



**UNCUYO**  
UNIVERSIDAD  
NACIONAL DE CUYO



**FCPyS**  
FACULTAD DE CIENCIAS  
POLÍTICAS Y SOCIALES

# Territorialización de políticas activas de empleo y burocracias estatales

El caso de la implementación del Programa  
Enlace por las Oficinas de Empleo municipales  
en el Gran Mendoza, 2020-2022

**TESIS DE LICENCIATURA EN TRABAJO SOCIAL**

Mauro Augusto Castro Villafañe

**Directora:** Mgter. Lucrecia D'Agostino

**Co-directora:** Dra. Virgina Mellado

Mendoza, 2023

## Agradecimientos

*“Uno es historia,  
¿Qué hay para adelante?  
Caminos...”*

Sudeste, de Haroldo Conti

La culminación de una tesis de grado, y más aún de una carrera universitaria, conlleva necesariamente la proyección hacia el futuro, hacia lo que viene, tras la finalización de una etapa atravesada por sueños, alegrías, duelos, frustraciones, inquietudes, descubrimientos y tantas otras vicisitudes de un proceso con sus altas y bajas, pero que sin dudas es transformador y deja profundas marcas subjetivas. Pero también es el momento de mirar hacia el pasado y de detenerse a reconocer, aunque brevemente, a quienes hicieron posible encarar el camino de los estudios universitarios. Porque nada en nuestras vidas se realiza en soledad, sin Otrx que acompañe, cuide, contenga, motive, inspire.

En primer lugar, agradezco a mi familia, a mi madre Mónica, mi padre Horacio y mis hermanas, sin quienes nada es posible. Por el amor, el cuidado y la dedicación puesto en cada momento. A Vanina, por ser fuente de inspiración y lucha en la elección de ser trabajadorxs sociales.

A mis amigxs y compañerxs, actuales y pasados, que acompañaron los diferentes momentos de la carrera. En especial a mis compañerxs (y amigxs) del Colectivo de Trabajo Social, con quienes aprendí que la salida es siempre colectiva.

A tantxs profesorxs que me enseñaron a pensar lo social para así transformarlo, que me dieron un espacio para aprender, debatir, proponer, criticar y construir.

A mis directoras de tesis, Lucrecia y Virginia, por haberme acompañado en este proceso de tesis y por su dedicación y generosidad en las correcciones y devoluciones.

Finalmente, a la educación pública y a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, por haber abierto más puertas de las que hubiera creído. En este tiempo incierto, en el que lo público se encuentra en riesgo, la defensa de la Universidad Pública, Gratuita y Laica es una bandera por la cual vale la pena y es importante luchar.

# ÍNDICE DE CONTENIDOS

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>7</b>
<b>1. EL CONTEXTO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN .....</b>	<b>19</b>
1.1. LA EMERGENCIA SANITARIA DEL COVID-19 Y SU IMPACTO SOCIO-ECONÓMICO EN AMÉRICA LATINA Y ARGENTINA .....	20
1.2. POLÍTICAS DE SOSTENIMIENTO A LOS HOGARES Y A LAS EMPRESAS IMPLEMENTADAS EN ARGENTINA .....	26
1.3. EL IMPACTO DE LA PANDEMIA EN MENDOZA Y EL ROL DEL ESTADO PROVINCIAL .....	31
<b>2. PRESENTACIÓN DEL CASO EN ESTUDIO .....</b>	<b>40</b>
2.1. CARACTERIZACIÓN DEL PROGRAMA ENLACE .....	41
2.2. PERFIL POLÍTICO Y ECONÓMICO DEL GRAN MENDOZA .....	54
<b>3. MARCO TEÓRICO.....</b>	<b>60</b>
3.1. LAS TRANSFORMACIONES EN EL MUNDO DEL TRABAJO CONTEMPORÁNEO.....	61
3.1.1. <i>El trabajo en el centro de la cuestión social.....</i>	<i>61</i>
3.1.2. <i>Neoliberalismo y nueva cuestión social.....</i>	<i>66</i>
3.1.3. <i>Nuevas perspectivas sobre la informalidad laboral.....</i>	<i>70</i>
3.2. LA INTERVENCIÓN ESTATAL ANTE LAS PROBLEMÁTICAS DE EMPLEO .....	75
3.2.1. <i>Políticas públicas y burocracias estatales.....</i>	<i>75</i>
3.2.2. <i>Las políticas de empleo como capítulo de las políticas públicas.....</i>	<i>81</i>
3.2.3. <i>La implementación de las políticas públicas y de empleo en el nivel local .....</i>	<i>89</i>
<b>4. LAS POLÍTICAS DE EMPLEO EN LA ARGENTINA CONTEMPORÁNEA .....</b>	<b>94</b>
4.1. PERÍODO 1989-1999: VALORIZACIÓN FINANCIERA Y DESREGULACIÓN DE LAS RELACIONES LABORALES.....	96
4.2. PERÍODO 2003-2015: INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO .....	102
4.3. PERÍODO 2016-2019: NEOLIBERALISMO TARDÍO Y DESJERARQUIZACIÓN DE LA POLÍTICA DE EMPLEO .....	108
4.4. PERÍODO 2019-2022: REORGANIZACIÓN BUROCRÁTICA DE LOS PROGRAMAS DE EMPLEO .....	112
<b>5. METODOLOGÍA.....</b>	<b>125</b>
5.1. ENFOQUE TEÓRICO-METODOLÓGICO .....	125
5.2. UNIDADES DE ESTUDIO Y TÉCNICAS DE CONSTRUCCIÓN DE DATOS.....	127
5.3. PROCESO DE ANÁLISIS DE DATOS.....	132
5.4. PERFIL DE LAS/OS INFORMANTES ENTREVISTADAS/OS.....	134
<b>6. RESULTADOS .....</b>	<b>136</b>
6.1. EL PROGRAMA ENLACE: ACTORES E IMPLEMENTACIÓN .....	138

6.1.1.	<i>Los actores de la política de empleo en mendoza.....</i>	138
6.1.2.	<i>La creación del programa Enlace durante la pandemia.....</i>	151
6.1.3.	<i>Implementación del programa enlace y el rol de las Oficinas de Empleo .....</i>	159
6.2.	<b>SENTIDOS SOBRE EL PROGRAMA Y PRÁCTICAS DE LAS/OS AGENTES BUROCRÁTICAS/OS.....</b>	165
6.2.1.	<i>El círculo virtuoso de las políticas de empleo y la mejora de la empleabilidad .....</i>	166
6.2.2.	<i>Complementariedad de las políticas de empleo y tensión entre universalidad y focalización.....</i>	176
6.2.3.	<i>El empleo en la agenda pública: desafíos en la construcción de institucionalidad local .....</i>	192
6.3.	<b>PRINCIPIOS DE JUSTICIA Y CRITERIOS DE SELECCIÓN .....</b>	198
6.3.1.	<i>Los sujetos del Programa Enlace: diversidad de perfiles y prácticas en torno a la selección .....</i>	198
6.3.2.	<i>La construcción subjetiva de los sujetos: significaciones sobre la asistencia, el dinero y las certificaciones.....</i>	213
6.3.3.	<i>Los usos empresariales de los programas: imágenes sobre las empresas y principios de justicia de las/os agentes estatales .....</i>	221
6.4.	<b>MEDIACIONES PRESENTES EN EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE ENLACE.....</b>	235
6.4.1.	<i>Mediaciones institucionales.....</i>	237
6.4.2.	<i>Mediaciones sociales .....</i>	247
6.4.3.	<i>Mediaciones técnicas.....</i>	252
	<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>261</b>
	<b>REFERENCIAS.....</b>	<b>272</b>
	<b>NORMATIVAS CONSULTADAS.....</b>	<b>292</b>
	<b>FUENTES PERIODÍSTICAS .....</b>	<b>294</b>

## ÍNDICE DE TABLAS

<b>Tabla 1</b> Principales Indicadores del Mercado Laboral de Mendoza al Segundo Trimestre, Período 2019-2022 .....	38
<b>Tabla 2</b> Aporte Mensual para cada Participante del Programa Enlace, a Septiembre de 2022 .....	43
<b>Tabla 3</b> Evolución del Incentivo Económico y del Aporte Correspondiente a Provincia y a la Empresa en el Programa Enlace (de Agosto de 2020 a Septiembre de 2022) .....	45
<b>Tabla 4</b> Duración y Aportes del Gobierno de Mendoza en el Programa Enlazados, según Jornada Laboral y Antecedentes en el Programa Enlace .....	48
<b>Tabla 5</b> Listado de Leyes y Decretos Provinciales Relacionados con los Programas Ofrecidos por la Dirección General de Empleo y Capacitación Laboral (2020-2022).....	50
<b>Tabla 6</b> Programas de la Dirección General de Empleo y Capacitación (2020-2022) .....	51
<b>Tabla 7</b> Coaliciones Políticas Gobernantes en Departamentos del Gran Mendoza (2019-2023) .....	55
<b>Tabla 8</b> Producto Bruto Geográfico de la Provincia de Mendoza. Valor Agregado Bruto por Departamento. Año 2019 (En Miles de Pesos de 1993). Participación Porcentual del Departamento en el Total del Sector. ....	58
<b>Tabla 9</b> Producto Bruto Geográfico de la Provincia de Mendoza. Valor Agregado Bruto por Departamento. Año 2019 (En Miles de Pesos de 1993). Participación Porcentual del Departamento en el Total del Sector. ....	59
<b>Tabla 10</b> Principales Programas de Empleo Implementados en Argentina, 1993-2022.....	119
<b>Tabla 11</b> Entrevistas Semi-Estructuradas Realizadas Durante el Trabajo de Campo.....	130
<b>Tabla 12</b> Tipos de Datos Relevados durante el Trabajo de Campo .....	132
<b>Tabla 13</b> Oficinas de Empleo del Gran Mendoza y su Ubicación en los Organigramas .....	146
<b>Tabla 15</b> Máximo Nivel de Estudios Alcanzado por Población de 25 Años y Más, según Provincia. Año 2010. ....	185
<b>Tabla 16</b> Población de 15 Años y Más por Máximo Nivel Educativo Alcanzado según Departamento y Zona de Residencia. Mendoza. Año 2021. ....	187

## ÍNDICE DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> Principales Indicadores del Mercado Laboral de Mendoza al Segundo Trimestre. Años 2019-2022 .....	39
<b>Figura 2</b> Evolución del Incentivo Económico y del Aporte Correspondiente a Provincia y a la Empresa en el Programa Enlace (de Agosto de 2020 a Septiembre de 2022).....	44
<b>Figura 3</b> PBG de la Provincia de Mendoza, según Valor Agregado Bruto por Zona, Año 2019.....	57
<b>Figura 4</b> PBG de la Provincia de Mendoza, según Valor Agregado Bruto por Departamento, Año 2019 .....	57
<b>Figura 5</b> Organigrama Sintético de la Dirección General de Empleo y Capacitación Laboral .....	143
<b>Figura 6</b> Tipología de Servicios Públicos de Empleo, según Casalis (2012).....	148
<b>Figura 7</b> Círculo Virtuoso de la Política de Empleo en Mendoza .....	169
<b>Figura 8</b> Mediaciones Presentes en la Implementación del Programa Enlace .....	237

## INTRODUCCIÓN

La pandemia de Covid-19 impactó a escala planetaria, reavivando intensamente debates políticos y académicos en torno a las desigualdades socio-territoriales y al accionar del Estado en su combate. La cuestión del empleo no quedó exenta, en la medida en que la emergencia sanitaria expuso las múltiples vulnerabilidades a las que son sometidas/os aquellas/os trabajadoras/es que se desempeñan en ámbitos informales, así como las dificultades y barreras a las que se enfrentan durante la búsqueda de un empleo.

Vale señalar que estas problemáticas no tuvieron su génesis con la pandemia sino que son estructurales al modo de producción capitalista y se ven reforzadas durante el contexto de ofensiva neoliberal en curso. En nuestras sociedades, el trabajo ocupa una dimensión fundamental aunque contradictoria: por un lado, es productor y reproductor de desigualdades económicas y de segmentación social, por el otro, otorga protecciones, seguridades e identidades colectivas.

En este marco, tener o no un empleo amparado en regulaciones normativas determina el acceso efectivo o restringido a derechos sociales y a la condición de ciudadanía. Por lo tanto, en países como los latinoamericanos en los cuales persisten una mayoría de trabajos informales y/o precarios, los sujetos se ven fragilizados y vulnerabilizados, despojados de soportes colectivos y redes de contención. En este sentido, la pandemia visibilizó tal situación ya que desnudó las amplias capas de población que –a través de las diferentes clases sociales y con interseccionalidades en términos de género, edad y raza– conviven con la incertidumbre cotidiana, en los márgenes de las promesas seculares de estabilidad salarial y solidaridad colectiva.

En este escenario, el Estado ocupa un rol central en la construcción de políticas económicas y sociales destinadas a intervenir en las rigideces del mercado laboral, la generación de puestos de trabajo, la dinamización de la economía, la protección y cobertura de las/os trabajadoras/es y su adaptación como oferta laboral frente a la demanda de las unidades productivas. Nuevamente, la pandemia obligó a reforzar este compromiso del Estado en su papel interventor, y como interlocutor entre trabajadoras/es y empresas.

Por supuesto, la tarea no es sencilla: junto con los vaivenes macroeconómicos y las relaciones de fuerza internacionales y nacionales, la política pública debe posicionarse ante actores drásticamente heterogéneos, con intereses y racionalidades contrapuestas. A esto se suma la complejidad misma del Estado como actor y sus burocracias, tensionadas por factores de orden político, técnico y simbólico.

En este contexto de urgencia, los Estados nacional, provinciales y municipales intentaron morigerar los efectos de la crisis pandémica mediante un espectro de políticas de diverso signo orientadas al sostenimiento material de unidades domésticas y productivas. Además de las políticas asistenciales y de transferencias directas, otras intervenciones tomaron fuerza de la coyuntura para posicionarse como alternativas. En la provincia de Mendoza, se desplegaron dos grandes iniciativas en este sentido: por un lado, “Mendoza Activa”, que pronto se convirtió en una política emblema del gobierno radical, y por otro lado, un paquete de programas destinados a fomentar el empleo y mejorar la empleabilidad, bajo el supuesto de que el entrenamiento laboral posibilita la inserción genuina en el mercado de trabajo.

En la presente tesis se analiza esta última iniciativa, el Programa de Entrenamiento Laboral Certificado (Enlace), lanzado en agosto de 2020 por el Ministerio de Economía y Energía de la provincia de Mendoza. En particular, se pretende conocer el modo en que fue implementado por las Oficinas de Empleo municipales del Gran Mendoza, proponiendo

indagar las perspectivas de las/os agentes burocráticas/os encargadas/os del proceso de territorialización del programa, esto es, los sentidos y las prácticas de los actores estatales al momento de implementar una política provincial en el nivel local.

El interés en este programa se debe a que “Enlace” constituye una política activa de empleo actual, aún en ejecución (2020-2023), y que fue creado en un contexto particular, marcado por la condición de emergencia sanitaria suscitada durante el momento más duro de la crisis del Covid-19. Sin embargo, el foco de esta investigación no se agota solo en el análisis programático, sino que responde a un problema teórico de mayor abstracción: la pregunta por cómo el Estado interviene ante las demandas sociales y la forma en qué las burocracias materializan y concretizan las políticas públicas a nivel territorial, en un campo complejo de mediaciones, prácticas y sentidos; temáticas de amplia relevancia para el Trabajo Social en tanto profesión especializada en la intervención social y la resolución de problemas sociales.

Es por esto que el presente trabajo de investigación busca analizar el proceso de implementación del Programa Enlace. Los interrogantes que guían el desarrollo del estudio procuran dar cuenta del proceso de territorialización de la política pública en el ámbito local, poniendo el foco en las miradas de las/os agentes burocráticas/os pertenecientes a las Oficinas de Empleo de los municipios del Gran Mendoza ¿Cuáles son las concepciones que estos actores presentan sobre el programa, su implementación y los/as sujetos destinatarios/as? ¿Qué principios de justicia operan en el momento de seleccionar a los/as beneficiarios/as de la política? ¿De qué manera esos sentidos orientan y configuran las prácticas de los/as agentes encargados/as de la implementación del programa? ¿Qué vínculos establece la Oficina de Empleo con otros actores estatales y no estatales para la implementación del programa? En conclusión: ¿De qué modos se desarrolla el proceso de territorialización de una política de empleo provincial, en este caso el Programa Enlace, a

través de las Oficinas de Empleo en el Gran Mendoza, teniendo en cuenta los sentidos y las prácticas de las/os agentes burocráticas/os encargados/as de su implementación, durante el período 2020-2022?

La relevancia del estudio propuesto radica en su contribución al análisis de las burocracias estatales en el ámbito de los gobiernos locales, claves en los procesos de implementación de las políticas públicas. Estos actores no se limitan simplemente a “bajar” los programas neutralmente, sino que inciden en ellos en función de sus sentidos y representaciones. Benjamín Revuelta Vaquero denomina a este tipo de análisis de políticas públicas como “bottom-up”, en contraposición a los enfoques “top-down”. Según el autor, “la investigación se construye de abajo hacia arriba, analizando en cada nivel la capacidad para afectar el comportamiento de la política y los recursos necesarios para alcanzar los objetivos. Este diseño retrospectivo sostiene que el comportamiento de los burócratas de menor nivel puede desviar las intenciones de los burócratas de alto nivel” (Revuelta Vaquero, 2007, p. 146). Por lo tanto, la comprensión de las intervenciones de los/as agentes burocráticos “de calle” aporta al entendimiento de las mediaciones que facilitan, alteran u obstaculizan la ejecución de las políticas y sus resultados.

Por otro lado, se destaca la novedad que representa el caso en estudio, el Programa Enlace, por tres motivos. Primero, es una política relativamente nueva, implementada en agosto de 2020, que sigue vigente. Incluso se puso en marcha una continuidad del programa en julio de 2021, a través del programa Enlazados, siendo la punta de lanza para una batería de programas de empleo provinciales. Debido a su creación reciente, no ha sido abordado en estudios anteriores.

Segundo, el Programa se originó en un contexto particular, marcado por la emergencia sanitaria, la caída de la actividad económica y el recrudecimiento de problemáticas estructurales del país como lo son el desempleo y la precarización laboral. En

estas condiciones, las políticas activas de empleo cobraron mayor relevancia social ya que son destacadas discursivamente por los actores políticos como una estrategia indispensable para la “reactivación económica” y la generación de “empleo genuino”.

Por último, es de interés que Enlace sea un programa provincial, ya que existe una amplia cantidad de estudios en la literatura que abordan las líneas de intervención desarrolladas a nivel nacional, particularmente desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social o el Ministerio de Desarrollo Social. Por el contrario, son escasas las investigaciones concernientes a programas de empleo provinciales.

En definitiva, el objetivo general que estructura esta tesis consiste en analizar el proceso de territorialización del Programa Enlace, a través de los sentidos y las prácticas de las/os agentes burocráticas/os encargados/as de su implementación, en las Oficinas de Empleo municipales del Gran Mendoza durante el período 2020-2022.

A su vez, se consideran cuatro objetivos específicos que permiten dar cuenta del objetivo general:

1. Caracterizar el Programa Enlace, la experiencia de su implementación, las/os agentes burocráticas/os ejecutantes y sus sujetos destinatarios/as.
2. Reconocer las concepciones que presentan las/os agentes burocráticas/os sobre el Programa, y la manera en que esos sentidos orientan y configuran sus prácticas.
3. Identificar los principios de justicia que operan en el momento de seleccionar a las/os destinatarias/os del programa.
4. Determinar las principales mediaciones institucionales, sociales y técnicas que intervienen en las distintas etapas del proceso de territorialización del programa.

Al adoptar este proyecto un enfoque de naturaleza cualitativo, no se elaborarán hipótesis cuyo propósito sea su ratificación o rectificación empírica. Como sugieren Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio (2014), en las investigaciones

cualitativas las hipótesis cumplen otro papel, siendo planteadas como construcciones “generales, emergentes, flexibles y contextuales, que van afinándose, ya que se adaptan a los datos, primeros resultados y avatares del curso de la investigación” (p. 365). En consonancia, Bassi (2015, p. 380) señala que las hipótesis funcionan como “declaración teóricamente fundada de expectativas”.

De acuerdo con esta perspectiva sobre la construcción de hipótesis, se explicitan a continuación los supuestos y/o anticipaciones que funcionan como tentativas de respuesta a las preguntas de investigación, en la medida en que sirven de guía para el desarrollo del estudio.

En principio, se considera que, al analizar las concepciones de los/as burócratas estatales, se observe un contínuum de sentidos entre representaciones, orientadas ya sea por lógicas meritocráticas e individualizantes, u otras que, por el contrario, realcen la condición de sujeto de derechos de los/as destinatarios/as. Por lo tanto, las prácticas de los/as agentes estatales encargados/as de la implementación del programa sólo pueden ser entendidas a partir de la comprensión de sus representaciones.

En torno a los principios de justicia, se ponen en juego una gama de elementos: aspectos normativos, centrados en los requisitos formales del programa; lineamientos construidos en el nivel provincial; criterios vinculados a la autonomía del municipio; y una dosis de discrecionalidad detentada por los equipos técnicos de las Oficinas de Empleo.

Por último, para poder implementar el Programa, las Oficinas de Empleo establecen vínculos con otros actores estatales (áreas municipales, dirección provincial) y no estatales (sindicatos, empresas, organizaciones territoriales). Estos agentes funcionan como mediadores de la política, cumpliendo un rol central en diferentes etapas de su implementación, aunque con diverso grado de coordinación inter-institucional.

El trabajo de investigación implicó la construcción de una perspectiva teórica interdisciplinaria, con elementos provenientes de los campos del Trabajo Social, la Sociología, la Ciencia Política y la Antropología. Se retomaron dos grandes líneas de antecedentes: primero, una gama de estudios vinculados a las políticas de empleo, y segundo, aquellos enfocados en la burocracia estatal y la gestión pública local.

En primer lugar, desde la irrupción del “paradigma de activación” en el escenario de las políticas públicas en la década de los ’90, el Estado ha diseñado una batería de programas de empleo tendientes a la reducción de la desocupación. Estas políticas han sido ampliamente estudiadas desde diferentes recortes teóricos, empíricos, espaciales y temporales.

Se destacan los trabajos del Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL), principalmente la serie de volúmenes “Empleo, desempleo y políticas de empleo”. En estos textos, se realiza un exhaustivo recorrido histórico y comparativo de los programas de empleo a través de diferentes regímenes de gobierno y en relación a los modelos económicos dominantes y las recomendaciones de organismos internacionales (Neffa y Brown, 2011a, 2011b; Neffa, Brown y López, 2012; Neffa, 2012; Bantár, Brown y Neffa, 2015).

A su vez, se observa la presencia de un grupo de investigaciones que han procurado analizar las políticas de empleo de acuerdo a las transformaciones entre los modelos de Estado implementados desde la década de los ’90 hasta la actualidad. La suposición base de estos estudios considera que las transformaciones en las lógicas políticas y de gestión predominantes inciden y modifican las políticas públicas existentes. Estos trabajos, de corte comparativo, se preocupan por las continuidades y rupturas entre los programas en términos de articulación, lineamientos, objetivos, presupuesto y orientación ideológica (Brown, 2012; Reiri, 2020)

Por otra parte, se reconocen investigaciones centradas en el análisis de los aspectos programáticos de la implementación de las políticas y de la capacidad de gestión de los

organismos intervinientes. Se destacan los trabajos de Scofienza (2017) en torno a los programas de intermediación laboral, Escalada (2018) y Casalis (2013) sobre las Oficinas de Empleo y el desarrollo del Servicio Público de Empleo en Argentina, Giayetto y Natali (2017) sobre el impacto territorial en el mercado de trabajo local, y Ledesma (2017) en torno a la noción de diálogo social en la implementación de políticas de formación profesional.

Otras investigaciones analizan la ejecución de iniciativas específicas, en especial aquellas destinadas a la inserción laboral de jóvenes, por lo que un programa ampliamente investigado es el Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, debido a su amplitud temporal (2008-2022). Trabajos como los de Del Carmen Alvarado (2012) analizan su dimensión técnico-administrativa y la contradicción entre los objetivos de la política y las posibilidades de implementación efectiva, Forteza (2012) se centra en la relación entre gobiernos provinciales y municipales en la ejecución de la política, mientras que Barbetti y Pozzer (2014) estudian las prácticas de entrenamiento laboral en espacios de trabajo. También se observan trabajos dedicados a experiencias de programas de empleo provinciales, en Buenos Aires (Suárez, 2017), Tucumán y San Juan (Grané, s/f) y Santa Fe (Vergara y Colombo, 2018). A su vez, otras/os autoras/es como Bampi (2015), Gutiérrez y Assusa (2015) y Roberti (2018) se interesan por las trayectorias laborales y/o domésticas de los sujetos de las políticas, y el entrelazamiento de unas con otras desde la utilización de enfoques biográficos.

Además de la implementación de los programas, las/os investigadoras/es se han interesado por el contenido ideológico de ellos y sus límites en términos de impacto real. Pozzer (2019) observa que las intervenciones recaen principalmente sobre la individualización y el mejoramiento de la empleabilidad en detrimento de la generación de empleo. Atucha y Labruné (2011) evalúan con mirada crítica el concepto de empleabilidad y reconocen los límites de la capacitación y formación laboral para la inserción genuina. Cena (2014) señala la creciente individualización y responsabilización de los sujetos en estas

políticas, lo que correspondería a un diagnóstico del desempleo como problema localizado en el déficit de las capacidades individuales.

En esta línea crítica hacia el concepto de empleabilidad y su lugar en los procesos de subjetivación a través de las políticas públicas, son ineludibles los trabajos de Assusa y Brandán (2014), Gutiérrez y Assusa (2015) y Assusa (2015). Así mismo, Quattrini y Severo (2016) incorporan la dimensión de la construcción de corporalidades y sensibilidades en el abordaje de estas políticas. Además, un grupo de investigadoras se han centrado en el enfoque de género de estos programas, analizando las barreras que enfrentan las mujeres en el acceso a la inserción laboral genuina y la necesidad de políticas críticas de los estereotipos de género tradicionales (Bonardo, 2007; Tizziani, 2014; Millenaar, 2017).

Por último, interesan aquellos trabajos que plantean la problemática de la burocracia estatal, así como diferentes aspectos de la implementación de las políticas públicas y de la gestión local. En este sentido, los aportes seminales de Lipsky (1969) sobre las burocracias de calle son centrales en el análisis de las/os agentes estatales encargadas/os de la ejecución local de los programas. El rol de las burocracias y sus márgenes de acción está también presente en el estudio sobre Asignación Universal por Hijo de Arcidiácono (2017), quien analiza los múltiples encuentros entre “arreglos institucionales, los niveles decisorios del Estado, la apropiación por parte de las burocracias y los propios receptores” (p. 150).

Por otra parte, Perelmiter (2015) analiza los principios de justificación en las intervenciones sociales y los dilemas de justicia presentes en el accionar cotidiano del Estado. Estas temáticas son retomadas por Vommaro (2017) con el concepto de economía moral en su análisis sobre las/os receptoras/es de políticas sociales.

Del mismo modo, Escalada (2019) se interesa por la gestión local de las políticas de empleo, a través del estudio de las Oficinas de Empleo en Entre Ríos, con el objetivo de analizar los sentidos y las prácticas de trabajo presentes en las/os burócratas encargadas/os de

la implementación de los programas. El autor enfatiza la necesidad de comprender los procesos de territorialización de las políticas nacionales a través de los sentidos, perspectivas, acciones y tensiones que surgen entre los actores territoriales. De esta manera, Gabrinetti (2014) también se interesa por las percepciones de los diversos sujetos involucrados en la implementación de los programas de empleo (destinatarios/as y agentes técnicos y profesionales), así como Roberti (2016) centra su mirada en las articulaciones entre actores e instituciones y las lógicas político-institucionales contendientes.

Finalmente, el período 2020-2021 estuvo atravesado por el impacto de la pandemia, que modificó sustancialmente los modos de intervención estatal. Sobre esto, Arcidiácono y Perelmiter (2021) destacan los efectos en torno a la organización cotidiana del trabajo asistencial, la dimensión simbólica de la autoridad del Estado y la centralidad de los mediadores sociales para el funcionamiento efectivo de las políticas.

Se destaca así mismo el estudio coordinado por Mariana Heredia (2022), en el marco de los proyectos PISAC COVID-19, que involucró la participación de diez nodos científicos en el relevamiento de ocho aglomerados urbanos. Esta investigación tuvo como objetivo el relevamiento, caracterización y análisis de las principales políticas de sostenimiento a los hogares y empresas que intentaron dar respuesta a la crisis del Covid-19 durante el 2020, en los niveles nacional, provincial y municipal; así como identificar a las principales mediaciones presentes en tales políticas. El análisis del aglomerado Gran Mendoza fue coordinado por el Instituto de Ciencias Humanas, Sociales y Ambientales (INCIHUSA-CONICET).

La tesis resultante se estructura en siete capítulos. En el primero de ellos, se contextualiza el marco socioeconómico suscitado por la pandemia del Covid-19, con particular énfasis en los efectos sobre el mercado de trabajo y las políticas implementadas

para reducir la crisis. Se pretende ubicar al Programa Enlace en este contexto más amplio, recorriendo brevemente aspectos relevantes a escala regional, nacional y provincial.

El segundo capítulo presenta al caso de estudio en cuestión, el Programa Enlace, reseñando sus principales características, objetivos y lineamientos, así como también describiendo las líneas de intervención que nuclea la Dirección General de Empleo y Capacitación, organismo responsable por el mencionado programa. A su vez, se caracteriza el aglomerado urbano del Gran Mendoza, referencia espacial de esta investigación, describiéndose brevemente su perfil político y económico.

El tercer capítulo se compone del marco teórico de la tesis, presentándose aquellas vertientes teóricas que sustentan el diseño de la investigación. En primer lugar, se parte de la problemática del empleo y su lugar en la cuestión social clásica y contemporánea, describiendo al trabajo como componente fundamental de la sociedad salarial del siglo XX, en tanto promotor de derechos sociales y protecciones colectivas. Luego, se reseña el impacto de la globalización y el neoliberalismo en el mundo del trabajo, con la consecuente profundización de procesos masivos de desempleo y precarización laboral. Finalmente, se introducen diferentes aproximaciones teóricas en torno a la informalidad laboral, desde categorías empleadas por organismos internacionales como así también corrientes teóricas producidas en la academia latinoamericana.

Tras haber presentado la problemática del trabajo y del empleo actual, se analiza el rol del Estado en su intervención a través de las nociones de política pública y burocracia estatal. Se pretende tomar distancia de una conceptualización verticalista del Estado para recuperar aquellas aproximaciones que reconocen su carácter complejo en tanto amalgamado de actores, instituciones, intereses y objetivos. De esta forma, las burocracias representan la dimensión concreta del Estado, como responsables de la aplicación de las políticas públicas. Luego, se clarifica el concepto de políticas de empleo, para distinguirlas de otros tipos de

políticas, y en particular, se profundiza sobre uno de sus elementos centrales: la noción de empleabilidad. Cerrando el marco teórico, se rescatan categorías en torno a la implementación de las políticas públicas, principalmente desde aquellos enfoques que significan la importancia de los actores, prácticas y representaciones en la construcción cotidiana de la intervención estatal.

El capítulo cuarto está dedicado a reconstruir históricamente las políticas de empleo en Argentina, indicando los principales programas desarrollados desde 1990 hasta la actualidad, así como sus objetivos y características. Se procura destacar el proceso de institucionalización de las políticas de empleo así como las principales continuidades y rupturas entre los períodos analizados, con el objetivo de enmarcar al Programa Enlace en el contexto más amplio de las discusiones sobre el campo.

En el quinto capítulo se explicita la metodología del estudio, clarificando aquellos aspectos del diseño que refieren al enfoque empleado, las técnicas de construcción y análisis de datos, así como las fuentes e informantes relevados. Luego, en el sexto capítulo se recogen los principales resultados de la investigación, estructurados a través de los cuatro objetivos específicos mencionados con anterioridad.

Por último, se desarrollan las conclusiones de la tesis, con las cuales se espera contribuir con aportes e interrogantes vinculados al campo de las políticas públicas y de empleo. Así mismo, se identifican núcleos problemáticos en torno al Trabajo Social, en tanto disciplina de las Ciencias Sociales que guarda especial relación con la intervención social y la implementación de políticas sociales territoriales.

## **1. EL CONTEXTO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN**

En este primer capítulo, se recorren los efectos que la pandemia de Covid-19 provocó en diferentes aspectos de la vida social y económica, así como algunas iniciativas que los Estados presentaron para abordar el contexto de emergencia sanitaria. El objetivo es poder ubicar situacionalmente el surgimiento del programa en estudio, así como lo sucedido con el empleo y las principales variables del mercado laboral. La tarea de contextualizar es relevante dado que posibilita anclar empíricamente al objeto de estudio, y reconocer su significación en una escala de mayor amplitud.

En este sentido, se plantean una serie de interrogantes a escala regional, nacional y provincial, que den cuenta de los aspectos más relevantes de la coyuntura. ¿Cómo era la situación socio-económica pre-pandemia? ¿Cómo impactaron las medidas de aislamiento y distanciamiento social en la actividad económica? ¿De qué manera se reflejó esto en el mercado laboral y en los ingresos de las personas? ¿Qué políticas públicas se motorizaron y cómo se desplegaron para aminorar los efectos recesivos de la crisis? ¿De qué manera se inició la recuperación económica? Se observa que, si bien cada escala presenta sus especificidades, se reprodujeron a grandes rasgos dinámicas similares: el impacto económico afectó preferencialmente a los sectores más vulnerables sin acceso a protección social, mientras que los efectos a nivel de empleo tanto formal como informal fueron drásticos. La recuperación económica, por su parte, se dio principalmente gracias al crecimiento del empleo informal.

El capítulo se estructura en tres partes. Primero, se presentará sintéticamente la situación de América Latina y Argentina, con mayor énfasis en datos referidos al mercado de

trabajo y a los ingresos de la población. Segundo, se analizan las principales medidas recomendadas por organismos internacionales, así como las dos grandes políticas implementadas en Argentina durante 2020: el Ingreso Familiar de Emergencia y el programa de Asistencia al Trabajo y la Producción. Por último, se considera necesario trasladarse a la provincia de Mendoza, y referir las particularidades acaecidas en torno a la pandemia así como las iniciativas puestas en marcha por el gobierno provincial, brindando el marco de creación del Programa Enlace.

### 1.1. LA EMERGENCIA SANITARIA DEL COVID-19 Y SU IMPACTO SOCIO-ECONÓMICO EN AMÉRICA LATINA Y ARGENTINA

Tras la declaración del estado de pandemia por parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS) el 11 de marzo de 2020, el presidente Alberto Fernández anunció ocho días después el decreto n° 297/2020 de necesidad y urgencia (DNU), a partir del cual Argentina comenzó una etapa de Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO)<sup>1</sup>.

Con el fin de disminuir la propagación del virus Covid-19, se restringió la circulación de personas y de las actividades económicas con excepción de aquellas consideradas “esenciales”<sup>2</sup>. Tales medidas, aunque necesarias para contener al máximo posible las

---

<sup>1</sup> Aunque las medidas iniciaron en febrero con el control de pasajeros/as provenientes del exterior y se reforzaron al detectarse el primer caso en territorio nacional el 3 de marzo. Previo a la declaración del ASPO, se cerraron las fronteras internacionales, se suspendieron los eventos masivos, se otorgaron licencias a trabajadores/as mayores de 60 años, entre otras medidas (Taruselli, Aveleyra y Haddad, 2020).

<sup>2</sup> El artículo 6 del decreto estableció que las actividades esenciales frente a la emergencia incluían una lista de 25 excepciones, entre las que se encuentra el personal de Salud, Fuerzas de seguridad, Fuerzas Armadas, actividad migratoria, servicio meteorológico nacional, bomberos y control de tráfico aéreo; personal de los servicios de justicia de turno; personas afectadas a la atención de comedores escolares, comunitarios y merenderos; servicios de comunicación audiovisuales, radiales y gráficos; obra pública; supermercados, comercios minoristas, farmacias, ferreterías, veterinarias, provisión de garrafas; industrias de alimentación, de higiene personal y limpieza, de equipamiento médico, medicamentos, vacunas y otros insumos sanitarios, agropecuaria y de pesca, telecomunicaciones, mantenimiento de los servicios básicos (agua, electricidad, gas, comunicaciones, etc.) y atención de emergencias; transporte público de pasajeros y de mercaderías; petróleo, combustibles y gas; reparto a domicilio; servicios de lavandería, servicios postales y de distribución de paquetería; servicios bancarios; entre otros. Posteriormente, se realizaron una serie de ampliaciones de estas actividades a través de múltiples resoluciones y decretos publicados en el Boletín Oficial.

consecuencias sanitarias de la pandemia, impactaron fuertemente en la situación socioeconómica del país.

Tanto en Argentina como en toda América Latina y el Caribe, las desigualdades estructurales preexistentes fueron determinantes, en tanto la pandemia impactó exponiendo, visibilizando y profundizando los ya altos niveles de pobreza e indigencia, la fragmentación del mercado de trabajo, la segregación y déficit habitacional, y las disparidades regionales. Un informe especial de la CEPAL publicado en mayo de 2020 alertaba sobre el crecimiento de la pobreza y la pobreza extrema en la región, debido a la caída del PBI y el aumento del desempleo. El mismo trabajo estimaba que la pandemia provocaría mayores niveles de desigualdad, erosionando los logros en materia socioeconómica obtenidos durante el denominado “ciclo posneoliberal” (CEPAL, 2020). Un documento posterior señalaba que las vulnerabilidades estructurales explicarían el fuerte impacto sanitario, social y económico del Covid-19 en América Latina: las estimaciones indicaban que, además de aumentar la pobreza y pobreza extrema, disminuirían los estratos medios, crecería el déficit habitacional cualitativo por pérdida de servicios básicos y se intensificarían las desigualdades de género intra-familiares (Filgueira, Galindo, Giambruno y Blofield, 2020).

En relación al mercado laboral, la alta fragmentación del mismo y el fuerte peso de la informalidad en los empleos de la región se constituyeron en causas directas del incremento de las desigualdades laborales. Álvarez, Brassiolo y Toledo (2021) observaron que, si bien previo a la pandemia los índices de desocupación en América Latina estaban en descenso, las tasas de informalidad asalariada (trabajadoras/es que no generan aportes de seguridad social) se mantuvieron elevadas, rondando el 43% en promedio, llegando al 60% en jóvenes entre 15 y 24 años y en trabajadores/as con educación secundaria incompleta, y representando el 86% de trabajadores/as en el quintil más bajo de ingresos. A su vez, más de la mitad del total de ocupadas/os trabajaban en empresas de menos de 5 trabajadoras/es, eran trabajadoras/es

independientes no profesionales y trabajadoras/es familiares sin remuneración, siendo de 30% el porcentaje correspondiente a cuentapropistas (Álvarez, Brassiolo y Toledo, 2021).

El shock económico de la pandemia implicó una pérdida sustancial de puestos de trabajo, lo que se vio reflejado en un aumento de la tasa de desempleo. De acuerdo a Benza y Kessler (2021, p. 147), “las mayores pérdidas de empleo se han registrado en las actividades de contacto más intensivo y que experimentaron más restricciones por las medidas de prevención de los contagios”. Otras ramas de actividad, en particular las denominadas “esenciales”, fueron menos afectadas al no haberse visto interrumpidas, mientras que sectores como el farmacéutico, el comercio electrónico y el tecnológico se vieron favorecidos por el aumento de demanda sanitaria y las medidas de aislamiento social. A su vez, el impacto fue mayor en las microempresas y PyMES, lo que podría traducirse en la tendencia a una mayor concentración económica (Benza y Kessler, 2021). Como característica particular de esta crisis, la pérdida de empleo formal no se trasladó al engrosamiento del empleo informal, en la medida en que éste sufrió una reducción aún mayor (Álvarez, Brassiolo y Toledo, 2021). Por otro lado, la caída en los ingresos laborales respondió a la pérdida de empleos, a las suspensiones laborales (con menores ingresos), a la reducción de las horas trabajadas y a acuerdos de reducción de salarios (Weller, Gómez Contreras, Caballero y Ravest Tropa, 2020).

Así mismo, el impacto de la crisis económica y social no fue igual para todos los grupos poblacionales. De acuerdo con la CEPAL (2021), los sectores más desprotegidos fueron también los más golpeados: trabajadores/as informales, jóvenes, mujeres, personas con bajo nivel educativo, personas afrodescendientes y migrantes<sup>3</sup>. Las mujeres presentan

---

<sup>3</sup> No obstante, mientras se empobrecía una gran parte de la población mundial, inversamente se observó un mayor enriquecimiento por parte de la clase millonaria. Un informe de OXFAM (2021, p. 24) señala que “la riqueza de los millonarios ha experimentado un crecimiento enorme a nivel mundial: 3,9 billones de dólares tan solo entre el 18 de marzo y el 31 de diciembre de 2020. Actualmente, la fortuna conjunta de este grupo de personas asciende a un total de 11,95 billones de dólares, una cifra equivalente a la movilizadora por los

mayores niveles de precariedad laboral y se desempeñan en ocupaciones informales en mayor proporción que los hombres, además de tener más representación en sectores turísticos y en servicios de cuidados como los sectores salud y educación. De la misma manera, las trabajadoras domésticas remuneradas se encontraron entre las ocupaciones más desprotegidas frente al escenario de incertidumbre acaecido. En cuanto a las/os trabajadoras/es informales, la falta de cobertura de seguridad social las/os expuso ante la pérdida de ingresos monetarios y de la capacidad de consumo (Filgueira, Galindo, Giambruno y Blofield, 2020). En este sentido, cabe resaltar que la crisis de Covid-19 impactó deteriorando las condiciones de los hogares en situación de pobreza extrema y pobreza (población para la que existía un piso de políticas de asistencia y protección social) y en estratos medios que perdieron su fuente de ingreso laboral pero no eran receptores tradicionales de políticas focalizadas.

Las características hasta aquí descritas sobre la región tienen su correlato en el caso específico de Argentina. Al igual que otros países latinoamericanos, este país presentaba dificultades económicas y sociales anteriores a la aparición del Covid-19, en un escenario de desaceleración económica e inflación anual acumulada del 50% en 2019. Tal como indican Alzúa y Gosis (2020, p. 8), “en el cuarto trimestre de 2019, el desempleo era del 8,9 % y el subempleo del 13,1 %. La pobreza fue del 35,5 % en el segundo semestre de 2019, mientras que en 2019 los salarios aumentaron un 40,9 %, muy por debajo de la inflación. Las perspectivas económicas ya eran sombrías, y dependían en gran medida de los resultados de la renegociación de la deuda soberana”. Cabe señalar que, en 2018, el FMI había otorgado al gobierno de Mauricio Macri un préstamo por USD 57.000 millones.

Para efectos de este escrito, interesa en particular resaltar las condiciones del mercado de trabajo y el impacto de la pandemia en las relaciones e ingresos laborales, en la medida en

---

Gobiernos del G20 en la respuesta a la pandemia. Tan solo tres de las 50 personas más ricas del mundo han visto reducida su fortuna durante este período, con unas pérdidas conjuntas de 3000 millones de dólares”.

que las/os trabajadoras/es informales y desocupadas/os son quiénes se ven más afectadas/es ante las crisis económicas<sup>4</sup>.

De acuerdo con Arcidiácono y Gamallo (2020), el crecimiento del empleo formal ya estaba estancado con anterioridad a la pandemia, mientras que el empleo no registrado se mantenía elevado y la tasa de desempleo llegó al 10,4% en el primer trimestre de 2020. Con la intención de proteger el empleo formal, a días de iniciar el ASPO (31/03/2020) el Poder Ejecutivo Nacional publicó el Decreto N° 239/2020, que prohibió los despidos sin justa causa y por las causales de falta o disminución de trabajo y fuerza mayor. Esta medida se sumó a las ya iniciadas en el año 2019, con la declaración de la emergencia pública en materia ocupacional y la disposición del derecho a la doble indemnización ante los despidos sin causa justa (Decreto N° 34/2019). Incluso con estas tempranas intervenciones, los guarismos mencionados crecieron a partir de la declaración del ASPO. La desocupación se incrementó notablemente (del 10,4% en el primer trimestre al 13,1% en el segundo), sumado a la drástica caída del nivel de actividad (de 47,1% a 38,4%), lo que provocó un efecto desaliento en trabajadoras/es que buscaban empleo, transitando de la actividad a la inactividad (Campana y Ferrari Mango, 2021).

En consonancia, los datos del Informe 2020 del Observatorio Laboral, perteneciente al Instituto Multidisciplinario del Trabajo y la Producción (2021) de la Universidad Nacional de Cuyo, reflejan números similares. Durante el 2020, en la Argentina el desempleo creció hasta 11,5%, continuó la caída de empleo formal, se frenó la expansión de monotributistas y el empleo privado sufrió una retracción.

---

<sup>4</sup> Los efectos de la pandemia impactaron transversalmente en todas las esferas de la vida social. Benza y Kessler (2021) destacan los desafíos acaecidos en los sistemas sanitarios, educativos y de cuidados. Assusa y Kessler (2020) incorporan las discusiones sobre el rol de las fuerzas de seguridad, las instituciones de encierro y la conectividad como mediación de acceso a derechos. Un informe de la Organización de las Naciones Unidas describe el impacto específico en el derecho a la alimentación, las personas con discapacidad, migrantes y refugiadas/os, personas mayores, problemáticas de violencia de género y ambientales, entre otras temáticas (ONU, 2020).

El golpe económico no fue por igual en todo el país ni para todos los sectores de actividad. Niembro y Calá (2020) señalan la heterogeneidad del impacto en las distintas regiones, de las cuales la Patagonia sería la más afectada. En la misma línea, en un estudio sobre las PyMES, Bargados (2021) advierte sobre los desequilibrios territoriales agravados por la crisis del Covid-19, en la medida en que las micro, pequeñas y medianas empresas de las regiones Centro y AMBA tuvieron mayor capacidad para afrontar y adaptarse al shock, por ejemplo a través de mejores oportunidades en la incorporación de modalidades de teletrabajo. En cuanto a los sectores de actividad, los más afectados fueron aquellos vinculados a servicios turísticos, restaurantes, bares, arte y cultura, además de las ramas de construcción, comercio y actividades de los hogares como empleadores que presentan un alto grado de informalidad. La caída de la demanda y los obstáculos en el transporte también afectaron a las industrias, en tanto que sectores como el automotriz y textil se vieron así mismos fuertemente resentidos por la caída en el consumo (OIT, 2020).

El impacto económico se trasladó al crecimiento de las desigualdades sociales. Como ya se mencionó, no todos los grupos sociales sufrieron la crisis de la misma forma: mujeres, trabajadoras/es informales, trabajadoras/es independientes, monotributistas, y trabajadoras/es de cuidado en hogares se cuentan entre las/os más vulnerables debido a la informalidad de sus ocupaciones (OIT, 2020). Al segundo semestre de 2020, tanto la pobreza como la indigencia crecieron, aproximadamente 5 y 2 puntos porcentuales respectivamente en relación al segundo semestre del año anterior (Campana y Ferrari Mango, 2021). En un estudio sobre el Gran Buenos Aires, el INDEC (2020) informó que durante agosto y octubre de 2020, el “40,3% de los hogares registró problemas de empleo de al menos alguno de sus integrantes”, mientras que “el 49,3% de los hogares manifestó haber tenido una caída en el monto total de sus ingresos respecto a la situación previa a la pandemia”. Estos indicadores se

agravaron en aquellos hogares con niños, niñas y adolescentes e impactaron en la reducción generalizada del consumo familiar<sup>5</sup>.

## 1.2. POLÍTICAS DE SOSTENIMIENTO A LOS HOGARES Y A LAS EMPRESAS IMPLEMENTADAS EN ARGENTINA

Frente a este panorama económico y social, los Estados debieron brindar una serie de respuestas para contribuir al sostén material de hogares y de empresas afectados por la crisis. La OIT (2020) clasifica estas acciones en tres grupos: 1) aquellas dirigidas al sostenimiento de las relaciones laborales formales, por ejemplo a través de subsidios a la nómina salarial, cobertura ante la suspensión y reducción horaria, y subsidios a las empresas para el retorno de trabajadoras/es suspendidas/os o para contratar nuevas/os trabajadoras/es; 2) aquellas dirigidas a desocupadas/os formales, como la extensión de los seguros de desempleo y prestaciones contributivas; y 3) aquellas dirigidas a las familias y trabajadoras/es informales, principalmente transferencias no contributivas ya sea monetarias o no monetarias.

Por su parte, la ONU (2020) propuso a los gobiernos implementar transferencias monetarias y en especie (nuevas o ampliaciones de las ya existentes), además de suspender o exonerar el pago de servicios básicos, implementar medidas de alivio tributario, control de precios, aliviar el pago de hipotecas y préstamos; y proteger el ingreso y el empleo de trabajadoras/es formales mediante prohibiciones de despido, licencias médicas, seguros de desempleo, etc. También se reactivaron debates –aunque sin expresiones concretas- en torno a la implementación de una Renta Básica Universal, “como dan cuenta las diversas

---

<sup>5</sup> Además del impacto en las condiciones objetivas vinculadas a los ingresos y al empleo, es importante destacar que la pandemia también incidió en las subjetividades de la población. Sueldo, Merlo y Torres (2020), a través del concepto de “politicidad popular”, analizan las formas en que los sectores populares configuraron sus cotidianidades ante el Covid-19. En otra línea, el relevamiento realizado por la Comisión de Ciencias Sociales, de la Unidad Coronavirus del Ministerio de Ciencia y Técnica, señala las percepciones en torno a las medidas de aislamiento apenas iniciada la cuarentena y los principales obstáculos en torno a la educación, hábitat, género, etc. (Kessler, 2020).

propuestas que desde la academia, las organizaciones civiles y ciertos grupos parlamentarios han promovido para implantar dicha renta en la región, a fin de atenuar los efectos de la pandemia y evitar un grave deterioro en las condiciones de vida de la población” (Morales Ramírez, 2021, p. 102).

En este marco, muchos países de América Latina implementaron nuevos mecanismos de transferencias de ingresos, con diferentes temporalidades, montos y destinatarias/os. Por ejemplo, Bolivia instituyó el “bono universal”, Brasil brindó un “apoyo de emergencia” que se extendió hasta diciembre de 2020, Paraguay creó el Programa de Apoyo para la Seguridad Alimentaria Ñangareko, entre otros casos<sup>6</sup>.

Por otra parte, la academia y los organismos internacionales insistieron en la necesidad de que los Estados planificaran estratégicamente la post-pandemia, a través de políticas que estimularan la reinserción laboral y promovieran el empleo formal. Por ejemplo, la OIT (2020, p. 104) apuntó la importancia de “robustecer la recuperación económica con generación de empleo y la inserción de las personas que han perdido o visto fuertemente reducidas sus fuentes de ingresos laborales”. Entre estas políticas de reactivación económica, se incluyeron prestaciones tales como servicios de intermediación, programas de capacitación y entrenamiento laboral, e incentivos a la formalización (Álvarez, Brassiolo y Toledo, 2021).

A nivel nacional, se destacaron medidas implementadas principalmente por el Ministerio de Desarrollo Social, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y el Ministerio de Desarrollo Productivo. A grandes rasgos, las dos primeras agencias fueron clave en la asistencia a los hogares (ya sea aquellos vulnerabilizados por la pandemia como también los que enfrentaban situaciones de vulnerabilidad preexistentes), mientras que la

---

<sup>6</sup> Del mismo modo, países europeos como Francia, Irlanda, Holanda, Portugal e Italia implementaron nuevos programas de transferencia monetarias o ampliaron los preexistentes (con diferentes montos, duraciones y requisitos). La particularidad es que, al tener menores índices de informalidad, esos países dirigieron la ayuda hacia el trabajo autónomo y cuentapropista (Aguirre, Gallego, Hojman, Jiménez, Martínez, Morandé, Pedro y Trimachi, E., 2020).

tercera institución desarrolló iniciativas destinadas a la supervivencia del trabajo y la producción.

En el marco de la asistencia dirigida a los hogares, las políticas de protección de ingresos existentes fueron ampliadas con el fin de atender la creciente demanda, al tiempo que se sumaron nuevas intervenciones. Se destacan, durante el 2020, el pago de un subsidio extraordinario a la Asignación Universal por Hijo (AUH) y a la Asignación Universal por Embarazo (AUE), refuerzos adicionales a la Tarjeta Alimentar y a las jubilaciones y pensiones mínimas, la puesta en marcha del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) y un bono a destinatarias/os de otros planes sociales no compatibles con el IFE, principalmente Potenciar Trabajo (Cetrángolo y Curcio, 2020). Otras medidas indirectas incluyeron la suspensión temporal de cortes de servicios básicos, el congelamiento de los alquileres y la prohibición de desalojos, además de suspenderse el cobro de cuotas de créditos ANSES y reforzarse el seguro de desempleo (Bráncoli y Rivas, 2020).

La medida de mayor alcance fue el Ingreso Familiar de Emergencia, creado a través del Decreto 310/2020, que consistió en el pago de una prestación monetaria no contributiva de \$10.000 por hogar (completándose un total de tres rondas)<sup>7</sup>. Sus destinatarias/os debían tener entre 18 y 65 años, ser argentinas/os nativas/os o naturalizadas/os, y haber vivido un mínimo de 2 años en el país. La medida contemplaba la inclusión de trabajadoras/es informales, monotributistas sociales, monotributistas de categorías A y B, personal de casas particulares, titulares de la AUH, Asignación por Embarazo o Progresar; siempre y cuando no contaran con otros ingresos provenientes de: trabajos en relación de dependencia, monotributistas de categoría C o superior, o del régimen de autónomos, prestaciones de

---

<sup>7</sup> El valor del Salario Mínimo, Vital y Móvil al momento del primer pago era de \$16.875, por lo que la transferencia del IFE representó el 59,3% de ese monto. Según datos del INDEC, el valor de la Canasta Básica Total para un hogar de cuatro integrantes fue de \$42.594 en abril de 2020.

desempleo, jubilaciones, pensiones o retiros contributivos o no contributivos de cualquier jurisdicción, u otros planes sociales nacionales, provinciales o municipales.

El IFE se constituyó en la principal política de transferencia de ingresos implementada durante la emergencia sanitaria, convirtiéndose en la prestación económica de mayor alcance en la historia argentina, dado que llegó a cubrir a casi 9 millones de hogares. Arcidiácono y Gamallo (2020) recuperan algunos puntos significativos en relación a esta política: su “carácter de incondicionalidad”, la heterogeneidad de las/os destinatarias/os cubiertas/os (hogares que ya percibían algún tipo de asistencia estatal y otros que nunca antes accedieron a una prestación de estas características), la “persistencia del componente familiarista” en la política social, la “transitoriedad del ingreso”, la rápida y masiva respuesta del Estado que implicó “grandes esfuerzos institucionales”, la enorme participación de jóvenes menores de 35 años en el beneficio, entre otros. Además, destacan que el IFE reveló la “extensión de la informalidad y la precariedad laboral” en la Argentina.

Esta última afirmación puede observarse en el perfil de las/os beneficiarias/os del IFE. De acuerdo con el Boletín IFE 2020 elaborado por ANSES (2020), la mayor proporción fueron mujeres (55,7%) respecto a los hombres (44,3%). También se observó mayor concentración de los beneficios entre las personas más jóvenes, ya que los rangos etarios de 18 a 24 años, y de 25 a 34 años representaron el 28,2% y el 33,3% del total (es decir, un porcentaje acumulado de 61,5%); mientras que la cantidad de perceptoras/es decrecía a medida que aumentaba la edad. La mayor presencia de mujeres y jóvenes es consistente con lo señalado en el apartado anterior: son los grupos sociales que más sufren las situaciones de crisis y que trabajan en mayor proporción de forma informal. En este sentido, el 61,7% de las/os beneficiarias/os fueron trabajadoras/es informales o desocupadas/os, mientras que 7,8% monotributistas de categoría A, B o sociales y 2,1% trabajadoras/es de casas particulares. De los 2,52 millones de beneficiarias/es restantes, 27% eran titulares de

Asignación Universal por Hijo y/o Asignación Universal por Embarazo y 1,4% percibían el programa PROGRESAR. Por último, de las personas que solicitaron el IFE, fueron rechazadas aproximadamente 4,6 millones, es decir el 34% de las solicitudes presentadas<sup>8</sup>.

En cuanto a la asistencia material a unidades productivas, el programa nacional más relevante fue la Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP, Decreto 332/2020), destinado a empresas de todos los tamaños, empleadas/os, monotributistas y autónomas/os. Sus beneficios consistían en: la postergación o reducción de aportes patronales de hasta 95% al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), el acceso a los Programas de Recuperación Productiva (REPRO), la compensación salarial y un sistema de prestaciones por desempleo, créditos a tasa cero para monotributistas y autónomas/os, y créditos a tasas subsidiadas para empresas destinados al pago de haberes. Las solicitudes se canalizaron a través de la página web de la AFIP y en el caso de las empresas se sujetó el acceso de los beneficios a la comprobación de una reducción en su facturación durante la pandemia.

A medida que se reabrieron las actividades económicas, el Estado brindó otras políticas para reimpulsar aquellas actividades más debilitadas por la pandemia y promover el consumo. Un ejemplo es el programa PREVIAJE (o Régimen de Incentivos a la Preventa de Servicios Turísticos), puesto en marcha durante el segundo semestre de 2020 por el Ministerio de Turismo y Deportes. Su objetivo es la reactivación de la actividad turística en territorio nacional, a través del reintegro en forma de crédito de un porcentaje de las compras anticipadas realizadas por personas humanas a prestadores de servicios turísticos. El programa cumple con el doble propósito de alentar la actividad turística interna, fuertemente golpeada durante los meses más duros de la pandemia y con especial impacto en aquellas localidades en las que el turismo es la fuente principal de ingresos, y la reactivación del

---

<sup>8</sup> El informe de ANSES fue realizado en julio de 2020, por lo que solo toma los datos concernientes a la primera etapa de pago realizado (abril-mayo). Consiguientemente, no se incluyen los casos rechazados en primera instancia que fueron incorporados en rondas posteriores ni las altas y bajas de AUH o AUE.

consumo local en el sector gastronómico, artístico-cultural, etc. El programa se prorrogó los siguientes años, con la última apertura en abril de 2023. Finalmente, se destaca el rol del sistema bancario para el sostenimiento de MIPYMES a través de acceso a mecanismos de financiamiento, cuestión abordada por Lluch y Mellado (2022).

### 1.3. EL IMPACTO DE LA PANDEMIA EN MENDOZA Y EL ROL DEL ESTADO PROVINCIAL

Como fue señalado anteriormente, el embate económico y social provocado a raíz del virus Covid-19 no fue homogéneo. Los efectos fueron particulares en cada región según variables como la evolución de la situación epidemiológica y de las medidas de aislamiento, las características de la matriz productiva y de la estructura social previa, y las acciones realizadas por los Estados subnacionales. Se destaca el trabajo realizado en el marco de los proyectos PISAC COVID-19 para el conocimiento de estas realidades locales, en particular la investigación coordinada por la Dra. Mariana Heredia y que involucró la participación de 10 nodos científicos en el estudio de 8 aglomerados urbanos.

En Mendoza, los resultados del nodo coordinado por la Dra. Virginia Mellado (2022) señalan que la provincia, previo a la pandemia, traía una trayectoria de desempeño económico por debajo de los promedios nacionales. Este menor desempeño se observa en indicadores como el PBG total y per cápita, una mayor concentración económica, menor cantidad de empleo formal, empleo industrial y empleo femenino (aunque mayor proporción de empleo joven). En 2019, la tasa de pobreza en el Gran Mendoza fue superior también a la media nacional. Es decir que, al igual el resto del país, Mendoza ya se encontraba en una delicada situación de recesión económica y desigualdad social, que agudizó el shock que traería la pandemia en 2020.

Entre los distintos sectores que componen el Producto Bruto Geográfico, los que tuvieron un mayor desplome en su participación fueron los de Explotación de Minas y Canteras; Comercio, Restaurante y Hoteles; Transporte y Comunicaciones; y Agropecuario. Mientras tanto, los sectores de Electricidad, Luz y Agua; Servicios Sociales y Comunes; y Construcciones sufrieron caídas intermedias o leves. Solo los Establecimientos Financieros tuvieron un ligero crecimiento durante el 2020, en tanto que las Industrias Manufactureras se mantuvieron estables. En términos agregados, la caída total fue del 7% (Mellado, Olguín y D'Agostino, 2022).

A su vez, la caída de la actividad empresarial impactó en los niveles de empleo privado, perdiéndose 18.000 puestos de trabajo en 2020. De acuerdo con Mellado, Olguín y D'Agostino (2020, p. 32), “en la etapa prepandemia la agricultura, fundamentalmente, pero también la industria manufacturera (principal demandante de empleo formal), los servicios inmobiliarios y hoteles y restaurantes estaban generando empleo. Estos sectores, a los que se sumó la construcción, fueron los que expulsaron mayor cantidad de trabajadores al iniciarse el ASPO y los que más impactaron en el empeoramiento de los indicadores del mercado laboral”.

Jóvenes y mujeres fueron los grupos más afectados/as también en la pérdida de empleo, en tanto las brechas generacionales, de género y territoriales se retroalimentaron<sup>9</sup>. En un informe realizado por el Instituto de Trabajo y Producción (2022), en torno a las/os jóvenes durante la pandemia, se señala que estos tuvieron que “retirarse del mercado de trabajo ante la falta de oportunidades y retomar o continuar la asistencia al sistema educativo,

---

<sup>9</sup> El efecto de desaliento a la búsqueda de empleo explica el menor crecimiento de la tasa de desempleo y el engrosamiento de la tasa de inactividad. Esto se observa en los datos de Argentina y Mendoza, y de otros países de América Latina. “El impacto de esta caída masiva del nivel del empleo en la tasa de desocupación abierta fue atenuado por un fuerte retiro del mercado laboral, determinado probablemente por la percepción de la inexistencia de vacantes y de la dificultad de hacer búsquedas presenciales en el contexto de la urgencia de mantenerse en su casa. Aun así, en casi todos los países la tasa de desocupación subió a niveles históricos” (Weller, Gómez Contreras, Caballero y Ravest Tropa, 2020).

sobre todo entre las mujeres, aun contando con habilidades reclamadas en las actividades declaradas como esenciales, ya que los efectos de la crisis económica recayó en primera instancia en los/as jóvenes, mientras la recuperación, a la inversa, fue mucho más lenta en relación a los/as adultos/as”. La brecha generacional se observó también en una mayor caída en las tasas de actividad y de empleo del grupo juvenil en relación al adulto y al total poblacional. A su vez, aquellas/os jóvenes que no se retiraron del mercado de trabajo, cayeron en actividades informales o cuentapropistas, empujando hacia arriba la tasa de informalidad.

Particularizando la mirada en el aglomerado urbano del Gran Mendoza, el Observatorio Laboral del Instituto Multidisciplinario de Trabajo y Producción (2021) indica que el promedio anual de desocupación rondó el 11% en 2020 (aumentando con respecto al 2019). A su vez, se reconoce una disminución del empleo informal debido a la destrucción de los puestos de trabajo más informales y desprotegidos, lo que se tradujo en falta de oportunidades laborales. Además, fue el segundo aglomerado con mayor retracción del empleo privado registrado en empresas de 10 o más trabajadores, siendo las ramas más afectadas las correspondientes a construcción, comercios, restaurantes y hoteles, y servicios.

Por otra parte, las iniciativas llevadas a cabo por el Estado nacional –y reseñadas en el apartado anterior– impactaron diferencialmente en las distintas provincias<sup>10</sup>. En el caso de Mendoza, el IFE “alcanzó a 356.616 personas en su primera ronda, 358.672 en la segunda y 346.917 en la tercera, implicando una transferencia de recursos por parte del estado nacional, de \$10.622 millón” (Cortese, 2021, p. 50). La proporción de beneficios recibidos sobre el

---

<sup>10</sup> Sobre el impacto de las políticas sociales en la pobreza e indigencia, Salvia y Santamarina (2022, p. 44-45) indican que: “En el año 2020 la tasa de indigencia de la población del Gran Mendoza se hubiera duplicado en caso de no haber mediado los Programas de Protección Social y hubiera sido más del triple si no hubiera existido ningún tipo de Política Social. En conjunto las dos políticas sociales más importantes, implementadas durante el 2020 relacionadas con la pandemia COVID-19, habrían tenido un efecto significativo. El 6,8% de la población urbana del Gran Mendoza habría evitado la indigencia y el 3,9% la pobreza gracias a los ingresos de la Tarjeta Alimentar y del IFE. El IFE habría sido la política con mayor efecto absoluto sobre las tasas de pobreza e indigencia, en comparación con las demás políticas de transferencias analizadas”.

total de población fue menor al promedio nacional (17,9% en relación a 19,5%), aunque superior a jurisdicciones como CABA (11,9%) o a las provincias de la Patagonia, que tuvieron las menores participaciones totales en las liquidaciones (ANSES, 2020)

En relación a la asistencia a empresas, “la primera etapa de ATP1 otorgó salario complementario a más de 72.500 empleados/as que pertenecen al menos a 9.822 empresas. Entre las etapas 1 a 9, Mendoza recibió un total de \$6.843 millones, ubicándose a nivel país, como la quinta provincia que más recursos percibió (alrededor del 2,9% sobre los \$236.376,52 millones que se destinaron a la medida)” (Cortese, 2021, p. 48). Los sectores más protegidos por la medida fueron los rubros de turismo y gastronomía, salud, enseñanza, comercio y construcción (Mellado, Olgún y D’Agostino, 2022).

Junto con las medidas nacionales, los Estados provinciales adoptaron también un conjunto de iniciativas propias. En la provincia de Mendoza, el Ministerio de Economía y Energía implementó durante el año 2020 dos grandes políticas centradas en la asistencia económica.

La primera de ellas fue el Programa “Mendoza Activa”, promulgado el 04 de agosto de 2020 por la ley N° 9243, y actualmente vigente. Su objetivo principal es “acelerar la reactivación de las actividades económicas en Mendoza, priorizando los fondos de una manera equitativa en cada uno de los oasis provinciales, teniendo en cuenta para ello la cantidad de habitantes y las necesidades socioeconómicas de los departamentos en el territorio provincial” (Ley 9243, 2020, artículo 1). Para esto, pretende impulsar al sector privado a través de un sistema de reintegros de hasta el 40% de las inversiones realizadas en billetera virtual. En su primera etapa, abarcó las actividades de agricultura (horticultura, fruticultura, forrajes e infraestructura agropecuaria), industria (e infraestructura industrial), construcción, comercios y servicios, e hidrocarburos (esta última línea, incorporada en noviembre con la ley N° 9279).

Pronto esta política se constituiría en el emblema del gobierno provincial, por lo que fue prorrogada con la apertura de nuevas etapas. El 02 de agosto de 2021 se aprobó Mendoza Activa II, incorporándose más líneas: capital de trabajo, industria, comercio y servicios; construcción individual; construcción esquema llave en mano; construcción de complejos habitacionales; construcción con finalidad productiva; parques industriales, industria y equipamiento industrial; prestadores de servicios industriales y agrícolas; equipamiento comercial y de servicios; eficiencia energética; agricultura de precisión; eficiencia de riego; forraje; desarrollo agrícola; maquinaria agrícola; defensa agrícola; forestal; transporte; personal docente; ganadería; vivienda rural; construcción y urbanización; y atracción de inversiones (Ley 9.330, 2021, artículo 3). Además, se estableció el “Plus Activa” que consiste en un reintegro extra del 5% a aquellos proyectos que generen empleo privado, innovación tecnológica o exportaciones. En 2022, se dio inicio a la tercera etapa del programa. De esta manera, si bien Mendoza Activa inició como medida coyuntural en la pandemia, pronto se convirtió en una política emblema del gobierno provincial.

La segunda política importante en 2020 consistió en la creación del Plan Provincial de Empleo, compuesto por los programas “Red Provincial de Empleo” y “ENLACE, Programa Provincial de Entrenamiento Laboral Certificado” (Ley N° 9242, promulgada el 04/08/2020 y publicada en el Boletín Oficial el 11/08/2020). El plan se constituye como una política activa de empleo desarrollada durante la emergencia sanitaria, y se propone desarrollar diferentes líneas y estrategias de acción para mejorar las condiciones de empleabilidad de la población mendocina. En particular, el programa Enlace se dirige a la población desocupada, a través de su incorporación en empresas mediante pasantías remuneradas por un período determinado, apuntando de este modo a la capacitación laboral y a la generación de perfiles demandados por el mercado.

En ambos casos, se previó el involucramiento de los municipios de la provincia a través de su adhesión voluntaria mediante la firma de convenios. Específicamente, Enlace promueve una estrategia de territorialización que incluye la participación de las Oficinas de Empleo municipales, las cuales asumen una parte de su implementación.

La sanción de la ley N° 9.339, que creó el Programa “Mendoza Activa II”, puso también en marcha el Programa “Enlazados”, que dio continuidad a “Enlace”, proponiéndose otorgar beneficios a las empresas participantes con el objetivo de incentivar la incorporación formal y permanente de las personas que hayan realizado un entrenamiento laboral. Al igual que Mendoza Activa, ambos programas continúan actualmente vigentes.

Por último, los gobiernos locales también tuvieron su rol en la gestión de la pandemia, implementando una serie de medidas de diverso carácter entre las que destacan: exenciones impositivas y prórrogas, moratorias y planes para regularización de deudas, servicios de apoyo a unidades productivas (por ejemplo, en torno a la promoción del comercio electrónico) y a emprendimientos de economía social, además de incrementar la asistencia material –principalmente alimentos- para los hogares más vulnerables (Mellado, Olgúin y D’Agostino, 2022).

Entrado el año 2021, Argentina inició un proceso de recuperación económica, gracias a la progresiva reapertura de actividades. En el Gráfico N° 1, elaborado a partir de los datos de la Encuesta Permanente de Hogares, se observan las mejoras en los principales indicadores del mercado laboral con respecto a 2020, recuperándose niveles pre-pandemia. Por ejemplo, del segundo trimestre de 2020 al segundo trimestre de 2021, la tasa de empleo mejoró casi 10 puntos porcentuales, mientras que la tasa de desempleo pasó del 15,3% al 8,5%, continuando su reducción en 2022.

Sin embargo, frente a mejoras evidenciadas en las tasas de actividad y de empleo, también se registró un fuerte aumento de la informalidad laboral. En el caso del Gran

Mendoza, el Informe 2021 del Observatorio Laboral afirma que “si bien algunos indicadores del mercado de trabajo tuvieron un comportamiento positivo, las condiciones de vida de la población mendocina no habrían mejorado, o por lo menos, no en términos de ingresos. En el segundo semestre de 2021 la pobreza alcanzó en el Gran Mendoza al 44,6% de las personas, lo que evidenció un aumento del 0,6 p.p. interanual. Este dato, publicado recientemente por el INDEC, ubica al Gran Mendoza 7,3 p.p. por encima del promedio nacional (37,3%), a la vez que lo posiciona como el quinto aglomerado más pobre del país” (Instituto del Trabajo y la Producción, 2022, p. 26). A su vez, sitúa la informalidad laboral del aglomerado (42,6%) 10 p.p. por encima del promedio nacional, mientras que el crecimiento del empleo formal fue leve. Esto implica que la generación de mayor actividad económica estuvo ligada en 2021 a la creación de más puestos de trabajos precarios e informales, sin acceso a seguridad social. Así mismo, en el gráfico presentado, se observa el crecimiento constante del subempleo, es decir, de trabajadoras/es que deben trabajar menos horas, realizar empleos de menor calificación o en unidades económicas con menor productividad, para evitar su ingreso al desempleo abierto.

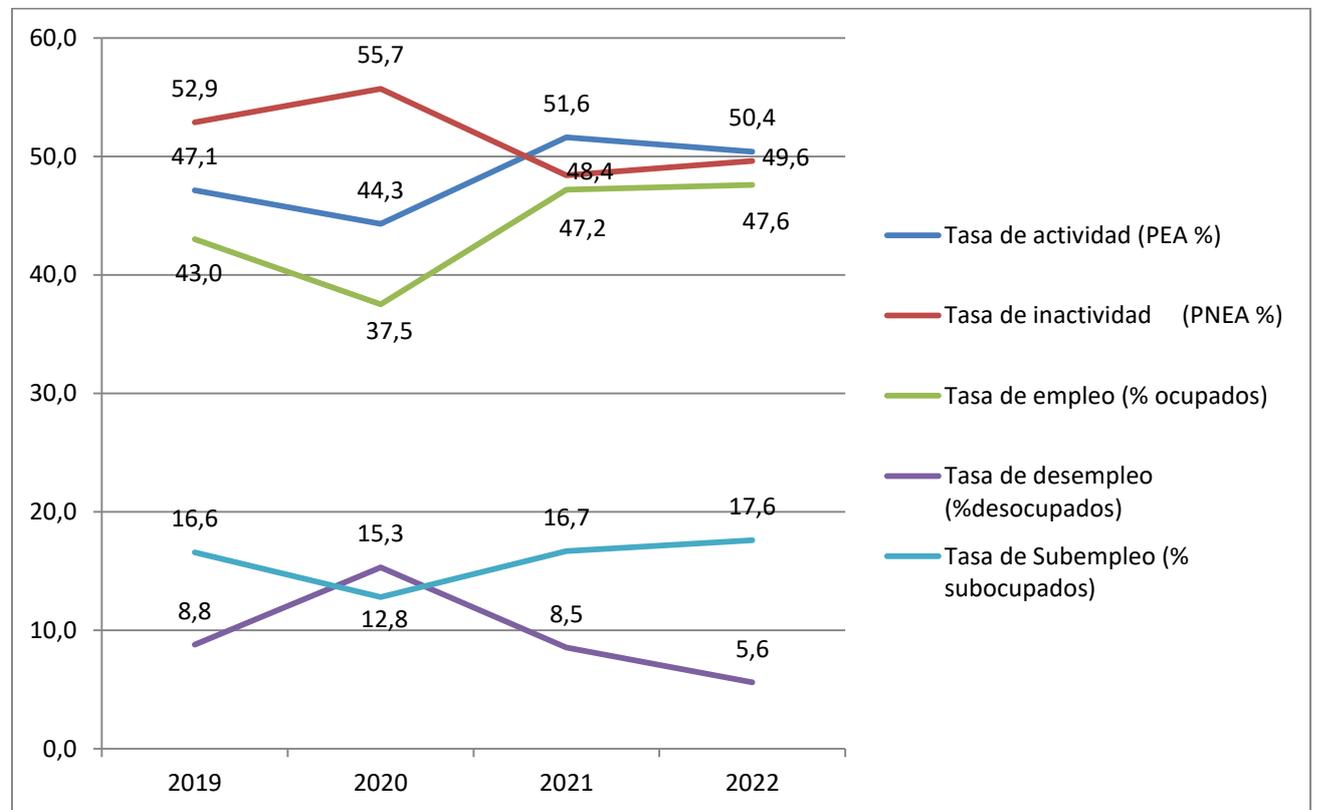
**Tabla 1***Principales Indicadores del Mercado Laboral de Mendoza al Segundo Trimestre, Período**2019-2022*

Año	Tasa de actividad (PEA%)	Tasa de inactividad (PNEA%)	Tasa de empleo (% ocupados)	Tasa de desempleo (% desocupados)	Tasa de subempleo (% subocupados)		
					Total	Demandante	No demandante
2019	47,1	52,9	43,0	8,8	16,6	13,9	2,7
2020	44,3	55,7	37,5	15,3	12,8	7,3	5,5
2021	51,6	48,4	47,2	8,5	16,7	11,9	4,8
2022	50,4	49,6	47,6	5,6	17,6	13,9	3,7

Fuente: Adaptado de Encuesta Permanente de Hogares, Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas.

**Figura 1**

*Principales Indicadores del Mercado Laboral de Mendoza al Segundo Trimestre. Años 2019-2022*



Fuente: Elaboración propia en base a datos de EPH-DEIE.

## 2. PRESENTACIÓN DEL CASO EN ESTUDIO

En el marco de la crisis sanitaria acaecida durante el año 2020, el gobierno de la Provincia de Mendoza puso en marcha un paquete de políticas destinadas al sostenimiento de los sectores productivo-empresariales. El Programa “Mendoza Activa” se convirtió en la bandera de la coalición gobernante, bajo el discurso de que “la economía” no debía quedar relegada a las restricciones vigentes por la prevención epidemiológica.

En este capítulo se describe una de estas medidas, el Programa de Entrenamiento Laboral Certificado (ENLACE), que constituye el caso en estudio de esta tesis. Con tal fin, se realizó un relevamiento de normativas publicadas en el Boletín Oficial (leyes y decretos) vinculadas a la creación e implementación de este programa, así como de otras políticas relacionadas a las intervenciones del Ministerio de Economía y Energía, y en particular, de la Dirección General de Empleo y Capacitación. Las normativas recabadas posibilitan caracterizar los aspectos formales del programa estudiado, el cual se constituyó en la “punta de lanza” para la puesta en marcha de otras líneas programáticas en torno a la cuestión del empleo en Mendoza. A su vez, se complementa la información emanada de las normativas con la disponible en la página web oficial de la Dirección.

Por otro lado, cabe destacar que la presente investigación se circunscribe en un espacio territorial determinado. Concretamente, interesa analizar la implementación del Programa Enlace en los departamentos del Gran Mendoza. Por lo tanto, a continuación se describe brevemente la dinámica de este aglomerado urbano, entendiendo que sus características políticas y económicas condicionan (o incluso, determinan) las posibilidades

de intervención en materia de empleo, la participación de los gobiernos locales, la coordinación entre actores y la territorialización de la política pública.

## 2.1. CARACTERIZACIÓN DEL PROGRAMA ENLACE

El Programa Provincial de Entrenamiento Laboral Certificado (ENLACE) fue implementado a partir del mes de agosto de 2020 por el Ministerio de Economía y Energía de la provincia de Mendoza, como parte del paquete de medidas impulsadas en el contexto de crisis sanitaria provocada por la pandemia de Covid-19. La Ley N° 9242, que da creación al mencionado programa, establece que sus objetivos son:

- a- Mejorar las condiciones de empleabilidad de las personas residentes en la Provincia, mayores de 18 (dieciocho) años y en condiciones de desempleo, a través de la práctica laboral dentro del ámbito privado;
- b- Promover la inserción laboral genuina y la adquisición de experiencia;
- c- Relevar los perfiles laborales demandados por los sectores productivos y de servicios a los efectos de adaptar la oferta formativa.

A su vez, establece que el organismo de aplicación de la ley es la Dirección Territorial de Empleo y Capacitación Laboral (en adelante, Dirección)<sup>11</sup>, actualmente a cargo de la Lic. Emilce Vega Espinoza (socióloga), y con un presupuesto destinado de hasta doscientos diez millones de pesos (\$210.000.000) en 2020. En 2021, se incrementó a trescientos millones de pesos (\$300.000.000).

---

<sup>11</sup> La Dirección tiene por objetivo generar oportunidades de empleo y capacitaciones laborales, mediante la mejora de herramientas vinculadas a la empleabilidad e inserción laboral. Para tal fin, plantea el trabajo articulado con los municipios a través de las Oficinas de Empleo. La DITEC depende de la Secretaría de Industria y Comercio, en la órbita del Ministerio de Economía y Energía, organismos dirigidos respectivamente por el Mgter. Alejandro Zlotow (político) y el Lic. Enrique Vaquié (economista). Actualmente, el organismo recibe el nombre de Dirección General de Empleo y Capacitación Laboral.

Con el fin de precisar con mayor detalle el programa en estudio, se recurre a la normativa a través de la cual fue reglamentada la ley. Cabe aclarar que, en primera instancia, fue publicado en el Boletín Oficial el Decreto N° 1040 (31/08/2020), pero a inicios del año 2021 éste fue modificado por el Decreto N° 40 (publicado el día 27 de enero). Según se desprende del documento, el motivo de tal modificación fue la detección de inconvenientes (no especificados) para la ejecución del programa, que serían presuntamente mejorados con la nueva reglamentación.

El programa está dirigido a personas en condición de desempleo y promueve la realización de prácticas laborales de hasta 20 horas semanales en empresas, con una duración máxima de cuatro (4) meses. El “entrenamiento laboral” tiene una doble finalidad: por un lado, convertirse en una propuesta de formación para mejorar la empleabilidad de las personas (certificándose la práctica realizada para su inclusión en el currículum vitae del participante), mientras que por otro lado, buscaría acercar los desfases existentes entre la oferta y la demanda de trabajo, contribuyendo a generar perfiles laborales procurados por el sector empresarial.

La persona “entrenada” debe cumplir una serie de “objetivos formativos y de desempeño” que son propuestos por la empresa “entrenadora”. Durante el proceso, las/os participantes reciben un incentivo económico compuesto por un aporte del Estado Provincial y otro aporte correspondiente a la empresa. En el 2020, el monto del incentivo era de \$7.000 (siete mil pesos), incrementándose a inicios de 2021 a \$10.000 (diez mil pesos), y luego en julio a \$14.000 (catorce mil pesos). En 2022, el beneficio se posicionó en el mes de marzo a \$19.000 (diecinueve mil pesos), aumentando un 42% en septiembre, es decir \$27.000 (veintisiete mil pesos).

El porcentaje otorgado por cada sector varía en función del tamaño de las empresas: mientras mayor es su cantidad de empleadas/os, menor es el aporte del Estado. Este criterio

puede ser entendido como una forma de promover la participación de pequeñas y medianas empresas, aunque en todos los casos actualmente el porcentaje estatal correspondiente varía entre el 87% al 96% sobre el total del monto. Además, para aquellas empresas que entrenen a personas con discapacidad, la cobertura del incentivo brindado por el Estado asciende del 92% al 100%. Vale aclarar que, tras la puesta en marcha del programa, algunos municipios, como Godoy Cruz y Malargüe, se comprometieron a absorber un porcentaje del monto correspondiente al sector privado, quedando en estos casos la empresa libre de todo tipo de costo (con excepción del pago de seguro y de Plan Médico Obligatorio).

**Tabla 2**

*Aporte Mensual para cada Participante del Programa Enlace, a Septiembre de 2022*

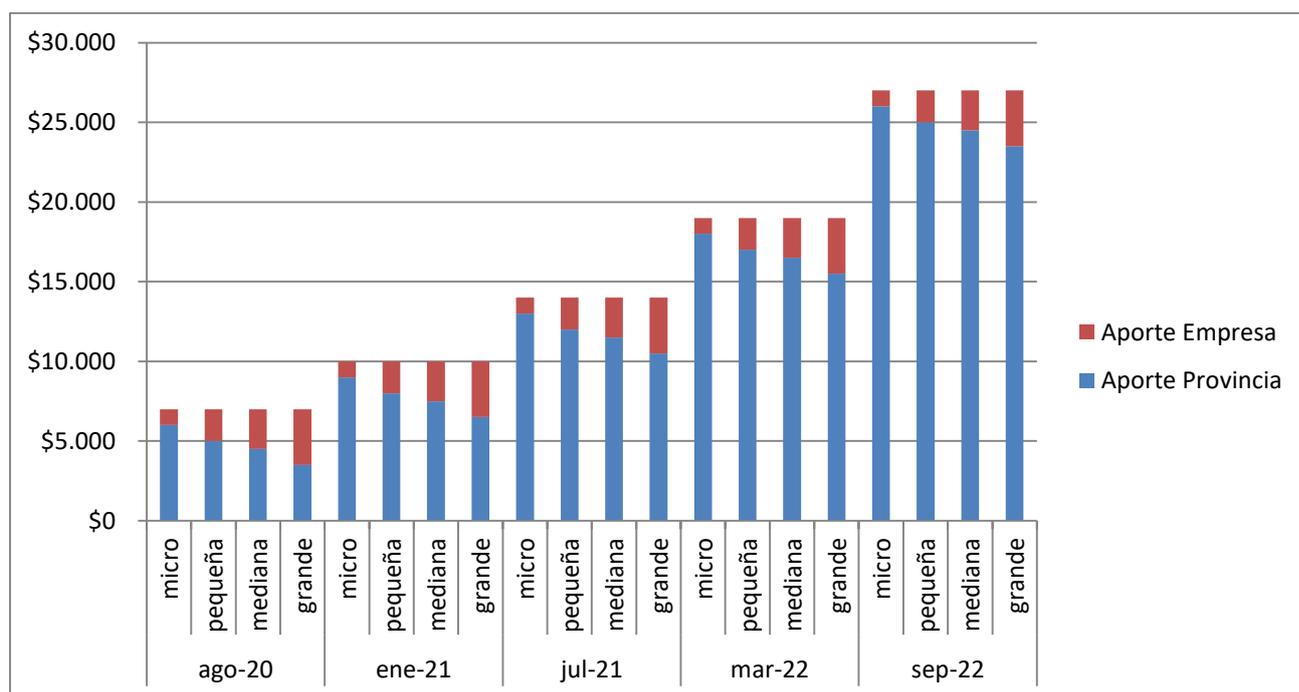
	Personas sin discapacidad		Personas con discapacidad (ley N° 9242, artículo N° 9)	
	Aporte Provincia de Mendoza	Aporte Empresa	Aporte Provincia de Mendoza	Aporte Empresa
Empresa Micro (0 a 5 empleados)	\$26.000	\$1.000	\$27.000	\$0
Empresa Pequeña (6 a 11 empleados)	\$25.000	\$2.000	\$26.000	\$1.000
Empresa Mediana (12 a 25 empleados)	\$24.500	\$2.500	\$26.000	\$1.000
Empresa Grande (más de 26 empleados)	\$23.500	\$3.500	\$26.000	\$1.000

Fuente: Sitio web del Ministerio de Economía y Energía de la provincia de Mendoza.

En el Gráfico N° 2, se observa la evolución del incentivo económico, de \$7.000 a \$27.000 pesos, y del aporte de cada sector en el total. Es importante señalar que, a lo largo de los aumentos en el monto, lo que creció fue el aporte estatal correspondiente, quedando los costos de las empresas fijos desde el inicio del programa (entre \$1.000 a \$3.000 pesos, y entre \$0 a \$1.000 en el caso de personas con discapacidad). Esto implica que el sector privado ha ido disminuyendo sus responsabilidades financieras en el programa, al no verse afectado su aporte por la puja inflacionaria existente.

**Figura 2**

*Evolución del Incentivo Económico y del Aporte Correspondiente a Provincia y a la Empresa en el Programa Enlace (de Agosto de 2020 a Septiembre de 2022)*



Fuente: Elaboración propia en base a decretos y normativas del Ministerio de Economía y Energía, Provincia de Mendoza

**Tabla 3**

*Evolución del Incentivo Económico y del Aporte Correspondiente a Provincia y a la Empresa en el Programa Enlace (de Agosto de 2020 a Septiembre de 2022)*

Mes y año	Tamaño de la empresa	Incentivo percibido	Aporte Provincia	Aporte Empresa
ago-20	Micro	\$ 7.000	\$ 6.000	\$ 1.000
	Pequeña	\$ 7.000	\$ 5.000	\$ 2.000
	Mediana	\$ 7.000	\$ 4.500	\$ 2.500
	Grande	\$ 7.000	\$ 3.500	\$ 3.500
ene-21	Micro	\$ 10.000	\$ 9.000	\$ 1.000
	Pequeña	\$ 10.000	\$ 8.000	\$ 2.000
	Mediana	\$ 10.000	\$ 7.500	\$ 2.500
	Grande	\$ 10.000	\$ 6.500	\$ 3.500
jul-21	Micro	\$ 14.000	\$ 13.000	\$ 1.000
	Pequeña	\$ 14.000	\$ 12.000	\$ 2.000
	Mediana	\$ 14.000	\$ 11.500	\$ 2.500
	Grande	\$ 14.000	\$ 10.500	\$ 3.500
mar-22	Micro	\$ 19.000	\$ 18.000	\$ 1.000
	Pequeña	\$ 19.000	\$ 17.000	\$ 2.000
	Mediana	\$ 19.000	\$ 16.500	\$ 2.500
	Grande	\$ 19.000	\$ 15.500	\$ 3.500
sep-22	Micro	\$ 27.000	\$ 26.000	\$ 1.000
	Pequeña	\$ 27.000	\$ 25.000	\$ 2.000
	Mediana	\$ 27.000	\$ 24.500	\$ 2.500
	Grande	\$ 27.000	\$ 23.500	\$ 3.500

Fuente: Elaboración propia en base a decretos y normativas del Ministerio de Economía y Energía, Provincia de Mendoza.

Para ser admitidas en el programa, las personas postulantes deben cumplir con los siguientes requisitos expuestos en el Art. 6 inc. 23 del Decreto 1040:

- Desocupados/as de 18 a 55 años de edad que tengan residencia permanente en la provincia de Mendoza (acreditados mediante certificación negativa de ANSES).

- En el caso de trabajadores/as desocupados/as con discapacidad deben tener vigente el Certificado Único de Discapacidad (CUD).

- Estar registrado/a en la Red de Empleo Provincial.

- Se excluye a quienes se encuentren: percibiendo prestaciones previsionales, o seguro de desempleo, y/o estén participando de otro programa de empleo y/o capacitación laboral de índole Nacional, acreditable mediante certificación de ANSES.

- Es compatible la percepción de pensiones no contributivas como las otorgadas en razón de ser madre de siete (7) hijos o más, ex combatientes de Malvinas, o por razón de invalidez; Asignación Universal por Hijo, Beca PROGRESAR e Ingreso Familiar de Emergencia (IFE).

- Pueden participar hasta dos (2) miembros del grupo familiar por programa.

Por último, las personas interesadas deben tener secundario completo, aunque este requisito no se explicita en la normativa, sino en la página web oficial del programa.

El programa también contempla la posibilidad de una prórroga por un plazo máximo de tres (3) meses consecutivos, con la condición de que la empresa se comprometa a incorporar al participante a través de una relación laboral formal una vez finalizado ese período.

En relación a los Municipios, el programa prevé fortalecer la territorialización a través de la participación de las Oficinas de Empleo locales en distintas instancias del proceso: la selección de participantes, la difusión de la oferta laboral, la evaluación necesaria para el pago de los incentivos, la vinculación con las empresas entrenadoras, entre otras tareas.

Según información disponible en la página web oficial, la totalidad de los municipios de la provincia han adherido al programa. También se anticipa el involucramiento de otros actores, como sindicatos y cámaras empresariales, en la difusión y evaluación de la política.

Paralelamente, se crea la “Red Provincial de Empleo”, cuya finalidad es la coordinación de información y estrategias con municipios y organizaciones en torno a la temática de empleabilidad. Además se pone en marcha el Portal web, que funciona como un ámbito de intermediación laboral en el cual trabajadores/as pueden cargar sus perfiles. El registro en esta página web es requisito obligatorio para acceder a cualquier programa de los mencionados.

A partir de 2021, la Dirección amplió el paquete de programas, creando un paraguas de medidas vinculadas a Enlace. En julio de ese año inicia el primero de ellos, el Programa “Enlazados”, que apunta a efectivizar la relación laboral de las personas que comenzaron capacitándose mediante Enlace. El Estado aporta por cada trabajador/a “enlazado/a”, un monto mensual equivalente al 100% del Salario Mínimo Vital y Móvil por seis (6) meses, incentivando la incorporación de la/el entrenada/o en la planta de la empresa. En caso de trabajadoras/es que no hayan participado en Enlace, el beneficio cubre cuatro (4) meses. Además, al finalizar su participación en el programa, la empresa puede recibir un beneficio equivalente al valor del SMVM vigente, en reconocimiento a la contribución realizada en mejorar la empleabilidad. En relación al presupuesto asignado, en 2021 se destinó hasta \$700.000.000 (setecientos millones de pesos) para los gastos de este programa.

**Tabla 4**

*Duración y Aportes del Gobierno de Mendoza en el Programa Enlazados, según Jornada Laboral y Antecedentes en el Programa Enlace*

	Jornada completa		Media Jornada	
	Participante Enlace	Participante nuevo	Participante Enlace	Participante nuevo
Aporte Provincial (porcentaje a cubrir del SMVM)	100% del SMVM	100% del SMVM	50% del SMVM	60% del SMVM
Duración del programa	6 meses	4 meses	6 meses	4 meses
Aporte de la empresa	La empresa deberá aportar el monto restante de lo que corresponde para alcanzar el Salario Mínimo Vital del sector según lo que establece el convenio colectivo de trabajo			

Fuente: Sitio web del Ministerio de Economía y Energía de la Provincia de Mendoza.

Con la sanción de la ley Mendoza Activa III, se promulgaron otros dos programas complementarios. Por un lado, el Programa Pre Enlace, cuyo objetivo es “la formación laboral de recursos humanos altamente cualificados, con demanda real de inserción laboral genuina” (Ley 9.364, 2021, artículo 26). Para esto, las empresas presentan un proyecto de formación profesionalizante orientado a formar trabajadoras/es en perfiles que respondan a la diversificación de la matriz productiva actual. En compensación, las empresas y trabajadoras/es participantes perciben un estímulo equivalente al 15% del SMVM durante los meses de capacitación (1 o 2 meses).

Por otro lado, se crea el Programa Enlazados con Continuidad. Como indica su nombre, las empresas que hayan continuado una relación laboral iniciada con Enlazados, por lo menos dos meses después del último pago, pueden extender el beneficio durante dos meses más. Los aportes siguen siendo del 100% del SMMV para jornada a tiempo completo y del

50% para jornada a tiempo parcial. Otra línea implementada es la de Enlazados + 50, que cubre a las empresas que hayan incorporado en relación de dependencia a cincuenta y uno (51) o más trabajadores/as. En este caso el beneficio es pagado por un plazo de hasta doce (12) meses consecutivos.

Por último, en la órbita de la Dirección General de Empleo y Capacitación se creó el Entorno de Capacitación ENLACE, una plataforma digital que brinda cursos gratuitos sobre empleabilidad, alfabetización digital, introducción a las buenas prácticas agrícolas, operario de cajas y atención al público.

Los fondos de los programas descriptos son ejecutados mediante la utilización del Fideicomiso de Fomento y Sostenimiento del Empleo, y para su administración se contrató a la empresa “Mendoza Fiduciaria Sociedad Anónima”<sup>12</sup> (decreto 1.201/2020).

---

<sup>12</sup> Empresa que ofrece servicios fiduciarios varios, entre ellos administración de fideicomisos, asesoramiento técnico y legal, y desarrollo de inversiones. Actualmente su presidente es el Lic. Facundo Biffi (jefe de gabinete del Ministerio de Economía y Energía, y titular de la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas). El principal accionista de la empresa es el Fondo Provincial para la Transformación y el Crecimiento, organismo de crédito oficial de la provincia creado en 1993.

**Tabla 5**

*Listado de Leyes y Decretos Provinciales Relacionados con los Programas Ofrecidos por la Dirección General de Empleo y Capacitación Laboral (2020-2022)*

Tipo de normativa	Número	Descripción	Fecha de promulgación	Número de Boletín Oficial
Ley	9.243	Creación del Programa Mendoza Activa	08/08/2020	31.165
Ley	9.242	Creación Plan Provincial de Empleo	11/08/2020	31.167
Decreto	1.040	Reglamentación ley N° 9.242	31/08/2020	31.182
Ley	9.254	Modificación ley N° 9.234	08/09/2020	31.188
Ley	9.257	Modificación ley N° 9.234	01/10/2020	31.207
Decreto	1.201	Fideicomiso de Fomento y Sostenimiento del Empleo	22/10/2020	31.223
Ley	9.279	Creación Mendoza Activa – Hidrocarburos	04/12/2020	31.255
Decreto	40	Modificación decreto N° 1.040	21/01/2021	31.289
Ley	9.330	Creación Mendoza Activa II	07/07/2021	31.406
Decreto	898	Modificación decreto N° 1040	08/07/2021	31.428
Decreto	955	Reglamentación ley 9.330	20/07/2021	31.415
Ley	9.364	Creación Mendoza Activa III	31/12/2021	31.529
Decreto	16	Reglamentación ley 9.354	13/01/2022	31.538

Fuente: Elaboración propia en base a Boletín Oficial de la Provincia de Mendoza.

**Tabla 6***Programas de la Dirección General de Empleo y Capacitación (2020-2022)*

<b>Programa</b>	<b>Norma</b>	<b>Fecha de publicación</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Destinatarias/os</b>	<b>Beneficio (a diciembre 2023)</b>	<b>Duración</b>	<b>Presupuesto</b>
ENLACE. Programa de Entrenamiento Laboral Certificado	Ley N° 9242	11/08/2020	a- Mejorar las condiciones de empleabilidad de las personas residentes en la provincia, mayores de 18 años y en condiciones de desempleo, a través de la práctica laboral en el ámbito privado; b - Promover la inserción laboral genuina y la adquisición de experiencia; c - Relevar los perfiles laborales demandados por los sectores productivos y de servicios a los efectos de adaptar la oferta formativa.	Desocupadas/os de 18 a 55 años de edad con residencia permanente en la provincia de Mendoza y que cuenten con educación secundaria completa certificada.	\$27.000 El Estado aporta entre el 70 y el 90% según tamaño de la empresa. En caso de personas con discapacidad, el porcentaje de aporte estatal es del 90 al 100%.	4 meses con posibilidad de prórroga por 3 meses más.	2021: \$ 300.000.000

Programa Enlazados	Ley 9.330	07/07/2021	Mejorar las condiciones de empleabilidad, para así fortalecer las posibilidades de inserción laboral genuina, trabajando de forma articulada entre la Provincia y el sector empresarial.	Desocupadas/os entre 18 a 60 años de edad, residentes en Mendoza.	100% del SMVM para trabajadoras/es jornada completa; 50% para trabajadoras/es jornada parcial.	Hasta cuatro (4) meses consecutivos o seis (6) meses consecutivos para trabajadores/as entrenados/as en ENLACE.	2021: \$ 700.000.000
Programa Pre Enlace	Ley 9.364	31/12/2021	Propender a la formación laboral de recursos humanos altamente calificados, inexistentes en el mercado local, con demanda real de inserción laboral genuina.	Desocupadas/os de 18 a 60 años de edad las mujeres y 65 años de edad los varones, con residencia permanente en la provincia de Mendoza.	Aporte estímulo equivalente al 15% del Salario Mínimo Vital y Móvil por cada mes bajo capacitación, tanto para la empresa como para el/la participante del proyecto.	Uno (1) o dos (2) meses.	2022: \$480.000.000,00
Programa Enlazados con continuidad	Ley 9.364	31/12/2021	Ampliar la relación laboral adquirida por el Programa Enlazados.	Empleadas/os entre 18 a 60 años de edad que hayan sido participantes del Programa Enlazados.	100% del SMVM para trabajadoras/es jornada completa; 50% para trabajadoras/es	Hasta dos (2) meses consecutivos.	2021: \$750.000.000,00

					jornada parcial.		
Línea Enlace + 50	Ley 9.364	31/12/2021	Reconocer el aporte del sector privado a la generación de empleo genuino y a la mejora de las condiciones de empleabilidad de los y las mendocinas.	Desocupadas/os entre 18 a 60 años de edad en el caso de mujeres y 65 en el caso de hombres. Empresas que incorporen en relación de dependencia a cincuenta y uno (51) o más trabajadores y trabajadoras.	100% del SMVM para trabajadoras/es jornada completa; 50% para trabajadoras/es jornada parcial.	Hasta doce (12) meses consecutivos.	Mismo que Enlazados con Continuidad.
Entorno de capacitación ENLACE	-	-	Acercar herramientas para la mejora de la empleabilidad a mendocinos y mendocinas, de manera innovadora, gratuita y federal.	Todas las personas residentes en la provincia de Mendoza, mayores de 18 años.	-	Cada curso cuenta con un tiempo máximo para ser completado.	-

Fuente: Elaboración propia en base al Boletín Oficial de la Provincia de Mendoza y el sitio web del Ministerio de Economía y Energía.

## 2.2. PERFIL POLÍTICO Y ECONÓMICO DEL GRAN MENDOZA

Excede al presente trabajo realizar un análisis detallado de la dinámica política y económica del Gran Mendoza, sin embargo es preciso acercar una breve caracterización del aglomerado en tanto unidad espacial de estudio, en la medida en que tal descripción colabore en clarificar aspectos de la investigación. Se entiende que la comprensión de aspectos fundamentales de la dinámica política y económica posibilita lecturas en torno a la coordinación de las políticas públicas entre niveles de Estado (Nación-provincia-municipios) y el direccionamiento estratégico de las políticas económicas y de empleo de acuerdo a la matriz productiva existente.

A nivel político, la provincia de Mendoza es gobernada desde diciembre de 2015 por el frente Cambia Mendoza, que reúne principalmente a sectores de la Unión Cívica Radical, el PRO, Libres de Sur, el Partido Socialista y el Partido Demócrata, entre otros. En 2019 asume el cargo de gobernador Rodolfo Suárez, ex intendente de Ciudad de Mendoza. La dinámica de oposición en relación al gobierno nacional cobró relevancia durante el 2020, en tanto Mendoza fue de las primeras provincias en pedir por mayores flexibilizaciones y aperturas, por ejemplo del transporte aéreo. La retórica de la “falsa dicotomía entre salud y economía” fue clave en el discurso de la oposición ante las medidas tomadas por el presidente Alberto Fernández, discurso que el gobernador (si bien más moderado que algunas/os de sus aliadas/os, como el senador Alfredo Cornejo) plasmó en una Carta Abierta a las Mendocinas y Mendocinas, en la cual exhortaba a la responsabilidad individual de las familias en el cuidado ante el Covid-19 (Infobae, 23 de julio de 2020). A partir de esta retórica, el gobierno provincial pronto entronó como políticas emblema de su gestión a los programas Mendoza Activa y, en menor medida, Enlace.

En relación a los gobiernos locales del Gran Mendoza, cabe destacar que cinco de los seis municipios que lo componen son gobernados por el Frente Cambia Mendoza, y con mayoría de referentes provenientes del radicalismo (sólo en Luján de Cuyo el intendente pertenece al PRO). Maipú es el único departamento actualmente conducido por un intendente ligado al Partido Justicialista (Tabla 6).

**Tabla 7**

*Coaliciones Políticas Gobernantes en Departamentos del Gran Mendoza (2019-2023)*

Departamento	Coalición gobernante	Intendente
Ciudad de Mendoza	Frente Cambia Mendoza	Ulpiano Suárez
Godoy Cruz	Frente Cambia Mendoza	Tadeo García Zalazar
Guaymallén	Frente Cambia Mendoza	Marcelino Iglesias
Las Heras	Frente Cambia Mendoza	Daniel Orozco
Luján de Cuyo	Frente Cambia Mendoza	Sebastián Bragagnolo
Maipú	Frente Elegí	Matías Stevanato

Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, los departamentos del Gran Mendoza concentran la mayor parte de la población de la provincia, así como también de las actividades económico-productivas. De acuerdo con datos disponibles en el sitio web de la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas (DEIE), en el 2019 el Gran Mendoza concentraba el 62,97% del Valor Agregado Bruto de la provincia. En el Gráfico 3, se observa la participación del Gran Mendoza en la composición del Producto Bruto Geográfico, en comparación con las demás

zonas de la provincia, destacándose el aglomerado en su alta participación en todos los sectores, con excepción del Agropecuario y de Minas y Canteras.<sup>13</sup>

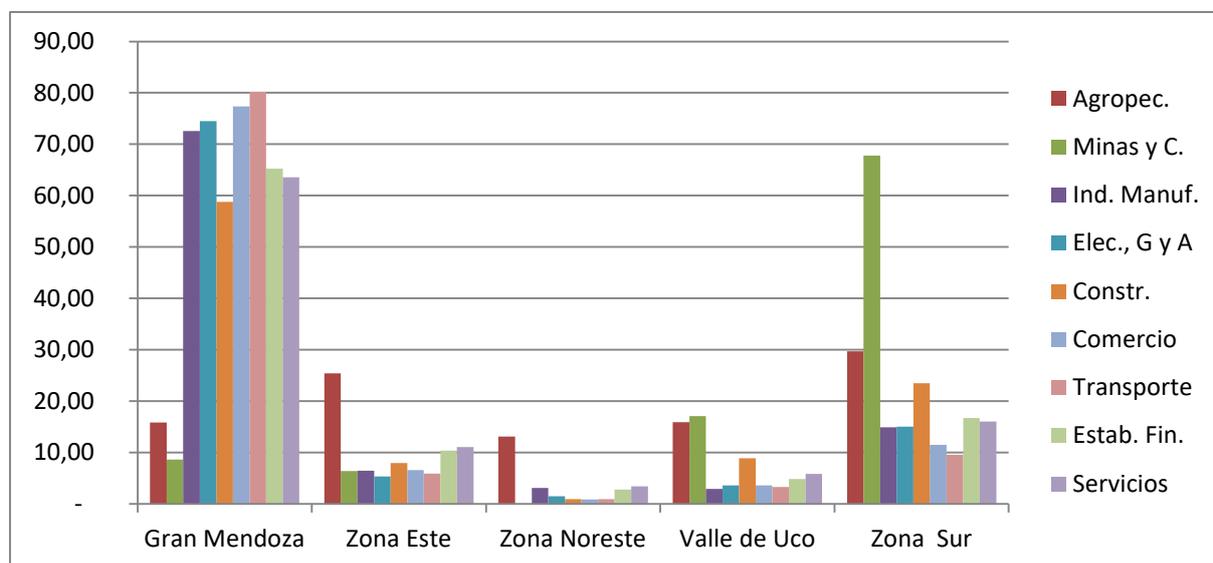
Sin embargo, no todos los departamentos poseen la misma participación económica, observándose diferencias al interior del aglomerado. A nivel de Valor Agregado Bruto, Capital, Luján de Cuyo y Guaymallén muestran los valores más altos; seguidos por Godoy Cruz, Maipú y finalmente Las Heras. Así mismo, la participación de los distintos sectores de la economía también difiere entre departamentos. La Ciudad de Mendoza, al ser una zona netamente urbana, destaca en los sectores correspondientes a Comercio, Servicios, Establecimientos Financieros y Transporte. Luján de Cuyo concentra un fuerte polo industrial y en el sector petrolero y gasífero, además de extensas zonas rurales donde se desarrollan actividades agropecuarias y de minas y canteras; mientras que Guaymallén posee un equilibrio entre actividades industriales, comerciales y de servicios. Godoy Cruz desenvuelve un perfil similar al de Capital, en tanto que Maipú es el departamento con mayor actividad agropecuaria del aglomerado. Por último, Las Heras muestra mejores indicadores en los sectores de Servicios, Transporte y Establecimientos Financieros (Gráfico 4).

---

<sup>13</sup> El Producto Bruto Geográfico (PBG) es el valor del conjunto de bienes y servicios producidos en una región o provincia. Es la sumatoria del Valor Agregado Bruto (VAB) más impuestos indirectos netos.

**Figura 3**

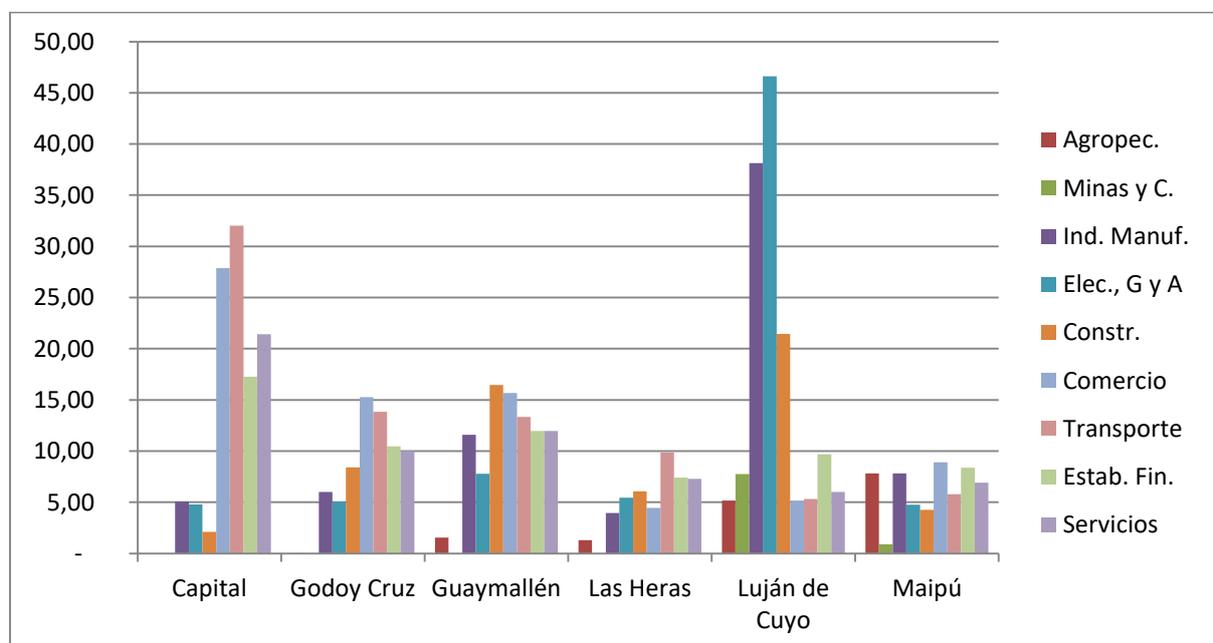
*PBG de la Provincia de Mendoza, según Valor Agregado Bruto por Zona, Año 2019*



Fuente: Elaboración propia en base a datos de DEIE.

**Figura 4**

*PBG de la Provincia de Mendoza, según Valor Agregado Bruto por Departamento, Año 2019*



Fuente: Elaboración propia en base a datos de DEIE.

**Tabla 8**

*Producto Bruto Geográfico de la Provincia de Mendoza. Valor Agregado Bruto por Departamento. Año 2019 (En Miles de Pesos de 1993).*

*Participación Porcentual del Departamento en el Total del Sector.*

Zonas	Agropec.	Minas y C.	Ind. Manuf.	Elec., G y A	Constr.	Comercio	Transporte	Estab. Fin.	Servicios	PBG
Gran Mendoza	15,86	8,65	72,55	74,48	58,78	77,4	80,20	65,22	63,60	62,97
Zona Este	25,42	6,43	6,50	5,36	7,94	6,6	5,91	10,37	11,07	9,34
Zona Noreste	13,11	-	3,15	1,51	0,92	0,9	0,97	2,82	3,46	2,86
Valle de Uco	15,92	17,11	2,91	3,60	8,87	3,6	3,31	4,89	5,83	5,99
Zona Sur	29,70	67,81	14,90	15,05	23,49	11,5	9,61	16,71	16,04	18,85
Total Provincia	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,0	100,00	100,00	100,00	100,00

- Dato igual a cero

Fuente: Modificado a partir de Área de Indicadores de Coyuntura (DEIE) y Facultad de Ciencias Económicas-UNCuyo.

**Tabla 9**

*Producto Bruto Geográfico de la Provincia de Mendoza. Valor Agregado Bruto por Departamento. Año 2019 (En Miles de Pesos de 1993).*

*Participación Porcentual del Departamento en el Total del Sector.*

Departamentos	Agropec.	Minas y C.	Ind. Manuf.	Elec., G y A	Constr.	Comercio	Transporte	Estab. Fin.	Servicios	PBG
Capital	-	-	5,07	4,79	2,12	27,9	32,01	17,28	21,41	17,38
Godoy Cruz	0,02	-	6,00	5,05	8,41	15,3	13,85	10,46	10,00	9,58
Guaymallén	1,55	-	11,60	7,80	16,47	15,7	13,35	11,97	11,97	11,36
Las Heras	1,29	-	3,94	5,44	6,08	4,5	9,88	7,42	7,30	5,57
Luján de Cuyo	5,17	7,76	38,13	46,63	21,45	5,2	5,33	9,70	6,00	11,92
Maipú	7,83	0,89	7,81	4,77	4,26	8,9	5,79	8,39	6,92	7,17
Gran Mendoza	15,86	8,65	72,55	74,48	58,78	77,4	80,20	65,22	63,60	62,97

- Dato igual a cero.

Fuente: Modificado a partir de Área de Indicadores de Coyuntura (DEIE) y Facultad de Ciencias Económicas-UNCuyo.

### 3. MARCO TEÓRICO

La presente tesis tiene por objetivo comprender y analizar la implementación de un programa de empleo provincial cuyo objetivo es el mejoramiento de la empleabilidad y la inserción laboral de sus destinatarias/os en el mercado de trabajo formal. A su vez, se inscribe en un problema teórico más amplio: los procesos de territorialización de las políticas públicas y el rol de sus agentes burocráticas/os en el mismo. En particular, es de interés la manera en qué estos agentes, a través de sentidos y prácticas, influyen en la implementación de las intervenciones estatales en el nivel local.

En este capítulo, se desarrollan las principales matrices teóricas que sustentan al problema de investigación, además de sintetizar la perspectiva desde la cual se “lee” al objeto de estudio. Cabe destacar que, si bien esta tesis se inscribe en el campo disciplinar del Trabajo Social, se dialoga con elementos de otras disciplinas de las Ciencias Sociales, principalmente desde la Sociología, la Ciencia Política y la Antropología, en tanto el objeto de estudio –las políticas públicas y sus actores– puede ser reflexionado multidisciplinariamente.

En primer lugar, se aborda la problemática del trabajo y sus transformaciones contemporáneas. A partir de los aportes de la sociología francesa, se busca comprender al trabajo como dimensión fundamental de la cuestión social capitalista y como centro en la organización de la vida social y en la construcción de identidad. Luego, se analiza la crisis del trabajo, encadenada a la expansión de la globalización y el neoliberalismo a fines del siglo XX. Así mismo, se desarrolla la cuestión de la informalidad laboral, que constituye un

problema significativo tanto en la agenda académica como política, debido a su gran extensión e impacto en la región.

Seguidamente, se analizan los modos de intervención estatal en torno a los problemas sociales, a través de aportes sustantivos sobre las políticas públicas y las burocracias estatales, con particular énfasis en las políticas de empleo y su vinculación con las políticas sociales, económicas y laborales. A su vez, se discute el concepto hegemónico de empleabilidad, que suele ser asociado a este tipo de política. Finalmente, se recuperan contribuciones acerca de la implementación de las políticas públicas, los actores involucrados y las mediaciones que hacen posible la territorialización de las mismas; de esta forma, se parte de la idea de que el Estado no es un actor monolítico ni homogéneo, sino que su expresión concreta –las políticas y las burocracias– son construidas en un campo interrelacionado de sujetos, instituciones, prácticas y discursos.

### 3.1. LAS TRANSFORMACIONES EN EL MUNDO DEL TRABAJO CONTEMPORÁNEO

#### 3.1.1. EL TRABAJO EN EL CENTRO DE LA CUESTIÓN SOCIAL

El concepto de cuestión social ha sido ampliamente debatido por la literatura europea y latinoamericana. En su conceptualización clásica, formulada en la obra *La Metamorfosis de la Cuestión Social* de Robert Castel, es definida como “una aporía fundamental en la cual una sociedad experimenta el enigma de su cohesión y trata de conjurar el riesgo de su fractura. Es un desafío que interroga, pone de nuevo en cuestión la capacidad de una sociedad (lo que en términos políticos se denomina una nación) para existir como un conjunto vinculado por relaciones de interdependencia” (Castel, 1997, p. 20). Desde una óptica marxista, la cuestión social refiere a la relación antagónica y estructural de clase entre capital y trabajo, que está en el epicentro del capitalismo en tanto modo de producción (Netto, 2005).

Desde ambas perspectivas, el núcleo central de la cuestión social moderna se localiza en el trabajo, que a partir de la Revolución Industrial se asimilará directamente a las formas asalariadas de empleo. En los siglos XVIII y XIX, plena fase industrial del capitalismo europeo, la cuestión social se manifestó a través de la categoría del “pauperismo”. Grandes capas de la población movilizadas del campo a las ciudades fabriles nacientes y que vendían su fuerza de trabajo, eran expuestas en carne viva a los males de la sociedad industrial: enfermedades infecciosas, hacinamiento, prostitución, delincuencia, etc. La situación de la naciente clase obrera, descrita por observadores sociales de la época como Engels (1845) bajo la imagen de “miseria”, encarnará el surgimiento tanto de movimientos filantrópicos y reformistas como de organizaciones anarquistas, comunistas y socialistas, además de propiciar la gestación del creciente rol de interventor en lo social del Estado-nación moderno (Donzelot, 1994).

Siguiendo con la argumentación de Robert Castel, el advenimiento de la modernidad liberal implicó el pasaje del trabajo tutelado, signado por las regulaciones de los gremios de oficios, al contrato libre de trabajo. El naciente proletariado se vio así desprovisto de las protecciones sociales que el Antiguo Régimen le dispensaba por medio de su pertenencia a una corporación, contando solo con su fuerza de trabajo para venderse y negociar “libremente” con su empleador. De esta forma, la relación contractual moderna “no da ningún estatuto jurídico al trabajador ni lo libera de la servidumbre [sino que] produce sujetos que son llevados a los márgenes de la sociedad” (Castel, 2010, p. 67), dejando el camino libre a todo tipo de explotación y arbitrariedad patronal.

Esta “fractura” entre el orden político de la democracia liberal, enarbolada en los estandartes de la libertad e igualdad ante la ley, y el orden económico del capitalismo industrial (Aguiló, 2020) amenazaba la cohesión e integración social. En palabras de Castel

(1997, p. 325), “se trataba de un mundo escindido por la doble oposición entre capital y trabajo, y entre seguridad-propiedad y vulnerabilidad de masas”.

Para evitar la descomposición de la sociedad, Castel (1997) plantea que fue necesario el inicio de un proceso de “integración en la subordinación”, por el cual el trabajador sería dotado de una serie de prestaciones básicas y de mayor participación en la vida social, adquiriendo progresivamente un régimen estatutario rodeado de derechos y protecciones colectivas (encumbradas en el Contrato Colectivo de Trabajo). Desde entonces, el trabajo asalariado irá ganando espacio en las sociedades capitalistas hasta su consolidación máxima durante mediados del siglo XX, en el contexto de expansión del modelo fordista de producción industrial y las innovaciones en la teoría económica producidas por el keynesianismo, post crisis del año 1930.

Este proceso estuvo ligado a:

1) la conformación de sólidas organizaciones obreras y sindicales, cuya identidad dependía de su ubicación en la estructura productiva, es decir, de la pertenencia común a una misma actividad laboral;

2) el peso otorgado por el keynesianismo al consumo privado como dinamizador de la economía, lo que implicó mudar el estatus del asalariado, de trabajador marginal con salarios de miseria a un asalariado-consumidor con posibilidad de acceder a bienes de consumo;

3) el desarrollo de los Estados de Bienestar y sus sistemas de protección social, que expandió la ciudadanía social<sup>14</sup> al conjunto de miembros de una sociedad e instituyó una suerte de red de contención mínima ante los diferentes riesgos vitales, sociales y laborales (enfermedad, vejez, muerte, desempleo, etc.).

---

<sup>14</sup> En su teoría clásica sobre los Estados de Bienestar, Esping-Anderson (1993) los clasifica de acuerdo al tipo de arreglo institucional alcanzado. Distingue entonces entre regímenes liberales, en los que predomina la asistencia social focalizada y la mercantilización de la política social; regímenes corporativistas, centrados en las contribuciones laborales y, por lo tanto, en la figura del trabajador; y por último los regímenes socialdemocráticos en los que prima la centralidad de la ciudadanía y la expansión universalista de los bienes y servicios sociales.

El empleo –asimilado al trabajo asalariado– se constituyó en un elemento fundamental en el bienestar de las sociedades contemporáneas. Tal como plantea Castel (2003), en las sociedades modernas el trabajo devino empleo, en tanto comenzaron a desarrollarse garantías mínimas que protegían al/a trabajador/a frente a los riesgos sociales, destacándose el derecho al salario. La sociedad salarial es entonces “una sociedad en la que la inmensa mayoría de la población accede a la ciudadanía social, en primer lugar a partir de la consolidación del estatuto del trabajo” (Castel, 2003, p. 42). El desarrollo de la protección social fue posible en la medida en que el trabajo asalariado estaba organizado a través de reglas claras, siguiendo el formato de producción fordista.

Esta forma de organización social, en la que el empleo se erige como la piedra fundacional sobre la cual se construye la protección contra el riesgo, manifiesta su correlato en la Argentina durante las décadas del peronismo clásico, con la consolidación del Estado de Bienestar (Andrenacci, Falappa y Llovich, 2004). De acuerdo con Robert Castel, en estos Estados “existía una suerte de círculo virtuoso entre las relaciones de trabajo estructuradas de modo colectivo, la fuerza de los sindicatos de masas, la homogeneidad de las regulaciones del derecho laboral y la forma generalista de las intervenciones del Estado que permitía una administración colectiva de la conflictividad social” (Castel, 2003, p. 57).

Proponiendo analizar al trabajo como institución, Santamaría López (2010) afirma que el empleo –en tanto relación mercantilizada, contractual y salarial– adquirió el status de una norma social que ocupaba un lugar hegemónico en la organización de la sociedad salarial. Como se mencionó anteriormente, en tanto fundamento de la ciudadanía social, el empleo en estas condiciones aseguraba el acceso a un piso mínimo de derechos y protecciones. Sin embargo, esto no implicaba un modelo idílico de integración absoluta y universal, ya que las diferencias laborales también sostenían la pirámide de estratificación y desigualdad, especialmente en países como los latinoamericanos, en los que no hubo una

expansión total del pleno empleo, sino que amplios sectores de la población quedaron relegados a los márgenes del trabajo industrial, y que desarrollaron Estados de Bienestar “híbridos” (Andrenacci, Falappa y Llovich, 2004).

En el caso de Argentina, la consolidación del Estado de Bienestar durante el peronismo clásico combinó una amplia estrategia de universalización de las políticas de salud y educación, pero con una fuerte fragmentación de la seguridad social de acuerdo a la relación salarial y a las contribuciones laborales (Andrenacci, Falappa y Llovich, 2002), además de compartir con los demás países latinoamericanos, las marcas persistentes del peso de las políticas de asistencia social focalizadas y familiaristas. Esta característica del caso argentino hace que sea descripto como un híbrido institucional (Lo Vuolo, 1998). En este sentido, el modelo de bienestar se construyó parcialmente bajo lógicas trabajocentricas (Garcés, 2020), hegemonizando la categoría del empleo como mecanismo principal de acceso a la previsión social.

Por último, la centralidad del trabajo no solo puede explicarse por su lugar en la vida social, sino también por su importancia para las biografías personales (Santamaría, 2010). El trabajo, en este sentido, es un dador de identidad y productor de representaciones y significaciones, en tanto “opera como factor de integración y pertenencia comunitaria” (Ciappina y Meschini, 2017, p. 184). Por ejemplo, pertenecer a tal o cual oficio no solo determinaba un lugar en la estructura social, sino también generaba subjetividades compartidas y participación en ámbitos específicos de socialización, ocio, cultura, etc. Dicho de otro modo, “de la posición de las personas en el mundo del trabajo dependía objetivamente su inserción en una clase social” (Neffa, 2003, p. 168), reuniendo características e identidades en gran medida homogéneas.

En resumen, hacia fines del siglo XX, la sociedad salarial estaba en su auge, alentando una relativa conciliación entre el capital y el trabajo por medio del desarrollo de

sistemas de protección social sólidos. El empleo garantizaba un margen de estabilidad, además de construir subjetivamente al/a trabajador/a como miembro útil de la sociedad. En el imaginario social, el progreso y la movilidad social a través del trabajo no solo eran deseables, sino también posibles, aunque fuera para los/as hijos/as. Este escenario se verá modificado ante las mutaciones en la acumulación del capital y los cambios tecnológicos, económicos y sociales iniciados a partir de los años 1960-1970 a nivel global y regional.

### 3.1.2. NEOLIBERALISMO Y NUEVA CUESTIÓN SOCIAL

A mediados de los años '70, el modelo del capitalismo industrial fue atravesado por una crisis de carácter sistémica, en correspondencia con un proceso mundial marcado por el debilitamiento de los Estados sociales, así como también de las políticas keynesianas y desarrollistas. La imposición global de una nueva forma de acumulación del capital, el neoliberalismo, que en muchos países de América Latina fue llevada adelante por gobiernos de facto a través del terrorismo de Estado, conllevó el deterioro de la capacidad interventora de los Estados en las economías y en la cuestión social, además de la generación de nuevas formas de desprotección social basadas en la inseguridad del empleo como característica principal.

A partir del fin de la Guerra Fría, que implicó el derrumbe del socialismo real, el neoliberalismo se desarrolló junto a los procesos de globalización, propiciando una nueva configuración de la economía mundial y de la división internacional del trabajo. La transnacionalización del capital y la financiarización de la economía exigieron la introducción de cambios estructurales, entre los que Neffa (2003) destaca: la progresiva desindustrialización, por la pérdida de competitividad; la tercerización de la economía, obteniendo más peso el sector de servicios; la apertura comercial; el crecimiento de los intercambios internacionales; la promoción del ingreso de capitales extranjeros; la

desregulación de los mercados de bienes, servicios y capitales; las privatizaciones; y la búsqueda del equilibrio fiscal a través de la reducción del déficit fiscal.

En Argentina, el modelo de acumulación neoliberal, impulsado a partir del Consenso de Washington por organismos financieros como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, cobró su máxima fuerza en la década de los '90, durante el gobierno de Carlos Saúl Menem. Como plantea Brieger (2002), el “mito neoliberal” supo construir, más que un proyecto económico, un proyecto ideológico: el discurso sobre el deficiente y despilfarrador Estado y las bondades del libre mercado se impuso eficientemente en una gran parte de la población, que apoyó (o continúa apoyando) sus medidas. En el plano del empleo, la desregularización de las relaciones laborales, el debilitamiento de los sindicatos y actores gremiales, y el aumento del desempleo y del trabajo informal son algunos de los resultados de la aplicación de las recetas neoliberales en nuestra región. Junto a la crisis del Estado de Bienestar y al debilitamiento del trabajo como ordenador social, se asistió así mismo a una transformación de la matriz de protección social, signada por la privatización, focalización y descentralización de las políticas sociales (Garello, 2021).

Para Castel (2010), el impacto de estas transformaciones conlleva una dinámica de descolectivización o de reinvidualización en el mundo del trabajo. El fenómeno del desempleo masivo y las desregulaciones operadas en el campo laboral socavan los fundamentos de una sociedad integrada por el salario y la ciudadanía social, por lo que se asiste a una “nueva cuestión social”, lo que en términos de Ulrich Beck (2002) es denominado “economía política de la inseguridad”. Los padecimientos son tanto económicos como antropológicos, en tanto se evidencia una triple crisis: del Estado de Bienestar, del trabajo y del sujeto (Fitoussi y Rosanvallon, 1997).

El modo de acumulación neoliberal exige flexibilidad y competitividad, y nuevas condiciones laborales aparecen al calor de las transformaciones tecnológicas y de las

reformas legales: nuevas formas de contratación y de organización del empleo, generalizándose fenómenos como el sub o sobre empleo, el trabajo a distancia y la tercerización, entre otros. Se expande “una suerte de infrasalariado en el seno del salariado”, o precariado (Castel, 2010, p. 46). Así, la precariedad es institucionalizada y pasa a formar parte de la condición misma del/a trabajador/a. La nueva cuestión social se manifiesta en los/as llamados/as “supernumerarios”, individuos por defecto que ven debilitados los soportes de seguridad otorgados por el estatus laboral, y por lo tanto, su propia identidad.

No obstante, el sociólogo francés se aleja de aquellas/os intelectuales que postulan “el fin del trabajo”. Por el contrario, reafirma su centralidad, en la medida en que es “donde sigue jugándose en la actualidad el destino de la gran mayoría de nuestros contemporáneos” (Castel, 2010, p. 87). En la misma línea, pero desde una perspectiva teórica marxista, Ricardo Antunes (2005) propone que el trabajo no ha perdido centralidad en tanto fundamento ontológico del ser social, sino que debe ampliarse su significado para que contenga la multiplicidad de formas de trabajo existentes, y no exclusivamente la relación salarial capitalista.

En este sentido, el crecimiento del sector de servicios en detrimento de la producción manufacturera y la creciente digitalización modificaron la morfología del trabajo, demandándose nuevas capas de trabajadoras/es adaptadas/os a las transformaciones del mercado, con mayor flexibilidad y credenciales educativas más elevadas. Esto genera una mayor polarización, entre quienes cuentan con estos capitales para afrontar los cambios, y quiénes no tienen tal posibilidad, incrementándose la desigualdad. Un ejemplo de esto es la brecha salarial creciente entre empleos altamente calificados y productivos con respecto a aquellos empleos manuales, mecanizados y que requieren credenciales educativas de menor nivel.

Retornando a los efectos de la “nueva cuestión social”, las transformaciones en el mundo del trabajo y la mercantilización de lo social también se expresa en las subjetividades, en tanto se pone en juego la construcción identitaria alrededor del empleo. Las categorías laborales emergentes, caracterizadas como temporales, flexibles, móviles, privan de un soporte seguro e individualizan el riesgo. La identidad del “sujeto trabajador” se ve desestabilizada (Santamaria, 2010), ya que éste es forzado a reinventarse constantemente bajo el imperativo de la flexibilidad (Sennett, 2000), y su porvenir mismo es oscurecido con las marcas de lo difuso (Castel, 2010). O en otras palabras, “el sentimiento de inseguridad e incertidumbre es así, sin duda, el fruto de la globalización económica y de la individualización psicológica, nacidas del cumplimiento mismo del programa moderno” (Fitoussi y Rosanvallon, 1997, p. 13).

En esta dirección, investigaciones empíricas llevadas a cabo en Argentina, principalmente con jóvenes, destacan el impacto de la precariedad persistente en las trayectorias laborales (Romero, 2013), problematizan la construcción de sentidos sobre el futuro y el trabajo cuando las transiciones y los cambios en la trayectoria son la norma (Jacinto, Wolf, Bessega y Longo, 2005) y reseñan la multiplicidad de “rebusques” empleados para asegurar la supervivencia material (Bogani y Graziano, 2005).

Por último, los crecientes problemas asociados al empleo, entre los que destacan la desocupación y la informalidad, acarrearán múltiples desafíos a los sistemas de protección social basados en las contribuciones laborales, en términos de financiamiento y capacidad de recaudación fiscal. Por lo tanto, las transformaciones en el mundo del trabajo, caracterizadas por la informalidad obligan a los Estados a pensar nuevas formas de arreglos institucionales en la provisión del bienestar y la prevención del riesgo social.

En consecuencia, frente al agotamiento de las sociedades de pleno empleo, de la categoría trabajo como organizadora de la vida social y la crisis de los Estados de Bienestar

basados en la relación salarial, comienza a cobrar relevancia en la agenda pública “el tratamiento social de la desocupación” (Castel, 2010). Esto es, la intervención estatal en las problemáticas de empleo, enmarcada principalmente a través del paradigma del desarrollo humano y la noción de empleabilidad.

### 3.1.3. NUEVAS PERSPECTIVAS SOBRE LA INFORMALIDAD LABORAL

Anteriormente, se reseñaron los aportes que diversos autores, con especial énfasis en la sociología francesa, realizaron para comprender las características de la nueva cuestión social ante las mutaciones en la economía y en el mundo del empleo acaecidas por el doble impacto de la globalización y el neoliberalismo. De esta manera, se delimitó la centralidad que ocupa el riesgo tanto a quedar desempleada/o como a trabajar en empleos precarios o informales en la vida contemporánea, en la medida en que el empleo asalariado clásico característico de la sociedad salarial es progresivamente reemplazado por nuevas formas de trabajo desregulado, sin acceso a protección ni a derechos sociales.

Estos análisis, elaborados en países europeos, presentan ciertas limitaciones para explicar la realidad latinoamericana, principalmente porque el pleno empleo industrial nunca llegó a consolidarse como hegemónico en la región, inclusive en países como Argentina que desarrollaron un fuerte proceso de sustitución de importaciones durante mediados del siglo XX. Por lo tanto, desde América Latina se ha repensado y reelaborado la noción de informalidad, debatiendo con las conceptualizaciones más difundidas de la Organización Internacional del Trabajo.

Laís Abramo (2021) destaca tres aspectos de la discusión sobre informalidad laboral en América Latina. En primer lugar, los aportes de la CEPAL emplean el concepto de “heterogeneidad estructural” para señalar la coexistencia de sectores económicos con distintos grados de productividad. La amplia informalidad en los países de la región estaría

asociada a la baja productividad, clave en la reproducción de las desigualdades en el mercado de trabajo y en los ingresos de los hogares, en la medida en que este sector es el mayor generador de empleo.

En segundo lugar, se destaca la evolución en la conceptualización de la Organización Internacional del Trabajo. En su desarrollo temprano a partir de la década de los '70, la informalidad se explicaba por un excedente de mano de obra rural que, al migrar a las ciudades, era absorbido por el sector informal al no poder insertarse en el mercado formal. Esta visión generó una dualidad entre ambos sectores, al contraponer “la lógica de la subsistencia del individuo o del grupo familiar” a la “lógica de la acumulación que caracterizaría al sector formal” (Abramo, 2021, p. 14). La dualidad adquiere así mismo una valoración axiológica, al asimilar sector formal con modernidad y desarrollo, mientras que el sector informal sería leído desde el atraso y rezago.

Posteriormente, se abandonaría el concepto de sector informal por el de economía informal, al reconocer la existencia de situaciones de informalidad en el denominado “sector formal o moderno” del mercado de trabajo. La economía informal designa un continuum y rechaza la idea de oposición entre los dos sectores, en tanto existen vínculos e interacciones entre ambos; abarcando todas las actividades económicas que no están formalizadas completa o parcialmente, ya sea en la legislación o en la práctica. De esta manera, se incluye en el concepto otras formas de trabajo atípicas, que se encuentran en expansión a partir del proceso de globalización.

Por último, la autora rescata la noción de “trabajo decente”, acuñado por la OIT en 1999. Esta hace referencia a poner en valor de sujeto de derecho a todo/a trabajador/a, independientemente del sector de la economía en que se desempeñe, y estimula la progresiva transición a la formalidad de los empleos considerados informales, invitando a los países a desarrollar y promover políticas públicas con esta orientación.

Ante las nuevas formas de informalidad, la OIT desarrolló la noción de “trabajo atípicos”. Este concepto parte de considerar que el trabajo típico, es decir a tiempo indeterminado, de jornada completa e inscripto en una relación directa entre empleador y empleado, ha ido perdiendo posición, especialmente ante las revoluciones tecnológicas experimentadas. Se destacan cuatro modalidades de trabajos atípicos: “i) el empleo temporal u ocasional; ii) el trabajo a tiempo parcial; iii) el trabajo temporal a través de agencia y otras relaciones de trabajo multipartitas y iv) las relaciones de trabajo encubiertas y el trabajo por cuenta propia económicamente dependiente” (Abramó, 2021, p. 20).

Por otro lado, el sociólogo brasileño, Machado da Silva (2002), afirma que el concepto de informalidad, al universalizarse y banalizarse su uso, fue perdiendo potencial explicativo como categoría analítica, lo que revela la disminución del consenso tanto académico como político, convirtiéndose en un “casi-concepto”. Esto exige elaborar nuevos marcos explicativos desde las Ciencias Sociales que aborden las transformaciones en el mundo del empleo motorizados por la dupla globalización/neoliberalismo.

En esta línea, Juan Pablo Pérez Sáinz (1995) propone el concepto de neoinformalidad, como una forma de referirse tanto a fenómenos novedosos como a aquellos de larga data. A su vez, propone tres escenarios: la economía de la pobreza, caracterizada por actividades de subsistencia; la subordinación a los bienes transables, impulsada por la globalización y la deslocalización productiva, cuya principal exigencia es la reducción de los costos; y finalmente, la aglomeración de pequeñas empresas. Este último sería el escenario más optimista, en términos de desarrollo local y territorial. La propuesta de Pérez Sáinz invita a pensar a la globalización y a la exclusión como caras de una misma moneda: la informalidad no es un mero reducto de la pobreza, sino que se inscribe en el mismo proceso de producción transnacional, en el que se difuminan los límites del binomio formalidad-informalidad.

Desde una perspectiva crítica, Garza Toledo (2017) reconstruye la historia de la noción de informalidad, y señala que su utilización actual es ambigua. Por un lado, cuestiona las definiciones estadísticas de la OIT de ser reduccionistas, y por otro, indica que se utiliza el término informalidad para referirse a una amplia cantidad de fenómenos de diverso contenido. Por lo tanto, propone el concepto de “trabajo no clásico”, en contraposición al trabajo clásico homologado al empleo industrial de la etapa fordista. Las ventajas de este planteo son, entre otras: la desnaturalización del “trabajo formal” como meta política, en tanto esto encubre las dinámicas de explotación capitalista; y el señalamiento de que se asiste cada vez más a “nuevas formalidades de asalariados con precariedad” (Garza Toledo, 2017, p. 67).

Con la tentativa de ofrecer un panorama sobre los “modos de ser” de la informalidad, Antunes (2011) indica que este universo engloba una gran cantidad de realidades, entre las que destaca: las/os trabajadoras/es informales tradicionales, con diversos grados de estabilidad en su ocupación; los trabajadoras/es asalariadas/os sin registro; y los/as trabajadoras/es informales por cuenta propia. El autor denomina “precarización estructural del trabajo” al proceso por el cual la informalidad pasa a ser la norma, construyéndose todo un aparato discursivo –con términos como emprendedurismo, cooperativismo, metas, competencias, etc.– que responde a los intereses del capital.

En síntesis, estos autores destacan que, lejos de tratarse de un fenómeno residual o marginal, el trabajo informal pasó a ser parte fundamental de la estrategia de acumulación intensiva del capital global. La precarización de las relaciones y condiciones laborales, junto con la imposición de un discurso centrado en el “emprendedurismo” individual, actúan como pilares de la ofensiva neoliberal.

Un caso ampliamente estudiado en este sentido es el del trabajo en las economías de plataforma. Estas nuevas formas de trabajo, por intermedio de internet y/o aplicaciones en

teléfonos móviles, han recibido múltiples nombres, entre los que se destaca uberización (Costhek Abilio, 2019), trabajo digital (Altenried, 2020), capitalismo de plataforma (Srniczek, 2018), crowdsourcing (Howe, 2008), gig economy (Woodcock y Graham, 2020), entre otros. Desde una visión optimista de sentido común, estos empleos representan el epitome de la libertad laboral y la no subordinación. No obstante, constituyen nuevas formas de trabajo precario, expandiendo procesos de informalidad incluso en países desarrollados que eran considerados ejemplos de mercados laborales robustos.

Fuertemente expandidas y consolidadas en países como Argentina durante la crisis del Covid-19 (Miguez y Filippeto, 2021), deben su éxito a la posibilidad de haber incorporado el discurso del emprendedurismo a partir del cual el/la trabajador/a se convierte en un “autogerente subordinado” (Costhek Abilio, 2019), distorsionándose la centralidad de la empresa en el control y gestión del trabajo, y delegándose los costos y riesgos al trabajador/a. Se evidencia la expansión de procesos de informalización como correlato de la desestabilización de las figuras clásicas de empleo formal (Costhek Abilio, Amorin y Grohmann, 2021).

Se observa entonces que la dicotomía entre formalidad-informalidad es problematizada desde nuevas aproximaciones teóricas en torno a las mutaciones en el mundo del empleo. En este proceso se inscribe también el reconocimiento de prácticas sociales que anteriormente eran invisibilizadas o consideradas subordinadas. Por un lado, el campo de la Economía Popular, el cual discute la representación dominante que asimila informalidad a pobreza, y rescata los procesos colectivos y organizativos de las/os trabajadoras/es para la reproducción ampliada de la vida. Por otro lado, los aportes de la Economía Feminista, y la valorización de las tareas de cuidado, históricamente delegadas a las mujeres, como trabajo en tanto sostén de la vida biológica y social.

En síntesis, la informalidad laboral se ha configurado como una problemática generalizada tanto en la región como en el país, agravada por el impacto de la crisis del Covid-19 y la posterior recuperación económica descriptos anteriormente. En tanto objeto de estudio científico, se observa la necesidad de búsqueda por teorías más refinadas que alienten la elaboración de diagnósticos y de investigaciones significativas, así como la construcción de metodologías que contemplen el amplio universo de fenómenos y dimensiones de la informalidad. Mientras que, en cuanto problemática económica y social, exige la intervención del Estado a través de políticas públicas, tema que será desarrollado a continuación.

## 3.2. LA INTERVENCIÓN ESTATAL ANTE LAS PROBLEMÁTICAS DE EMPLEO

### 3.2.1. POLÍTICAS PÚBLICAS Y BUROCRACIAS ESTATALES

La pregunta por cómo el Estado, en diferentes momentos históricos, ha intervenido (o no) en y sobre los conflictos sociales ha sido ampliamente debatida en el campo de las ciencias sociales. En particular, el análisis de las políticas públicas, en tanto herramientas para incidir en la cuestión social, es un tema recurrente en disciplinas tales como la Ciencia Política, la Sociología, el Trabajo Social y la Antropología.

En primer lugar, los llamados “problemas sociales” no están dados, sino que se construyen en función de la problematización o politización que un grupo de actores sociales, en un contexto situado, sean capaces de llevar a cabo. A partir de esto, es posible instalar una “cuestión” en la agenda pública y demandar su intervención. Es decir que, al visibilizarse una situación como problemática, tanto el Estado como otros agentes sociales son llamados a tomar una posición (o no) sobre su resolución, en función de los juegos de poder entre tales actores y la posibilidad de politizar determinadas interpretaciones sobre las necesidades (Fraser, 1991).

De acuerdo con esto, Oszlak y O' Donnell (1995, p. 112-113) definen a las políticas públicas como “un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil”. Los autores remarcan la co-ocurrencia de diversas posiciones, intereses e iniciativas promovidas por los sectores público y privado, además de percepciones diversas sobre el problema en cuestión y sus posibilidades de abordaje.

Sin embargo, a pesar de la relevancia de otros actores en torno al debate y a la puesta en marcha de las políticas públicas, el Estado mantiene un papel central en el establecimiento de las “reglas de juego” y en la direccionalidad que asumirán las políticas. Por lo tanto, el modo de acumulación predominante, el régimen de gobierno y la forma que asume el Estado en cada momento histórico son claves para entender las modalidades de intervención sobre la cuestión social. De ahí que las políticas públicas hayan sido una puerta de acceso fundamental para estudiar las transformaciones y configuraciones del Estado (Oszlak y O' Donnell, 1995).

Además, las políticas públicas generan un resultado concreto al materializarse bajo la forma de burocracias estatales. De acuerdo con Oszlak (2006, p. 13), “las burocracias públicas son la contraparte concreta de la noción ideal-abstracta del Estado”, en la medida en que constituyen su expresión material y tienen la responsabilidad de ejecutar sus acciones. Es decir que, al problematizarse una cuestión e ingresarla en la agenda pública, el Estado interviene a través de una serie de organismos con diverso grado de especialización y diferenciación. Sin embargo, estas burocracias no son puramente “racionales” (como sostenía la teoría weberiana)<sup>15</sup>, sino que están sujetas a tensiones y disputas de acuerdo al contexto

---

<sup>15</sup> Sobre la concepción weberiana de la burocracia, Oszlak (1997, p. 8) indica que “para Weber la burocracia constituye el aparato administrativo de máxima afinidad con el tipo legal-racional de dominación. Esta afinidad queda especialmente evidenciada por la íntima vinculación entre los procesos de racionalización y

histórico en que surgen. Así mismo, los actores que las componen y sus culturas institucionales dominantes no son homogéneos, puesto que internamente coexisten posiciones divergentes.

Estas consideraciones son fundamentales ya que remiten a la construcción del objeto de estudio en el análisis del Estado y de las políticas públicas. El problema radica en que el Estado es, de cierta manera, una abstracción, a la cual no puede accederse empíricamente. Esto es, no se puede conocer al Estado en sí mismo, sino que, siguiendo a Bourdieu y Wacquant (2005, p. 169), “lo que encontramos, concretamente, es un conjunto de campos administrativos o burocráticos (a menudo bajo la forma empírica de comisiones, oficinas y consejos) dentro de los cuales agentes y categorías de agentes, gubernamentales y no gubernamentales, luchan por esta forma peculiar de autoridad que consiste en el poder de mandar por medio de la legislación, regulaciones, medidas administrativas (...)”.

Entender a las burocracias desde esta perspectiva implica repensar dos supuestos comunes en las formas de abordar los estudios sobre el Estado y las políticas públicas. Primero, el Estado visto como una gran maquinaria racional y cerrada, cuyas burocracias son aceitados engranajes desprovistos de ideología, intereses y contexto. Segundo, la idea de que la implementación de las políticas será un proceso “limpio”, lineal y homogéneo en la medida en que la formulación de sus objetivos y procedimientos haya sido claramente definida por el órgano central.

El primer punto implica pasar de pensar “el Estado en singular al Estado en plural”, entendiendo que en él coexisten una “diversidad de instituciones, actores, lógicas y prácticas sociales” (Soprano, 2007, p. 19). En este sentido, las representaciones, trayectorias, capitales, prácticas y formas de sociabilidad de las/os funcionarias/os públicas/os se convierten en un

---

burocratización. Observada como una forma de organizar colectivamente el esfuerzo humano, la burocracia se concibe como la estructura que hace posible la maximización de los niveles de productividad alcanzables mediante el trabajo organizado, dentro de una sociedad permeada por, u organizada de acuerdo a principios racionales.”

objeto de estudio interesante ya que contribuyen a comprender la dinámicas concretas que se desarrollan en las agencias estatales.

En esta línea, Bohoslasky y Soprano proponen estudiar al Estado “desde adentro”, resaltando la “multiplicidad de agencias, figuras, lógicas y prácticas sociales” (Bohoslasky y Soprano, 2010, p. 12) que lo componen. Por consiguiente, el Estado es leído como “un espacio polifónico en el que se relacionan y se expresan grupos” (Bohoslasky y Soprano, 2010, p. 15), en el que interactúan agentes estatales y no estatales, y en el cual son tan importantes las normas formales como las prácticas cotidianas de las personas, las relaciones inter-estatales y las presiones de otros actores. En esta dirección, los autores proponen una serie de cinco propuestas para este tipo de abordaje en los estudios sobre el Estado:

- 1- No personalizarlo: el Estado no es un actor unívoco ni homogéneo.
- 2- Personalizarlo: es decir, identificar a los sujetos que lo producen y sus prácticas e intercambios cotidianos.
- 3- Reconocer las múltiples presiones que lo atraviesan: el Estado no está aislado de actores no estatales, privados ni de otros ámbitos estatales.
- 4- Reconocer las relaciones y tensiones intra-estatales.
- 5- Descentrar el Estado: a través del análisis de los márgenes y particularidades, indagando una mirada ampliada en términos geográficos, sociológicos e históricos.

El objetivo es lograr un análisis que contemple los “diversos rostros” de la acción estatal y de las prácticas, experiencias y sujetos que le dan vida. A esta manera de investigar el Estado, los autores la denominan “el rostro humano del Estado”. A su vez, destacan la necesidad de descentrar los estudios sobre el Estado fuera del ámbito nacional, en consonancia con enfoques que analizan las políticas subnacionales y locales centrándose en los actores políticos y sus prácticas (Ortiz de Rosas, 2016).

En una línea similar, el politólogo Joel Migdal (2011) propone una perspectiva de análisis denominada “el Estado en la sociedad”. Su enfoque pretende cuestionar las teorías que predominaban a mediados del siglo XX sobre la dominación y el cambio, es decir la teoría funcional-estructuralista de Parsons así como los enfoques estatistas e institucionalistas provenientes de la Ciencia Política. Para el autor, “el Estado es una entidad contradictoria que actúa contra sí misma. Entender la dominación, entonces, requiere dos niveles de análisis, uno que reconoce la dimensión corporativa y unificada del Estado —su totalidad— expresada en su imagen, y uno que desmantela esta totalidad para examinar las prácticas y alianzas reforzadoras y contradictorias de sus distintas partes” (Migdal, 2011, p. 44). Es decir que los análisis sociales deben trascender las nociones ideales o abstractas sobre el Estado para incluir la mirada en torno a las prácticas de sus “muchas partes o fragmentos laxamente conectados, los cuales con frecuencia tienen fronteras imprecisas entre ellos mismos y con otros grupos dentro y fuera de las fronteras oficiales del Estado, y a menudo impulsan conjuntos de reglas que resultan conflictivos entre sí y con las leyes ‘oficiales’” (Migdal, 2011, p. 44). En consecuencia, el Estado no es un actor con intereses estáticos o libres de disputas, sino que tanto en su interior como en las relaciones que establece con la sociedad, se libran luchas por la delimitación de sus significados.

Este enfoque teórico es compartido por producciones ligadas a la Antropología Política. El concepto de “campo de lo estatal”, abordado en estudios etnográficos, ilustra las “disputas que se desarrollan en torno al poder de lo estatal” (Muzzopappa y Villalta, 2009), revelando las porosas fronteras entre las agencias gubernamentales y los límites de la maquinaria burocrática. En este sentido, el Estado se cristaliza en una red de instituciones,

agentes, normativas, regulaciones y prácticas, es decir, en un campo social (en el sentido bourdieano del concepto)<sup>16</sup>.

El Estado en tanto campo no solo está atravesado por lo formal y lo material, sino que encubre una dimensión simbólica destinada a producir y reproducir su legitimidad como autoridad y en su función de organizador y normalizador social. Por consiguiente, Shore (2010, p. 31) observa que “las políticas reflejan maneras de pensar sobre el mundo y cómo actuar en él. Contienen modelos implícitos —y algunas veces explícitos— de una sociedad y de visiones de cómo los individuos deben relacionarse con la sociedad y los unos con los otros”. De esta manera, la dimensión simbólica de las políticas (las representaciones y sentidos presentes en ellas) constituye un valioso objeto de estudio para las ciencias sociales y para la comprensión del fenómeno estatal.

Por último, es relevante rescatar aquí los aportes de Pierre Bourdieu (1996), quien problematiza al Estado no solo como fenómeno sociológico o político, sino como un problema de orden epistemológico para las Ciencias Sociales, en tanto arbitrio cultural que se presenta “con todas las apariencias de lo natural”. Por lo tanto, cuestiona la manera en que las disciplinas científicas han contribuido a naturalizarse, al adaptar como propios los problemas y categorías que tienen su génesis en la autoridad y legitimidad estatal.

En resumen, las perspectivas reseñadas establecen orientaciones para el estudio de las políticas públicas y las burocracias estatales. Primero, para reconocer y revalorizar la multiplicidad de elementos que las constituyen, y la trama de complejas interacciones entre ellas, evitando la tendencia a la homogeneización. Segundo, para incorporar la materialidad de los actores y sus prácticas, además de la dimensión simbólica de estas, en la medida en

---

<sup>16</sup> “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” (Bourdieu, 1996, sin página).

que encarnan y construyen el campo de lo estatal. Tercero, estas perspectivas colaboran en la problematización del fenómeno estatal como objeto de estudio.

De esta manera, la relación Estado-políticas públicas-burocracias puede ser entendida de forma dinámica y dialéctica, en permanente interacción. El Estado conjuga la autoridad y legitimidad social, y concentra el capital necesario para construir los problemas sociales y determinar su intervención a través de políticas públicas materializadas en diversas burocracias. Pero esta relación no se expresa de forma determinista o verticalista, ya que las prácticas, representaciones e interacciones entre los agentes influyen, dinamizan y dotan de sentido al Estado en tanto institución. Los aportes de las teorías sobre el rostro humano y del Estado en plural, presentadas anteriormente, apuntan en esta dirección.

En términos simples, es posible afirmar que para entender al Estado, hay que entender primero a las políticas y sus instituciones, pero, al mismo tiempo, estas no pueden ser pensadas como aisladas o fuera del marco más amplio del Estado, o se corre el riesgo de abstraerlas y convertirlas en entelequias. A nivel epistemológico, el desafío consiste en establecer mediaciones entre la singularidad y la universalidad, lo concreto y lo abstracto, que permean al campo de lo estatal.

### 3.2.2. LAS POLÍTICAS DE EMPLEO COMO CAPÍTULO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Según Brown (2012), las políticas públicas de empleo, en cuanto capítulo de las políticas públicas, reconocen dos niveles de análisis posibles. En un sentido amplio, son definidas como el conjunto de intervenciones estatales que inciden, incluso indirectamente, sobre el mercado de trabajo y la cantidad y/o calidad del empleo. En esta acepción, el concepto se refiere entonces a la política económica y a sus diversos instrumentos.

Mientras que en un sentido restringido, las políticas de empleo pueden ser caracterizadas como aquellas acciones estatales destinadas a “anticipar o a corregir los desequilibrios del mercado de trabajo, a mejorar los procesos de adaptación dinámica entre la oferta y la demanda de trabajo y a favorecer la formación profesional y la adaptación de los recursos de mano de obra a las necesidades del sistema productivo” (Freyssinet, 2003, citado en Brown, 2012). En este trabajo, se utiliza el concepto “políticas de empleo” en el segundo sentido mencionado.

De acuerdo con Freyssinet (2006), una política para el empleo (es decir, en sentido amplio), se conforma por cuatro atravesamientos: primero, la política macroeconómica, que determina los niveles de actividad laboral según las posibilidades de crecimiento económico sostenido; segundo, la legislación del trabajo, como aquellas normas que regulan las relaciones laborales; tercero, la política de empleo en sentido restringido, que interviene en los desajustes del mercado de trabajo en relación a la oferta laboral; y por último, el sistema de protección social. Para el autor, a partir de la década de los 70, este modo de regulación del empleo de fuerte inspiración keynesiana se vio puesto en crisis, lo que reestructuró el lugar y los contenidos de la política de empleo.

De esta forma, las políticas de empleo constituyen intervenciones estatales ante las manifestaciones de la cuestión social en lo relativo al mercado de trabajo y la relación entre oferta y demanda laboral; por lo tanto, su contenido y forma varía en función del contexto macroeconómico. Asussa, Brandán y Pozo (2019) distinguen tres enfoques predominantes en el abordaje de las problemáticas de empleo. Primero, el enfoque de colocación, hegemónico desde inicios del siglo XX hasta la década de los '70, y caracterizado por la regulación estatal en materia legislativa y de seguridad social. Segundo, a fines del siglo XX y durante el XXI, se superpusieron dos enfoques, mutuamente imbricados: el de empleabilidad y el de activación. Por un lado, el primero se centra en intervenir con aquellos grupos considerados

más vulnerables al momento de insertarse laboralmente, buscando mejorar sus capacidades y aptitudes para buscar y conservar un empleo. Por otro lado, el enfoque de la activación refuerza la individualización al introducir un componente moralizador en el diseño de la intervención estatal: es el individuo quien debe “activarse”, es decir, construir su propio camino para lograr una inserción efectiva.

En consecuencia, mientras que en el período asociado al Estado de Bienestar clásico de corte keynesiano la política de empleo se encargaba de regulaciones colectivas inscriptas en el derecho; durante el neoliberalismo, la erosión de la sociedad salarial y de las protecciones sociales estuvo acompañada por la gestación de nuevos métodos de intervención centrados en el individuo como responsable de su inserción en el mundo del trabajo, en paralelo con el desarrollo de teorías dominantes acerca del desarrollo humano. Este viraje, que Castel (2010) denominó el “tratamiento social de la desocupación”, también puede ser caracterizado como el pasaje hacia un “Estado terapéutico”, en el que “el objetivo de la intervención serán las competencias, motivaciones y actitudes individuales, siendo el sujeto individual el eje nuclear de las intervenciones y, por tanto, parte del problema” (Serrano Pascual, Fernández Rodríguez y Artiaga Leiras, 2012, p. 45).

En esta línea, para Freyssinet (2006) es posible reconocer tres grandes discusiones en términos de empleo durante este último período, y vigentes hasta la actualidad. Primero, la distinción entre gastos activos (centrados en la reinserción laboral de las personas desocupadas) y gastos pasivos (asistencia social y apoyo en los ingresos de las personas desocupadas). Segundo, el debate en torno al diagnóstico de la problemática de desempleo actual, entre posiciones que consideran como causa la falta de adaptación al mercado y otras que endilgan a los costos laborales las razones de la pérdida de empleo. Estos diagnósticos conllevan sendas intervenciones, por un lado incentivar la formación profesional y la adaptación de las/os trabajadoras/es a un mercado laboral cambiante a través del incremento

de calificaciones, y por otro, la reducción de los costos laborales mediante exoneraciones o medidas de alivio a las cargas patronales, o incluso programas que reúnan ambos elementos. Por último, el debate entre focalización y universalización de las intervenciones públicas, enraizada en la discusión más profunda sobre el rol interventor del Estado en la economía y en la redistribución de la riqueza.

Retomando la clasificación presentada sobre las políticas de empleo, éstas pueden ser activas o pasivas. Las primeras son definidas como “aquellas que con una perspectiva de mediano y largo plazo, y actuando al mismo tiempo sobre la oferta y la demanda de fuerza de trabajo, se proponen reducir el desempleo haciendo frente de manera durable a las causas macroeconómicas estructurales y además promover la generación de nuevos empleos” (Neffa 2008, p. 319). En este sentido, se consideran contrapuestas a las políticas pasivas, cuyo foco se destina en mayor medida a la atención de las poblaciones desocupadas e inactivas a través de la asistencia social o del sistema de seguridad social.

Si bien el origen de estas políticas es anterior, en la Argentina cobran fuerza a partir de la década de los 90, durante el período neoliberal. Entre 1998 y 1999, el Estado implementó una gran cantidad de programas, de corta duración y con moderado presupuesto. Desde el 2003, acompañando el cambio de orientación en el modelo de Estado, se redujo el número de programas implementados en pos de dotar a los mismos de mayor articulación e institucionalización (Brown, 2012). Se destacan en el período 2003-2012, el Programa Jóvenes con más y mejor Trabajo, el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE), el Programa de Recuperación Productiva (REPRO), el plan “Manos a la Obra” y el plan “Argentina Trabaja”, entre otros.

Es importante resaltar que, a grandes rasgos, cualquier política pública, incluyendo las políticas de empleo, se desarrollan en el contexto de un modelo de Estado que persigue determinado proyecto societal. En este sentido, las orientaciones y finalidades atribuidas a las

políticas dependen directamente de los principios ideológicos, políticos, económicos y sociales detentados por el modelo en cuestión. Sobre las políticas de empleo en los períodos mencionados, se pueden reconocer continuidades y rupturas según el rol predominante del Estado.

De esta manera, es posible afirmar que durante la década de los 90 sí hubo un proceso de activación de las políticas de empleo, pero que, por la envergadura de los programas, se evidencia la postura del Estado Neoliberal de no intervenir en la dinámica del mercado de trabajo. Por su parte, durante la postconvertibilidad, también es explícita la implementación de programas activos de empleo, pero como se mencionó anteriormente, se desarrollaron grandes programas de elevados presupuestos y amplia cobertura, lo cual evidencia la voluntad de este nuevo Estado para intervenir en el mercado laboral (Brown, 2012, p. 16).

De acuerdo con Samaniego (2002), las políticas activas de empleo pueden clasificarse en:

a) programas desarrollados por los Servicios Públicos de Empleo, orientados a la intermediación laboral, apoyo a la búsqueda de empleo, servicios de colocación, reclutamiento de empresas y selección de perfiles empleables, entre otros;

b) programas dedicados a la capacitación laboral, dirigidos a diferentes poblaciones (jóvenes, desempleados/as, personas con discapacidad);

c) programas que buscan generar empleo, principalmente a través de subsidios al sector privado, apoyo a cooperativas y microemprendimientos, y fomento al empleo independiente.

Actualmente, el organismo nacional encargado de la aplicación de las políticas de empleo es el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. De acuerdo con Sconfienza (2017), entre las acciones llevadas a cabo por el MTEySS, pueden reconocerse las siguientes líneas de intervención: a) “Políticas de Orientación”; b) “Políticas de Formación”; c)

“Políticas de Fortalecimiento de las capacidades productivas locales e inserción independiente”; y d) “Políticas de Inserción laboral”, en línea similar a la clasificación presentada anteriormente. La Secretaría de Empleo del MTEySS es la institución encargada de promover acciones estatales para la creación del empleo, poniendo foco en las actividades de capacitación y formación. En muchas ocasiones, estas medidas son descentralizadas en los gobiernos locales, dependiendo una parte de su implementación de las Oficinas de Empleo en tanto organismos de actuación local.

Uno de los elementos presentes en las políticas de empleo de los períodos mencionados es el concepto de empleabilidad. Esta noción es entendida como aquellas “competencias y cualificaciones transferibles, que refuerzan la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y de formación que se les presenten con miras a encontrar y conservar un trabajo decente, progresar en la empresa o cambiar de empleo, adaptándose a la evolución de la tecnología y a los cambios en el mercado de trabajo” (OIT, 2004). En este sentido, la estrategia de intervención de las políticas de empleo suelen centrarse en la formación y capacitación laboral.

Entre las competencias más valoradas a desarrollar, se destacan: aquellas básicas, vinculadas a niveles adecuados de alfabetización y conocimientos matemáticos, aquellas profesionales o técnicas, de carácter especializado, y las competencias personales, ligadas a actitudes en torno al trabajo. A su vez, se valoran competencias en torno al trabajo en equipo, la comunicación, la resolución de problemas y la capacidad de adaptación al aprendizaje. Desde otras conceptualizaciones, se distinguen estas competencias como blandas en contraposición a las habilidades técnicas o duras. Ante las exigencias del mercado, la educación, la formación para el trabajo y la capacitación permanente se vuelven imperativas para las empresas y las/os trabajadoras/es, especialmente para las/os jóvenes que se encuentran buscando su primer empleo.

Esta orientación de las políticas de empleo, fuertemente direccionada por organismos internacionales en la década de los '90, continúa vigente aunque con ciertas modificaciones. Según Pérez (2013), durante el período neoliberal, el diagnóstico base de los programas se centraba en la escasa e inadecuada formación de las/os jóvenes, lo que dificultaría su acceso al mundo laboral. Mientras que, en el período de la post-convertibilidad, la mirada comienza a centrarse cada vez más sobre “la actitud de los jóvenes hacia el trabajo”.

Gutiérrez y Assusa (2016) observan además que la estrategia de la empleabilidad no se limita a la formación de competencias para el trabajo, sino que se orienta también a reforzar hábitos considerados positivos y de los cuales las personas carecerían. Por lo tanto, se construye un dispositivo moralizador que genera representaciones y prácticas en torno a un universo de significaciones expresado en la idea de “cultura del trabajo” (Assusa, 2014). Las políticas de empleo, al individualizar la problemática del desempleo, acaban produciendo un tipo particular de sujeto atomizado, en la medida en que las burocracias estatales y sus intervenciones generan efectos reales a nivel subjetivo (Navarro y Guñazú, 2019). Machado da Silva (2002) también utiliza el binomio “empleabilidad/emprendurismo” para referirse a las expectativas de las empresas con respecto a determinadas competencias que, lejos de ser meramente técnicas, implican la internalización simbólica de ciertas formas de ser y de actuar correspondientes a la lógica de adaptabilidad y flexibilidad que demanda el capitalismo contemporáneo, cuestión también presente en Navarro (2020) al afirmar que el concepto de empleabilidad puede entenderse como paráfrasis del desarrollo en tanto proyecto modernizador.

En esta visión, y partiendo de una perspectiva teórica centrada en cómo las políticas públicas construyen subjetividades, Assusa y Brandán Zehnden (2014) indican que la empleabilidad como elemento estructurador de las intervenciones gubernamentales opera mediante lógicas de rutinización y disciplinamiento. Así, los programas de empleo

reproducen el imaginario de la “cultura del trabajo”, asociada al valor del esfuerzo y a concepciones meritocráticas. Concordando con tal postura, Navarro y Guiñazú (2019) afirman que, al focalizarse en el fortalecimiento de la empleabilidad, estas intervenciones generan sentidos en torno a quién puede constituirse como un sujeto empleable, lo cual implica que, del mismo modo, otros sujetos sean implícitamente producidos como “inempleables”. En este sentido, se establecen nuevas formas de alteridad mediante la normalización de los sujetos<sup>17</sup>. Se trata por tanto de un modelo de producción de subjetividad que responde al modelo de trabajador/a demandado/a por el nuevo mercado de trabajo: sujetos flexibles, nómades, adaptables, móviles (Serrano Pascual, Fernández Rodríguez y Artiaga Leiras, 2012). En consecuencia, en la medida en que se tiende a realzar la individualidad y flexibilidad del sujeto trabajador/a atomizado/a, se corroe e invisibiliza el carácter colectivo y social de las relaciones laborales.

En general, existe un consenso de que por sí solas, las políticas de empleo centradas en la formación y/o capacitación no son capaces de modificar sustancialmente la situación del empleo, debido a que la generación y calidad de este dependen de otros factores macroeconómicos. Sin embargo, estas políticas “pueden ejercer un papel eficaz de amortiguadores coyunturales reduciendo las entradas masivas al desempleo en fases de desaceleración económica. Por otra parte, y sobre todo, constituyen un instrumento necesario para luchar contra la selectividad del mercado de trabajo y reducir los procesos de marginación o de exclusión resultantes, a menudo irreversibles” (Freyssinet, 2006, p. 11). Es por esto que las políticas de empleo suelen ser focalizadas y dirigirse hacia segmentos de la población especialmente vulnerables o con dificultades en el acceso a la inserción laboral.

---

<sup>17</sup> En su investigación sobre el programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, Assusa (2015) analiza las inasistencias al lugar de trabajo como hecho social que motoriza todo un proceso de justificación y legitimación, y que problematiza las diversas “moralidades” con la que los actores perciben la situación.

### 3.2.3. LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y DE EMPLEO EN EL NIVEL LOCAL

Las Oficinas de Empleo son “una herramienta utilizada para abordar ciertas problemáticas de empleo que por su especificidad requieren de un acompañamiento y de una intervención, en algunos casos, más personalizada para la inserción de las personas en el mercado de trabajo” (Casalis, 2013, p. 69). Las mismas surgen de convenios entre el MTEySS y los municipios, y entre sus tareas se encuentran la implementación de ciertas líneas de programas nacionales, a partir del supuesto de que la gestión local es más capaz y eficiente a la hora de territorializar las iniciativas, en comparación con los órganos centralizados. Además, las OE cumplen funciones vinculadas a la intermediación laboral y al mejoramiento de la empleabilidad de las personas desocupadas, enfatizando las capacidades laborales más relevantes de acuerdo con las características socio-productivas del municipio.

De esta forma, las OE son el “instrumento territorialmente situado con que cuenta el MTEySS de Argentina para implementar las políticas de empleo y mejorar la prestación de los servicios de empleo que los gobiernos locales realizan” (Casalis, 2013, p. 69). En sus intervenciones, convive la implementación de los programas nacionales descentralizados junto con el desarrollo de políticas provinciales y/o iniciativas locales, según las capacidades institucionales, técnicas y económicas con que cuente el municipio.

Es posible entender la finalidad de las OE como una política de territorialización, es decir, como una estrategia que “se basa en la presencia de espacios específicos de gestión y organización tanto en el gobierno central como en los provinciales y municipales” (Escalada, 2019, p. 5). Es desde su ubicación privilegiada en el nivel local que las/os agentes burocráticas/os de las OE estarían mejor preparadas/os para efectuar diagnósticos certeros, establecer vinculaciones estratégicas con los actores territoriales e influir de forma inmediata

sobre las problemáticas de la población. Es decir que las OE se configuran en tanto mediadoras de las políticas nacionales y/o provinciales.

Cobran relevancia en este nivel las “burocracias de calle” (Lipsky, 1969), en la medida que son las/os agentes estatales que interactúan directamente con la población, conformando la “cara humana” de la política<sup>18</sup>. Estos actores no se limitan a “bajar” los programas tal cual fueron diseñados en los niveles centrales, sino que ponen en juego un grado de discrecionalidad en función de las situaciones particulares del municipio, las/os destinatarias/os y sus propios sentidos y representaciones. De esta manera, la fase de implementación de los programas puede ser “influenciada por diversas variables independientes (actores y factores) que puedan apoyar, alterar u obstruir el cumplimiento de los objetivos originales” (Revuelta Vaquero, 2007, p. 5). Así mismo, las/os agentes se encuentran atravesadas/os por las pugnas que se desarrollan en el campo de lo estatal. Migdal propone el concepto de “escenarios de dominación y oposición” debido a que “el Estado, entonces, no genera una única respuesta homogénea a una cuestión o problema; ni siquiera, necesariamente, produce un conjunto de respuestas diversas pero coordinadas. Más bien sus resultados —la formulación e implementación de sus políticas— son una serie de acciones diferentes basadas en el cálculo de presiones que enfrenta cada componente del Estado en su ambiente específico de acción” (Migdal, 2011, p. 152). De esta forma, las/os agentes burocráticas/os se ven enfrentados por un conjunto de conflictos y alianzas entre actores, así como por la complementariedad y divergencias entre sus propios intereses y los de otros actores estatales y no estatales.

---

<sup>18</sup> Según el autor, estas burocracias no solo ejercen un poder discrecional, sino que también actúan generando clasificaciones y procedimientos para racionalizar la demanda debido a la escasez de recursos. Sobre esta afirmación, Salej, Ardila y Bragato (2016, p. 134-135) realizan una interesante crítica tras un trabajo empírico centrado en el análisis de un programa habitacional. “Sin embargo, identificamos en los planteamientos de Lipsky una mirada muy estrecha de la agencia social cuando está sometida a presiones del medio organizacional. Consideramos que la discrecionalidad no está despojada de prejuicios en el horizonte interno de los agentes. Lipsky desconoce cómo los contextos de acción, las interacciones y las negociaciones repetidas entre funcionarios y ciudadanos, como en el caso del PEAR, generan vínculos, compromisos y representaciones cognitivas que no corresponden a la lógica de la racionalización técnica”.

Por lo tanto, se puede considerar a la gestión de las políticas sociales en el sentido bourdieano de campo, es decir, “como un espacio de conflicto y complejo, en el cual se articulan recursos de diversa índole –humanos, económicos, organizacionales, políticos, etc.- y donde al mismo tiempo se establece una articulación entre agentes implicados formal e informalmente, enmarcados en una relación entre el Estado y la sociedad” (Gabinetti, 2014, p. 24). Para Vincent Dubois (2015), la fortaleza de analizar la acción estatal a la manera de un campo se encuentra en entenderla como producto de relaciones sociales inscriptas en escenarios de dominación y legitimación. En este sentido, Migdal propone que debe desarrollarse una Antropología del Estado, ya que “para entender qué sucede con el Estado y sus políticas cuando los dirigentes estatales intentan configurar y regular la sociedad, hay que observar los múltiples niveles del Estado” (Migdal, 2011, p. 154). Estos enfoques se caracterizan por centrarse en analizar las partes y sus relaciones, no como un sistema coherente e integrado, sino como contradictorio en sus intereses y relaciones internas.

De acuerdo con las perspectivas planteadas, es central la comprensión de las representaciones, percepciones y nociones que los actores involucrados elaboran para dar sentido a sus prácticas sociales, en la medida en que éstas configuran las posibilidades de cumplimiento de los objetivos de la política o de introducción de cambios en su aplicación. A su vez, estas justificaciones pueden dar lugar a diferentes conflictos interpretativos<sup>19</sup> sobre la misma situación analizada, de acuerdo a estatutos morales divergentes entre los actores, que acarrearán dilemas en torno a los principios de justicia esgrimidos ante cada acción (Perelmiter, 2015), lo que Assusa (2015, p. 104), siguiendo la corriente de la sociología pragmatista, denomina “los estatutos epistemológicos diferenciales de las justificaciones y orientaciones motivacionales” en la definición común de una situación.

---

<sup>19</sup> Nuevamente es relevante aquí la propuesta teórica de Bourdieu en torno a la autoridad simbólica del Estado para “nominar” los hechos sociales. En la literatura del Trabajo Social, el problema acerca de cómo se conceptualizan y se nombran a los sujetos de la intervención ha sido también ampliamente debatido (Matus, 2003).

De esta manera, las/os agentes burocráticas/os municipales son actores claves en el proceso de territorialización de las políticas diseñadas a nivel nacional o provincial, ya que a través de sus sentidos, prácticas y lógicas de gestión pueden fortalecer u obstaculizar el desarrollo del mismo, además de realizar modificaciones en función del diagnóstico local de cada territorio. Se trata entonces de un complejo entramado en el cual las concepciones de los actores “inciden en las modalidades que asumen los programas en la implementación y, desde luego, en sus resultados y alcances en tanto dichas representaciones modelan –entre otros aspectos– las políticas sociales más allá de lo previsto en su fase de diseño” (Gabinetti, 2014, p. 6).

Por lo tanto, las representaciones de las/os agentes burocráticas/os operan incluso en el momento de seleccionar a las/os destinatarias/os de los programas, elaborando mecanismos con diverso grado de formalidad para incluir o excluir a los sujetos demandantes. Inclusive estos agentes –investidos de autoridad simbólica, presunción de neutralidad técnica y reconocimiento oficial estatal– “adquieren un relevante poder discrecional para juzgar el estatus moral del desempleado, y, por tanto, evaluar el merecimiento o no de este frente a posibles ayudas sociales” (Serrano Pascual, Fernández Rodríguez y Artiaga Leiras, 2012, p. 53). En el caso de las políticas de empleo, tales decisiones son realizadas desde las Oficinas de Empleo, las cuales son las encargadas de elaborar, a través de entrevistas, los perfiles laborales y vincularlos con la oferta de empleo existente.

Para cumplir con sus funciones, las Oficinas de Empleo deben establecer vinculaciones con otros actores estatales y no estatales en el territorio. Participan así, además de destinatarias/os y agentes públicos, otros actores: las empresas, que demandan mano de obra; organizaciones sociales y referentes barriales, en particular en los programas destinados a las poblaciones más vulnerables; instituciones encargadas de capacitaciones y cursos para mejorar la empleabilidad de los sujetos, entre otros. Estas vinculaciones pueden ser

entendidas como mediaciones sociales y técnicas, las cuales intervienen directa o indirectamente en la implementación de las políticas de empleo. La noción de mediadores refiere a “agentes con inscripciones institucionales variadas —sociales, políticas y estatales— que suelen participar en los niveles capilares de la implementación de políticas sociales” (Arcidiácono y Perelmiter, 2022, p. 60). Además de estas mediaciones, actualmente cobran relevancia las plataformas tecnológicas y las bases de datos, entendidos como elementos clave en el acceso y el funcionamiento de los programas que no son neutrales ni meramente administrativos, sino que responden a un diseño construido de la política pública.

En función de lo desarrollado, es posible reconocer los desafíos presentes en los procesos de territorialización de las políticas de empleo en los municipios, en tanto éstos se convierten en mediadores de los programas diseñados a nivel nacional y/o provincial, y tienen a su cargo el contacto “cara a cara” con los diferentes participantes de las políticas públicas.

\*\*\*

En síntesis, la perspectiva teórica de esta tesina se ve estructurada por dos grandes dimensiones de análisis interrelacionadas. Por un lado, la política de empleo y la noción de empleabilidad, en cuanto medidas tendientes a intervenir en la problemática del empleo contemporánea. Por otro lado, las burocracias estatales, sus prácticas y los desafíos cotidianos en la implementación efectiva de las políticas públicas.

En definitiva, el problema teórico central de la investigación radica en cómo y a través de qué herramientas el Estado y sus agentes intervienen sobre demandas socialmente construidas como problemáticas, en este caso, en la cuestión de la inserción laboral y el empleo genuino, en un contexto atravesado por procesos de informalización y precarización crecientes del mundo del trabajo.

## **4. LAS POLÍTICAS DE EMPLEO EN LA ARGENTINA CONTEMPORÁNEA**

Como se mencionó en el capítulo previo, las políticas de empleo –en el sentido restringido aquí utilizado– deben ser entendidas insertas en el contexto más amplio de las transformaciones económicas y políticas del mundo contemporáneo. En este sentido, si bien la presente tesis busca comprender el proceso de territorialización de un programa específico de empleo en un recorte espacio-temporal concreto (escala microsocioal), es relevante desarrollar sintéticamente la trayectoria de las políticas de empleo en Argentina a partir de la década de 1990, período en que estas comienzan el progresivo camino hacia su institucionalización (escala macrosocioal).

Como punto de partida para tal caracterización, cabe señalar que las políticas de empleo y sus posibilidades de incidir en el mercado de trabajo están determinadas estructuralmente por el modelo de acumulación vigente, es decir por la forma en que se cristaliza la relación Estado-mercado-sociedad en cada momento determinado. Por lo tanto, los fenómenos históricos de desempleo, subempleo, informalidad y demás dependen de forma directa de la inserción en la división internacional del trabajo, los patrones de producción y consumo, la distribución de la riqueza y las funciones atribuidas al Estado. Estos procesos no son unilaterales, sino que se encuentran en constante puja en un complejo sistema de relaciones de fuerza con bloques de poder hegemónicos internacionales y nacionales. En otras palabras, la incidencia que la política de empleo puede generar está relacionada con los ciclos de crecimiento, estancamiento y desarrollo económicos en el

marco de las tendencias del capitalismo financiero y globalizado, así como de los modelos de desarrollo en curso.

Del mismo modo, el Estado no se presenta como un actor monolítico ni neutral, por el contrario, se encuentra atravesado por las infinitas pugnas entre los sectores políticos, sociales y económicos. De ahí que sea durante los cambios de gobierno –en los que un bloque o una coalición de éstos toman la dirección del aparato estatal– cuando más claramente se manifiestan las continuidades y rupturas entre los arreglos institucionales deseables y posibles en la triada Estado-mercado-sociedad. Tal como afirma Guiñazú (2016, p. 107) “cada modalidad de gestión pública se inscribe en una matriz determinada de las relaciones entre el estado y la sociedad, y contribuye a reproducirla”.

Sobre la base de estas pugnas, se encuentran principios axiológicos y finalísticos que configuran proyectos de sociedades diversos, incluso hasta antagónicos. De esta manera las políticas públicas, en cuanto expresiones concretas del accionar del Estado, contienen una dimensión simbólica explicitada en los discursos y conceptos que las componen. Por este motivo, si bien no es posible afirmar que las ideologías tengan siempre una correspondencia directa con las prácticas concretas, configuran elementos importantes en el análisis de las transformaciones históricas, al plasmar los modos en que se representan los problemas, diagnósticos e intentos de respuesta por parte de las políticas públicas.

En este capítulo se pretende sistematizar la evolución de las políticas de empleo en Argentina, reseñando los principales programas e hitos institucionales en diferentes períodos históricos, desde 1989 a 2022. Se constata la progresiva institucionalización de la política de empleo en la agenda pública, el desarrollo de instituciones burocráticas especializadas; y las continuidades y rupturas en los diagnósticos, nominaciones y contenidos de las principales políticas; así como su relación con el contexto político y económico.

Finalmente, y a modo de aclaración, es importante evidenciar que escapa a los objetivos de este trabajo, así como de sus posibilidades, la tentativa de historizar de forma exhaustiva cada período y detallar las múltiples imbricaciones específicas entre las esferas sociales, el mercado de trabajo y el campo de políticas públicas. Sin embargo, se espera situar al programa en estudio (Enlace) en el contexto más amplio de las políticas de empleo en Argentina, principalmente en torno al desarrollo de una institucionalidad especializada y las transformaciones en sus contenidos y discursos dominantes.

#### 4.1. PERÍODO 1989-1999: VALORIZACIÓN FINANCIERA Y DESREGULACIÓN DE LAS RELACIONES LABORALES

Como se mencionó en el Capítulo 3, el inicio de la dictadura militar en 1976 no solo marcó la interrupción del sistema democrático, sino también un viraje de la estructura económica y productiva nacional. El terrorismo de Estado tuvo también objetivos económicos, por los cuales se pasó de un modelo centrado en el desarrollo y la industrialización a un modelo neoliberal o de valorización financiera.

Posteriormente, el gobierno democrático de Carlos Saúl Menem (1989-1999) avanzó en profundizar el ajuste estructural recomendado por los ideólogos del Consenso de Washington, con una política económica que posicionó al capital financiero como protagonista en detrimento del desarrollo industrial nacional y de la economía real. Este proceso se dio enmarcado en un contexto atravesado por la crisis de los sistemas keynesianos y de los Estados de Bienestar, y en el caso de Argentina, por la crisis causada por la hiperinflación en la gestión alfonsinista previa. La política económica neoliberal procuró estabilizar las variables macroeconómicas a través de la liberalización y apertura indiscriminada de los mercados, el recorte del gasto social y el endeudamiento externo.

De acuerdo con Natalia Becerra Sans (2016), en los primeros años del menemismo se sancionaron tres leyes que estructuraron las transformaciones estatales y de las políticas económicas: la Ley de Reforma del Estado, la Ley de Emergencia Económica y Social y la Ley de Convertibilidad. Las primeras dos normativas pretendían “desregular la economía, privatizar las empresas estatales, reformar la Administración pública y transferir servicios sociales a las provincias” (p. 30), mientras que la convertibilidad abrió paso a profundas transformaciones en la política macroeconómica, como la liberalización de los mercados y la fijación de las tasas de cambio. Si bien en los primeros años los indicadores de crecimiento fueron positivos, la autora menciona que estas políticas tuvieron impactos como:

- a) un crecimiento sin empleo, debido a la reducción en el uso de mano de obra intensiva que conlleva una matriz basada en la especulación financiera;
- b) y la alta concentración y centralización del capital en conglomerados económicos oligopólicos.

De la mano del ajuste en términos económicos, el modelo neoliberal implicó también la reducción de la intervención del Estado, así como modificaciones en las regulaciones laborales y en las políticas sociales. En relación con el mundo del trabajo, en este período se generaron múltiples normativas tendientes a desregularizar las relaciones laborales, flexibilizando las condiciones de contratación de mano de obra en favor del empresariado. En cuanto a las políticas sociales, las modificaciones se centraron en la reactualización de tradiciones filantrópicas y asistencialistas, la descentralización de las responsabilidades a los gobiernos provinciales y municipales, la privatización del sistema de protección social y la alta focalización de las poblaciones receptoras de los programas.

En 1991, se sancionó la Ley Nacional de Empleo (N° 24.031), instrumento que estructuró la política de empleo del período, a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Esta norma destacaba diferentes medidas como parte de las políticas de empleo. Entre

ellas, se proponía realizar acciones tendientes a regularizar el empleo no registrado, crear el Sistema Único de Registro Laboral para tal fin y legislar sobre las prestaciones por desempleo. A su vez, la ley se empeñaba en “promover y defender el empleo”, a través de medidas e incentivos para la generación del mismo, entre las que se incluyeron:

a) la introducción de nuevas modalidades del Contrato de Trabajo: se instituyeron una serie de regímenes especiales de trabajo, como por ejemplo la contratación de tiempo determinado como medida de fomento del empleo, la contratación de tiempo determinado por lanzamiento de nueva actividad, el contrato de práctica laboral para jóvenes, el contrato de trabajo-formación y a plazo fijo, y los contratos de trabajo eventual y trabajo por temporada.

b) la formulación e implementación de programas de empleo para grupos especiales: estos se vincularon principalmente con la formación profesional y la inclusión laboral, y fueron dirigidos a jóvenes entre 14 y 24 años, trabajadoras/es desocupadas/os de difícil reinserción (mayores de 50 años, con calificaciones obsoletas o con más de 8 meses desocupados/as), diferentes grupos protegidos (liberadas/os, “aborígenes”, excombatientes de Malvinas y “rehabilitados de la drogadicción”) y personas con discapacidad;

c) el fomento del empleo mediante nuevos emprendimientos y reconversión de actividades informales: medidas dirigidas a pequeñas empresas, microempresas y otras modalidades asociativas, que involucraban asistencia técnica, formación profesional, fondos solidarios para acceso a crédito, entre otras. El objetivo era aumentar la productividad de estas unidades económicas e impulsar el autoempleo.

d) la reestructuración productiva de empresas afectadas por reducciones de empleo, facultando al Ministerio para declararlas en estado de emergencia ocupacional.

e) facultad para impulsar medidas preventivas ante la crisis de empresas;

f) y programas de emergencia ocupacional: orientados a sectores económicos o zonas geográficas con desempleo masivo, a través de la contratación directa con el Estado nacional, provincial o municipal para paliar la falta de trabajo.

Finalmente, la ley estableció tres servicios esenciales para la política pública de empleo. Primero, los servicios de formación, a cargo de todas aquellas “acciones de formación, calificación, capacitación, reconversión, perfeccionamiento y especialización de los trabajadores” (artículo 128, Ley N° 24.031, 1991), con los contratos de prácticas laborales y de trabajo-formación como instrumentos privilegiados. Segundo, se conformó la Red de Servicios de Empleo, dedicada a la gestión de los programas de intermediación, fomento y promoción del empleo. El último servicio refería a la elaboración de estadísticas e información laboral relevante, en conjunto con el INDEC.

Para garantizar la puesta en marcha de la ley, surgieron una serie de dispositivos burocráticos, mientras que los recursos monetarios provenían del Fondo Nacional de Empleo, instituido en la misma Ley Nacional de Empleo. Entre 1994 y 1996, se crearon las Gerencias Regionales de Empleo en las provincias, encargadas de la gestión de las políticas de empleo e intermediación laboral. A su vez, en 1994 se dio inicio al Registro Nacional de Instituciones de Formación Profesional y Capacitación Laboral y al Consejo Nacional de Capacitación Laboral, en el marco de la difusión de estrategias basadas en la óptima articulación entre educabilidad y empleabilidad.

A nivel del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social también hubo procesos de reestructuración con la creación en 1995 de la Secretaría de Empleo y Formación Profesional y de la Dirección Nacional de Políticas de Empleo y Capacitación, encargadas de la gestión de los distintos programas implementados. Para 1996, el sistema de burocracias públicas incluía también las gerencias regionales de promoción de empleo, las gerencias regionales de

formación profesional y las agencias públicas de colocaciones, como parte de la estrategia de descentralización de las políticas nacionales.

Siguiendo a Brown (2012), el período de los '90 estuvo atravesado por la implementación de dos tipos de programas. En la primera parte de la década, el foco fue puesto en programas de empleo temporal para trabajadoras/es desocupadas/os, mientras que a partir de 1998 se incrementó el componente de formación, capacitación y mejora de la empleabilidad.

Como se mencionó, parte de la estrategia de lucha contra el desempleo masivo consistía en promover la demanda de trabajo desde el Estado, generándose contrataciones para la realización de obras y servicios públicos que implicaran mano de obra intensiva, o en tareas de carácter socio-comunitario. Entre estos dispositivos se destacaron el Programa Intensivo de Trabajo así como el Programa Coparticipado y el Programa de Entrenamiento Ocupacional, estos últimos dos cofinanciados con las provincias. En algunos casos, como en el Programa Interinstitucional de Interés Social y el Programa de Empleo de Interés Social, se incluyó a las organizaciones sociales como unidades de gestión y co-ejecutoras del programa. Otras acciones, como el Programa de Promoción del Empleo (PEP) o el Programa Proempleo, subsidiaron la contratación en distintas ramas del sector privado.

Entre las políticas para incentivar el entrenamiento laboral, se encontraron el Programa Nacional de Pasantías (PRONAPAS) y el Programa Aprender, cuyo objetivo era fomentar el régimen del contrato de aprendizaje (establecido en la Ley N° 24.465 de Promoción del Empleo, en 1995). Por otra parte, el Programa Asistir buscaba incluir a jóvenes de hasta 25 años de edad en proyectos de interés social y comunitario. Otros, como el Programa Emprender, asistían la creación y sostenimiento de empresas nuevas, a través de subsidios y asistencia técnica.

En 1995, comenzó a implementarse el Programa Trabajar, el cual tuvo tres etapas y fue el más significativo del período en términos presupuestarios y de cobertura poblacional, finalizando en 1999. Sus objetivos se centraron en la mejora de la empleabilidad y en el desarrollo de las comunidades, a través de la inclusión de trabajadoras/es desocupadas/os en proyectos de infraestructura económica y social. El programa, co-financiado por el Banco Mundial, consistía en la transferencia de ingresos condicionada a cambio de una contraprestación laboral en “obras de utilidad o de interés social”.

Cabe destacar también el Programa Regional para el Fortalecimiento del Entrenamiento Técnico y Profesional de Mujeres de Bajos Ingresos, impulsado por organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo en varios países de América Latina; en el cual se infiere la introducción de la perspectiva de género y el enfoque del empoderamiento en las políticas de empleo, de la mano de las teorías de desarrollo humano. Por último, se implementó el Programa Nacional de Promotores, que tuvo el objetivo de difundir e informar a empleadoras/es sobre los programas vigentes del Ministerio, las modalidades de contratación permitidas por la Ley Nacional de Empleo, las acciones de capacitación profesional y las reformas laborales vigentes.

Como balance del período, es posible acentuar algunos elementos presentes en las políticas de empleo que actuaron en un contexto de emergencia ocupacional y desempleo masivo. Primero, se destaca la implementación de una multiplicidad de programas, pero con poca duración en el tiempo (la mayoría solo se implementaba durante uno, dos o tres años). De acuerdo con Brown (2012), se ejecutaron 34 programas entre 1993 a 1999, con un promedio de duración de dos años, en general de poca envergadura presupuestaria.

Segundo, la influencia que tuvieron las recomendaciones de organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, en la implementación de programas “enlatados”, su

financiación y la direccionalidad ideológica predominante. Así como también en la conceptualización de las políticas, que incluyeron términos como "desarrollo humano", "capital humano" y "empoderamiento" en su formulación.

Tercero, la descentralización de los programas en organizaciones sociales y gobiernos locales, que participaron en calidad de co-ejecutores. Otro elemento fue la alta focalización de las políticas, dirigidas especialmente a poblaciones y zonas geográficas vulnerables y con dificultades para la inserción laboral. Para estos sectores, la estrategia se basaba en la capacitación y formación profesional, ya sea para la obtención del primer empleo en el caso de las/os jóvenes, o para la reconversión de las trayectorias de las/os trabajadoras/es desocupadas/os que llevaban varios meses en esa situación. Por otra parte, los programas que alentaban la creación de puestos de trabajo, lo hacían mediante modalidades precarias y temporales de contratación, previstas en las reformas laborales impulsadas, o a través del fomento al autoempleo.

#### 4.2. PERÍODO 2003-2015: INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

Entre 1999 y 2001, con la presidencia de Fernando de la Rúa, la situación socio-económica se agravó profundamente. El estancamiento en el crecimiento de la economía argentina, la pérdida en la capacidad del consumo de los hogares por la devaluación y el desempleo galopante –efectos de las políticas neoliberales– así como medidas contrarias a los sectores medios –el corralito–, ocasionaron un aumento del malestar social, que tuvo su punto culminante durante las jornadas de protesta del 19 y 20 de diciembre de 2001.

Tras la renuncia de la Rúa, Eduardo Duhalde declaró la emergencia en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria, así como la emergencia ocupacional. En ese contexto, se creó el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, en el ámbito del

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Su objetivo era garantizar un ingreso mínimo a las familias, a cambio de una contraprestación laboral en instituciones públicas u Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), o través de la demostración de continuidad y terminalidad educativa.

El Programa Jefes se constituyó como una política de transferencia monetaria de carácter masiva, que combinaba características de las políticas asistenciales clásicas con la tentativa de fomentar el reingreso de las personas desocupadas al mercado laboral. A su vez, cumplió una función central en la contención del descontento social y el diálogo con el movimiento piquetero (Golbert, 2004). Esta política sería la antesala para los programas de empleo y de asistencia social que se implementaron posteriormente.

El período comprendido entre los años 2003 y 2015, con los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, es caracterizado como una etapa posneoliberal (García Delgado y Chojo Ortíz, 2006), en un contexto internacional influido por el boom de las commodities<sup>20</sup>. En líneas generales, se trató de un período marcado por una nueva ola industrializadora, lo que se tradujo en mayor crecimiento de la economía y del consumo interno. En términos sociales, la recomposición del salario y la reducción del desempleo derivaron en la disminución de las tasas de pobreza e indigencia. En materia de política social, se registró un aumento del gasto social y de la intervención estatal. Se destacan en este sentido medidas como la estatización del sistema previsional en 2008.

Con el objetivo de pasar de políticas asistenciales a políticas activas de empleo, que fomentaran la “cultura del trabajo”, el Programa Jefes fue gradualmente desactivado y reconvertido en dos programas. Por un lado, el Programa Familia por la Inclusión Social, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social<sup>21</sup>; y por otro, el Seguro de Capacitación y

---

<sup>20</sup> Aun así, la bonanza económica para los países de la región se vio fuertemente comprometida a partir de la crisis financiera del 2008, ingresando en una nueva etapa de recesión.

<sup>21</sup> Además del Programa “Familias”, otras medidas relevantes del Ministerio de Desarrollo Social fueron el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”, en 2003, y el programa Argentina Trabaja,

Empleo (SCyE), en la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Las/os beneficiarias/os del “Jefes” fueron entonces traspasadas/os a uno de estos dos programas, en función de sus “condiciones de empleabilidad y vulnerabilidad social” (Resolución 502, 2006).

En este sentido, la intervención con las personas desocupadas comenzó a correr por dos vías: por un lado, la vía de los programas sociales del Ministerio de Desarrollo Social; por otro, por los programas de empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Estas dos puertas de acceso a los dispositivos se enmarcaron en el acento puesto por las/os dirigentes en aquellos discursos enfocados en desarrollar una “política de desarrollo con inclusión social”, en la cual el empleo se constituía como el “centro del modelo de crecimiento” (Neffa y Brown, 2011b, p. 7). De acuerdo con Grassi (2012, p. 190), “el núcleo de la intervención estatal para atender a la cuestión social volvió a ponerse en el empleo y la expectativa pareció ser (...) que el crecimiento derramaría en más y mejor trabajo pero no ya naturalmente, sino con una fuerte y decidida injerencia del Estado”. El Plan Integral de Empleo “Más y Mejor Trabajo” creado en 2003 ocuparía esa función de “activación”, reactualizándose la prédica de que la mejor política social es el trabajo.

Así mismo, según Becerra Sans (2016) esto coincidió con el viraje de los organismos internacionales que, ante el fracaso evidente del decálogo neoliberal, tornaron sus recomendaciones y propuestas hacia la activación de las políticas, con énfasis en aquellas orientadas a la mejora de la empleabilidad y al trabajo decente.

De este modo, el Seguro de Capacitación y Empleo, creado en 2004, apuntaba a “activar” a quienes habían percibido el Programa Jefes a través del pago de un seguro no contributivo. Para el traspaso, el/la destinatario/a debía concurrir a la Oficina de Empleo de su localidad y labrar su historia laboral, para así poder acceder a servicios de capacitación,

---

en 2009. No se desarrollarán aquí estas políticas, al priorizarse las desarrolladas por el MTEySS. Para un análisis de estos programas, consultar: Ramba y Jacovkis, 2011; Scala, 2008; y Natalucci, 2012; respectivamente.

intermediación y búsqueda laboral. Posteriormente, podrían incluirse a destinatarias/os de otros planes sociales, así como poblaciones consideradas extremadamente vulnerables, por ejemplo: víctimas de trata con fines de explotación sexual, identidades trans, mujeres víctimas por violencia de género, refugiadas/os, personas que hayan estado privadas de su libertad, entre otras situaciones.

En este período una de las acciones centrales del MTEySS fue la creación y fortalecimiento, a través de Acuerdos Territoriales, de la Red de Oficinas de Empleo, en calidad de organismos burocráticos que contribuirían al desarrollo local de los municipios y a la ejecución de la cartera de programas e intervenciones formuladas en la Nación. Según Casalis (2013, p. 69), “las OEM [Oficinas de Empleo Municipales] se constituyeron en el instrumento territorialmente situado con que cuenta el MTEySS de Argentina para implementar las políticas de empleo y mejorar la prestación de los servicios de empleo que los gobiernos locales realizan”. Su consolidación implicó la descentralización de fondos nacionales para la contratación en los municipios de recurso humano, así como también presupuesto para equipamiento y tecnología, y el asesoramiento técnico del Ministerio<sup>22</sup>.

Sentadas las bases institucionales y discursivas en torno a los nuevos lineamientos de las políticas de empleo, en 2008 se creó el programa que obtendría mayor visibilidad y cobertura dentro del ámbito del MTEySS: el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. Este partió de un diagnóstico común: las/os jóvenes conformaban la población con mayores dificultades para insertarse laboralmente. De esta forma, el programa se dirigió a personas de 18 a 24 años de edad y que no hubieran terminado sus estudios secundarios. Nuevamente, se trataba de una prestación monetaria no contributiva, a raíz de la cual el/la destinatario/a debía realizar una contraprestación enfocada en contribuir al desarrollo de su capital humano: continuar y/o finalizar sus estudios, realizar actividades de capacitación o integrarse en

---

<sup>22</sup> Según la información disponible en la página web oficial del MTEySS, actualmente existen más de 600 Oficinas de Empleo en todo el territorio nacional.

entrenamientos laborales. Neffa y Brown (2011) listan las siguientes acciones que se comprendían dentro del programa: a) talleres de orientación e inducción al mundo del trabajo; b) actividades de apoyo a la búsqueda de empleo; c) tutorías personalizadas; d) asesoramiento sobre empleo independiente; y e) entrenamientos para el trabajo.

El Programa Jóvenes se convirtió en la política de empleo más visible y con mayor cobertura de este período, manteniendo su continuidad durante los gobiernos posteriores hasta el año 2022. Entre sus aspectos novedosos, destacaban la integralidad de sus prestaciones, la conformación de un entramado institucional con alto grado de articulación interna y la coordinación entre diversos actores educativos, sociales, empresariales y estatales (Roberti, 2016).

Así mismo, se creó el Programa de Inserción Laboral (PIL), que consistía en subsidiar a las/os empleadoras/es para la contratación de nuevo personal, a través de una ayuda económica otorgada cuando se incorporaba a planta a las/os receptoras/es de los programas del MTEySS o del Ministerio de Desarrollo Social. Inicialmente, el PIL se desplegó en tres líneas de asistencia: para el sector privado, para el sector público y para el autoempleo. Además, brindaba incentivos específicos para la contratación de personas con discapacidad.

A su vez, merecen la atención otros dos dispositivos implementados durante el período y que aún continúan vigentes. Primero, en el año 2011 se lanzó el Programa PROMOVER, destinado exclusivamente a personas con discapacidad que presentaran Certificado Único de Discapacidad. Segundo, se destaca la implementación del Programa PROGRESAR en 2014, que si bien funciona en la órbita de ANSES, contempla líneas de formación laboral y prácticas en puestos de trabajo. Estos dos dispositivos se sumaron a los ya existentes como nuevas puertas de acceso a las prestaciones brindadas por el MTEySS y sus burocracias territoriales.

Por último, otras medidas relevantes del período fueron el Programa de Recuperación Productiva (REPRO), el Plan de Regularización del Trabajo y el Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares. Si bien estas políticas no se corresponden a la categorización de políticas de empleo en sentido restringido que aquí se desarrolla, configuran de modo explícito intervenciones estatales de sostenimiento del empleo (en el primer caso) y reducción del trabajo no registrado (en el segundo y tercer caso), por lo que es relevante su mención.

En función de esta investigación, es posible reconocer algunos aspectos que caracterizaron a la política de empleo durante este período y que posibilitan comprender la trayectoria de éstas. En primer lugar, se destaca el énfasis puesto en la institucionalización de las burocracias que administrarían las políticas de empleo, generándose un marco de instituciones nacionales y locales, así como normativas y programas que funcionarían como las puertas de acceso principales a las políticas del MTEySS. Esta institucionalización se dio además en clave territorial, es decir, se procuró llegar a los gobiernos municipales e involucrarlos en el desarrollo estratégico de sus localidades.

En segundo lugar, se observa cómo la política de empleo se fragmenta del resto de la política social, ahora sectorizadas en dos órganos ministeriales diferenciados. Si bien esto puede considerarse de forma positiva, principalmente por el reconocimiento que obtuvo la Economía Social y sus modalidades, cabe interrogarse sobre si tal división no respondió también a una clasificación de la población-objetivo de ambos tramos de la política pública. Por un lado, sujetos empleables, con habilidades para capacitarse e insertarse a un mercado laboral formal en constante cambio, que requiere nuevas competencias tecnológicas y personales; y por otro, sujetos “inempleables” bajo los criterios del mercado de trabajo formal, y que tendrían que conformarse con ser destinatarias/os de la asistencia social clásica

o buscar su inclusión a través de formas de trabajo autogestionados, asociativos o independientes, en tramas productivas socio-comunitarias.

En tercer lugar, el contexto económico favorable, al menos durante los primeros años del período, posibilitó una mayor dinamización del mercado de trabajo, lo que redundó en un mayor éxito de las políticas de empleo. A su vez, el incremento en los presupuestos y la creación de programas diversos que se sostuvieron en el tiempo denotan la relevancia de estas políticas en la agenda del gobierno nacional. El enfoque centrado en “activar” a las personas, volviéndolas empleables y en línea con el desarrollo local estratégico también respondió a la centralidad del trabajo como valor fundamental en los discursos oficiales y a las recomendaciones de organismos internacionales, que viraron a propuestas en torno al trabajo decente en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)<sup>23</sup> elaborados a inicios del milenio.

#### 4.3. PERÍODO 2016-2019: NEOLIBERALISMO TARDÍO Y DESJERARQUIZACIÓN DE LA POLÍTICA DE EMPLEO

Hacia el año 2015, se había logrado construir una red sólida de instituciones multinivel, que ejecutaban un conjunto de programas, normativas y líneas de intervención. Así como también se cristalizó cierto grado de consenso político y social acerca del rol del Estado en la intervención de la economía y del mercado laboral para la reducción y amortiguamiento de las desigualdades existentes.

Tras las elecciones presidenciales de ese año, asume al gobierno Mauricio Macri, en representación de la alianza Cambiemos conformada por Propuesta Republicana (PRO), Unión Cívica Radical, Coalición Cívica ARI y otros espacios políticos. Este período, caracterizado como “neoliberalismo tardío” (García Delgado y Gradín, 2017), se inscribió en

---

<sup>23</sup> El objetivo 8 de los ODS hace referencia al logro de crecimiento económico inclusivo y sostenible, y a la generación de empleo decente.

un contexto de oleaje de gobiernos de derecha en la región<sup>24</sup>. Su política económica se orientó a la apertura de la economía internacional, la flexibilización y eliminación de las retenciones a la exportación (privilegiando a los sectores agrícolas, mineros e hidrocarburíferos), el pago a los fondos buitres, la reducción del gasto público y el re-endeudamiento externo (Morón, Almada, Reché y Saiz, 2019).

En cuanto a las regulaciones sobre las relaciones laborales, Medina (2019) indica que la política macrista estuvo marcado por un carácter recesivo, que implicó: a) menor poder adquisitivo de las/os trabajadoras/es (por el congelamiento de las negociaciones colectivas), b) aumento de la desocupación y la informalidad laboral; c) desinstitucionalización y desregulación, al considerarse los “costos laborales” como la causa principal de la desocupación; y d) la reforma del Estado (bajo la excusa de modernizar la administración pública).

A nivel de la intervención del Estado en lo social, Garcés (2019) observó la introducción de lógicas centradas en la meritocracia y el emprendedurismo en las políticas sociales. Entre los cambios más notables en este campo, se encuentran la Reforma Previsional del año 2017 y las modificaciones en el Programa Progresar que le otorgaron un carácter de “beca” o “ayuda económica”. Por otro lado, se destaca positivamente la ampliación del universo de destinatarias/os de la Asignación Universal por Hijo, con la inclusión de trabajadoras/es monotributistas en el acceso a la prestación. Por otro lado, los programas “Argentina Trabaja”, “Ingreso Social con Trabajo” y “Ellas Hacen” se unificaron en el Programa Hacemos Futuro y se puso en marcha el Salario Social Complementario

A nivel institucional, la transformación más radical de este período fue la modificación de la Ley de Ministerios con el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 801 del año 2018. Con el objetivo de “reorganizar estratégicamente” a la administración pública y así

---

<sup>24</sup> Entre estos, es posible mencionar la victoria de Lenín Moreno en Ecuador (2017), Sebastián Piñera en Chile (2017), Iván Duque en Colombia (2017) y Jair Bolsonaro en Brasil (2019). Estos gobiernos se inscribieron en la denominada “nueva derecha latinoamericana” (Nazareno, 2019).

garantizar la reducción presupuestaria en el gasto público, se fusionaron y centralizaron las funciones de distintos Ministerios<sup>25</sup>. Particularmente, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social desapareció, por lo que sus incumbencias relativas a las áreas de trabajo y empleo pasaron a formar parte del Ministerio de Producción y Trabajo (y en su órbita, a la Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo); mientras que la política de seguridad social ejecutada por ANSES quedó a cargo del Ministerio de Salud y Desarrollo Social.

De acuerdo con Reiri (2020, p. 17), “los efectos inmediatos de la reducción del Ministerio a Secretaría fueron: pérdida de autonomía, relegación de independencia presupuestaria, menor peso simbólico con respecto al rango ministerial, recorte de personal, recorte de presupuesto, entre otros”. Si bien los programas de empleo continuaron funcionando sin mayores cambios, el recorte presupuestario tuvo efectos concretos, cerrándose aquellas líneas del Seguro de Capacitación y Empleo dirigidas a poblaciones vulnerables y disminuyéndose la cantidad de cupos en los demás programas que pasaron a conformar el Plan Empleo Joven, una política paraguas que reunió las diferentes medidas destinadas a la población de 18 a 24 años de edad.

Así mismo, es importante mencionar que una de las primeras medidas del gobierno de Macri en relación a la inserción laboral de jóvenes fue duramente cuestionada por sectores de la oposición, organizaciones sindicales y grupos ciudadanos en redes sociales: se trató del Programa “Mi Primer Empleo”, el cual mediante un acuerdo con la empresa McDonald’s subsidiaba la incorporación de jóvenes. Las críticas tuvieron como fundamento el bajo salario en relación a la cantidad de horas de trabajo y las precarias condiciones en las que las/os jóvenes se insertarían. Ante un amparo presentado por diputadas/os nacionales, la Justicia acabó fallando por la nulidad del acuerdo (Política Argentina, 22 de septiembre de 2016).

---

<sup>25</sup> Los Ministerios absorbidos a otras carteras fueron: Agroindustria, Cultura, Salud, Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Ciencia y Tecnología, Turismo, Energía y Minería, Ambiente y Desarrollo Sustentable, y Modernización; habiendo sido los últimos tres creados al iniciar su propio gobierno.

Posteriormente, se creó en 2017 el Programa Empalme, destinado a aquella población destinataria de programas nacionales de empleo y/o sociales existentes. Con el objetivo de lograr la inserción en un empleo genuino en el sector privado y/o regularizar una relación laboral no registrada, se otorgaba una ayuda económica por un plazo de 24 meses a las/os destinatarias/os, la cual su empleador/a podía descontar de la remuneración mensual del/a trabajador/a. El programa se propuso como una transición entre la “asistencia social” (o el “plan social”, mismo que los sujetos ya fuesen trabajadoras/es de la economía social) y el empleo genuino, que según la lógica del programa se trataba en todos los casos de la obtención de un puesto de trabajo registrado en el sector privado.

Las modificaciones en las políticas de empleo en este período se inscribieron en la profundización de discursos meritocráticos e individualistas que permearon a las políticas públicas. Según Mallardí y Aldazbal (2018), se trataba de una lógica del merecimiento, centrada en el esfuerzo personal como medio para la movilidad social. Los mecanismos privilegiados de intervención se constituyeron en la capacitación y el emprendedurismo, ignorándose las condiciones objetivas de las relaciones económicas.

En síntesis, el cambio más notable durante este período fue la desjerarquización de la política de empleo, a través de reformas institucionales que tuvieron por objeto la reducción del Estado, en línea con los principios de la ideología neoliberal.

Por otro lado, si bien se puede postular que existió una profundización de los discursos y las políticas centrados en la lógica del merecimiento, es necesario recordar que esta racionalidad no es una novedad del período macrista, sino que es posible rastrearla en las etapas anteriores, en tanto los contenidos específicos de las políticas de empleo no han sufrido modificaciones sustanciales entre sí. En este sentido, se concuerda con Reiri (2020, p. 20) en que “si bien son claras las transformaciones en el modelo de desarrollo, el modelo de Estado y el modelo de gestión entre un período y el otro, también es cierto que las

continuidades son múltiples aún en las políticas que fueron más emblemáticas del kirchnerismo”. Aun así, entre otras diferencias notorias de las políticas de empleo en el macrismo, se observa la infravaloración a la Economía Social y sus modalidades, la reducción presupuestaria y el recorte de líneas dirigidas a poblaciones más vulnerables.

#### 4.4. PERÍODO 2019-2022: REORGANIZACIÓN BUROCRÁTICA DE LOS PROGRAMAS DE EMPLEO

El 10 de diciembre de 2019 asumió Alberto Fernández a la Presidencia de la Nación. Una de sus primeras acciones fue la promulgación de la Ley N° 27.541 de Solidaridad Social y Reactivación Productiva en el marco de la Emergencia Pública, un paquete de medidas que comprendía disposiciones sobre cuestiones vinculadas al sistema energético, deuda externa, obligaciones tributarias y aduaneras, derechos de exportación, haberes previsionales, la implementación del impuesto PAÍS, entre otros temas. En materia de política laboral, con el Decreto N° 34/2019, declaró la emergencia ocupacional y dispuso la doble indemnización por despidos sin causa justa.

Durante sus primeros meses de gobierno, en relación a las políticas del Ministerio de Desarrollo Social, se identifican dos ejes prioritarios en este período: la política alimentaria, plasmada en el lanzamiento del Plan Argentina contra el Hambre y la implementación de la Tarjeta Alimentar; y el retorno a una política sólida de economía social, con el Programa Nacional de Inclusión Socioproductiva y Desarrollo Local “Potenciar Trabajo”, que integró a los programas “Hacemos Futuro” y “Salario Social Complementario”.

Sin embargo, en marzo de 2020 el inicio de la pandemia de COVID-19 marcó el rumbo y las posibilidades del nuevo gobierno. Debido a su impacto a nivel sanitario y socio-económico, el Estado nacional se posicionó en la obligación de dar respuesta a la urgencia del contexto con una batería de políticas públicas, aspectos ya desarrollados en el Capítulo 1.

En cuanto a las políticas de empleo, en este período se recuperó el rango a Ministerio (Decreto N° 7, 2019), el cual se estructura nuevamente en tres Secretarías:

a) La Secretaría de Trabajo, encargada de la regulación y supervisión de las relaciones laborales, mediante políticas de conciliación, fiscalización y regularización, además de asistencia a unidades productivas a través de medidas como el Programa de Recuperación y Sostenimiento Productivo (REPRO). En líneas generales, sus objetivos son velar por las relaciones entre empleadoras/es y empleadas/os, prevenir los despidos, detectar y regularizar el trabajo no registrado, combatir el trabajo infantil y coordinar con asociaciones sindicales, entre otros.

b) La Secretaría de Empleo, responsable por el diseño, gestión y evaluación de las políticas activas de empleo, entendiendo a las mismas como acciones que promuevan la inserción laboral y la formación profesional. Coordina también la Red de Oficinas de Empleo y genera acuerdos territoriales con los gobiernos provinciales y locales.

Ambas Secretarías se despliegan por medio de las Agencias Territoriales. Actualmente existen 54 Agencias en el territorio nacional, dos de ellas en la provincia de Mendoza (con sedes en Ciudad de Mendoza y en San Rafael).

c) Por último, la Secretaría de Seguridad Social diseña, coordina, gestiona y fiscaliza el campo de las políticas de seguridad social, integrado por el universo de jubilaciones, pensiones, asignaciones familiares, seguros por desempleo, riesgos del trabajo y demás programas orientados a proteger a las personas de las contingencias de la vida biológica y social. Asiste además en la tutela de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), organismo de carácter descentralizado y autárquico.

A los efectos de esta tesis, interesa destacar que es entonces la Secretaría de Empleo la encargada de coordinar la política activa de empleo a nivel nacional, implementando las

líneas de programas en torno al fomento del empleo y la capacitación laboral, por medio de las Agencias Territoriales ubicadas en las distintas provincias. Además, es tarea de la Agencia Territorial coordinar y articular a las diferentes áreas municipales de empleo existentes, siendo intermediaria entre la Oficina de Empleo y el Ministerio en la ejecución de los programas vigentes.

Durante este período, se crearon una serie de nuevos programas de empleo que continúan vigentes. En 2021 se lanzó el Programa Jóvenes y Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES), conocido también como Te Sumo, con una resolución conjunta entre el MTEySS y el Ministerio de Desarrollo Productivo<sup>26</sup> (Resolución Conjunta 4/2021). Destinado a jóvenes entre 18 a 24 años, el programa propone la inserción laboral de éstos en MIPYMES, a través de la articulación entre los instrumentos de formación y promoción de empleo ya existentes en la órbita del MTEySS (capacitación, intermediación, acciones de entrenamiento y Programa Inserción Laboral), con los esquemas de financiamiento disponibles en el Ministerio de Desarrollo Productivo, particularmente recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Productivo (FONDEP). Se observa entonces una tentativa de unificar estrategias interministeriales, beneficiando puntualmente a las MIPYMES, dada su relevancia como unidades productivas que cumplen un rol central en la generación de empleo y en el desarrollo territorial. Durante el lanzamiento del programa, el entonces Ministro de Desarrollo Productivo, Matías Kulfas, afirmó: “Este es el plan para el país; recuperar el centro en la producción del trabajo nacional y nunca más la especulación financiera o el sobreendeudamiento irresponsable como eje” (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, 28 de julio de 2021); plasmando en este discurso la orientación ideológica pretendida para su cartera.

---

<sup>26</sup> Posteriormente, el Ministerio de Desarrollo Productivo sería disuelto en agosto de 2022, y sus funciones trasladadas al Ministerio de Economía, Producción y Agricultura; estructura que continúa vigente en la actualidad.

Sin embargo, la principal novedad en término de políticas de empleo en este período fue la creación del Programa Fomentar Empleo (Resolución 647/2021). La medida unificó y absorbió las prestaciones y destinatarias/os del Seguro de Capacitación y Empleo y del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. A su vez, amplió la población destinataria, incluyendo a: jóvenes de 18 a 24 años, mujeres de 25 a 49 años, varones de 45 a 64 años y personas de la diversidad sexo genérica. Con la ampliación en los grupos de edades y la incorporación de la variable “género”, se pretendió abarcar a aquellos sectores que son diagnosticados con mayores dificultades a la hora de insertarse en un empleo formal; así mismo, otro indicador que se incorporó para el acceso al programa es tener o no hijos/as a cargo; mientras que se eliminó el requisito de no haber finalizado los estudios secundarios que presentaba el Programa Jóvenes. En esta línea, la eliminación parcial de las restricciones por edad y nivel educativo responde a las transformaciones del mundo de trabajo actual, que presenta nuevos desafíos en la inserción laboral.

Los servicios brindados a las/os participantes del programa son idénticos que las prestaciones desarrolladas en las líneas anteriores: orientación laboral y asistencia en la búsqueda de empleo, intermediación laboral, formación profesional y la certificación de competencias laborales. Así mismo, incluye acciones de entrenamiento para el trabajo y otras para la promoción de la inserción laboral (Programa de Inserción Laboral). Para instrumentarse esta política, se creó además el Portal Empleo, un sitio web en el cual las/os participantes deben inscribirse y actualizar su información personal y laboral para acceder a las prestaciones correspondientes. Las personas incluidas en el programa obtienen una asignación dineraria por su participación (siempre que no perciban remuneraciones por otros programas nacionales).

Una de las características distintivas de Fomentar Empleo es el hincapié puesto en las “poblaciones de tratamiento especial”, es decir de aquellas que presenten mayores riesgos de

desocupación e informalidad. Por lo tanto, con el objetivo de establecer prioridades en la asignación de cupos, se recuperaron las líneas del Seguro de Capacitación y Empleo recortadas durante el período macrista (personas trans, mujeres en situación de violencia de género, víctimas de trata o en situación de prostitución, personas privadas de la libertad, personas con consumo problemático y refugiados/as). Así mismo, se incorporan nuevas problemáticas presentes en la agenda actual: pueblos indígenas, personas afrodescendientes y personas con VIH u otra ITS.

Al mismo tiempo, las empresas participantes que contraten trabajadoras/es tienen por beneficio, además del incentivo económico, una reducción de las contribuciones patronales, enmarcada en el Programa “Puente al Empleo” (Decreto 551/2022). Esta política, lanzada poco tiempo después de la asunción de Sergio Massa como ministro de Economía, Producción y Agricultura, posee objetivos similares a su antecesor “Empalme”. En su primer artículo, establece que se propone “transformar de manera gradual y con un criterio federal a los programas sociales, educativos y de empleo en trabajo registrado de calidad (...)”. “Puente al Empleo” pretende lograr esto principalmente a través de dos instrumentos: la imputación del dinero percibido en virtud del programa del cual provenga la/el destinataria/o, a cuenta del pago de la remuneración correspondiente; y la quita de contribuciones patronales de hasta el 100% inclusive; ambos beneficios por un período máximo de doce (12) meses.

Es importante destacar entonces que en este período se configura la reestructuración más relevante desde los programas creados durante el kirchnerismo, con la integración de las líneas programáticas existentes en el “Fomentar Empleo”. Este se constituye ahora como la puerta de acceso principal a las prestaciones ofrecidas por el Ministerio.

A su vez, se observa una modificación en el discurso público en relación al período anterior macrista, acentuando la idea de trabajo como derecho social en contraposición al modelo emprendedorista. Recientemente, la actual titular del MTEySS, Kelly Olmos, expuso

ante un conjunto de Oficinas de Empleo las siguientes palabras: “El grado de compromiso, la dinámica de acción, claramente están asociados a lo que nosotros identificamos como tarea militante. Es decir, un compromiso real, no solo de prestación de servicio, sino de comprensión de que el trabajo con derechos es un enorme ordenador social y es lo que de verdad puede transformar a la sociedad en el sentido al que nosotros aspiramos” (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 18 de enero de 2023). Aun así, pese al giro de la dimensión ideológica de las políticas de empleo, su contenido no ha sufrido mayores cambios, por el contrario las transformaciones introducidas en este período responden mayormente a reorganizaciones burocráticas y formas de nominaciones conceptuales.

\*\*\*

En la síntesis histórica desarrollada, se observa que la política de empleo en Argentina ha gravitado principalmente en dos dimensiones. Por un lado, la promoción y el fomento del empleo, a través de la intermediación laboral y el apoyo a la búsqueda de empleo, los entrenamientos o prácticas laborales, y la inserción laboral mediante subsidios públicos a las empresas. Por otro lado, la capacitación y formación profesional, con una oferta estable de cursos y talleres de introducción al mundo de trabajo, así como la certificación de competencias laborales.

En cuanto a los ejes de las políticas de empleo, –incluso habiendo sufrido modificaciones discursivas según el período– estos se han estructurado en torno a los conceptos de empleabilidad, trabajo decente y empleo genuino, en línea con las recomendaciones de organismos internacionales como la Organización Internacional del Trabajo (instituciones que a su vez han tenido un rol preponderante en el financiamiento de estos programas). A su vez, se observa una mayor atención al grupo de jóvenes como población-objetivo prioritario en la mayoría de los programas.

En cuanto a las burocracias estatales, la implementación de las políticas de empleo ha sido co-ejecutada principalmente entre Nación y municipios, en tanto la descentralización de éstas ha tendido a “saltarse” al nivel provincial, a partir de los Acuerdos Territoriales del MTEySS. En este sentido, no se observa en líneas generales participación de las provincias en los diferentes programas<sup>27</sup>.

Una última consideración merece la compleja relación entre políticas de empleo y políticas sociales, y la división de éstas entre el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y el Ministerio de Desarrollo Social, respectivamente. En particular, la distinción entre poblaciones plausibles de ser destinatarias de uno u otros programas encubre la clasificación de los sujetos en categorías dicotómicas de empleabilidad: aquellos que pueden insertarse y adaptarse a un mercado laboral que está en constante cambio, a través de la capacitación y el entrenamiento; y aquellos que están destinados a inventarse trabajos independientes y/o asociativos para su supervivencia. Esta lógica de clasificación guarda en sí mismo una valoración jerárquica del empleo caracterizado como genuino, es decir en el sector privado, en detrimento de la Economía Social y sus modalidades, o de otras formas de trabajos no clásicos.

---

<sup>27</sup> Lo cual no significa que no existan programas de empleo de carácter provinciales. Sin pretender exhaustividad, se puede mencionar como ejemplos los casos de los programas San Juan Trabaja (San Juan), Empezar (San Luis), Programa Tutorías y Programa Riojano de Inserción Laboral en el Ámbito Privado (La Rioja), Programa Iniciar (Catamarca), entre otros.

**Tabla 10***Principales Programas de Empleo Implementados en Argentina, 1993-2022*

<b>Principales programas de empleo implementados</b>	<b>Años de implementación</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Prestaciones</b>	<b>Población destinataria</b>
Programa Intensivo de Trabajo (PIT)	1993-1994	Inserción laboral a través de la incorporación en obras de utilidad pública y social.	Contratación a través de la modalidad de fomento del empleo.	Jefes de hogar desocupados de larga duración
Programa Nacional de Pasantías para la Reversión (PRONAPAS)	1994-1995	Capacitar a trabajadoras/es desocupadas/os en la adquisición de aprendizajes laborales en el sector privado	Prácticas laborales en empresas privadas, con subsidio estatal.	Trabajadoras/es desocupadas/os
Programa Asistir	1995-1996	Generar empleo transitorio para jóvenes desocupadas/os a través de servicios civiles a la comunidad.	Incorporación en proyectos de interés social, a cambio de una ayuda económica no remunerativa.	Jóvenes desocupadas/os de hasta 25 años de edad.

Programa Aprender	1995-1997	Fomentar el empleo a través del estímulo a los contratos de aprendizaje.	Formación laboral, certificación de competencias.	Jóvenes desocupadas/os de 14 a 25 años de edad.
Programa Trabajar	1995-1999	Generar empleo transitorio a través de su incorporación en proyectos de infraestructura social y comunitaria.	Ayuda económica no remunerativa por participación en proyectos laborales de mano de obra intensiva.	Trabajadoras/es desocupadas/os mayores de 16 años, con baja calificación laboral.
Programa Proempleo	1997-1998	Fomentar la generación de empleo privado	Subsidios para la contratación de trabajadoras/es; cursos de capacitación laboral y viáticos para transporte y alimentación.	Trabajadoras/es desocupadas/os con familia a cargo, mayores de 45 años. Trabajadoras/es expulsadas/os de sectores de actividad declarados en emergencia.
Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD).	2002-2010	Asegurar un piso de ingresos a las familias de trabajadoras/es desocupadas/os.	Subsidio económico a cambio de contraprestaciones laborales en instituciones	Jefas/es de hogar desocupadas/os con hijas/os menores de 18 años.

			estatales u OSC, terminalidad educativa o actividades de formación profesional.	
Seguro de Empleo y Capacitación (SEyC)	2004-2022	Mejorar la empleabilidad y brindar apoyo a la búsqueda de empleo.	Apoyo a la inserción laboral. Asesoramiento y asistencia. Talleres formativos de orientación laboral y apoyo a la búsqueda de empleo. Intermediación laboral y Certificación de estudios formales. Acciones de Entrenamiento para el Trabajo). Prestación monetaria no contributiva.	Ex titulares del PJyJHD. Personas desocupadas mayores de 18 años con restricciones al acceso al empleo (“poblaciones vulnerables”).
Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo	2008-2022	Fomentar la construcción e implementación de un proyecto formativo y ocupacional, generando	Cursos de capacitación e introducción para el mundo del trabajo. Apoyo a la búsqueda de empleo e	Jóvenes de 18 a 24 años con secundario incompleto.

		oportunidades de inclusión social y laboral para jóvenes.	inserción laboral. Acciones de Entrenamiento para el Trabajo. Intermediación Laboral. Incentivo económico no contributivo.	
Programa de Inserción Laboral (PIL)	2006-vigente	Promover la incorporación de trabajadoras/es en empleos de calidad.	Asignación de ayuda económica mensual que puede ser descontada del salario por las/os empleadoras/es.	Trabajadoras/es desocupadas/es mayores de 18 años, participantes de programas de empleo nacionales.
Programa Promover la igualdad de oportunidades de empleo (PROMOVER)	2011-vigente	Asistir y acompañar la inserción laboral de personas con discapacidad.	Talleres de apoyo a la búsqueda de empleo; orientación laboral; orientación al Trabajo independiente. Cursos de formación profesional. Acciones de entrenamiento para el	Trabajadoras/es desocupadas/os mayores de 18 años, que certifiquen discapacidad.

			<p>trabajo. Formación en espacios laborales.</p> <p>Inclusión Laboral</p> <p>Asistencia para el desarrollo de emprendimientos independientes.</p> <p>Ayuda económica por el plazo de 24 meses.</p>	
Programa Entrenamiento para el Trabajo	2010-vigente	Mejorar las condiciones de empleabilidad de trabajadoras/es desocupadas/es a través de prácticas en ambientes de trabajo	Prácticas laborales por el plazo máximo de seis meses. Percepción de ayuda económica no remunerativa.	Trabajadoras/es desocupadas/: mayores de 18 años incluidas/os en programas del MTEySS; con discapacidad; o que presenten dificultades de inserción laboral.
Programa Jóvenes y Micro, Pequeñas y Medianas Empresas - Te Sumo	2021-vigente	Potenciar la inclusión laboral de jóvenes desocupadas/os en micro, pequeñas y medianas	Beneficios económicos para las MiPyMEs: subsidio al salario y a las contribuciones patronales.	MiPyMEs y jóvenes de 18 a 24 años desocupadas/os y con nivel educativo hasta secundario

		empresas.		completo.
Programa Fomentar Empleo	2022-vigente	Asistir a trabajadoras/es con dificultades para ingresar al empleo formal en el desarrollo de su proyecto ocupacional.	Orientación Laboral; Asistencia a la búsqueda de empleo; entrenamiento para el trabajo; Formación profesional; Apoyo a la inserción laboral; PIL.	Personas entre 18 a 64 años desocupadas.

Fuente: Elaboración propia.

## 5. METODOLOGÍA

Todo trabajo de investigación conlleva una serie de supuestos sobre el conocimiento científico, los objetos de estudio (sociedad, individuos, grupos, etc.) y la relación entre estos con el sujeto que conoce. Consecuentemente, las decisiones metodológicas se encuentran permeadas por tales supuestos, es decir, por la forma de “mirar” el mundo que porta el/la investigador/a. En el presente capítulo, se pretende explicitar el diseño metodológico del estudio, describiendo el enfoque empleado, las técnicas de construcción y análisis de datos y los procedimientos en torno a la selección de informantes.

### 5.1. ENFOQUE TEÓRICO-METODOLÓGICO

En función de los objetivos de investigación planteados, se propone un diseño metodológico de naturaleza cualitativa con el cual se pretende comprender los sentidos y prácticas de las/os agentes burocráticas/os locales a la hora de implementar una política de empleo. Se considera que los diseños cualitativos son los más apropiados para abordar el presente problema de investigación, en tanto éstos se interesan “por la vida de las personas, por sus perspectivas subjetivas, por sus historias, por sus comportamientos, por sus experiencias, por sus interacciones, por sus acciones, por sus sentidos, e interpreta a todos ellos de forma situada, es decir, ubicándolos en el contexto particular en el que tienen lugar. Trata de comprender dichos contextos y sus procesos y de explicarlos recurriendo a la causalidad local” (Vasilachis de Gialdino, 2006, p. 33). La direccionalidad cognoscitiva del estudio es orientada principalmente por propósitos descriptivos e interpretativos.

En los estudios sobre las burocracias estatales, Pagani y Arce (2017) observan el crecimiento de estudios cualitativos para el análisis de estas organizaciones. Las autoras reconocen que tal campo de estudio reúne investigaciones de carácter multidisciplinario, que abordan el objeto desde diferentes perspectivas y metodologías. Los abordajes cualitativos han posibilitado mejorar la comprensión sobre los aspectos subjetivos de la implementación de las políticas públicas y de los actores estatales, al abordar fenómenos diversos, como por ejemplo las experiencias y representaciones de los/as agentes y destinatarios/as.

Por otro lado, Cris Shore resalta las capacidades de los métodos y teorías antropológicas para superar las miradas linealistas y de “arriba abajo” en los análisis de políticas públicas. Si bien el autor hace foco específico en la disciplina antropológica, tal propuesta puede extenderse a los diseños metodológicos cualitativos en general, que poseen una gran potencialidad para comprender “la complejidad y lo desordenado de los procesos de formulación de políticas, en particular las maneras ambiguas y a menudo disputadas en que las políticas son promulgadas y recibidas por la gente, por decirlo de alguna manera, <<en el terreno>>” (Shore, 2010, p. 29).

Como se abordó anteriormente, las representaciones y prácticas de los actores estatales encargados de la implementación de las políticas son claves para comprender el proceso de territorialización de las mismas. En esta línea, es relevante el concepto de “perspectiva del actor”, definido como “ese universo de referencia compartido –no siempre verbalizable– que subyace y articula el conjunto de prácticas, nociones y sentidos organizados por la interpretación y actividad de los sujetos sociales” (Guber, 2004, p. 63). Estas experiencias y horizontes interpretativos permiten comprender al Estado y a las políticas públicas en tanto configuraciones que adquieren particularidades en un espacio-tiempo determinado, en detrimento de las lecturas racionalistas o linealistas de los procesos de intervención estatal.

## 5.2. UNIDADES DE ESTUDIO Y TÉCNICAS DE CONSTRUCCIÓN DE DATOS

Las unidades de estudio de este trabajo son las Oficinas de Empleo de los municipios del Gran Mendoza, el cual está compuesto por seis departamentos: Ciudad de Mendoza, Godoy Cruz, Las Heras, Guaymallén, Luján de Cuyo y Maipú<sup>28</sup>. Cada uno de ellos cuenta con una Oficina de Empleo, encargada de la gestión local de las políticas de empleo; además, todas han adherido por convenio al Programa Enlace. Las características de cada organismo, tales como su tamaño, las iniciativas que implementan, su ubicación en el organigrama institucional, etc., varían de acuerdo a cada municipio. Al indagar en las diferentes oficinas, se procuró describir y comprender el panorama general de la implementación del Programa en el Gran Mendoza, profundizando en las particularidades locales de cada territorio y comparando aquellos elementos comunes en sus similitudes y divergencias entre cada municipio. Además, con el propósito de incorporar una mirada a escala más amplia del proceso de territorialización de la política, se incluyó como unidad de estudio a la Dirección General de Empleo y Capacitación del Gobierno de Mendoza, en tanto organismo responsable por la gestión provincial del Programa Enlace, y a la Agencia Territorial de Empleo y Capacitación de Mendoza, representación del MTEySS en la provincia.

En cuanto a las unidades de análisis, se indagó en torno a los/as agentes burocráticos/as que trabajan en tales instituciones estatales. En particular, el foco se puso en los/as trabajadores/as responsables de la implementación del Programa en los municipios y en la Dirección provincial. Cabe aclarar que la decisión de limitar el estudio al análisis de las/os agentes burocráticas/os no ignora la existencia de otros actores no estatales que pudieran participar en las distintas etapas del proceso de implementación del programa, así como

---

<sup>28</sup> Durante el trabajo de campo, se logró contactar a un/a informante de la Oficina de Empleo de cada departamento, excepto en Las Heras que no se alcanzó respuesta por ninguno de los diferentes medios de comunicación empleados. Finalmente, se decidió no realizar una entrevista en este municipio, en tanto los datos relevados hasta ese momento eran suficientes para responder los objetivos inicialmente propuestos.

tampoco niega la importancia que tienen las perspectivas de los sujetos destinatarios del Programa, o de las empresas que participan como entrenadoras. La opción de particularizar el foco de la investigación en las/os agentes burocráticas/os se debió, en primer lugar, al planteamiento teórico señalado con anterioridad, centrado en el análisis de las políticas públicas y las burocracias estatales locales. El segundo motivo de la decisión fue la viabilidad del proyecto, reconociéndose la complejidad de abordar más de una unidad de análisis debido a las limitaciones temporales, financieras y humanas de un proyecto de tesis de grado. Por lo tanto, se tomó la elección de profundizar acerca una única unidad de análisis.

A su vez, cabe aclarar que la estrategia de muestreo no estuvo orientada por criterios de representatividad estadística, sino por la capacidad de los casos para aportar riqueza teórica al estudio (Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio, 2014), desarrollando el trabajo de campo hasta alcanzar “saturación teórica”, es decir que nuevos casos no sumaran información relevante a la investigación.

Para establecer contacto con las/os informantes, se emplearon tres estrategias de acceso: primero, se indagó en las redes personales del tesista por conocidas/os que se encontraran insertas/os laboralmente en los municipios relevados y realizaran la intermediación inicial con las Oficinas de Empleo, proveyendo contactos y números de teléfono; segundo, al momento de concretar una entrevista, se consultaba al/a entrevistado/a por posibles informantes claves. De esta manera, se procuraba pactar con anticipación la entrevista. Finalmente, en aquellos casos en los que no se logró un contacto previo, se acudió directamente al lugar de atención del organismo a fin de obtener posibles informantes a entrevistar.

Durante el trabajo de campo, se empleó como técnica principal de construcción de datos la entrevista semi-estructurada<sup>29</sup>, la cual se basa “en una guía de asuntos o preguntas y el entrevistador tiene la libertad de introducir preguntas adicionales para precisar conceptos u obtener mayor información” (Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio, 2014, p. 403). La utilización de esta técnica permitió construir los datos mediante respuestas en el discurso de las/os informante, quienes expresaron con sus propias palabras sus perspectivas y relataron sus experiencias. Al ser semi-estructurada, permitió además la suficiente flexibilidad para introducir temas emergentes y mantener una interacción fluida de apertura dialógica, pero conservando al mismo tiempo el foco de la entrevista en los objetivos de investigación mediante categorías de análisis comparables entre los casos.

Se construyó una guía de entrevista que buscó reunir esas dos características (flexibilidad y comparabilidad). La misma se estructuró en cinco dimensiones de interrogantes: 1) caracterización del/a informante; 2) caracterización del organismo; 3) caracterización del Programa Enlace; 4) experiencia en la implementación del Programa; y 5) balance de la política. En las entrevistas realizadas con informantes de provincia y Nación se realizaron algunas modificaciones en las preguntas, para que estas fueran pertinentes y se adecuaban al/a entrevistado/a. En todos los casos, las entrevistas fueron grabadas en soporte de audio, con previa autorización del/a informante, y posteriormente transcritas, además de las notas de campo tomadas durante la situación de encuentro.

En total se realizaron ocho entrevistas semi-estructuradas: cinco a responsables de la implementación del Programa Enlace en las Oficinas de Empleo municipales, dos a

---

<sup>29</sup> Durante la etapa de elaboración del proyecto de investigación, se inició un proceso de acercamiento a informantes claves con el fin de enriquecer la construcción de objetivos y metodología. Se realizaron entrevistas exploratorias a integrantes de Oficinas de Empleo en dos municipios, se participó de un encuentro informativo presencial destinado a empresas y se recopiló fuentes secundarias como entrevistas de investigación y notas de prensa realizadas previamente a funcionarios/as encargados/as del programa en estudio. Esta información relevada sustentó el diseño teórico-metodológico del proyecto de investigación.

referentes de la Dirección General de Empleo y Capacitación, y la última a una informante clave de la Agencia Territorial de Empleo y Capacitación de Nación.

**Tabla 11**

*Entrevistas Semi-Estructuradas Realizadas Durante el Trabajo de Campo*

<b>Jurisdicción</b>	<b>Unidad de análisis</b>	<b>Fecha de realización de entrevista</b>
Municipalidad de Ciudad de Mendoza	Dirección de Empleo y Economía Social	23/09/2021
Municipalidad de Luján de Cuyo	Dirección de Promoción del Empleo	19/10/2021
Municipalidad de Godoy Cruz	Dirección de Educación y Gestión del Empleo	09/05/2022
Municipalidad de Guaymallén	Oficina de Empleo	03/10/2022
Municipalidad de Maipú	Dirección de Empleo y Capacitación	06/10/2022
Provincia de Mendoza	Dirección General de Empleo y Capacitación Laboral	13/12/2022 y 04/05/2023
Nación	Agencia Territorial del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (Sede Mendoza)	19/12/2022

Fuente: Elaboración propia.

Además de los datos primarios contruidos a través de las entrevistas, se recurrió a otras fuentes de información secundarias, buscando triangular los datos para complementar y profundizar el estudio (aunque partiendo de la base de que, debido al tipo de estudio empleado, la información primaria configura la base principal de la investigación, siendo los demás datos de carácter complementario).

En primer lugar, se recuperó la desgrabación de una entrevista en profundidad realizada en el año 2021 a la Directora de Empleo y Capacitación Laboral, la Lic. Emilce

Vega Espinoza, en la que se desarrollaban aspectos relevantes para esta investigación. La entrevista fue realizada por la Dra. Virginia Mellado y la Lic. Gabriela Vanella, en el marco del proyecto Proyecto PISAC COVID-19: “El sostén público a la supervivencia de los hogares y unidades económicas en la urgencia. Iniciativas, mediaciones y alcances de la asistencia en perspectiva comparada”, del cual el autor de la presente tesis fue participante. Si bien la entrevista fue diseñada para otros propósitos de investigación, buena parte de lo desarrollado en ella es pertinente para los objetivos aquí propuestos. Cabe destacar que la funcionaria fue también entrevistada en el año 2023 para la presente tesis, encontrándose significativa a nivel comparativo la diferencia temporal entre ambos encuentros.

En segundo lugar, se relevó la normativa vigente referida al Programa Enlace y a otras políticas y programas relevantes, disponible digitalmente en el Boletín Oficial de la provincia de Mendoza. En total se trata de siete leyes y seis decretos promulgados entre 2020 y 2022, referidos a Mendoza Activa, Enlace y Enlazados (listados anteriormente en la Tabla 5). Este relevamiento de fuentes secundarias posibilitó la descripción del Programa en estudio (desarrollada en el Capítulo 2), así como comprender los aspectos formales de la política pública como punto de partida para su análisis. Además, se complementó información necesaria con la página web oficial del Ministerio de Economía y Energía.

Finalmente, con el propósito de ubicar la experiencia de Enlace se relevó información sobre políticas de empleo nacionales y provinciales, desde decretos y resoluciones, hasta páginas web o noticias. Para programas nacionales, se priorizó aquellos desarrollados por el MTEySS, de los cuales la mayoría de sus resoluciones se encuentran colgadas en la página web del organismo. En cuanto a las provincias, cabe destacar que la información es organizada diferente en cada una de ellas, con diferente grado de disponibilidad y facilidad de acceso en la búsqueda, por lo que en aquellos casos en que no se localizaron fuentes oficiales, se recurrió a prensa periodística para reconstruir las características de las políticas

implementadas. Aun así, esta sistematización de programas no es exhaustiva ni pretende utilizarse en términos comparativos, sino que se desarrolló como una breve aproximación que permitiera comprender mejor la experiencia de Enlace en relación a otros casos similares.

**Tabla 12**

*Tipos de Datos Relevados durante el Trabajo de Campo*

<b>Tipo de dato</b>	<b>Descripción</b>	<b>Cantidad de documentos</b>
Primario	Transcripción de entrevistas	7
Primario	Notas de entrevista	1
Secundario	Transcripción de entrevista	1
Secundario	Normativas (leyes y decretos)	13
Secundario	Información disponible en páginas web oficial y/o en prensa periodística	-

Fuente: Elaboración propia.

### 5.3. PROCESO DE ANÁLISIS DE DATOS

En cuanto al análisis de los datos, Taylor y Bogdan (1987, p. 158) observan que es “un proceso en continuo progreso en la investigación cualitativa”. Es decir que, a diferencia de las metodologías cuantitativas, no existe una frontera cerrada entre la recolección y el análisis de los datos, sino que el/la investigador/a mantiene un “ida y vuelta” dinámico entre ambos momentos. Sin embargo, los autores reconocen que es hacia el final del trabajo de campo cuando los esfuerzos por realizar un análisis intensivo se profundizan. Sin dudas, adentrarse en el universo de significaciones que las/os entrevistadas/os portan conlleva reconocer la tensiones entre representaciones y prácticas, las cuales no siempre se evidencian

de forma transparente para los sujetos. En términos de análisis, conlleva superar la mera descripción de los discursos esgrimidos para avanzar a la interpretación de los mismos, tarea que implica asumir la reflexividad presente en los procesos de investigación y el diálogo constante entre teoría y empiria.

Siguiendo esta perspectiva, el análisis de los datos se realizó de forma concurrente con el trabajo de campo, al ir transcribiendo y ordenando los materiales textuales obtenidos, y elaborando las primeras aproximaciones al problema en estudio mediante las notas de entrevista. En cuanto al procesamiento y análisis intensivo, se utilizó como auxiliar el software ATLAS.ti 8 para codificar el material empírico. Como plantea Chernobilsky (2006), la utilización de herramientas informáticas que asistan a la investigación cualitativa no reemplaza el rol interpretativo del/a investigador/a, sino que pueden enriquecerla y beneficiarla. El software seleccionado permitió organizar los materiales, asignar códigos, generar vínculos y redes visuales entre las categorías; brindando elementos analíticos para la redacción de la tesis.

En concreto, el plan de análisis seguido se compuso de los siguientes momentos:

- 1) Lectura del material;
- 2) Construcción de categorías en base a guía de entrevista;
- 3) Codificación primaria (detección de citas relevantes y etiquetamiento mediante categorías preexistentes e identificación de categorías emergentes);
- 4) Refinamiento de códigos y agrupamiento en grupos de códigos;
- 5) Jerarquización de los códigos construidos;
- 6) Análisis por código y grupo de código, en función de los objetivos de investigación;
- 7) Escritura de los resultados.

#### 5.4. PERFIL DE LAS/OS INFORMANTES ENTREVISTADAS/OS

En las entrevistas realizadas, los ejes interrogantes se organizaron en cinco dimensiones. La primera de ellas tuvo por objetivo conocer información básica acerca de las/os mismas/os entrevistadas/os, a fin de reconstruir las determinaciones sociales de sus trayectorias, es decir sus posiciones en el espacio social como punto de partida en sus representaciones y prácticas. En este sentido, se considera que el objetivo de la investigación cualitativa no es descubrir la “verdad” en el discurso de las/os informantes, sino relacionar sus percepciones con los campos en disputa que coexisten en la vida social.

En esta investigación, las entrevistas fueron realizadas casi en su totalidad a integrantes de los equipos técnicos de los organismos seleccionados. Esta distinción no es inocua, ya que las/os propias/os entrevistadas/os insistían con tal diferenciación: su posición en sus lugares de trabajo era como empleada/o pública con trayectoria a través de diferentes administraciones y no como “funcionarias/os”. Según las/os informantes, esto les daría una mayor neutralidad a la hora de valorar y evaluar los programas implementados, aunque al mismo tiempo, los ponía en una posición más desventajosa para compartir a información “dura”, como estadísticas y presupuestos, ya que solo estarían involucradas/os en una parte del proceso de ejecución de las políticas.

Aun así, la pertenencia a un rol técnico no implica que las/os entrevistadas/os fuesen ajenos a las posiciones político-ideológicas: tres de las/os informantes se mostraron de acuerdo con la orientación política oficialista de la provincia y/o el municipio, dos expresaron estar abiertamente en contra y dos se manifestaron como “imparciales” durante toda la entrevista. Solo una de las entrevistadas, la Directora de Empleo y Capacitación, ocupa un cargo jerárquico y se encuentra vinculada directamente al partido político gobernante.

En cuanto a su nivel de estudios, seis de las/os entrevistadas/os poseen formación universitaria completa, en carreras de Ciencias Sociales, particularmente Sociología, Trabajo

Social, Historia y Ciencia Política y Administración Pública. Tres de ellas/os poseen además formación de posgrado en áreas vinculadas a la Gestión Pública, la Planificación Social y el Derecho Laboral. En cuanto a las dos entrevistadas que no culminaron estudios superiores, una de ellas se encuentra con una carrera terciaria en curso (relacionada también con la gestión pública), mientras que la otra abandonó su formación universitaria y no tiene planeado retomarla.

Finalmente, se destaca que, en cuanto al género de las/os informantes, las entrevistas fueron realizadas a siete mujeres y a solo un varón.

## 6. RESULTADOS

En este capítulo se presentan los resultados alcanzados a partir del análisis de las entrevistas realizadas durante el trabajo de campo. Se procura dar cuenta de los esquemas de sentido que las/os agentes burocráticas/os de las Oficinas de Empleo elaboran sobre el Programa Enlace, así como las prácticas que desarrollan durante su proceso de territorialización. Los resultados pretenden contribuir a la comprensión sobre las concepciones y principios de justicia de las/os agentes, las interacciones que establecen los organismos estatales entre sí y con otros actores, y las diferentes mediaciones institucionales, sociales y técnicas que intervienen en los procesos de implementación desarrollados por las burocracias de calle. En la constitución de este complejo campo de relaciones materiales y simbólicas, las/os agentes burocráticas/os construyen márgenes de actuación que recrean los objetivos y normas del Programa, e intervienen activamente en su ejecución incluso traspasando sus tareas formales. En consecuencia, el espacio microsocioal de encuentro directo entre agente y sujeto se revela como una instancia clave en la territorialización de las políticas públicas.

El capítulo se compone de cuatro apartados, de acuerdo con los objetivos específicos de la investigación. En primer lugar, se describe a los actores involucrados en el desarrollo de las políticas de empleo en Mendoza, en particular la Agencia Territorial de Empleo, la Dirección General de Empleo y Capacitación, y las Oficinas de Empleo municipales. A su vez, se reconstruye el proceso de formulación del Programa Enlace, su metodología de implementación, el rol de las/os agentes de las OE en la gestión, así como las características de las/os destinatarias/os de la política.

En segundo lugar, se examinan las concepciones que presentan las/os agentes burocráticas/os sobre el desarrollo de las políticas de empleo, el contenido de las mismas y la articulación entre los programas existentes. Para esto, se analizan tres elementos: la percepción sobre el concepto de empleabilidad y la idea de “círculo virtuoso”, la tensión entre complementariedad-superposición y universalidad-focalización en los programas, y el lugar que asume la cuestión del empleo en la agenda de los gobiernos locales.

En tercer lugar, se indagan las percepciones de las/os agentes sobre los actores participantes del programa: los sujetos destinatarios y las empresas, los cuales presentan diversidad en sus perfiles y formas de acceso. Observamos que las/os agentes intermedian con estos actores más allá de su trabajo administrativo, ya sea estableciendo estrategias para acompañar las inserciones en las empresas, actuando en los procesos de selección, velando por disminuir irregularidades y arbitrariedades, o incluso activando principios de justicia diferenciales según la situación presentada. A su vez, se introducen tres elementos de análisis para comprender la construcción simbólica de las políticas de empleo: el distanciamiento con la política asistencial, los significados sobre el dinero y la función de las certificaciones.

Finalmente, se desarrollan las mediaciones institucionales, sociales y técnicas presentes en la implementación del Programa Enlace. Se pretende describir la complejidad de las interacciones que las Oficinas de Empleo establecen con otros actores estatales y no estatales para territorializar las políticas de empleo, así como el rol de los elementos técnicos y tecnológicos en la gestión del Programa.

## 6.1. EL PROGRAMA ENLACE: ACTORES E IMPLEMENTACIÓN

### 6.1.1. LOS ACTORES DE LA POLÍTICA DE EMPLEO EN MENDOZA

Como se ha planteado anteriormente, las políticas públicas requieren para materializarse de estructuras burocráticas que son la representación concreta del Estado y su accionar. En el caso de las políticas de empleo, estas organizaciones comenzaron a desarrollarse desde la década de 1990, y progresivamente fueron consolidadas y fortalecidas a partir del año 2005, con la creación de las Oficinas de Empleo municipales, bajo la égida del paradigma de desarrollo local y la descentralización de las políticas sociales.

Habiendo reseñado en el Capítulo 4 las principales transformaciones en la política de empleo y sus burocracias durante distintas administraciones gubernamentales, interesa aquí esquematizar el complejo panorama contemporáneo de estructuras que intervienen en las distintas fases del proceso de formulación, ejecución y evaluación de las políticas de empleo, en particular en la provincia de Mendoza y en su principal aglomerado urbano, el Gran Mendoza. Concretamente, se describen brevemente aspectos vinculados a la Agencia Territorial de Empleo, a la Dirección General de Empleo y Capacitación, y a las Oficinas de Empleo municipales.

En primer lugar, a nivel nacional, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social recuperó su jerarquía a fines del año 2019, tras la reestructuración realizada durante el gobierno macrista en el cual su rango había disminuido al de Secretaría. Este hecho tuvo implicancias directas en las tareas de las/os agentes burocráticas/os entrevistadas/os, ya que incidió en su práctica cotidiana y en la posibilidad de dar respuesta a las demandas de las personas que atendían, debido al recorte presupuestario y de líneas de políticas ocurrido

durante el período 2015-2019, así como al aumento de restricciones en los cupos disponibles para participar de los programas.

Actualmente, las principales acciones del MTEySS son territorializadas a través de sus organismos descentralizados a lo largo del país. En el caso de las incumbencias relativas a las áreas de Trabajo y Empleo, estas son nucleadas en las Agencias Territoriales, que a su vez coordinan con las Oficinas de Empleo municipales. En la provincia, existen dos Agencias, distribuidas geográficamente. La Agencia Territorial Mendoza cubre 15 de los 18 departamentos, incluyendo las zonas de Gran Mendoza, Valle de Uco, Región Este y Lavalle. Por otro lado, los departamentos de la Región Sur, es decir San Rafael, Malargüe y General Alvear, están a cargo de la Agencia Territorial San Rafael, creada en el año 2016.

Las Agencias son entonces las entidades encargadas de la ejecución de la política laboral y de empleo en el territorio nacional. Las incumbencias relativas a cada área, así como también el grado de coordinación y la ubicación en el organigrama ministerial se han visto modificadas según el gobierno de turno, generándose distintas articulaciones/desarticulaciones entre ambos campos de la política pública. Esto responde a los “armados” de políticas asumidos en cada gestión del órgano ejecutivo, lo cual se ha visto en muchas ocasiones acompañado por cambios en las nominaciones de las figuras existentes en el Ministerio.

Entre las acciones que lleva a cabo la Agencia Territorial, se encuentran:

- Ejecutar la gestión e implementación de programas, planes y proyectos de empleo, capacitación y formación profesional (Fomentar Empleo, PROMOVER, Te Sumo, PIL, entre otros).
- Realizar seguimiento, supervisión y control de los programas de empleo y de formación profesional, en el marco de los lineamientos establecidos por la Dirección de Seguimiento de Gestión de Proyectos de Empleo y Formación Profesional.

- Coordinar la política pública nacional con las Oficinas de Empleo locales, a través de la figura de “Enlace Territorial”
- Implementar programas de fiscalización y regularización laboral, y articular pertinentemente con la Subsecretaría de Trabajo.
- Ejecutar programas de prevención y erradicación del trabajo infantil, como el Programa Buena Cosecha.
- Realizar acciones de asesoramiento y acompañamiento en materia de derechos laborales e intervenir ante situaciones de violencia laboral.
- Asistir y orientar a trabajadoras/es, empleadoras/as, sindicatos, cooperativas y otras instituciones en temáticas concernientes a las áreas de Empleo y Trabajo.

En definitiva, la Agencia Territorial Mendoza es el organismo territorial del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en el Gran Mendoza, y cumple la función de gestionar, ejecutar, supervisar y coordinar las líneas de programas, proyectos y planes emanados de las diferentes Direcciones de la Subsecretaría de Trabajo y de la Subsecretaría de Empleo. Al ser un organismo de nivel nacional, su participación con respecto al Programa Enlace y sus derivados ha sido subsidiaria, sin embargo, se consideró necesaria su incorporación en este apartado a fin de desarrollar más cabalmente el ecosistema de agencias burocráticas relevantes para el funcionamiento de la política de empleo.

En relación a las burocracias subnacionales, es importante destacar que, mientras que la institucionalización de organismos especializados en la política de empleo a nivel nacional y municipal cuenta con antecedentes desde los años '90, con mayor evolución a partir del año 2005, la situación en los niveles provinciales es dispar. Es decir que existen estructuras con disímil grado de institucionalización entre las provincias, que responden a temporalidades y contextos diversos.

En el caso de Mendoza, hasta el año 2019 coexistían dos organismos en el Poder Ejecutivo con incumbencias en el campo laboral y de empleo. Por un lado, la Subsecretaría de Trabajo y Empleo (actualmente existente), en la órbita del Ministerio de Gobierno, Trabajo y Justicia. La función principal de esta institución es fiscalizar las normas laborales, así como asesorar a trabajadoras/es y empleadoras/as con respecto a sus derechos y obligaciones. Realiza tareas vinculadas a la gestión de conflictos laborales a través de la Oficina de Conciliación, intervención en situaciones de violencia laboral y trabajo infantil, además de actuar como supervisora de las condiciones de higiene y seguridad en ambientes laborales. Es decir que, en un sentido amplio, es el organismo provincial encargado de administrar la política laboral, con funciones limitadas en materia de políticas de empleo (en el sentido restringido que se utiliza en esta tesis)<sup>30</sup>. Por lo tanto, su rol en relación al Programa Enlace es accesorio y limitado únicamente a derivar posibles postulantes captados por las/os agentes del organismo.

Por otro lado, paralelamente funcionaba la Dirección de Desarrollo Tecnológico y Empleo, que a pesar de su nombre compuesto, se ocupaba principalmente de tareas ligadas al fomento de procesos de innovación e incorporación de tecnologías en las unidades productivas, quedando la política específica de empleo relegada a un segundo plano. Con la reorganización del Ministerio de Economía y Energía tras la asunción de Rodolfo Suarez en 2019, este organismo se separó en dos: por un lado, la Dirección de Innovación y Desarrollo Tecnológico, y por el otro, la Dirección Territorial de Empleo y Capacitación (DITEC); ambas dependientes de la Subsecretaría de Industria y Comercio.

Este desprendimiento fue posibilitado por –y al mismo tiempo posibilitó– un proceso de mayor jerarquización de la política de empleo en el nivel provincial. De esta forma, la

---

<sup>30</sup> Aun así, debe tenerse en cuenta que el primer antecedente institucional del que se tiene registro es la creación de la Dirección de Empleo en el año 2008, dependiente de la entonces Subsecretaría de Trabajo y Seguridad Social. La lógica de esta organización institucional fue concebir a la política activa de empleo como un componente de la política de regulación e inspección laboral.

Dirección comenzó a contar con presupuesto propio para el desarrollo de una agenda autónoma que tuvo a la puesta en marcha del Programa Enlace como punta de lanza para la apertura de un abanico de políticas vinculadas a la mejora de la empleabilidad, la capacitación y la inserción laboral. De la mano del Programa “Mendoza Activa”, desde 2020 a 2022, se desarrollaron una serie de programas que tuvieron como epicentro a Enlace y a Enlazados.

Entre las políticas implementadas por la Dirección, se encuentran:

a) Políticas vinculadas a la empleabilidad, a través de la capacitación y formación laboral (Pre-Enlace, Entorno de Capacitación Enlace, otras capacitaciones y cursos presenciales o virtuales) así como a la realización de entrenamientos certificados a modo de práctica laboral remunerada (Enlace).

b) Políticas vinculadas a la inserción laboral efectiva, a través de subsidios al salario y beneficios a las empresas (Enlazados y líneas derivadas de éste).

c) Políticas vinculadas al sostenimiento del empleo, en particular en contextos de crisis sectoriales (Programa Recuperaragro<sup>31</sup>).

d) Políticas de promoción a la empleabilidad en sectores económicos estratégicos, vinculados a la Economía del Conocimiento (por ejemplo, a través de capacitaciones específicas en competencias requeridas en el mercado de trabajo del rubro, como inglés técnico).

Cabe aclarar que durante el año 2022, el organismo sufrió nuevamente un cambio en su denominación, pasándose a llamar Dirección General de Empleo y Capacitación, término aún vigente y que ilustra el mencionado proceso de jerarquización creciente. Actualmente, la

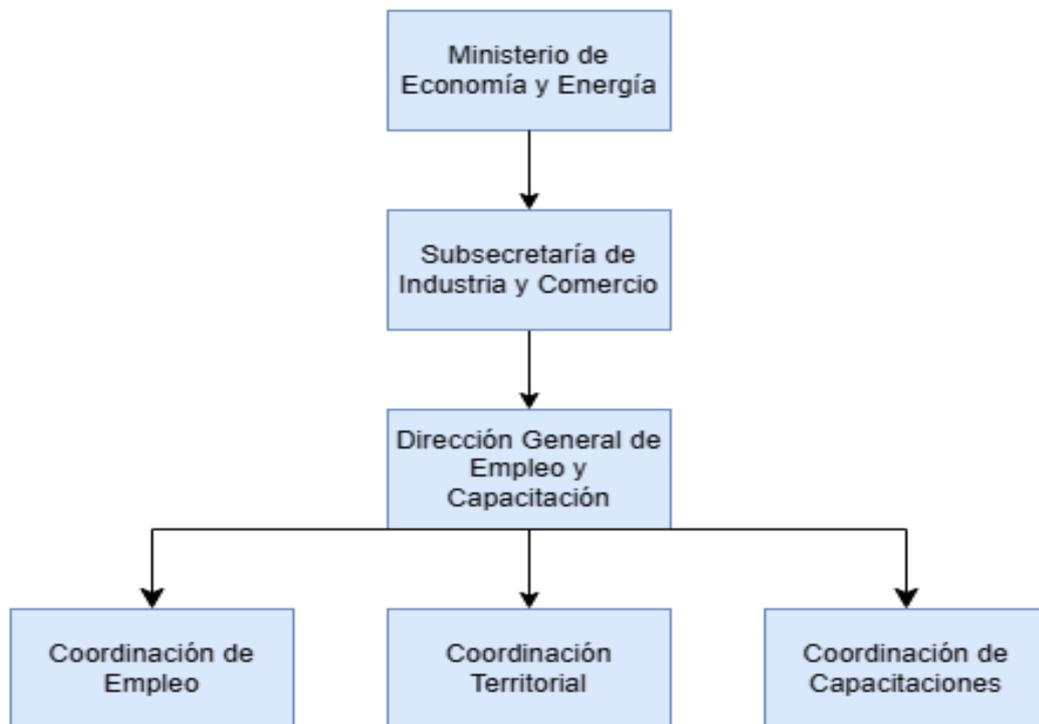
---

<sup>31</sup> Programa iniciado en diciembre de 2022, fue destinado a productores/as agropecuarios/as que tuvieran hasta 20 hectáreas de superficie trabajada y más del 50% de su producción hubiera sido afectada por heladas tardías. La política contempló una ayuda económica del 60% del Salario Mínimo Vital y Móvil para el sostenimiento de la actividad y la puesta en marcha de capacitaciones destinadas a la mejora de sus capacidades productivas. “Recuperaragro” buscó complementar a las medidas anunciadas por el Ministro de Economía, Sergio Massa, en noviembre de 2022, que incluían transferencias de ATN (Aportes del Tesoro Nacional) y líneas de créditos blandos.

Dirección se encuentra estructurada en tres coordinaciones: la Coordinación de Empleo, encargada de la implementación de Enlace y Enlazados; la Coordinación Territorial, cuya tarea se centra en la vinculación con las unidades empresariales; y la Coordinación de Capacitaciones, que encabeza las distintas acciones de formación y capacitación laboral (Figura 5).

### Figura 5

*Organigrama Sintético de la Dirección General de Empleo y Capacitación Laboral*



Fuente: Elaboración propia

A principios de 2019, el Ministerio de Economía y Energía convocó a Mesas de Trabajo internas en las cuales se acordó la creación de esta nueva Dirección, motivado por el cambio de gobierno a nivel nacional. La tensión entre la coalición gobernante de Cambia Mendoza y el nuevo gobierno nacional peronista hacían presuponer a las/os funcionarias/os

provinciales un posible recorte en las asignaciones y cupos de los programas de empleo. A su vez, la creación de la Dirección estuvo impulsada en parte por la figura de Emilce Vega Espinoza, quien en su recorrido como funcionaria del gobierno macrista presentaba experiencia de gestión en el Ministerio de Trabajo y Producción, particularmente en la Agencia Territorial Mendoza y en la Gerencia de Empleo de la Región Cuyo. Como se verá más adelante, su trayectoria previa en la gestión nacional fue el principal insumo para diagnosticar el estado de situación de la política de empleo provincial e impulsar la creación de la Dirección y del Programa Enlace, siendo frecuente en las entrevistas con las OE la personalización de las mismas, identificando directamente al organismo y a sus líneas de políticas con la figura de Vega Espinoza y su carrera político-profesional.

Así mismo, los actores entrevistados reconocen un mayor involucramiento del nivel provincial en el desarrollo de la política de empleo en este período, expresada en el aumento de la cantidad de programas, presupuesto y recurso humano. Durante este proceso de institucionalización naciente, el principal desafío fue formar las capacidades estatales y de gestión necesarias para lograr realizar la formulación, implementación y evaluación de programas provinciales propios sin injerencia de Nación.

El último actor de carácter estatal a desarrollar son las Oficinas de Empleo (OE) municipales. Como ya se mencionó, las OE son los organismos responsables de la territorialización de las políticas del MTEySS en el nivel local. Cabe destacar que esta situación puede generar una doble dependencia, e incluso confusiones, en los agentes: por un lado, las OE se encargan principalmente de implementar políticas nacionales y muchas de sus líneas, equipamientos y financiamiento “bajan” del Ministerio; por otro, pertenecen a cada municipio, con su propia lógica institucional, organización interna y recurso humano. La doble dependencia puede observarse en dos aspectos: primero, la tensión en implementar programas que “vienen de arriba”, “enlatados”, y al mismo tiempo reconocer las

particularidades locales del territorio; segundo, en la propia pertenencia laboral de las/os trabajadoras/es, ya que se identifican casos en que la percepción se resume en ser trabajadoras/es del Ministerio aunque empleadas/os (o dicho de otra forma, pagadas/os) por el municipio.

“La Oficina de Empleo, o al menos todas, pertenecemos al Ministerio. Si bien son áreas municipales, somos empleados municipales, el área como Oficina de Empleo pertenece al Ministerio de Trabajo. No coordina con el municipio, sino con el Ministerio. Si hay aportes o no para la empresa, es el que brinda el programa que viene tanto de Nación como de Provincia” (Entrevista N° 5).

Sin embargo, tal tensión puede explicarse por la percepción del/a agente en torno al grado de presencia que la política de empleo, y por ende la propia OE, tiene en la estructura municipal. Es decir que, ante el reconocimiento de que el municipio se interesa por la problemática de empleo e invierte consecuentemente, se describe a la OE con mayor autonomía institucional que en el caso opuesto.

En cuanto a la forma de organización institucional de las OE, se observa una variedad de inscripciones institucionales y denominaciones (Tabla 13). Por ejemplo, en la mayoría de los municipios estudiados, la OE presenta el rango de “Dirección”, recibiendo diferentes nombres que resumen el contenido de las incumbencias del área. En este sentido, es importante destacar que observar las denominaciones de los organismos es pertinente en la medida en que puede constituir un primer indicio en torno a la división entre sectores de políticas públicas y al lugar que ocupa cada temática en la agenda pública municipal. Después de todo, retomando las conceptualizaciones de Bourdieu (1996), toda estructura burocrática puede entenderse como un recorte de la realidad que es en sí mismo una “ficción social”.

**Tabla 13***Oficinas de Empleo del Gran Mendoza y su Ubicación en los Organigramas*

<b>Municipalidad</b>	<b>Nominación de la Oficina de Empleo</b>	<b>Ubicación en el organigrama</b>
Ciudad de Mendoza	Dirección de Empleo y Economía Social	Secretaría de Desarrollo Económico
Godoy Cruz	Dirección de Educación y Gestión del Empleo	Secretaría de Desarrollo Humano
Luján de Cuyo	Dirección de Promoción del Empleo	Dirección de Desarrollo Económico e Inversiones, Secretaría de Economía e Ingresos Públicos
Maipú	Dirección de Empleo y Capacitación	Secretaría de Gobierno
Guaymallén	Oficina de Empleo	Dirección de Desarrollo Económico, Secretaría de Gobierno y Desarrollo Social

Fuente: Elaboración propia

En estas ficciones que se materializan bajo la forma de burocracias estatales, se presentan diversas maneras de delimitar los campos de las políticas públicas, aunque sea de manera simbólica. Por ejemplo, en el caso de la Ciudad de Mendoza, la OE se encuentra combinada con el área de Economía Social, aunque en su interior se organizan como dos áreas diferenciadas; reproduciéndose la tensión entre políticas para el empleo formal y políticas para la economía social que se desarrolló en el Capítulo 4. De forma similar, en Godoy Cruz el área de Educación se encuentra integrada con Empleo aunque en la práctica las/os agentes se encuentran diferenciados en sus funciones; sin embargo, se observa en este departamento una mayor articulación entre la oferta formativa profesional de los Centros de Capacitación para el Trabajo y otras instituciones dependientes del municipio (como la Casa del Futuro) con la intervención propia de la OE. En el caso de Luján de Cuyo, si bien la OE

conforma una Dirección única, algunas/os de sus agentes profesionales realizan funciones compartidas con el área destinada a Economía Social.

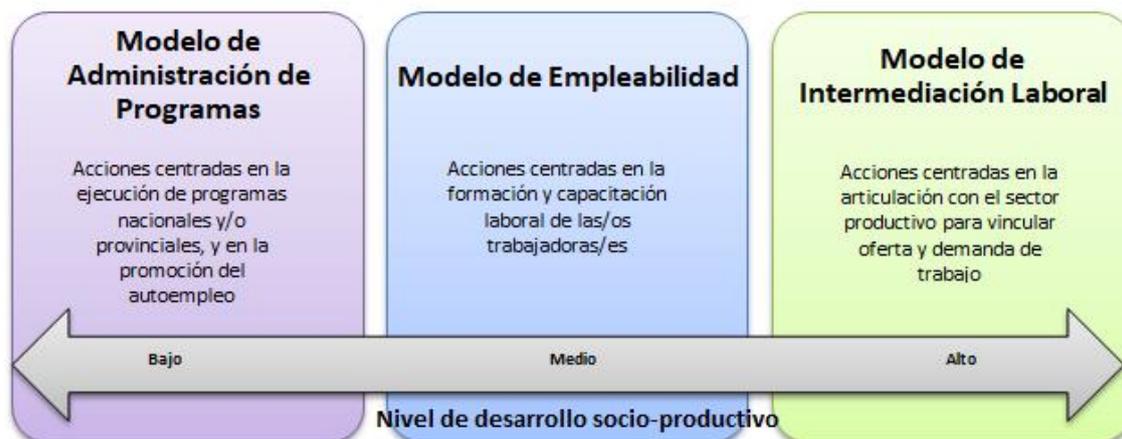
En cuanto a las funciones ejercidas por las Oficinas de Empleo municipales, se encuentran las siguientes en común:

- Intermediación entre la demanda laboral y la oferta de trabajo, conectando trabajadoras/es con unidades productivas.
- Brindar información y orientación sobre el mercado laboral local.
- Realización de búsquedas directas por solicitud de empresas y construcción de bases de datos con los perfiles laborales de las/os demandantes; selección de currículum vitae.
- Implementación de los programas de empleo nacionales (Fomentar Empleo, Te Sumo, Promover, Programa de Inserción Laboral) y provinciales (Enlace).
- Implementación de instancias de capacitaciones a través de cursos de orientación y formación profesional, ya sea propuestos en los programas nacionales o por iniciativa del municipio.
- Promoción del autoempleo y del trabajo asociativo, a través de políticas como el Programa de Empleo Independiente.

En este punto, interesa retomar la argumentación de Casalis (2012), quien establece una tipología de los Servicios Públicos de Empleo de acuerdo a su función predominante. En su trabajo, distingue tres modelos de OE: 1) aquellas centradas en la intermediación laboral en vinculación con el sector productivo; 2) aquellas centradas en el mejoramiento de la empleabilidad de las personas; y 3) aquellas centradas en la administración de programas de empleo. El autor además plantea que los objetivos de cada OE se vinculan al grado de desarrollo productivo de la localidad, el tamaño de la población, el nivel de pobreza y las capacidades estatales existentes.

**Figura 6**

*Tipología de Servicios Públicos de Empleo, según Casalis (2012)*



Fuente: Elaboración propia.

En el caso de las OE del Gran Mendoza, se observa que los tres tipos de modelos se conjugan, existiendo acciones de cada uno aunque con diverso grado de predominancia. En líneas generales, sus principales funciones responden a la ejecución de los programas de empleo nacionales vigentes del MTEySS y de las políticas provinciales, como el programa Enlace y Pre-Enlace. A esto se suma la oferta de capacitaciones y formaciones, ya sea propia de los municipios o derivadas de Nación. Por lo tanto, se identifica que los modelos predominantes responden a la administración de programas y al desarrollo de empleabilidad, mientras que las acciones de intermediación laboral presentan respectivamente menor peso en las tareas de las OE.

Estas funciones, que en muchos casos son visualizadas como “asignadas” o “impuestas”, son percibidas de forma diferente por las/os agentes entrevistadas/os. Mientras que las tareas relativas a la administración de programas suele concebirse desde una lógica “burocrática” o “técnica” (o incluso, neutral), en la cual la/el agente cumple un rol específico,

como un engranaje más en el marco de un proceso de implementación de la política pública; las acciones concernientes a la mejora de empleabilidad adquieren un involucramiento más personal y subjetivo, es decir, menos ajeno, en el trabajo cotidiano del/a agente. En cuanto a las acciones de intermediación laboral, algunas/os entrevistadas/os reconocen como demanda que las OE municipales redoblen esfuerzos en este aspecto, ya que si bien se identifica como un factor necesario e incluso estratégico para el desarrollo local, del cual la OE puede posicionarse como un actor protagónico, concuerdan en que la escasez de recurso humano obstaculiza la planificación e intervención en este aspecto.

Por otro lado, el encuadre institucional a nivel de organigrama tiene un impacto concreto en las acciones y en el tipo de intervención predominante de la OE. Esta tensión podría resumirse en una disociación entre las políticas sociales y de asistencia social, que serían instrumentalizadas por las “áreas sociales”, y la política de desarrollo económico de la cual debería encargarse la OE. Se retornará a este punto durante el desarrollo de los siguientes apartados.

Finalmente, además de las acciones derivadas de Nación y provincia, se pueden identificar iniciativas específicas de los gobiernos locales. Es el caso del departamento de Godoy Cruz, que creó el Programa Municipal de Capacitación y Entrenamiento Laboral “Godoy Cruz Avanza”. Este consiste en ofrecer las siguientes prestaciones: a) Para personas de 16 y 17 años, la realización de capacitaciones y talleres de formación laboral; y b) Para personas de 18 a 60 (mujeres) o 65 años (hombres) la participación en prácticas laborales remuneradas en el sector público y/o en organizaciones de la sociedad civil. Las prácticas, de hasta 12 horas semanales, son llevadas a cabo principalmente en espacios municipales, como centros de salud, polideportivos y jardines maternos.

En otro orden de ideas, durante las entrevistas realizadas se suele mencionar la escasez de recurso humano como obstáculo sustancial para el funcionamiento cotidiano<sup>32</sup>. En este sentido, la composición de las Oficinas de Empleo suele ser de cinco a quince trabajadoras/es, distribuidas/os en diferentes tareas. El grado de profesionalización de los recursos humanos disponibles es variable en cada OE, aunque en la mayoría cuentan con una combinación de recursos profesionales y no profesionales. Las/os profesionales suelen provenir de carreras vinculadas a las Ciencias Sociales, como Sociología, Trabajo Social, Ciencia Política e Historia; en este aspecto, es llamativa la ausencia de carreras ligadas a las Ciencias Económicas como Administración o Recursos Humanos. Para suplir esta vacancia, algunas OE, como en el caso de Guaymallén, convocan a estudiantes universitarias/os de esas carreras para la realización de experiencias de pasantía. En cuanto al personal no profesionalizado, este cumple un rol primordialmente administrativo, aunque las/os entrevistadas/os no reconocen en líneas generales una demarcación rigurosa del trabajo entre profesionales y no profesionales, sino que más bien la división de tareas se realiza entre sub-áreas dentro de la OE (capacitaciones, entrevistas, programas, reclutamiento de empresas, redes sociales, etc.).

“No, no somos tantos. No tenemos tanto capital humano, nos faltan más personas. Sí, mi área necesitás como más personas, necesitás una persona que te haga el tema de las convocatorias a las entrevistas, necesitás una persona que te haga procedimientos administrativos, otra que te haga las relaciones y los contactos con las empresas, a veces hay que salirlos a buscar, nosotros no tenemos tanta publicidad” (Entrevista N° 4).

“[El trabajo] es compartido, pero no... Mi compañero sociólogo y yo somos los que manejamos la plataforma de AMIA... no, no, nos distribuimos bastante, pero bueno, hay algunas cosas que asumimos más nosotros dos” (Entrevista N° 1).

“Nos ayudamos mutuamente. Pero sí, está más dividido así. Pero sí por ejemplo en el filtro y todo eso sí lo hacen los otros chicos. Estamos más en lo que es si viene una empresa por ejemplo y necesita información hablo yo o habla mi compañera. Armado de proyecto nosotros, el llamado a los chicos en las

---

<sup>32</sup> En relación a los recursos de las organizaciones estatales, se toma el concepto de “factores de producción” (infraestructura, agentes, presupuesto) que emplea Ozslak (2006). La combinación de estos recursos, orientado por normas, incide en el logro o fracaso de los objetivos propuestos, de ahí su relevancia en la caracterización realizada.

entrevistas también nosotras. Los chicos están más para el tema del filtro o armar el formulario pero todo lo que tenga que ver básicamente con lo que es comunicación estamos mi compañera y yo” (Entrevista N° 2).

Entonces, se observa que las divisiones internas dentro de las OE responden a la búsqueda por una mayor eficacia organizativa. El personal asume distintos roles sin mayor diferenciación entre recursos profesionales y no profesionales, aun cuando los primeros suelen encontrarse más a cargo de tareas vinculadas a la comunicación con las instituciones, los sujetos y las empresas participantes.

En cuanto a los recursos no humanos (mobiliario, edificio, sistemas de gestión, elementos de uso cotidiano, tecnología), las OE reciben provisión tanto del municipio como de Nación, dada la dualidad de su inscripción institucional mencionada anteriormente. La provincia, por otro lado, no tiene responsabilidad en este aspecto, tema cuestionado por las/os agentes ya que perciben que la implementación de programas provinciales que se sumaron a los anteriores obligó a un aumento de su carga de trabajo, sin mejores internas aunque sea en las condiciones de su espacio de trabajo. El aporte de la provincia en este aspecto se ha limitado hasta el momento a la formación de las/os agentes en la implementación de los programas, así como a la distribución de folletería y elementos publicitarios para difusión.

#### 6.1.2. LA CREACIÓN DEL PROGRAMA ENLACE DURANTE LA PANDEMIA

Tras haber descripto a las burocracias estatales responsables de las políticas de empleo a nivel provincial y municipal, se caracterizará al Programa Enlace, reconstruyendo su origen, momentos de implementación, el rol de las Oficinas de Empleo y las características de las empresas participantes. Se pretende ubicar al Programa en el contexto más amplio de una agenda de desarrollo local así como conocer su evolución, en función de los datos proporcionados por las/os informantes entrevistadas/os.

El Programa fue creado en el año 2020, resultando una innovación a nivel provincial en tanto no se registraban intervenciones anteriores de este alcance en materia de empleo. Las políticas vigentes eran hasta entonces formuladas exclusivamente por Nación e implementadas por las OE, encontrándose el nivel provincial ausente. Incluso existía un vacío en cuanto a organismos que incluyeran a las políticas de capacitación, entrenamiento e inserción laboral como parte de sus funciones.

En este sentido, la creación de Enlace respondió a dos factores decisivos, enmarcados en un contexto de crecimiento de la informalidad laboral y el desempleo. Primero, las elecciones nacionales de 2019, que implicaron la derrota de Juntos por el Cambio a nivel nacional y debilitaron las oportunidades de interlocución del gobierno provincial con el gobierno nacional entrante. Para los actores del Frente Cambia Mendoza, este cambio conllevaba perder muchos de los beneficios presupuestarios y políticos que habían logrado durante el período en que el PRO y la UCR condujeron el Estado nacional. Estratégicamente, desde el Ministerio de Economía y Energía se iniciaron mesas de trabajo para planificar el desarrollo de líneas programáticas que, afectando presupuesto provincial, reemplazaran el hipotético recorte que se avecinaba por la derrota electoral.

El segundo factor fue el involucramiento de actores clave en ese proceso de planificación, que se posicionaron (gracias a sus trayectorias profesionales y políticas) como formuladores/as de los programas de empleo actuales. La socióloga Emilce Vega Espinoza, quien fue convocada a principios de 2019 a las mesas de trabajo por el ministro Enrique Vaquié, fue clave en la conformación de la Dirección Territorial de Empleo y Capacitación Laboral. La experiencia previa de Vega Espinoza y de su equipo de trabajo en la gestión de la política de empleo a nivel nacional durante el período macrista, tanto en la Agencia Territorial como en la Gerencia Regional Cuyo del entonces Ministerio de Trabajo y Producción, posibilitó el conocimiento de las herramientas ejecutadas y el diagnóstico sobre

el estado de situación en torno a la cuestión del empleo en Mendoza y de las políticas vigentes en Argentina. Esto permitió avanzar en la identificación de las áreas de vacancia así como de las particularidades locales que fundamentarían la afectación de presupuesto provincial para el desarrollo de nuevos programas.

El diagnóstico de base de las/os formuladoras/es de la política identificaba que los programas nacionales, como el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, excluían a una gran parte de la población por sus requisitos en cuanto a rango etario y nivel educativo, especialmente en las zonas urbanas de Mendoza en las que existe un alto nivel de terminalidad de educación secundaria en relación a otras localidades. A su vez, los cambios en el mercado de trabajo ocasionaron que, si bien la inserción laboral juvenil continuara siendo una problemática relevante, otras categorías poblacionales vieran también incrementados los obstáculos para el ingreso al empleo formal, por ejemplo el caso de las/os adultas/os que se veían excluidas/os por no contar con competencias digitales sólidas.

De esta manera, el propósito de Enlace fue complementar las herramientas de empleo ya existentes en Nación, que se encargaban de cubrir una población focalizada (principalmente jóvenes con secundario incompleto), con programas que brindaran una cobertura específica a otros grupos poblacionales (jóvenes y adultas/os con secundario completo).

Por otro lado, se partía del diagnóstico de que en la provincia no existía capacidad instalada al respecto, ya que la anterior Dirección de Innovación Tecnológica y Empleo no había desarrollado líneas de programas similares, debido a que su recurso humano y presupuestario era limitado y no poseía el peso institucional ni político para llevar a cabo acciones semejantes. Como se mencionó, uno de los primeros cambios a nivel organizativo fue la disgregación de este organismo en dos nuevas Direcciones con incumbencias propias; por lo que era necesario dotar de prestaciones y recursos a ambas.

De esta manera, la presentación en julio de 2020 de la Ley 9.242, en el marco de Mendoza Activa, y su aprobación por la Legislatura Provincial en el mes de agosto, se constituyó en el puntapié inicial que dotó de legitimidad e institucionalidad a la nueva Dirección. La ley dio origen a la Red Provincial de Empleo y fue adherida por la totalidad de los departamentos, a través de convenios entre las/os intendentes y el Ministerio de Economía y Energía, otorgando el consenso necesario para articular con las OE municipales, las cuales hasta entonces sólo administraban programas nacionales. El crecimiento de la Dirección fue, entonces, resultado del impacto del Programa Enlace y de las políticas subsiguientes, que al ganar un lugar en la agenda pública dotaron de la legitimidad suficiente al organismo y sus agentes para llevar adelante iniciativas dotadas de presupuesto propio.

“Nosotros, el equipo de la Dirección somos, conmigo, 12 personas. Era un equipo que empezó con 2 personas y me tocaba a mí el rol de Directora, y fue creciendo en función de la cantidad de acciones que tenemos y de lo que también demanda. Por ahí nos pasa que en el Estado vos arrancás, y vamos probando y vamos viendo que necesitamos” (Entrevista N° 8).

“No había nada con respecto a eso, y ahora sí. Ahora sí, un montón de líneas, asistencia... tenés de todo. Con esos dos programas y sus sublíneas, cubrimos todas las etapas de lo que tiene que ver con el empleo (...) Y tenemos mucha gente. Ya pasamos el número de 10.000 Enlazados, por ejemplo. Y que yo te diga 10.000 Enlazados son 10.000 personas que entraron a trabajar en blanco. Independientemente si después pasó algo y renunciaron, o lo que sea, pero son 10.000 personas que empezaron a trabajar en blanco. Con goce de sueldo, con obra social, un trabajo digno” (Entrevista N° 6).

Se observa en este ejemplo la correlación entre políticas públicas y burocracia estatal descrita por el politólogo Oscar Oszlak. Por un lado, el diseño e implementación de políticas de empleo como Enlace, en base a un diagnóstico de la problemática local y la identificación de “vacíos” en la política nacional, impulsó la evolución e institucionalización de la Dirección General de Empleo y Capacitación Laboral, ganando autonomía en la estructura burocrática del Ministerio. Así mismo, en sentido dialéctico, tal desarrollo posibilitó la ejecución de los programas y la articulación con los actores necesarios para su puesta en

práctica, consolidando un capital político y de gestión que constituyó el piso para promover una ampliación de las líneas programáticas en materia de empleo y capacitación laboral.

Aun así, el proceso de institucionalización descrito no es ajeno a tensiones entre los organismos. Las Oficinas de Empleo demuestran diferentes grados de aceptación o recelo con respecto a la toma de injerencia de la provincia en las políticas de empleo, lo cual se analizará en el apartado 2.3.

En otro plano de análisis, es importante destacar que la puesta en marcha de Enlace se realizó en un contexto complejo marcado por la aceleración en la liberación de actividades económicas tras las medidas de aislamiento motivadas por la pandemia de Covid-19 y por el “aflojamiento” de las medidas de asistencia nacionales, coyuntura que propició y legitimó la salida del gobierno provincial con las políticas mencionadas. Sin embargo, las restricciones que permanecieron en la actividad económica, justificadas en la prevención de la expansión del virus, obligaron a frenar la ejecución del Programa en la mayoría de los sectores, ya que las empresas continuaban con regímenes de presencialidad limitados (división del personal en “burbujas”, extensión de licencias a personas con factores de riesgo, restricciones horarias y en la atención al público). La excepción fueron aquellas áreas en las que se podían realizar tareas por modalidad home-office, que si bien no estaban contempladas en las primeras normativas del Programa (ya que el entrenamiento debía contar con un espacio físico concreto), fueron autorizadas posteriormente por la Dirección.

Además del contexto de presencialidad restringida, la pandemia ocasionó una caída generalizada en las actividades económicas. Al estancarse la producción y para aligerar costos, las empresas detuvieron la contratación de nuevo personal. En otros casos, y pese a los decretos de necesidad y urgencia que prohibían los despidos mientras durara la crisis sanitaria, se registró un aumento del desempleo, especialmente en el sector informal y en modalidades de trabajo tercerizadas.

“Estuvo como muy parado porque justamente mucha gente se quedó sin trabajo y este programa viene un poco a respaldar eso, una alternativa frente a la crisis que se dio” (Entrevista N° 2).

En consecuencia, si bien el Programa Enlace no se promovió como una respuesta directa a la pandemia ya que su formulación fue anterior, en sus inicios quedó vinculado al contexto de urgencia predominante. A su vez, en un escenario de puja con el gobierno nacional en el cual sectores políticos opositores, acompañados por grupos económicos y medios de comunicación, cuestionaban la legitimidad de las medidas dictadas para prevenir la expansión del virus Covid-19, los programas Enlace y Mendoza Activa fueron instrumentados por los actores del Frente Cambia Mendoza para señalar su distancia con respecto a las decisiones del Poder Ejecutivo Nacional.

“Yo creo que fue una movida muy interesante a nivel provincial. Viendo que el Ministerio de Trabajo no estaba moviendo mucho y que tampoco... y que nada, justó salió el Programa cuando se empezó a hacer la mínima apertura el año pasado. (...) Fuy muy oportuno la verdad, muy inteligente la salida de Provincia con esto” (Entrevista N° 1).

“El mundo del empleo fue golpeado por la pandemia y cambió el mundo del empleo, y cambió la forma en que hoy como trabajadores nos desempeñamos. Esa es la realidad. De ahí en más el Estado tuvo que adecuarse a esas necesidades también tratando de combinar, como es el tema de Mendoza, el slogan de Mendoza `Salud y Economía´, porque también teníamos ese impedimento, ¿no? `Bueno, quiero hacer una capacitación, perfecto, no tenemos como hacerla presencial, la hacemos virtual, pero no todos tienen conectividad, entonces ya empezas a excluir, y cómo hacemos para que llegue al municipio, y´... hay como una serie de interrogantes que se fueron resolviendo sobre la marcha” (Entrevista N° 8).

Así mismo, la pandemia implicó cambios en la dinámica de los organismos estatales. Por un lado, la urgencia llevó a reorganizar las funciones asignadas a cada institución, así como priorizar aquellas tareas de asistencia directa para mitigar los efectos de la crisis. En el caso de la Dirección, esta tuvo un rol relevante en las intervenciones llevadas a cabo por el Ministerio de Economía y Energía, identificando aquellos sectores económicos que presentaban mayores dificultades y no estaban contemplados por las líneas de asistencia

nacionales. Un ejemplo de esto fue el programa REINVENTA, que consistió en capacitaciones orientadas a la formación de mano de obra local, en articulación con la Dirección de Agricultura y el Instituto de Desarrollo Rural, para cubrir la demanda de trabajo en la cosecha que históricamente ha sido realizada por trabajadoras/es golondrina. Otro sectores comerciales y de servicios, como el de transportes escolares y jardines maternos, fueron también apoyados mediante convenios específicos y micro-créditos financiados con la Fundación ProMendoza.

Finalmente, las tareas cotidianas de la Dirección se volcaron también al asesoramiento y acompañamiento de personas y empresas con respecto al acceso de las políticas nacionales, principalmente el IFE y el ATP, funcionando como asesoras/es y en algunos casos intermediarias/os con el Ministerio de Desarrollo Social, ANSES y el Ministerio de Economía. Estas acciones, incluso aunque no fueran de incumbencia directa de la Dirección, posibilitaron la construcción de redes con empresas, cámaras empresariales y actores sociales como el Colegio de Profesionales de Ciencias Económicas, posicionando al recientemente creado organismo como un interlocutor relevante en el campo estatal.

“Eso fue lo que también nos sirvió, digo, fue nuestro as bajo la manga porque la Dirección tuvo que reinventarse también, en ese proceso nosotros tuvimos dos o tres meses trabajando exclusivamente en asesorar y acompañar a que las personas participaran de las herramientas nacionales. Más lo de capacitación, pero no teníamos herramienta propia de empleabilidad o de mejora de la empleabilidad, en un contexto incierto, de muchísima frustración, que caía el empleo” (Entrevista N° 8).

En el caso de las OE, la pandemia trastocó su funcionamiento cotidiano ya que los municipios tomaron diferentes decisiones –en línea con las medidas nacionales y provinciales– para reducir la asistencia del personal a las instalaciones. Por lo tanto, una gran parte de su labor se reconvirtió al trabajo virtual y/o telefónico. En este contexto, además de continuar la implementación de las políticas de nivel nacional, las OE iniciaron la ejecución de Enlace. Como todo comienzo, este momento es descrito por las/os agentes como

“caótico” y “paulatino”, un esfuerzo por integrar el nuevo Programa a las tareas ya realizadas, lo que demandó reorganizar la división de tareas del personal y capacitarse en la nueva normativa, al tiempo que se proponían actividades dedicadas a la promoción del mismo entre empresas y personas interesadas (por redes sociales y en territorio).

“En plena pandemia, estuvo parada el área, y el año pasado empezamos de a poco, porque toda la actividad económica... empezaron todas por etapas, fue muy difícil” (Entrevista N° 4).

A partir del 2021, con la flexibilización de las medidas sanitarias y la reapertura de la mayoría de las actividades económicas, el Programa tomó mayor fuerza, aumentando la cantidad de entrenamientos y empresas inscriptas. A su vez, disminuyó la incertidumbre existente entre las/os agentes municipales, al tener ya un conocimiento de los procesos implicados en el Programa y una mayor certeza frente al panorama sanitario y económico.

Desde entonces, Enlace sufrió un incremento cuantitativo considerable, en cuanto a participantes y presupuesto asignado. Para algunas OE, como Godoy Cruz o Guaymallén, incluso llegó a reemplazar a las prestaciones ofrecidas por Nación. Según datos proporcionados por la Dirección General de Empleo y Capacitación, a mayo de 2023, realizaron entrenamientos en el marco de Enlace un total de 11.140 personas, de las cuales el 66,6% son mujeres y 33,3% hombres. En tal mes, se encontraban 1140 entrenamientos en curso y 940 que habían sido prorrogados. En total, 901 empresas habían participado del Programa en todo el territorio provincial.

Desde su creación, el Programa Enlace constituyó la punta de lanza para el lanzamiento de nuevos programas de empleo en la órbita provincial: en 2021, se puso en marcha el Programa Enlazados con la ley Mendoza Activa II. Estos dos programas se convirtieron en las principales líneas de acceso a la política de empleo provincial, generando sub-líneas como Pre-Enlace, Enlazados con Continuidad, Enlazados+50 y la plataforma Entorno de Capacitación Enlace. Este proceso de generación de líneas programáticas fue

posible debido a la institucionalización de la Dirección como organismo público con incumbencias y recursos propios, introduciéndose la temática de mejora de la empleabilidad como parte de la agenda pública provincial.

### 6.1.3. IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA ENLACE Y EL ROL DE LAS OFICINAS DE EMPLEO

Tras haber caracterizado el proceso de formulación y despliegue del Programa Enlace, interesa ahora describir los aspectos formales del circuito de implementación del mismo. Es decir: ¿Cuáles son las fases de implementación del programa? ¿Qué tareas corresponden a la Dirección y cuáles a las OE? ¿Cómo acceden los sujetos y las empresas?

La puerta principal de entrada al programa es la página web del Ministerio de Economía y Energía. En ella, en la pestaña dedicada a Enlace, tanto las personas como las empresas pueden obtener la información necesaria, acceder a la normativa e inscribirse a través de los links que se encuentran colgados de forma permanente en el sitio web<sup>33</sup>.

En el caso de las empresas, la inscripción se realiza por un cuestionario en Google Forms, completando una serie de datos que incluyen: mail, razón social, CUIT, domicilio y departamento de emplazamiento de la empresa, forma jurídica, sector de actividad (producción o servicios), tamaño de empresa según cantidad de empleadas/os, domicilio en el que se desarrollará el entrenamiento, habilitación municipal (si la actividad la requiere), persona responsable del entrenamiento (nombre, DNI y teléfono), cantidad de personas a entrenar y medio por el cual tomó conocimiento del Programa.

Tras inscribirse las empresas mediante ese medio, los primeros días de cada mes la Dirección remite el listado a la OE correspondiente según su departamento de emplazamiento. Las OE se encargan de la tarea de contactar a la persona referente, informarle sobre el Programa, solicitarle la documentación pertinente y buscar los perfiles demandados.

---

<sup>33</sup> <https://www.mendoza.gov.ar/economia/enlace/>

En este momento, la tarea de la OE se centra en acompañar a la empresa durante todo el proceso de inscripción y de armado del proyecto de entrenamiento.

Este proyecto contiene un formulario en el que se describe las características de la empresa y se adjunta los datos de las personas a entrenar, las declaraciones juradas con los días y horarios en que se desarrollará el entrenamiento y la documentación de las partes involucradas. Una vez finalizado, la OE envía el proyecto a la Dirección, quien realiza el control de lo recibido y autoriza el inicio del entrenamiento, lo cual implica el pago por parte de la empresa del seguro de accidentes personales y del Plan Médico Obligatorio de la persona entrenada. Debido a los tiempos administrativos y a la documentación necesaria, la instancia de inscripción conlleva aproximadamente un mes, es decir que los entrenamientos, en caso de autorizarse, inician en el mes posterior al de la inscripción.

Con respecto a las personas que deseen ser postuladas para entrenamientos, su inscripción se realiza por la página web de la Red Provincial de Empleo. Con el DNI y la fecha de nacimiento, se accede a una plataforma que permite cargar el currículum vitae de forma online. La plataforma se compone de cuatro pestañas: Datos Personales, Estudios Formales (incluye además de nivel educativo, conocimientos en idiomas, computación, contabilidad y otros cursos), Experiencia Laboral (describiendo el puesto ocupado, así como las tareas y responsabilidades involucradas en este) y Objetivo Laboral (puestos buscados, remuneración pretendida, disponibilidad horaria, etc.). Al guardar la información, el perfil queda registrado en la base de datos, pudiendo ser posteriormente actualizado por la persona. Cabe señalar que esta base de datos provincial no pertenece únicamente a Enlace, sino que la inscripción también es requisito para ingresar a otros programas. En consecuencia, las personas registradas presentan perfiles educativos y laborales diversos, pudiendo ser compatibles o no con la normativa específica de Enlace.

El proceso de selección se lleva a cabo entre la OE y la empresa. Las/os agentes de las OE suelen filtrar a las/os posibles postulantes, ya sea a través de la base de datos de la Red de Empleo o a través de bases de datos internas manejadas por que cada municipio. Según los requisitos del perfil que solicite la empresa, la OE envía los datos de las/os postulantes, mientras que la empresa se encarga de realizar las entrevistas y seleccionar al/a candidato/a. En algunos casos, es la OE la que lleva adelante la tarea de entrevistar y evaluar a las/os postulantes, aunque la decisión siempre se encuentra sujeta a la aprobación final de la empresa. Una vez iniciado el entrenamiento, cualquiera de las partes puede dar de baja al mismo en caso de surgir algún conflicto o incompatibilidad, en tanto no genera una relación de dependencia laboral.

Las liquidaciones del Programa se ejecutan del 1 al 5 de cada mes, en el CBU informado por la persona. La empresa presenta una planilla de asistencia a la Oficina de Empleo que debe superar el 75% de concurrencia al establecimiento. Luego, la OE envía la información a la Dirección, que se encarga de los pagos correspondientes. Cuando se presenta algún rechazo, las Oficinas de Empleo tienen hasta el día 10 del mes en curso para realizar enmiendas mediante la confección de un expediente de pago suplementario. Pasada esa fecha, los casos de reclamo pasan a cobrar de forma retroactiva el siguiente mes. Para recibir el pago, la persona debe contar con un CBU del cual sea titular, en cualquier entidad bancaria de su elección, no aceptándose CBU de terceros ni otro tipo de cuentas en billeteras virtuales (CVU). Esta es una diferencia sustancial con el sistema de pagos de los programas nacionales, para los cuales el propio MTEySS crea una cuenta en el Banco Nación a nombre de las/os destinatarias/os.

Para garantizar el correcto funcionamiento de los entrenamientos, la Dirección realiza tareas de supervisión en las empresas. Estos seguimientos también son llevados adelante por

las OE, como forma de evaluar el Programa, aunque en las entrevistas las/os agentes reconocen dificultades para concretarlos, debido a la falta de personal disponible.

“Por ejemplo los chicos [agentes estatales] fueron a varias empresas a ver cómo estaban los chicos, cómo estaban funcionando, a preguntarles a las empresas qué les parecía el programa. La semana que viene... hemos empezado también ahora, porque también con la pandemia era todo un tema, viste que estaba todo... La semana que viene tenemos otras visitas ahora, pero antes no la hemos podido hacer, por más que hayamos querido no nos daba, por una cuestión de la pandemia y por ahí porque estábamos muy justos con el personal” (Entrevista N° 2).

La articulación y el reclutamiento de las empresas es una de las tareas fundamentales que competen a las OE, en tanto sin ellas no sería posible la realización de los entrenamientos laborales. Las/os entrevistadas/os concuerdan en que existe una alta heterogeneidad entre las unidades productivas que se incorporan al Programa. Por un lado, participan unidades de diverso tamaño, aunque con predominancia de PyMES, si bien la participación de grandes empresas no es reducida. Estas últimas cuentan con el añadido de que pueden realizar mayor número de entrenamientos y obtener beneficios extra como Enlazados+50 en caso de insertar nuevas/os trabajadoras/os.

En cuanto a los rubros, estos también son variados. A partir de las entrevistas y de la observación de las redes sociales de las OE (principalmente Instagram, en la cual se suele publicitar diferentes convocatorias de perfiles en el marco de Enlace y otros programas), se confirma esta diversidad: se detectaron empresas de telecomunicaciones, gastronomía, tecnología, estudios contables y notariales, comercios, talleres, mecánicos, supermercados, entre otros. Ciertamente, el tipo de empresas participante depende de las características locales de cada municipio, concretamente de la composición de la matriz económico-productiva. Como ejemplo, la OE de Luján de Cuyo atrae negocios del campo turístico, principalmente cabañas y hoteles ubicados en la zona de Potrerillos, mientras que Maipú cuenta con mayor participación de bodegas. Aun así, dado que los sectores económicos del

Gran Mendoza son relativamente homogéneos (en tanto es un aglomerado urbano en el que predomina el sector comercial y de servicios), estas diferencias no son taxativas. Sin embargo, departamentos (y distritos) que cuenten con mayor peso en actividades agropecuarias pueden verse limitados en su participación en Enlace en la medida en que esas actividades están fuera de la normativa del programa. Sería el caso de distritos periurbanos o rurales, como Ugarteche en Luján de Cuyo, Beltrán en Maipú o Corralitos en Guaymallén, entre otros.

Por otro lado, los perfiles buscados para cubrir puestos de entrenamiento suelen encontrarse más enfocados en tareas no calificadas: por ejemplo, reposición en supermercados, atención al público en comercio, mozas/os y baristas, ayudantes de cocina, operarios de bodega, etc. Las tareas de mayor calificación, ya sea profesionales u oficios que requieran un aprendizaje específico, suelen derivarse por búsquedas directas o a través de Enlazados, aunque en algunos casos puntuales pueden utilizar Enlace u otro programa de entrenamiento.

El Programa Enlace admite empresas de diferente tamaño (grandes, medianas, pequeñas y micro) y con distinto tipo de constitución jurídica (S.A., S.R.L., S.A.S., cooperativas de trabajo, monotributistas de categoría B en adelante, etc.). Aun así, algunas actividades que quedaban fuera de la normativa en los inicios del programa fueron incorporadas posteriormente. Es el caso de las tareas vinculadas al “delivery” o al “home office”, que si bien no eran contempladas en las primeras reglamentaciones al plantear ciertas especificidades (por ejemplo, un seguro diferente para los delivery), se incluyeron en las subsiguientes normativas. En el caso del home office, implicó el reconocimiento estatal del crecimiento de este tipo de actividades, fuertemente incidido por la pandemia de Covid-19.

“Porque lo bueno es que como es tan variada la actividad que los chicos pueden hacer, no es que está acotada a un solo rubro, se puede adaptar a un montón de cosas. Inclusive hasta en el home office que al principio no estaba contemplado y después también se contempló. Tenemos varias, por ejemplo hay unas cabañas de

allá arriba en Potrerillos que el chico que está, el entrenado, hace home office, maneja las redes, hace toda la parte de publicidad, todo eso, y bueno, lo hace de esa forma” (Entrevista N° 2).

Otra situación especial la constituyen los estudios contables, notariales y jurídicos, ya que no están obligados a contar con habilitación municipal para desarrollar su actividad. Esto puede generar una incompatibilidad, en tanto si bien la normativa del programa Enlace no requiere este tipo de habilitación, algunos municipios sí solicitan tal documentación para participar de las líneas de programas vigentes. En estos casos, cada OE decide si aprobar o rechazar los proyectos presentados, o dar intervención a la Dirección para que tome la resolución final.

“Teníamos muchos estudios jurídicos, escribanías, el tema es que no tienen habilitación. Entonces nosotros sin habilitación no podemos procesar los proyectos, se nos cayeron muchos proyectos que habíamos hecho varios contactos con contadores que querían hacer... chicos con pasantías, hay muchos chicos que están estudiando Derecho, Escribanía, Contador, y por ahí les interesa hacer pasantías, para tomar experiencia. Y ahí nos quedamos trancos, de no poder insertárselos” (Entrevista N° 4).

Por último, la reglamentación del Programa autoriza la participación de hasta dos miembros de un mismo grupo familiar (considerado a partir del parentesco de primer o segundo grado), ya sea que ambas personas participen como entrenadas/os o que una de ellas sea el/la entrenador/a de la otra.

Como hemos visto, las/os agentes de las OE concentran una variedad de funciones en relación a la implementación del Programa Enlace, entre las que se pueden mencionar:

- Difusión del Programa y de las búsquedas laborales;
- Entrevistas a participantes
- Reclutamiento de empresas y relevamiento de perfiles;
- Gestión de bases de datos;
- Gestión administrativa en la presentación de los proyectos de entrenamiento;

- Seguimiento de los proyectos;
- Control de asistencias para los pagos;
- Asesoramiento y contacto permanente con empresas y entrenadas/os.
- Coordinación con la Dirección General de Empleo y Capacitación.

La intermediación es el principal rol que las/os agentes mencionan con respecto a su trabajo, tarea que más allá de las gestiones formales, implica la capacidad de vincular a los sujetos y a las empresas entre sí y con el Programa. La “llegada al territorio” que tienen las OE, por su carácter local, es el principal capital que las/os agentes valoran en este aspecto: la competencia para garantizar el éxito de las distintas fases del Programa es la posibilidad de su territorialización. Así mismo estas funciones no se agotan en la dimensión administrativa, en tanto requieren la necesidad de establecer contacto directo y “cara a cara” con las/os participantes, lo cual activa nuevas funciones para las/os agentes. En la tarea cotidiana de las OE se detectan prácticas que, microscópicas y a veces subrepticias, influyen en la implementación del Programa.

Como veremos en los siguientes apartados, en el proceso de territorialización de Enlace las/os agentes municipales traspasan los mecanismos formales y actúan discrecionalmente para, tomando la expresión de Arcidiácono (2017), “recrear los márgenes de la burocracia”. En estas prácticas, intervienen los sentidos y criterios de justicia de las/os agentes, así como las mediaciones presentes en la implementación del Programa.

## 6.2. SENTIDOS SOBRE EL PROGRAMA Y PRÁCTICAS DE LAS/OS AGENTES BUROCRÁTICAS/OS

En este apartado, nos proponemos examinar los sentidos que emergen en torno al Programa por parte de las/os agentes burocráticas/os. Estos actores portan un universo de significaciones que se pone en juego durante el despliegue de su labor cotidiana. Dicho de

otro modo, las prácticas no están exentas de posiciones axiológicas y representaciones sociales (es decir, no son neutras), por el contrario, están intrínsecamente relacionadas con las formas en que los sujetos interpretan los términos y contenidos de la política pública.

A continuación, pretendemos describir y analizar algunos elementos emergentes del discurso de los actores que permiten adentrarse en sus perspectivas con respecto al Programa Enlace, en particular: 1) la noción de empleabilidad y el concepto de círculo virtuoso de los programas de empleo; 2) las dicotomías entre focalización-universalización y complementariedad-superposición en las políticas públicas; y 3) el lugar del empleo en la agenda pública y la construcción de una institucionalidad local en territorio.

#### 6.2.1. EL CÍRCULO VIRTUOSO DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO Y LA MEJORA DE LA EMPLEABILIDAD

En el discurso de las/os agentes burocráticos aparece frecuentemente la idea de “círculo virtuoso” para referirse al abanico de programas de empleo existentes. Este término es utilizado en áreas como la Economía, Administración de Empresas, Salud, Educación y otras para designar un proceso en el cual cada fase del mismo retroalimenta de forma positiva a la siguiente, generando acumulativamente resultados beneficiosos. Por ejemplo, una empresa que adopta políticas institucionales para incrementar el bienestar del personal, a través de incentivos y mejoras en las condiciones laborales, impactará positivamente en el rendimiento de las/os trabajadoras/es, generando en última instancia mayor productividad y, por lo tanto, mayores incentivos y mejoras laborales. Lo opuesto deviene en un círculo vicioso, en el cual la relación entre los momentos del proceso es de retroalimentación negativa, acrecentando los resultados desfavorables o indeseados para el sujeto u organización.

El concepto de círculo virtuoso representa de forma coherente a los propósitos asignados a los programas de empleo y a la visión que las/os agentes tienen sobre estos. De esta forma, ilustra la trayectoria ideal por la cual un/a participante debería transcurrir para obtener resultados positivos: capacitación, entrenamiento e inserción laboral. Estos momentos conforman una tríada, representando el recorrido modelo de los programas.

En primer lugar, la capacitación implica la obtención de herramientas teóricas (y una certificación que la acredite) en determinadas habilidades duras o blandas de relevancia para el mercado laboral, tales como aprender a construir un currículum vitae, enfrentarse a una entrevista laboral, demostrar desempeño en herramientas informáticas, entre otras. El segundo paso es el entrenamiento, por el cual el/la participante aprendería de forma práctica el “oficio”, no solo en lo concerniente a aquellas habilidades específicas para su puesto de trabajo, sino también las rutinas, rituales y hábitos que una relación laboral asalariada implica: cumplimiento de horarios, responsabilidad, actitud proactiva, disposición al aprendizaje continuo, respeto a la autoridad. A su vez, en el caso de las/os jóvenes, configura una primera experiencia de acercamiento al mundo del trabajo, lo cual engrosa el currículum vitae y aporta herramientas prácticas para próximas búsquedas laborales.

“Sí, y para tener una experiencia también, viste que el ámbito es muy competitivo. Si no tenés una experiencia... que cuando sos joven, estás estudiando, y demás, bueno es conveniente hacer una pasantía. No es mucho, pero bueno eso te va dando experiencia. Que es lo que les sugerimos nosotros a los chicos cuando se toman. Hagan pasantías, hagan entrenamientos, aprovechen que estas son rentadas. Porque después te sirve a la hora que salís al mercado.” (Entrevista N° 4).

“Es algo que te va sumando, que te va aportando a tu currículum vitae. Eso también es como vos le vas dando a las personas ciertas herramientas que le mejoren sus habilidades. Esa es la idea fundamental (...) la idea también es ayudar a la empresa porque la empresa también le está dando la oportunidad a esa persona de poder insertarse, de poder conocer cómo es el trabajo. Hay mucha gente a la que le falta... que le falta esto digamos, cumplir un horario, de ir presencial al lugar de trabajo, tener responsabilidades. Muchos chicos que su primera vez en el trabajo no la han tenido, entonces esta es la primera oportunidad” (Entrevista N° 6).

Finalmente, el círculo virtuoso culmina con la inserción laboral efectiva: el/la participante, luego de meses de ser capacitada/o y entrenada/o, logra demostrar a su potencial empleador/a que posee las competencias necesarias para formar parte de la planta permanente de la empresa. El pasaje de ser un “entrenado/a” o “pasante” a un trabajador/a en igualdad de condiciones implica la obtención de iguales derechos y obligaciones como cualquier otro miembro del personal.

Tal como se observa en la Figura 7, este círculo virtuoso se despliega en las líneas programáticas desarrolladas por la Dirección (con similitudes en las líneas de políticas vigentes del MTEySS). Es decir que las políticas de empleo tanto nacionales como provinciales pueden ser organizadas bajo este principio de círculo virtuoso, cumpliendo con los respectivos momentos de capacitación, entrenamiento e inserción laboral.

Limitándose a las prestaciones ofrecidas por la Dirección para las etapas de “entrenamiento” e “inserción”, un/a participante podría transcurrir cuatro meses en el Programa Enlace, con una prórroga de hasta tres meses. Luego la/el empleador/a tiene la opción de traspasarlo a Enlazados por un período de seis meses para, tras un mes de finalizado ese plazo, incluirlo en Enlazados con Continuidad y obtener dos meses más de beneficios. Es decir que, siguiendo el recorrido ideal pensado desde la política pública, un/a participante podría encontrarse hasta 15 meses aproximadamente incorporado en programas estatales en una misma empresa, lo que en la práctica significa que el Estado subsidia durante ese tiempo la formación de recursos humanos y la continuidad laboral del personal en las unidades productivas. Esto sin contar las posibilidades de bajas, nuevas altas, reemplazos y empalmes con los programas nacionales, que derivan en multiplicidades de formatos en los recorridos de las personas por los programas de empleo.

## Figura 7

### *Círculo Virtuoso de la Política de Empleo en Mendoza*



Visto de esta manera, los programas de empleo conforman paraguas de prestaciones, diseñados en función del modelo de “círculo virtuoso”, pero lo suficientemente flexibles para posibilitar otros recorridos según las necesidades de los sujetos y de las empresas. Durante el tiempo transcurrido, los programas presentan una doble finalidad: adaptar al/a trabajador/a a la empresa, y al mismo tiempo, servir como período de prueba para la contratación efectiva.

“Por eso es una conexión, es como un círculo. A la empresa le ofreces, vos tenés el Enlace, con entrenamiento donde podés formar a una persona y después lo podés contratar. Si te sirve. O sea la formás a tu forma, con tus costumbres, con tu propia cultura organizacional que tenga la empresa, y después la contratás” (Entrevista N° 6).

“Enlace es la primera etapa, vos vas a tener la posibilidad de formar a esa persona, y después darle continuidad con el programa Enlazados. Para nosotros el círculo virtuoso es: formación, que viene de la mano de la capacitación, de la formación profesional; la práctica, que es el entrenamiento; y finalizar con la relación laboral genuina. Por eso por ejemplo los cursos de programación que

nosotros hemos lanzado hace unas semanas, estoy hablando del 31 de mayo que se lanzaron, buscan eso: una vez que la persona ya esté capacitada en programación full-stack, vaya después a una empresa del sector tecnológico con un entrenamiento, y finalmente lo tome en blanco con Enlazados. Ese sería el círculo virtuoso en el que estamos apuntando a insertar” (Entrevista N° 8).

“Como que van viendo el perfil, van viendo si sirve o no y como no genera relación laboral también lo toman una prueba, ¿entendés? La idea es que esos cuatro meses sirva para entrenar a la persona y que se quede con el puesto” (Entrevista N° 3).

Sin embargo, si la trayectoria ideal que conforma el núcleo de la continuidad entre los programas es la triada capacitación-entrenamiento-inserción, surgen una serie de interrogantes: ¿Qué sucede cuando tal círculo se ve interrumpido? Es decir, ¿qué sentidos se ponen en juego cuando la capacitación y el entrenamiento no garantizan la inserción laboral? Se observa en las entrevistas que la interrupción del círculo virtuoso se explica principalmente a través de la responsabilización individual, ya sea de los sujetos o de las empresas.

En el primer caso, persiste la idea de que las/os entrenadas/os, en especial las/os más jóvenes, no “aprovechan” las oportunidades brindadas por los programas, abduciendo a la responsabilidad individual el fracaso en la inserción laboral. La falta de una “cultura del trabajo” arraigada conlleva no haber interiorizado los hábitos necesarios para la inserción en el mundo laboral: valores como el cumplimiento de la asistencia, los modales, el respeto hacia la autoridad y la disposición hacia el trabajo configuran elementos clave en el éxito del sujeto durante el entrenamiento que, al encontrarse supuestamente ausentes, explican también su fracaso.

“Ha pasado que hay chicos que han sido derivados sin tener experiencia en el rubro y han quedado (...). Entonces es como una combinación de varios factores. Vos podés tener la experiencia pero si faltás todos los días, no tenés predisposición, y bueno, la empresa no lo ve bien (...) Entonces puede ser por la experiencia o puede ser que te remarquen más valores, básicamente la asistencia, el compromiso y la predisposición” (Entrevista N° 2).

En este sentido, el entrenamiento no configura tanto un proceso de aprendizaje práctico como una oportunidad para quedar en forma permanente en la empresa, en caso que el sujeto sepa aprovechar la oportunidad. El Programa es conceptualizado como una "vidriera" ante la cual el/la participante puede exhibir sus competencias, pero sobre todo su merecimiento, frente a potenciales empleadoras/es

“Por ahí con los chicos, muy pocos casos, por ahí me parece que tienen que entender que cuando vos vas a un trabajo no es como a vos te lo pintan, que van a estar... me entendés. Que hay valores que los tenés que tratar de reforzar. Y quizás es esto de pagar el derecho a piso, te lo tenés que ganar. Por ahí las empresas apuntan mucho a eso. Es lo que te decía yo. Hay empresas que no les interesa si el pibe no tiene experiencia, porque a ver, qué le puedo pedir a un pibe que tiene 20 años. También se ponían en el lugar de él. Recién ha terminado un secundario. Pero sí que si yo veo que el pibe tiene predisposición, tiene voluntad, le gusta lo que hace, viene entusiasta, todo eso, que lo pueda demostrar y para nosotros quizás es más importante que si tiene experiencia.” (Entrevista N° 2).

En el segundo caso, la interrupción del círculo virtuoso es asignada al mal uso que las empresas realizarían de los programas de empleo. Las/os agentes reconocen la persistencia de una “cultura empresarial” que presenta barreras a la inserción, instrumentalizando los programas para su propio beneficio. En estos casos, se asocia la discontinuidad como una premeditación de la empresa para reducir costos laborales, aprovechando los subsidios estatales sin poseer la motivación intrínseca de contratar personal (esos usos serán analizados con mayor profundidad en el apartado 6.3.).

Las bajas que ocurren en el marco del Programa, si bien son descriptas por las/os agentes como poco frecuentes, son una buena puerta de entrada para ejemplificar las narrativas mencionadas anteriormente en torno al fracaso del círculo virtuoso.

“También hemos tenido casos que se les da de baja porque los chicos no cumplen, o porque no dan con el perfil o montones de casos (...) La mayoría son por incumplimiento de los mismos chicos, que faltan, que llegan tarde, la mayoría” (Entrevista N° 3).

“La empresa vio que el chico falta mucho, que no le pone voluntad, que... te dice, 'no, la verdad que le voy a dar la baja por motivos de que no... no está sirviendo al fin que yo lo necesito' ” (Entrevista N° 2).

Por supuesto, no todas las bajas son interpretadas de forma negativa. En ocasiones, estas presentan un impacto positivo para el sujeto, como cuando la baja se debe a la obtención de una mejor propuesta laboral en otra empresa. En otras oportunidades, la empresa en la que está realizando el entrenamiento decide contratar al/a entrenada/o antes de que finalice el entrenamiento. En estos casos, la interrupción del Programa Enlace es positiva, ya que implica el mejoramiento de las condiciones laborales del/a participante.

Finalmente, se mencionan aquellas bajas que responden a factores internos del Programa, como el bajo monto del incentivo que empuja a los sujetos a realizar búsquedas laborales por fuera del entrenamiento. En cuanto a factores externos, se menciona la incompatibilidad horaria del entrenamiento con los estudios, en el caso de estudiantes universitarias/os, o la imposibilidad de cubrir costos de contratación debido al contexto económico recesivo, en el caso de las empresas.

Es posible establecer algunas reflexiones en torno al concepto de círculo virtuoso y su imbricación con los programas de empleo. En primer lugar, la tríada capacitación-entrenamiento-inserción posibilita pensar las trayectorias de los sujetos que participan de los programas de empleo. La conformación de hábitos y el mejoramiento de la empleabilidad aparecen como los principales focos de intervención a lo largo del conjunto de programas, según el punto de la trayectoria en que la persona se encuentre. La idea de “temporalidad” permea al proceso que, desde la política pública, es pensado como deseable para el sujeto, aunque reconociendo que las personas se encuentran en puntos diversos de sus trayectorias, por lo que los programas tienen una cierta independencia entre sí para ajustarse a las necesidades individuales. Sin embargo, el carácter enlatado de estos indica que esa autonomía es siempre relativa, ya que no en todos los casos es posible para las/os agentes adaptar los

programas a la historia laboral del sujeto. Por lo tanto, desde el diseño mismo de la política opera una conceptualización de las trayectorias laborales de los sujetos que determina cuál es el recorrido ideal que aseguraría el éxito del círculo virtuoso.

“Los tres talleres están orientados a la búsqueda y a la inserción laboral, ¿sí? Sería la parte previa al entrenamiento. Nosotros no vamos de esa manera cronológica, porque si vos primero tenés que hacer un curso y después conseguir un trabajo... capaz que vos que necesitás laburar realmente, no necesitás un curso. Y tampoco tiene sentido que hagas el curso por la plata, que si bien hay muchas situaciones que son así también. Pero en las tres líneas se busca la preparación para la inserción laboral” (Entrevista N° 5).

Aun así, como veremos en el apartado 6.3, los perfiles de sujetos son diversos y no se ajustan a un mismo modelo de trayectoria: para algunas/os participantes, Enlace es la primera experiencia de aproximación al empleo, no obstante, para otras/os es una herramienta a la que se recurre debido a la dificultad en obtener mejores ingresos y a la inmediata necesidad de supervivencia material. Esto implica que la triada capacitación-entrenamiento-inserción se enfoca en un perfil determinado que ha sido históricamente configurado como el sujeto típico de la política de empleo (jóvenes que se acercan por primera vez al mundo del trabajo), lo que limita las posibilidades de resultados exitosos para aquellas/os participantes que se encuentran por fuera de ese perfil y encuentran en los programas de empleo una oportunidad inmediata de satisfacción de sus necesidades. En este marco, se observa una tensión entre la homogeneidad de las/os participantes pensada desde la política pública que genera un circuito burocrático y normativo con idénticas reglas y disposiciones para todas/os las/os participantes, versus el reconocimiento explícito de la heterogeneidad, en tanto los perfiles, trayectorias y necesidades son diversos.

La contracara del círculo virtuoso es su interrupción o fracaso, materializada en las bajas (por decisión ya sea del sujeto o de la empresa) o la finalización de Enlace sin inserción laboral en la empresa. Por lo general, los motivos de tales interrupciones son adjudicadas al mal uso de los programas por parte de la empresa o a la falta de responsabilidad individual

del sujeto. En este último caso, las nociones de “merecimiento” y “cultura del trabajo” se articulan en las interpretaciones de las/os agentes burocráticos para explicar la relación de los sujetos con el entrenamiento.

“[Los objetivos] se cumplen en tanto y en cuanto las personas puedan, digamos, llevar adelante el programa tal cual está pensado. Esto que te digo, si vos tuviste los cuatro meses, porque se te ocurrió, quisiste irte a los dos meses y después volviste de nuevo para presentarte a otro entrenamiento, y quizás... vos no estás pudiendo aprovechar esa parte, ese aprendizaje. Por supuesto que es sumamente válido, está claro, pero hay muchos otros que ni siquiera... por ahí nos pasa, que nos dicen las empresas `che mirá, no vino más, no me contestó más el whatsapp´. Ahí claramente vos no estás aprovechando. Pero si vos lo tomás como es el programa, sí. Los objetivos se cumplen porque la idea justamente es generar y darles esta herramienta. Y certificarla, sobre todo. Porque si no lo certificás, no sirve.” (Entrevista N° 6).

En el círculo virtuoso descrito, el eje central que atraviesa todo el proceso es el mejoramiento de la empleabilidad. Tal como señalamos en capítulos anteriores, se trata de un concepto problemático que ha sido abordado por actores diversos como los organismos internacionales, el sector privado y el ámbito académico. En líneas generales, la empleabilidad –en articulación con el concepto de activación– ha sido la dimensión principal de las políticas de empleo a partir de los años ’90. Desde la perspectiva del discurso oficial de los Estados y organismos internacionales, el mundo del trabajo actual exige al individuo diversas habilidades para insertarse un mercado laboral competitivo, flexible y en permanente cambio. La función de las políticas de empleo consiste en brindar tales herramientas, mientras que recae en el sujeto la decisión y voluntad de “activarse”.

En este sentido, se reconoce que el mercado de trabajo de hoy no es el mismo que el de hace años atrás y que por lo tanto cada vez son más necesarios aprendizajes en torno a ciertas habilidades, principalmente aquellas vinculadas con las tecnológicas y con la gestión de habilidades sociales. Así mismo, el propio momento de búsqueda laboral requiere actitudes específicas, vinculadas a la perseverancia y a la activación, pero también una mirada estratégica que exige al sujeto “saber leer” el mercado para obtener mejores

resultados: conocer el propio perfil y perfeccionarlo, trabajar habilidades sociales, prepararse para el momento de la entrevista, conducir las búsquedas por los canales adecuados, etc.

“Nosotros igual hemos ido actualizando algunos contenidos, sobre todo con el mercado de trabajo que ha habido, por la pandemia, muchas modificaciones y actualizaciones (...) El tema de que los chicos aprendan cómo armar el perfil en LinkedIn, cuáles son las plataformas que pueden acceder, dónde pueden ir a buscar, cuáles son las consultoras que existen, cómo dirigirse a una entrevista. Cuestiones básicas que hoy por ahí a los chicos jóvenes todavía no manejan” (Entrevista N° 4).

“Se enseña todo lo que es currículum vitae, entrevista, derecho laboral. Te enseña a mirarte a vos, qué es lo que a vos te gusta, en qué te gustaría trabajar, para que vos después a la hora de presentarse a una entrevista o a buscar trabajo, sepas cómo buscar. La gente por lo general lo que hace es... capaz tenés perfil de atención al público, y lo que haces es vas y presentás el currículum con perfil de atención al público en una búsqueda para operario. No te van a tomar (...) tirás tiempo, la plata del currículum más el pasaje en bondi. No tiene sentido” (Entrevista N° 5).

“Me parece que está apuntado por ahí para que los chicos lo tomen como una herramienta de facilidad de inserción. Yo me remontaba a mis épocas y hubiera estado buenísimo programas así que te vayan fortaleciendo, quizás no en lo que vos estás estudiando, pero eso te permite un incentivo, te da las herramientas para ir tratando de relacionar con el otro (...) A veces los chicos no saben hacer un currículum o a veces te ponen mucho, te ponen el Instagram, te ponen el esto, pero no me ponen el CUIL, no me ponen la fecha de nacimiento, no me ponen el documento, datos súper necesarios (...) Entonces se hace mucho hincapié en eso, en cómo formar un currículum, en qué es lo que tiene que tener básico un currículum, cómo se puede mejorar. El tema de cómo ir a una entrevista, cómo plantarte frente a la posibilidad de que ese puede ser el trabajo que vos vas a tener el lunes o no. Porque también vivimos en un mundo dónde lamentablemente tenés esa entrevista y no tenés otra posibilidad de decir `ay no, me equivoqué en esto, voy el lunes y trato de arreglarlo´. Y bueno, la idea es un poco ayudarlos en este proceso de, una vez que salieron del secundario, sobre todo para los chicos que no van a seguir estudiando y van a depender siempre de un trabajo aleatorio, por así decirlo, cómo tratar de insertarse. Y el programa ayuda un poco en eso” (Entrevista N° 2).

En conclusión, el propósito de los programas de entrenamiento como Enlace es lograr la inmersión del sujeto en el mundo del trabajo, no solo a través del aprendizaje específico del puesto en el que realiza la práctica, sino sobre todo mediante la incorporación de aquellos rituales, hábitos y actitudes que son considerados necesarios para la inserción laboral, tarea de la cual actualmente las instituciones formativas clásicas como la escuela o la universidad

adolecerían. Las políticas de empleo pretenden por lo tanto producir transformaciones subjetivas en las/os participantes para que puedan “adaptarse” de una forma más eficaz al mercado de trabajo contemporáneo. Como se mencionó anteriormente, quienes demuestran la incorporación de estos aprendizajes tienen mayores posibilidades de obtener un empleo genuino, en contraposición de quienes no logran cumplir con estas expectativas, es decir, retomando la terminología de Navarro y Guinazú (2019), quienes son considerados “inempleables”.

#### 6.2.2. COMPLEMENTARIEDAD DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO Y TENSIÓN ENTRE UNIVERSALIDAD Y FOCALIZACIÓN

Desde su consolidación, las OE cumplen la tarea de gestionar e implementar los distintos programas nacionales emanados del MTEySS. Con la creación de la Dirección General de Empleo y Capacitación y la consecutiva puesta en marcha del Programa Enlace, se sumaron al trabajo cotidiano de cada OE nuevas herramientas, esta vez provinciales, para dar respuesta a la demanda de la localidad.

Como se ha mencionado anteriormente, los programas de empleo conforman un “paraguas” de prestaciones organizadas a partir de la tríada capacitación-entrenamiento-inserción. Previo a 2020, las OE coordinaban casi exclusivamente con el MTEySS, ejecutando sus programas que se encontraban segmentados principalmente en función de la población-objetivo. Por ejemplo, el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, dirigido a personas de 18 a 24 años con secundario incompleto, el Programa Promover orientado a personas con discapacidad o las líneas para poblaciones vulnerables del Seguro de Capacitación y Empleo.

La aparición en escena de la Dirección y el lanzamiento de sus programas implicó el surgimiento de un nuevo interlocutor en el campo de la política de empleo local: el gobierno

provincial, que comenzó a territorializar sus iniciativas a través de las OE. De esta forma, el “paraguas” de la política de empleo se extendió, incorporándose nuevas herramientas y actores. Por lo tanto, cabe preguntarse ¿para los actores de las OE, el Programa Enlace y sus derivados, complementan o se superponen a las políticas preexistentes? ¿Contribuye la ampliación de programas al éxito del mencionado “círculo virtuoso” pretendido por las políticas de empleo?

En este punto, interesa retomar las semejanzas y diferencias de Enlace con sus pares nacionales, específicamente la línea de Entrenamiento para el Trabajo (EPT), que a partir de 2022, pasó a formar parte junto con la mayoría de dispositivos nacionales del Programa Fomentar Empleo. Para esto, partiremos de las comparaciones establecidas por los actores durante las entrevistas, por lo que los elementos a continuación mencionados no son necesariamente exhaustivos.

En primer lugar, las/os agentes remarcan que las semejanzas entre los programas son mayores que las diferencias. Después de todo, refieren que Enlace es una “emulación” o “imitación” de los programas nacionales, en tanto la trayectoria en la gestión macrista de Emilce Vega Espinoza y su equipo les permitió el aprendizaje de las herramientas nacionales para su implementación posterior en la provincia. En este sentido, no solo los objetivos de los programas son similares entre sí al compartir el foco en la mejora de la empleabilidad a través de la práctica laboral, sino que buena parte de sus procedimientos burocráticos se asemejan entre sí: formularios, documentación, reglamentación, circuito administrativo, manejo de base de datos, entre otros. Estas similitudes en los mecanismos facilitó la integración de Enlace al paquete de programas con los que las OE ya trabajaban, en tanto sus agentes contaban con un conocimiento acumulado a través de los años en la gestión de los programas que fue aprovechado de forma estratégica.

En cuanto a las diferencias en torno a los procedimientos de carácter burocráticos y administrativos, se resaltan algunas de ellas que, si bien son valoradas como “menores”, implican ciertas distinciones para el trabajo cotidiano de las/os agentes, como por ejemplo tiempos de presentación de los proyectos, documentación solicitada y plazos de inicio de los entrenamientos. A su vez, el monto de los incentivos de entrenamiento es distinto (a diciembre de 2022, Fomentar Empleo estaba en \$29.000 y Enlace en \$27.000), así como las modalidades de pago (en Fomentar Empleo, se liquida a través de Banco Nación mediante un calendario de pagos según terminación de DNI, mientras que en Enlace se deposita del 1 al 5 de cada mes a través del CBU declarado por la/el participante).

Sin embargo, más allá de estas diferencias a nivel burocrático y administrativo, las/os agentes coinciden en que el principal contraste entre los programas son los requisitos de acceso para las/os destinatarias/os. El Programa Fomentar, si bien amplió el universo poblacional en comparación con los programas anteriores como el Jóvenes, continúa la tradición de los programas de empleo de establecer parámetros focalizados en función de la identificación de poblaciones prioritarias. Retomando la discusión desarrollada en el Capítulo 4 sobre la historia de la política de empleo en Argentina en las últimas décadas, es posible reconstruir la evolución de la población-objetivo de los principales programas implementados desde el 2006 hasta 2022.

En primer lugar, el Seguro de Capacitación y Empleo estuvo destinado principalmente a las/os ex-destinatarias/os del Programa Jefes, particularmente quienes no fueron derivadas/os al Programa Familias en tanto reunían condiciones suficientes de empleabilidad. Posteriormente, se amplió a otras/os participantes de programas de empleo y/o sociales, y a desocupadas/os no comprendidas/os en otras prestaciones. En el caso de las/os jóvenes de hasta 25 años de edad, se solicitaba tener secundario completo. A su vez, el Seguro establecía líneas específicas para poblaciones consideradas vulnerables, a partir de convenios con otros

Ministerios, como mujeres víctimas de violencia de género, personas trans, víctimas de trata, personas ex-privadas de la libertad, etc.

En segundo lugar, el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo cubría una población considerada prioritaria por su dificultad en el acceso al mercado laboral: las/os jóvenes de 18 a 24 años con secundario incompleto, grupo poblacional que engrosa las estadísticas de desocupación e informalidad laboral. Por otro lado, el Programa Promover se dirigía exclusivamente a personas con discapacidad que contaran con CUD vigente<sup>34</sup>.

Los tres programas mencionados fueron las principales puertas de entrada a las prestaciones del MTEySS hasta que, durante el gobierno de Alberto Fernández, se lanzaron dos nuevas prestaciones. En 2021, el Programa Te Sumo agrupó a las/os jóvenes de 18 a 24 años, con o sin secundario completo, aunque con menor impacto en su difusión e implementación con respecto a las políticas anteriores. Por otro lado, la creación del Programa Fomentar Empleo en 2022 aglutinó tanto el Seguro de Capacitación y Empleo como el Programa Jóvenes, así como otras prestaciones previas del MTEySS.

Fomentar Empleo amplió la población-objetivo, pero manteniendo el carácter focalizado hacia grupos con mayor vulnerabilidad social o dificultades en el acceso al mercado de trabajo. La normativa del Programa incluso menciona el término “grupos poblacionales con tratamiento especial”, los cuales son priorizados en la asignación de vacantes y comprenden los siguientes:

- Jóvenes de 18 a 24 años con o sin secundario completo.
- Mujeres de 24 a 59 años, sin título de nivel superior y con niños, niñas o adolescentes a cargo.
- Varones de 45 a 64 años, sin título de nivel superior y con niños, niñas o adolescentes a cargo.

---

<sup>34</sup> Se considera importante hacer tal aclaración en la medida en que, por diferentes motivos, no todas las personas con discapacidad realizan las gestiones para obtener el Certificado Único de Discapacidad o renovarlo una vez vencido (a partir del 15 de marzo de 2023, los CUD se expiden sin fecha de vencimiento).

- Personas de 25 a 64 años, que cuenten en el DNI con la nomenclatura “X” en el campo “sexo”, sin título de nivel superior y con niños, niñas o adolescentes a cargo.
- Jóvenes provenientes del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (traspaso).
- Titulares de programas como Potenciar Trabajo, Progresar o Acompañar (en este último caso, ya sea que estén vigentes en el programa o que lo hayan concluido)<sup>35</sup>.
- Personas con discapacidad con CUD vigente, que no estén incorporadas/os a Promover.
- Personas con “alto riesgo de exclusión del mercado laboral”, entre las que se encuentran: personas pertenecientes al colectivo trans (travesti, transgénero o transexual); mujeres víctimas de violencia de género; personas víctimas de explotación sexual o trata; personas en situación de prostitución; personas en tratamiento por consumo de sustancias; personas privadas de su libertad, en procesos de reinserción (por ej. libertad asistida) o liberadas recientemente; miembros de pueblos indígenas; personas afrodescendientes; refugiadas/os; y personas con VIH u otras ITS.

De esta manera, Fomentar Empleo nucleó a las poblaciones que se encontraban segmentadas en otros programas, manteniendo las líneas vinculadas a “poblaciones vulnerables”, y amplió la cobertura, eliminando la restricción con respecto a nivel educativo secundario incompleto del Programa Jóvenes e incorporando otros grupos etarios. Además, adhirió a temáticas que tomaron relevancia en la agenda pública del período, como la inclusión de las tareas de cuidado (o como lo menciona la normativa, “menores a cargo”) y el

---

<sup>35</sup> En estos casos es compatible la incorporación en el Programa Fomentar Empleo, pero incompatible en la percepción de las asignaciones dinerarias. Es decir que las personas que cuenten con Potenciar Trabajo o Acompañar pueden participar de los cursos y prestaciones, aunque sin cobrar la remuneración correspondiente a Fomentar Empleo. Lo mismo sucede con las/os titulares de Progresar, aunque en el caso de que realicen actividades de entrenamiento para el trabajo, sí percibirán el incentivo estipulado.

reconocimiento de las identidades no binarias, en adecuación con el Decreto N° 476/21. En síntesis, Fomentar Empleo continuó con la tradición focalizada de las políticas de empleo en Argentina, identificando y priorizando a los grupos considerados con mayores restricciones al acceso al empleo.

“O sea se trabaja con la población más discriminada al sistema laboral. Si lo ponés a evaluar, vos tenés la rama entre 18 y 24 años, que no tienen experiencia laboral, que es lo que busca una empresa. Entonces bueno, se busca por ese lado la inserción laboral de los jóvenes y las jóvenes. Y después tenés el rango de edad de la mujer de 25 a 59 años, con hijos menores a cargo porque por lo general el prejuicio de la empresa es que si tiene hijos no va a tener como el tiempo disponible para la empresa, o si se le enferma el nene o la nena, que va... Prejuicios, en realidad, pero están, entonces también se la discrimina. Y los hombres mayores de 40 porque no los toman. Por la edad los consideran viejos, entonces no los van a tomar porque emplear a una persona de 45 años en blanco para que a los 10 años se jubile, no. Entonces se trabaja con esa población. Y el programa Enlace trabaja con la población de 18 a 55 años con secundario completo” (Entrevista N° 5).

En este sentido, el contraste con el Programa Enlace es claro. Al extendido y detallado listado de poblaciones vulnerables y prioritarias de Fomentar Empleo, Enlace contrapone requisitos amplios y genéricos: las/os postulantes requieren tener entre 18 a 55 años de edad, con secundario completo. Por lo tanto, el único criterio de exclusión del Programa para las/os postulantes es la terminalidad de la educación obligatoria (además de encontrarse desocupada/o y residir en la provincia de Mendoza). En cuanto a las personas con discapacidad (que cuenten con CUD vigente), estas tienen los mismos procedimientos para el ingreso al Programa, con la diferencia de que el Estado aporta la totalidad del incentivo económico con la tentativa de fomentar que sean incorporadas por las empresas a los entrenamientos.

En definitiva, el contraste entre Fomentar Empleo y Enlace se correlaciona con la amplitud de la población-objetivo y los criterios de inclusión/exclusión, que revelan diferentes grados de focalización con mayor o menor tendencia a la universalización de los

criterios de selección. En el campo de las políticas sociales, este eje de debate es relevante en la reflexión sobre los modelos del Estado de Bienestar y las modalidades de intervención en lo social. En líneas generales, se ha tendido a considerar a las políticas universales como característica de los modelos de bienestar estado-céntricos, basados en el principio de cobertura ampliada según la categoría de ciudadanía; mientras que las políticas focalizadas son asimiladas al modelo neoliberal, en el que las funciones estatales se ven reducidas a la atención asistencial de las poblaciones más vulnerables o en riesgo social (Filgueira, 2015).

Desde otra perspectiva, Freyssinet (2006) señala esta discusión entre medidas generales y medidas focalizadas en la política de empleo. Según el autor, el primer grupo de iniciativas son las preferidas por los economistas liberales y se centran en la reducción de costos laborales para las empresas y la flexibilización de las regulaciones laborales. Por otra parte, las medidas focalizadas tienen como población privilegiada a aquellos sectores más desfavorecidos. Según el autor, una de las dificultades en este último tipo de políticas es que “existe un riesgo de «estigmatización» para aquellos que salen de estos dispositivos; su origen es interpretado por los empleadores potenciales como una señal negativa de sus aptitudes” (Freyssinet, 2016, p. 8). Esta discusión también es abordada en autores como Robert Castel (2010) quien observa como el tratamiento de la desocupación se orienta cada vez a ciertas poblaciones específicas.

La discusión entre universalidad y focalización es central para los actores involucrados en Enlace. Desde la perspectiva de las/os formuladoras/es de la política, es el motivo principal por el cual se crearon los programas de empleo en la provincia de Mendoza (cabe recordar que el lanzamiento de Enlace fue en 2020, antes de la aparición de los programas Te Sumo y Fomentar Empleo). En este sentido, el cuestionamiento hacia los programas nacionales se orientaba a la hiperfocalización, que dejaba por fuera a grupos poblacionales que también demandaban mejoras en torno a su empleabilidad.

“Las políticas nacionales en cuanto al empleo hacen... están sesgadas con poblaciones: jóvenes de 18 a 24 años, personas con discapacidad, personas trans, personas que han tenido problemas con consumos problemáticos, o sea como que están muy segmentadas las poblaciones. Lo que nosotros buscábamos era justamente alcanzar algunas políticas públicas que complementara las acciones que se venían desarrollando a través de la Nación en todo el territorio argentino. ¿Por qué? Porque muchas veces, por ejemplo, el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, para personas entre 18 a 24 años, con primario y secundario incompleto. Hoy tenemos muchas personas que tienen secundario completo, que hacen un esfuerzo y lo finalizan, entonces no están acompañados por el programa. Por ahí vos decís, bueno, están las becas Progresar, sí, pero son para carreras específicas determinadas por el Ministerio de Educación. Entonces como que van quedando afuera” (Entrevista N° 8).

“Cuando nosotros tuvimos la oportunidad de trabajar ahí, qué es lo que vimos y qué notamos. Que los programas estaban muy sectorizados, es decir... y hoy en día siguen igual, si vos te podés a fijar por ejemplo el tema del Fomentar, que son algunos programas que han venido derivando de lo que era antes el Jóvenes u otras líneas que había, son muy específicos. Entonces te decía por ejemplo el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo era el programa que estaba destinado a chicos y chicas de 18 a 24 años de edad, nada más, con el secundario incompleto. Entonces qué nos pasaba ahí, qué pasaba en el territorio. La gente te decía, `che yo tengo 25 años, tengo 24 años, todavía puedo entrar en el programa, y me esforcé y estudié el secundario y terminé y no puedo recibir ningún tipo de ayuda´ (...) Quedaban afuera de todo. Entonces cuando nos vamos de ahí de Nación, en Provincia presentamos justamente estos programas. Que venían no justamente a superponerse con los otros programas, sino a complementar, entonces de ahí nace el Enlace” (Entrevista N° 6).

El carácter enlatado de los programas nacionales impedía su adaptación a las realidades regionales. Por ejemplo, el requisito de secundario incompleto para ingresar a las prestaciones tiene un impacto diferencial según las características socio-económicas y educativas de cada provincia. En la Tabla 15, se observan estas diferencias regionales, de acuerdo con los datos del Censo 2010 del INDEC. Tomando como criterio comparativo el total del país, el porcentaje de población con nivel educativo hasta secundario incompleto como máximo era del 56,8%, mientras que el porcentaje de la población con nivel secundario completo o mayor 43,2%. Entre las provincias con nivel educativo más bajo, destacan las de la región noreste, en particular Misiones, Santiago del Estero y Chaco; mientras que las jurisdicciones con mejores indicadores son CABA, Tierra del Fuego y Córdoba. En el caso de

Mendoza, la provincia se encontraba alrededor de 3 puntos por encima del promedio nacional en cuanto a población con secundario incompleto como máximo nivel de estudios alcanzado y, consecuentemente, aproximadamente 3 puntos por debajo con respecto a población con secundario completo o mayor.

Estas particularidades regionales en torno a las características educativas de la población son consideradas para las/os formuladoras/es de Enlace relevantes en la medida en que programas como el Jóvenes con Más y Mejor Trabajo tendrían mayor éxito en aquellas provincias en donde los números de terminalidad del secundario son más bajos. No obstante, en otras provincias con mejores indicadores, la focalización de los programas en base al criterio educativo dejaba por fuera a una gran cantidad de población que concluyó la educación obligatoria pero que también presenta dificultades para el acceso al empleo.

Estas mismas disparidades se reproducen a nivel provincial, en la comparación entre departamentos. La Tabla 16 expresa que en el Gran Mendoza el nivel educativo de la población es mayor que en las demás zonas en todas las categorías de escolaridad. A su vez, la brecha entre población urbana y población rural es significativa, alcanzado alrededor de los 10 puntos porcentuales a favor de las zonas urbanas, en todos los niveles educativos.

En este sentido, las/os formuladoras/es de Enlace relatan que, durante su paso por la gestión nacional, observaron que los programas de empleo funcionaban de manera diferencial en las provincias en tanto cubrían la misma población para realidades diversas entre sí. Por lo tanto, al iniciar la gestión de la Dirección, se propusieron “regionalizar la política pública”, complementando la oferta nacional con programas dirigidos a población con secundario completo, buscando incluir a las personas que quedaban fuera de las prestaciones como Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y la línea de Entrenamiento para el Trabajo.

**Tabla 14***Máximo Nivel de Estudios Alcanzado por Población de 25 Años y Más, según Provincia. Año 2010.*

Provincia	Máximo nivel de estudios alcanzado hasta secundario incompleto <sup>a</sup>	Máximo nivel de estudios alcanzado hasta terciario o universitario completo <sup>b</sup>	Total
<b>Misiones</b>	<b>69,8</b>	<b>30,2</b>	<b>100</b>
Santiago del Estero	69,5	30,5	100
Chaco	69,3	30,7	100
Formosa	66,8	33,2	100
Corrientes	63,7	36,3	100
La Pampa	63,5	36,5	100
Tucumán	62,1	37,9	100
Entre Ríos	61,7	38,3	100
San Juan	61,6	38,4	100
Río Negro	61,1	38,9	100
Jujuy	60,4	39,6	100
<b>Mendoza</b>	<b>59,7</b>	<b>40,3</b>	<b>100</b>
Salta	59,3	40,7	100
24 partidos del Gran Buenos Aires			
Aires	59,2	40,8	100
Buenos Aires	58,6	41,4	100
San Luis	58,5	41,5	100
Interior de la Provincia de Buenos Aires	57,8	42,2	100
Chubut	57,7	42,3	100
Neuquén	57,3	42,7	100
Catamarca	56,9	43,1	100

<b>Total del país</b>	<b>56,8</b>	<b>43,2</b>	<b>100</b>
Santa Fe	56,2	43,8	100
La Rioja	55,2	44,8	100
Santa Cruz	54,9	45,1	100
Córdoba	54,4	45,6	100
Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	44,3	55,7	100
<b>Ciudad Autónoma de Buenos Aires</b>	<b>29,3</b>	<b>70,7</b>	<b>100</b>

<sup>a</sup> Máximo nivel de estudios alcanzado hasta secundario incompleto: agrupa Sin Instrucción Primario Incompleto Primario Completo y Secundario Incompleto.

<sup>b</sup> Máximo nivel de estudios alcanzado hasta terciario o universitario completo: agrupa Secundario Completo, Terciario/Universitario Incompleto y Completo.

Fuente: Adaptado de Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010, INDEC.

**Tabla 15**

*Población de 15 Años y Más por Máximo Nivel Educativo Alcanzado según Departamento y Zona de Residencia. Mendoza. Año 2021.*

Departamento y Zona	Total	Preescolar / Sin instrucción / Primario incompleto	Primario completo / Secundario incompleto	Secundario		Educación Especial
				completo / Terciario incompleto / Universitario incompleto	Terciario completo/ Universitario completo	
%						
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>8,3</b>	<b>39,1</b>	<b>36,3</b>	<b>15,8</b>	<b>0,4 *</b>
<b>Urbana</b>	<b>100</b>	<b>5,8</b>	<b>36,7</b>	<b>38,6</b>	<b>18,4</b>	<b>0,5 **</b>
<b>Rural</b>	<b>100</b>	<b>15,9</b>	<b>46,5</b>	<b>29,3</b>	<b>7,9</b>	<b>0,3 **</b>
Gran Mendoza	100	5,9	37,4	39,1	17,1	,5 **
Este	100	11,8	43,5	29,9	14,3	---
Noreste	100	13,3	47,2	30,9	8,2	---
Valle de Uco	100	11,2	41,6	34,3	12,5	---
Sur	100	13,1	39,8	31,8	15,0	---

\* Los coeficientes de variación se encuentran entre 10 y 20 %.

\*\* Los coeficientes de variación son superiores al 20 %.

--- Dato no significativo estadísticamente.

Fuente: DEIE. Encuesta de Condiciones de Vida. Mendoza. Año 2021.

Similar situación ocurría con el recorte etario propuesto desde Nación. El carácter focalizado de los programas implicaba que la política pública miraba exclusivamente a aquella población que más dificultades presentaba para la inserción laboral, dentro de la cual las/os jóvenes era un grupo especialmente desfavorecido. Si bien ese diagnóstico continúa vigente, tanto desde las áreas de formulación como de ejecución de los programas se consideraba necesario ampliar el rango etario, a fin de que personas que tradicionalmente quedaban excluidas de los beneficios pudieran participar de los mismos.

“Ya se venía cuestionando que el Programa Jóvenes en su momento el rango de edad era muy corto. 18 a 24 nada más. Siempre decíamos, bueno por lo menos

hasta los 30, como para incorporar una brecha de edad más. Y no pasaba hasta que salió el Enlace” (Entrevista N° 5).

“Desde ese momento, nosotros trabajando en el Ministerio de Trabajo de la Nación, y de ahí cuando venimos a la provincia con Emilce, que es la actual directora, jefa, nosotros habíamos planteado esta necesidad de generar programas, porque la provincia anteriormente no tenía programas de empleo. Se trabajaba solamente con los de Nación. Entonces dijimos ‘bueno, la provincia también puede y tiene que aportar a esto’. ¿Entonces cómo hacemos? Complementemos programas, no superpongamos, porque si ya está la población cubierta de los jóvenes, por ejemplo, en este caso, ¿para qué vas a hacer otro programa igual? No tiene sentido. Entonces era complementar lo que ya estaba” (Entrevista N° 6).

La propuesta de la Dirección fue entonces ampliar los criterios de inclusión en los programas de empleo, para que las OE cuenten con diferentes herramientas para la mejora de la empleabilidad y la inserción laboral. En este sentido, no se proponía reemplazar a las políticas nacionales, sino complementar incluyendo a aquellos sectores de la población que eran excluidas de las mismas. Por otro lado, si bien Enlace impone requisitos para el acceso basados en la terminalidad de la educación obligatoria, no distingue “poblaciones vulnerables” de tratamiento especial (con excepción de las personas con discapacidad, que son priorizadas en relación al aporte económico brindado por el Estado).

En consecuencia, el continuum entre grados de focalización es la principal característica que define la complementariedad entre Enlace y Fomentar Empleo. Las OE disponen de más herramientas para ofertar a la población y a las empresas, lo que les posibilita atender una demanda mayor, y canalizar a las/os postulantes según su perfil en uno u otro programa.

“Hoy tenía una bodega que quería emplear a una mujer, que tenía treinta y pico de años, 38, 39, con secundario completo pero no tiene hijos menores a cargo. Entonces qué pasa con eso, no entra en el programa Fomentar porque tiene que tener hijos menores a cargo. Entonces ahí le ofrecemos el Enlace. Entonces la empresa va a participar con el Fomentar, porque tiene una persona de la edad correspondiente para el Fomentar, y esta persona que no da para Fomentar va a entrar por el Enlace. Entonces las personas no se quedan sin la posibilidad de trabajo y la empresa tampoco se queda sin la posibilidad de incorporar gente” (Entrevista N° 5).

“También funciona porque los programas de Nación, si bien se han ido reconvirtiendo en otras cosas, por ejemplo Jóvenes pasó a Fomentar... tienen distintas limitaciones ahora, vos tenés todo un mapa de edades, con perfiles de personas que se han egresado o no, pero tenés por ejemplo se priorizan cada sector dentro de todo este conjunto, entonces así trabaja el Fomentar. Pero a la vez son programas complementarios, no se pisan” (Entrevista N° 6).

Así mismo, las empresas encuentran una oferta más amplia de prestaciones, a las que pueden acceder de acuerdo a sus intereses en el perfil a entrenar. Además, tienen la posibilidad de combinar los programas, de forma de poder aprovechar al máximo los subsidios estatales para la formación de recurso humano y la contratación de personal.

“Muchas empresas que participan del Fomentar les interesa el Enlace, entonces mientras están ya en ese programa pueden trabajar con los dos a la vez. Así que mientras están con un programa se inscriben para participar en el otro. Porque aparte tienen diferente rama etaria de edad, diferente población, entonces lo que no entra en un programa puede participar del otro (...) Pero por lo menos nosotros acá no hacemos diferencia en cuanto a lo político, sino por una cuestión de necesidad de la empresa. A mí cuando me viene una empresa acá le ofrecemos los cuatros programas, que es Entrenamiento de Fomentar, PIL y Te Sumo, que es para que los incorporen en blanco, y el Enlace” (Entrevista N° 5).

Desde la ejecución de los programas, las OE reconocen que Enlace les permitió ampliar su cobertura y que el diseño de la política permite la complementariedad con las líneas nacionales. Aun así, aparecen superposiciones en la implementación que, si bien son señaladas como menores, exigen aceptar determinados circuitos para mejorar el alcance y el éxito en las distintas fases de los programas.

En primer lugar, las diferencias en cuanto a tiempos administrativos y pagos generan confusiones en las empresas que emplean ambos programas. Esto provoca quejas entre las/os entrenadas/os, por ejemplo cuando dos participantes por realizar las mismas tareas cobran diferente monto y en fechas distintas. Por otro lado, las empresas no manejan la información suficiente para diferenciar los programas, presentando consultas recurrentes, demoras y equivocaciones en la presentación de la documentación. Las/os agentes de las OE cumplen un

rol esencial a la hora de despejar tales dudas, orientando e informando tanto a empresas como participantes.

“Cuando las empresas combinan las dos, porque pueden usar Enlace y pueden usar Nación a la misma vez. Les decimos acuérdense que ustedes no cobran al mismo tiempo, porque los de Nación empiezan `pero cómo, si ellos ya han cobrado y nosotros no´. Porque ellos cobran después. Entonces nos pasaba al principio que cuando una empresa combinaba los dos, los chicos nos llamaban y nos decían `pero por qué Juancito han cobrado y yo no´. Y yo le digo `porque vos estás por Nación y vos cobrarás a partir del 15´. `Ah, cierto que me dijiste” (Entrevista N° 2).

En segundo lugar, las empresas tienden a preferir perfiles con secundario completo antes que incompleto, lo que redundaría en reducir las posibilidades de inserción de este último grupo, ya que se considera que mejores credenciales educativas reflejan mejores competencias laborales. Tercero, si bien las/os agentes de las OE procuran en sus discursos mantenerse neutrales frente a la ejecución de los programas, reconocen que las relaciones políticas del municipio con Nación o provincia inciden en la preferencia por promover un programa en detrimento del otro. A su vez, el vínculo del agente con las/os coordinadoras/es de la Dirección o de la Agencia Territorial (factor facilitador durante el proceso de gestión), así como los tiempos administrativos para la presentación de proyectos influyen en el ofrecimiento de los programas a las empresas.

Por último, se remarcan dificultades, particularmente durante las primeras etapas de Enlace, en las inspecciones laborales realizadas por el MTEySS con las empresas. Si bien la normativa del Programa dotaba de un marco de protección al/a empleador/a, certificando la situación de entrenamiento del/ participante, los sistemas de gestión y seguimiento diferenciados entre las burocracias ocasionaban obstáculos durante las inspecciones, lo que motivó intentos de coordinación entre ambas agencias a fin de subsanar la desarticulación y mejorar los cruces entre programas, mismo reconociéndose la dificultad de tales tentativas.

“Bueno también hubo reuniones con la gente de la Dirección de Empleo de la provincia porque saltaban estas situaciones de que la empresa decía `no, pero si están bajo programa estos chicos... o esta persona mayores de 25´, pero a nosotros nos salían como no registradas. Entonces ahí había que hacer toda una presentación, que lo mismo pasaba con las inspecciones de la Subsecretaría de Trabajo (...) Entonces ahí había que hacer todo un descargo, porque por ahí nosotros a nivel interno podíamos establecer algunas acciones de control previo a la multa o a esta instancia de audiencia, pero con Enlace y Enlazados había poca posibilidad de coordinación, y no sabíamos que estaba bajo programa (...) por estas cuestiones de política pública, viste que cada política tiene su propio sistema y hay pocos que hacen el cruce. (...) Y hay alguna... intento de articulación. Ha habido reuniones con diversas autoridades para justamente subsanar esta situación. Porque el que termina perjudicado es o el empleador o los pibes que se están entrenando” (Entrevista N° 7).

Pese a estos casos puntuales de superposición, en líneas generales hay un acuerdo entre los actores que la complementariedad entre los programas –en torno a los recortes poblacionales de uno u otro– es uno de los puntos fuertes que las OE presentan actualmente. A su vez, al convertirse en co-gestoras de ambas políticas, las OE coordinan de forma integral la implementación de los programas, ofertándolos en función de la demanda que reciben, combinando las prestaciones de acuerdo a las necesidades de las empresas y segmentándolas según el perfil del/a postulante.

En conclusión, lo descripto hasta el momento posibilita pensar la discusión entre políticas focalizadas y políticas universales desde una perspectiva complementaria y no dicotómica como suele plantearse en la literatura sobre el tema. Si bien Enlace no configura una política completamente universal, ya que restringe los términos de acceso en función de alcanzar una población que anteriormente la política de empleo no cubría, su alcance más amplio permite corregir la construcción de segmentos de poblaciones definidos desde la vulnerabilidad y la subsecuente estigmatización que se observa en aquellos programas que tienden a una mayor focalización. Sin embargo, esto no quita relevancia a la necesidad de enfocar presupuestos e intervenciones en aquellos grupos que posean mayores obstáculos para el acceso al empleo, mediante la aplicación de mecanismos de “discriminación positiva”

en las políticas públicas atentos a las desigualdades etarias, de género y de clase que atraviesan al conjunto de la sociedad. La combinación de ambos tipos de estrategias, cuidando evitar la superposición de las mismas a través de acciones de coordinación inter-institucional, puede redundar en un mayor impacto en la territorialización de los programas.

### 6.2.3. EL EMPLEO EN LA AGENDA PÚBLICA: DESAFÍOS EN LA CONSTRUCCIÓN DE INSTITUCIONALIDAD LOCAL

Como se señaló en el Capítulo 4, en Argentina la estrategia del MTEySS se ha basado en descentralizar la política de empleo a los municipios, en línea con las iniciativas impulsadas por el paradigma de desarrollo local. La institucionalización de las OE municipales fue el elemento clave de tal estrategia, bajo la premisa de que el involucramiento de actores locales posibilita un mejor diagnóstico territorial, el aprovechamiento de las redes y recursos existentes, y la construcción de capital local y alianzas estratégicas para el éxito de la política pública. El fortalecimiento de las capacidades institucionales que el MTEySS promovió desde el año 2005 en adelante con la creación de las OE implicó reconocer que la territorialidad es un elemento clave en el desarrollo económico y social.

Con el lanzamiento de Enlace y el involucramiento del Estado provincial en la política de empleo, se actualizaron estos debates. ¿Qué presencia tiene el empleo en la agenda estatal? ¿Las OE son actores protagonistas de los procesos de desarrollo o se limitan a “bajar” programas enlatados? ¿De qué manera las OE se posicionan ante las políticas de empleo? Y finalmente, ¿cuáles son los avances y retrocesos en el Gran Mendoza en torno a la construcción de una institucionalidad pública local en torno al empleo?

La provincia de Mendoza cuenta con la característica de que todos sus departamentos poseen ya instaladas Oficinas de Empleo locales, con mayor o menor grado de afianzamiento en términos institucionales. En el caso del Gran Mendoza, las OE ya habían logrado

apuntalarse como organismos relevantes en la política municipal, con un lugar específico en el organigrama institucional con funciones e incumbencias propias, además de recursos humanos y económicos. Por lo tanto, la puesta en marcha de Enlace se realizó sobre un piso de organismos existentes, que poseían circuitos burocráticos ya definidos en primera instancia por los lineamientos del MTEySS, pero también por las particularidades de cada gobierno local.

Esto le permitió a la provincia aprovechar el aparato institucional existente, con personal capacitado y equipamiento disponible. Tras la firma de los convenios con el Ministerio de Economía y Energía, las OE pasaron de ser co-ejecutoras del MTEySS para serlo también de las políticas de empleo del gobierno provincial. En este sentido, las OE comenzaron a contar con nuevas herramientas para cumplir sus objetivos, teniendo un mayor alcance hacia las empresas y ciudadanas/os, en tanto se amplió el abanico de prestaciones disponibles para ofrecer.

La capacidad de centralizar prestaciones y asignar recursos vehiculizando fondos es clave para las dependencias de los gobiernos locales, ya que puede contribuir a fortalecer la legitimidad del organismo frente a la ciudadanía y frente a las demás burocracias. Para las/os funcionarias/os que encabezan los organismos, esto contribuye a sus carreras y capital político; para los equipos técnicos, deviene en mayor autonomía en su labor cotidiana. En otros términos, las OE son dotadas de mejores condiciones para negociar frente a otros actores políticos, institucionales y sociales con los que interactúan en el entramado territorial. A su vez, cuando las OE se encuentran fortalecidas y con ciertas condiciones de autonomía relativa desarrolladas, pueden disminuir el manejo discrecional de los programas por parte de otros actores.

“Y en eso, hay municipios que está buenísimo que se pueda gestionar todo y que puedan... y que han tomado a las Oficinas de Empleo realmente como un instrumento de la política, en donde a partir y a través de la Oficina pasa toda la política vinculada al empleo, a la promoción. Al principio cuando nosotros

empezamos, cuando yo empecé me encontraba con que había una oficinita que atendía jefes de hogar, por ejemplo. La otra, discapacidad, la otra recibía los currículums que le llevaban al Intendente, porque todo... (...) Y fue como un trabajito de hormiga, que algunos municipios lo tomaron, otros no, de decir bueno ésta es la Oficina de Empleo, que se va a encargar de administrar los programas de empleo provinciales, nacionales y municipales (...) (Entrevista N° 7).

Este proceso, motorizado en primera instancia por el MTEySS, se vio reforzado con la ampliación de las prestaciones provinciales. En definitiva, la existencia de acuerdos en torno a que la política de empleo debe pasar por el nivel local y ejecutarse de forma territorializada le otorga a las OE un lugar clave en los procesos de implementación de las políticas públicas. En algunos casos, los municipios incluso contribuyen con presupuesto propio para fomentar el éxito de los programas. Es el caso del departamento de Godoy Cruz y Malargüe, que absorben el porcentaje del incentivo de Enlace correspondiente a las empresas así como la cobertura de PMO y seguro; de esta forma, las empresas se ven liberadas de los costos de los entrenamientos. Otro ejemplo es Ciudad de Mendoza, que cubre de la misma forma los gastos de un/a entrenado/a para micro-empresas que tengan domicilio en el departamento. Para estos municipios, la decisión de contribuir con presupuesto propio es, por un lado, una muestra concreta de involucramiento en la generación de empleo genuino.

“Además son municipios que apuestan, trabajan hace mucho tiempo con el tema. Todos en general trabajan mucho con el tema de trabajo y empleo porque son su mayor función, el mayor caudal de gente que reciben. Vos vas a una Dirección de Empleo a buscar empleo. Tienen otras líneas que trabajan también, tanto nacionales como municipales, líneas municipales para hacer emprendimientos, entregar un préstamo, vos lo devolvés, hacés un proyecto. Bueno, todas esas cosas. Pero la gente busca trabajo.” (Entrevista N° 6).

Pero por otro lado, es el intento de las OE de ganar autonomía y poseer mayor poder de negociación frente a las empresas, contando con mayores herramientas para reclutar, convencer e incluso incidir en el desarrollo de los entrenamientos, así como promover los programas en el territorio de forma más convincente.

“Y es como para que las empresas vean que nosotros también podemos ofrecerles un beneficio y que lo único que tienen que hacer es contratar personal, que es lo que nosotros queremos, fomentar la empleabilidad. Entonces más que nada eso, nosotros che te damos esto, pero bueno vos me insertás dos personas, sí o sí. Es como negociar, tener algo para negociar” (Entrevista N° 4).

Aun así, y en contraste con lo mencionado hasta el momento, emergen discursos críticos de estos procesos. Por un lado, si bien las/os agentes reconocen la tendencia a una mayor institucionalidad y autonomía de las OE, estas se ven limitadas y/o amenazadas constantemente con los vaivenes políticos y los cambios de gestión. Dicho de otra manera, la consolidación de las políticas de empleo a nivel local puede sufrir retrocesos, en los cuales las OE ven desbordadas sus funciones.

Así mismo, aunque exista consenso en torno al papel de las OE como ejecutoras de las políticas de empleo, no se registra el mismo acuerdo en torno a qué políticas de empleo son ejecutadas. Retomando la caracterización de los modelos de oficinas de empleo elaborada por Casalis, se observa la tensión entre el rol de la OE como intermediadoras laborales, con funciones destinadas al diagnóstico territorial sobre el mercado de empleo, la vinculación con el sector productivo y el lineamiento de la política estratégica del desarrollo económico local, versus el rol de la OE como administradora de programas enlatados que, en ocasiones, son interpretadas por los actores (internos y externos) como “asistencialistas” o una “ayuda social”. Debido a los tiempos de ejecución de los programas, las/os agentes de las OE reconocen verse arrastradas/os por la demanda permanente de los programas, manifestando preocupación ante las limitaciones para desarrollar planificaciones y evaluaciones estratégicas del territorio, u otro tipo de acciones de desarrollo integral.

“Nosotros dependemos de las áreas y de las cámaras empresariales, o sea nosotros tenemos que tomar contacto con empleadores. Nosotros necesitamos articular con empleadores, pensar en capacitaciones que tengan que ver con fomentar o aportar o nada, responder a una necesidad de capacitación de recursos humanos para el área de desarrollo económico que le esté faltando perfiles, en ese sentido (...) El sentido es poder engranar en una política estratégica que tenga

que ver con el perfil de desarrollo local que queremos desarrollar como municipio dentro de esta superficie, dentro de esta ciudad” (Entrevista N° 1).

Por otro lado, el incremento de los presupuestos nacionales, provinciales y municipales para la inversión en materia de empleo es interpretada de forma positiva, ya que contribuye a una menor dependencia con respecto a un nivel de gobierno específico (el involucramiento de la provincia abre nuevas oportunidades distintas a las de Nación). A su vez, que el gobierno provincial y los gobiernos municipales tomen mayor peso posibilita generar herramientas con mayor afinidad a las realidades locales, que complementen las líneas existentes y promuevan mejores oportunidades de inserción laboral y generación de empleo.

Finalmente, cabe destacar que, si bien cada municipio procura desarrollar su perfil de acuerdo a sus características socio-territoriales, se presenta una tensión en cuanto a la escala del desarrollo. Después de todo, el Gran Mendoza tiene la particularidad de presentar elementos homogéneos en su composición, por ejemplo en cuanto a características socio-demográficas y económicas. Además, la población presenta una movilidad constante entre departamentos, así como también las diferentes fases de la actividad económica (producción, comercialización, transporte, consumo) se dislocan frecuentemente más allá de las fronteras administrativas. En este sentido, las OE captan tanto a empresas pertenecientes a otros departamentos o con establecimientos en dos o más municipios como a postulantes que residen en una localidad y realizan el entrenamiento en otra. Como se indica en el apartado 6.4, las OE expresan tener escaso contacto entre ellas, centralizando sus comunicaciones directamente con provincia o Nación, según el programa.

Por lo tanto, cabe preguntarse al respecto, ¿el diseño de políticas estratégicas en cuanto al empleo pueden limitarse al nivel municipal? Las similitudes de los perfiles entre departamentos podrían incentivar la construcción de acuerdos inter-departamentales y de políticas integrales de empleo, que sin dejar de lado las particularidades locales, unifiquen

criterios en torno al desarrollo económico local mediante instrumentos como mesas de gestión conjuntas, de forma similar a la experiencia del Consejo de Coordinación de Políticas Públicas para el Área Metropolitana (Unicipio)<sup>36</sup> para la política de ordenamiento territorial.

Finalmente, en la discusión sobre qué políticas de empleo deben implementar los gobiernos locales, se encuentra transversalizada la crítica a los contenidos y objetivos de esta. Incluso cuando los actores consideran que los programas existentes aportan a la inclusión laboral, reconocen sus límites al no poder superar las barreras estructurales del mercado de trabajo. Así mismo, se señalan las continuidades con respecto al paradigma neoliberal, en tanto en los programas como Enlace persisten sesgos individualistas y meritocráticos. A su vez, el mejoramiento de la empleabilidad propuesto por las políticas como Enlace se contradice con las condiciones de flexibilidad a las que los sujetos son incorporados, en tanto los programas no generan relación de dependencia. En líneas generales, la tensión se ubica en qué las políticas de empleo gestionadas por las OE no solucionarían los problemas de fondo (a los cuales los actores los localizan en el sector privado o en otros campos de la política pública, como la política económica o los regímenes impositivos, según la perspectiva de cada agente). En este sentido, la existencia de iniciativas como Enlace representan un “parche” a las problemáticas estructurales, que tienden a favorecer al sector privado más que a las/os trabajadoras/es, aumentando en muchos casos la desprotección de estas/os últimas/os.

“Creo que lo negativo es que estamos naturalizando la flexibilización laboral a pleno, esto de los períodos de prueba infinitos... esto de que la gente se acostumbre a la incertidumbre (...) se naturaliza ese estado de ausencia permanente, como de inseguridad permanente, y en eso como trabajadores retrocedemos un montón. Hay que ver hasta dónde llega esta política, si es coyuntural me parece que no está mal, pero si ya se establece como política de empleo... y... es una respuesta al sector privado, empleador, no al sector trabajador” (Entrevista N° 1).

---

<sup>36</sup> Órgano interjurisdiccional que pretende intervenir en forma conjunta en las problemáticas socio-ambientales del área metropolitana, unificando políticas en función del Plan de Ordenamiento Territorial.

En conclusión, la construcción de institucionalidades públicas a nivel local con mayor grado de autonomía es un camino aún abierto. El aporte de Enlace y la constitución de la Dirección General de Empleo y Capacitación han posibilitado dotar de nuevas herramientas a las OE, a través de las cuales pueden consolidar su posición en el escenario político-institucional. Así mismo, se reafirma la centralidad que las problemáticas de empleo y de inserción laboral tienen en la agenda pública de los gobiernos en sus distintos niveles, aun cuando sus contenidos y objetivos sean cuestionados por sus limitaciones para incidir en las problemáticas estructurales del mercado de trabajo.

### 6.3. PRINCIPIOS DE JUSTICIA Y CRITERIOS DE SELECCIÓN

Tras reconocer los principales sentidos emergentes en torno al Programa Enlace, nos centraremos ahora en analizar las concepciones de las/os agentes estatales en torno a los actores partícipes: los sujetos y las empresas, que actúan como entrenadas/os y entrenadoras/es, respectivamente. En este aspecto, nos interesa no solamente describir los perfiles de los actores involucrados, sino interpretar los significados y prácticas que las/os agentes burocráticas/os ponen en juego en tanto intermediarias/os del programa en estudio.

#### 6.3.1. LOS SUJETOS DEL PROGRAMA ENLACE: DIVERSIDAD DE PERFILES Y PRÁCTICAS EN TORNO A LA SELECCIÓN

Como vimos anteriormente, una de las características que diferencian al Programa Enlace de otras prestaciones nacionales es la población destinataria, es decir los sujetos que participan en los entrenamientos. La normativa es clara en relación a quienes pueden ser postuladas/os: personas desocupadas entre 18 a 55 años, residentes en Mendoza y con secundario completo, que no se encuentren participando de otro programa nacional de empleo y/o capacitación laboral, ni perciban prestaciones previsionales o seguro de

desempleo. Como ya se mencionó, es una población con características etarias más amplias en comparación con los programas nacionales anteriores y actuales, como por ejemplo el Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, pero ¿quiénes son las personas que se acercan a participar del Programa? ¿Cuáles son sus perfiles?

No es objetivo de este trabajo llevar a cabo una descripción estadística de las/os participantes, sino que nos interesa reconstruir aquellos patrones y características detectadas a partir de las entrevistas realizadas en las distintas OE, como así también identificar las significaciones en torno a los sujetos que realizan las/os agentes burocráticos.

Al igual que en los programas nacionales, la población joven es la que accede principalmente a las prestaciones. Primero, porque son las/os jóvenes quienes poseen mayores dificultades para acceder al mercado laboral formal, incluso aunque cuenten con un título de educación secundaria. Segundo, porque el mismo mercado obstaculiza el ingreso, solicitando antecedentes y experiencia laboral previa con la que difícilmente las/os jóvenes cuentan, especialmente cuando se encuentran en la búsqueda de su primer empleo.

Las/os agentes concuerdan en que, si bien el rango etario de Enlace es amplio, la mayor parte de la población participante se ubica entre los 20 a 40 años de edad, con alta proporción de jóvenes de hasta 30 años, la mayoría teniendo como máximo nivel de estudios alcanzado el secundario completo. En este sentido, el Programa es interpretado por las/os agentes como una puerta de entrada para la primera experiencia laboral, un punto de inicio en la relación de las/os jóvenes con el trabajo.

“Lo positivo para mí es que les ha permitido a personas, sobre todo este rango que yo te digo más de jóvenes a poder tener una experiencia laboral, fortalecer si ya lo tenían y sobre todo por ahí en aquellos chicos que tienen una perspectiva, si lo vemos de ese lado, a seguir estudiando, complementar. Me parece que eso los ha beneficiado un montón” (Entrevista N° 2).

Según la perspectiva de las/os agentes, el entrenamiento posibilita (incluso en aquellos trabajos menos calificados) la adquisición de un conjunto de herramientas que se

identifican con las habilidades blandas requeridas por el mercado laboral. Los programas de empleo subsanarían una problemática estructural de la sociedad: la pérdida de la “cultura del trabajo”, que en el imaginario colectivo (y en las representaciones de las/os agentes) se suele asociar con el aumento de la rotación y de la flexibilidad en los puestos de trabajo, pero también con el presunto aumento de la asistencia estatal, identificada bajo el paraguas de “planes sociales”.

De esta manera, según la perspectiva de las/os agentes, el entrenamiento permite que el sujeto incorpore hábitos propicios para el sostenimiento de la relación laboral: el cumplimiento de horarios, la responsabilidad, la buena presentación, el respeto hacia la autoridad y el trabajo en equipo; competencias de las cuales las/os trabajadoras/es, especialmente las/os más jóvenes, adolecen. En parte, el debilitamiento de la escuela como institución encargada de la enseñanza de estos valores explicaría tal déficit, pero también los cambios en las juventudes, que presentan nuevas formas de sociabilidad y de vinculación con el mundo laboral; ambos factores incidirían en la “falta de cultura del trabajo”. A su vez, se reconoce que las trasmutaciones en el mercado laboral, que producen un vínculo distinto de las personas con el trabajo en comparación a generaciones anteriores, exigen nuevos tipos de habilidades (conocimiento del mundo digital, flexibilidad, mayor autonomía individual, adaptabilidad) que las instituciones tradicionales de formación, como la escuela o incluso la universidad, no logran incentivar.

La edad y la experiencia laboral previa son dos condiciones que las empresas solicitan continuamente para aceptar entrenamientos. En relación a la edad, se valora a las/os jóvenes por encima de personas mayores, siempre y cuando este demuestre actitudes ligadas al compromiso con la tarea y a la responsabilidad individual, lo que detenta un tipo de relación personal con el trabajo que, se considera, no todas/os las/os jóvenes poseerían. Contar con

experiencias laborales previas se convierte en una garantía que en muchos casos puede ser determinante a la hora de las selecciones que realizan las empresas.

“Porque pasa que en Enlace generalmente es mayor de 24, porque el de 24 entra en el otro, entonces al ser mayor de 24 por ahí es otro tipo de perfil, o un perfil más... como lo puedo mencionar para que no quede mal. No quiero sonar despectiva. Sino por ahí un perfil que tiene experiencia y que ya realmente está buscando un trabajo. Por ahí los chicos muchas veces por la necesidad económica, porque están estudiando y necesitan plata, entonces hacen el entrenamiento, pero lo hacen en un lugar que quizás no les gusta, entonces es muy probable que a los dos meses se den de baja” (Entrevista N° 5).

“En general te piden que si las personas han tenido experiencias, mejor, por las dudas. Pero hay empresas con las que hemos tomado que por ahí remarcan mucho el tema del compromiso y la responsabilidad, aun cuando los chicos no hayan llegado quizás a tener experiencias” (Entrevista N° 2).

“Y hay empresas que solo piden... no piden tanta experiencia en estos programas. Piden que por lo menos tengan el requisito de ser puntuales, responsables, que quieran venir todos los días, que esos no tienen problema en enseñar” (Entrevista N° 4).

La ligazón entre juventudes y falta de experiencia previa adquiere un carácter problemático en dos aspectos. Primero, en la medida en que cada empresa realiza la selección y aceptación final de las/os candidatas/os, la noción de experiencia laboral puede resultar arbitraria ya que cabría preguntarse qué momentos de la historia laboral son evaluados en cada proceso de selección. A fin de cuentas, las primeras inserciones de las/os jóvenes en el mercado de trabajo suelen realizarse en espacios precarizados, informales, en empleos “juvenilizados” que implican tareas no calificadas. En muchos casos, la “changa” o la participación en trabajos familiares se convierte en la principal actividad que inician a las/os jóvenes, incluso antes de la mayoría de edad, pero en la práctica las empresas infravaloran este tipo de actividades al no poseer un marco de formalidad. Incluso las/os mismas/os jóvenes descartan este tipo de actividades como “experiencia laboral”, al no encuadrarse con la concepción típica de empleo que existe en el imaginario colectivo, excluyéndolas de la elaboración de sus currículum vitae.

En segundo lugar, la exigencia de detentar experiencia previa como parte de la selección desfavorece a aquellos/as jóvenes que no cuentan con la misma en detrimento de quienes sí portan antecedentes en su currículum vitae. Esta asimetría presente en el acceso al mercado del trabajo, incluso entre las/os mismas/os jóvenes, representa un desafío para los programas de empleo. Esto es debido a que si el objetivo es mejorar la empleabilidad y la inserción laboral de quienes presentan mayores dificultades en el ingreso al empleo, las selecciones realizadas en base a la experiencia laboral previa perjudican activamente a quienes presentan trayectorias laborales más débiles y que, por lo tanto, serían la población prioritaria de este tipo de políticas. En este sentido, el acceso a los programas de empleo reproduce la misma lógica asimétrica de competencia que existe en una búsqueda laboral, ya que para las empresas la principal garantía de que el entrenamiento tendrá éxito es el currículum vitae del/a participante.

Aun así, incluso cuando las/os jóvenes sin experiencia laboral presentan mayores dificultades al competir contra otras/os, su condición etaria es un beneficio con respecto a las personas mayores. Si bien Enlace presenta la característica positiva de haber ampliado las restricciones de edad que delimitaban los programas de empleo tradicionales, como el Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, en la práctica el segmento juvenil sigue siendo su población mayoritaria. Primero, porque para personas mayores de 30 años el incentivo económico ofrecido es bajo; segundo, porque las empresas evitan contratar personas de mayor edad incluso aunque presenten mayor experiencia laboral. En el caso de las personas mayores que acceden al Programa, la motivación principal no es el entrenamiento o la adquisición de habilidades y experiencia mediante la práctica, sino que es utilizado como un ingreso monetario transitorio ante una situación de desempleo y dificultad para el sostenimiento económico individual y familiar.

“No son los más sí, ha habido mucha gente que se ha visto desempleado con la pandemia. Mucha gente más grande, es más difícil también que queden y que tomen...” (Entrevista N° 3).

“Por lo general el que tiene mayor de 35 años es jefe o jefa de familia. Entonces qué pasa, es poca la gente de esa que no tiene hijos, y cuando vos tenés hijos, y súmale que sos jefe o jefa de familia, el incentivo económico de 27.000 pesos, de 29, no es nada. Entonces si la empresa no le ofrece que haga horas extras, o que pueda marcar una diferencia en cuanto al sueldo, por lo general no participan” (Entrevista N° 5).

Por otro lado, una de las diferencias en el perfil de las personas que acceden al Programa Enlace en relación a los programas nacionales es la presencia de jóvenes que están cursando estudios de nivel superior. En las entrevistas, se remarcan casos de estudiantes universitarias/os o de profesionales recién egresadas/os que recurren a las OE ante la falta de salida laboral o la dificultad para insertarse en un primer empleo.

“En Enlace te puedo decir que muchos de los entrenados (...) son chicos que están estudiando. Entonces les ha permitido, porque son jornadas de cuatro horas las que ellos hacen, cuatro horas y veinte horas semanales, les permiten complementar con otra actividad (...) Entonces les ha venido bien para pagarse la facultad, para sus gastos, para un montón de cosas” (Entrevista N° 2).

“Personas que estudian, un montón. Porque justamente el entrenamiento permite que trabajen medio día nomás, entonces vos podés estudiar, tenés un trabajo tranqui, no sé, entrás en atención al público en una heladería. Re tranquilo, son cuatro horas nomás de lunes a viernes, te pagan \$29.000, entonces por la gente que estudia un montón, universitarios un montón también” (Entrevista N° 5).

Estos perfiles presentan características particulares. Primero, las/os estudiantes valoran positivamente al Programa, en la medida en que les permite obtener un trabajo a medio tiempo que se complementa con su actividad académica. Las regulaciones del Programa, que no permite horas extra o modificación de horarios fuera del turno declarado, les garantizan un margen de previsibilidad para sostener el entrenamiento sin perjuicio de los estudios. A su vez, dada que la motivación para ingresar al Programa se centra en la adquisición de experiencia y no en una necesidad económica, especialmente para quienes dependen materialmente de sus familias de origen, el incentivo monetario es destinado principalmente a los gastos personales y educativos.

Asimismo, las empresas valoran positivamente a estos perfiles, ya que presuponen que han consolidado las habilidades blandas necesarias para el mundo educativo y laboral, así como también un capital cultural y social satisfactorio para desenvolverse eficazmente en el puesto de trabajo. La dificultad con estos perfiles radica en la dificultad de que “lleguen” a la Oficina de Empleo, ya que suelen orientar sus búsquedas laborales por otros medios y plataformas. Las OE reconocen la necesidad de contar con estrategias que les permitan atraer a este tipo de perfiles, en ocasiones aliándose con consultoras y otros actores para tal fin. Estas limitaciones en la llegada a perfiles más profesionalizados obturan las posibilidades de promover intervenciones con sectores dinámicos de la economía, cuestión que para las/os agentes atenta contra la agenda de desarrollo local que las OE deberían llevar a cabo.

“Nos ha pasado con contadores que quieren a alguien con universitario incompleto en lo posible, con experiencia en lo posible. Como gente con un poco más de herramientas, para no entrenarlo básicamente, sino para que ya entre a lo laboral” (Entrevista N° 1).

“Después hay otro dato también que tenemos que relevar que son aquellas empresas que necesitan perfiles más profesionales, que tampoco tenemos mucha llegada. Y también hay perfiles dentro de esos, que son más de las TICs, que están demandando las empresas pero que no quieren gente grande, con todas las mañas, sino que quieren poder formar a ese recurso. Pero para formar a ese recurso alguien tiene que invertir en la formación de ese recurso, entonces hay bastantes lagunas, blancos, cuestiones que se podrían hacer (...)” (Entrevista N° 1).

“Porque ponele, por ejemplo una persona que estudia Ingeniería. Probablemente vos no la tengas en una base de datos buscando trabajo en una Oficina de Empleo. Probablemente. Puede pasar, sí, pero la mayoría de las veces no pasa. Si a nosotros nos piden esos perfiles, no los podemos encontrar. Ni nosotros como provincia ni tampoco la Oficina de Empleo. Entonces la empresa tiene que salir a buscar perfiles por otro lado. Ingeniero y te digo, no sé, algún otro oficio que a lo mejor ya no te está dando, que la gente no lo hace. Entonces tenés que salir a buscarlos por otro lado.” (Entrevista N° 6).

Estas limitaciones de las OE para incidir en sectores dinámicos y productivos de la economía afecta también a los objetivos de los programas de empleo, tal como se expresa en la cita siguiente. Junto con las condiciones de flexibilidad que propician las políticas como Enlace, la incorporación de los sujetos en puestos poco calificados y de “bajo escalafón”

(principales ofertas de los programas de empleo) difícilmente incidan en el mejoramiento de la empleabilidad que suele ser el foco central de estas intervenciones, al menos en cuanto a adquisición de habilidades prácticas que posibiliten oportunidades directas para acceder a futuros empleos.

“Por ejemplo, si vos sos una persona que viene desarrollando sus tareas como empleada de casas particulares, a través de Enlace le das la oportunidad de que cambie su perfil y lo mejore, porque entra en otras condiciones laborales, porque sale de esa cadena de... Está bien, ahí le mejoraste la empleabilidad porque le abriste el perfil y accedió a un empleo estable. Pero a un chabón o a una chabona que perdió el empleo durante el macrismo, que tiene 20 años de experiencia, le ofrecés prácticas temporales, por dos pesos, sin cobertura de su jubilación, de su seguridad social, y es más de lo mismo: ¿le estás mejorando la empleabilidad o le estás tirando algo de guita para que se sienta útil, tenga algo de plata?” (Entrevista N° 1).

En otro plano de análisis, en las entrevistas realizadas se observa que los procesos de selección para la incorporación a los entrenamientos laborales llevan implícitos las marcas de sesgos socio-culturales que reproducen las tramas de desigualdad social. Como se mencionó anteriormente, la edad, el nivel educativo y la experiencia laboral son algunos de estos factores que incide en la elección de las/os postulantes. Las/os agentes destacan que las empresas explicitan tales requisitos en los perfiles que buscan, aunque también detectan otros elementos implícitos que son relevantes en las selecciones, como el género de la persona (preferencia por varones en el momento de inserción laboral sobre las mujeres), si tiene o no hijas/os (descartando mujeres con tareas de cuidado), su apariencia física o incluso su condición socio-económica. Como veremos más adelante, las/os agentes intervienen ante esta situaciones que consideran “injustas”, empleando una diversidad de estrategias, incluso aunque sus funciones formales les dejan por fuera de las decisiones finales en torno a la selección de postulantes.

“Que tengan secundario completo, en general que mientras más formación tengan mejor. Y que sean jóvenes. No sé, es lo que más me pasa. No quieren personas tan... de 40 años, solo algunas nos piden de 40, pero eso es lo que más priorizan. La formación y la edad. Esto suena discriminatorio, pero que no tengan hijos, me

lo piden mucho. Me piden muchos varones, todavía creo que hay una mirada (...) si nosotres sacamos la estadística de cuántas inserciones, los varones siguen ganando porque los toman más. Hay mucha reticencia todavía” (Entrevista N° 4).

“En Enlace por ejemplo hay una gran mayoría y una mayor cantidad de participación de mujeres. Y lo que no sucede lo mismo es en Enlazados. ¿Qué te dice eso? (...) Que las empresas a la hora de tomar personal en blanco, de forma permanente, prefieren hombres. Se da vuelta por completa la torta. Si yo te muestro, acá está la plataforma que tenemos para meternos, esto es interno. Si vos ponés estadística, te sale... Tenemos la distribución por género (...) Independientemente de los rubros, en líneas generales, digamos. Respecto a los perfiles de cada persona... mirá, femenino 66,1% y el 33,9%... esto es Enlace. Se da vuelta con Enlazados” (Entrevista N° 6).

“¿Sabés dónde pasa mucho la discriminación por ese lado? O sea si sos de barrio vulnerable o no, en la parte de los bares, ¿me explico? Cuando piden mozos o mozas por lo general te piden chicas de buena presencia. Entonces ya el `chicas con buena presencia´... A mí no me ha tocado ningún empleador así porque yo lo saco de vuelo, me parece súper acosador, ¿me explico? Porque se busca por lo general mujeres... bueno, ya sabemos cómo. Entonces tenemos por ese lado la discriminación” (Entrevista N° 5).

Con respecto al perfil socio-económico de las/os participantes, se consultó a las/os entrevistadas/os sobre si percibían diferencias con respecto a las prestaciones nacionales. Cabe destacar que los programas de empleo no solicitan un nivel de ingresos determinado para poder acceder a los mismos, por lo que las/os agentes interpretan estas características en función de criterios subjetivos que no siempre son explicitados o reconocidos.

Para las/os entrevistadas/os, es posible reconocer semejanzas y diferencias entre el perfil socio-económico de las/os participantes de Enlace con respecto a los programas nacionales. En general, los programas comparten una población definida como “de clase media para abajo”:

“Y de ahí para abajo. Para arriba muy difícil, alguno que otro. Pero es raro. Es raro porque aparte son personas que por ahí están más capacitadas o tienen un nivel educativo mejor entonces buscan siempre un poco más” (Entrevista N° 2).

En este sentido, los programas de empleo no solo son percibidos como una herramienta para mejorar la empleabilidad, sino también como una oportunidad para recibir

un ingreso monetario que, aunque magro, significa el sostenimiento material de las personas participantes, frente a un contexto que limita la búsqueda de empleos y salarios de calidad. Sin embargo, si bien las/os agentes coinciden en generalizar de esta forma a la población-objetivo de las OE, reconocen diferencias entre Enlace y otros programas nacionales.

En estas distinciones, se ponen en juego un conjunto de criterios clasificatorios en la interacción cotidiana: el lugar de procedencia, la formación académica, las habilidades sociales y culturales, las formas de hablar y vestir, entre otras. En función de estos demarcadores, las/os agentes reconocen que los programas nacionales están destinados a población con “mayor vulnerabilidad social”, y que, incluso sin contar con mayor información sobre las características socio-económicas de los sujetos, estas se “captan” durante la situación de entrevista: las/os sujetos del Fomentar Empleo (antes Jóvenes con Más y Mejor Trabajo) tendrían menor formación educativa, procederían de sectores más vulnerables y demostrarían menores habilidades sociales que las/os participantes de Enlace.

Un factor de distinción clave es el acceso y uso de la tecnología, ya que ambos programas requieren que el sujeto se inscriba de forma individual por internet, lo cual requiere no solo disponer de dispositivos y conexión a internet, sino fundamentalmente poseer las competencias para navegar por la web, manejar sitios digitales, cargar un currículum, etc. Estas habilidades son percibidas por las/os agentes como desigualmente distribuidas entre las clases sociales.

“No lo detecto tan directamente porque nosotros le hacemos una entrevista de 20 minutos y después vienen y firman el contrato y yo les explico. Pero sí, hay una diferencia socioeconómica importante. Sí, los chicos de Fomentar a veces no tienen las herramientas informáticas, hay que ayudarlos con el registro, porque quizás no tienen internet en su casa o no tienen un celular. Entonces significa que sirve también. Y agarran el entrenamiento y no vas y no tienen problema de cobrar tarde... sí, se nota. No sé si... No lo detecto así físicamente, sino en esas cuestiones más procedimentales. O sea yo no tengo mucho tiempo acá entonces no me doy cuenta de si ese chico la está pasando mal en su casa, si no llega la comida a su casa. A veces sé que lo que ellos cobran es directamente para pagar un alquiler o para llevar la comida” (Entrevista N° 4).

“A la oficina de empleo acuden personas que tienen dificultades para su inserción laboral, que no la pueden resolver por su cuenta, a través de consultoras o de su propia búsqueda, LinkedIn, no, está orientada a esa población. (...) Por supuesto que también vienen personas con universitario incompleto que dicen ‘che, estoy buscando laburo, ¿ustedes pueden hacer algo por mí?’ Y bueno, nosotros tenemos la obligación de cargar sus datos y en algún momento dar respuesta a esos perfiles también. Pero claramente no es la población mayoritaria de una oficina de empleo” (Entrevista N° 1).

“Sí, por supuesto que las personas que mayores necesidades tienen son quienes quizás acuden más a esto. Obvio, eso es una cuestión lógica porque además es una ayuda que está permanentemente en el Estado, donde vos... vos sabés encima que vas a consultar ahí y hay una cola de gente larga. Siempre, digamos, que está esperando también por una oportunidad, por un trabajo, por lo que sea. Tenés la suerte de poder entrar” (Entrevista N° 6).

Un último tipo de perfil que interesa abordar en tanto se destaca como relevante en las entrevistas realizadas es el de participantes con discapacidad, o más específicamente, personas que presentan Certificado Único de Discapacidad (CUD). Al igual que con otras poblaciones, la política de empleo ha tendido a generar instrumentos específicos y focalizados, partiendo de la evidencia de que las personas con discapacidad enfrentan serias barreras en el acceso al mercado de trabajo que las/os ubican en mayor desventaja con respecto a otros grupos. Actualmente, y desde el año 2011, funciona a nivel nacional el Programa PROMOVER, en el ámbito del MTEySS.

En el caso de Enlace, contempla la inclusión de personas con discapacidad a partir de otorgar mayores beneficios (exención del aporte al incentivo económico) a las empresas que tomen participantes con CUD, en una tentativa de fomentar su ingreso al sector privado. Sin embargo, a pesar de los incentivos propuestos por los Estados, las/os agentes de las OE reconocen dificultades para la incorporación efectiva en los programas:

“Por ahí eso es lo que a veces no entienden, por ahí las personas con discapacidad cuando son chicos vienen acompañados de una persona más grande, que es la madre o el padre, entonces tratamos de explicarle que nosotros no tenemos ningún problema, no es que hagamos discriminación ni nada de eso, nosotros se lo ofrecemos, de ahí a que la empresa quiera tomar a alguien con discapacidad es como un trecho distinto” (Entrevista N° 2).

“Hay empresas, deben ser dos o tres, no creo que más, las que toman gente con discapacidad (...) El tema es que las empresas por ahí no se abren mucho...” (Entrevista N° 3).

En términos de los actores, el desafío es vencer las resistencias que son producto de prejuicios socio-culturales en torno a la discapacidad y que la asocian como sinónimo de invalidez o incapacidad. Por lo tanto, no es suficiente que el Estado promueva políticas específicas, sino que el sector empresarial se involucre en la problemática, abriendo sus puertas para garantizar la inclusión de las personas con discapacidad. En esta lectura, se contraponen con claridad intereses divergentes de los actores: por un lado, el Estado que debe proteger y asegurar los derechos de las personas, por otro, la cultura empresarial que oculta sesgos discriminatorios en nombre de la meritocracia y la competencia individual.

Dos aspectos son de interés en el análisis de las perspectivas de las/os agentes burocráticos en relación a lo anterior. En primer lugar, la contraposición señalada entre intereses estatales e intereses empresariales es reconocida en el caso de las personas con discapacidad, pero no se encuentra con el mismo énfasis en los otros perfiles mencionados. Más bien, las/os agentes plantean la convergencia de intereses entre el sector público y privado, dos actores que “necesitan lo mismo” y por consiguiente son aliados en cuanto a la pretensión de mejorar la empleabilidad y crear empleo genuino. Sin embargo, en la situación específica de las personas con discapacidad, las/os agentes enfatizan lo contrario: hay intereses divergentes, y la inclusión social (interés adjudicado al Estado) no siempre se corresponde con la acumulación de capital (interés adjudicado a las empresas). Sin dudas, es llamativo que tal valoración emerja en este contexto, cuando en relación a los demás perfiles poblacionales señalados el énfasis es puesto en la búsqueda y la autonomía individual del sujeto (aun así, esto no significa que la tensión Estado-empresas no esté presente ya que, como se verá más adelante, la misma se presenta de forma transversal; sin embargo, es

enfaticada de forma más vehemente en relación a las exclusiones experimentadas por las personas con discapacidad).

En segundo lugar, las/os agentes intentan incrementar las posibilidades de inclusión de las personas con discapacidad, esgrimiendo una serie de estrategias que van desde el asesoramiento al sujeto y a su grupo familiar a la negociación y pedido abierto a aquellas empresas que presentan mayor apertura o que poseen una relación más estrecha con la OE. El valor del sesgo se invierte: mientras que las empresas discriminan de forma negativa, las/os agentes de las OE interceden promoviendo un trato diferencial positivo mediante un repertorio de acciones justificadas en torno a su conceptualización de justicia. Por ejemplo, recomiendan activamente a la persona rastrear sus redes familiares y comunitarias en busca de potenciales empleadores/as o presentarse ante empresas locales en una tentativa de generar confianza. En conclusión, las estrategias se orientan a motivar a las unidades productivas para incluir participantes con discapacidad y superar estereotipos, no solo a través de los incentivos económicos sino también mediante la interacción y el establecimiento de relaciones cara a cara.

Como vimos anteriormente, una de las estrategias empleadas por las personas con discapacidad para ser incluidas en el Programa es la auto-búsqueda de empresas dispuestas a tomarlas en entrenamiento. Sin embargo, tal táctica no es utilizada solamente por este grupo poblacional concreto: otros perfiles instrumentan sus redes familiares, sociales y comunitarias como forma más rápida y segura de ingresar a las prestaciones. Un hijo que se entrena en el estudio jurídico de su padre o una comerciante que abre las puertas de su almacén barrial para insertar a la hija de una amiga son casos típicos en las OE, habilitados por la normativa y alentados por las/os agentes estatales (aunque con ciertas objeciones en el caso de familiares directos por el temor a arbitrariedades en torno a la asistencia real al puesto de trabajo).

Estas redes no solo conceden un medio más rápido de ingreso al Programa, en tanto se omite la búsqueda y selección de perfiles, sino que garantizarían la continuidad y finalización del entrenamiento evitando bajas ocasionadas por conflictos entre empresa y participante. En ese sentido, el capital social de las personas es un recurso valioso que los programas de empleo reconocen y alientan. Capital social que, cabe destacar, se encuentra desigualmente distribuido entre las clases sociales, debido a la relación directamente proporcional entre informalidad laboral y pobreza: dicho de otro modo, las redes de un joven universitario de clase media se diferencian en cantidad y calidad de relaciones sociales al de un joven de la misma edad proveniente de sectores populares, brindando en uno u otro caso distintas opciones de inserción en el mercado laboral.

Junto con la activación de redes sociales y familiares de los sujetos, las/os agentes valoran la “insistencia” como estrategia que las personas instrumentan para acceder a los servicios de las OE. Nuevamente, la dimensión subjetiva de los sujetos es puesta en el centro de la escena: el mismo acceso a los programas de empleo implica no tanto una actitud pasiva de espera, como la capacidad del/a postulante de “tocar” constantemente las puertas de la OE y de las empresas hasta obtener una respuesta. En sintonía con las lógicas heredadas del paradigma de la activación, la insistencia es interpretada como un rasgo que expresa la voluntad del sujeto ante la realización de los entrenamientos, demostrando la capacidad para responsabilizarse de su trayectoria, operando un proceso de individualización de la problemática de empleo. Así mismo, en este otro ejemplo, se observa otra vez la capacidad de las/os agentes burocráticas/os de las OE para ejercer márgenes de discrecionalidad e intervenir en los procesos de implementación de Enlace, más allá de la formalidad del Programa.

En sentido contrario, Javier Auyero (2021) elaboró un extenso análisis etnográfico sobre la espera que los sujetos se ven obligados a transitar en el acceso a la asistencia social.

El autor afirma que la transformación de los sujetos en “pacientes del Estado” puede entenderse como estrategia de dominación hacia los sectores más pobres. En paralelo, cabría preguntarse si es posible entender a su opuesto, es decir, a la insistencia, como forma de activación y de acceder a los programas de empleo aquí descriptos, como otra cara de tal estrategia de dominación, en la que opera el desdibujamiento del sujeto en cuanto ciudadana/o. Después de todo, el acceso se ve mediado, no por su condición de sujeto de derecho, sino por su capacidad para individualmente insistir ante el aparato estatal y sus agentes.

“Lo que nos pasa con Enlace es que la mayor parte de la gente que va tiene la suerte de entrar porque como hay tantos entrenamientos permanentemente, si vos insistís... Siempre le digo a la persona, ‘¿Fuiste al municipio? ¿Llevaste tu currículum? ¿Te inscribiste en la página web?’ Listo, perfecto. A las semanas andá de nuevo. Si realmente lo necesitás, volvé a ir, que por cansancio te van a dar, ‘bueno lo vamos a meter en este trabajo porque me tiene cansado’. Bueno, así funciona. Esa es un poco la idea, que la persona vaya, insista y busque. Oportunidades hay, pero nos pasa muchas veces que nos dicen ‘yo me inscribí en la plataforma de empleo y llevé mi currículum hace seis meses y nunca me llamaron’. Y vos entrás al perfil de esa persona y nunca más actualizó nada (...) No es solamente entrar, inscribirse y decir ‘bueno, que me llamen cuando sea’. No, hay que salir y buscarlo porque mucha gente está buscando lo mismo que vos” (Entrevista N° 6).

“Y llega a las personas que realmente se ocupa en buscar trabajo y en presentarse a la entrevista. Creo que es eso más que nada. Llega a las personas que están buscando. Porque tengo casos que quieren todo, que los llevemos para la entrevista. O por ahí lo entienden mal, en ese sentido, entienden que nosotros porque los anotamos acá, listo, ya el mes que viene van a comenzar. Y no, tenemos que derivar, tiene que ir a la entrevista, si llega seleccionado ahí recién podemos avanzar en el proceso y podés comenzar. Yo creo que es eso, es la gente la que tiene que buscar. Y es lo que mayormente falta. No sé, lo ven como el Estado y bueno, ‘ustedes tienen la obligatoriedad de darme a mí’, está muy esa mentalidad instalada, ¿sí? Y uno tiene que salir a buscar, no es que te va a golpear la puerta. Bueno, hay uno por ciento que sí, que son las privilegiadas, que siempre... el resto de los mortales tenemos que seguir a buscar y abrírnos las puertas, sino no llegamos” (Entrevista N° 4).

En conclusión, es posible afirmar que los mecanismos de selección que las empresas realizan para cubrir los perfiles solicitados se basan en la valoración de atributos personales y expectativas de comportamiento que responden principalmente a lógicas meritocráticas. Más

allá de los requisitos formales, las prácticas de selección se encuentran permeadas por valores culturales, en el cual se privilegian aquellos asociados a la “activación”. En este sentido, el capital cultural y social que el sujeto presenta son claves en la competencia por los puestos de entrenamiento. Las/os agentes de las OE intermedian este proceso, ya sea reforzando la individualización al responsabilizar a los sujetos del éxito en las entrevistas laborales, o interviniendo activamente en las selecciones a través de la puesta en juego de estrategias centradas en la relación “cara a cara”, como la negociación y la persuasión con las empresas, o el asesoramiento y acompañamiento a los sujetos. En cuanto a los perfiles de las personas participantes, se destacan las/os jóvenes con o sin experiencia previa, encontrándose limitaciones para superar sesgos estigmatizantes relacionados al género, la discapacidad y la procedencia socio-económica. Por último, en relación a perfiles profesionales, los obstáculos en su búsqueda se relacionan con la dificultad para atraer a estos sujetos a las prestaciones que brindan las OE.

### 6.3.2. LA CONSTRUCCIÓN SUBJETIVA DE LOS SUJETOS: SIGNIFICACIONES SOBRE LA ASISTENCIA, EL DINERO Y LAS CERTIFICACIONES

En la interacción del Estado con la ciudadanía, se vehiculizan símbolos y significaciones sobre los sujetos de intervención. En la implementación de las políticas públicas, está presente también tal construcción subjetiva, aun cuando esta se expresa de forma inadvertida. En esta línea, como se desarrolló en el Capítulo 3, Shore (2010) propone enfatizar en la dimensión simbólica de las políticas públicas y en su impacto en la subjetividad de las personas.

Durante el trabajo de campo sobre el Programa Enlace, se detectaron tres elementos emergentes del discurso de las/os agentes estatales que remitían a esta construcción en torno a los sujetos, manifestada en la cotidianeidad de los intercambios burocráticos que conlleva la

implementación del Programa. Particularmente, examinaremos las concepciones de las/os agentes con respecto a la asistencia, el dinero y las certificaciones, y observaremos cómo tales significados inciden en la construcción subjetiva de las personas participantes de las prestaciones de las OE.

Una característica del Programa Enlace es su compatibilidad por normativa con otras prestaciones, como la Asignación Universal por Hijo, Pensiones No Contributivas y Beca Progresar. Los/os agentes consideran positiva tal compatibilidad, ya que posibilita que las personas titulares de esas políticas puedan incorporarse a Enlace, y de esa forma poder realizar la transición hacia el empleo genuino sin correr el riesgo de verse afectadas en su sostenimiento familiar por perder parte de sus ingresos. De esta manera, el sujeto cuenta con mayor previsibilidad en sus elecciones, y, en caso de que el entrenamiento sea dado de baja o no se genere una inserción efectiva en la empresa, continúa cobrando las prestaciones estatales sin interrupción.

Desde la perspectiva de las/os agentes, se complementa la “asistencia social” con la formación de la empleabilidad para obtener un empleo genuino, meta que dignifica a los sujetos que concurren a las OE y que le otorgan una valoración diferente a la de otras personas que se limitarían a conformarse con la ayuda estatal sin pretender mejorar sus condiciones de vida a partir del trabajo. En estos discursos, se reproduce la dicotomía entre políticas sociales (identificada con la asistencia estatal directa) y la política de empleo, ésta última generadora tanto de oportunidades como de dignidad moral y autonomía individual, lo que indica la potencialidad que se espera de los programas para incidir en la subjetividad de los sujetos.

“Si vos querés por ejemplo, si vos te desocupás y querés volver a activar eso, saber que por lo menos un tiempo no se te va a caer [la AUH] una vez que termine el entrenamiento. Entonces creo que se ha podido complementar eso, se ha tenido en cuenta la parte social pero aparece el eje del trabajo como un elemento para permitirles, sobre todo a los primeros que empiezan, chicos muy jóvenes de 20, 21 años a decir, bueno mirá, tenés esta posibilidad para

fortalecerte, ya sea si seguís estudiando o sino, si te querés insertar, y que bueno, que durante ese tiempo puedas demostrar tus potencialidades para que quien está del otro lado las pueda visualizar. Eso me parece lo fundamental. Lo positivo” (Entrevista N° 2).

El concepto de “activación”, aún presente en el discurso de las/os agentes, expresa tal imaginario. Se parte de la suposición de un sujeto pasivo en términos laborales, beneficiario de la asistencia estatal, que el Estado recupera mediante la formación de herramientas para la empleabilidad, pero sobre todo a través de la construcción de actitudes y conductas favorables al mundo del trabajo. Las políticas de empleo se definen entonces por las/os agentes como contrapuestas a las lógicas “asistencialistas” que perciben en otras áreas estatales, cuestión que profundizaremos en el apartado 6.4.

Desde esta concepción, se reconoce que la demanda de la población sobrepasa las capacidades de las OE para dar respuesta, en tanto la generación de empleo no depende únicamente de las acciones del Estado sino también de las condiciones del mercado de trabajo. Aun así, prima una visión que tiende a individualizar a las problemáticas de empleo y reducir su existencia a los aspectos volitivos del sujeto, tal como se describió en el apartado anterior con respecto a la insistencia como estrategia.

“Ese es el tema, que como creen que somos el Estado, por ahí piensan que estamos obligados a darles una respuesta. (...) Entonces que ellos creen que somos el Estado, estamos obligados a darles una respuesta, no sé, el mes que viene. Y esto se mueve de acuerdo a la oferta de trabajo. Hay meses que son buenísimos (...) pero hay meses que ni se mueve” (Entrevista N° 4).

Por otro lado, al considerar los perfiles de los sujetos que participan como entrenadas/os en el Programa, las/os agentes refieren una multiplicidad de aproximaciones de estos con los objetivos y lineamientos formales de la política pública, en especial en relación al incentivo económico percibido. Dicho de otra forma, el dinero adquiere significados distintos según los actores y sus motivaciones, temática que Martín Hornes en su estudio etnográfico sobre el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo conceptualizó como “la producción social del dinero” (Hornes, 2020). Según el autor, problematizar la

monetización de los programas sociales y cómo este es percibido por los actores contribuye al análisis de los procesos de formulación de políticas, así como a la comprensión de las relaciones sociales entre actores que se presentan en su implementación.

En este sentido, cabe preguntarse: ¿De qué manera es conceptualizado el dinero en el Programa? ¿Cómo lo perciben los actores entrevistados/as?

La reglamentación de Enlace presenta al pago de una remuneración a cambio de las tareas involucradas en el entrenamiento laboral como un “incentivo económico”. Tanto las normativas como las/os agentes entrevistadas/os hacen hincapié en ese concepto: no se trata de un “salario”, “paga”, “honorarios” o cualquier otro tipo de terminología que denote una relación laboral o el intercambio por servicios prestados en el marco de una actividad económica. El incentivo, por el contrario, refiere a una recompensa o retribución diseñada para motivar a un sujeto a desarrollar una conducta determinada, en este caso, el entrenamiento laboral. Las/os agentes de las OE reproducen este discurso, al menos formalmente, ya que su preocupación es dejar claras las condiciones del Programa tanto a las empresas como a los sujetos participantes, y así evitar posibles confusiones o reclamos posteriores. Sin embargo, estos actores presentan otras conceptualizaciones acerca de cómo entienden la prestación monetaria.

En cuanto a los sujetos participantes, su relación con el incentivo percibido está condicionada por su motivación con respecto al Programa. Como se mencionó anteriormente, dado que participan diferentes perfiles socio-económicos y etarios, los intereses de unos y otros no son asimilables: hay quienes se entrenan para mejorar su currículum, otras/os en búsqueda de permanecer en la empresa, algunas/os lo toman como una salida frente a la necesidad económica y las dificultades para conseguir empleo.

De esta forma, tras el análisis de las entrevistas es posible afirmar que el dinero es percibido para los sujetos de forma diferente según la motivación, localizándose dos tipos principales de relación con el incentivo económico:

1. Para quienes ven en el Programa la posibilidad de un ingreso laboral para cubrir las necesidades básicas de sí mismo y de su grupo familiar, el incentivo no se diferencia a la remuneración obtenida por cualquier otra actividad laboral. En este caso, si bien el sujeto es consciente de que es un dinero transitorio afectado por el tiempo de duración del Programa, el incentivo adquiere relevancia en el sostenimiento material de su hogar, preferible a la realización de changas inestables y poco previsibles, especialmente frente a situaciones de vulnerabilidad social.
2. Para las/os jóvenes que son sostenidas/os por sus familias, que estudian y no requieren del dinero para el mantenimiento de sus condiciones de vida, el incentivo adquiere el carácter de un “primer salario”, destinado a gastos personales (movilidad, estudios, vestimenta). Es significado como un rito de pasaje hacia el mundo adulto, hacia la autonomía personal, incluso aunque sea transitorio. Es la oportunidad de “comprarse sus primeras cosas”, “pagarse los estudios”, al tiempo que aprovechan la experiencia para aprender los roles involucrados en un puesto de trabajo e insertarse en el mundo laboral.

Esta dicotomía entre los significados del dinero orientados por una situación de necesidad socioeconómica o por la búsqueda de autonomía personal indica un grado de desfasaje entre los objetivos del Programa y los usos reales del mismo por parte de las/os participantes que son identificados por las/os agentes estatales. En este sentido, la pretensión de mejorar la empleabilidad para así conseguir un empleo genuino, meta manifiesta de los programas de empleo, se ve cuestionada frente a un contexto en que las/os sujetos requieren

de un ingreso económico en el aquí y ahora que les permita solventar sus necesidades. Expresados en términos de temporalidad, los programas de empleo apuntan a un proyecto para el futuro, mientras que las/os participantes que acceden poseen preocupaciones en el presente. Los cuestionamientos en torno al monto de los incentivos, y las bajas ocasionadas por buscar mejores condiciones económicas, pueden explicarse en tales términos: las promesas de una inserción laboral (poco seguras) son insuficientes ante la premura de las condiciones materiales concretas de existencia.

“Vos decís hoy en día \$27.000 no es nada, pero a la vez es, y hay gente que no los tiene y que la única oportunidad que tiene por el momento de acceder es esta” (Entrevista N° 6).

Conscientes de estas limitaciones, las/os agentes de las OE procuran intermediar con las empresas para que mejoren, por fuera de la formalidad del Programa, la remuneración económica. En estas ocasiones, dependen de la “buena voluntad” de las empresas, aunque se reconoce que éstas, en la mayoría de los casos, “ayudan” a las/os entrenadas/os cuando es posible, otorgando viáticos de transporte, viandas o mediante un pago extra. Estas negociaciones entre las empresas y los sujetos son informales, y se dan de forma externa a las normativas del Programa.

“Esas empresas, qué hacen, les dan un pago extra, o les pagan o les ofrecen pagar el micro, o les dan dinero extra como para entusiasmarlo y que no se te vayan en realidad. Porque por lo general los buenos perfiles siempre buscan un poquito más. O mejor salario o mejores condiciones, o mejor... Lo usan como un puente, ¿entendés?” (Entrevista N° 3).

“No le pueden dar dinero extra, aunque muchas lo hacen porque entienden que lo de Enlace es poco. Y hay muchas que se comprometen y le pagan el abono, que tampoco se puede, no se puede pero lo hacen, qué sé yo, le dan una mano. Algunas no, cero.” (Entrevista N° 4).

“Nosotros les sugerimos a las empresas que paguen más de lo que dice el Programa, y que paguen antes, por lo menos el colectivo, que le den la ropa. Porque la persona empieza el 1 de octubre y va a cobrar el 9 de noviembre, entre el 2 y el 9 de noviembre. Son 40 días que tiene que poner su dinero para moverse, y encima cuando cobre va a cobrar una moneda. Entonces, ¿qué le sugerimos a

las empresas? Que paguen el colectivo desde el primer día, para garantizarse el éxito de por lo menos la primera etapa” (Entrevista N° 1).

“En estos meses, muchas empresas han pagado un incentivo extra a los participantes, esto es un aporte no reembolsable, que también se puede pagar, que va en cuanto incentivo económico, transporte, refrigerio... muchas empresas lo pagan y están... hoy tenemos gente que está con \$45.000 siendo un Enlace, cumpliendo las cuatro horas” (Entrevista N° 8).

Sin embargo, el dinero no es la única recompensa que las/os participantes reciben del entrenamiento. Unos de los aspectos centrales tanto de Enlace como de otros programas de empleo es la certificación que se recibe por finalizar el entrenamiento o capacitación realizada. Certificar la experiencia implica reconocer de forma objetiva la adquisición del sujeto de nuevas habilidades que la/o vuelven más empleable. Dicho de otra forma, incluso aunque no se logre la inserción laboral efectiva del/a participante, el certificado acredita la práctica y acrecienta su currículum vitae, bajo la expectativa que le posibilitará mejores condiciones de competitividad ante la búsqueda de empleo.

“Te entrega un certificado. Eso es algo que te va sumando, que te va aportando a tu currículum vitae. Eso también es como vos les vas dando a las personas ciertas herramientas que le mejoren sus habilidades. Esa es la idea fundamental” (Entrevista N° 6).

Sin embargo, más allá de su aspecto formal, la certificación adquiere una dimensión simbólica en tanto cristaliza el atravesamiento por procesos de subjetivación: el paso (inacabado, pero progresivo) de la “inempleabilidad” a la empleabilidad, al empleo genuino que dignifica a la persona. En este sentido, las/os agentes valoran la entrega de certificados como un momento ritual en el que se reconoce el aporte de los programas de empleo como Enlace a la construcción subjetiva.

“Pero no sé, he escuchado testimonios de pibes que se entrenan y que tienen su primer certificado de haber hecho, no sé, un curso de Introducción al Trabajo, o de computación, y dice Ministerio de Trabajo de la Nación, y la firma de uno que no conocen pero que dice ministro... Eso ya como que es un montón para una persona” (Entrevista N° 7)

“A mí me ha sido muy significativo estar en las entregas de certificados, o en grupos de mujeres de X cosas, o en las entregas de las... ¿Cómo se llaman estos? De las computadoras para un centro de informática, del municipio. Que vos decías, mirá la cantidad de plata que gasta el Ministerio en esto, y después cuando ves un pibe en Malargüe yendo a la computadora a hacer su curso o su currículum, y salir con su primer currículum, decís mierda, está bueno” (Entrevista N° 7).

“Cuando vos hacés las entregas de los certificados digo, gente... cuando el programa funciona, la gente te lo demuestra y te lo agradece. Y no a nosotros, sino como provincia... que nosotros somos solamente trabajadores que estamos ahora actualmente con esto y mañana estás en otro lado, o sea, pero te reconocen, te agradecen que el programa funciona, que realmente aprendieron, que tuvieron la oportunidad” (Entrevista N° 6).

Además de configurarse como un momento de encuentro con el sujeto, en el que el/la agente revaloriza su función cotidiana en el contacto con un/a otro/a, por fuera de los marcos formales y/o burocráticos de la gestión diaria del Programa, posibilita reflexionar sobre la capacidad del Estado para producir símbolos y significados, temática abordada por diversas/os autoras/es. De acuerdo con la sociología bourdieana, el Estado ejerce la autoridad a través de la producción de símbolos y ficciones que son aceptados de forma natural, permitiendo reproducir su propia legitimidad. En el campo de la Antropología, Gordillo (2006) reflexiona en torno a cómo “los símbolos mundanos de poder estatal” se convierten en fetiches mediante procesos de reificación y construyen imágenes sobre el Estado y la ciudadanía, delimitando las fronteras materiales y simbólicas nacionales<sup>37</sup>.

En el ámbito del Programa Enlace, la certificación es dotada de un valor simbólico que acredita la empleabilidad, a través de la legitimidad otorgada por el Estado como representación de la autoridad social. Por lo tanto, el documento material es investido de la capacidad para validar los conocimientos, habilidades y experiencias desarrolladas, y reconoce socialmente el esfuerzo realizado por sujeto como partícipe y portador de valores

---

<sup>37</sup> Nos referimos aquí a su análisis sobre la significación que miembros de la comunidad guaraní en Salta conferían al documento de identidad, en tanto símbolo que paradójicamente sintetiza el carácter tanto represivo como integrador del Estado-Nación. Si bien su estudio se centra en la problemática de la dominación estatal, se considera que aporta a la comprensión sobre la producción de significaciones y prácticas estatales así como a la cuestión de la dimensión simbólica en las políticas públicas.

vinculados a la cultura del trabajo. De esta forma, los programas de empleo tienen el potencial de incidir en la autonomía e identidad de los sujetos, incluso cuando sus resultados materiales (inserción laboral efectiva) sean o no exitosos. Ciertamente, de igual forma que con el análisis efectuado sobre los significados del dinero, las representaciones en torno al impacto material y subjetivo de la certificación dependerán del contexto en el cual el sujeto esté inserto así como de sus motivaciones para participar en el Programa.

### 6.3.3. LOS USOS EMPRESARIALES DE LOS PROGRAMAS: IMÁGENES SOBRE LAS EMPRESAS Y PRINCIPIOS DE JUSTICIA DE LAS/OS AGENTES ESTATALES

Además de los sujetos destinatarios y de los organismos estatales involucrados en el funcionamiento del Programa, Enlace requiere de un tercer actor sin el cual no podría desarrollarse: las empresas que se inscriben a fin de participar en calidad de “entrenadoras”. Sin embargo, en la literatura relevada sobre la implementación de programas de empleo, las empresas suelen estar ausentes, especialmente en las investigaciones cualitativas sobre el tema. La tendencia, por el contrario, es enfocar la mirada en el entramado conformado por las políticas públicas, las instituciones estatales y los sujetos. Las empresas son limitadas a ser tratadas ya sea como el escenario en que transcurren los entrenamientos e inserciones laborales o como parte de la caracterización general del mercado de trabajo local, apareciendo como actores indiscriminados y sin intereses ni racionalidades propias.

En consonancia, son escasas las investigaciones que se preguntan por las motivaciones y valoraciones de las empresas que participan de los programas de empleo. Sin embargo, se observan algunos estudios sobre el dispositivo de Entrenamiento para el Trabajo, en el marco del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, con los cuales dialogaremos en este apartado. Destacan los artículos de Barbetti, Pozzer y Rinder (2012) y Barbetti y Pozzer

(2014) sobre los perfiles y motivaciones de las empresas participantes, así como las características de las prácticas formativas, en los que señalan las dificultades en la adhesión al programa y sus objetivos por parte las/os empresarias/os y la valoración de estas/os hacia los sujetos. Por otro lado, Pozzer (2016) incluye en su análisis la relación entre el sector empresarial y el Estado, identificando tensiones durante la ejecución del programa debido a la desconfianza de las/os empresarias/os y el uso desvirtuado de los beneficios, siendo clave en estos casos la intermediación de las/os agentes estatales para el cumplimiento de los objetivos de las prácticas laborales.

En este trabajo, nos aproximamos a la relación entre las empresas y el Estado en la implementación del Programa Enlace, a través de la perspectiva de las/os agentes burocráticas/os de las OE. Particularmente, nos interesa reconstruir las imágenes que las/os agentes expresan sobre el uso de los programas de empleo por el sector privado y las racionalidades adjudicadas a las empresas, así como los principios de justicia que esgrimen en su tarea cotidiana. Por supuesto, cabe aclarar que los perfiles de las empresas son heterogéneos, participando organizaciones de diversos tamaños y sectores de actividad. A su vez, como se ha analizado anteriormente, las OE también adquieren características y perfiles particulares entre los distintos municipios. Por lo tanto, no se pretende establecer generalizaciones, sino identificar núcleos interpretativos comunes entre las/os entrevistadas/os.

La relación entre el Estado (personalizado en las OE) y las empresas es identificada como dilemática. Para las/os agentes estatales, persiste una desconfianza del sector privado hacia el público, ya que las/os empresarias/os tienden a asimilar al Estado con sus organismos de fiscalización y de recaudación tributaria. Por lo tanto, en el reclutamiento de las empresas, operan las imágenes y las experiencias previas que estas tienen en relación a las burocracias estatales, que predisponen positiva o negativamente a su participación. Entendiendo que el

Estado no es un actor unívoco ni homogéneo, y que está conformado por una multiplicidad de organismos y agentes, las representaciones sobre el Estado están atravesadas por los discursos sociales circulantes así como por la propia experiencia cotidiana y consuetudinaria del/a empresaria/o.

“Y les decís municipalidad y es como `oooh´, nos ven cuando hacemos los operativos de territorio, que los visitamos, entramos y creen que somos Comercio, que les vamos a ir a poner una multa o qué les vamos a hacer... Y no, todavía hay muchas empresas que están muy reticentes a trabajar con la municipalidad y a trabajar con estos programas (...) Sobre todo las pequeñitas. El comerciante más pequeño, por ahí cuesta” (Entrevista N° 4).

“Pasa que por ahí la gente está reacia porque siempre tienen el miedo de que en qué momento me cortan la cabeza. Por ahí no aceptan la ayuda tal cual es, pero el programa está buenísimo (...) Faltaría como que la gente pierda el miedo. Porque por ejemplo hay empresas que hemos ido y me dicen `no, no, porque debo municipalidad´. Pero no tiene nada que ver. (...) Entonces esas cosas por ahí es difícil que la empresa acceda, porque tiene miedo de que en algún momento le caiga... cuando hacemos territorio sí nos cuesta que la gente nos escuche” (Entrevista N° 3)

Ante la falta de confianza del sector privado para incorporarse a los programas de empleo, las/os agentes estatales intermedian a través de múltiples estrategias discursivas: informan los objetivos de los programas, persuaden explicando sus beneficios para las empresas, se distancian de otros organismos nacionales y municipales considerados de “control”, procuran mostrar la “cercanía” de la OE en contraposición a la distancia y formalidad del MTEySS, escuchan las demandas de las/os empresarias/os y negocian condiciones mínimas. Tal como vimos con los criterios de selección de las/os sujetos, las/os agentes actúan de forma proactiva para garantizar el acceso de las/os participantes, en este caso de las empresas, a los programas disponibles. Estas intervenciones son más comunes con las unidades productivas de menor tamaño, ya que las grandes organizaciones cuentan con otros tipos de recursos y mecanismos para captar las líneas programáticas que reportan beneficios a su sector, como por ejemplo profesionales de recursos humanos u otro personal

destinado a esa tarea específica, o la capacidad económica para tercerizar los procesos en organizaciones externas como consultoras.

Por otro lado, así como las empresas portan representaciones sociales sobre el Estado, las/os agentes burocráticas/os también se orientan mediante imágenes construidas sobre el campo empresarial. Estas imágenes –diversas debido al amplio espectro del sector privado– se presentan como dicotómicas al referirse al uso que las empresas le dan a los programas de empleo como Enlace.

Una primera imagen reúne a aquellas empresas que utilizan de forma “positiva” a los programas de empleo, con las cuales la relación con la Oficina de Empleo es concebida como armónica. Se trata de aquellos casos “exitosos” en los que las empresas han usado a Enlace como medio para insertar laboralmente a quienes se entrenan o que han acompañado el proceso formativo de las/os entrenadas/os. Algunas de estas empresas emplean varias de las líneas programáticas disponibles, tanto de Nación como de provincia, y tienen experiencia en el “círculo virtuoso” de los programas de empleo. Para las/os agentes, son los casos más valiosos, en tanto se genera una retroalimentación positiva entre el sector público y el sector privado: las empresas aprovechan los beneficios estatales, pero también “ponen de su parte” para alcanzar los objetivos de los programas y crear empleo genuino. En esta retroalimentación, los intereses de ambos actores convergen y se refuerzan de forma colaborativa.

“Ahora me estoy acordando de tres chicos que ingresaron. Hicieron cuatro meses, después los tres meses de prórroga y después pasaron a Nación con el PIL, que es complementar el salario mínimo, vital y móvil. La empresa usó los tres programas. En ese caso hizo provincia primero y después pasó a Nación. Entonces se ha beneficiado en ese sentido. Y ahora van a estar el chico por nueve meses y las otras chicas, mujeres, van a estar por un año. (...)” “Les vas dando toda la información y ellos van eligiendo. Siempre la idea es darle la información a la empresa para que ellos vayan eligiendo qué programa le puede beneficiar, cuál no” (Entrevista N° 2).

“Por ejemplo, hay un local gastronómico que les está yendo re bien. Ya me puso gente en blanco, siguen poniendo gente en blanco, siguen incorporando entrenamientos, tiene Enlace, Enlazados. Han ocupado todos los programas. Se benefician ellas, pero benefician a la gente también. Y trabajan impecables. Ese es un ejemplo” (Entrevista N° 5).

“Hay algunos que ya tienen como un círculo, tenemos supermercados que ahí nomás toman... se les va terminando y toman dos o tres en blanco, entonces por cada persona que ellos pongan en blanco se les habilitan tres personas para que vuelvan a hacer Enlace. Entonces van haciendo como una rueda, ellos mismos ya se van organizando, saben cuándo van terminando y les van dando de alta para volver a tener más gente para tomar” (Entrevista N° 3).

En el lado opuesto a esta imagen, se conceptualiza a aquellas empresas que le dan un uso “negativo” a los programas, aprovechándose de los aportes estatales para tomar “mano de obra barata” sin contratar. En estos casos, la motivación de la empresa para participar de Enlace no es tanto la posibilidad de incorporación futura de nuevo personal sino el uso temporario de practicantes para cubrir épocas de alta productividad, realizar períodos de prueba permanentes o “blanquear” temporalmente empleadas/os no registradas/os, encuadrándolas/os en un convenio oficial que no genera relación de dependencia. Con la sumatoria de nuevos programas de empleo (y la descoordinación entre sí), estos “rebusques” empresariales toman mayor fuerza, dado que amplía el abanico de posibilidades para este tipo de usos de las políticas vigentes.

“Por ejemplo, si una empresa vino e hizo entrenamiento, no tomó a nadie, bueno. Pasa el tiempo necesario para volver a participar, participa de otro entrenamiento, bueno, listo. No toma gente en blanco. Vuelve a participar. Bueno, después a la tercera no le permitimos que participen más. Eso significa que lo estás usando al programa, no te está importando si tenés a una persona o no. Lo usás para sacarte el apuro que tenés en ese momento en la empresa, que no es la finalidad” (Entrevista N° 5).

“Las empresas como para tener un beneficio mayor y no tener que contratar, utilizan los entrenamientos de Nación y de provincia. Pueden por reglamento tener los dos programas al mismo tiempo. Yo lo voy regulando igual. Si ya llevas tres entrenamientos, y no hiciste una inserción, bueno te hago esperar por lo menos un año. Y después volvemos y vemos. Porque si no se vuelve como que estás todo el tiempo haciendo el programa y nunca toman a nadie. Porque no lo hacen. La empresa siempre va a estirar todo hasta ver donde más pueda usar los programas y no contratar. Eso sí.” (Entrevista N° 4).

“Entonces hay adultos, jóvenes, todo. Que si lo querés ver en términos... el entrenamiento laboral es para que jóvenes puedan acceder a experiencias laborales, aprender de ellas, ver si les pinta o no eso. Y empieza y termina como un entrenamiento, como una pasantía rentada. En Enlace, en realidad, una persona de 50 años no está entrenando (...) Lo que pasa con Enlace es que se utiliza la palabra entrenamiento pero es una práctica laboral temporal con posibilidades de extenderse (...) Entonces si bien se llama entrenamiento, en realidad no lo es. Es como desarrollar una política de empleo, de inserción laboral... como blanquear a nivel estatal el período de prueba” (Entrevista N° 1).

A diferencia de la imagen anterior, en la cual se identifica una relación de cooperación entre el Estado y las empresas bajo un objetivo común, en estos casos la relación adquiere el signo contrario: las/os agentes señalan que los intereses empresariales (abatar costos de contratación para maximizar la ganancia) se oponen directamente a los del Programa (fomentar empleo genuino), y por lo tanto, impiden el cumplimiento de sus objetivos.

“Porque en realidad el entrenamiento es una capacitación. No es trabajo, mano de obra gratuita. Pasa que las empresas lo toman así, como ah bueno, meto cinco empleados. Que fue lo que esta bodega hizo en su momento, que después con ellos, hicimos dos veces nada más, nosotros después no hemos hecho más entrenamientos, porque lo vemos de otra manera. No es mano de obra gratuita. Por ejemplo, esa bodega es una empresa que tiende a tomar entrenamientos en la temporada alta. ¿Por qué? Para abatar mano de obra. Que puede que esté bien cómo puede que esté mal. A nuestro punto de vista, no está del todo bien” (Entrevista N° 5).

A su vez, se reconocen casos de entrenamiento en los que se han dado situaciones de incumplimiento de las normativas por parte de las empresas. Algunas faltas se vinculan a hacer caso omiso de las regulaciones establecidas en el marco del Programa, como por ejemplo modificar horarios sin autorización, agregarle horas o días extras al entrenamiento, o darle al/a entrenado/a tareas ajenas a su puesto. Estas faltas son caracterizadas mayormente como leves, aunque las/os agentes hacen hincapié en su cumplimiento a fin de no desvirtuar los propósitos del Programa.

“Por ahí soy re dura, pero le digo bueno si no cumplís con esta normativa, va a pasar esto, esto y esto. Después no me vengas a decir vos no me dijiste... No, nosotros te avisamos. Y así funciona. Si no, si no regulamos eso, pierde el sentido la Oficina de Empleo de fomentar el empleo genuino. Si no se vuelve todo re negro, y los chicos terminan haciendo seis horas de pasantías” (Entrevista N° 4).

“Porque nosotros lo que siempre hacemos mucho hincapié es que esto no es un trabajo, la persona va a entrenarse cuatro horas. Vos no le podés pagar cuatro horas por fuera, porque eso no corresponde y nosotros cuando hacemos todo el proceso de inspecciones y supervisiones, cuándo detectamos eso se da de baja al proyecto. Se pone una sanción a la empresa, la empresa no puede participar del programa durante X cantidad de tiempo. Y eso también es muy importante, el sistema de evaluación y de control que tiene el programa, porque si no es, bueno, si nadie lo controla sería todo un... un libre albedrío, ¿no? Nos costaría mucho que la política pudiera concretarse” (Entrevista N° 8).

Junto a estas situaciones, se observan otras que configuran faltas mayores, ya que implican episodios de malos tratos, discriminación o uso malintencionado del incentivo económico que percibe el/la entrenado/a. Estas situaciones ameritan una intervención más compleja por parte de las oficinas de empleo, ya que, si bien quien se encarga de las bajas es la Dirección, las/os agentes municipales suelen ser el contacto más directo con las/os entrenadas/os.

“La verdad que no fue muy fructífero el entrenamiento que nosotros hicimos con ellos. Teníamos problemas con los chicos. Una vez nos pasó que yo fui, y venía un chico todo rojo, le había salpicado ácido, lo habían metido... Es un chico muy sumiso, muy tranquilo, que vos lo que le dijeras él iba a hacer. Entonces lo habían metido a lavar una pileta con ácido y no le habían dado ni bota, ni delantal ni guantes. Entonces esa es una. Después teníamos otro chico, bueno, gay, no tendría por qué decirlo, pero para que te des una idea. Era gay, le gustaba usar el pelo largo, las uñas pintadas. Entraban como operario, a él era el único que lo mandaban a limpiar los baños” (Entrevista N° 5).

“El año pasado tuve justamente un inconveniente con esta heladería, dije no trabajo nunca más con ellos. No les querían pagar los \$1.000, o sea no les querían pagar los \$1.000, les hacían hacer horas extras, hacían un montón de tareas... era solo atención al público, nada más, y les tocaba hacer la limpieza, el cierre del local, se quedaban más horas. Tuve casi cuatro reclamos, entre todos los pasantes y otros chicos que no quisieron, que a veces por miedo no quieren hacer la denuncia, no quieren acercarse porque piensan que no les van a pagar. Así que tuvimos que hacer el descargo. Si la provincia en ese caso lo suspendió, porque fue con Enlace. Lo suspendió y a los chicos se les terminaron de pagar los meses que faltaban” (Entrevista N° 4).

“Los han hecho trabajar un sábado o un feriado, y que no estaba estipulado. Y medio los aprietan, `bueno, si no trabajás, no te voy a pagar`, y les quieren pagar lo mismo que paga Enlace proporcionalmente. O sea es una miseria ya de por sí lo que paga Enlace, imaginate que te paguen un día más proporcional a eso” (Entrevista N° 1).

En estas situaciones extremas en las que la normativa es muy clara, las/os agentes se posicionan de forma unívoca en el conflicto: rechazan los usos viciosos de los programas por parte de las/os empresarias/os y “defienden” al/a entrenado/a. Aquí, la relación de poder asimétrica es transparente y se presenta como evidente para las/os agentes: el/la entrenado/a es quien necesita de la protección de la OE, en tanto es el eslabón más débil de la relación. Por lo tanto, la intervención de las/os agentes se centra en priorizar la situación del/a entrenado/a, asegurando que el impacto sea lo menos negativo posible. Así mismo, al centralizar los programas de empleo, las/os agentes “marcan” a aquellas empresas que han hecho usos negativos, a fin de evitar su incorporación en nuevos entrenamientos como método informal de “sanción”.

“Siempre el entrenado es el que viene acá y se acerca, che, mira, la empresa me hizo quedar, no sé, tres horas más, eso sucede todos los días, la empresa me pidió el dinero de la liquidación de la provincia, no sé, para pagar los seguros. Qué sé yo. ¿Qué otro caso? Me hizo hacer horas extras, me hizo venir el sábado. Esos son los casos más frecuentes. No todos, tenemos algunos casos que tratamos que no volver a hacer entrenamiento con esa empresa, porque un desastre. Sí, con algunos jardines maternales hemos tenido inconvenientes, el año pasado porque les cargaban cuidado de niños y las hacían limpiar el baño, limpiar todo el lugar, abrir el jardín. O sea le suman más responsabilidad a los pasantes que no van para eso. Eso sucede sí, sucede. Tratamos de regularlo, entonces ahí hacemos, ahí sí me comunico con la provincia y le digo, `che, en este caso vino el pasante a decirme tal y cual cosa, te hago el descargo`, entonces hacemos el descargo, lo subimos a la provincia y ellos dictaminan si mandan inspección del Ministerio. Y lo mismo propiamente con el ministerio, mandamos el descargo y solicitamos una inspección. Igual están saliendo mucho ahora, están saliendo un montón a hacer las inspecciones, así que...” (Entrevista N° 4).

La persistencia de este tipo de situaciones pone en tela de juicio uno de los supuestos implícitos en la normativa del Programa: la presunta existencia de una relación simétrica entre “entrenado/a” y “entrenador/a”, en la cual ambas partes tiene el poder para decidir con

igualdad de condiciones sobre la continuidad de los entrenamientos. Por ejemplo, la siguiente cita ejemplifica la representación de esta visión, a través de la “libertad” asignada a las bajas:

“En este caso, el Enlace lo que tiene, al igual que otros programas que te contaba nacionales, no tiene relación de dependencia, entonces no genera ningún tipo de vínculo. Vos terminás el entrenamiento, o vos a los dos meses decís `mira che, la verdad que yo me siento muy incómodo, me voy a mi casa, porque quiero, no me gustó, no me trataron bien, me gritaron, etc.´ Te vas a tu casa. La empresa lo mismo: `mirá, falta mucho, no viene a horario la persona´, vos das de baja el entrenamiento. Como no hay relación de dependencia, no hay problema” (Entrevista N° 6).

Por el contrario, el/la entrenado/a se encuentra en una posición de poder subalterna con respecto a la empresa, ya que esta no solo tiene la decisión final sobre la contratación, sino que el/la entrenado/a se inserta en la organización empresarial bajo las lógicas de esta, en muchos casos como si fuera un/a trabajador/a más, pero sin los derechos que derivan de una relación laboral formal. La asimetría de poder se observa más expresamente cuando para los sujetos el Programa es utilizado como un puente para un posible empleo, especialmente cuando por la necesidad económica las/os participantes “toleran” conductas negativas de las empresas para así poder permanecer en el entrenamiento.

“Hay empresas que los chicos no quieren saber nada, se van, no duran, pero es porque la forma que tiene la empresa por ahí de capacitarlos no funciona. También hay abuso de algunas empresas que, no sé, les hacen 4 horas y en vez de estar en la compu cargando datos, porque en el proyecto se declaró administrativo, están limpiando, no sé. Entonces no duran. Pero la mayoría, la mayoría de los chicos que ingresan quieren quedarse, lo necesitan claramente. Y después las empresas, algunas los dejan, muy pocas son las que hacen inserciones, con Enlazados que ya los pasan en blanco, y otras que decían bueno, lo corto acá y esperamos seis meses más para nuevos proyectos. Por lo general, parte de los entrenados, hay mucha necesidad de quedarse, por el tema del dinero, que sé yo” (Entrevista N° 4).

“Pero bueno, de alguna manera también es como la... no me sale la palabra, pero el aumento de las condiciones de precariedad laboral, porque si bien en el marco que protege, "protege", que enmarca sería, no que protege, a estos chicos o chicas que están en los Entrenamientos para el Trabajo, son un aprendizaje, un entrenamiento, no hay una relación laboral. Pero en la práctica para las y los empleadores, y tanto para también las chicas y los chicos, están trabajando. (...)O supuestamente el convenio de entrenamiento establece cuatro horas diarias, no

siempre se respetan esas cuatro horas diarias. Y nos encontramos también en lo que tiene que ver con la inspección del trabajo no registrado, hay muchas situaciones en las que nos encontramos con estas acciones de entrenamiento que bueno, hay que regularizarlas en cuanto a que lo que salta en la inspección es que son trabajadores no registrados” (Entrevista N° 7).

En los casos señalados, las/os agentes actúan de acuerdo a principios de justicia homogéneos entre las OE, ya que la relación asimétrica se visualiza como un factor estructural de las relaciones laborales. En el conflicto entre empresas-sujetos, las OE buscan posicionarse del lado del eslabón más débil, mostrando su faceta protectora. Sin embargo, esta tensión no siempre se presenta de forma tan transparente, a la manera de un juego de suma cero. Por el contrario, entre las dos imágenes presentadas sobre las empresas, se ubican una multiplicidad de “mundos empresariales”, en los cuales las racionalidades de los actores no son necesariamente contradictorias entre sí. Estas situaciones ponen a las/os agentes en una posición singular en la cual los principios de justicia se activan de forma diferenciada, orientando variados márgenes de actuación discrecionales y “acomodando” informalmente la normativa del Programa al caso específico.

“Y por ejemplo que los haga trabajar un fin de semana. El programa permite de lunes a viernes cuatro horas, el Fomentar. El Enlace puede ser hasta los días sábados al mediodía. Pero en ambos programas no se permite trabajar un fin de semana. Nosotros lo permitimos porque si trabaja un fin de semana es plata extra, la diferencia económica que a la gente le viene bien, pero tiene que ser... (...) En temporada alta pueden pedir quedarse más horas, y ¿qué le vamos nosotros a decir? ¿Qué no? Y sí, porque conviene la plata. ¿El tema cuál es? Cuando no es consensuado entre el empleador y el empleado. Si vos como empleado, estudiás de tarde, necesitás un trabajo de medio día. El empleador sabe que es así, sabe que va a trabajar solamente de medio día, vos vas pensando que es medio día y después te hace trabajar ocho horas diarias” (Entrevista N° 5).

“Tenemos empresas que capaz que no sé, justo fueron a dejar currículum y les gustan los perfiles, lo quieren incorporar, lo aceptamos. Hay una realidad, hoy en día tener un empleado en blanco es muy costoso. Muy costoso, sobre todo en las contribuciones patronales y en impuestos. Entonces muchas empresas tienen gente en negro. Y de algún modo para blanquear esa gente, lo que hacen es incorporarlas en los programas. Que nosotros lo permitimos, porque nos parece que es un modo más seguro para la persona. Porque al incorporarse al programa genera esto del seguro de accidentes personales, el seguro de riesgo del trabajo, la

cobertura de salud, que estando en negro no lo van a tener. Y aparte para resguardar al empleador también, o sea si a la persona le pasa algo, el problema lo va a tener la empresa” (Entrevista N° 5).

En las citas mencionadas como ejemplo, es posible registrar cómo las OE flexibilizan aspectos de las normativas cuando consideran que el carácter enlatado de los programas no se adecua a las necesidades ya sea de las empresas como de los sujetos participantes. Incluso los objetivos mismos de los programas son transformados y adaptados: al objetivo formal centrado en el mejoramiento de la empleabilidad de los sujetos, se reconocen de forma explícita otros usos que los actores le confieren a las políticas que, si bien desde los discursos oficiales son rechazados, en la práctica las empresas instrumentan, incluso con el conocimiento de las/os agentes estatales. Es el caso descrito en la cita anterior sobre el uso de los programas para regularizar relaciones laborales preexistentes que se encontraban no registradas, así como otras situaciones con las que las/os agentes de las OE lidian en la tarea cotidiana, como las empresas que incrementan o modifican la carga horaria en acuerdo con el entrenado/a, que pagan horas extras por fuera del marco del convenio, o que incorporan familiares o conocidas/os lo cual, si bien se encuentra permitido, acarrea dudas constantes sobre el efectivo cumplimiento del entrenamiento al existir una relación previa entre las partes. En este último caso, las dudas se presentan principalmente en torno a la asistencia real del entrenado/a al establecimiento de trabajo y al enmascaramiento por parte de la empresa de esta situación, episodios que las/os agentes de las OE reconocen como probables.

“Cuando es familiar las exigencias no son las mismas, que de hecho nos ha pasado que por ahí hemos permitido que sea... por eso empezamos a exigir que incorporaran a una persona externa, ¿por qué? Qué es lo que hace Enlace también. Enlace permite hasta 2 familiares. O sea, si vos sos empleador podés incorporar hasta un familiar, ¿me explico? Tratamos de que sean las mismas formas, solo que no permitimos que sea el familiar solo sino alguien más también. Porque sino las exigencias no son las mismas, y ya nos ha pasado que hemos ido de visita a alguna empresa y no ha estado la persona. O por ahí capaz que nos escribe otra persona y nos dicen `mirá, no me siento cómoda en el ambiente de trabajo´, `bueno mirá, decíme por qué o`... Un caso directo: la chica está con estudios médicos entonces tiene miedo de que le den de baja. Y le digo

“mirá, si vos me presentás un certificado médico, no vamos a permitir que te den de baja, pero la justificativa tiene que estar”. Y me dice, “bueno, pero me están exigiendo eso a mí y el empleador tiene un hijo, y no va nunca, y cobra igual”. Entonces es entendible la situación” (Entrevista N° 5).

En los casos mencionados, los objetivos del Programa Enlace se adaptan y se flexibilizan según las interpretaciones que las/os agentes emplean para comprender las múltiples situaciones posibles en las relaciones entre las empresas y las/os entrenadas/os. Cuando las irregularidades presentadas son interpretadas en términos de injusticia por parte de las/os agentes, actúan buscando proteger al eslabón más débil de la relación de poder, que es en todos los casos la persona que realiza el entrenamiento. Sin embargo, la relación entre empresas y sujetos no es siempre un juego de suma cero: cuando ambas partes se ven beneficiadas por flexibilizar ciertos aspectos de las normativas, las/os agentes priorizan tal beneficio, ya sea a través de sugerencias y asesoramiento activo o a través de hacer caso omiso a la situación. En otros casos, lo que orienta la discrecionalidad de las/os agentes no es tanto el provecho que pueden obtener las partes cómo evitar un “mal mayor”, como en el ejemplo mencionado sobre los usos de los programas para formalizar empleadas/os no registradas/os.

“Sobre todo en las pequeñas empresas, en la microempresa, en la que no tiene empleados en blanco, tiene 1, y tuvieron a los chicos en entrenamiento y les gustó. Pero no les da para ponerlo en blanco, porque quizás también alquilan el local. Entonces si alquilan el local, más los impuestos, más pagar ya un empleado en blanco, sacá la cuenta. Es mucha plata lo que tiene que generar. Entonces le gustó el perfil que tiene pero no lo pueden poner en blanco, pero a la vez lo quieren tener. Entonces lo que hacemos ahí, si da con los requisitos, lo pasamos de programa” (Entrevista N° 5).

Por lo tanto, las/os agentes burocráticas/os detentan un margen de discrecionalidad que les permite introducir modificaciones informales en los proyectos de entrenamiento, “pasar por alto” aspectos de las normativas y ofrecer diversas alternativas a los actores involucrados. Por supuesto, la discrecionalidad y el “ajuste a la práctica” realizados están limitados ya que las/os agentes deben atenerse a las normativas del Programa y cumplir con

los circuitos burocráticos establecidos. En muchos casos, el cumplimiento rígido de las normas estandarizadas es el mejor aliado para las/os agentes, especialmente ante situaciones de irregularidades que perjudican a alguna de las partes en los entrenamientos. Sin embargo, en casos particulares, y según los criterios del actor, se reconoce la necesidad de “contemplar” situaciones específicas para las cuales se esgrimen diversos enunciados de justificación: las dificultades de las empresas para generar empleo dado el contexto económico y tributario, las debilidades de las PyMES para sostenerse, la necesidad económica de los sujetos, el libre acuerdo entre las partes, etc.

Los resultados presentados se relacionan en gran parte con las interpretaciones de Luisina Perelmiter (2022) quien, preguntándose por la “tensión mundana entre ley y justicia” (p. 53), observa que en “la vida cotidiana del Estado” (p. 60), cristalizada en las interacciones entre ciudadanas/os y agentes estatales, el cumplimiento de leyes y normas universales se ve tensionado por los principios prácticos y cotidianos de justicia. Las/os agentes intervienen ante estas situaciones actuando en el marco de un margen de discrecionalidad que, si bien es limitado, posibilita estrategias para adecuar las normativas a cada caso. Aun así, esta tensión no siempre está presente: en otras situaciones, el cumplimiento estricto de la normativa es la garantía para las/os agentes de resguardar a las/os participantes de irregularidades que perjudiquen a alguna de las partes.

Finalmente, consideramos que analizar las relaciones entre las OE y las empresas –aspecto descuidado en los estudios sobre programas de empleo– permite lograr una comprensión más profunda sobre las racionalidades, objetivos y motivaciones de los actores involucrados, elementos fundamentales para los estudios sobre la implementación de políticas públicas. Como observamos, en la participación del Programa Enlace las empresas presentan distintas motivaciones que las/os agentes estatales valoran en términos positivos o negativos según la contribución a los objetivos de la política pública (mejorar la

empleabilidad y acompañar la inserción laboral) o la percepción de “aprovechamiento” de los recursos estatales para utilizar mano de obra barata o cubrir puestos temporales sin intención de generar inserciones laborales.

“Al principio del programa solo unos valientes se anotaron... pero ahora que todo el mundo se enteró... ¿Sabés cuál es la que funciona más? Cuando resultó bien. Tienen distintos objetivos. Algunos es empleo temporario, y nunca la van a tomar a la persona. Gente que aprovecha el subsidio y no entiende que... Y otros no, otros han incorporado personal en la medida en que han podido. Les ha resultado tan bien que lo van a incorporar. Entonces... pero bueno, puede ser especulando la ayuda o no, porque realmente están aprovechandola para probar a una persona que luego quieren tomar” (Entrevista N° 1).

“Yo creo que les aporta un elemento bastante importante a la empresa. Tenés empresas también que tienen objetivos para todo, por ahí la empresa quiere hacer el entrenamiento y nada más. La otra vez, la semana pasada, hablaba con una persona [...] Y me decía, él me decía, el señor, con esto de la pandemia estuvieron muy complicadísimos, porque no se movía, porque nada. Y ahora me dice... él va a hacer un PIL, va a empezar con un PIL en noviembre. Y me decía `yo busco eso, más allá... y me parece bien que el Estado genere estos proyectos y programas de subsidio, pero es importante que nosotros como empresarios entendamos que tenemos hacer el aporte desde nuestro lado. Y el aporte de nuestro lado es comprometernos a que la persona tenga un buen desempeño pero darle las condiciones genuinas para que pueda desarrollar una buena tarea´. Y me pareció muy bueno lo que quiso decir” (Entrevista N° 2).

Ambas imágenes sobre las empresas y los usos de los programas están presentes en las percepciones de las/os agentes en términos de pares dicotómicos, entre los que se encuentran una escala de situaciones “grises” en las que se esgrimen diversos enunciados de justificación y se reconoce la heterogeneidad en los “mundos empresariales”. Estas imágenes orientan las prácticas de las/os agentes y atraviesan la implementación cotidiana de Enlace y los demás programas de empleo, definiendo alianzas y adversidades en la compleja relación entre Estado, empresas y sujetos.

#### 6.4. MEDIACIONES PRESENTES EN EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE ENLACE

El siguiente análisis para de la conceptualización realizada sobre las “mediaciones” de las políticas públicas en los trabajos elaborados a partir del proyecto PISAC-COVID 19 coordinado por Mariana Heredia y publicados en Heredia (2022). Entendemos por mediación a todos aquellos agentes y tecnologías que intervienen en una o varias etapas del proceso de implementación de las políticas públicas, y cuya intervención posibilita u obstaculiza la relación entre el Estado y la ciudadanía. Deteniéndonos en esta definición, es posible resaltar tres elementos de interés para el concepto de mediación utilizado en este trabajo.

Para comenzar, se distingue entre mediaciones humanas y no humanas. Las primeras refieren a las/os actores sociales, ya sea una persona, un grupo o una organización, que por su ubicación institucional y/o social, inciden en la ejecución de la política pública. El sujeto de la mediación puede ser individual (referirse a una persona humana en concreto, que ocupa una posición determinada en el espacio de implementación de la política pública) o colectivo (un grupo, una organización o estructura burocrática). Estos mediadores pueden pertenecer tanto al campo estatal como no estatal, y detentar diversas inscripciones: institucional, social, política, empresarial, entre otras.

En esta tesis, se ha decidido agrupar a las mediaciones humanas en dos categorías: en primer lugar, las mediaciones institucionales, que comprenden a los organismos burocráticos pertenecientes al campo estatal que “materializan” la política pública, al ser los responsables de su formulación, ejecución, supervisión y/o evaluación, y que refieren a un conjunto de instituciones de diferentes niveles jurisdiccionales (nacional, subnacional y local), jerarquías intra-institucionales e incumbencias sectoriales. Por su parte, se reserva el concepto de mediaciones sociales a otros actores inscriptos en el campo no estatal, ya sea social, político o empresarial.

Mientras tanto, el concepto de “mediadores no humanos” hace referencia a la batería de tecnologías presentes en el proceso de la política pública, para las cuales se empleará la noción de “mediaciones técnicas”. Al hablar de tecnología o técnica, es necesario especificar que el término no solamente involucra el uso de tecnologías digitales en la administración pública, sino al conjunto de trámites, formularios, plataformas, bases de datos, etc., por las cuales los agentes burocráticos implementan una política, en sus diferentes fases de inscripción, selección, gestión y evaluación.

Finalmente, la definición propuesta implica que estas mediaciones pueden haber sido previstas (contempladas durante la formulación de la política pública) o imprevistas (haber aparecido durante el proceso de ejecución). A su vez, su incidencia puede tener un carácter positivo o negativo, en términos de facilitar u obstaculizar la implementación y garantizar el cumplimiento de los objetivos de la política. Por supuesto, esta última consideración depende de la perspectiva del actor que se analice: por ejemplo, una misma mediación puede favorecer el trabajo cotidiano de las/os agentes pero obstaculizar el acceso a la ciudadanía. En este sentido, las mediaciones pueden entenderse como las formas a través de las cuales una política pública se materializa, es decir, los mecanismos a través de la cual se vuelve accesible para sus destinatarios.

A continuación, se analizan los tres tipos de mediaciones presentes en el Programa Enlace, tal como ilustra la Figura 8.

## Figura 8

### *Mediaciones Presentes en la Implementación del Programa Enlace*

Mediaciones institucionales	Mediaciones sociales	Mediaciones técnicas
<ul style="list-style-type: none"><li>• Oficina de Empleo</li><li>• Áreas económicas: Comercio, Turismo, Emprendedurismo</li><li>• Áreas sociales: Desarrollo Social, Género, Discapacidad</li><li>• Otras Oficinas de Empleo municipales</li><li>• Dirección General de Empleo y Capacitación Laboral</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Contadoras/es</li><li>• Áreas de Recursos Humanos</li><li>• Cámaras empresariales</li><li>• Sindicatos</li><li>• Consultoras</li><li>• Servicios de empleo privados</li><li>• Fiduciaria</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Red Provincial de Empleo</li><li>• Bases de datos internas</li><li>• Sistemas de organismos nacionales: AFIP/ANSES/REPSAL</li><li>• Sistema bancario</li></ul>

Fuente: Elaboración propia.

#### 6.4.1. MEDIACIONES INSTITUCIONALES

En primer lugar, examinaremos las mediaciones institucionales presentes en el Programa Enlace. Como se mencionó, este concepto implica la presencia de actores estatales y los vínculos que se establecen entre ellos. En este sentido, se relaciona con las posibilidades de los actores de establecer espacios de coordinación y concertación intra e inter-institucional.

En el nivel intrainstitucional, cada OE establece relaciones colaborativas con otras áreas y actores dependientes de la estructura municipal a la que pertenece. En ocasiones, estos vínculos presentan un grado de formalización determinado por la inscripción a una misma Secretaría o Dirección. Desde una perspectiva organizacional, las Oficinas de Empleo mantienen relaciones horizontales con las áreas ligadas a Desarrollo Económico, como Comercio, Turismo o Emprendimiento. Con estos departamentos, las OE se encuentran en constante interacción, principalmente con respecto a la elaboración de diagnósticos locales

sobre el mercado de trabajo y el sector productivo, detección de perfiles laborales vacantes o articulación en acciones conjuntas como capacitaciones destinadas a sectores de actividad específicos. A su vez, al establecer relaciones directas con las empresas, las OE en ocasiones funcionan como intermediarias entre estas y otros servicios municipales (especialmente con aquellos organismos responsables de los trámites de habilitación y/o regularización comercial). Finalmente, las OE se ven limitadas o encuadradas por las decisiones tomadas en estas otras áreas. Un ejemplo de esto es el requisito de habilitación municipal para participar de los programas ofrecidos por la OE, condición que no es compartida por todas las OE ya que depende de las decisiones institucionales de cada municipio. Si bien en el caso de los establecimientos comerciales deben contar obligatoriamente con habilitación para poder funcionar, no sucede lo mismo con otros establecimientos como escribanías, estudios jurídicos o contables, lo que condiciona su participación en Enlace. Asimismo, emprendimientos económicos más recientes vinculados a entornos digitales, surgidos al calor de los cambios en las modalidades de consumo, también quedan desfasados, en tanto las transformaciones en el mundo del trabajo son más veloces que la capacidad de los estados para regularlos.

“Los estudios jurídicos, las escribanías, teníamos un montón, y se cayeron. Lo mismo que el trabajo remoto también. Lo que pasa es que Comercio tampoco se actualiza en darle algún permiso o algo a esos rubros nuevos que surgieron. Entonces ahí se queda como un poco trunco” (Entrevista N° 4).

“La habilitación municipal los programas en sí no la exigen, nosotros sí la exigimos, obviamente. Pero si el empleador no la tiene, bueno le enseñamos cómo abrir un expediente, y así sucesivamente. `Bueno, pero ya fui y me perdieron el expediente´, bueno, se habla, se trata de buscar la solución. En eso sí lo coordinamos. (...) Porque la gente nos la pone a nosotros, algo hay que hacer. La cara hay que poner. Así que sí, lo hacemos, más allá de que no sea algo de nosotros” (Entrevista N° 5).

Sin embargo, también se generan otras relaciones que dependen de los contactos informales entre las/os agentes en la red institucional. En este sentido, es relevante considerar

no solo la posición del agente, sino también atributos subjetivos del mismo, como perfil y representaciones sociales, ya que de estos depende en gran medida la motivación para articular o no con otros espacios organizacionales ajenos a su tarea cotidiana. Un ejemplo de esto es la interacción con las denominadas "áreas sociales", especialmente aquellas relacionadas con Desarrollo Social, Género y Discapacidad (aunque cada municipio utiliza nombres diferentes y las agrupa bajo distintos criterios). Estas áreas suelen brindar atención a la población más vulnerable desde el punto de vista socioeconómico o a quienes enfrentan problemáticas específicas, como violencia de género o discapacidad.

Se ha observado que las/os agentes de las OE a menudo establecen este tipo de contacto informal con las/os profesionales de estas áreas (en particular, con trabajadoras/es sociales), quienes les derivan personas que, según los criterios de quien deriva, son consideradas "incluirables" para participar en programas de empleo. Tal conceptualización del sujeto puede estar atravesada por dos supuestos: que la persona sea considerada "empleable", es decir que posea habilidades y condiciones que la hagan apta para el empleo, o bien que su situación socioeconómica de urgencia requiera agotar todas las posibilidades disponibles en términos de asistencia directa.

“Desarrollo Social, sí. Todas las chicas que tienen problemática de violencia de género, o si... se le da prioridad. Tengo una lista prioritaria, lo molesto a mi compañero, le digo `esta chica apenas surja algo, la derivamos´. Y en lo posible le avisamos que ha sido derivada a una entrevista. Para que vea ella que nosotros de alguna manera le damos una respuesta” (Entrevista N° 4).

“Con el área de Género, por ejemplo. Y yo como he trabajado en las otras áreas, por ahí me levanto y 'che, te mando a alguien'. Más informal, pero sí, yo a esas situaciones las manejo como aparte” (Entrevista N° 2).

“Y en la parte de Desarrollo Social, puede venir también en las mismas situaciones o en realidad gente que está desesperada en busca de trabajo, que capaz se quedó sin trabajo hace un mes y no consiguen nada y pagan alquiler y tienen hijos menores a cargo. Ese tipo de situaciones vulnerables” (Entrevista N° 5).

El proceso de derivación se convierte en un filtro determinante y se lleva a cabo a través de canales informales que dependen en gran medida del contacto y las redes establecidas por las/o agentes en su trabajo diario. Estos filtros se basan en las entrevistas realizadas y en la evaluación subjetiva de si la persona posee las condiciones necesarias para ser considerada empleable, y por lo tanto, incluíble en prestaciones de la OE.

El sentido común desempeña un papel crucial en este proceso. Por un lado, cuando la derivación la realiza un/a agente externa/o a la OE, suele desconocer el proceso de selección y las características de los programas de empleo disponibles, lo que genera distorsiones entre lo que este cree que hace la OE y las prestaciones reales que son ofrecidas. Por otro lado, se parte de un concepto de “empleabilidad” que está atravesado por la opinión subjetiva del/a agente, por lo que sus criterios pueden diferir de los presentes en el Programa. Las/os entrevistadas/os refieren los desajustes y desfases que se dan entre tales derivaciones.

“Pero la idea es por ahí buscar en aquellas situaciones... también siempre y cuando dé el perfil, porque vos me podés mandar a alguien y yo veo que lo que me están pidiendo, por más que sea una situación que la persona quiera trabajar y esté con una situación social compleja, vos vas a ver que por ahí no lo va a poder lograr por distintos factores, nos ha pasado. Entonces en eso soy muy cauta, prefiero no generar expectativas que por ahí puede dolerle más a la persona y más si está pasando por otros factores emocionales y sociales que te afectan” (Entrevista N° 2).

A su vez, la toma de acción de las/os agentes de las OE difiere en función de su perfil. En algunas/os, intervienen de manera activa, utilizando estrategias como la insistencia, la negociación con las empresas y la persuasión para lograr la inserción laboral de las personas derivadas, para lo cual es necesario obtener la aprobación de la empresa. Incluso pueden acomodar y personalizar los trayectos disponibles, para adaptar el pasaje de la persona por las diferentes prestaciones según las necesidades específicas de cada caso. De esta manera, se busca maximizar las oportunidades de empleo y superar los obstáculos que puedan surgir en el camino.

“Entonces lo que yo hago es chequear que esas personas no presenten incompatibilidades con los programas y los que están OK se las llama y se las deriva. Es una manera de coordinarlo, porque aparte no vas a hacer venir a una persona de allá para decirle que no hay nada, no tiene sentido. Entonces de esa manera es mucho más ordenado, más prolijo, y no genera un enojo en la gente tampoco” (Entrevista N° 5).

“Pero bueno eso también porque en la entrevista que se hizo con la persona vos te das cuenta que había una cuestión de que la mujer quería trabajar, quería lograr activar algunas cuestiones. A veces hacés la entrevista y te das cuenta que no va a funcionar, entonces no le sirve ni a la empresa, no nos sirve a nosotros y no le sirve a la persona” (Entrevista N° 2).

Menos frecuentes son las derivaciones que se realizan desde la OE hacia otras áreas: al detectarse una situación de extrema vulnerabilidad, o atravesada por situación de violencia de género, por ejemplo, el/la agente articula con las/os profesionales de las áreas sociales. La situación de entrevista, en la que se da el momento cara a cara con el sujeto, es clave para la detección de la situación problemática y la posterior articulación. Nuevamente estas derivaciones se realizan de forma informal, fuera de los lineamientos de los programas implementados, lo que expresa que el trabajo de las/os agentes no se agota meramente en la gestión técnica del programa, sino que su posición en el campo les permite activar otras líneas de intervención y convertirse en actores relevantes en los circuitos de las redes institucionales.

“Nos ha pasado también, por ejemplo, yo atendí a una chica que empezamos a charlar, a charlar, a charlar y terminó contándome que sufría violencia. Entonces de acá hicimos todo lo que podíamos y de acá la llevamos al área de la Mujer. Que ahí tienen asistente social, psicólogo y todo eso que se encargan ellos” (Entrevista N° 3).

No en todas las OE se da este tipo de interacción, ya que según el perfil de las/os agentes y del organismo, estas mediaciones pueden ser más débiles. Por el contrario, algunas OE buscan disminuir las relaciones con las áreas sociales y no circunscribir las tareas a poblaciones focalizadas, diferenciándose de la labor “asistencialista” que realizarían las áreas sociales. En estos casos, las derivaciones recibidas son experimentadas como una exigencia

que la OE no puede cumplir, y se intenta establecer una imagen neutra de los programas según la cual las/os agentes no intervienen en los procesos de inscripción y selección. El rol de la OE sería intermediar de forma puramente técnica entre los sujetos que demandan y las empresas inscriptas que solicitan determinado tipo de perfil, buscando reducir cualquier tipo de incidencia en la conexión entre oferta y demanda.

“Otras áreas de la municipalidad siempre nos demandan la posibilidad de inserción laboral de las personas más desesperadas que ellos tienen que ayudar (...) Y el problema que tenemos con las otras áreas es que nosotros no hacemos la selección, la hace la empresa, entonces nosotros podemos derivar a esa persona, pero si la empresa no la selecciona, nosotros no tenemos herramientas para brindar. (...) No es ese nuestro trabajo” (Entrevista N° 1).

Dicho en otros términos, se presenta una tensión entre las formas de concebir las funciones y el contenido de las OE ante otros actores, al menos en tres aspectos. Primero, en la definición de la intervención predominante de la OE (intermediación laboral, administración de programas y/o empleabilidad). Segundo, en el lugar de la OE en el organigrama del entramado institucional, como parte de las “áreas económicas” o de las “áreas sociales”. Tercero, la expresión de la discusión entre “racionalidad política” y “racionalidad técnica”, que se actualiza en el caso de la implementación de las políticas de empleo por las OE. Como los dos primeros aspectos ya fueron abordados anteriormente, aquí nos centraremos en el tercero.

Para Mabel Thwaites Rey (2001), la dicotomía entre política y administración es una falacia en tanto “no sólo la definición del plan de acción es una cuestión política, sino que en su ejecución –la “administración”- interviene también la “cuestión política”, torciendo, adaptando, cambiando, reformulando rumbos y estrategias” (Thwaites Rey, 2001, p. 8). Aun así, las ciencias sociales han tendido a abordar la problemática en términos antagónicos, ya sea resaltando imágenes negativas de uno u otro polo: por un lado, la imagen del funcionario

militante, asociado a prácticas clientelares y discrecionales; por el otro, la representación del/a burócrata autómatas y tecnócratas.

En las OE este dilema se diluye, ya que si bien las/os agentes se posicionan desde un rol técnico, se reconocen en mayor o menor medida como agentes políticos en el marco de un encuadre institucional. En este sentido, ponen en juego un espectro de principios axiológicos en su tarea cotidiana, ya sea la noción de justicia social, la concepción del empleo como medio para la dignidad y libertad personal, o incluso la idea de “merecimiento”. Las/os agentes ejercen el relativo poder discrecional que tienen en la administración de los programas de acuerdo a sus convicciones: negocian con otros actores, filtran demandas, asisten a los sujetos con mayores dificultades, realizan derivaciones, etc. Esto no significa que las/os agentes tomen decisiones por su cuenta, ya que su autonomía se desarrolla entre una serie de condiciones que conforman el marco que restringe (y a la vez el punto de partida que posibilita) su intervención: los lineamientos de los programas, las funciones de la OE y su ubicación en el municipio, etc.

En este sentido, incluso las/os agentes que buscan posicionarse desde una función puramente “técnica” se orientan por criterios políticos. Desde la delimitación de fronteras con otras áreas (consideradas “asistencialistas”) hasta la reafirmación del rol estratégico de las OE en el desarrollo local son formas de posicionamiento de las/os agentes, que pretenden evitar que sus intereses sean subsumidos ante demandas externas, ya sea generadas por sus colegas de otras áreas o incluso las provenientes de funcionarias/os de mayor jerarquía.

“Nosotros no somos una ayuda social, no damos ayudas sociales, no atendemos la emergencia. (...) Lo que pasa es que como tenemos recursos económicos por algunas acciones, debido a la articulación con el Ministerio, se veía como ‘Anotame en una capacitación así cobro la plata’ y nada que ver, no es ese... sí, lo podés hacer, pero no es ese el sentido. (Entrevista N° 1).

“Convengamos que Desarrollo Social brinda recursos pero pasa a ser más un asistencialismo que realmente un trabajo social. Vos capaz que vas con una necesidad de trabajo y te dan un bolsón de mercadería cada 45 días, no te sirve. Entonces por ese lado lo coordinamos. Estos programas habilitan eso, que la

inserción laboral sea por lo menos una respuesta rápida. No es mucho la plata pero es una respuesta rápida en cuanto a la necesidad de trabajo” (Entrevista N° 5).

En síntesis, el análisis de las mediaciones entre organismos intra-institucionales permite reflexionar en torno a la complejidad en la coordinación entre los actores, visualizándose distintos grados de articulación y desarticulación. A su vez, es posible advertir el papel de las/os agentes de las OE en los procesos de selección, estableciéndose mecanismos informales de derivación y filtrado de postulantes, así como momentos de negociación con empresas que influyen en la elección de los perfiles.

En este proceso, las habilidades y calificaciones laborales son tan importantes como la representación subjetiva que las/os agentes y mediadoras/es tienen sobre la empleabilidad de las personas. Además, los contactos y redes informales se vuelven centrales para el trabajo cotidiano, lo que manifiesta la relevancia de las relaciones sociales en el funcionamiento de las OE. Las/os agentes intervienen de forma activa para garantizar el éxito de los programas, ya sea a través de incidir en la selección de las/os postulantes más vulnerables, negociando y persuadiendo a las empresas, o generando vínculos porosos con otros actores institucionales; o ya sea a través de “resistir” las demandas externas, poniendo límites más rígidos entre su trabajo y el de otras áreas municipales. Durante todo el proceso, el rol técnico es orientado por los posicionamientos políticos explícitos o implícitos del agente, por lo que se desdibuja el tradicional antagonismo entre racionalidad técnica y política.

Además de establecer relaciones con sus pares del municipio, las/os agentes de la OE articulan frecuentemente con los actores provinciales y nacionales mencionados en el apartado 6.1. En estas interacciones, la distinción entre formuladoras/es y ejecutoras/es de la política cobra una dimensión central, en tanto es tal división del trabajo la que enmarca las articulaciones establecidas, debido a que la mayoría de ellas se enfocan en resolver aspectos

inmediatos en la implementación de los programas. En el caso de la interacción con la Dirección de Empleo y Capacitación Laboral, las/os agentes de las OE coinciden en valorar la comunicación directa y personalizada, a diferencia de la relación con la Agencia Territorial, que sería más burocratizada y formal.

“Cada tanto hacemos reuniones para ir salvando dudas que van surgiendo. Hay algunas también por Zoom. Y bueno, el teléfono del coordinador lo tengo todo el tiempo, así que le mando un mensaje ahí cuando necesitamos ir, tenemos dudas, porque van saliendo” (Entrevista N° 2).

“Yo, sacando lo político, yo tengo muy buena relación con el Programa Enlace, con el coordinador sobre todo, nos manejamos re bien, me tiene mucha paciencia también. Entonces en cuanto a eso no puedo decir nada” (Entrevista N° 5).

“Lo que tiene la provincia es que, por lo menos el referente que tengo, es muy bueno, muy accesible, o sea lo tengo en mi whatsapp, lo puedo llamar y le digo `che, tengo dificultades para este proyecto, decíme qué hago o cómo lo puedo resolver, es muy accesible en ese aspecto´ (Entrevista N° 4).

Se reconoce un alto nivel de articulación entre los municipios con los organismos nacionales y provinciales, advirtiéndose la comunicación fluida que las/os agentes de las OE destacan tener con la Dirección General de Empleo y Capacitación. Nuevamente, aquí se observa la relevancia de los mecanismos informales de articulación en comparación con instancias más formales: los contactos son personalizados, por whatsapp, destinados a consultas puntuales y sobre la cotidianeidad del trabajo. Las/os agentes prefieren este tipo de comunicación en detrimento de vías más formales como el uso de e-mails institucionales, valorizando el contacto directo que posibilita una mayor cercanía e inmediatez en la respuesta.

Sin embargo, se observa que las posibilidades de que exista una comunicación fluida se asocia al voluntarismo de las/os agentes más que a otros factores, por lo que cambios en la dinámica de las estructuras burocráticas (por ejemplo, nuevos/as funcionarios/as ante un cambio de gestión) inciden directamente en las formas de comunicación entre las

instituciones, así como las modalidades por las que se desarrolla tal coordinación. Las/os agentes destacan estos cambios en las diferentes gestiones, reconociendo momentos de mayor o menor dificultad para la articulación cotidiana.

Así mismo, la coordinación entre “formuladoras/es” e “implementadoras/es” se concreta principalmente ante las dudas o situaciones que aparecen en el trabajo cotidiano. No se observan espacios de trabajos interinstitucionales o mecanismos de feedback que permitan mejorar el funcionamiento de los programas o evaluar a los mismos, más allá del balance que cada organismo realiza de forma individual. En este sentido, las/os agentes municipales no participan de los procesos de evaluación de las políticas públicas, desconociendo su alcance por fuera del departamento de su incumbencia, así como teniendo escaso impacto en las modificaciones que puedan introducirse. Por otro lado, la Dirección se encarga de centralizar y monitorear las estadísticas en torno al programa, identificando fortalezas y debilidades de cada OE en la ejecución y realizando devoluciones en función de tales datos para mejorar la gestión territorial de los programas. Sin embargo, la delimitación entre formulación e implementación se presenta de forma rígida, con limitada retroalimentación entre sí. A su vez, en tanto las OE solo participan de la gestión de Enlace y Pre Enlace, no tienen incidencia alguna con las demás líneas de la Dirección, como el Programa Enlazados. Esto lleva a dificultades en la práctica cotidiana, ya que las OE desconocen información relevante como por ejemplo si las personas participantes de Enlace fueron o no traspasadas a Enlazados al finalizar el entrenamiento laboral.

Por último, entre OE de distintos municipios no se presentan formas de articulación, con excepción de reuniones eventuales promovidas por la Dirección y un grupo de whatsapp en que se encuentran las diferentes OE. La comunicación entre ellas se limita a la consulta de dudas durante la puesta en práctica de los programas o a la esporádica derivación de alguna empresa o postulante con domicilio en un departamento diferente. Las débiles interacciones

entre las OE se vinculan a la dificultad de construir una política de empleo integral en el territorio, cuestión abordada con anterioridad.

“Muy poca [relación]. Por ahí lo que hacemos es pasarle a alguna empresa el domicilio, el teléfono. Pero no, porque como son proyectos independientes no. Nos hemos encontrado en las capacitaciones, en las capacitaciones sí, nos da mucha risa porque más o menos los problemas que tenemos son los problemas de todos, normales. No presenta la planilla, no esto, no lo otro” (Entrevista N° 2).

En conclusión, se observa que el núcleo de las mediaciones institucionales es la comunicación, el conocimiento mutuo y la buena relación entre las/os agentes, en detrimento de mecanismos institucionalizados. En este sentido, se problematizan las lecturas en torno a las burocracias como actores impersonales, “sin rostro”, y que actúan meramente siguiendo lógicas técnicas. Por el contrario, las mediaciones entre instituciones implican el reconocimiento de la capacidad de las/os agentes de las OE para incidir en los distintos momentos de las políticas públicas que ejecutan, en sintonía con las teorías presentadas sobre las burocracias de calle.

#### 6.4.2. MEDIACIONES SOCIALES

Junto con los actores del campo estatal, podemos reconocer un conjunto de actores no estatales con los que las Oficinas de Empleo articulan, a los que denominamos “mediadores sociales”. Estos participan asumiendo diversos roles en el proceso de implementación de Enlace.

En primer lugar, destacan las mediaciones vinculadas con el sector empresarial y sindical. Para las OE, establecer relaciones estratégicas con sujetos y organizaciones pertenecientes a este campo es clave, ya que les permite un mejor acceso a las empresas, promocionando el Programa y conectando a las OE con nuevas unidades productivas. Destaca principalmente la figura de las/os contadoras/es o profesionales de recursos humanos. Estos cumplen la función de “porteras/os” ante las empresas: son quienes

investigan y filtran las líneas de subsidios públicos destinados al sector empresarial, así como quienes tienen la responsabilidad de las gestiones vinculadas con el personal. Especialmente en empresas grandes y/o medianas, centralizan la información concerniente a las/os empleadas/os, conocen la documentación pertinente, manejan la burocracia de AFIP, diagnostican la necesidad de nuevos perfiles y llevan adelante los procesos de selección. Incluso, son los actores con quienes las OE continúan el contacto una vez iniciado los entrenamientos, principalmente para lo que respecta al control de la asistencia y de los pagos de las/os participantes.

“Hay muchos en la parte de recursos humanos que empiezan a agarrar distintas empresas y ellos mismos... o sea manejamos una persona que maneja cinco, seis empresas. Y ellos nos van trayendo las empresas a nosotros” (Entrevista N° 3).

“Porque provincia lanza esto, y muy por sugerencia también de los equipos técnicos que les dijimos, bueno, a través de ATM tenemos que llegar a los contadores, son los contadores los que manejan los papeles de las empresas, por favor, infórmenlos. Y bueno, así lo hicieron, y ahora todo el mundo sabe” (Entrevista N° 1).

En segundo lugar, aunque con menor frecuencia, las OE buscan vincularse con las cámaras empresariales y sindicatos existentes en cada departamento. En tanto estos reúnen a varias empresas de una misma actividad, son actores clave para la difusión del Programa y el reclutamiento de nuevas empresas. Al igual que con las/os contadoras/es y encargadas/os de recursos humanos, estas organizaciones pueden funcionar como porteras para atraer nuevas ofertas que destinar a las/os postulantes. Aun así, las/os agentes de las OE remarcan que, a pesar de considerar fundamental la existencia de este tipo de articulaciones para fortalecer las políticas de empleo, la escasez de recurso humano con el que cuentan les impide desarrollar una estrategia sostenida de coordinación con estos actores, por lo que la tarea es delegada principalmente en los organismos formuladores de los programas, como la Dirección General de Empleo y Capacitación.

Por otro lado, con respecto a los sindicatos, el vínculo que puede establecerse está mediado en gran parte por las pertenencias políticas y la capacidad de vehicular alianzas partidarias. Así mismo, la relación entre la provincia y los sindicatos puede ser dilemática, ya que en ocasiones exige dirimir conflictos de intereses. La tensión mencionada anteriormente entre racionalidad política y racionalidad técnica vuelve a expresarse aquí: las/os agentes buscan poner un “alto” a la intromisión de actores externos que puedan responder a lógicas diferentes con respecto a los programas. En este sentido, las/os informantes de la Dirección plantean que, al momento de iniciar Enlace y Enlazados, ocurrieron conflictos con determinados sindicatos –particularmente aquellos vinculados a trabajos manuales no calificados– ya que estos veían a los programas como una forma de registrar a las personas que ya se encontraban trabajando en el rubro de forma informal, quienes tendrían ganado el “derecho de piso” en comparación con nuevas/os postulantes; concepción que atentaba contra la visión que la Dirección tenía sobre los objetivos de las políticas implementadas.

“Mi idea era hacer contacto con la Cámara de Comercio, con el sindicato de los metalúrgicos, me piden muchos metalúrgicos, entonces hablar con ellos ese tema, de dónde podemos sacar gente. Y no me acuerdo qué otro sindicato así fuerte, pero no, quedó trunco. Igual eso lo hace mucho la provincia y el Ministerio. Ellos hacen eso. Ellos promocionan el programa, y piden las empresas a los sindicatos para hacer los proyectos. Pero nosotros no. Yo creo que otros municipios sí, yo creo que lo deben hacer, en ese sentido estamos medio para atrás” (Entrevista N° 4).

“Nos hemos vinculado con algunos sindicatos, porque los sindicatos en algún momento tuvieron un rol muy activo como agentes capacitadores (...) Sindicatos de Mantenimientos de Edificios, de Aguas, Gaseosas y afines... Los mismos trabajadores de hotelería. Pero no es algo que hemos mantenido” (Entrevista N° 1).

“Tuvimos contacto, con Enlace, hemos tenido contacto con muchos sindicatos y cámara, sobre todo cámaras de comercio. Por ejemplo, la que está en Ciudad... que no me acuerdo cómo se llama ahora. Núclea varias empresas de la Arístides, no me acuerdo cómo se llama esa cámara [Cámara Empresarial de Comercio Mendoza]. Hay varias cámaras de comercio, donde siempre les he bienvenido, porque ellos también tienen forma de llevarle, de trasladarse a sus asociados, `che, existe este programa de entrenamiento´ (...) Para promocionar el programa

y saber que la gente te va a demandar algo. Es una ayuda si se quiere esto. Pero donde más tuvimos problemas fue por ejemplo con algunos sectores de trabajo, como por ejemplo de la industria de la construcción” (Entrevista N° 6).

Finalmente aparecen las consultoras, que cumplen también un rol de difusión pero que sobre todo se encargan del proceso de búsqueda y selección de los perfiles laborales demandados por la empresa. Para las consultoras, los programas de empleo como Enlace son una opción valiosa para ofrecer a sus clientes, mientras que a las OE les facilita el acceso a empresas con las que no tenían contacto previo, así como captar perfiles de postulantes que no suelen acercarse habitualmente a demandar trabajo al municipio. Por otro lado, las consultoras pueden ser también contratadas directamente por las empresas para llevar adelante la gestión de los programas, encargándose de todos los procesos administrativos correspondientes y de la interacción con la OE.

“Yo le paso los perfiles, ellos van entrevistando y me pasan las empresas. Yo les armo los anexos, los formularios, y ellos se los transmiten. Ellos también usan obviamente todas las personas que se han ido a anotar a la consulta, según los perfiles. La otra vez me pedían, no sé, periodistas, no, no tengo periodistas acá. Estudiante de periodismo. No, imposible... (...) Sí, muy específico no. Pero sí, hemos tenido mucho contacto. Ellos traen las empresas, yo les paso los perfiles y yo les armo los formularios, no dejo que ellos me intervengan en mis procesos, yo les armo los formularios, les hago los convenios y después subo todo a provincia” (Entrevista N° 4).

“Las consultoras sí participan mucho de Enlace, porque qué hacen las consultoras... Las empresas saben que el programa es gratuito. Que vos podés ir a la Oficina de Empleo, que es como una consultora del Estado, que te van a poder apoyar a vos a hacer el proyecto, buscar el perfil, todo. Hay empresas que dicen, por decisión propia, `yo no tengo tiempo, le voy a pagar a una persona para que me lo haga´. Ahí entran las consultoras. La consultora gestiona todo con la Oficina de Empleo. Pero ellos cobran el servicio. Bueno, el programa no cobra nada, vos lo podés hacer con la Oficina de Empleo” (Entrevista N° 6).

En los casos mencionados anteriormente, se observa que el rol de las mediaciones empresariales y sindicales es fundamentalmente adscrito a la difusión de Enlace y el reclutamiento de empresas, tareas que si bien las OE consideran como parte de sus funciones,

se ven limitadas a ejercerlas satisfactoriamente debido a la escasez de personal con que cuentan. Esto no significa que las OE no emprendan acciones de difusión, por el contrario, continúan siendo las principales responsables de la promoción de los programas y el reclutamiento de empresas, para lo cual utilizan diversas herramientas: operativos territoriales, visitas a empresas, los cursos de formación laboral brindados, “salir a la calle a hablar con las/os vecinas/os”, publicidad por páginas web institucionales y por las cuentas de Instagram, Facebook y/o Twitter de cada OE. En todos los casos, se reconoce que es la promoción “boca a boca”, especialmente la que es realizada de forma informal por las personas y las empresas participantes que obtuvieron buenos resultados con los programas, la que genera mayor éxito en la difusión. Sin embargo, se reconoce que los actores como sindicatos, cámaras empresariales y consultoras llegan para reemplazar un nicho que las OE no alcanzan a cubrir, teniendo mayor acceso a redes de empresas a las cuales la OE no logra llegar.

Estas mediaciones invitan a reflexionar en torno a las relaciones entre el Estado y otros actores no estatales. Durante la formulación de las políticas, es posible prever el involucramiento de ciertos actores, aunque durante el proceso de ejecución pueden aparecer nuevos actores imprevistos, como el caso aludido de las consultoras. A su vez, cada actor mantiene intereses propios, los cuales funcionan ya sea como facilitadores u obstaculizadores del cumplimiento de los objetivos diseñados por la política pública.

Por último, es posible destacar otros dos actores que aparecen como mediadores de distintos momentos del programa Enlace, esta vez no como difusores o reclutadores, sino con otras funciones asignadas directamente desde la Dirección General de Empleo y Capacitación. En primer lugar, la empresa Mendoza Fiduciaria Sociedad Anónima, encargada de la administración del presupuesto con el que se ejecutan los programas de empleo. En segundo lugar, el Servicio de Empleo AMIA, organización que funciona como una consultora

privada y que desarrolló el software de la Red Provincial de Empleo. La plataforma permite gestionar el proceso de búsqueda y selección de personal, creando una base de datos de las personas inscriptas y posibilitando herramientas de filtrado y administración de los perfiles cargados.

#### 6.4.3. MEDIACIONES TÉCNICAS

Para finalizar, abordaremos el papel de las mediaciones técnicas en el proceso de implementación de Enlace. Durante la gestión del Programa, es posible identificar cuatro elementos que median diferentes fases de la política pública: la plataforma de la Red Provincial de Empleo, las bases de datos internas de las Oficinas de Empleo, los proyectos de entrenamiento y la documentación digital, y por último, las cuentas bancarias. Describiremos cada uno de estos elementos para luego reflexionar en torno a los procesos de digitalización de las políticas públicas y las modificaciones en la relación Estado-ciudadanía.

En primer lugar, la puerta de acceso para las personas a Enlace es la plataforma de la Red Provincial de Empleo, software que como ya se mencionó fue desarrollado por el Servicio de Empleo de AMIA, y al cual la Dirección instrumentó a partir del convenio con tal organización. Esta plataforma permite la inscripción de las/os postulantes, a través de la carga de sus currículum vitae, así como la búsqueda y postulación a los puestos de entrenamiento. A partir de esta carga, las OE luego realizan el trabajo de filtrar la base de datos, identificar a las/os posibles postulantes y derivar sus contactos a las empresas para que lleven adelante el proceso de selección correspondiente.

La inscripción a la plataforma es realizada de forma autónoma por los sujetos interesados. Debido a esto, las OE reconocen que en muchos casos se dan errores de carga, en tanto el manejo de la plataforma exige un mínimo de conocimientos informáticos que no todos los sujetos poseerían, así como también familiarizarse con el manejo específico de la

plataforma. De igual modo, el acceso a Internet y a dispositivos desde los cuales inscribirse no es universal para todas/os las personas. Estas desigualdades en el acceso y en el nivel de alfabetización digital conllevan desventajas para algunas personas en la inscripción a los programas. La coexistencia de una plataforma para las políticas de la Dirección y otra para las prestaciones del MTEySS dificulta la situación para estas personas, en tanto ambas se superponen y las diferencias entre uno y otro organismo no son necesariamente transparentes para las/os ciudadanas/os que desconocen las estructuras burocráticas en los diferentes niveles estatales.

Para subsanar estas desventajas, las/os agentes de las OE cumplen un rol central, ya que se ponen a disposición de las personas para ayudarlas con la inscripción, canalizar consultas e incluso ofrecer los dispositivos tecnológicos de la OE para garantizar el acceso efectivo a las plataformas. Así mismo, generan mecanismos para facilitar el proceso de postulación, como la publicación de las ofertas de las empresas en las redes sociales de cada OE, en tanto la búsqueda en la plataforma no es sencilla de realizar para todos los sujetos. Aun así, la posibilidad de asesorar y brindar asistencia en estas situaciones es una decisión particular del/a agente y de la OE, por lo que no se observa en todos los casos entrevistados.

“Esa es una de las cuestiones que me pasa a mí muy seguido con los entrenamientos, cuando la persona no se carga bien. Entonces qué hacemos nosotros, tratamos de brindarle un poco más de asistencia, entonces los voy citando, uno por uno, abrimos el usuario acá y lo vamos completando (...) Cuando ya nos hacen una consulta que no se la resolvemos por teléfono, `bueno, acércate, traéte tu usuario y contraseña, lo abrimos en la compu y lo vamos completando`” (Entrevista N° 4).

“Las personas que ya se cargaron en Enlace saben que ya se pueden buscar... son muy pocas las personas que saben manejarse dentro de la plataforma de AMIA, muy, muy pocas. ¿La mayoría cómo se postula? Nosotros apenas cargamos el perfil en AMIA hacemos un canva de difusión donde ponemos las características del puesto, en nuestras redes sociales. Entonces ahí la gente “ay, me interesa esto, cumplo con los requisitos” y nos escriben” (Entrevista N° 1).

“En el caso de las personas, vos te logués, con tu DNI, y vas a poner todo tu currículum de manera online, toda la información. Eso lo podés hacer desde tu casa, desde el celular, desde cualquier lugar, pero también, al estar vinculados con las Oficinas de Empleo, todas aquellas personas que no tienen conectividad o que no están relacionadas por ahí con la herramienta informática de completar un currículum online, pueden tener el asesoramiento de la Oficina de Empleo” (Entrevista N° 8).

Otro mecanismo que las OE utilizan para facilitar el acceso a los programas es la creación de bases de datos internas. Estas, además de cumplir el rol de gestión y evaluación estadística, les permiten realizar un primer filtro más rápido y efectivo en los perfiles buscados. Las bases de datos internas permiten centralizar la información de forma más manejable para las/os agentes de las OE, así como aplicar criterios de pre-selección internos con las/os postulantes. Al “saltarse” el uso exclusivo de la plataforma oficial e introducir sistemas de gestión propios, las OE ajustan los mecanismos de la política pública y los adaptan a su trabajo cotidiano. Estas bases de datos también son una forma de priorizar a aquellas personas que acuden personalmente a la OE, así como a los perfiles que son derivados por mediadores institucionales.

“Después nosotros tenemos acá, lo hemos implementado ahora porque hay gente que viene y busca mucho, y la plataforma que tenemos tiene un millón y medio de personas. Entonces si vos venís y yo te quiero dar una mano, después para encontrarte tenemos que tener una iluminación. Entonces directamente lo que hacemos es la gente que está interesada, le decimos anotate, una vez que te anotás nos llamás y nos avisás que te anotaste. Porque hay gente que te dice sí, sí, sí y no se anota. Entonces cuando nos llaman, nosotros en la plataforma podemos ver si ya se cargó o no. Una vez que se cargó lo anotamos en un cuaderno que tenemos que es como prioridad. Entonces toda esa gente que realmente está interesada, lo vamos filtrando de ahí. ¿Por qué? Porque es una plataforma vieja y tenés gente de montones de lugares y años que lleva, entonces por ahí filtrás gente que ya se recibió, que ya fue papá, que sé yo, cualquier cosa. Entonces nos es más fácil buscar por ahí, primero buscamos ahí, si nos falta gente nos metemos a la plataforma y seguimos buscando por ahí” (Entrevista N° 3).

Una vez concluido el proceso de inscripción y selección, inicia la presentación del proyecto del entrenamiento. El proyecto es un formulario presentado por la Oficina de Empleo ante la Dirección General de Empleo y Capacitación, organismo encargado de su

aprobación. El formulario, además de los datos correspondientes a la empresa participante y a las personas que comenzarán el entrenamiento, requiere adjuntar la documentación solicitada y las declaraciones juradas de las partes con los días y horarios de entrenamiento, así como la aceptación de los términos y condiciones del Programa, el seguro de accidentes personales y el Plan Médico Obligatorio. La aprobación del proyecto es el requisito final para el inicio de los entrenamientos.

Si bien podría parecer un proceso burocrático simple, para las/os agentes de las OE construir los proyectos se representa más bien como un “trabajo artesanal”. Reunir la documentación en tiempo y forma implica vincularse con las/os participantes, mantener comunicación permanente, asesorar sobre los trámites, e incluso encargarse de la gestión de los mismos. Las/os agentes de las OE han acumulado, a lo largo de su labor, un conocimiento práctico en torno a los sistemas de AFIP y ANSES, así como de los entramados de la burocracia municipal, que ponen en juego para efectivizar la presentación de la documentación, aun cuando esto esté por fuera de sus incumbencias formales.

Por otro lado, la pandemia modificó la forma en que las OE realizan la tarea administrativa cotidiana. En el contexto de aislamiento y distanciamiento social, las/os agentes –al igual que la mayoría de organismos estatales– tuvieron que implementar herramientas digitales en su trabajo cotidiano, reemplazar la ventanilla física por el “mostrador digital” (Arcidiácono y Perelmiter, 2022, p. 76). En el caso de las OE del Gran Mendoza, estas prácticas no desaparecieron con el levantamiento progresivo de las restricciones sanitarias, sino que fueron incorporadas en términos de capacidades en su trabajo cotidiano, como forma de mejorar el acceso de la ciudadanía a los servicios de las OE.

“No es difícil el proceso, pero por ahí al estar vinculado con gente, te demorás más. Tengo empresas que son rapidísimas, tengo empresas que son muy chiquitas y no tienen esos conocimientos, entonces las tenés que estar guiando en todo. Entonces les decís ‘che, mandáme la inscripción de AFIP’, ‘no, no sé cuál es’, ‘bueno, pásame tu CUIT, yo la bajo’ (Entrevista N° 4).

“En el proceso que hacemos nosotros por ahí nos dicen `che estoy sorprendido con el acompañamiento que haces, de contestarnos los mensajes, de recibirnos, trabajar todo digitalizado´. Me mandan todo en PDF, no en papel. Entonces me dicen `mira, hay otras áreas del municipio que todavía hay que ir hasta allá´, entonces yo hago todo digital le digo, `mandame todo, todo digital, después te mando el convenio, ustedes imprimen, firman y me lo mandan así escaneado´. (...) Es una de las mejores devoluciones que he tenido en ese aspecto, la forma del acompañamiento, que estamos todo el tiempo ahí, ayudándolos a hacer el proyecto, y el tema de la forma en qué hacemos la implementación del programa. Esa es una buena referencia que he tenido de varias empresas, que les ha sorprendido eso, que trabajemos digital. No sé, para mí que el municipio en otras áreas por ahí siguen en el papel. (...) Antes sí trabajábamos todo en papel y después esas cuestiones pequeñas las fui cambiando con la pandemia y las dejamos instalada. Nos dimos cuenta de que dan buen resultado. No tiene sentido, primero que me venga a traer la documentación, después que me venga a traer la documentación del pasante, si me podés pasar todo digital, por Whatsaap o por correo” (Entrevista N° 4).

En último lugar, mencionamos las mediaciones con el sistema bancario. Tradicionalmente las políticas del MTEySS como Fomentar Empleo (así como las demás prestaciones del Ministerio de Desarrollo Social o ANSES) se han gestionado a través del Banco Nación, ya sea que el aporte económico sea depositado por ventanilla o a través de una tarjeta de débito. En este último caso, la distribución de las tarjetas depende principalmente de Correo Argentino. Este método para el cobro de los programas es frecuentemente criticado en dos aspectos: la demora en la distribución de las tarjetas de débito y la incompatibilidad de las cuentas creadas por los programas nacionales con otras prestaciones y/o ingresos, ya que son restringidas. En la práctica, las personas no pueden tener acceso a Home Banking o recibir transferencias ajenas a las prestaciones nacionales.

Por el contrario, para el cobro de Enlace, las personas deben ser titulares de una cuenta de CBU en alguna entidad bancaria de su elección. Esto reduciría las desventajas mencionadas anteriormente que presenta Fomentar Empleo respecto al cobro, e introduciría un componente de autonomía en el sujeto destinatario al decidir el banco en que desea tener su cuenta, utilizar una cuenta ya existente, y con eso acceder a los beneficios y canales

virtuales en igualdad de condiciones que otras/os clientes. Aun así, el acceso al sistema bancario no es igualmente sencillo para todos los sujetos, en especial para quienes nunca tuvieron anteriormente una cuenta y desconocen los procedimientos para realizar tal gestión. En estos casos, las/os agentes de las OE nuevamente intervienen, asesorando a la persona, recomendando entidades bancarias, gestionando documentación como constancia de CUIT/CUIL o incluso proponiendo el uso de bancos digitales (Banco del Sol y Brubank), con el objetivo de garantizar el acceso al Programa en aquellas situaciones en que lo digital se presenta como una desventaja más que una fortaleza.

El examen de las mediaciones técnicas en los diferentes momentos de implementación del Programa Enlace permite reflexionar sobre la introducción de las tecnologías en la administración pública, temática que se encuentra en el centro de la discusión actual en los estudios sobre las políticas públicas y la gestión pública, pero cuyo abordaje se encuentra vacante en el campo del Trabajo Social. Para algunas perspectivas, la digitalización de los procesos de gobierno –Gobierno Electrónico o Gobierno Digital– permite reducir la burocracia y agilizar los procesos de la administración pública (Rodríguez-Román, 2021). En el libro “El fin del trámite eterno”, publicado por especialistas del BID, se señala que reemplazar los trámites presenciales por canales virtuales posibilita una mayor rapidez en la gestión, menor costo económico y limita las discrecionalidades que pueden derivar en corrupción (Roseth, Reyes y Santiso, 2018).

No obstante, perspectivas críticas advierten sobre los peligros de confiar ingenuamente en que la digitalización solucionará todos los problemas de acceso ciudadano a los servicios públicos. Oscar Oszlak elaboró un profundo debate en torno a este problema en su trabajo “El Estado en la era exponencial”. El autor expone los riesgos de esta actitud acrítica, en tanto la tecnología puede ser utilizada también como una herramienta para el poder y la dominación (Oszlak, 2020), idea también presente décadas atrás en Langdon

Winner (1980), quien planteó que las tecnologías no están exentas de política e ideología, polemizando con las concepciones que analizan a estos dispositivos como si estuviesen dotados de neutralidad.

El reciente trabajo de Arcidiácono y Perelmiter (2022) sobre la implementación del IFE durante la pandemia sigue también esta misma dirección. Las autoras afirman que la “digitalización de las políticas sociales no solo no reemplaza las mediaciones sociales y estatales en el nivel capilar, sino que, por el contrario, les genera nuevos roles y actividades, y las vincula de nuevas maneras entre sí” (Arcidiácono y Perelmiter, 2022, p. 61). Es decir que, ante la realización de un trámite exclusivamente virtual como la inscripción al IFE, una multiplicidad de mediadores interactuó con la ciudadanía, convirtiendo al “mostrador digital” en un “nuevo espacio de interacción burocrática y política” (p. 71). En esta misma línea, Daniel y Heredia (2022) analizan las “modalidades virtuales de gestión” durante la pandemia y la interacción entre beneficiarias/os de las políticas y las plataformas tecnológicas instrumentadas.

En diálogo con las perspectivas presentadas, es posible reflexionar en torno a las implicancias de las mediaciones técnicas involucradas en el Programa Enlace. Primero, se observa que la incorporación de procesos digitales no suple la participación de las/os agentes burocráticas/os en la inscripción, selección y gestión del Programa, por el contrario, estos reeditan sus roles incorporando un conjunto de funciones destinadas a garantizar el acceso efectivo a la política pública. De esta forma, las/os agentes asesoran, gestionan documentación, generan claves y usuarios, ponen a disposición los dispositivos tecnológicos de su lugar de trabajo, etc. Estas acciones, aunque en un marco de informalidad, hacen parte de la conformación del “espacio de interacción burocrática”, o dicho de otro modo del encuentro personalizado entre ciudadana/o y política pública, mediado por el agente. En este sentido, lejos de burocracias impersonales, en los que las/os agentes son gestoras/es sin rostro

ni nombre, la aproximación a los programas de empleo se experimenta como una relación “uno a uno”.

Segundo, no en todos los casos se da este tipo de encuentros, ya que en el acceso a la tecnología, y por lo tanto a las políticas públicas que dependen de ella, no todas/os las/os ciudadanas/os se encuentran en el mismo punto de partida. En los países de América Latina, la brecha digital en la posesión de dispositivos e internet, pero también en el grado de alfabetización digital, acarrear dificultades para extender las iniciativas de gobierno electrónico a toda la ciudadanía, en tanto persisten desigualdades sociales con respecto al uso de la tecnología. Roseth, Reyes y Santiso (2018) observaron que en la región los trámites virtuales son mayormente realizados por las personas con mayores niveles de ingreso y escolaridad. Así mismo, señalan que perduran brechas en materia de identificación digital, conectividad, alfabetización digital y bancarización, lo que limita las posibilidades universales de acceso.

Sin lugar a dudas, la pandemia implicó un antes y un después en materia de digitalización. En pleno aislamiento social, “la conectividad apareció como un derecho de intermediación para poder acceder a otros derechos y a dimensiones de bienestar” (Assusa y Kessler, 2020, p. 46). Sin embargo, esto permaneció simplemente como una cuestión coyuntural: post-pandemia la accesibilidad a Internet sigue siendo clave para el acceso de la ciudadanía a las políticas públicas. El proceso de digitalización continúa creciendo y se presenta como irreversible. El Estado y sus agentes tienen la oportunidad de aprovechar las capacidades instaladas en la pandemia, así como generar nuevas capacidades que promuevan las ventajas de la digitalización para lograr una mayor eficacia en la implementación de las políticas públicas, sin perder de vista las inequidades y discrecionalidades presentes en el acceso a la conectividad. En este proceso, las/os agentes burocráticas/os continúan cumpliendo un rol clave en la mediación entre Estado y ciudadanía.



## CONCLUSIONES

Este trabajo de investigación buscó aportar a la comprensión sobre la territorialización de las políticas públicas por parte de las burocracias estatales, a través del caso de un programa de empleo lanzado en pleno contexto de emergencia sanitaria en la provincia de Mendoza. Para esto, se procuró indagar en las perspectivas de las/os agentes burocráticas/os encargadas/os de su implementación, pertenecientes a las OE de los municipios del Gran Mendoza.

De esta manera, la tesis se inscribió en la intersección entre dos campos de interés para las distintas disciplinas de las Ciencias Sociales. Por un lado, los modos en que el Estado interviene ante las problemáticas sociales mediante un complejo entramado de políticas públicas, haciendo hincapié en las políticas de empleo en cuanto mecanismos específicos de regulación del empleo e intermediación entre la oferta y demanda laboral. Por otro lado, las formas en que tales políticas públicas son implementadas por las burocracias estatales y, en particular, el rol de las burocracias de calle, es decir de aquellas/os agentes territoriales que conforman el punto de encuentro entre el Estado y la ciudadanía.

Desde las perspectivas teóricas presentadas, el Estado no conforma una entelequia homogénea, neutral o superior a la sociedad, por el contrario, está teñido de relaciones sociales, conflictos e intereses divergentes. De esta forma, es necesario leer al Estado en movimiento, examinando sus organismos, agentes y prácticas en distintos niveles de la organización estatal. Así mismo, las políticas públicas, en la medida en que cristalizan el accionar del Estado, están dotadas de significados que construyen a los sujetos y problemas de intervención desde determinados lugares, y generan efectos materiales y simbólicos en las

subjetividades de las personas, grupos y organizaciones. En este complejo campo social, las/os agentes burocráticas/os generan relaciones con otros actores, interpretan los contenidos de las políticas públicas y ajustan su implementación ya sea para garantizar su éxito o para propender hacia su fracaso.

Desde este marco, para analizar la territorialización del Programa Enlace, se elaboraron cuatro objetivos específicos a fin de examinar las distintas dimensiones del proceso. En primer lugar, se observó que el lanzamiento del Programa estuvo ligado a la creación de la Dirección General de Empleo y Capacitación. El desarrollo de este organismo y sus líneas programáticas se debió a la puesta en agenda por el gobierno provincial de la relevancia de la implementación de políticas de empleo que complementarían (y disputarían) a las políticas nacionales del MTEySS, decisión motivada en parte por los resultados de las elecciones presidenciales del año 2019. Para el funcionamiento del Programa, la Dirección instrumentó a las Oficinas de Empleo municipales, las cuales poseen características heterogéneas entre sí, y les asignó la gestión territorial de Enlace. Las OE se convirtieron en intermediarias de este programa, sumándolo a las herramientas nacionales ya existentes, en un contexto de distanciamiento social provocado por la pandemia de Covid-19. Este proceso implicó la diversificación del escenario de actores estatales involucrados en la política de empleo en la provincia, así como la multiplicación de programas y prestaciones destinados a la capacitación, entrenamiento e inserción laboral.

En segundo lugar, se observó que el Programa Enlace, al igual que otras políticas de empleo, se basa en la concepción de una trayectoria ideal por la cual el sujeto debería atravesar para lograr la obtención de un empleo formal: la tríada capacitación-entrenamiento-inserción. La noción de empleabilidad se vuelve fundamental para comprender los sentidos del Programa, en tanto ilustra el pasaje desde la “inempleabilidad” a convertirse en un/a trabajador/a en un empleo “genuino”. Este tránsito requiere de la adquisición de habilidades y

actitudes adecuadas para al mundo del trabajo, lo cual constituye la meta de las acciones de entrenamiento laboral como Enlace. Por otra parte, se advirtió que la existencia de programas provinciales conlleva su comparación con las prestaciones disponibles a nivel nacional, gestionadas por el MTEySS. Las/os agentes destacan que, más allá de las superposiciones a nivel administrativo, las políticas se complementan en virtud de la población a la que se dirigen. En tal complementariedad, los programas nacionales y provinciales se contrastan en función de la dicotomía universalidad-focalización. Por último, se destacaron las dificultades que atraviesan las Oficinas de Empleo para desarrollar políticas de empleo integrales, que tiendan al desarrollo local de sus territorios.

En tercer lugar, se apuntó la heterogeneidad en los perfiles de los sujetos y empresas participantes de Enlace, como también las representaciones que las/os agentes portan sobre estos. Asimismo, en las relaciones que las Oficinas de Empleo establecen con estos actores para el cumplimiento del Programa, se desenvuelven un conjunto de prácticas de asesoramiento, intermediación, negociación, persuasión e incluso omisión que las/os agentes desarrollan. Estas prácticas, microscópicas y cotidianas, permiten comprender los principios de justicia pragmáticos que las burocracias de calle instrumentan durante la implementación de las políticas públicas. Por otra parte, se observó la complejidad de la construcción de sentidos en las políticas públicas, a través del análisis del significado que la asistencia, el dinero y la certificación adquieren para los actores involucrados.

Finalmente, las Oficinas de Empleo establecen vínculos con otros actores estatales y no estatales que funcionan como “mediadores” en los procesos de implementación de los programas. Estos actores cumplen diversos roles en las etapas de difusión, inscripción, selección y gestión del Programa, aun cuando tales tareas se lleven a cabo de forma informal. Estos vínculos posicionan a las Oficinas de Empleo como organismos relevantes en las redes institucionales y sociales, incluso aunque según el perfil de cada una puedan tender a

restringir o a favorecer las relaciones con determinados actores. Así mismo, se incluyó el examen de las mediaciones técnicas, en particular de aquellas tecnologías que intervienen en el Programa, en la medida en que la digitalización de las políticas públicas se ha convertido en una temática de interés para la investigación social. En el marco del caso estudiado, la conectividad aparece tanto como facilitador o como obstaculizador del acceso, sin reemplazar el rol mediador de las/os agentes burocráticas/os.

De los temas desarrollados durante el presente trabajo, se desprende la certeza en torno a la complejidad que conllevan los procesos de formulación e implementación de las políticas de empleo, la multiplicidad de actores implicados y la heterogeneidad de sus sentidos y prácticas. Por otro lado, en el análisis de las/os agentes, se observó la manera en que estos influyen en la implementación de los programas, intermediando en las distintas etapas del proceso y utilizando diversas estrategias informales de difusión, selección, reclutamiento, conciliación, negociación, etc.

La investigación cualitativa posibilitó comprender los sentidos y prácticas de las/os agentes, procurando acceder a sus esquemas de interpretación y rechazando posiciones mecanicistas o racionalistas sobre los sujetos de la acción. Como plantea Mabel Thwaites Rey: “Por eso es importante resituar la cuestión de la burocracia. En primer lugar, la burocracia no vive al margen de la sociedad, sino que es una parte de ella, de donde sus bondades y deméritos, sus aciertos y errores, están atravesados por los conflictos que la sociedad se plantea y le plantea para que resuelva en cada momento histórico” (Thwaites Rey, 2011, p. 8).

A partir de lo mencionado, interesa enunciar algunas consideraciones generales que se señalan como relevantes para el debate aquí expresado.

Primero, si bien durante esta tesis se ha insistido en el rol predominante del Estado en la dirección de la política de empleo, es importante subrayar los límites que este encuentra

para la generación de oferta y demanda laboral. Vale retomar la perspectiva de “el Estado en la sociedad”, la cual “se centra en las interacciones cargadas de conflictos de múltiples conjuntos de directrices, formales e informales, que establecen cómo actuar y que son promovidas por diferentes agrupaciones de la sociedad” (Migdal, 2011, p. 27). Dicho de otro modo, la esfera estatal no es autónoma del mercado y de la sociedad, sino que se encuentra directamente involucrada en las pujas contemporáneas de los sectores hegemónicos del capital. Como se ha mencionado anteriormente, las políticas de empleo difícilmente pueden superar las rigideces del mercado de trabajo, especialmente en contextos de recesión. Asimismo, la consolidación de bloques económicos y sociales de poder restringe la capacidad de intervención estatal, mientras que la persistencia de la ideología neoliberal en la sociedad incide en su construcción de legitimidad.

Inmerso en la correlación de fuerzas, el Estado no se posiciona de forma neutra y sus políticas asumen orientaciones en torno a los modelos de sociedad en pugna. Sin dudas, el lugar que las políticas de empleo asumen en tales disputas presenta contradicciones, debido a que, por un lado, representan la decisión del Estado de intervenir en la problemática contemporánea de empleo para reducir la desocupación e informalidad, pero, a la inversa, pueden interpretarse como síntomas del retroceso del bienestar en la región y el avance de procesos de flexibilización y precarización laboral legitimados por el Estado. Expresado en otros términos, ¿los programas de empleo generan empleo auténtico o reproducen la informalidad?

Más allá de este debate, es posible afirmar que existe un consenso político y social en torno a la empleabilidad como meta: décadas de políticas de empleo orientadas por ese objetivo indican que es una temática presente y relevante en la agenda pública. Esto implica a su vez cierto acuerdo con respecto al diagnóstico inicial: el Estado debe intervenir para mejorar las condiciones de empleabilidad de sujetos que, ya sea por las mutaciones del

mercado laboral o por la pérdida de los valores inherentes a la “cultura del trabajo”, presentan cada vez mayores dificultades para ingresar a empleos genuinos. Desde el ámbito académico, en particular en las Ciencias Sociales, surgen miradas críticas señalando que el foco en la empleabilidad desdibuja las condiciones macroeconómicas en tanto generadoras de restricciones a la creación de empleo. Otras perspectivas señalan el impacto de estas políticas en la subjetividad de las personas, habilitando la incertidumbre como estado permanente y socavando los soportes de seguridad individual y social otorgados por el trabajo en la sociedad salarial.

Continuando con la temática de la empleabilidad, cabría preguntarse, ¿qué tipo de perfiles y habilidades se fomenta construir desde Enlace y otros programas de empleo? Es interesante destacar que el discurso dominante señala de forma vehemente las “metamorfosis” del mundo del empleo que, producto de la globalización y la revolución tecnológica, avanza de manera inexorable a la digitalización, flexibilidad, modalidades de home-office así como la reducción de jornadas laborales y de tareas rutinarias que serían cada vez más robotizadas. Sin embargo, esta gran transformación difícilmente se ve reflejada en los puestos y lugares de entrenamiento a los cuales acceden las/os participantes de Enlace, ya que en su mayoría se trata de trabajos no calificados en los que continúan privilegiándose las actitudes ligadas al empleo asalariado formal clásico: horarios de entrada y salida delimitados, asistencia estricta, relaciones verticales con superiores/as, etc. Para los sujetos, la exigencia es doble: por un lado, deben acostumbrarse a la flexibilidad, ser autónomas/os y mostrar proactividad, por el otro, deben ajustarse a las reglas del empleo clásico y a sus métodos disciplinarios. En este sentido, es posible problematizar la noción de empleabilidad como dada u obvia para pasar a preguntarnos: ¿Hay una sola forma de empleabilidad? ¿A qué tipo de empleabilidad apuntan los programas de empleo? ¿En qué medida reproducen las asimetrías sociales preexistentes?

Pese a los cuestionamientos señalados, los programas de empleo como Enlace tienen el potencial de contribuir al desarrollo local, alentando la articulación entre el Estado y el sector privado para la promoción de inserción laboral. A su vez, al conformarse un “paraguas” de prestaciones, habilita la posibilidad de generar procesos de continuidad en los sujetos, que les permitan capitalizar los programas existentes en función de sus trayectorias laborales. Finalmente, la complementariedad entre políticas de empleo en función de la población destinataria permite reflexionar en torno a la articulación entre universalización y focalización en los armados de políticas públicas, superando las lecturas dicotómicas que han primado en las Ciencias Sociales.

En este punto, es necesario particularizar las reflexiones hacia el campo del Trabajo Social, disciplina cuyo interés en las políticas públicas y en la intervención en lo social es constitutivo. Con respecto a esto, se consideran tres aportes en términos de contribuciones a las discusiones del campo, a partir del diálogo con los resultados de la presente tesis.

Primero, durante el desarrollo de esta investigación se ha detectado la persistencia de posiciones dicotómicas entre las políticas de empleo y las políticas sociales (reducidas al campo asistencial). Esta dualidad se reproduce en la especialización de las burocracias, en los diseños de las políticas públicas y en las perspectivas de las/os agentes estatales. Para el Trabajo Social, la contraposición entre ambos campos de políticas no es una novedad: históricamente, la profesión se desarrolló en la separación entre lo económico y lo social, quedando el Trabajo Social ligado a la intervención en las manifestaciones de la cuestión social. El Movimiento de Reconceptualización marcó un hito a nivel disciplinar en el cuestionamiento a tal escisión, aunque la crítica permaneció en el plano teórico con escasa repercusión en el ejercicio profesional. Actualmente la discusión recobra fuerza, bajo la premisa de que los derechos sociales no pueden ser garantizados de forma aislada de los derechos económicos. En este marco, el Trabajo Social es invitado a reflexionar y

problematizar sobre la división decimonónica entre lo económico y lo social, y a involucrarse más activamente en los debates sobre los aspectos distributivos y redistributivos de la política económica. Asimismo, la proliferación de la discusión académica sobre el derecho a la asistencia posibilita inscribir a este campo en la trama más amplia de las producciones sobre el bienestar y los arreglos institucionales entre Estado, mercado y sociedad.

Segundo, junto con la división entre lo económico y lo social, la profesión históricamente se ancló en la separación entre formulación e implementación de las políticas públicas. En esta división del trabajo estatal, las/os trabajadoras/es sociales se posicionaron principalmente en las “trincheras” que la literatura ha denominado con el concepto de burocracias de calle. Examinar los sentidos y prácticas de estos actores contribuye a la comprensión de los procesos de implementación de las políticas públicas y al reconocimiento de la complejidad del Estado y sus organizaciones. De esta manera, articular los desarrollos académicos del Trabajo Social en este campo con los aportes provenientes de la Ciencia Política, la Sociología y la Antropología enriquece las perspectivas disciplinares, para una comprensión más profunda de los fenómenos sociales.

En tercer lugar, la dimensión simbólica de las políticas públicas es una preocupación central que el Trabajo Social comparte con otras disciplinas. Sin embargo, en el caso de la profesión, más que una problemática teórica configura también una preocupación práctica: ¿Cómo promover la construcción de ciudadanía desde la intervención social, en contextos de individualización y cuestionamiento a lo colectivo? ¿Cómo combatir desde la academia y desde los espacios de ejercicio profesional el avance de los discursos individualizantes y meritocráticos que permean a la sociedad y las políticas públicas? Para el Trabajo Social, la reflexión sobre la construcción de políticas públicas con perspectiva de derechos y sobre los

procesos de subjetivación de las personas con las que se interviene continúan siendo temas medulares en la agenda del campo disciplinar

Sin dudas, son centrales los aportes que la disciplina puede realizar al conocimiento científico y a la formulación de políticas públicas en estas áreas, dado el bagaje de saberes teóricos y prácticos que el Trabajo Social ha construido históricamente. Finalmente, se expresan una serie de interrogantes, a la manera de invitación a nuevas investigaciones que reflexionen en torno a aquellas vacancias detectadas durante el desarrollo de esta tesis, líneas temáticas en las que la disciplina tiene un gran potencial para su abordaje.

En primer lugar, el surgimiento de programas de empleo en los niveles provinciales es un campo interesante de estudio, en el marco de las propuestas de investigación sobre las políticas y actores subnacionales. El establecimiento de análisis descriptivos y comparativos sobre tales programas permitiría ampliar la mirada sobre el Estado y descentrar el foco de las políticas nacionales, para comprender las particularidades regionales del país en torno a la problemática del empleo y su intervención. ¿Qué similitudes y diferencias presentan los programas de empleo provinciales entre sí y con respecto a las prestaciones nacionales? ¿Qué actores e instituciones se involucran en esos programas? ¿Desde qué diagnósticos sobre las particularidades locales se construyen los programas? ¿Cómo se complementan o se superponen con otras iniciativas nacionales y/o municipales?

Por otro lado, como se mencionó anteriormente, los estudios cualitativos sobre programas de empleo han tendido a enfocarse en las/os agentes estatales y en los sujetos destinatarios. El sector empresarial suele ser caracterizado como un actor homogéneo, sin una distinción clara en torno a sus diferencias y racionalidades, siendo escasos los estudios que se centran en comprender la participación de las empresas participantes. Dado que son actores clave para el desarrollo de los programas de empleo, surgen una serie de preguntas que no solo podrían contribuir a la comprensión teórica de estas políticas, sino también a su

desarrollo práctico en los niveles de formulación e implementación: ¿Cómo valoran las empresas a los programas de empleo y cuáles son sus motivaciones para participar? ¿Qué usos le otorgan a los programas y desde qué perspectivas conceptualizan a los sujetos participantes? ¿Desde qué lógicas se vinculan con el Estado y sus organizaciones? ¿Cuáles son las oportunidades y debilidades de la interacción entre sector público y sector privado?

Además del análisis de las empresas, es importante profundizar en el impacto que los programas de empleo tienen en los sujetos participantes. Para tal fin, los enfoques centrados en las trayectorias laborales pueden ser interesantes, ya que posibilitan el estudio de la dimensión de la temporalidad en la vida de los sujetos. De esta manera, la comprensión de la experiencia de las personas en el transcurso por experiencias de capacitación y entrenamiento laboral contribuye a entender los procesos simbólicos involucrados en las políticas públicas. ¿De qué manera los programas de empleo impactan en la subjetividad de los sujetos? ¿Cómo estos experimentan el uso de las políticas públicas? ¿Qué motivaciones orientan su participación y cómo evalúan sus resultados? ¿Los programas de empleo produjeron modificaciones en sus trayectorias laborales?

Finalmente, se detecta el interés creciente por las mediaciones digitales en las políticas públicas, particularmente en relación al uso de la tecnología en los procesos de inscripción, selección y gestión en los programas sociales. Sin dudas, esta temática ha despertado una amplia discusión en disciplinas como la Ciencia Política y la Gestión Pública, sin embargo en el Trabajo Social no se ha advertido la misma disposición reflexiva. Debido a la existente tendencia progresiva hacia la digitalización de las políticas públicas, es importante que la profesión se involucre en este campo, reconociendo las ventajas y limitaciones que trae aparejado este proceso, especialmente en los contextos en los que las/os trabajadoras/es sociales suelen insertarse. El reconocimiento de la conectividad como derecho así como el cuestionamiento a las profundas desigualdades que persisten en su acceso pleno

constituyen elementos importantes en el análisis sobre políticas públicas y burocracias estatales.

A modo de cierre, se considera que el trabajo, lejos de aquellos discursos de fines del siglo XX que profetizaban su fin, continua ocupando un rol predominante en nuestras sociedades, ubicándose en el centro de la cuestión social contemporánea. El binomio empleo/desempleo, junto con la multiplicidad de modalidades que asumen sus fenómenos intermedios (informalidad, precariedad, subempleo, tercerización, etc.), son decisivos para conocer e intervenir en las desigualdades sociales y económicas de nuestra época. La pregunta por qué tipos de empleos se persigue construir y promover en un contexto de creciente individualización y retraimiento de derechos configura una apuesta para el desarrollo de una agenda investigativa, profesional y política del Trabajo Social, que discuta la imperiosa necesidad de generar soportes sociales y colectivos acordes a los tiempos actuales.

## REFERENCIAS

- Abramo, L. (2021). *Políticas para enfrentar los desafíos de las antiguas y nuevas formas de informalidad en América Latina*. Serie Políticas Sociales, (240), CEPAL.
- Aguiló, J. C. (2020). Aportes a la discusión sobre las potencialidades heurísticas del concepto de cuestión social. *Revista De Investigación Del Departamento De Humanidades Y Ciencias Sociales*, (18), 193-222.  
<https://rihumso.unlam.edu.ar/index.php/humanidades/article/view/203>
- Aguirre, J., Gallego, F., Hojman, A., Jiménez, H., Martínez, C., Morandé, M.A., Pedro, P., Trimachi, E. (2020). Propuestas de apoyo económico para los trabajadores informales vulnerables durante la emergencia del Covid-19. *Temas de la Agenda Pública*, 15 (122), 1-19. Centro de Políticas Públicas UC.
- Altenried, M. (2020). The platform as factory: Crowdwork and the hidden labour behind artificial intelligence. *Capital & Class*, 44 (2), 145–158.  
<https://doi.org/10.1177/0309816819899410>
- Álvarez, F.; Brassiolo, P.; y Toledo, M. (2021). *Políticas de empleo para enfrentar la crisis del COVID-19*. Serie Iniciativas para la recuperación en la pospandemia N° 2. Banco de Desarrollo de América Latina. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1751>
- Andrenacci, L, Falappa, F. y Lvovich, D. (2004) Acerca del Estado de Bienestar en el Peronismo Clásico (1943-1955). En Bertranou, J.; Palacio, J. y Serrano, G. (Comps.), *En el país del no me acuerdo. (Des)memoria institucional e historia de la política social en la Argentina*. Prometeo Libros.
- ANSES (2020). *Boletín IFE 2020. Caracterización de la población beneficiaria*.
- Antunes, R. (2005). *Los sentidos del trabajo. Ensayo sobre la afirmación y la negación del trabajo*. Ediciones Herramienta.

- Antunes, R. (2011). Os modos de ser da informalidade: rumo a uma nova era da precarização estrutural do trabalho? *Serviço Social & Sociedade*, (107), 405-419. <https://doi.org/10.1590/S0101-66282011000300002>
- Arcidiácono, P. (2017). La masividad de las transferencias de ingresos y los márgenes de la burocracia para recrear la política pública. Una mirada sobre la asignación universal por hijo en Argentina. *Política / Revista de Ciencia Política*, 55 (1), 135-154. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=64557356005>
- Arcidiácono, P. y Perelmiter, L. (2021). Asistir sin ventanillas: el trabajo estatal de trinchera en tiempos de COVID-19. *Estudios Sociales del Estado*, 7 (13), 155-191. <http://hdl.handle.net/2133/21747>
- Arcidiácono, P. y Perelmiter, L. (2022). Mediaciones sociales y burocráticas en la era digital. La política social argentina en tiempos de pandemia. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 31 (2), 57-80. <https://doi.org/10.26851/rucp.31.2.3>
- Assusa, G. (2014). Dispuestos a trabajar. Aproximación a la visión de los agentes estatales de un programa de empleo para jóvenes en Argentina. *Revista de Antropología Social*, 23, 181-208. [https://doi.org/10.5209/rev\\_RASO.2014.v23.46730](https://doi.org/10.5209/rev_RASO.2014.v23.46730)
- Assusa, G. (2015). Falta de justificaciones. Disputas morales en torno a la ausencia en el espacio laboral en el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. *Papeles de Trabajo*, 9 (15), 102-122. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7416318>
- Assusa, G. y Brandán Zehnder, M. G. (2014). “Salvar a la generación pérdida”: gubernamentalidad, empleabilidad y cultura del trabajo. El caso de un programa de empleo para jóvenes en Argentina. *Revista de Sociología e Política*, 22 (49), 157-174. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782014000100009>

- Assusa, G. y Kessler, G. (2020). Pandemia y crisis social: activación de repertorios históricos, exploraciones metodológicas e investigación sociológica. *Prácticas de oficio. Investigación y reflexión en Ciencias Sociales*, 1 (25), 33-47.
- Assusa, G.; Brandán Zehnder, M. G. y Pozo Cuevas, F. (2019). Empleabilidad y políticas públicas de Iberoamérica. *Studia Politicae*, (47), 7-15.  
<http://dx.doi.org/10.22529/sp.2019.47.01>
- Atucha, A. J. y Labrunée, M. E. (2011). La empleabilidad y los beneficiarios del Seguro de Capacitación y Empleo en Mar del Plata. *Trabajo y Sociedad*, 15 (17), 247-264.
- Auyero, J. (2021). *Pacientes del Estado*. Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Bampi, J. (2015). *El Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y su incidencia en las trayectorias laborales de beneficiarios y ex beneficiarios*. [Trabajo final de grado, Universidad Nacional de La Plata]  
<http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1132/te.1132.pdf>
- Bantár, H.; Brown, B. y Neffa, J. (2015). *Políticas nacionales de empleo cuya ejecución está a cargo del MTEySS*. Empleo, desempleo & políticas de empleo (21), CEIL-CONICET.
- Barbetti, P. y Pozzer, J. (2014). Programas de empleo juvenil y prácticas formativas en empresas. Supuestos teórico-conceptuales y límites empíricos. *Theomai*, (30), 160-171. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=12435592018>
- Barbetti, P.; Pozzer, J. y Rindel, C. (2012). La intervención de las empresas en los dispositivos de inclusión sociolaboral de jóvenes en la Ciudad de Resistencia. *Revista de Estudios Regionales y Mercado de Trabajo*, (8), 151-190.  
<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/54314>
- Bargados, A. (2021). Impacto del Covid-19 en las Pymes argentinas. *Trabajo y sociedad*, 21 (36), 123-145. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=387366077007>

- Bassi, J. (2015). *Formulación de proyectos de tesis en ciencias sociales. Manual de supervivencia para estudiantes de pre- y posgrado*. El Buen Aire S.A.
- Becerra Sans, N. (2016). *Continuidades y rupturas en las políticas sociales y laborales orientadas a intervenir sobre el desempleo en Argentina* [Tesis de doctorado, Universidad Nacional de Córdoba] <https://rdu.unc.edu.ar/handle/11086/11104>
- Beck, U. (24 de febrero de 2002). Libertad o capitalismo: el incierto futuro del trabajo. *El País*. <http://www.ub.edu/prometheus21/articulos/archivos/Beck02.PDF>
- Benza, G. y Kessler, G. (2021). *La ¿nueva? Estructura social de América Latina. Cambios y persistencias después de la ola de gobiernos progresistas*. Siglo Veintiuno.
- Bogani, E. y Graziano, F. (2005). *De esquinas y rebusques. Los jóvenes limpiavidrios de un barrio de la ciudad de Buenos Aires*. 7º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. <https://aset.org.ar/congresos-anteriores/7/pdf/02002.pdf>
- Bohoslavsky, E. y Soprano, G. (2010). Una evaluación y propuestas para el estudio del Estado en la Argentina. En Bohoslavsky, E. y Soprano, G. (Eds.), *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (de 1880 a la actualidad)*. Universidad Nacional de General Sarmiento y Prometeo Libros.
- Bonardo, D. (2007). ¿Mujeres sin trabajo? Desafíos y cuestiones pendientes en las políticas públicas de formación y/o capacitación para el empleo en perspectiva de género. *Revista Pilquen - Sección Ciencias Sociales*, (9), 1-8. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=347532053001>
- Bourdieu, P. (1996). Espíritus del Estado. Génesis y estructura del campo burocrático. *Revista Sociedad*, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- Bourdieu, P. y Wacquant, L. (2005). *Una invitación a la sociología reflexiva*. Editorial Siglo XXI.

- Brieger, P. (2002). De la década perdida a la década del mito neoliberal. En Gambina, J. (Comp.). *La globalización económica-financiera. Su impacto en América Latina* (341-355). CLACSO.
- Brown, B. (2012). Las políticas públicas de empleo: de los '90 a la postconvertibilidad. *VII Jornadas de Sociología*. Universidad Nacional de La Plata.
- Casalis, A. (2011). *Servicio Público de Empleo. Análisis de la Política Oficinas de Empleo Municipal del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, en Argentina, entre 2005 y 2010*. [Tesis de maestría, FLACSO]. <http://hdl.handle.net/10469/3881>
- Casalis, A. (2013). Análisis del programa oficinas de empleo municipal. Una mirada sobre la contribución a la inserción laboral y a la gestión local de las políticas de empleo en argentina (2005–2010). *DAAPGE: Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 21, 65-91. <https://doi.org/10.14409/da.v1i21.4149>
- Castel, R. (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Paidós.
- Castel, R. (2004). *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Manantial.
- Castel, R. (2010) *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Fondo de Cultura Económica.
- Cena, R. (2014). Programas de transferencias condicionadas de ingresos y programas de empleo en Argentina: entre la responsabilización de los destinatarios y la individualización de la cuestión social. *Boletín Científico Sapiens Research*, 4 (1), 3-8.
- Chernobilsky, L. B. (2006). El uso de la computadora como auxiliar en el análisis de datos cualitativos. En I. Vasilachis de Gialdino (Coord.). *Estrategias de investigación cualitativa* (pp. 239-273). Gedisa Editorial.

- Ciappina, C. y Meschini, P. (2017). El trabajo en Argentina como centro de la cuestión social y constructor de relaciones sociales. *Millcayac*, 4 (7), 181-203.  
<https://revistas.uncu.edu.ar/ojs/index.php/millca-digital/article/view/1027>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2020). *El desafío social en tiempos de COVID-19*. Informe Especial COVID 19 N° 3. ECLAC.  
<https://www.cepal.org/es/publicaciones/45527-desafio-social-tiempos-covid-19>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2021). *Panorama Social de América Latina, 2020*. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46687-panorama-social-america-latina-2020>
- Cortese, L. (2021). Medidas para sostener el trabajo y la producción durante la pandemia: Su ejecución en la provincia de Mendoza. En Instituto Multidisciplinario de Trabajo y Producción. *Observatorio Laboral. Informe 2020*. Universidad Nacional de Cuyo.
- Costhek Abilio, L. (2019). Uberização: Do empreendedorismo para o autogerenciamento subordinado. *Psicoperspectivas*, 18 (13), 1-11.  
<https://dx.doi.org/10.5027/psicoperspectivas-Vol18-Issue3-fulltext-1674>
- Costhek Abilio, L.; Amorin, H. y Grohmann, R. (2021). Uberização e plataformização do trabalho no Brasil: conceitos, processos e formas. *Sociologias*, 57, 26-56.  
<https://doi.org/10.1590/15174522-116484>
- Daniel, C. y Heredia, M. (2022). Asistir a distancia. Registros y plataformas como mediadores de la ayuda pública. En Heredia, M. (Coord.). *Qué pudo y qué no pudo el Estado frente a la emergencia de covid-19 y después*. Editorial Siglo XXI.
- De la Garza Toledo, E. (2017). Crítica del concepto de Informalidad y la propuesta del Trabajo no Clásico. *Revista Trabajo*, (13), 51-70.
- Del Carmen Alvarado, E. (2012). Las políticas de empleo orientadas a los jóvenes en la provincia de San Juan: cambios y continuidades. *RevIISE, Revista de Ciencias*

<http://www.ojs.unsj.edu.ar/index.php/reviise/article/view/30>

Donzelot, J. (1994). *La invención de lo social. Ensayo sobre la declinación de las pasiones política*. Ediciones Nueva Visión.

Dubois, V. (2015). La acción del Estado, producto y objeto de disputa de las relaciones entre espacios sociales. *Sudamérica: Revista de Ciencias Sociales*, (4), 18-33.

<https://fh.mdpu.edu.ar/revistas/index.php/sudamerica/article/view/1556>

Engels, F. (1845). *La situación de la clase obrera en Inglaterra*. Publicaciones Mia.

Escalada, N. (2018). Tejiendo la red: una mirada sobre las oficinas de empleo en la provincia de Entre Ríos. *Revista de Estudios Marítimos y Social*, 12, 49-70.

Escalada, N. D. (2019). Dirección y Coordinación en ámbitos locales: miradas sobre la juventud y el trabajo en las Oficinas de Empleo Municipales en Argentina. *Revista Latinoamericana de Antropología del Trabajo* (6). <http://www.ceil-conicet.gov.ar/ojs/index.php/lat/article/view/523>

Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Edicions Alfons El Magnanim.

Filgueira, F. (2015). Modelos de desarrollo, matriz del Estado social y herramientas de las políticas sociales latinoamericanas. En Ceccini, S.; Filgueira, F.; Martínez, R.; y Rossel, C. (Eds.). *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. CEPAL.

Filgueira, F.; Galindo, L. M.; Giambruno, C. y Blofield, M. (2020). *América Latina ante la crisis del COVID-19: vulnerabilidad socioeconómica y respuesta social*. Serie Políticas Sociales, (238), CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46484-america-latina-la-crisis-covid-19-vulnerabilidad-socioeconomica-respuesta-social>

Fitoussi, J. y Rosanvallon, P. (1997). *La nueva era de las desigualdades*. Manantial.

- Forteza, P. (2012). *La implementación del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo en ámbitos subnacionales*. Documento de Trabajo N° 94, CIPPEC.
- Fraser, N. (1991). La lucha por las necesidades: Esbozo de una teoría crítica socialista-feminista de la cultura política del capitalismo tardío. *Debate feminista*, 3, 3-20.  
<https://doi.org/10.22201/cieg.2594066xe.1991.3.1493>
- Freyssinet, J. (2006). *Políticas de empleo: algunas enseñanzas de la experiencia*. Documentos para seminarios N° 10, CEIL-CONICET.
- Gabrinetti, M. (2014). *Programas sociales de empleo y de transferencia condicionada de ingresos: análisis de su implementación desde la perspectiva de los técnicos, profesionales y receptores*. Empleo, desempleo & políticas de empleo (20), Centro de Estudios e Investigaciones Laborales.
- Garcés, L. (2019). Las políticas de transferencias de ingresos en la nueva etapa neoliberal de argentina. En RIPPSON. *Informe sobre situación social* (pp. 36-39).  
<http://rippso.com.ar/publicaciones/informe-situacion-social-rippso-2019/>
- Garcés, L. (2020). La hora del Ingreso Ciudadano. *Bordes: Revista de Política, Derecho y Sociedad*, 109-116. <http://revistabordes.unpaz.edu.ar/la-hora-del-ingreso-ciudadano/>
- García Delgado, D. y Chojo Ortíz, I. (2006). Hacia un nuevo modelo de desarrollo. Transformación y reproducción en el posneoliberalismo. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 6 (7), 119-152.  
<https://www.redalyc.org/pdf/3375/337530212004.pdf>
- García Delgado, D. y Gradín, A. (2017). Neoliberalismo tardío: entre la hegemonía y la inviabilidad. El cambio de ciclo en la Argentina. En García Delgado, D. y Gradín, A. (Comps.) *El neoliberalismo tardío. Teoría y praxis*. (17-26). FLACSO Argentina.  
<https://www.flacso.org.ar/publicaciones/el-neoliberalismo-tardio-teoria-y-praxis/>

- Garello, S. Y. (2021). Ingreso ciudadano y matriz de protección social argentina. En Díaz, C.; Giménez Béliveau, V.; Lucero, M. y Uranga, W. (Coords.). *Políticas Sociales: estrategias para construir un nuevo horizonte de futuro*. (1ª ed., Vol. II) (pp. 64-74). Ministerio de Desarrollo Social de la Nación; CEIL-CONICET; RIPPSO; Paraná: FAUATS.
- Giayetto, J. y Natali, P. M. (2017). Trabajo, Territorio y Políticas de Empleo. El caso de la Ciudad de Rio Cuarto. *Redes – Revista do Desenvolvimento Regional*, 22 (1), 346-375.
- Golbert, L. (2004). *¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados*. Serie Políticas Sociales, (84), CEPAL.  
<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/6071>
- Gordillo, G. (2006). *En el Gran Chacho: antropologías e historias*. Prometeo.
- Grané, M. I. (s/f). *La política de empleo joven en Argentina. Estudio comparada de la gestión de un programa en dos provincias*. [Tesis de maestría, FLACSO].  
<http://hdl.handle.net/10469/15248>
- Grassi, E. (2012). Política sociolaboral en la argentina contemporánea. Alcances, novedades y salvedades. *Rev. Ciencias Sociales*, (135-136), 185-198.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4152222>
- Guber, R. (2004). *El salvaje metropolitano. Reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo*. Editorial Paidós: Buenos Aires.
- Guiñazú, S. (2016). La práctica antropológica en ámbitos de gestión de procesos y problemáticas sociales: supuestos, reflexiones y desafíos. *Estudios en Antropología Social*, 1 (1), 105-119. <https://publicaciones.ides.org.ar/node/5131>
- Gutiérrez, A. y Assusa, G. (2015). La articulación de lógicas laborales y lógicas domésticas en una política de empleo para jóvenes en argentina. Individuo, autonomía y vínculos

- personales en el mundo del trabajo. *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología*, (22), 21-44. <https://doi.org/10.7440/antipoda22.2015.02>
- Gutiérrez, A. y Assusa, G. (2016). El <<problema>> de la generación, la <<generación>> del problema. La producción social del problema de la empleabilidad juvenil en documentos de organismos públicos del mundo del trabajo. *Papers*, 101 (1), 73-95. <https://doi.org/10.5565/rev/papers.2109>
- Heredia, M. (Coord.) (2022). *Qué pudo y qué no pudo el Estado frente a la emergencia de covid-19 y después*. Editorial Siglo Veintiuno.
- Hernández Sampieri, R; Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, M. (2014). *Metodología de la investigación*. (6º edición). Mc Graw Hill Education.
- Hornes, M. (2020). Significados plurales del dinero estatal. Una aproximación etnográfica a los programas sociales de transferencias monetarias. *Runa*, 41 (2), 125-142. <https://doi.org/10.34096/runa.v41i2.7964>
- Howe, J. (2008). *Crowdsourcing: how the power of the crowds is driving the future of business*. Random House Business.
- INDEC (2020). *Estudio sobre el impacto de la COVID-19 en los hogares del Gran Buenos Aires. Agosto-octubre de 2020: Primer informe de resultados*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Instituto de Trabajo y Producción (2021). *Observatorio Laboral. Informe 2020*. Universidad Nacional de Cuyo.
- Instituto de Trabajo y Producción (2022). *El Trabajo de Jóvenes en Mendoza 2019-2021 Condiciones laborales, brechas generacionales y combinación de estudio y trabajo de las juventudes durante la pandemia por COVID-19*. Universidad Nacional de Cuyo.

- Instituto de Trabajo y Producción (2022). *Observatorio Laboral. Informe 2021*. Universidad Nacional de Cuyo.
- Jacinto, C.; Wolf, M.; Bessega, C. y Longo, M. E. (2005). *Jóvenes, precariedades y sentidos del trabajo*. 7° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. <https://aset.org.ar/congresos-antiores/7/pdf/02007.pdf>
- Kessler, G. (2020). *Relevamiento del impacto social de las medidas del aislamiento dispuestas por el PEN* (marzo 2020). Comisión de Ciencias Sociales de la Unidad Coronavirus Covid-19, Ministerio de Ciencia y Técnica. [https://www.conicet.gov.ar/wp-content/uploads/Informe\\_Final\\_Covid-Cs.Sociales-1.pdf](https://www.conicet.gov.ar/wp-content/uploads/Informe_Final_Covid-Cs.Sociales-1.pdf)
- Ledesma, D. (2017). *Las políticas de empleo 2013-2015: principales aspectos en la implementación de los programas de formación profesional*. [Tesis de Maestría; Universidad de San Andrés]. <http://hdl.handle.net/10908/16962>
- Lipsky, M. (1969). *Toward a theory of street-level bureaucracy*. Institute for Research on Poverty, University of Wisconsin.
- Lluch, A. y Mellado, V. (2022). Políticas crediticias durante la pandemia. Estados, bancos y empresas ante la crisis. En Heredia, M. (Coord.). *Qué pudo y qué no pudo el Estado frente a la emergencia de covid-19 y después*. Editorial Siglo XXI.
- Lo Voulo, R. (1998). ¿Una nueva oscuridad? Estado de Bienestar, crisis de integración social y democracia. En Lo Voulo, R. y Barbeito, A. *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*. CIEPP-Miño y Dávila.
- Machado da Silva, L. A. (2002). Da informalidade á empregabilidade (reorganizando a dominação no mundo do trabalho). *Caderno CRH* (37), 81-109.

- Mallardi, M. y Aldazabal, A. (2018). Conservadurismo y gestión estatal de la fuerza de trabajo. Apuntes sobre la lógica del merecimiento en la política social macrista. *Escenarios*, 27 (18). <https://revistas.unlp.edu.ar/escenarios/article/view/8080>
- Matus, T. (2003). La intervención como gramática. Hacia una semántica propositiva del Trabajo Social frente a los desafíos de la globalización. *Revista de Trabajo Social*, (71), 55-71. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4287620>
- Medina, L. (2019). De trabajadores a “costo laboral”. Las políticas laborales en la era macrista. En Nazareno, M.; Segura, M.; Vázquez, G. (Eds.). *Pasaron cosas. Política y políticas públicas en el gobierno de Cambiemos* (pp. 221-244). Editorial Brujas.
- Mellado, V.; Olguín, P.; y D’Agostino, L. (2022). *El sostén público a la supervivencia de los hogares y unidades productivas en la urgencia. Cuadernillo síntesis del nodo Gran Mendoza*. Proyecto PISAC COVID-19, Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación. <https://www.argentina.gob.ar/ciencia/agencia/acciones-covid-19/pisac-covid-19/informes-y-publicaciones>
- Migdal, J. (2011). *Estados débiles, Estados fuertes*. Fondo de Cultura Económica.
- Míguez, P. y Filippeto, S. (2021). Trabajo y plataformas. Emergencia, auge y consolidación de su dinámica en la crisis del COVID-19. En Batisttini, O. y Carmona, R. (Coords.), *Plataformas de empleo y transformaciones del mundo del trabajo en un contexto de pandemia* (pp. 23-40). Ediciones UNGS. [https://repositorio.ungs.edu.ar/bitstream/handle/UNGS/918/plataformas\\_empleo.pdf](https://repositorio.ungs.edu.ar/bitstream/handle/UNGS/918/plataformas_empleo.pdf)
- Millenaar, V. (2017). Políticas de empleo con enfoque de género: formación laboral en oficios no tradicionales para mujeres. *Cadernos Pagu*, (51). <http://dx.doi.org/10.1590/18094449201700510014>

- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2020). Programas de la Secretaría de Empleo.
- Morales Ramírez, M. A. (2021). ¿La crisis de Covid-19 conduce hacia el establecimiento de la renta básica universal? *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho al Empleo*, 9 (1), 99-126.
- Morón, S.; Almada, J.; Reché, F. y Saiz, S. (2019). El regreso de la miseria planificada: disputa hegemónica y dinámica de acumulación en Argentina bajo la alianza Cambiemos. En Nazareno, M.; Segura, M.; Vázquez, G. (Eds.). *Pasaron cosas. Política y políticas públicas en el gobierno de Cambiemos* (pp. 61-90). Editorial Brujas
- Muzzopappa, E. y Villalta, C. (2009). El Estado como problema o un problema en el Estado. Algunas reflexiones sobre el abordaje de lo estatal. *VIII Reunión de Antropología del Mercosur*. Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires.  
<https://www.aacademica.org/carla.villalta/38>
- Natalucci, A. (2012). Políticas Sociales y disputas territoriales. El caso del programa “Argentina Trabaja”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 2 (3), 126-147.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8167243>
- Navarro, C. (2020). ¿Qué políticas para qué empleabilidad(es)? Una aproximación etnográfica a una política pública de empleo en San Carlos de Bariloche, Argentina. *(En)clave Comahue*, (26), 208-236. <https://rid.unrn.edu.ar/handle/20.500.12049/6313>
- Navarro, C. y Guiñazú, S. (2019). La producción de alteridades en políticas públicas para la (in)empleabilidad: una aproximación antropológica a políticas de empleo en San Carlos de Bariloche, Argentina. *Revista Latinoamericana de Antropología del Trabajo*, (6). <https://rid.unrn.edu.ar/handle/20.500.12049/4422>

- Nazareno, M. (2019). Neoliberalismo profundo. Apuntes sobre el “proyecto hegemónico” de la nueva derecha argentina. En Nazareno, M.; Segura, M.; Vázquez, G. (Eds.). *Pasaron cosas. Política y políticas públicas en el gobierno de Cambiemos* (pp. 23-44). Editorial Brujas.
- Neffa, J. (2003) *El trabajo humano. Contribuciones al estudio de un valor que permanece*. Asociación Trabajo y Sociedad.
- Neffa, J. (2008). Políticas de empleo y políticas sociales: ¿complementariedad o contradicción? En Heras, A. y Burin, D. (Eds.), *Trabajo, Desarrollo y Diversidad: políticas y metodologías de desarrollo local con acento en la creación de empleo, trabajo e ingresos*. Buenos Aires: INCLUIR-CICCUS.
- Neffa, J. (2012). *De las políticas pasivas a las políticas activas: análisis comparativo de las políticas públicas de empleo (1989-2011)*. Empleo, desempleo & políticas de empleo (10), CEIL-CONICET.
- Neffa, J. y Brown, B. (2011a). *Políticas públicas de empleo I. 1989/1999*. Empleo, desempleo & políticas de empleo (5), CEIL-CONICET.
- Neffa, J. y Brown, B. (2011b). *Políticas públicas de empleo III. 2000/2010*. Empleo, desempleo & políticas de empleo (7), CEIL-CONICET.
- Neffa, J.; Brown, B.; y López, E. (2012). *El funcionamiento del mercado de trabajo según los organismos internacionales y sus propuestas de políticas de empleo*. Empleo, desempleo & políticas de empleo (9), CEIL-CONICET.
- Netto, J. P. (2005). Cinco notas a propósito de la Cuestión Social. En Borgianni, E. y otros. *Servicio Social Crítico: Hacia la construcción del nuevo proyecto ético-político profesional*. Editorial Cortez, p. 55-69.

- Niembro, A. y Calá, C. D. (2020). *Análisis exploratorio del impacto económico regional del COVID-19 en Argentina*. Documento de discusión, inédito. <http://nulan.mdp.edu.ar/3359/>
- Organización de las Naciones Unidas (2020). *COVID-19 en Argentina: impacto socioeconómico y ambiental*. ONU Argentina. <https://www.undp.org/es/argentina/press-releases/covid-19-en-argentina-impacto-socioeconomico-y-ambiental>
- Organización Internacional del Trabajo (2004). Resolución N° 195 – Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos. [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:R195](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R195)
- Organización Internacional del Trabajo (2020). *El COVID-19 y el mundo del trabajo en Argentina: impacto y respuestas de política*. Oficina de País de la OIT para Argentina.
- Organización Internacional del Trabajo (2020). *Panorama Laboral 2020. América Latina y El Caribe*. OIT, Oficina Regional para América Latina y El Caribe. Lima.
- Ortiz de Rozas, V. (2016). Los estudios sobre política subnacional en Argentina: un recorrido por diferentes disciplinas y perspectivas. Sobre los aportes de una escala de análisis y su afinidad con un enfoque centrado en los actores políticos y sus prácticas. *Cuadernos de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales – Universidad Nacional de Jujuy*, (50), 57-80. <http://revista.fhycs.unju.edu.ar/revistacuadernos/index.php/cuadernos/article/view/244>
- Oszlak, O. (1997). *Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal*. Documento CEDES/ G. E. CLACSO, (8).

- Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, (11), 11-56.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 2 (4), 99-128.
- Oxfam (2021). *El virus de la desigualdad. Cómo recomponer un mundo devastado por el coronavirus a través de una economía equitativa, justa y sostenible*.  
<https://www.oxfam.org/es/informes/el-virus-de-la-desigualdad>
- Pagani, M. L. y Arce, M. E. (2017). El análisis de las organizaciones estatales. Un recorrido por distintos enfoques teóricos y metodológicos. En A. Camou y M. L. Pagani (Coords.), *Debates teóricos y metodológicos actuales sobre las políticas públicas* (pp. 53-92). Memoria Académica, Universidad Nacional de La Plata.  
<http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.546/pm.546.pdf>
- Perelmiter, L. (2015). Dilemas de justicia y justificación. Una aproximación a conflictos de valor en la asistencia estatal. *Papeles de Trabajo*, 9 (15), 80-101.  
<https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/52881>
- Perelmiter, L. (2020). Ley y justicia en la trinchera estatal. Experiencias de inspectores laborales en Buenos Aires. *Trabajo y Sociedad*, (34), 49-63.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7287679>
- Pérez Sáinz, J. P. (1995). Globalización y neoinformalidad en América Latina. *Nueva Sociedad*, (135), 36-41.
- Pérez, P. E. (2013). Empleabilidad, motivación por trabajar y políticas de empleo para jóvenes en Argentina. *Cuestiones de Sociología*, (9).  
<https://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar/article/view/CSn09a36>
- Pozzer, J. (2016). Alcances y limitaciones de los Entrenamientos para el Trabajo como dispositivo de formación e inserción en el empleo. En Jacinto, C. (Coord.) *Protección*

*social y formación para el trabajo de jóvenes en la Argentina reciente. Entramados, alcances y tensiones.* IDES-CONICET.

- Pozzer, J. (2019). Prácticas en lugares de trabajo en los programas de empleo juvenil: experiencias, cambios y continuidades en su implementación. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Nordeste*, 21 (2), 79-99. <http://dx.doi.org/10.30972/rfce.0213729>
- Quattrini, D. y Seveso, E. J. (2016). “Sostener la cara”. Presentación social de beneficiarios de programas de empleo. *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, 23 (67), 133-167. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/107018>
- Ramba, X. y Jacovkis, J. (2011). Entre la gestión y la producción de la pobreza. Un análisis del discurso oficial sobre el Programa Familias para la Inclusión Social en Argentina. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, (56), 157-179. <https://convergencia.uaemex.mx/article/view/1124/1599>
- Reiri, N. (2020). Políticas de empleo en el neoliberalismo tardío. Un análisis del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo a partir del cambio de gobierno en el año 2020. *Question/Cuestión*, 67 (2). <https://doi.org/10.24215/16696581e439>
- Revuelta Vaquero, B. (2007). La implementación de las políticas públicas. *Díkaion*, 16 (1), 135-156. <https://dikaion.unisabana.edu.co/index.php/dikaion/article/view/1379>
- Roberti, E. (2016). *Políticas de empleo juvenil en Argentina: una aproximación a los dispositivos de orientación socio-laboral para jóvenes (PROGRESAR y PJMMT)*. VIII Congreso Latinoamericano de Estudios del Trabajo. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/112069>
- Roberti, E. (2018). *Políticas de inclusión socio-laboral para jóvenes: un análisis de las trayectorias de participantes de programas de empleo (PROG.R.ES.AR y PJMMT) en el conurbano bonaerense*. [Tesis doctoral, Universidad Nacional de La Plata].

- Rodríguez-Román, R. (2021). Gobierno digital en los gobiernos locales en América Latina. *Revista Arbitrada Interdisciplinaria Koinonía*, 6 (11), 163-174. <https://doi.org/10.35381/r.k.v6i11.1227>
- Romero, G. (2013). *Los jóvenes y el trabajo. Encrucijadas para la reflexión*. Fundación La Hendija.
- Roseth, B.; Reyes, A. y Santiso, C. (2018). *El fin del trámite eterno. Ciudadanos, burocracia y gobierno digital*. Banco Interamericano del Desarrollo.
- Salej, S.; Ardila, A. y Bragato, J. (2016). De vuelta a Lipsky: el caso del Programa Estructural en Áreas de Riesgo (PEAR) del Municipio de Belo Horizonte (Brasil). *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (154), 119-136. <http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.154.119>
- Salvia, A. y Santamarina, D. (2022). Efectos de las políticas sociales de transferencia de ingresos sobre las tasas de pobreza e indigencia. Gran Mendoza 2017 – 2020. En Instituto de Trabajo y Producción. *Observatorio Laboral. Informe 2021*. Universidad Nacional de Cuyo.
- Samaniego, N. (2002). *Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina*. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5385>
- Santamaría López, E. (2010). *Trayectorias laborales en los márgenes del empleo: políticas, subjetividades y experiencias de jóvenes en la precariedad laboral*. [Tesis doctoral] [https://www.euskadi.eus/gobierno-vasco//contenidos/libro/liburua\\_2011/es\\_def/index.shtml](https://www.euskadi.eus/gobierno-vasco//contenidos/libro/liburua_2011/es_def/index.shtml)
- Scala, L. (2008). Plan Manos a la Obra: ¿En busca de la inclusión social? *Otra Economía*, 2 (2), 118-134. <https://revistaotraeconomia.org/index.php/otraeconomia/article/view/1089>

- Sconfienza, M. E. (2017). La problemática de la exclusión laboral en Argentina. Análisis de las políticas de intermediación en el período 2004-2016. *methaodos.revista de ciencias sociales*, 5 (2). <http://dx.doi.org/10.17502/m.res.v5i2.170>
- Sennett, R. (2000). *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*. Anagrama.
- Serrano Pascual, A.; Fernández Rodríguez, C.; y Artiaga Leiras, A. (2012). Ingenierías de la subjetividad: el caso de la orientación para el empleo. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 138, 41-62. <https://reis.cis.es/REIS/jsp/REIS.jsp?opcion=articulo&ktitulo=2291>
- Shore, C. (2010). La Antropología y el estudio de la Política Pública: reflexiones sobre la formulación de las políticas. *Antípoda*, (10), 21-49. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3324385>
- Soprano, G. (2007). Del Estado en singular al Estado en plural: Contribución para una historia social de las agencias estatales en la Argentina. *Cuestiones de Sociología*, (4), 19-48.
- Srnicek, N. (2018). *Capitalismo de plataformas*. Caja Negra Editora.
- Suárez, A. (2017). Las políticas de empleo en la provincia de Buenos Aires. V Seminario Internacional Desigualdad y Movilidad Social en América Latina.
- Sueldo, J.; Merlo, J.; y Torres, M. (2020). Politicidad Popular en tiempos de crisis. *ConCiencia Social. Revista digital de Trabajo Social*, 4 (8), 32-47. <https://doaj.org/article/1ab0bde2110c49e79493da053b6026a2>
- Taruselli, M. E.; Aveleyra, R. y Haddad, R. (2020). Argentina y Covid-19. Breve estado de la situación. En Hecht, A.; Rockwell, E.; y Ames, P. *La educación intercultural frente a la pandemia, número 2*. CLACSO, 7-14. <https://www.clacso.org/boletin-2-educar-en-la-diversidad/>

- Taylor, S. I. y Bogdan, R. (1987). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de significados*. Editorial Paidós.
- Thwaites Rey, M. (2001). Tecnócratas vs punteros: Nueva falacia de una vieja dicotomía: política vs administración. *Revista Encrucijadas UBA*, (6), 1-12.  
[http://repositoriouba.sisbi.uba.ar/gsd/cgi-bin/library.cgi?a=d&c=enrucruci&cl=CL1&d=HWA\\_707](http://repositoriouba.sisbi.uba.ar/gsd/cgi-bin/library.cgi?a=d&c=enrucruci&cl=CL1&d=HWA_707)
- Tizziani, A. (2014). Género y trabajo: perspectivas sobre un programa de empleo. *Cadernos de Pesquisa*, 44 (152), 270-288. <http://dx.doi.org/10.1590/198053142869>
- Vasilachis de Gialdino, I. (Coord.), (2006). *Estrategias de investigación cualitativa*. Gedisa Editorial: Barcelona.
- Vergara, G. y Colombo, A. (2018). Metamorfosis del trabajo y políticas sociales: una aproximación a la imagen-mundo del “Rafaela Emprende” (2009-2017). En Cena, R. (Comp.) *Políticas Sociales y cuestión social en la Argentina del siglo XXI* (183-211). Estudios Sociológicos Editora.
- Vommaro, G. (2017). Política popular en tiempos de economías postindustriales: trabajo territorial y economía moral en la Argentina reciente. *Revista Pós Ciências Sociais*, 14 (27), 77-98. <https://dx.doi.org/10.18764/2236-9473.v14n27p77-98>
- Weller, J.; Gómez Contreras, M.; Caballero, A. M.; y Ravest Tropa, J. (2020). *El impacto de la crisis sanitaria del COVID-19 en los mercados laborales latinoamericanos*. Documentos de Proyectos. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Winner, L. (1980). Do artifacts have politics? *Daedalus*, 109 (1), 121-136.  
<https://www.jstor.org/stable/20024652>
- Woodcock, J. y Graham, M. (2020). *The gig economy. A critical introduction*. Polity Press.

## NORMATIVAS CONSULTADAS

Decreto 1040/2020 [Ministerio de Economía y Energía]. Reglamentación Ley N° 9.242. 31 de agosto de 2020. B.O. 31.182.

Decreto 310/2020 [Poder Ejecutivo Nacional]. Emergencia Sanitaria. Ingreso Familiar de Emergencia. 24 de marzo de 2020. B.O. 34.337.

Decreto DNU 297/2020 [Poder Ejecutivo Nacional]. Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio. 20 de marzo de 2020. B.O. N° 34.334.

Decreto DNU 329/2020 [Poder Ejecutivo Nacional]. Emergencia Pública. 31 de marzo de 2020. B.O. N° 34.344.

Decreto DNU 332/2020 [Poder Ejecutivo Nacional]. Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción. 01 de abril de 2020. B.O. 34.345.

Decreto DNU 34/2019 [Poder Ejecutivo Nacional]. Emergencia Pública en Materia Ocupacional. 13 de diciembre de 2019. B.O. 34.260.

Decreto N° 1.201 [Ministerio de Economía y Energía] Creación del Fideicomiso y Sostenimiento del Empleo. 22 de octubre de 2020. B.O. 31.223.

Decreto N° 16 [Ministerio de Economía y Energía] Reglamentación Ley N° 9.352. 13 de enero de 2022. B.O. 31.538.

Decreto N° 16 [Ministerio de Economía y Energía] Reglamentación Ley N° 9.352. 13 de enero de 2022. B.O. 31.538.

Decreto N° 551 [Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social] Creación del Programa Puente al Empleo. 30 de agosto de 2022. B.O. 34.993.

Decreto N° 647 [Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social] Creación del Programa Fomentar Empleo. 23 de noviembre de 2021. B.O. 34.779.

Decreto N° 7 [Poder Ejecutivo Nacional] Modificación Ley de Ministerios. 7 de diciembre de 2019. B.O. 34.258.

Decreto N° 801 [Poder Ejecutivo Nacional] Modificación Ley de Ministerios. 5 de septiembre de 2018. B.O. 33.947.

Decreto N° 955 [Ministerio de Economía y Energía] Reglamentación Ley N° 9.330. 20 de julio de 2021. B.O. 31.415.

Ley N° 24.013 [Poder Ejecutivo Nacional] Ley Nacional de Empleo. 17 de diciembre de 1991. B.O. 27.286.

Ley N° 24.465 [Poder Ejecutivo Nacional] Ley de Promoción del Empleo. 28 de marzo de 1995. B.O. 28.112.

Ley N° 27.541 [Poder Ejecutivo Nacional] Ley de Solidaridad y Reactivación Productiva. 23 de diciembre de 2019. B.O. 34.268.

Ley N° 9.254 [Ministerio de Economía y Energía] Modificación Ley N° 9.234. 08 de septiembre de 2020. B.O. 31.188.

Ley N° 9.257 [Ministerio de Economía y Energía] Modificación Ley N° 9.234. 01 de octubre de 2020. B.O. 31.207.

Ley N° 9.354 [Ministerio de Economía y Energía] Creación Programa Mendoza Activa III. 31 de diciembre de 2021. B.O. 31.529.

Ley N° 9.242 [Ministerio de Economía y Energía]. Plan Provincial de Promoción del Empleo. 11 de agosto de 2020. B.O. 31.667.

Ley N° 9.243 [Ministerio de Economía y Energía]. Creación del Programa Mendoza Activa. 08 de agosto de 2020. B.O. 31.165.

Ley N° 9.279 [Ministerio de Economía y Energía]. Creación Mendoza Activa Hidrocarburos. 04 de diciembre de 2020. B.O. 31.255.

Ley N° 9.330 [Ministerio de Economía y Energía]. Programa “Mendoza Activa II”. 07 de julio de 2021. B.O. 31.406.

Resolución Conjunta N° 4 [Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y Ministerio de Desarrollo Productivo] Creación del Programa Jóvenes y Micro, Pequeñas y Medianas Empresas. 3 de mayo de 2021. B.O. 34.646.

Resolución N° 502 [Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social] Programas de Empleo. 1 de junio de 2006. B.O. 30.917.

## FUENTES PERIODÍSTICAS

Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (28 de julio de 2021). El Gobierno Nacional lanzó el programa de empleo joven “Te Sumo”.  
<https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-gobierno-nacional-lanzo-el-programa-de-empleo-joven-te-sumo-0>

Infobae (23 de junio de 2020). Carta Abierta de Rodolfo Suárez: “Sin necesidad de que nadie nos obligue, podemos cuidar simultáneamente la salud y el empleo”.  
<https://www.infobae.com/politica/2020/07/23/carta-abierta-de-rodolfo-suarez-sin-necesidad-de-que-nadie-nos-obligue-podemos-cuidar-simultaneamente-la-salud-y-el-empleo/>

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (18 de enero de 2023). La ministra de Trabajo se reunió con representantes de las Oficinas de Empleo municipales de todo el país. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/la-ministra-de-trabajo-se-reunio-con-representantes-de-las-oficinas-de-empleo-municipales>

Política Argentina (22 de septiembre de 2016). Fallo contra el Gobierno por el convenio con Mc Donald’s. <https://www.politicargentina.com/notas/201609/16760-fallo-contra-el-gobierno-por-el-convenio-con-mc-donalds.html>