

Políticas públicas de educación y empleo para jóvenes en Mendoza, Argentina. Un análisis relacional frente a la fragmentación y desarticulación.

Eje temático: Políticas públicas de niñez y juventud en Latinoamérica y el Caribe: tendencias, contratendencias y nuevas alternativas.

Mesa No. 17: Juventudes y políticas públicas: paradigmas actuales y cambios históricos.

Autora: Lic. Ramírez, Gloria Patricia (Universidad Nacional de Cuyo – Facultad de Ciencias Políticas y Sociales) glorirab@gmail.com

Resumen

En Argentina las políticas públicas destinadas a la población joven se han caracterizado por su carácter fragmentario y reproductor de las desigualdades. Algunos hechos parecen alentar expectativas sobre la reversión de las tendencias de los '90 y la construcción de acuerdos más sólidos para recuperar el sistema de formación destruido al ritmo de la desindustrialización. En los últimos años, han existido en la Provincia de Mendoza una gran cantidad de iniciativas y se ha fomentado la articulación entre actores; pero aún está pendiente una evaluación profunda respecto al vínculo de estas propuestas con los cambios en las políticas públicas nacionales de empleo y los incipientes signos que se reflejan en las políticas de formación para superar las prácticas fragmentarias en la formulación de las políticas destinadas a los jóvenes. Son escasos los trabajos que evalúan las políticas de formación y empleo en nuestra provincia. Para ello, en un primer apartado se bosquejan algunas consideraciones acerca del Estado desde la perspectiva bourdiana, en un segundo momento se analiza la cuestión de la construcción de ciudadanía a través de las políticas de formación y empleo, en tercer lugar se realiza un planteo acerca de los jóvenes como sujetos de esas políticas. Finalmente se propone un esquema de análisis integral que guíe su evaluación.

Palabras clave: Políticas públicas, jóvenes, ciudadanía, educación, empleo

Algunas consideraciones sobre el Estado

Indagando sobre las distintas concepciones sobre la relación educación/trabajo y también sobre la vinculación entre ciudadanía, Estado y políticas públicas en un contexto local, se hace necesario ubicar nuestro foco de análisis en la dimensión territorial. La propuesta pretende avanzar en la fundamentación de un esquema conceptual que sirva para analizar adecuadamente, en el discurso de los actores involucrados, las distintas concepciones sobre la relación educación/trabajo y también la vinculación entre los procesos de construcción de ciudadanía y el Estado educador en un contexto local. Para ello, es clave reconocer que las políticas públicas, y especialmente las políticas sociales, son producto de las prácticas de diversos actores sociales, individuales y colectivos, anclados territorialmente, portadores de orientaciones políticas, intereses y valores que defienden y a partir de los cuales construyen diversas estrategias. La construcción de esquemas conceptuales que capten la dinámica local, es aun un camino en curso desde diversas ramas disciplinares.

Nos posicionaremos desde la propuesta conceptual del sociólogo francés Pierre Bourdieu que busca abordar tanto la visión del agente social como en sus estructuras condicionantes, desde una perspectiva relacional. El autor sostiene que el análisis de las prácticas sociales remite la atención hacia las estructuras sociales externas como así también hacia las estructuras sociales internalizadas; para dar cuenta de las prácticas se utilizan los conceptos de campo, capital, habitus y estrategias, entre otros, con los que se pretende captar tanto las condiciones objetivas pasadas y presentes como los esquemas de percepción y acción de los agentes en los fenómenos concretos.

Estos esquemas de percepción, en Bourdieu, están conformados junto a la representación oficial circundante: como garante del interés universal. Es así que en el análisis de las políticas estatales comúnmente se presenta

“la seducción que ejercen las representaciones del Estado que, como en Hegel, hacen de la burocracia un ‘grupo universal’ dotado de la intuición y de la voluntad de un interés universal o, como en Durkheim, un ‘órgano de reflexión’ y un instrumento racional encargado de realizar el interés general.” (Bourdieu, 1997: 95)

Bourdieu sostiene que la ciencia social misma es, desde su origen, parte integrante de este proceso de construcción de la representación del Estado y que, por lo tanto, al abordar el análisis de los escritos sobre el Estado no debemos verlos solamente como contribuciones teóricas a su conocimiento, sino como estrategias políticas encaminadas a imponer una visión particular del mismo.

Además sostiene que el Estado está capacitado para ejercer una violencia simbólica dado que encarna formas objetivas y subjetivas para ejercer su rol; esto sería, en la objetividad bajo la forma de estructuras y mecanismos específicos, y en la subjetividad bajo la forma de estructuras mentales, de categorías de percepción y de pensamiento. Al plasmarse en estructuras sociales y en estructuras mentales adaptadas a esas estructuras materiales, la “institución instituida” hace olvidar que es la resultante de una larga serie de actos de creación y se presenta con todas las apariencias de lo natural. Al interior de su esquema categorial, Bourdieu nos propone una definición del Estado que lo rescata en tanto espacio de lucha y afirma que:

“[...] el Estado es el resultado de un proceso de concentración de diferentes especies de capital; capital de fuerza física o de instrumentos de coerción (ejército, policía), capital económico, capital cultural o, mejor, informacional, capital simbólico, concentración que en tanto tal constituye al Estado en detentor de una suerte de meta-capital que da poder sobre las otras especies de capital y sobre sus detentores.” (Bourdieu, 1997: 99)

Igualmente, sostiene que:

“[...] la concentración de diferentes especies de capital (que va a la par de la construcción de los diferentes campos correspondientes) conduce, en efecto, a la emergencia de un capital específico, propiamente estatal, que permite al Estado ejercer un poder sobre los diferentes campos y sobre las

diferentes especies particulares de capital y, en particular, sobre la tasa de cambio entre ellas (y al mismo tiempo, sobre las relaciones de fuerza entre sus detentores). Se sigue que la construcción del Estado va de la mano de la construcción del campo del poder entendido como el espacio de juego en el interior del cual los detentores de capital (de diferentes especies) luchan especialmente por el poder del Estado, es decir sobre el capital estatal que da poder sobre las diferentes especies de capital y sobre su reproducción (a través, principalmente, de la institución escolar). Aun cuando las diferentes dimensiones de este proceso de concentración (fuerzas armadas, fisco, derecho, etc.) sean interdependientes, hay, para las necesidades de la exposición y del análisis, que examinarlas una a una.” (Bourdieu, 1997: 100)

De esta forma, el Estado es el lugar privilegiado para la concentración y el ejercicio del poder simbólico, ya que dispone de los medios para imponer e infundir principios durables de visión y de división conformes a sus propias estructuras. El Estado modela estructuras mentales, transfiere valores e impone principios de visión y de división comunes, formas de pensamiento y contribuye a construir lo que denominamos identidad nacional.

Estos procesos simbólicos que entraña el Estado nos remiten a algunas de sus funciones principales, tales como: el ejercicio de las formas de clasificación entre los actores, por ejemplo, los títulos escolares y las categorizaciones de los puestos de trabajo. Evidentemente, nuestra preocupación sobre las políticas de formación y empleo, implica un fuerte interés por las formas de la estructura social y por los mecanismos complejos que configuran los procesos de dominación, resistencia y lucha. Siguiendo a Bourdieu se traduciría en la inquietud sobre la construcción del recorte arbitrario que es inculcado a través de la conformación de representaciones y formas de actuar ajustadas al campo que delimitan nuestras formas de organización social.

Para Bourdieu la construcción del monopolio estatal de la violencia física y simbólica es inseparable de la construcción del campo de luchas por sus ventajas: el monopolio de lo universal, presentado como dominación legítima, desinteresada. Transfiriendo valores que se imponen con una fuerza creciente a los funcionarios de Estado y al conjunto de los

ciudadanos a medida que avanza la historia del largo trabajo de construcción simbólica, al término del cual se inventa e impone la representación oficial del Estado como lugar de la universalidad y del servicio al interés general.

Construcción de ciudadanía en las políticas de formación y empleo

Así como el Estado avanza en la construcción de campos de poder que le permiten instaurar sus propias lógicas; en ese mismo sentido, continuamente en el campo social se entretajan diferentes formas de poder que reinterpretan el poder estatal y van configurando nuevas formas de accionar político, redefiniendo sus posiciones y los imaginarios sociales. Cada agente o sujeto dentro de la sociedad cuenta con mínimas cuotas de poder que logran incrementarse en la medida en que se articulan y se unifican como un frente que integra y reúne diversas demandas a los poderes estatales establecidos.

En el campo de las políticas de formación y empleo, los conceptos de empleo y educación, se han redefinido en el transcurso histórico siguiendo las diferentes configuraciones y formas de Estado. Las políticas también representan mecanismos de intervención resultado de las tensiones de poder coexistentes en el campo social total que se dirimen alrededor de la noción de integración social como objetivo central de las políticas sociales en general.

Ahora bien, aunque las políticas de formación y empleo se presentan generalmente como los ejes paradigmáticos de integración no se lo hace siempre de manera unívoca, ya que se las aborda desde diferentes ideas afincadas en varias teorías, entre ellas, la marxista, la neoclásica, la keynesiana, la institucionalista, la referida a la dualidad o segmentación del mercado de trabajo. Todas estas desde su óptica han dado una interpretación respecto a la definición del mercado de trabajo.

La manera en que se conciben el mercado de trabajo y la representación que a este concepto del “orden laboral” en la sociedad dan paso a diferentes tipos de políticas sociales.

Eduardo Bustelo sostiene que la planificación y ejecución de la política social puede adoptar dos formas diferenciadas: la política social de estilo asistencial-clientelista de intervención estatal, y la política social en términos del proceso de expansión de la ciudadanía. De la primera se deduce un ejercicio de la ciudadanía asistida que garantiza sólo un mínimo de igualdad, mientras que de la segunda, deriva un modelo de ciudadanía emancipada. (Bustelo, 2000)

Por su parte, para Thomas Marshall (Marshall, 1998: 21 y 22), el proceso de expansión de la ciudadanía estuvo relacionado con la conquista de derechos. Este autor en su análisis divide a la ciudadanía en tres partes: a) el elemento civil compuesto por los derechos necesarios para la libertad individual, libertad de palabra, pensamiento y fe, derecho a poseer propiedad y el derecho a la justicia; b) el elemento político, relacionado con el derecho a participar en el ejercicio del poder Político, como miembro de un organismo dotado de autoridad política o como elector de los miembros de tal organismo; y, c) el elemento social, tocante con los derechos económicos, y todos aquellos relacionados con el sistema educacional y los servicios sociales.

Otros autores, como Bárcena (1997) han diferenciado entre una ciudadanía entendida como estatus, proveniente de la corriente liberalista; y una ciudadanía entendida como práctica, desde la postura comunitarista. Al profundizar en el estudio de la ciudadanía como práctica, en su ejercicio, han surgido nuevamente dos diferencias entre un ejercicio pasivo enmarcado sólo en el nivel individual y definido jurídicamente en la centralidad de los derechos; y un ejercicio activo, que incorpora a la idea de derechos la de deberes, y así mismo, interpreta el ejercicio activo con aspectos políticos y culturales dentro de los cuales la voluntad y la conciencia forman parte del ciudadano.

Entendemos que la ciudadanía precisa desde nuestra perspectiva ser entendida como una construcción social inserta en un orden simbólico. A esto podríamos agregar que los nuevos

procesos en el mercado de trabajo y las políticas de empleo que se han implementando en las últimas décadas han configurado nuevas formas de subjetividad. Aún advirtiendo esto, faltaría explicitar a qué sentido de pertenencia y a qué forma de cohesión social nos tendríamos que referir en una sociedad donde los niveles de desigualdad aun son fuertemente persistentes.

Comprender el campo de las políticas sociales y, especialmente, las políticas de formación y empleo requiere visibilizar la ciudadanía como un conjunto de relaciones de poder y al ciudadano como sujeto de poder. Esto quiere decir, desplegar la ciudadanía como categoría en diferentes dimensiones que permitan su interpretación: desde su dimensión política (en su relación con el Estado donde se conjugan las tensiones de poder y se constituye el sujeto portador de derechos), cultural (en la formación de un “ser ciudadano” que construye lo público como práctica cotidiana y se construye desde ahí) y social (en las relaciones que teje con el conjunto de la sociedad y la forma en qué se concibe como parte de la misma).

Referirnos a las políticas sociales es también hablar de ciudadanía, no sólo porque en la mayoría de los casos se interpretan como los destinatarios, sino también porque su lugar se ha replanteado como formuladores de políticas y, más aún, porque con su accionar han instaurado una nueva dialéctica frente al Estado, ya no meramente como un instrumento para potenciar la gobernabilidad; sino como la materia fecunda de la democracia que toma fuerza a través de los sujetos sociales y colectivos para intervenir y transformar el orden social, cultural y político.

La cuestión social, en la actualidad, nos presenta políticas sociales que oscilan entre la inserción y la integración; algunas orientadas a insertar a aquellos sujetos que han quedado por fuera del mercado laboral, de los grupos de consenso y de los sistemas de protección social; frente a otras políticas orientadas a resolver las demandas sociales a través de la integración, de la reconstrucción de vínculos y actitudes (tales como la solidaridad y la cooperación) que permitan alcanzar niveles deseables de cohesión social.

Sonia Fleury advierte sobre esta contradicción que encierra la categoría de análisis de la ciudadanía, ya que requiere de sujetos igualados a nivel formal, a través de la participación en el ejercicio de lo político; y a nivel del Estado, en el atributo de un conjunto de derechos positivos frente a ese Estado.

Por su parte Levin presenta una idea semejante de la siguiente manera:

“Sonia Fleury [...] Considera que la ciudadanía oculta relaciones de desigualdad propias de la existencia de clases sociales con la finalidad de garantizar y reproducir las condiciones de dominación social. El capitalismo, afirma, tiene necesidad de crear al ciudadano en tanto se equipararía, en términos jurídicos y políticos, al trabajador libre capaz de vender su fuerza de trabajo. En consecuencia, la relación de ciudadanía consolida las desigualdades de clase, situando a la igualdad en el plano estrictamente formal que impide modificar las diferencias de clase.”

(Levin, 2004)

Por esto el análisis de la ciudadanía en las políticas de formación y empleo entraña un desafío particular, ya que así como señalábamos alrededor de las representaciones sobre el Estado, también debemos ser cautelosos en la construcción de relatos y teorías que defendiendo la investigación y el análisis puedan perpetuar las formas de desigualdad existentes.

Los jóvenes como sujetos de las políticas de formación y empleo

Las políticas de formación y empleo son un campo de construcción social dentro del cual se ha redefinido, a través del tiempo, el concepto de empleo y educación, respondiendo a diferentes configuraciones y tipos de Estado. Representan mecanismos de intervención consensuados a partir de las tensiones de poder coexistentes en la esfera social que se dirimen alrededor de la noción de integración social. Las políticas públicas se entienden aquí como:

“(…) una toma de posición que intenta -o más precisamente dice intentar- alguna forma de resolución de la cuestión (...) De aquí que la toma de posición no tiene por qué ser unívoca, homogénea ni permanente. De hecho suele ser lo contrario (...) La política pública no constituye ni

un acto reflejo ni una respuesta aislada, sino más bien, un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas que, observadas en un momento histórico y en un contexto determinado permiten inferir la posición -predominante- del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad. (...) La intervención estatal supone tomar partido sea por acción u omisión. De lo anterior se desprende que otros actores -además del Estado- también toman posición frente a cuestiones que los afectan y cuyas consecuencias pueden influir considerablemente el proceso de resolución de las cuestiones y las futuras tomas de posición sobre las mismas.” (Oszlak y O’Donnell, 1981: 13)

En este mismo sentido, las políticas de juventud deberían ser aquellas que ofrecen respuestas a cuestiones ligadas a “los jóvenes”. Balardini (1999) expone:

“(...) es a partir de determinadas cuestiones que fueron ‘problematizándose’ socialmente que, desde el aparato estatal, comienzan a generarse acciones dirigidas a este sector de población, hasta derivar, posteriormente, en una diferenciación y especialización de un ámbito institucional de política pública que se ocupa, específicamente, de los temas propios de la fase del desarrollo humano llamada “juventud”. Y es a partir de la constitución de esta instancia estatal que comienza a hablarse propiamente de *políticas de juventud*.” (Balardini, 1999: 1)

En términos de Margulis (1996), podríamos decir que la juventud es una condición que se articula social y culturalmente en función de la edad, con la generación a la que se pertenece, con la clase social de origen, con el género y con la ubicación de la familia en el espacio social. Esto equivale a decir que existen diversos tipos de jóvenes que podrían caracterizarse por transitar distintas rutas de vida. Más precisamente Casal (2009) lo refiere de la siguiente manera:

“Las dos transiciones de los jóvenes (transición profesional y emancipación familiar plena) están constreñidas por el contexto social, por las elecciones del sujeto, por las probabilidades de resolución, por la acumulación de experiencias vitales significativas, por la proximidad de políticas sociales de transición, y obviamente por el origen social familiar (de ahí el trabajo del sociólogo en expresar las desigualdades sociales en las desigualdades de logro (constricción personal, constricción contextual y elección racional))” (Casal, 2009: s/n)

En este camino, lo que interesa es analizar cómo se ha dado respuesta a la problemática de la articulación entre formación y empleo en los jóvenes, a través de la política pública, entendiendo que las trayectorias laborales y educativas juveniles se caracterizan por ser cada vez más segmentadas, desarticuladas y discontinuadas. El vínculo que se construye entre educación y trabajo no tiene significaciones unívocas y no define con claridad el rol de los jóvenes en el mundo del trabajo.

A mediados de los '70 Argentina, junto con otros países de la región latinoamericana, experimenta un crecimiento de la desigualdad. En el marco del Consenso de Washington, se adelantaron procesos de flexibilización laboral, concentración y extranjerización de los ingresos, lo cual contribuyó al deterioro del segmento de la clase media y dadas las reformas estructurales que destruyeron la producción y el empleo, surgieron –en palabras de Daniel Arroyo– los “nuevos pobres”.

Es hacia los años '80 donde comienzan a surgir en distintos países latinoamericanos diversas estrategias frente al fenómeno del desempleo, el cual impactaba principalmente en los jóvenes. Se desarrollan así programas que tenían como objetivo promover la inserción laboral a través de la mejora de la “empleabilidad”, con la generación de cursos o capacitaciones orientadas a las demandas del mercado. Así mismo, se intentaron políticas sociales destinadas a la emergencia social, ejemplo de estas son los planes “Jefes y Jefas de Hogar”, las cuales se fueron transformando en intentos por revertir la situación engendrada en los '70; de esta forma se concretan: el “Plan Familias” y el “Seguro de Empleo y Capacitación”.

Hacia el final de los años noventa, surgieron varios programas de capacitación dirigidos a personas, especialmente jóvenes, con baja escolarización, con la concepción de que era el origen de la baja empleabilidad. “Ante el costo social del ajuste estructural el estado debía intervenir allí donde el mercado fallaba. Esta lógica asistencial fue funcional a un sistema económico excluyente, en el que la integración social amplia no formaba parte del modelo

societal” (Jacinto, 2008: 7). Caracterizadas por ser políticas focalizadas se pretendía el desarrollo de acciones compensatorias de los efectos del mercado, con el objetivo de “ayudar” a las víctimas del ajuste del modelo económico (Montaña y Levy, 2006).

Así, las propuestas en materia de política pública no han tendido a mejorar las condiciones laborales sino, unilateralmente, a fortalecer las capacidades individuales. Como explica Salvia, “no basta con ‘dotar’ a los individuos de ‘capitales’ sino que también hay que tener presente las posibilidades reales que tienen esos individuos para apropiarse de dichos capitales y movilizarlos en sus proyectos de vida (Salvia, 2006: 18).

Desde el año 2003 en adelante, las políticas laborales, en su diseño, han girado en torno a la capacitación laboral, la negociación colectiva y el diálogo social, la inspección laboral y la redistribución del ingreso mediante el aumento de salarios y jubilaciones (Montaña y Levy, 2006). Esto demuestra algunos cambios en los conceptos y significaciones que han marcado la construcción de las políticas sociales. El estado está reposicionando su lugar en la construcción y garantía de los derechos de ciudadanía en diversos espacios, tomando como ejes: la diversidad, la inclusión social, el trabajo, la ciencia, la tecnología y la educación. Las políticas sociales adquieren un nuevo enfoque basado en la persona como sujeto de derechos. Así mismo, las políticas de última generación serían aquellas que entrañen una mayor articulación intraestatal y multiactoral garantizando pisos mínimos de ingresos. Daniel Arroyo menciona tres puntos clave que deberían atender las nuevas políticas sociales:

“1. La extensión del salario familiar universal, que debe dar lugar a que esa asignación se extienda a todo el conjunto de la población. 2. La articulación entre lo social y lo económico. 3. La idea de que la política social tiene que ver con los derechos y los encadenamientos productivos.” (Arroyo, 2009: 114)

Bibliografía

Arroyo, D. (2009). *Políticas sociales: ideas para un debate necesario*. Argentina: La Crujía Ediciones.

- Balardini, S. (1999). *Políticas de juventud: conceptos y la experiencia argentina*. Revista de El Centro de Investigación y difusión poblacional. N°10, Viña del Mar, Chile.
- Bárcena, F. (1997). *El oficio de la ciudadanía. Introducción a la educación política*. Paidós.
- Bustelo, E. (2000). *Reflexiones acerca de los modelos de Política Social, en Hechos y Derechos*. Derechos económicos, sociales y culturales, N° 7, Buenos Aires: Subsecretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Casal J., et al. (2006). *Aportaciones teóricas y metodológicas a las sociología de la juventud desde la perspectiva de la transición*, en Revista Papers de Sociología, Universidad Autónoma de Barcelona, N° 79.
- Jacinto C. (2003). *Juventud, educación y trabajo en América Latina: dilemas y políticas*. 6° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, ASET, Buenos Aires, 13-16 agosto 2003.
- Jacinto C. (2008). *Políticas públicas, trayectorias y subjetividades en torno a la transición laboral de los jóvenes*, en Pérez Sosto (editor) “El Estado y la reconfiguración de las protecciones sociales”. Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella y Siglo XXI Editores.
- Levín, S. (2004). *Los debates en torno al concepto de ciudadanía en sociedades en transformación, en Mediações*. Revista de Ciências Sociais, Departamento de Ciências Sociais, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Estadual de Londrina, Brasil, Vol. 9, N° 2, diciembre de 2004.
- Margulis, M. (1996). *La juventud es más que una palabra*. Ensayo sobre cultura y juventud, Biblos, Buenos Aires.
- Marshall, T. H. (1998). *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza Editorial.
- Montaña, C. y Levy, E. (2006). *Reforma del Estado y políticas neoliberales*, en Garcés, Mario (coordinador) (2006), Democracia y Ciudadanía en el Mercosur, Programa Mercosur Social y Solidario. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Documento G.E. CLACSO. Vol. 4: Buenos Aires, Argentina.

Salvia A., De Souza A., Schmidt S., Sconfieza E. y Van Rapp V. (2006). *Los jóvenes pobres como objeto de políticas públicas, ¿una oportunidad para la inclusión social o un derrotero de manipulación y frustraciones?* Tercer Congreso Nacional de Políticas Sociales, Buenos Aires.