. Tesis doctoral (inédita). Universidad Católica de Córdoba.

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. (2016). *Burocracia plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*. San Martín: Universidad Nacional de General San Martín.

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.

Viego, V. (2015). Políticas públicas para la terminalidad educativa: el caso del Plan Fines en Argentina. *Archivos analíticos de políticas educativas*, 23, 1-21. Recuperado <https://www.redalyc.org/pdf/2750/275041389107.pdf>

### 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/>