

La capacitación en oficios en un programa social. Un estudio de su implementación a nivel local desde la perspectiva de los agentes institucionales.

Molina Derteano, Pablo y Fraguglia Luciana.

Cita:

Molina Derteano, Pablo y Fraguglia Luciana (Abril, 2007). *La capacitación en oficios en un programa social. Un estudio de su implementación a nivel local desde la perspectiva de los agentes institucionales. V Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo. Asociación Latinoamericana de Sociología del Trabajo, Montevideo, Uruguay.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/pablo.molina.derteano/2>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/p4wr/y9M>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

LA CAPACITACIÓN EN OFICIOS EN UN PROGRAMA SOCIAL.

Un estudio de su implementación a nivel local desde la perspectiva de los agentes institucionales.*

Pablo Molina Derteano (CONICET-IIGG)

Luciana Fraguglia (CONICET-IIGG)

1. Presentación.

¿Qué pasa cuando estamos frente a un programa de capacitación laboral? ¿Cómo debemos abordar tal cuestión cuando el Estado se plantea la formación en oficios como objetivo central en la política social? Aun independientemente de los lineamientos teóricos que sostienen el diagnóstico del programa, ¿cuáles son las condiciones en que el Estado a través de uno de sus ministerios, con financiamiento internacional y en el marco de un programa más amplio de asistencia y transferencia a familias pobres, puede ejecutar con éxito el mismo? ¿Qué debemos entender por éxito?

Este trabajo propone acercarnos a una descripción y comprensión de las lógicas subyacentes que median los procesos de implementación del Programa INCLUIR que presenta como componente principal la formación en oficios de jóvenes; y como estas lógicas se objetivan en las decisiones de planeamiento y ejecución (Abdala, 2000) actores institucionales con capacidad de decisión.

2. Campo estatal y políticas sociales.

El programa de política social en cuestión se centra en la inclusión de jóvenes, de 18 a 25 años que no estudian ni trabajan, principalmente en talleres de capacitación en oficios, y, en menor medida en talleres de participación sociocomunitaria, presentando un tercer componente de fortalecimiento institucional de las áreas de juventud.

De tal manera, el Estado (o al menos un área de éste) ha recortado un tema y un grupo poblacional como susceptible de ser abordada desde la política social en tanto lo reconoce como *cuestión socialmente problematizada*.¹ Por demás, el mismo Estado pasa a definir la formación en oficios como forma de intervención privilegiada sobre dicha problemática social, delimitando y gestionando los modos y alcances que el mismo ha de tener. Entre la definición del problema y su solución, un conjunto diverso de actores

* El presente trabajo se desarrolla en el marco del proyecto Proyecto UBACyT 708 “Jóvenes Excluidos: políticas activas de inclusión social a través del trabajo y la capacitación comunitaria”, bajo la dirección del Dr. Agustín Salvia. E-mail: desocial@mail.fsoc.uba.ar.

¹ Thwaites Rey, siguiendo a Oszlak y O'Donnell, señala que una política estatal es una toma de posición del Estado frente una determinada cuestión socialmente problematizada; aquel tema que por su importancia se incluye en la agenda pública y que requiere necesariamente la toma de posición de múltiples actores sociales. (Thwaites Rey y Lopez, 2005.31). En el programa en cuestión el tema, “la cuestión”, es centralmente la juventud y los problemas de inclusión social asociados a estos. Cabe pensar el rol que tales términos juegan en el proceso de lucha y posicionamiento al interior del campo por parte de los actores, y en tal sentido evaluar el lugar que se le otorga a la formación en oficios en tanto instrumento de política privilegiado en su resolución.

provenientes del campo público como privado deberán asociarse para transitar el camino que une estos dos puntos y donde podemos entender como se pondrá en evidencia lo que está en juego y lo que se valora o no como exitoso del programa.

Previo a adentrarnos al análisis de nuestro objeto de estudio precisemos como entendemos al Estado. Retomando a Bourdieu (1996), el Estado es pensado como un campo donde se reconocen una serie de posiciones estructurales variables y relacionales desde donde se posicionan los sujetos y las instituciones. Por su parte, cada posición se define a sí misma desde las otras posiciones; mientras que la relación entre las posiciones debe ser especificada tanto en las relaciones que se dan tanto dentro de un campo como con otros campos.

Ahora, la constitución del Estado tiene lugar como resultado de la concentración de diferentes especies de capital, volviéndose así detentor de un meta-capital que da poder sobre otras especies de capital y sobre sus detentores, conformando un capital estatal específico y que permite al Estado ejercer poder sobre los restantes campos y sobre las diferentes especies de capital, como sobre la relación de intercambio que entre ellos se deriva. Con la construcción del Estado se da la conformación del campo de poder, espacio de juego al interior del cual los distintos agentes poseedores de diferentes capitales lucharan específicamente por el capital estatal, por el poder sobre los restantes capitales y su reproducción. Es que el Estado tiene la particularidad de imponerse mediante la violencia simbólica² en todos los demás campos. Su influencia, la capacidad de moldear subjetividades es propia de este campo y superior a la del cualquier otro. (Bourdieu, 1996)

¿Cómo abordar el entramado de luchas que se dan en el campo estatal? ¿Desde dónde se objetivan las relaciones de poder, las luchas que implican la búsqueda por imponerse sobre otros campos y la valorización de los capitales?

Antes de avanzar sobre alguna forma de respuesta, cabe recordar que estamos frente a una forma histórica particular de Estado, el Estado capitalista.³ Diversos autores reconocen a este Estado dos funciones centrales que se vuelven contradictorias. En términos de O'Connor (cito en Gough, 2003:95), el Estado debe ayudar a la acumulación del capital y respaldar la legitimación de sus relaciones sociales. Es que el principal problema con el que se encuentra el capital es acceder al uso y control de la fuerza de trabajo; lo que Offe (1990) denomina como problema estructural de la proletarianización, y frente al cual la política social se presenta como el instrumento de intervención privilegiado como respuesta.⁴

² No se desconoce el proceso de concentración de la violencia física como parte en la conformación del Estado, sino que Bourdieu introduce como proceso necesario en la consolidación éste la concentración del capital simbólico, posibilidad de percepción (reconocimiento y valorización) de cualquier forma de capital. El Estado es el agente por definición que puede imponer principios durables de visión y división del mundo conforme a sus propias estructuras, posibilitando así su perduración. (Bourdieu, 1996:16)

³ Aquel que surge como relación social (de dominación dirá O'Donnell) en el escenario de constitución de la sociedad moderna, como garante de la relación social capitalista (Thwaites Rey y Lopez, 2005:25).

⁴ Por otro lado, el Estado en su tarea de regularización del proceso de proletarianización se obliga a sumir una segunda función, el problema de la integración social de los asalariados lo cual -en palabras de Offe- debe tratarse como mecanismo de control social que el propio mercado de trabajo no produce a un nivel fiable. (Offe, 1990:82)

Volvamos con estas nociones a Bourdieu. Para regular la movilización de la fuerza laboral el capital requiere la capacidad de utilizar la violencia física y/o simbólica a fin de imponer normas y valores al conjunto de los sujetos. Es el Estado quien tiene la capacidad de imponer universalmente por estos medio un principio de visión del mundo, estas reglas y pautas de conducta que requiere el proceso de proletarización.

Los agentes estatales, serán así mismo subjetividades construidas para y en este campo conflictivo, deben posicionarse dentro de este campo con miras a legitimarse en el cumplimiento de los objetivos antes mencionados. Legitimarse práctica y discursivamente. Esa legitimidad se da a partir de una racionalidad adecuada para este campo en un momento históricamente determinado.

¿Cómo se comportan estos agentes? ¿Cómo se construyen sus lógicas de acción y cuál es su racionalidad? ¿Cómo se impone un *habitus* cotidiano para ellos en la forma de mirar y tomar partido en las cuestiones sociales, a través del principal producto del Estado: las políticas públicas?

Aquí tomaremos la noción de racionalidad de Bourdieu (Bourdieu y Waqcant, 2005), alejándonos de una visión utilitarista para entender que lo que aparece como racional para los sujetos dentro del campo es aquello que es razonable (esperable para el *habitus* investido en el campo), guiando su interés y legitimándolo en el mismo proceso, dentro de los límites que les impone el propio campo. Como se trata del campo estatal, podemos pensar que todo ejercicio del poder simbólico dentro del campo será *razonable* en la medida que se proyecte al menos discursivamente como una forma de intervención en otros campos sociales con el objeto de cumplir las dos funciones antes mencionadas.

En forma resumida, las políticas sociales se habrían constituido como el instrumento de intervención estatal a los fines de llevar adelante sus funciones centrales, la proletarización y el control social. Así mismo, el desligue de alguna forma de política no se daría al margen de las luchas entre los distintos actores sociales, sino que de hecho las retomaría reconociendo en su interior el conflicto propio de la relación social capitalista.

Veamos ahora que ocurre con los agentes institucionales involucrados en la implantación de una política social con fuerte presencia del componente de capacitación, como se desarrolla y reconocen los mencionados conflictos dentro y por fuera de la esfera estatal.

2.1 Programas sociales y capacitación laboral.

La problemática acerca de la capacitación laboral de los jóvenes ha sido preponderante durante la última década. Se ha construido en la Argentina un consenso acerca del eje de esta problemática. Vale la pena entonces revisar los enfoques teóricos y prácticos dentro de los discursos que ha sustentado a estos programas. En ambas perspectivas, la capacitación es definida en dirección hacia el mercado laboral (Montoya,1995 ; CINTERFOR/OIT,2000)

Uno de ellos, y el de mayor difusión ha sido el enfoque desde el capital humano. (Montoya, op cit). En términos generales, el enfoque de capital humano sostiene que educación debe ser concebida como una inversión, cuyos frutos son medibles mediante un valor económico. A mayor inversión en educación más nivel de capacitación y mejores empleos. (Montoya, op cit) Este enfoque, basado en los planteos de Schultz y Becker (1962) supone unidades de análisis individuales, ya que cada actor realiza en

forma individual y racional la inversión y logra la mejoría. Y la sociedad se beneficia toda ya que esta es una simple agregación de individuos. Así, cuando se las lleva enfoques para políticas públicas, se crea una noción de déficit individuales que explican la segregación social y laboral agregada

La vigencia de este enfoque durante los '90 en Argentina ha sido muy importante, y ello puede verse en diversos ejemplos desde las reformas educativas hasta el Plan Joven. Aún así, no hay evidencia empírica de que los jóvenes hayan accedido a más y mejores empleos, o hayan aumentado significativamente sus ingresos (Salvia y otros, 2006)

El otro enfoque relaciona empleabilidad con nuevas competencias y capacitación (CINTERFOR/OIT, op cit) Al no ser definida en abstracto como vimos con la noción de capital humano, esta perspectiva parte de la crisis de la educación en su conjunto por lo que denomina devaluación de las credenciales. Bajo esta perspectiva no habría relación directa entre mayor educación y mejores empleos, sino que depende de la forma de los contenidos. Pero traducido a un carácter práctico, fue tomado como la necesidad de combinar una reforma educativa a largo plazo con opciones de intervención en el corto y mediano plazo que suplan esta deficiencia.

“Frente a este cuadro de situación, no parece deseable que las políticas implementadas en la actualidad en relación con el empleo deban modificar sus objetivos, pautados por la meta del pleno empleo. Esto último no implica que no se introduzcan atenuaciones, con impactos conceptuales importantes. Tal el caso de considerar la **empleabilidad** como meta, en la perspectiva de una modalidad de inserción mucho más flexible y cambiante en el futuro, es decir ya no relacionada con puestos de trabajo altamente estables.” (Cinterfor/OIT, 2000:122, negrita en el original) Así el problema es concebido en términos operacionales como con dos objetivos centrífugos: la inclusión social plena como objetivo de largo plazo, y el aumento de la empleabilidad como objetivo de corto y mediano” Esto, veremos que es muy importante.

3. Metodología

Nuestro análisis partirá de la aplicación del Modelo CIPP⁵ (Abdala, 2000). Como indicamos en la introducción, postergamos la fase de los diagnósticos para centrarnos en el procedimiento. ¿Cómo se implementó este programa y cuáles fueron las formas y procedimientos concretos en que se encaró el mismo?

Analizar la fase de implementación, dentro de este modelo, implica estudiar las decisiones que toman los agentes para ejecutar el programa con los objetivos tal y como fueron definidos en la etapa anterior. Estas decisiones se agrupan en las de Planeación (Input) y de Implementación (Proceso). En cada una de ellas veremos la forma en que los agentes institucionales toman una serie de decisiones y la forma en que relatan estas instancias.

Según Abdala, la evaluación del proceso debe poner el ojo en “la interrelación dinámica entre las estructuras del programa y los diversos actores, generando un sistema vincular: ‘medio ambiente del programa’ .Se evalúa especialmente por técnicas cualitativas.” (2000:192) Y a ella corresponde las decisiones de implementación. Como sugiere una metodología cualitativa, se trabajara con entrevistas a informantes claves

⁵ Siglas para Contexto, Input, Proceso y Producto (Resultados)

buscando construir una red conceptual, a través del análisis de términos claves y los dispositivos discursivos con los que los agentes relatan sus experiencias.

4. Desarrollo

4.1 Decisiones de Planeación

Las decisiones de Planeación se relacionan con la fase de Input, es decir, que aquí premian la forma en que se evalúan los recursos (humanos, materiales, etc) y la forma en que se deben asignar.

Como fue mencionado, la capacitación en oficios se constituyo en el componente central del programa. En términos de decisión de que montos se destinarían, esto ya estaba prefijado por el Documento del Programa y los agentes disponían de poco margen de maniobra para alterar esto en algún sentido. Esto no es casual y da muestra del fuerte carácter de *accountability* de este tipo de programas (Fraguglia y Molina Derteano, 2006)

Con respecto al contenido de los talleres y que oficios son requeridos, la idea de promoción local fue rectora incidiendo en la definición del contenido y los encargados de dar esos cursos y en los agentes encargados de su ejecución. Aquí cabe resalta una cuestión que se desprenden del programa y de la normativa del mismo.⁶ Así, en la tensión en torno a la definición y alcances de autonomía de la OA y los municipios. Según el programa

“El rol de la Organización Administradora (OA) lo desempeñará una organización de la sociedad civil de perfil técnico residente en la provincia o municipio donde se ejecute el proyecto. Su función específica será la asistencia técnica para la elaboración de los Planes de Actividades (Anexo V) y la administración de los fondos destinados a la ejecución de las acciones del Proyecto (Anexo VI) (...). Para la ejecución del Proyecto Nacional de Inclusión Juvenil las OA serán preferentemente seleccionadas entre el conjunto de OA ya elegidas por el Programa IDH en cada aglomerado. En este sentido, las actividades correspondientes a Desarrollo de Capacidades Productivas y Desarrollo de Actividades Comunitarias integrarán un Plan de Actividades determinado. Dicho Plan será formulado por la OA y el área de juventud local sobre la base de un diagnóstico local de las necesidades y recursos disponibles y deberá ser aprobado por el Equipo Técnico del Proyecto, como consecuencia de la realización del Encuentro de Planificación Participativa. A partir del diagnóstico realizado se definirá la oferta de actividades contenida en cada Plan. Estos proyectos contendrán una descripción de las acciones a realizar, una estimación de los beneficiarios a atender, la identificación de las Organizaciones Ejecutoras y Organizaciones Barriales que participarán en las acciones a ejecutar, el cronograma de implementación de estas actividades, el presupuesto y el cronograma de financiamiento, así como también indicadores de seguimiento y evaluación.” (Documento Programa INCLUIR, 2004:24-25)

Respecto a los municipios sostiene que:

La participación de los Municipios en el Proyecto será formalizada mediante Convenio Marco, excepto en aquellas localidades en las que existe un Convenio del Programa que se encuentra vigente. Dicho Convenio buscará establecer responsabilidades concurrentes en la implementación del mismo.

⁶ Otra cuestión relevante es que los que dictan los cursos no pueden ser organismos públicos como escuelas o el propio municipio, porque la iniciativa debe provenir de la demanda

También se articulará con los Consejos Consultivos Provinciales y Municipales a fin de obtener su apoyo en la gestión en terreno. Los municipios designarán el área (preferentemente de Juventud) con el cual se articularán las tareas en terreno. Para ello designará una persona encargada de supervisar las tareas a nivel local conjuntamente con el RP. Su función será realizar tareas de difusión acerca de los lineamientos del Proyecto y su operatoria. (Documento Programa INCLUIR, 2004:24)

Así definido, puede verse que el programa plantea cierta autonomía de las OA en la medida que el Municipio es “relegado” a un lugar consultivo. El programa aceptaba una versión mínima de relación entre OA y Nación, y una versión ampliada que incluía los gobiernos municipales o provinciales. Esta diferencia será clave. La autonomía local, acaso utopía de manejo más eficiente de acuerdo a los criterios de focalización y descentración, fue en realidad algo más complejo:

“En realidad, el programa tiene mucho de autonomía local. La organización administradora administra los fondos y nosotros aprobamos o no. Pero tiene una autonomía muy grande. Y el Municipio y la provincia tienen injerencia en la medida que se metan.(...) Hubo casos de un muy importante involucramiento del Municipio.(...) Otros casos como el de Mar del Plata que se mostró interesado y después te abandona en algún momento. Te das vuelta y no está. Y otros, donde si fuera por el gobierno provincial, no bajás.(...) O sea no bajás porque no quieren que baje el gobierno nacional con ningún programa y ahí tenés que arreglando con otros actores municipales si querés tener una contraparte local fuerte. Sin duda donde tenés al municipio presente, tenés gran parte del éxito del programa asegurado. Y si no hay una base territorial fuerte...” (DINAJU)

Si nos atenemos a las palabras del funcionario de la DINAJU podemos ver como la injerencia local, si bien no estaba explicitada, garantizaría el éxito del programa. La llamada base territorial es muy importante dado que no todas las OA (principalmente ONGs) tenían suficiente capacidad operativa y además porque la base territorial sería importante para el asentamiento de una red. Cuando nos indagamos acerca del criterio que se impuso en la selección de las OA y de los municipios/provincias que intervinieron, podemos ver que si bien el capital político de cada una podría ser una de las razones más fuertes no verbalizadas, sería interesante indagar acerca del tercer componente del programa: el de fortalecimiento institucional.

“Uno de los objetivos no explícitos fue crear una red y fortalecer el área de Juventud de los Municipios. Nosotros no fijamos como un requisito que el Municipio lo bajara si o si por el área de juventud porque nos hubiéramos quedado con muy pocas provincias que lo hubieran podido bajar así como municipios que no tienen área de juventud . Pero nos ilusionamos como que se hiciera un efecto bola de nieve y que se fuera instalando el tema juventud en la agenda pública, en la agenda municipal , en la agenda provincial y la verdad es que hay un crecimiento muy importante del área de juventud. (...) No estaba escrito pero nosotros realmente queríamos que fuera así. (DINAJU)

Instalar el tema de juventud en la agenda pública fue un objetivo no explícito dentro del programa, pero los agentes institucionales la colocaron en un lugar prioritario. Inclusive todos los agentes, en todos los niveles, reconocen que este fue el objetivo que mejor resultó:

“Si, yo creo que fue mucho más fuerte en la generación de esta red. En la institucionalidad de la problemática juvenil en todas estas áreas que se crearon y que hoy son actores que demandan políticas. Por ahí no a la dirección pero que van a salud, a trabajo, a educación. Que quizás no estaba antes del programa, tan movilizado explotó un poquito con el programa y con estos recursos que andaban disponibles y que los podías bajar al municipio con más facilidad en la medida que tenías un área de juventud. Cómo que esto también está y que lo generó la participación de las organizaciones. Una de las cosas que no me termina de convencer del programa fue que fue más fuerte el tema de las organizaciones

que participaron y los proyectos que el tema de jóvenes oficial. Como que fue más importante en el otro sentido, el de las organizaciones. Que por otro lado se ha generado redes con estas organizaciones, vínculos con empresas. Cuestiones que exceden y trascienden al programa. Me parece que en cuanto al impacto del programa en la vida de los beneficiarios, el del INCLUIR no ha sido tan fuerte.” (DINAJU)

“El área de juventud .. Bueno, lo que te decía fue el programa que nos dio esa experiencia esa visibilidad a través de la gestión. O sea que fue un programa que ayudó al fortalecimiento institucional de la Oficina de Juventud y también de las ejecutoras , eso también es algo a rescatar.” (Municipio)

“El de fortalecimiento institucional la verdad que salió muy bien, excelente. Hay organizaciones , que la verdad, la mitad de las organizaciones esta equipada, que este programa termina la primera mitad de ejecución ahora en un mes. Y hay 20 organizaciones que van a seguir capacitando jóvenes con lo que ya tienen . O sea que por ese lado, la verdad que un puntaje muy alto” (Referente Local)

Mediante la legitimación de esta red se construye una red de políticas públicas, un entramado de relaciones dentro y fuera de las instituciones. Esta dinámica se legitima mediante exhibir la capacidad de manejo de recursos principalmente materiales. Ahora bien, ya se ha mencionado como dentro del campo estatal se da este proceso luego de las reformas de Segunda Generación (Fraguglia y Molina Derteano, 2006); sin embargo, para nosotros se trata de un dato central. En términos de las decisiones de Planeación implicó que subsumir el componente de capacitación en oficios al componente de Fortalecimiento Institucional, dado que el campo estatal se encuentra en una fase de reacomodamiento, donde se disputan un nuevo know how del manejo de recursos como soporte fundamental de *governance* (Fraguglia y Molina Derteano, *op cit*) Así los municipios y provincias que se involucraron activamente lo hicieron desde la perspectiva de la construcción de una red de políticas públicas (Zurbriggen, 2004) que les permitiera instalar un tema en la agenda y disputar posiciones en el campo, a través de la adecuación de portar un capital específico: el know how de la administración de recursos.

La construcción de las redes no sólo obro en ese sentido sino que además sirvió las veces para intentar “superar” alguna serie de problemas prácticos que les surgieron como el de las titulaciones.

“pero, hoy día, a veces, las competencias que tiene un organismo nacional a nivel local son muchas veces reducidas. En educación se nota mucho esto. En cuestiones como la certificación del curso, la última palabra esta siempre en la provincia y hay provincias donde te acompañan como fue Santa Fe o Santa Cruz con una certificación de casi todos los cursos de oficios. Y otras donde entró en una puja entre el área de Desarrollo Social y la de Educación donde cada uno pensaba que el otro estaba entrando en un área que no le correspondía.” (DINAJU)

Retomemos el planteo, la imposibilidad de lograr una legitimidad conjunta en las titulaciones hizo que, desde el punto de vista formal, los títulos carecieran de reconocimiento como certificaciones. En nuestro estudio de caso, esto trato de ser superado mediante una red de convenios formales y/o informales con las unidades productivas de la región:

“Hubo otro secretariado para estudio jurídico también que fue bastante exitoso, Asistente de maquillaje también. Ese estuvo bastante interesante y fue un curso destinado específicamente a las mujeres jóvenes. Eso estuvo muy bueno, están los mecánicos que también salieron bastante exitosos porque tenía un apoyo muy fuerte de la unión de mecánicos local.” (Referente Local)

La movilización de estos recursos sirvió no sólo para legitimar los cursos de capacitación a través de la supuesta salida laboral, sino que además exhibir esta

capacidad de movilización hizo que la base territorial de este componente de la red de políticas públicas pueda demostrar un uso eximio del capital específico de manejo de gestión y pueda posicionarse mejor dentro de la red y del campo.

Pero hay más. El planteo puede extenderse más si tenemos en cuenta la tensión entre la certificación oficial y la certificación de competencias. Es difícil reconciliar la idea de capacitación en oficios con el nuevo paradigma de competencias laborales que se centran en “movilizar y desarrollar *posibilidades* por parte del individuo en situaciones de trabajo concretas y evolutivas” (Schkolnik , Araos y Machado; 2005:9) Las competencias laborales son aquí interpeladas como la forma de evadir esta circunstancia de las titulaciones, dejando una valiosa observación. La fortaleza de la red para articular soluciones “extrajurídicas” fue el comodín de las decisiones de planeamiento y, puede extraerse de los relatos, que la formación de la red fue el componente hacia el que se le dirigió más atención por parte de los agentes institucionales.

En contraste, ya vimos como para los funcionarios de la DINAJU las cuestiones de formación de la red:

“(...) exceden y trascienden al programa. Me parece que en cuanto al impacto del programa en la vida de los beneficiarios, el del INCLUIR no ha sido tan fuerte” (DINAJU)

Esta falla ya era sostenida porque se supone que el programa llega hasta el último día del curso. Las autoridades municipales no piensan igual pues son los que evalúan su continuidad mediante los FIP (Fondos de Iniciativas Productivas). Pero las evaluaciones en este aspecto son vagas. De parte del BID sólo les piden las planillas de los inscriptos, independientemente de que hayan terminado o no los cursos. Aún cuando una evaluación de impacto no haya sido dirigida por ellos, los entrevistados en todos los niveles manifiestan cierta falta de precisiones que contrasta con la “euforia” por el objetivo de fortalecimiento institucional. Desde la OA inclusive se permiten destacar el beneficio de equipamiento para las Organizaciones Ejecutoras, y cierto escepticismo respecto al impacto sobre la población objetivo:

*“Me parece que a las instituciones del lugar les ha llevado esfuerzo pero en determinado sentido les ha servido .. yo creo que bastante desde el punto de vista de los recursos, de engancharse. Muchas de las instituciones, sobre todo las técnicas yo creo que han quedado equipadas como para seguir funcionando, que no es menor. (...)En cuanto al impacto que puede llegar a tener en el joven que participa , (...)aunque el tema de estar 8 meses capacitándose en oficios tuvo que ser algo positivo, recontra positivo. El resto, como me parece en la mayoría de estos programas, habrá que ver. Y me parece que no va ser sobre el total de los participantes sino que me parece que de ahí se va a desprender un **mínimo porcentaje** que pueda a partir de ahí aprovechar al máximo lo que se ha dado. (Organización Administradora, la negrita es nuestra)*

4.2 Decisiones de Implementación

Este medio ambiente estuvo teñido por el proceso antes mencionado: la priorización de los objetivos institucionales por sobre los de capacitación. Esto no se reflejó en el aspecto de asignación de recursos. Pero ¿cómo fue este ‘medio ambiente de trabajo’? ¿Y cómo afectó a los talleres de capacitación?

Describir el medio ambiente del trabajo implica un análisis de tipo cualitativo donde lo que se busca captar es el horizonte de lo posible dentro del accionar de los agentes. Este horizonte de lo posible es analizado a través del discurso de los actores. En este sentido y como adelantáramos en nuestra metodología, la racionalidad de los agentes se

entrelaza con la carga simbólica de determinadas palabras, llamadas términos claves (Hammersley, 2003) Estos términos son dispositivos discursivos que legitiman las prácticas, pero cuyo efecto va más allá ya que estructuran el “horizonte de lo posible”. Nuestro abordaje implica estudiar lo que Denzin (1995) llama el *sujeto textual*. Es una subjetividad construida desde la discursividad, cuya experiencia se articula a partir de legitimar sus acciones discursivamente; no sólo buscan que tengan sentido sino que ese sentido tenga una proyección macro. Los términos claves surgen así vinculándose a la racionalidad de la gestión pública, al *know how* exhibido y construido. Surgen como emergentes en situación de entrevista, porque ocultan las formas simbólicas materiales y discursivas de su construcción, y por tanto, su función no es la de esclarecer sino poner en tensión esas formas sociales de construcción (Denzin, 2001) Son formas dialógicas de construcción de sentido (Luckmann, 1999) Nuestro análisis se dividirá en dos partes: el clima y los términos.

4.2.1 Clima

Las experiencias de los sujetos durante el proceso de gestión son narraciones de la propia experiencia construidas discursivamente. En su carácter de informantes claves los entrevistados hablan de “la vida del programa” y de sus propias experiencias. El clima es una construcción discursiva que surge de la oposición entre un entorno de recursos humanos muy loables y “los tiempos” del programa. El resultado es que un solo término clave va recorriendo la descripción del clima y define al proceso: **aprendizaje**

“Me parece que tal vez el hecho de que nosotros fuimos uno de los primeros municipios en empezar a ejecutar el programa , eso hizo que como todo nuevo programa que sale a la calle , las primeras personas, los primeros entes que lo empiezan a ejecutar hay cosas que van saliendo medio en el tum-tum, porque estamos aprendiendo todos, está aprendiendo la organización administradora, está aprendiendo el estado local y está aprendiendo la dirección nacional “. (Referente Local)

“Nosotros, antes de empezar, nos juntamos con todos los programas y ministerios que pudieran tener una cuestión parecida pero hay cosas que, más allá de lo que uno va hablando y la experiencia que le transmiten, vas aprendiendo con la implementación del programa. Me parece que el tema de la ejecución del INCLUIR le permitió subir un escalón a la Dirección en la Argentina y en la Agenda. A partir del programa, la Dirección tiene recursos, aunque fuesen pocos, y uno se puede sentar con salud, con trabajo y te escuchan. Y son relaciones, son redes que quedan más allá del programa.” (DINAJU)

Ambos relatos deben ser considerados para articular este término de aprendizaje. El primero refiere al proceso como legitimación de las prácticas en un doble carácter de pionero y de justificación de los errores. Se aprende en el hacer. Esta pragmática también es realzada en el segundo relato, pero con una vuelta discursiva más profunda. El proceso de aprendizaje no sólo se aplica a los propios agentes sino a otros, aparentemente más experimentados, y en este proceso se cimentó y potenció la red que antes mencionábamos. En este sentido, el aprendizaje es un término clave que describe formas de interacción de la construcción de la red antes que un proceso de transformación. El clima de aprendizaje es una construcción discursiva del relato de la construcción de la red.

4.2.2. Los otros términos claves: Exclusión social

En el documento del programa INCLUIR, la exclusión es mencionada en forma prioritaria:

“El concepto de exclusión social es un término que surge para explicar la situación de importantes sectores de la población que ante las grandes transformaciones sociales, económicas, políticas y tecnológicas acontecidas en los últimos años quedan imposibilitados de ejercer los derechos de ciudadanía que proponen las democracias modernas. Estas transformaciones han ocasionado un quiebre en la “cultura del trabajo” y en los mecanismos de reproducción social que tradicionalmente permitían el acceso a bienes y servicios públicos, sociales o comunales, a partir de lo cual se garantizaba en forma masiva oportunidades efectivas de integración social.

Los jóvenes pobres, en este contexto, forman parte de los principales excluidos de la sociedad. Los mismos, han sufrido con especial rigor los fenómenos del desempleo y de la inserción precaria en el mercado laboral. A su vez, el insuficiente dinamismo económico se traduce en la expulsión de los jóvenes de bajos recursos del sistema educativo formal en búsqueda de una incorporación temprana al mercado laboral, la cual incide negativamente tanto en los logros educativos de los jóvenes pobres como en sus perspectivas futuras de inserción en un mercado laboral cada vez más competitivo. Se constituye, entonces, un proceso mediante el cuál estos jóvenes se ven imposibilitados de trabajar y de estudiar, perdiendo de esta manera sus posibilidades de afiliación social.

El Gobierno Nacional se plantea este Proyecto como una estrategia de intervención para la inclusión de los jóvenes basada en un criterio de transversalidad que atraviese las diferentes dimensiones de desafiliación que han sufrido los mismos. Dicha intervención, que tiene como objetivo la inclusión de los jóvenes pobres excluidos, tendrá como ejes el desarrollo de capacidades productivas, socio comunitarias y el fortalecimiento institucional. El mismo, a su vez, está focalizado en el grupo de jóvenes pobres excluidos de 18 a 25 años de edad, y apunta a tener un carácter masivo de amplio alcance. Dicha focalización obedece a la necesidad de abordar el problema de la juventud en aquel tramo que se ha visto más golpeado por la crisis económico social que sufre la Argentina.” (Documento del Programa INCLUIR 2004:1)

A partir de aquí puede verse una articulación que presenta un carácter explicativo importante. Se provee de una definición amplia de exclusión social pero se la va cerrando desde una noción ampliada de ciudadanía hasta la no participación en el mercado laboral ni en los circuitos educativos formales. Y esto es concomitante con la presentación de la población juvenil, definida por rango etáreo, como una de las más vulnerables de todas. Finalmente, según el documento, la estrategia debe ser transversal. Estas diferentes operaciones discursivas que incrementan y focalizan el problema a la vez, hicieron que los agentes tuvieran algunos problemas para definir población objetivo

“Desde el punto de vista de los objetivos explícitos, el plan INCLUIR tiene que ver con la inclusión, esta palabra tan grande que a veces puede significar tan poco. Desde ahí se fijan como 3 grandes objetivos partiendo de esta intención de incluir a los jóvenes. (...)O sea el programa estaba orientado a jóvenes en situación de vulnerabilidad y si uno estaba llegando bien...vulnerables eran todos.” (DINAJU)

El funcionario aquí es bastante claro: la palabra inclusión estará presente en todos los relatos como el más importante de los objetivos, pero entre los propios agentes se reconoce que el término está sobrevaluado: no se entiende muy bien a qué apunta. Y esto es mencionado aún cuando el documento se “operacionaliza” en la escuela y el mercado laboral, sin llegar a definir acabadamente los conceptos que permitirían

identificar en forma empírica a los beneficiarios. Y los agentes, sin poder verbalizar esto, hicieron la misma operación: el programa debe apuntar a la capacitación en oficios como forma de aumentar la empleabilidad y la necesidad, casi en rebeldía, de atacar la deserción escolar. Por tanto el binomio oficios-empleabilidad y la terminalidad educativa serán términos claves en sus discursos. Veamos un poco más.

Dentro de este medio ambiente del programa, nos importa destacar el proceso de construcción de una racionalidad que atraviesa los diferentes campos estatales y que se manifiesta como un know how de gestión. Este aprender a gestionar, estuvo ligado a concebir los talleres de capacitación como un atajo para aumentar la “empleabilidad” de los jóvenes:

“Uno de los objetivos tiene que ver con la capacitación en oficios, es decir la generación de capacidades para la inserción laboral de los jóvenes e inserción también a través de la economía social y a través de micro-emprendimientos. El objetivo de mejorar la empleabilidad era el más importante de los 3.” (DINAJU)

“El tema de proyectos que permitieran la empleabilidad y otros de formación comunitaria. (...)después de un referenciamiento y de un diagnóstico con la Secretaría de Desarrollo , se decidió que el programa iba a apuntar fuertemente a lo que tiene que ver con la cuestión de empleabilidad y las actividades socio-comunitarias que habíamos ejecutando, obviamente, que si bien son importantes, la idea es que también estén vinculadas con la cuestión empleabilidad , que sean actividades para vincular a los jóvenes, para hacerlos acercarse a las instituciones y a partir de ahí, ofrecerles la capacitación y la vinculación con los estudios” (Referente Local)

La empleabilidad aquí es definida como hacer que los beneficiarios puedan acceder en mejores condiciones al mercado laboral. Es decir, un énfasis en la oferta. Según la DINAJU y el propio documento del programa era el componente más importante de los tres, pero estaba ligado a proyecto de economía social. La noción de empleabilidad fue uno de los términos que formaron parte del horizonte razonable de las propuestas. Capacitar para ser más “empleables”. Una racionalidad que no concibe enfoques estructurales, sino que ve al Estado como un órgano de gestión que debe actuar en concordancia con actores de la Sociedad Civil. Pero ¿qué significaba capacitar a los jóvenes? Los proyectos para los FIP (Fondos de Iniciativas Productivas) nos permiten acercarnos un poco:

“Sobretudo tienen que dar cuenta de las capacidades personales para llevar adelante el proyecto, el espacio físico donde llevarlo, el costo de los materiales, en este caso, que sean usados para poder llevar adelante la fabricación o la facturación de los productos que ellos tengan , la posibilidad de comercializarlo, a que listado de clientes se van a dirigir, si ya están trabajando de antemano o si realizaron un emprendimiento productivo que ya viene , ¿no? (...)El formulario empieza por los datos ; la descripción de los problemas de la región para ver que conocimiento tienen los que presentan el proyecto acerca del tema, la fundamentación del microemprendimiento, por que se dedican a desarrollar determinado microemprendimiento, las fortalezas y debilidades, una especie de pequeño FODA, los objetivos generales y específicos, que van hacer y cómo lo van a hacer, actividades y resultados esperados, una cuantificación en tiempo y en meses de la actividad pensando que son 6 meses.” (Municipio)

Del relato se desprende que capacitar no implica sólo enseñar un oficio, sino construir una subjetividad cuyo arquetipo sería el pequeño empresario emprendedor. Al

punto tal de pedirles un FODA⁷. Así como los agentes se basan en una racionalidad sobre la llamada “gestión de recursos”, se espera que los jóvenes beneficiarios también aspiren a lo mismo. El medio ambiente estaba definido como un proceso de aprendizaje tanto para los beneficiarios como para los agentes institucionales. En todo caso, la capacitación en oficios era impuesta por el plan FAMILIAS, del cual se desprende parte de la financiación del INCLUIR. Pero la relación entre ellos y empleabilidad, a través de la construcción de una subjetividad de pequeño empresario fue propia del estudio de caso.

Pero los agentes también eran “rebeldes”. Volverse hacia la escuela y todo su poder simbólico y su indiscutida legitimidad era una tentación ineludible.

“Es una iniciativa que está saliendo muy bien, que lo creemos muy necesario acá (en el municipio) y creemos que sea o no dentro del marco del programa INCLUIR, lo que queremos es hacer un programa local de terminalidad educativa para jóvenes y lo descubrimos a través de este programa.” (Referente Local)

Dentro de los proyecto socio comunitarios, se abrió una línea de terminalidad educativa, donde se les daban estipendios de traslado y refrigerio para que los jóvenes que adeudaran pocas materias del secundario pudieran tomar clases de apoyo para dar los exámenes previos y poder recibirse. A nivel nacional, la terminalidad fue sugerida en el marco de las negociaciones. En el proyecto no se contempla esta línea y su introducción implicó una negociación con sus pares nacionales. El límite para acciones de mayor alcance fueron las dificultades antes mencionadas en materia de titulaciones y comunicación con las áreas provinciales y nacionales de Educación.

Una vez terminados los talleres y dadas las materias se volvería a reinsertar a los chicos en el circuito formal, contradiciendo parcialmente los objetivos formulados en el Documento del Proyecto. Se los reinsertaba en uno de los circuitos que el mismo programa les negaba. Pero no dejaba de imponerle restricciones. Es más una acumulación de capital simbólico por parte de los agentes que una estrategia de impacto profundo en la problemática educativa.

Se establece una red de términos claves: la inclusión social se vuelve un meta término, por cuanto tiene la función de legitimar todas las acciones en el plano discursivo. La empleabilidad y la terminalidad educativa se subsumen al mismo y vuelcan su sentido construido en ese término. Empleabilidad y terminalidad son formas “operativas” del término inclusión social, el cual posee un efecto de violencia simbólica, atravesando todos los campos estatales y aún fuera de ellos. Y su forma más específica de inclusión juvenil se vuelve soporte simbólico de la legitimidad de la red. Y desde el Estado hacia la sociedad, define mediante esta violencia, ya que define que las formas de pertenencia social se dan a través de la valorización de los componentes de la escuela y el mercado.

⁷ F.O.D.A. siglas en castellano para Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas. Es una traducción del término en inglés (S.W.O.T. Strength Weaknesses Opportunitties and Threats) y es uno de los pilares del marketing moderno. Se trata de un análisis para planificar tanto el establecimiento de un emprendimiento económico como el lanzamiento de un producto.

5. Conclusiones

A lo largo de este trabajo hemos visto como los agentes estatales tomaron una serie de decisiones para llevar adelante un plan de capacitación en oficios. Al hacerlo impusieron inevitablemente sus lógicas sobre el proceso.

Retomando nuestra pregunta inicial sobre cuáles eran las formas en que se efectúan estas prácticas y cuán “exitosas” son, podemos ver que un análisis del proceso de implementación obliga a relativizar los parámetros de valorización. Esto no debería conducirnos a una posición nihilista de imposibilidad de éxito o fracaso. Preferimos hablar de adecuación histórica en la lucha en el campo estatal. Al principio planteábamos como se daban estas luchas de poder simbólico en el campo y hemos visto como se articularon en forma de interacción proceso de legitimación y decisiones de planeamiento e implementación.

Aquí nos propusimos un ejercicio dentro del modelo CIPP. Dejamos entre paréntesis los diagnósticos y la construcción del diseño, para preguntarnos cuál es la lógica bajo la cual los agentes estatales toman las decisiones de planeamiento e implementación y vimos que las mismas respondieron al proceso de reacomodamiento del campo estatal. En ambos grupos de decisiones, “subsumir” el componente de capacitación al de fortalecimiento institucional tiene enormes implicancias

Respecto a las decisiones de planeamiento, vimos como la conformación de una red de políticas públicas apuntó a captar el capital estatal a fin de determinar un mejor posicionamiento en su interior. En tal sentido, fortalecerse con el capital económico (equipamiento) y simbólico (visibilidad de gestión) impactaron sobre la poca consideración en materia de capacitación en oficios.

Respecto a las decisiones de implementación, alinear los componentes de empleabilidad y terminalidad a una definición vaga, imprecisa pero legítima de inclusión social configuraron un horizonte de sentido donde los actores debieron justificar no sólo sus posiciones sino el sentido de sus decisiones. Esta operación de sentido esta enmarcada en un proceso de aprendizaje, una aprendizaje de gestión tanto dentro del campo, dentro de la red, dentro de cada uno de sus componentes e inclusive hacia los beneficiarios mismos.

El ejercicio de evaluación de procedimientos aquí realizado ha dejado de lado los elementos de evolución tradicionales centrados bien en diagnóstico como en el resultado y su impacto. Esto no implica rechazar la necesidad de una evaluación global de los programas sociales que revise la relación entre todas sus etapas; sino tratar de iluminar aquel aspecto de las políticas dejado usualmente de lado. Al hacer esto pudimos hacer tres observaciones de relevancia.

En primer lugar, considerar la reconfiguración de relaciones de poder al interior del campo estatal en su contexto, obliga a preguntarse sobre los términos y alcances de acciones de capacitación y o formación para el empleo que son llevadas a delante con la intervención activa del actor estatal. Si bien es los conflictos internos son un rasgo ineludible en todo tipo de institución, la lucha por el capital específico del estado define las formas propias de las relaciones al interior del campo y por fuerte del mismo.

En segundo lugar, cuando en este estudio de caso encontramos que el objetivo de fortalecimiento institucional, aquel que mira el estado y sus relaciones hacia adentro, prevaleció por sobre el componente de capacitación en oficios podemos concluir que el

programa en cuestión tenía originalmente sus metas puestas en la construcción y legitimación de las bases mínimas para una nueva forma de gestión de recursos y alternativas de intervención en lo social, tanto hacia dentro como por fuera del propio Estado. En este sentido, también es posibles pensar que el diagnóstico estuviera en consonancia con esta forma particular de gestión. Esto invita a pensar el lugar reservado a los agentes estatales en los lineamientos teóricos y políticas que subyacen a los diagnósticos, y la necesaria coherencia entre éstos y las nuevas formas de gestión que se intentan legitimar. Yendo más allá, se puede arriesgar como hipótesis preliminar que quizás este proceso no sea privativo de este estudio de caso, sino que sería válido hacerlo extensible a otros casos de política social buscando similitudes y diferencias que contribuyan a precisar el proceso de cambio aquí definido.

Finalmente, lo hasta aquí expuesto invita a repensar los supuestos teóricos y metodológicos sobre los que descansan la mayoría de los diseños de evaluación de impacto.

ANEXO CITAS BIBLIOGRAFICAS

- 1- Abdala Ernesto (2000). “Evaluación de impacto: un reto ineludible para los programas de capacitación juvenil”, en Boletín CINTERFOR, N° 150, Setiembre-Diciembre de 2000.
- 2- Abdala Ernesto (2001) “Manual para la evaluación de impacto en programas de formación para jóvenes”, Montevideo:CINTERFOR.
- 3- Bourdieu Pierre. (1996): “Espíritus de Estado. Génesis y estructura del campo burocrático”, en Revista Sociedad N° 8, UBA, Abril de 1996
- 4- Bourdieu Pierre. y Waqant Louis. (2005) : “Una invitación a la sociología reflexiva”, Buenos Aires:Siglo XXI editores.
- 5- CINTERFOR/OIT (2000):”Jóvenes y capacitación laboral. El desafío del acceso, la calidad y la adecuación institucional”, Montevideo: CINTERFOR/OIT
- 6- Gough, Ian (2003): " “La crisis fiscal del Estado: la contribución de James O’Connor”. En: Gough, Ian.: Capital global, necesidades básicas y políticas sociales. Buenos Aires:Miño y Dávila/CIEPP.
- 7- Denzin Norman (1995). “Stanley and Clifford: Undoing an Interactionist Text, en Revista Current Sociology, Vol 43 N° 115, Sage Publications, 1995.
- 8- Denzin Norman (2001). “ The reflexive interview and performative social science” , en revista Qualitative Research Vol 1 (1) , Sage Publications, 2001
- 9- Documento del Programa INCLUIR , DINAJU, Secretaría de Desarrollo Social, 2004.
- 10- Fraguglia, Luciana y Molina Derteano, Pablo (2006) “Evaluación institucional de políticas públicas orientada a jóvenes: un estudio de caso“, Ponencia presentada en el III Congreso Nacional de Políticas Sociales, Buenos Aires, 18 al 20 de Octubre de 2006.
- 11- Hammersly Martin. “Conversation analysis and discourse analysis: methods or paradigms?”, en Revista Discourse & Society, Vol 14 (6) , Sage publications, 2003.
- 12- Luckmann Thomas. (1999) “Remarks on the Description and Interpretation of Dialogue” , en International Sociology vol 14 (4), Sage Publications, Diciembre 1999

- 13- Montoya S. (1995): “Capacitación y reentrenamiento laboral. Argentina durante la Transición”, Buenos Aires: Fundaciones Honrad Adenauer y Fundación Mediterránea.
- 14- Offe, Claus (1990): “La política social y la teoría del estado”. En: Offe, C. y Keane, J., Contradicciones en el Estado del bienestar, Madrid: Alianza.
- 15- Perez Pablo (2005) “Los sospechosos de siempre. Los desocupados de larga duración en Argentina y su (in)empleabilidad”, Mimeo.
- 16- Salvia Agustín y otros (2006) “Los jóvenes pobres como objeto de políticas públicas ¿una oportunidad para la inclusión social o un derrotero de manipulación y frustraciones?”, Ponencia presentada en el III Congreso Nacional de Políticas Sociales, Buenos Aires, 18 al 20 de Octubre de 2006.
- 17- Schkolnik, Mariana; Araos, Consuelo y Machado , Felipe (2005) “Certificación por competencias como parte del sistema de protección social: la experiencia de países desarrollados y lineamientos para América Latina”, Serie Políticas Sociales N° 113, Santiago de Chile: CEPAL.
- 18- Thwaites Rey, Mabel y López, Andrea (ed) (2005): “Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino.” Buenos Aires:Prometeo.
- 19- Zurbirgen C. (2004) “Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica “ en http://www.iigov.org/documentos/?p=4_0116