

TRANSVERSALIDAD DE GÉNERO EN EL PROGRAMA  
JÓVENES CON MÁS Y MEJOR TRABAJO.  
PROBLEMÁTICAS Y DESAFÍOS.

---

Yesica Cynthia Hasne

Universidad Nacional de Rosario  
Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales  
Ciencia Política. Orientación: Administración y Planificación Públicas

Directora:  
María de los Ángeles Di Capua

Rosario. Mayo 2016

## Agradecimientos

Porque la realización de este trabajo ha sido fruto de las circunstancias, personas, y lugares que lo rodearon, es justo y necesario agradecer a quiénes lo hicieron posible.

A la Facultad de Ciencia Política, por ser el puntapié fundamental de mi formación académico – política, y por darme la oportunidad de participar del Programa de Intercambio Regional de Estudiantes de Grado (PIREG) en la Universidad Nacional de Cuyo, la cual me abrió las puertas, y me permitió realizar una amplia investigación bibliográfica que es parte de esta tesina.

A Lucía D'Angelo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UnCuyo, que, junto al equipo del Instituto de Trabajo y Producción, me brindaron material y aportes invaluable para la investigación.

A María de los Ángeles, por la guía y el apoyo.

Al Estado presente, de las presidencias de Néstor y Cristina, que bregó por la consolidación y el crecimiento de la educación superior, y que nos permitió a mis hermanos, a mí, y a miles de jóvenes, ser la primera generación de universitarios de la familia.

A mis compañeras en este intrincado y bello camino facultativo, Jesi y Maye.

Y finalmente, a mi familia, mi fortaleza insondable durante todos estos años en Rosario.

De corazón, ¡gracias!

## Resumen

El período de tiempo que va de 2003 a 2015, abundó en ejemplos de implementación de políticas públicas, que impactaron directa o indirectamente en el mercado de trabajo. El Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, se inscribió en el conjunto de políticas desarrolladas para el fomento de la inclusión laboral, y tuvo particularidades que lo hacen relevante para el análisis en el marco de la Ciencia Política.

Esas particularidades están dadas porque se trata de una política pública de empleo, que intenta fomentar desde el Estado, la inclusión laboral de una población específica, y que, para su implementación, involucra a una amplia variedad de actores – estatales y no estatales - con diversos grados de poder en la toma de decisiones y en el desarrollo de los procesos.

Esta investigación se propone el análisis de la política pública en un marco particular, desde la perspectiva de género que desarrolla, y en un territorio específico que permite extraer valiosas conclusiones, la ciudad de Granadero Baigorria.

## **Palabras Claves**

Género, trabajo, políticas públicas de empleo, transversalidad de género, gender mainstreaming, política pública, Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, feminismo, desigualdad de género.

## Índice

<b>Agradecimientos</b> .....	2
<b>Resumen</b> .....	3
<b>Palabras Claves</b> .....	4
<b>Prólogo</b> .....	7
<b>Programa Jóvenes con Más Y Mejor Trabajo</b> .....	10
<b>A Modo de Introducción</b> .....	10
<b>Capítulo 1:</b> .....	12
<b>Algunas consideraciones conceptuales</b> .....	12
<b>Políticas Públicas y Políticas de Empleo</b> .....	13
<b>El enfoque de género, como instrumento indispensable de las políticas públicas</b> .....	17
<b>Mujeres Jóvenes y Trabajo</b> .....	26
<b>Herramientas metodológicas para el abordaje de la investigación</b> .....	29
<b>Capítulo 2: Una década de políticas públicas de empleo</b> .....	32
<b>En contexto</b> .....	34
<b>Políticas de empleo activas</b> .....	38
<b>La articulación multinivel</b> .....	47
<b>Programa Jóvenes en el territorio</b> .....	48
<b>Capítulo 3. El Caso de Granadero Baigorria</b> .....	54
<b>El contexto de la ejecución del PJMMT en un gobierno local</b> .....	56
<b>Capítulo 4. Dispositivos de gestión en pos de la transversalidad. ¿Existen?</b> 61	
<b>Iniciativas con perspectiva de género dentro del PJMMT</b> .....	62
<b>Reflexiones finales</b> .....	64
<b>Bibliografía</b> .....	67

## Lista de siglas y abreviaturas

MTEySS: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación

PJMMT: Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo

SCyE: Seguro de Capacitación y Empleo

GeCaL: Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral del Ministerio de Trabajo

SePyME: Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa de la Nación

PJyJHD: Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados

PIL: Programa de Inserción Laboral

CIT: Curso de Introducción al Trabajo

POI: Proceso de Orientación e Inducción al Mundo del Trabajo

PROGRESAR: Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos

PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

## Prólogo

*“Mejor encender una vela que maldecir la oscuridad”*

*Confucio*

Esta investigación es fruto del tiempo en que fue concebida, en las antecámaras del 2015...aquí se analizan en profundidad los fundamentos y estructuras que obran de andamios para la implementación de una política pública de empleo. No se pone en discusión la esencialidad de las políticas públicas en el desarrollo de una democracia que garantice derechos y construya ciudadanía, antes bien, se tiene la convicción de que la existencia de programas sociales debe constituirse en una herramienta clave para el desarrollo económico, con inclusión social.

La década que nos precedió abundó en aciertos vinculados a la implementación de programas sociales de todo tipo; con diversas fuentes de financiamiento, con diferentes poblaciones destinatarias y con variables grados de participación ciudadana, como así también de éxito o fracaso.

En cuestiones vinculadas al empleo, se dotó a los municipios de una herramienta fundamental para trabajar la problemática desde cada territorio, y aún con falencias, y tropiezos, se logró desarrollar capacidades institucionales ligadas a las políticas de empleo, en cada municipio.

Se logró debatir sobre la naturaleza de las políticas, sobre sus meandros y vericuetos, sobre las formas, sobre las poblaciones, sobre los territorios, sobre los recursos, sobre los objetivos, pero no se puso en debate, ni se generaron controversias acerca de la esencialidad de su implementación.

En poco tiempo, ese contexto, mutó radicalmente, la coalición política “Cambiamos” ha triunfado electoralmente y está ejecutando –con rapidez y dureza estremecedora– un plan de normalización neoliberal de la Argentina, proceso que se desarrolla en todos los planos: en el ajuste económico, en la profundización de la desigualdad social, en el agravio a derechos democráticos y populares, en la abdicación de la soberanía nacional

frente a los circuitos políticos, judiciales y financieros que la agreden<sup>1</sup>, y en la insistencia por instalar en la opinión pública, que la causa de todos los males que aquejan a la Argentina, son los gobiernos que tuvieron la osadía de generar beneficios para las clases populares, y no sólo para el establishment.

En esta coyuntura, la principal variable de ajuste es el empleo, y tres son los indicadores más sobresalientes: la caída de la obra pública, el declive de la demanda de los trabajadores informales; y la apertura de importaciones, ya que las pequeñas industrias locales que estaban protegidas son avasalladas por la entrada de productos importados.

Es por esto, que los debates sobre las características de las políticas públicas, es decir, sobre las formas, pueden parecer atemporales, o fuera de contexto, e incluso estériles, porque este es el momento en el que urge debatir sobre el desafío de la política para consolidar las transformaciones en beneficio, de los trabajadores y las clases populares, sin embargo, y parafraseando a Bourdieu,

*“Llevar al nivel de la conciencia mecanismos que hacen a la vida dolorosa, invivible, no es neutralizarlos; actualizar las contradicciones, no es resolverlas (...) pero uno no puede tener como nulo, el efecto que puede ejercer sobre aquellos que sufren, descubrir la posibilidad de imputar su sufrimiento a causas sociales y de sentirse así disculpados”* (Bourdieu, 2011)

El desafío que nos aborda como intelectuales comprometidos es procurar entender que, (volviendo a Bourdieu) “el *habitus* de clase no es el instinto del herbívoro que algunos quieren ver en él. Y si es frecuente que los miembros de las clases populares tengan un discurso en contradicción con él mismo, con el sentido de su práctica y con su condición objetiva, es porque, al no disponer de los medios de producción de su discurso, ellos hablan de política sin tener discurso político, o sólo un discurso prestado - en el doble sentido -, y están entonces a merced de los portavoces políticos que se dan o que les son impuestos”, lo cual implica que nuestra labor es sumamente necesaria para estudiar, analizar y generar respuestas acordes a los tiempos que aquejan a esas clases populares que cada día pierden más derechos.

---

<sup>1</sup>Mocca Edgardo. Página 12. 10 abril 2016.

Es decir, no cedemos ante el embate neoliberal que pretende “despolitizar” la agenda, hablar en términos no - políticos de la realidad acuciante, y endilgar culpas a precedentes gestiones, creemos necesario hablar en términos políticos, de las virtudes y falencias de las políticas públicas implementadas, de los riesgos del desmantelamiento de tales políticas y de las posibilidades de la sociedad para defender las conquistas sociales.

Focalizándonos en el tema que desarrolla esta investigación, es fundamental recordar que existe amplia evidencia empírica de que los programas de estabilización y ajuste macroeconómicos han impuesto a las mujeres mayores cargas que a los varones. Si bien unas y otros participan en –y son afectados por– dichos programas, ello ocurre de distintas maneras para mujeres y hombres, pues ambos desempeñan roles diferentes, tienen necesidades diversas y afrontan limitaciones diferentes cuando responden a los cambios de políticas económicas.

El desafío es seguir pensando para la acción, para lograr incluir y mejorar la calidad de los y las que siempre quedan del lado desigual de la balanza de la justicia social.

El desafío es seguir pensando la *política* como herramienta fundamental y esencial para la consecución de una sociedad más justa, más libre y más soberana, y para la cual esta investigación pretende ser un pequeño aporte en pos del mejoramiento de las futuras *políticas públicas* que pretendan ser inclusivas y persigan la igualdad de género como un fin primordial.

## **Transversalidad de género en la formulación del Programa Jóvenes con Más Y Mejor Trabajo**

### A Modo de Introducción

La profunda crisis social, económica y política atravesada por la Argentina a finales de los años noventa y principios del 2000, dejó como saldo, altísimos niveles de pobreza y desempleo que empezaron a revertirse en el período que comenzó en 2003 y finalizó con el cambio de gobierno, en 2015.

En este período, se ha desarrollado un crecimiento sostenido de los niveles de empleo en toda la región, fenómeno, que, sin embargo, estuvo particularmente marcado por la desigualdad. La población de jóvenes entre 18 y 25 años de edad, ha sido la más afectada por esta asimetría en el acceso al mundo laboral, y aún más las mujeres, que a pesar de aumentar su participación en el mercado de trabajo, no lo hicieron en igualdad de condiciones respecto a los hombres. Esta situación problemática de desigualdad, no se ha reflejado suficientemente en el desarrollo de planes de empleo que propicien la incorporación de la dimensión de género como parte esencial de los fines de un desarrollo integral y equitativo. (Yannoulas, 2005, p. 11)

En este sentido, un desarrollo<sup>2</sup> equitativo implica lograr la satisfacción de las necesidades humanas colectivas e individuales, en condiciones de igualdad de oportunidades y equidad de trato. Por ello, la aplicación de un enfoque de género, como instrumento técnico-analítico, en los procesos de análisis y planificación, es una condición necesaria para lograr un modelo de desarrollo integral que potencia la ciudadanía, la integración social y económica en sociedades que sean democráticas, a la vez que productivas. (Daeren, 2001)

En Argentina, el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, es una política pública de empleo, del gobierno nacional, que se implementó a partir del año 2009, a través del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. Se constituye en la

---

<sup>2</sup>Desarrollo económico, productivo, técnico y material que se corresponda con el desarrollo humano.

primera política pública de empleo del período, dirigida a una población específica: la de jóvenes de entre 18 y 24 años.

Esta investigación intenta indagar sobre los fundamentos vinculados a la transversalidad de género que guiaron la formulación del Programa Jóvenes, y cómo estos pudieron incidir, en la transformación de la situación abordada o la perpetuación de la misma.

La hipótesis que condujo esta investigación fue, que la formulación del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo no incluyó acciones específicas para la transversalización de género, lo cual impactó negativamente en el objetivo del desarrollo con equidad de género.

Partiendo de la precedente afirmación, se propuso realizar la investigación, focalizando en cuatro puntos que se consideraron fundamentales para explicar la problemática.

Para comenzar, se realizó la descripción de las políticas de empleo para jóvenes del gobierno nacional, en el período de 2003 a 2013; y una vez logrado este objetivo se describió cómo se formuló la articulación del PJMMT desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, con los mercados de trabajo locales.

Hecho esto, se expuso el desarrollo de los aspectos más específicamente ligados a la cuestión de género, inicialmente, se describen y analizan si existen y de qué tipo son las acciones específicas que se formulan para llevar a cabo la transversalidad de género en el desarrollo del PJMMT.

Y para finalizar, se describe desde qué perspectiva se aborda la cuestión de género y trabajo, en la formulación del PJMMT.

## Capítulo 1

### Algunas consideraciones conceptuales

Para dar un marco teórico de referencia que nos permita ordenar y encauzar el análisis del problema que convoca la presente investigación, a continuación, se desarrollan los conceptos, teorías y postulados que guiarán la investigación.

Al inicio, nos abocamos a profundizar en la noción de política pública, que nos da las herramientas para comprender las definiciones que se desprenden de ella: la de política pública de empleo, y sus particularidades. Se trata de una definición vastamente estudiada, y sobre la cual existen multiplicidad de formas de abordarla, por lo cual, es pertinente explayarse en la interpretación de la misma.

La política pública está constituida por diferentes etapas, que no necesariamente son temporalmente consecutivas, y revisten diferentes complejidades en su desarrollo. Esta investigación se centra fundamentalmente en las etapas de diseño e implementación del PJMMT.

Dicho esto, es de relevancia para esta investigación, reflexionar cómo se inscribe la noción de género en el diseño de estos programas, y si efectivamente se persigue la transversalidad de género, o *gender mainstreaming* en su formulación, y cuáles son las acciones o dispositivos que genera para su desarrollo en la etapa de implementación. La definición que se toma de transversalidad de género, será abordada más adelante por su centralidad en este estudio.

Es importante además, analizar no sólo la articulación entre el gobierno nacional y los municipios en el desarrollo de la política pública, sino, además, cuál es la forma en la cual se adecúa un determinado programa a las características de los mercados de trabajo locales, entendidos más allá de los límites territoriales de un municipio, sino más bien, como espacios de movilidad diaria de la población, por motivos de trabajo.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> El análisis de los espacios de movilidad diaria de la población por motivos laborales (o *Travel to Work Areas*) es un método ampliamente utilizado para la demarcación de los mercados de trabajo locales. Estos

Hablar sobre perspectiva de género, implica reconocer que existe un sistema de relaciones sociales de género, que requiere un análisis profundo de las instituciones, de las políticas, y de las configuraciones de condiciones y posiciones diferenciales para hombres y mujeres en la estructura social (Serna, 2011, p. 15). Por esto y como hemos mencionado, esta investigación pretende aportar una mirada particular sobre el proceso de formulación e implementación del PJMMT, y la cuestión de género presente en él.

## Políticas Públicas y Políticas de Empleo

La disciplina de análisis de políticas públicas, ofrece una amplia variedad de enfoques, con diferentes medios y herramientas para indagar en profundidad en la formulación e implementación de las mismas. Se considera aquí, que la definición realizada por Oszlak y O'Donnell, brinda la posibilidad de situarse en una posición clara, desde donde realizar el análisis, entendiendo que el Estado no es el único actor en el desarrollo de las políticas, pero sí, uno de los más relevantes y determinante, por sus atributos.

*“La política estatal no constituye ni un acto reflejo ni una respuesta aislada, sino más bien un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que observadas en un momento histórico y en un contexto determinados permiten inferir la posición - agregaríamos, predominante- del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad.”* (Oszlak Oscar, 1981, p. 16).

Se puede ver en el presente caso de análisis, cómo es el Estado, el que define en forma predominante, la formulación de una política pública de empleo, desde un organismo propio del gobierno nacional. Aunque es pertinente decir que, en el desarrollo de esta

---

espacios de movilidad son resultado de múltiples factores: naturales, especialmente la orografía del territorio; socioeconómicos, el tipo de actividad productiva local en relación con las características de capital humano de cada zona, la disponibilidad y precio de la vivienda, la disponibilidad de servicios e infraestructuras públicas y privadas (transportes, colegios, guarderías, centros de salud, etc.); e, incluso, culturales, como los que determinan las pautas de movilización laboral y aprendizaje de la población. (López & Moreno, 2010)

política, más precisamente en su implementación, se ven involucrados actores con diferentes lógicas:

- Oficinas de Empleo dependientes de la Red de Servicios de Empleo del MTEySS;
- En el desarrollo de los Cursos de Introducción al Trabajo, las Unidades Capacitadoras, que, dependiendo del territorio, pueden ser: Organizaciones de la Sociedad Civil (sindicatos, cámaras empresariales, organizaciones populares), Universidades Públicas o incluso, las mismas Oficinas de Empleo;
- Gerencia de Empleo, dependiente del MTEySS;
- Municipio de cada ciudad;
- Jóvenes que participan;
- Y la vinculación que se realiza con empresarios

Todos estos actores detentan grados de participación y autonomía variable en el desarrollo del programa, por lo cual es importante reconocer que es el Estado un actor preponderante por sus atributos, pero el ejercicio de gobierno, y la aplicación de las políticas, se da en términos transaccionales, en los que las partes interesadas pugnan por imponer sus lógicas, y en el cual los tomadores de decisiones en el nivel central, no tienen un control total y exhaustivo sobre todas las variables y actores que afectan el desarrollo. Lindblom plantea que “para entender quién y cómo se elaboran las políticas, uno debe de entender las características de los participantes, en qué fases y qué papeles juegan, de qué autoridad u otro poder disfrutan, y cómo se relacionan y controlan unos a otros” (Lindblom, 1991, p. 19)

*“...la política es entonces un proceso, un "curso de acción" (Friedrich, 1963:79; Anderson, 1984: 3), que involucra todo un conjunto complejo de decisores y operadores, más que una decisión singular, suprema e instantánea. Una política no es sólo una decisión (por ejemplo, la decisión de no actuar). Es, ante todo acción, un conjunto de acciones. En efecto, una política es en un doble sentido un curso de acción: es el curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido. No sólo lo que el gobierno*

*dice y quiere hacer. También lo que realmente hace y logra, por sí mismo o en interacción con actores políticos y sociales, más allá de sus intenciones". (Villanueva, 1992, p. 25)*

Es preciso entonces, indagar en la complejidad de su elaboración, ya que no sólo tiene que ver con una decisión estatal (predominante en la formulación y diseño), sino también con el análisis de los actores que se involucran, presionan, demandan, facilitan o impiden, la implementación y ejecución de determinado curso de acción de esta política pública, considerando, además, que debe ser pensada en un contexto económico, social, y político particular, que no debe eludirse en el trabajo analítico.

Ahora bien, ¿por qué se habla de una *política pública de empleo*? Es decir, ¿por qué el Estado Nacional, decide tomar como un **problema** la cuestión del empleo, e intervenir en el mercado laboral?

Es posible observar, cómo, con el cambio del modelo de desarrollo, también cambia la posición del Estado respecto a las políticas públicas de empleo, que se transforman de políticas pasivas hacia intervenciones activas, con objetivos más amplios y poblaciones específicamente definidas, cómo es la del PJMMT, que se aborda en esta investigación.

En otro orden de cosas, es pertinente decir, que se parte de la idea de que el mercado de trabajo (y todos los tipos de mercado), no funcionan como un espacio de competencia perfecta e información accesible y gratuita para todos, como lo pretenden las teorías neoliberales, en las cuales el mercado se constituye como el eje organizador de la vida social. Por el contrario, se asume la idea de que esta concepción neoliberal, puesta en práctica, ha generado un profundo deterioro de las condiciones de trabajo y de vida para porcentajes muy altos de la población (Serna, 2011, p. 8) en todos los lugares en los que se ha llevado a cabo. Por lo tanto, se entiende aquí, que el Estado debe intervenir en la actividad económica, generando condiciones favorables para la inclusión y la equidad en el acceso a trabajo decente y de calidad, y garantizando la protección y el fomento de los derechos de trabajadores y trabajadoras.

En este sentido, una de las formas en que el Estado lleva adelante esta función, es a través de políticas públicas referidas específicamente al empleo:

*“el concepto de **política de empleo** designa al conjunto de intervenciones del sector público sobre el mercado de trabajo, que pueden producir cambios en la estructura y funcionamiento de los mercados de trabajo en términos cuantitativos o cualitativos”* (Neffa, 2012, p. 6)

Es decir, todos los instrumentos de política económica, social, tecnológica, y de desarrollo pueden incidir y tener impacto en el mercado laboral, pero más específicamente una política de empleo, en sentido estricto:

*“agrupa al conjunto de acciones que apuntan a anticipar o a corregir los desequilibrios del mercado de trabajo, a generar nuevos empleos, reducir el desempleo y el subempleo, mejorar los procesos de adaptación dinámica entre la oferta y la demanda de fuerza de trabajo, favorecer la formación y reconversión profesional, así como la adaptación de los recursos de mano de obra a las necesidades del sistema productivo”*. (Neffa, 2012, p. 10)

Ahora bien, éstas políticas públicas de empleo pueden tener diferentes características, vinculadas al fin que persigan, y el contexto en el cual se desarrollen, por lo cual, se distinguen dos grandes tipos: **las pasivas**, que ponen el acento en el comportamiento de la oferta de fuerza de trabajo, a través de subsidios y políticas sociales a los desempleados, y procuran contener el desempleo mediante el incremento de la población económicamente inactiva y la reducción de la oferta de fuerza de trabajo. Y por otra parte, **las activas**, que se proponen reducir el desempleo haciendo frente a las causas macroeconómicas estructurales y promueven la generación de nuevas fuentes de empleo, actuando tanto sobre la oferta como la demanda de fuerza de trabajo. “El secreto del éxito de las políticas de empleo depende de la coherente combinación y coordinación de ambos grupos de políticas”. (Neffa, 2013)

Tomando esta definición, se toma al PJJMMT como una política pública activa, ya que implica “estimular a los desocupados para que salgan de la inactividad, no pierdan la

propensión a trabajar y busquen más intensamente un empleo por intermedio de los servicios públicos de empleo” (*Ibidem*, pág. 2) Actúa en la vinculación de demandantes y oferentes, brinda asistencia económica, y capacitación para los desempleados.

Este programa, se enmarca en el desarrollo de un Plan Integral para la Promoción del Empleo “Más y Mejor Trabajo”, que está conformado por un conjunto de políticas activas que se ponen en marcha en el contexto de recuperación de la actividad y demanda de empleo que se inicia en el año 2003.

El mencionado Plan “Más y Mejor Trabajo”, tiene como pilares fundamentales la Red de Servicios de Empleo, y la Red de Formación Continua, que implementan dos importantes programas: el de Seguro de Capacitación y Desempleo en 2006, y el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo en 2008, a los cuales, los primeros en acceder, fueron aquellos beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar que pueden optar por el ingreso a uno u otro beneficio.

## **El enfoque de género, instrumento indispensable de las políticas públicas**

Cabe preguntarse aquí, cómo se define, desde el diseño de la política, la población objetivo de estos programas, y si se incluye la transversalidad de género en esta etapa de formulación. Neffa plantea que el conjunto de políticas públicas de empleo, incluidas en el Plan Integral para la Promoción del Empleo, toman como población objetivo a los sectores más vulnerables; los jóvenes que no han finalizado los estudios secundarios, carentes de formación profesional, y las mujeres con familia a cargo que han estado fuera del mercado laboral por mucho tiempo, se encuentran comprendidos en este grupo. (Neffa, 2012)

Sin embargo, la inclusión de las mujeres como parte específica de la población objetivo, aparece sin mencionar una perspectiva de igualdad de género, considerada como un eje transversal en el desarrollo del Plan, sólo se nombra a las mujeres, dentro del universo de la población vulnerable, sin realizar especificaciones en cuanto al desarrollo de

acciones que promuevan estándares de equidad. ¿Estaríamos entonces, en presencia de lo que se denomina una “*política ciega al género*”?<sup>4</sup>(Murguialday, 2006)

Orientados primordialmente a analizar cómo la política pública de empleo para jóvenes, considera o bien incluye o excluye, la igualdad de género en su formulación, se referencia un estudio de Silvia Levin, que sostiene: que “el enfoque de género y el de derechos humanos, son constitutivos de la política social por su raíz institucional y su normatividad jurídica”, y agrega, “que toda visión de política social que no contemple esos enfoques, adolece de debilidad teórica y práctica, porque desconoce la realidad social, la institucionalidad de la política y sus efectos en la estructura social”(Levin, 2012, p. 44). Es necesario entonces, que la perspectiva de género deba incluirse en los diseños de las políticas públicas, que se pretendan universales e inclusivas.

Ahora bien, ¿de qué se trata exactamente el enfoque de género? ¿Cómo es entendido el concepto de género en el marco de las políticas públicas? ¿Es posible desarrollar instrumentos, que hagan presente la perspectiva de género en todas las etapas de la política pública?

En el marco de las ciencias sociales, el género se constituye como un concepto de relevancia que promueve “un conjunto de ideas, metodologías, y técnicas que permitieron cuestionar y analizar las formas en que los grupos sociales han construido y asignado papeles para las mujeres y para los varones, las actividades que desarrollan, los espacios que habitan, los rasgos que los definen y el poder que detentan. En conjunto, estas ideas y técnicas proponen una nueva mirada a la realidad, definida como “enfoque de género”. (Pautassi, 2011, p. 280).

En este sentido, tomar la perspectiva de género en el desarrollo de una investigación, como así también en el diseño de una política pública, implica reconocer relaciones de desigualdad de poder, en las cuáles es notable el dominio de los varones como grupo social, y por las cuales, se reproducen las condiciones y posiciones subordinadas de la mujer en todos los ámbitos de la cultura, la familia, el trabajo, la política, etc. (Serna, 2011, p. 12)

---

<sup>4</sup> “Se definen *políticas ciegas al género (gender-blind policies)* a aquellas que, aunque parecen neutrales (ya que utilizan categorías abstractas como comunidad, fuerza de trabajo, pobres, etc.), están implícitamente sesgadas a favor de lo masculino, pues se basan en dos premisas: a) los actores del desarrollo son masculinos y b) las únicas necesidades e intereses merecedores de atención son los de los hombres. Estas políticas no reconocen la desigualdad entre los géneros, reproducen las relaciones de género existentes y tienden a excluir a las mujeres de los recursos y beneficios del desarrollo” (Murguialday, 2006).

*“El género no constituye una categoría aislada, ni una perspectiva suplementaria de otras para analizar los procesos políticos, sociales, económicos, culturales y simbólicos. Está inmerso en la trama de todas las relaciones sociales y en la medida que los visualizamos, podremos dar cuenta sobre la forma en que todos esos procesos estructuran esas relaciones.” (Levin, 2012, p. 41).*

Se puede afirmar que, el género más bien, hace referencia a una construcción social y cultural, que organiza nociones sobre aquello que sería propio de lo masculino y de lo femenino a partir de la diferencia sexual, no es natural, y no afecta exclusivamente a las decisiones individuales, sino que impregna a todo el tejido social y en todas sus dimensiones. (Levín, 2012)

Es interesante ver que los estudios de género, han tomado diferentes enfoques; de modo que, “las formulaciones teóricas pueden agruparse en 3 modelos principales; allí se encuentran las teorías de las diferencias de género, las de desigualdad entre los géneros, y las que se ocupan del estudio de la opresión genérica, desarrolladas todas en el seno del feminismo (Saavedra, 2011).“

Las primeras, que se centran las diferencias de género, “analizan los modos de comportamiento social de las mujeres, para acentuar sus diferencias con los hombres, tomando todas las etapas del desarrollo humano de éstas, haciendo notar que desde niñas, los modelos de crianza, educación, diversión, patrones de relaciones con su entorno e incluso en su relación con sus hijos varía de uno a otro género. Las explicaciones de las diferencias entre géneros, basada en los elementos biológicos, son características de posiciones conservadoras, al establecer que las diferencias anatómicas determinan las conductas de los individuos en el campo social” (Saavedra, 2011).

Por su parte, las teorías de desigualdad entre los géneros, que

*“demuestran que la posición social de las mujeres es menos privilegiada que la de los hombres, están basadas en 4 aspectos que pueden resumirse en: ...” que la sociedad donde se encuentran hombres y mujeres son situados de manera no sólo diferente, sino también desigual.*

*En concreto, las mujeres tienen menos recursos materiales, status social, poder y oportunidades para la autorrealización que los hombres de idéntica posición social, ya se base esa posición en la clase, la raza, la ocupación, la etnicidad, la religión, la educación, la nacionalidad o cualquier otro factor socialmente relevante. Segundo esta desigualdad procede de la misma organización de la sociedad, no de ninguna diferencia biológica o de personalidad entre los hombres y las mujeres. El tercer tema de cualquier teoría de la desigualdad es que aunque los seres humanos pueden variar en lo tocante a su perfil de capacidades y rasgos, ningún modelo de variación natural relevante distingue a los sexos: (...) todas las teorías de la desigualdad suponen que tanto los hombres como las mujeres responderán mejor ante estructuras y situaciones sociales más igualitarias.” (Saavedra, 2011)*

Por último, las teorías de opresión de género;

*“presentan la situación de las mujeres en el conjunto social, como resultado directo de una particular forma de organización social, que da origen y reproduce la subordinación, opresión y explotación, ejercida sobre éstas por los hombres. Esta premisa da cuerpo a la teoría del patriarcado, elaborada por las feministas que: ...” no sólo expresa las nuevas propuestas del movimiento feminista de los años ‘60, sino que incorpora la experiencia histórica acumulada por la lucha de las mujeres (...) la teoría sobre el patriarcado, se convirtió, de este modo, también una propuesta para las Ciencias Sociales que no habían sido ajenas a los rasgos culturales patriarcales característicos de nuestras sociedades. Hasta ese momento, las investigaciones sociológicas, económicas, históricas, políticas y psicológicas sobre las mujeres se habían realizado a partir de enfoques teóricos que presentaban ciertos sesgos.” Las teorías reunidas en esta vertiente, conciben al patriarcado como un sistema en el que las mujeres son sometidas por los hombres universalmente, en el que las primeras aprehenden y los segundos*

*utilizan la subordinación genérica. Las feministas radicales insisten en que el patriarcado puede destruirse, si se comienza por la reconstrucción básica de la conciencia de hombres y mujeres, de manera que cada uno de los individuos reconozca su propio valor y fuerza, rechazando efectivamente las presiones ejercidas por los patrones patriarcales socialmente establecidos, que han logrado a lo largo del devenir histórico que las féminas se consideren a sí mismas como seres débiles y extremadamente dependientes de las figuras masculinas, ocupando posiciones secundarias, es necesario entonces establecer lazos cooperativos entre los sexos en aras de su fortalecimiento, sin reparar en sus diferencias, promoviendo la defensa mutua”* (Saavedra, 2011).

La presente investigación se ubica en una combinación entre las dos formulaciones teóricas; las de desigualdad y las de opresión, ya que se entiende que no puede abordarse el problema desde un solo enfoque, y que, además, proveen herramientas teóricas complementarias para analizar el género.

Es por ello, que desde la puesta en marcha de *políticas públicas conscientes de la perspectiva de género*, se asume que los actores del desarrollo son las mujeres tanto como los hombres, y que ambos son afectados de manera diferente, y a menudo desigual, por sus intervenciones. También reconocen que los roles y actividades de mujeres y hombres son diferentes y que, por tanto, ambos pueden tener distintas (y a menudo conflictivas) necesidades, intereses y prioridades. (Murguialday, 2006)

El desarrollo inclusivo e igualitario, requiere que las políticas se realicen considerando, que, para superar la situación de desigualdad, las instituciones que toman las decisiones deban adaptarse a nuevos procedimientos que no sólo orienten recursos específicos para la población femenina afectada, sino también, que tiendan a generar una transformación de las relaciones vigentes, promoviendo la igualdad real entre los géneros:

*“por igualdad de género no se entiende que hombres y mujeres sean idénticos o sean lo mismo, sino pares en el status de derechos, responsabilidades y desempeño en el orden político, económico, social y cultural del desarrollo” (Levin, 2012, p. 43).*

En este sentido, existen numerosos estudios que se abocan a relevar cómo se desarrolla la división del trabajo, productivo y reproductivo, entre varones y mujeres. En principio, no existe una distribución equitativa en los quehaceres domésticos (Anon., 2014). Y en lo que respecta al trabajo productivo, las mujeres no sólo se abocan a tareas más vinculadas al área doméstica, sino que además son las que menor remuneración reciben por realizar trabajos idénticos que los varones.

Es decir, la necesidad de utilizar enfoque de género, surge de una situación de desigualdad y subordinación de las mujeres, respecto de los hombres, en este caso, en lo que respecta a la división social del trabajo. Pierre Bourdieu, lo plantea de esta forma:

*“El orden social funciona como una inmensa máquina simbólica que tiende a ratificar la dominación masculina en la que se apoya: la división sexual del trabajo, distribución muy estricta de las actividades asignadas a cada uno de los dos sexos, de su espacio, su momento, sus instrumentos; es la estructura del espacio (...). La diferencia biológica entre los sexos, es decir, entre los cuerpos masculino y femenino, y, muy especialmente, la diferencia anatómica entre los órganos sexuales, puede aparecer de ese modo como la justificación natural de la diferencia socialmente establecida entre los sexos, y en especial de la división sexual del trabajo.”(Bourdieu, 1998)*

Durante siglos la diferencia sexual ha sido utilizada como el fundamento para que mujeres y varones tuviéramos destinos por naturaleza diferenciados, necesidades y habilidades dispares. De este modo, “la desigualdad social, política y económica de las mujeres en relación con los hombres, se justificó como resultado inevitable de su asimetría sexual” (Lamas, 2000).

Si bien la población femenina ha conquistado derechos inalienables en diversas áreas de la vida social, también es cierto que el mundo laboral sigue siendo un espacio esquivo en el mejoramiento de las condiciones de equidad e igualdad para las mujeres.

Desde la aprobación por parte de la Asamblea General de Naciones Unidas de la CEDAW (Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer), y sobre todo, desde la Cuarta Conferencia de Beijing y su Plataforma de Acción de 1995, han sido grandes los avances realizados en pos de la inclusión de la mujer, en lo que respecta a reformas legislativas, normativas y planes de acción, sin embargo “el reconocimiento de igualdad entre los sexos, fue quedando anclado en garantías de igualdad formal, con escasos avances en materia de igualdad material”(Pautassi, 2011), es por ello, necesario el reconocimiento de la:

*“Presencia de una estructura de poder asimétrica que otorga distintos valores, lugares, capacidades a mujeres y varones, de modo que la promoción de la igualdad no implique únicamente una equiparación de derechos y oportunidades entre ambos sexos, sino que la misma se integre dentro de un proceso de revisión de las estructuras de poder que han provocado situaciones de asimetría y de desigualdad entre ambos sexos”.* (Pautassi, 2011, p. 280).

Esto no implica dejar de lado la importancia que revisten estos avances legislativos. El caso de los aportes de la IV Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing que en 1995 estableció en su plataforma de acción que “los gobiernos y otros actores tienen que apoyar una política activa y visible que integre de manera coherente una perspectiva de género en todos los programas y en todas las políticas. De esta manera, se podrán analizar las posibles repercusiones de las decisiones sobre mujeres y hombres antes de las tomas de éstas”. Este compromiso en pos de la transversalidad fue firmado por 189 estados del mundo, y se comenzó a impulsar el programa de *gender mainstreaming*, buscando que el mismo se integre en la “corriente principal del desarrollo” y entendido como “proceso de examinar las implicancias para mujeres y hombres de cualquier tipo de acción pública planificada, incluyendo legislación, políticas y programas, en cualquier área. Asimismo, es una herramienta para hacer de los intereses y necesidades

de hombres y mujeres una dimensión integrada en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas y programas en todos los ámbitos políticos, sociales y económicos<sup>5</sup>” (Daeren, 2001, p. 7).

*“La transversalidad de género se trataría de un proceso estratégico que representa “un conjunto de actividades o eventos, sistémica o mutuamente relacionados, en forma organizada o coordinada, los cuales interactúan en fases temporales sucesivas para transformar insumos o elementos de entrada en resultados que constituyen el fin o propósito del proceso”. Este proceso estratégico abarca múltiples dimensiones. Sin lugar a dudas, cuenta con una clara dimensión política, ya que se trata de cambiar un orden basado en relaciones de poder desiguales. Pero para que el proceso funcione, se requiere tener en cuenta otras dimensiones que interactúan con la esfera política y la hacen factible, como son las dimensiones institucional, administrativa, social, cultural y técnica” (PNUD, 2014).*

La transversalidad implica el desarrollo de diferentes espacios institucionales que inciden en la política pública: la coherencia de la/s instituciones que la ejecutan, las condiciones particulares del territorio en la cual se lleva adelante, y los cambios que se intentan realizar en términos sensitivos, o subjetivos en la comunidad.

El primer espacio institucional, correspondiente a la coherencia institucional, tiene que ver con el desarrollo de “cambios en los procedimientos de gestión y transformación de la cultura organizacional”<sup>6</sup> (PNUD, 2015) de las organizaciones involucradas.

Las instituciones que se propongan implementar políticas con perspectiva de género, deben tener en cuenta, la inclusión de estos recursos:

---

<sup>5</sup>Naciones Unidas, *Incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas y programas del Sistema de Naciones Unidas*. Informe del Secretario General, período de sesiones sustantivo de 1997, Ginebra, Consejo Económico y Social, 20 de junio a 25 de julio.

<sup>6</sup> Vale decir, cultura organizacional, entendida como "un modelo de presunciones básicas -inventadas, descubiertas o desarrolladas por un grupo dado, al ir aprendiendo a enfrentarse con sus problemas de adaptación externa e integración interna-, que hayan ejercido influencia como para ser consideradas válidas y, en consecuencia, ser enseñadas a los nuevos miembros como el modo correcto de percibir, pensar y sentir esos problemas"(Schein, 1998).

- Diagnóstico integral y estado de la cuestión del área encargada de implementar la política pública;
- Revisión de los instrumentos de programación, considerando que es de fundamental importancia incluir indicadores de género en todas las etapas de la programación, desde la formulación hasta la evaluación;
- Asignación de presupuesto para ejecutar este aprendizaje interno;
- Creación de una instancia especializada para la mujer (Consejería, Dirección; Secretaría) lo cual supone una modificación parcial de la estructura existente;
- Establecimiento de canales de coordinación intra – institucionales, entre los organismos involucrados. (PNUD, 2015)

Ahora bien, este primer grupo, debe ser acompañado por un cambio de la cultura organizacional. que involucra directamente al personal de la organización y que va desde un análisis del ambiente de trabajo, un balance de género de la organización y espacios físicos amigables que eviten las divisiones sexistas. Ambos grupos de políticas, tienen como “finalidad llegar a una cultura género sensitiva que legitime su autoridad en materia de igualdad de género en el mundo del desarrollo y/o de las políticas públicas” (PNUD, 2015).

Si bien Argentina adhiere a estos tratados y se compromete a hacerlos efectivos, el proceso de transversalidad de género aún no se cumple como la legislación lo prevé; “no sólo por la falta de incorporación del mismo en la corriente central del desarrollo sino por la baja institucionalidad que presenta”. (Pautassi, 2011, p. 289)

En Argentina, es el Consejo Nacional de la Mujer, quien tiene el objetivo de “promover una transformación socio-cultural basada en la plena e igualitaria participación de las mujeres en la vida social, política, económica y cultural del país” (Consejo Nacional de las Mujeres, s.f.), sin embargo, no cuenta con recursos económicos ni materiales suficientes, que le permita liderar ese proceso de transformación. Para lograr ese fin, el organismo, no sólo necesita de recursos humanos y financieros, sino también de un capital político y una jerarquía institucional, que le proporcione los medios necesarios para avanzar en la promoción del enfoque de género. Sin esos recursos, los avances son escasos y primordialmente, focalizados en cuestiones referidas a la violencia de género. “Hasta ahora su labor se ha concentrado en acciones aisladas, principalmente en

relación con salud sexual y reproductiva y violencia doméstica” (Pautassi, 2011, p. 290).

## Mujeres Jóvenes y Trabajo

La Asamblea General de la ONU, enuncia que la población de jóvenes es, la comprendida entre los 15 y los 24 años de edad, y considera que “los jóvenes de todos los países, constituyen un recurso humano importante para el desarrollo y son agentes fundamentales del cambio social, el desarrollo económico” (Naciones Unidas, 1996, p. 1).

Para ahondar en la concepción que este trabajo toma acerca de la juventud, sus características como un sector particular de la población en aspectos tan amplios como la cuestión cultural y social que la definen, tomamos como referencia las afirmaciones de una investigadora de la temática:

*“la juventud es el resultado de un proceso de construcción histórica y social de los individuos, y, por lo tanto, debe ser entendida como un fenómeno psicosocial, lo cual es cualitativamente más amplio que considerar a las condiciones sociales como simple contexto del desarrollo individual. Por lo tanto, es necesario buscar las causas de los problemas de la juventud fuera de los jóvenes, esto es en los cambios sociales y en las relaciones sociales específicas que producen, y no en los aspectos biológicos, psicológicos o relacionados con la edad”* (Martín, 2008, p. 186)

Se considera entonces que la población joven, enfrenta situaciones problemáticas, en tanto transita el pasaje del ámbito educativo, a la asunción de responsabilidades laborales y familiares, en contextos inestables y complejos, que hacen esta transición sea intrincada y repleta de incertidumbres en términos estructurales y de relaciones sociales y económicas.

Actualmente, los jóvenes conforman un grupo poblacional profundamente afectado por el problema del desempleo y la informalidad laboral. Se trata de un fenómeno global, ya que, según los datos de la Organización Internacional del Trabajo, los jóvenes sin empleo hacen a 88 millones en todo el mundo (OIT, 2004, p. 1), cifra que sigue creciendo, y se profundiza en los países en desarrollo. Las causas del problema son múltiples y complejas, y se vinculan a situaciones de inestabilidad e incertidumbre en el tránsito del sistema educativo hacia la entrada al mercado laboral.

Las trayectorias laborales de los jóvenes, combinan situaciones de desempleo, períodos de inactividad, empleo precario, inestabilidad, y autoempleo, en condiciones menos favorables que las de los adultos. En este sentido, existen diferencias hacia adentro del universo de jóvenes. Los jóvenes con mayor calificación formal y educativa, sufren de situaciones de precariedad e informalidad, de modo temporal, a diferencia de los jóvenes en situaciones de vulnerabilidad por la falta de capacitación y credenciales educativas, para los cuales la situación de precariedad se torna permanente. Usualmente acceden a empleos con alta rotación, temporales o eventuales. De hecho, en el actual contexto de disminución de la desocupación los jóvenes parecen conseguir trabajo a veces con más facilidad que los adultos; pero también los pierden con mayor facilidad. (Weller, 2007, p. 61).

Es así, que uno de los requisitos indispensables para el ingreso al mercado de trabajo, es la concreción de los estudios secundarios como nivel de instrucción mínimo, lo que implica que quienes no lo alcancen, estarán marginados y tendrán serias dificultades para transitar el camino hacia el acceso a un trabajo decente.

Tiene sentido entonces, que las dos principales políticas públicas nacionales, orientadas a los jóvenes, llevadas a cabo en el período del 2008 hasta ahora: el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos, y el Programa Jóvenes con Más Y Mejor Trabajo, tengan como uno de los objetivos primordiales, el fomento y el apoyo para la culminación de los estudios secundarios, y/o terciarios y universitarios para la población comprendida entre los 18 y 24 años.

En este punto, es importante citar un artículo de la Ley Nacional de Empleo N° 24.013, que toma al universo de jóvenes, como un grupo que presenta dificultades para la inserción laboral, es decir, reconoce la situación planteada previamente, y en el artículo 83 afirma que se deben desarrollar:

*“Programas para jóvenes desocupados. Estos programas atenderán a las personas desocupadas entre 14 y 24 años de edad. Las medidas que se adopten para crear nuevas ocupaciones deberán incluir capacitación y orientación profesionales prestadas en forma gratuita y complementada con otras ayudas económicas cuando se consideren indispensables”.*(Ley Nacional de Empleo, 1991, p. Art 83)

Entonces, la Ley Nacional de Empleo, y las políticas públicas específicas, que desarrolla el Estado Nacional, consideran la situación de vulnerabilidad de los jóvenes, pero no se encuentra, en ningún enunciado, la asunción de una perspectiva de género, y esto es preocupante, no sólo porque se erigen como normativas y políticas públicas *ciegas al género*, con todo lo que eso implica, sino también, porque agrava la situación de vulnerabilidad de las jóvenes mujeres, que son, dentro del universo de jóvenes, el grupo más afectado por el desempleo.

Las dificultades que enfrentan las mujeres en el acceso al mundo de trabajo, se suman a las que previamente se describieron, y se vinculan a pautas culturales prevalecientes que las posicionan en un lugar de subordinación respecto de los varones.

Es pertinente nombrar aquí, una definición de Caroline Moser, que refiere a la cantidad de tiempo que trabajan las mujeres, debido a lo que ella llama el “triple rol”: el vinculado al trabajo productivo, el que refiere al trabajo reproductivo y familiar, y el rol comunitario (FLACSO, 2001, p. 275). Esta definición es de utilidad para la presente investigación, porque toma como un nudo fundamental de la problemática, este ***triple rol de las mujeres***, que debe ser tomado en cuenta para el desarrollo de políticas redistributivas de género; es decir, políticas que tengan como fin transformar el sistema de relaciones de género, para volverlo más equitativo e igualitario, y que distribuya recursos, responsabilidades y poder entre varones y mujeres.

Es fundamental observar, cómo se concibe conceptualmente a la población de mujeres jóvenes, en el diseño y desarrollo del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, un programa que en sus enunciados se visualiza como neutral al género, lo cual, perpetúa la situación de desigualdad, al no reconocer con especificidad a la población más vulnerable: las mujeres jóvenes.

## Herramientas metodológicas para el abordaje de la investigación

Con la presente investigación se pretende analizar en profundidad las características de la formulación del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, indagar si se tuvo en cuenta, y de qué forma, la perspectiva de género; si se diseñaron mecanismos o herramientas para implementar transversalidad de género en la implementación, y cuáles son las posibilidades de los actores responsables de la ejecución para poner en práctica estos mecanismos.

Se toma como referencia para analizar el problema desarrollado en la presente investigación, a la Oficina de Empleo de Granadero Baigorria, en la provincia de Santa Fe. Desde los funcionarios de esta dependencia, han tenido muy buena predisposición para la brindar información, ya que colaboraron en la facilitación de documentos propios de la Oficina, además de brindar la posibilidad de la realización de entrevistas.

Debido a la naturaleza de los objetivos de la investigación, se opta por desarrollar la investigación con una estrategia metodológica de tipo cualitativa, utilizando como principales técnicas: entrevistas en profundidad a informantes claves, y recolección y análisis de datos secundarios y documentos oficiales, dado que ofrecen la riqueza que puede dar una visión amplia y derivar conocimientos y explicaciones que beneficien la realización de esta investigación.

Se recurre a un muestreo de tipo teórico<sup>7</sup>, es decir, se seleccionan informantes claves por su relevancia teórico-conceptual. El criterio para determinar cuándo se ha llegado a la recolección de datos suficiente, es la saturación teórica<sup>8</sup>.

La mayor cantidad de entrevistas, se realizaron a los trabajadores de la Oficina de Empleo de la ciudad de Granadero Baigorria, lugar que tomamos como referencia para profundizar el análisis de los supuestos teóricos que se conjeturan.

---

<sup>7</sup>El muestreo teórico es el proceso de la recolección de datos para generar una teoría por la cual el analista conjuntamente selecciona, codifica y analiza su información y decide qué información escoger luego y dónde encontrarla para desarrollar su teoría tal como surge. (Glaser & Strauss, 1967)

<sup>8</sup> El criterio para juzgar cuándo cesa el muestreo de diferentes grupos pertinentes a una categoría es la saturación teórica de esa categoría. Saturación significa que ninguna información adicional se hallará por la cual el sociólogo pueda desarrollar propiedades de la categoría. A medida que ve ejemplos similares una y otra vez el investigador adquiere confianza empírica de que una categoría está saturada. (Glaser & Strauss, 1967)

Además, se realiza una entrevista a la Coordinadora del Programa Jóvenes de la Oficina de Empleo de la ciudad de Rosario; para indagar sobre las características de la implementación en una gran ciudad, en comparación con el caso de Baigorria que se toma de referencia.

Con respecto a la disponibilidad de fuentes, es importante aclarar que cualquier ciudadano puede acceder a los documentos oficiales (decretos, resoluciones, manual de procedimientos) en la página web del Ministerio de Trabajo de la Nación, lo cual significa una gran ventaja en la obtención de fuentes secundarias.

Se utilizan como fuentes de información: el proyecto realizado por un grupo de trabajo para la asignatura de “Programación y Evaluación de Proyectos” de la terminalidad de Administración Pública en la carrera de Ciencia Política de la Universidad de Rosario; los Documentos Base Territoriales de la Oficina de Empleo, del año 2006 y su actualización del 2013; y las entrevistas realizadas al personal de la Oficina de Empleo de Granadero Baigorria.

Además de las entrevistas a funcionarios de la Oficina de Empleo de Granadero Baigorria, se accedió a la concreción de una entrevista con la Coordinadora General del PJJMT de la ciudad de Rosario.

En la Oficina de Empleo de Granadero Baigorria se realizaron las entrevistas con:

- Dos de las coordinadoras generales que estuvieron en funciones durante el período de investigación;
- La entrevistadora (dedicada fundamentalmente a confeccionar las historias laborales de las personas que llegan a la Oficina);
- El vinculador de empresas que simultáneamente estaba en funciones en la sede de la Secretaría de Pequeña y Mediana Empresa (SEPyME) de la ciudad de Baigorria, dependiente del Ministerio de Industria de la Nación.
- Dos mujeres que participaron del PJMMT, una de ellas fue vinculada a un empleo durante el desarrollo del Programa, y la otra no.

En cuanto a la recolección bibliográfica, se encontró una amplia variedad de material disponible de la temática, fundamentalmente en las áreas vinculadas a mujer y trabajo a nivel general, y con lo referente específicamente al programa jóvenes, se obtuvieron

investigaciones recientes e informes de organismos internacionales con conclusiones de relevancia.

## Capítulo 2

### Una década de políticas públicas de empleo

El presente capítulo, tiene como fin, realizar una descripción y breve análisis de las políticas de empleo joven implementadas por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación en el período que va de 2003 a 2013. Se trata a partir de aquí, de descubrir los fundamentos teóricos utilizados, y visualizar si existió en la implementación de estas políticas, algún acercamiento a la perspectiva de género.

Es por ello que para contextualizar el ámbito en el cual surge y se desarrolla el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, es importante describir las políticas públicas de empleo implementadas en la década que se extiende entre el 2003 y el 2013, y que van a dar cuenta de cuál es la posición del Estado, en este caso, respecto de la cuestión del trabajo, en respuesta al amplio sector de trabajadores jóvenes desocupados de la Argentina.

Abundantes estudios desarrollan con detalle el rol del Estado en la década precedente, en la cual “ante el costo social del ajuste estructural” se sostenía que el Estado debía intervenir allí donde el mercado fallaba, desde una concepción neoliberal (...) se instaló una lógica de atención de los excluidos a través de medidas compensatorias, tanto en la educación formal como respecto al empleo instalando en la categoría de “asistido” a amplios sectores de la población (Paugam, 1996), lo cual se expresa, en Argentina, a través de la implementación de un conjunto de programas nacionales de tipo asistencial, durante el gobierno de Eduardo Duhalde, entre 2002 y principios de 2003.

*“Se destaca, de esta etapa, el Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, que consiste en una política pasiva, como las desarrolladas, hasta 2005, donde se encuentra el primer precedente de una política activa de empleo<sup>9</sup>: el Seguro de Capacitación y Empleo: el principal objetivo del SCyE es acercar la oferta y la demanda de empleo a través de la intermediación laboral llevada a cabo en el ámbito municipal, así como también mejorar las calificaciones y la formación*

---

<sup>9</sup> Actúan sobre la demanda y la oferta de fuerza de trabajo. (Neffa, 2012)

*profesional de los beneficiarios para que puedan satisfacer una demanda creciente de mano de obra calificada”*(Neffa, 2012).

Para alcanzar este objetivo, en el año 2005 se crea desde el MTEySS la Red Nacional de Oficinas de Empleo. Esta red surge con la instauración o el fortalecimiento de las oficinas de empleo municipales, a partir de la resolución 176/05 del MTEySS, que las define como entidades municipales, pero con dependencia técnica de la Unidad de Servicios de Empleo (USE) del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. (Julio César, Neffa, 2012).

En este marco, se desarrolla el “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”, que fue creado en 2008 y es un programa de transferencia directa que se enfoca a la inclusión socio-laboral de jóvenes de 18 y 24 años. Este programa busca brindar apoyo en aspectos relacionados con la terminalidad de estudios (primordialmente del nivel secundario); adquisición de oficios por medio de cursos de formación profesional; la búsqueda e inserciones laborales; iniciativas de autoempleo y realización de prácticas calificantes. El objetivo principal del programa es el incremento de la *empleabilidad*<sup>10</sup> de los jóvenes. Su gestión se apoya en las capacidades institucionales en el nivel local, en particular de los municipios, por medio de los servicios municipales de empleo. (Julio César, Neffa, 2012).

---

<sup>10</sup> Esta noción es entendida como una serie de herramientas que el joven debe incorporar y desarrollar para alcanzar su inclusión en el mercado laboral. Las mismas, resultan de una combinación de dos factores: instrucción formal y capacitación laboral; y una dimensión actitudinal basada en la motivación, el entusiasmo, la auto superación, la autonomía y el mérito propio. (Zehnder, 2012)

## En contexto

Es necesario contextualizar el momento histórico en el cual se desarrollan esta serie de políticas públicas que abordan la cuestión del empleo en general, y de la población de jóvenes en particular, en el recorrido temporal que va desde 2003 hasta 2013, ya que la década analizada está signada por grandes transformaciones económicas, políticas y sociales que están vinculadas, en gran medida, al mundo del trabajo.

El 2003 es un año bisagra en la Argentina, ya que es entonces, cuando empieza a darse, un quiebre con las políticas económicas de corte neoliberal que se impusieron a mediados de la década de los setenta, a través de la instauración del plan económico del entonces Ministro de Economía José Alfredo Martínez de Hoz.

*“El ministro de la dictadura basó su política económica en dos principios rectores: apertura y achicamiento del Estado. En sus palabras, “eliminar la excesiva e irracional intervención del Estado y reemplazar el sistema de economía cerrada por otro abierto”. Estos principios, que se aplicaron en distintas áreas de la economía, implicaron el traspaso de la dirección de la economía argentina desde el Estado nacional hacia las corporaciones multinacionales y las potencias que controlan y dirigen el mercado mundial” (Asiain, 2013)*

Estas políticas económicas, se consolidaron en las dos presidencias de Carlos Menem, con la presencia de ministros de economía (primero Miguel Roig y Néstor Rapanelli provenientes de la multinacional Bunge y Born, y luego, Domingo Cavallo un aprendiz notable de la Universidad de Chicago) que llevaron al pie de la letra los enunciados sugeridos en el Consenso de Washington<sup>11</sup>. Estas consignas se caracterizaron por estar

---

<sup>11</sup> Formulada con el aval del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos, la agenda propuesta por el Consenso de Washington consta de diez puntos fundamentales: disciplina fiscal; reordenamiento de las prioridades del gasto público; reforma fiscal; liberalización financiera; tipo de cambio competitivo, liberalización del comercio, liberalización de la

orientadas a la liberalización del mercado, la privatización masiva de empresas públicas, el ajuste del gasto público, la financiarización de la economía, logrando subordinar el trabajo al capital. El paquete de medidas neoliberales implementadas, condujo a la desindustrialización, el endeudamiento, y un saldo de altísimos niveles de pobreza, indigencia y desempleo.

La imposición de leyes de flexibilización laboral, la declinación de la inversión pública, y una profunda y regresiva transformación del sistema de seguridad social, fueron sólo algunas de las devastadoras consecuencias de la ejecución del plan económico del neoliberalismo.

Así como la instauración del plan económico neoliberal, precisó del Estado para su ejecución, también tuvo como objetivo su debilitamiento y achicamiento:

*“Una de las consecuencias más importantes de las políticas del Consenso de Washington ha sido el debilitamiento del Estado, una institución que fue severamente demonizada y atacada, siendo múltiples los esfuerzos realizados para deslegitimarla como actor en el proceso de desarrollo. Pero tal vez más perturbador aun fue la erosión sistemática de un proceso efectivo de generación de políticas, así como de sus capacidades para gestionarlas y la relocalización de la toma de decisiones macro-económicas clave en manos de los mercados y de las instituciones financieras internacionales, arriesgando tanto la consolidación democrática como el proceso de desarrollo en el Sur” (Lechini, 2008, p. 9).*

El modelo neoliberal implantado en toda la región, siguiendo a pie juntillas los lineamientos del Consenso de Washington, tiene su declive luego del estallido social de comienzo del siglo. Asumen democráticamente al poder, partidos de características progresistas, que en la gestión comienzan por revertir en gran medida el rumbo económico neoliberal, interviniendo fuertemente en la regulación de los mercados, y rechazando la injerencia de organismos internacionales en la soberanía nacional. Estos cambios repercutieron en todas las esferas sociales, y el impacto en torno al desarrollo de políticas públicas ha sido notable.

---

inversión extranjera directa, privatizaciones, desregulación, derechos de propiedad. (Rangel & Garmendia, 2012)

Varios de los autores consultados, coinciden en la idea de que hay grandes diferencias en las políticas de empleo durante la convertibilidad, y las de pos convertibilidad, y esto, debido a la correspondencia entre modelo de desarrollo y políticas de empleo implementadas. (Neffa, 2012, p. 6)

Las políticas de empleo durante la convertibilidad, se caracterizaban por ser fundamentalmente pasivas, no tenían articulación, ni coordinación entre los distintos niveles estatales, por lo cual quedaban a expensas de punteros barriales que las entregaban a cambio de coimas o retornos. Los beneficiarios se insertaban a puestos de trabajo precarios, y las prestaciones brindaban montos de dinero que no llegaban a cubrir la canasta básica alimentaria, se constituían apenas como una ayuda alimentaria. (Neffa, 2012, p. 6).

*“En términos normativos, la legislación sancionada durante la convertibilidad tuvo un sentido degradatorio de los derechos de los trabajadores, afectando la estabilidad en el empleo y con ello la auto-tutela de otros derechos cuyo ejercicio efectivo presupone protección contra el despido, adoptando diversos mecanismos para incidir en la negociación colectiva en el sentido “a la baja”, y limitando el ejercicio del derecho de huelga. Todo ello era “coherente” con un modelo de exclusión y pauperización social, y concentración de la riqueza”.* (Recalde, 2014, p. 10)

Estos cambios, que atravesaron horizontalmente al conjunto de la economía y generaron una notable desarticulación social entre los procesos de producción, de consumo y de trabajo, empujaron a millones de personas al desempleo (Palomino, 2003) y deterioraron intensamente la gran mayoría de los indicadores sociales (Beccaria, 2001). A partir de mediados del año 2003, como resultado de la intervención activa del Estado y la implementación de un nuevo modelo de desarrollo (que reemplaza un régimen de acumulación financiera por un régimen de acumulación productiva), la economía argentina inicia una fase de crecimiento sostenido que obtuvo como principal resultado un marcado cambio de tendencia en cuanto al trabajo, el empleo y los indicadores sociales. (Panigo & Neffa, 2009)

En este sentido, las políticas de empleo ejecutadas en la etapa de pos convertibilidad, en general, empezaron a combinar alternativas de políticas de empleo activas y pasivas, primero tratando de paliar la situación de emergencia de la pos convertibilidad, y luego adaptando medidas a los cambios del contexto y especificando la intervención sobre problemáticas y poblaciones bien definidas.

Luego de la profunda crisis atravesada en 2001, la asunción a la presidencia de forma provisional de Eduardo Duhalde, marca el abandono definitivo de la convertibilidad, y se constituye en la etapa de transición hacia la normalización política – institucional.

Ya en los primeros días del 2002, se convocó desde el gobierno nacional, la Iglesia Católica y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) la reunión del llamado “Diálogo Argentino”, del cual participaron organizaciones sociales, empresariales, sindicales, educativas, de la salud, financieras y de distintos sectores de la sociedad, y que, en su documento final, presentado al Presidente de la Nación, promovía la implementación del Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. (Anon., 2003)

*“Es a partir de esa recomposición y la reunión entre asociaciones empresariales, sindicales, confesiones religiosas y organismos de la sociedad civil, que se promovió la adopción de un plan social masivo, el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD)” (Neffa, 2012, p. 7)*

El Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, fue el primer antecedente de una política pública de empleo masiva en la pos convertibilidad. Tuvo algunas ventajas: en términos de ayuda alimentaria básica, ya que el subsidio era de 150 pesos mensuales por familia, y promovió el involucramiento de los gobiernos municipales que eran beneficiados por el trabajo de utilidad colectiva que brindaban los y las beneficiarias como contra prestación del subsidio.

A decir del PJyJHD respecto de las mujeres:

*“Los titulares del beneficio fueron en su mayoría mujeres de sectores populares pobres e indigentes, a las que el PJyJHD ayudó a*

*salir del hogar (eran estadísticamente inactivas) para incorporarse a la actividad, aumentando su autoestima y en algunos casos permitiéndoles adquirir formación y experiencia en el trabajo”.*  
(Neffa, 2012, p. 8)

La ejecución del plan estuvo a cargo del MTEySS, sin embargo, se trató, antes que, de políticas de empleo, de una transferencia monetaria a personas desocupadas, lo cual era necesario en ese momento de profunda crisis económica y de conflicto social, que ponía en jaque a las instituciones políticas.

El dato llamativo a destacar a los fines de nuestra investigación, es que el programa, “registró desde el inicio una elevada proporción de los beneficiarios de sexo femenino” (Neffa, 2009, p. 290), con la salvedad de que en porcentajes de quienes brindan contraprestaciones de trabajo, los varones se encuentran por encima de las mujeres. “La lógica predominante en el Plan habría sido la de apoyar a las mujeres en su rol como madres y **potenciar su rol reproductivo**” (Op. Cit., p. 302). Esta última afirmación y sus implicancias, será analizada más adelante.

## Políticas de empleo activas

A partir del 2003, empezó un proceso de recuperación de la economía, y a la par comenzaron a diseñarse programas de empleo desde el Ministerio de Trabajo de la Nación. Los beneficiarios y beneficiarias del PJyJHD fueron transferidos, dependiendo de las características de cada uno, principalmente a dos programas: el “Plan Familia” a cargo del Ministerio de Desarrollo Social, y al Seguro de Capacitación y Empleo a cargo del Ministerio de Trabajo. Esta transferencia empieza en el año 2006, y tiene como objetivo brindar respuestas más ajustadas a las heterogéneas problemáticas de la población. (Neffa, 2011, p. 13).

Citado previamente, el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE), pretende que los beneficiarios se capaciten, para luego acceder a los servicios de empleo. “Se trata de un seguro de base no contributiva destinado a personas desocupadas, que implica un incremento del 50% de la asignación mensual del PJyJHD” (Madoery, 2011, p. 23),

consta de dos años de duración y se computa para la futura jubilación. Esta política se constituye en la primera de esta etapa en consolidarse como una política activa de empleo. Tiene como fin la formación profesional de los beneficiarios, y la creación de perfiles laborales de los mismos, para pasar luego a la instancia de intermediación laboral, con los demandantes de mano de obra.

Para febrero de 2010, la tasa de participación femenina entre las personas cubiertas por el SCyE es cercana al 70%, vale decir, se corresponde con las cifras correspondientes a las que describimos del PJyJHD.

A la par de la ejecución del SCyE, se diseña el “Plan Integral con Más y Mejor Trabajo” que “propuso una estrategia novedosa en la articulación de las políticas activas de empleo mediante el desarrollo de Acuerdos Sectoriales de Calificación y de Acuerdos Territoriales de Promoción del Empleo, con el fin de revertir el proceso de descalificación de la fuerza laboral, a la vez que otorgó a la intervención del Ministerio, un carácter territorial”(Abad, 2009), y a partir del cual se crearon más de 350 Oficinas Municipales de Empleo<sup>12</sup> en todo el territorio nacional, fundamentales en la prestación de servicios de empleo y en la reinserción al trabajo, de los beneficiarios del PJyJHD.

Es importante señalar que el nuevo modelo de desarrollo, que comienza una vez terminada la convertibilidad, hace foco en la centralidad del trabajo y la inclusión social como motores del desarrollo, lo que implicó que se desplegaron una serie de medidas que tienen ambos conceptos como ejes transversales en la implementación de distintos programas.

La amplitud de programas que se enmarcan en el Plan Integral Más y Mejor Trabajo, es notable, ya que abarca, no sólo una gran proporción de la población afectada por el desempleo, sino que además cubre con diferentes acciones, una amplísima variedad de problemáticas.

---

<sup>12</sup> Dependientes de la Secretaría de Empleo, del MTEySS de la Nación, estas oficinas facilitan servicios de empleo, buscan interrelacionar el conjunto de herramientas de políticas activas de empleo y las oportunidades de trabajo originadas en el sector privado de la economía con las personas desocupadas o aquellas que buscan mejorar su situación laboral. Las OME son instancias técnicas que relacionan la oferta y demanda de trabajo, brindando información y orientación para el empleo y capacitación en forma gratuita. Mientras que durante el período de fuerte crecimiento económico las Oficinas de Empleo cumplieron un papel importante en la reinserción laboral de los beneficiarios del Programa Jefes y Jefas de Hogar, en la crisis actual son principalmente una vía de información y acceso a diversos programas sociales tendientes a aumentar la empleabilidad y el empleo. (Abad, 2009, p. 1)

*“Durante el período 2003-2010, las políticas orientadas a fomentar el empleo y la cohesión social han adquirido diferentes características: incentivos sectoriales; políticas asistencialistas y mecanismos de ayuda económica a sectores vulnerables; actuación sobre públicos específicos, como los jóvenes, con programas de igualdad de oportunidades y de fomento a la empleabilidad y el emprendedurismo; formación profesional y capacitación en oficios; transferencia de responsabilidades y recursos a colectivos sociales determinados; adecuación de los marcos legales que regulan los mercados de trabajo; mejoras en las capacidades institucionales del propio ministerio, por ejemplo, la creación de oficinas de intermediación laboral, la apertura de espacios de diálogo y concertación entre el gobierno y los sectores de la producción y el trabajo, con el propósito de mejorar las relaciones laborales y la calidad del empleo”*(Madoery, 2011)

En este contexto, y siguiendo con el propósito de brindar capacitación y formación laboral, de manera tal de legitimar la competencia laboral, como una dimensión fundamental del *trabajo decente*<sup>13</sup>, se crea el “Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”, en mayo del año 2008, con la Resolución N° 497 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (Forteza, 2012, p. 11)

Se enmarca en los lineamientos comprendidos en el “Plan Integral Más y Mejor Trabajo”; una herramienta del MTEySS para promover políticas activas que favorezcan la creación de empleo genuino, y la transformación de programas asistenciales en políticas de integración social y productiva de la población desocupada. El plan incluye a la gran mayoría de las políticas implementadas por la Secretaría de Empleo del Ministerio, e intenta brindar un marco coherente de vinculación y articulación entre las diferentes iniciativas. Se guía a través de tres objetivos fundamentales:

---

<sup>13</sup>“El trabajo decente es aquel trabajo productivo que se realiza en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad, donde existe participación, se respetan los derechos y se percibe remuneración adecuada y protección social”(Montoya, 2009, p. 139), es la noción tomada por la Organización Internacional del Trabajo, y promueve el cumplimiento de cuatro objetivos fundamentales: promover y cumplir las normas y los principios y derechos fundamentales en el trabajo; crear mayores oportunidades para que mujeres y hombres puedan tener empleos e ingresos dignos; mejorar la cobertura y eficacia de una seguridad social para todos; y fortalecer el tripartismo y el diálogo social.

1. *“La generación de las calificaciones requeridas por regiones y ramas de actividad, fortaleciendo el entramado productivo a nivel local.*
2. *La ejecución de acciones orientadas hacia la inclusión social y laboral de los trabajadores, afectados por el desempleo y la precarización laboral, mediante el desarrollo de sus capacidades y competencias para mejorar sus condiciones de empleabilidad.*
3. *La promoción del Diálogo Social, como fundamento de la acción pública, a través de la integración de la Nación, las provincias, los municipios, las comunas y juntas de gobierno, junto a la participación de todos los actores”.* (Forteza, 2012, pp. 11, 12)

Partiendo del diagnóstico de que los jóvenes representan un amplio sector de la población desocupada, junto a mujeres y personas con bajos niveles de calificación, el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (PJMMT), destinado a jóvenes de entre 18 y 24 años, se constituye en la primera iniciativa destinada a un grupo de población específico, que prevé tener una amplia cobertura y promoción desde el Ministerio.

El PJMMT, está orientado a jóvenes en situación de vulnerabilidad y tiene entre sus objetivos fundamentales, el apoyo para que los jóvenes puedan culminar sus estudios del nivel que sea necesario, y la formación y capacitación laboral para generar nuevos horizontes de trabajo, en fin, para generar el incremento de la empleabilidad de los jóvenes.

El programa incluye una asignación económica supeditada al cumplimiento en la participación de las actividades previstas por el programa.

Se puede decir que el SCyE junto al PJMMT, se constituyen en las más extendidas políticas de empleo activas del Ministerio de Trabajo, ambas en el marco del Plan Integral Más y Mejor Trabajo. Cabe agregar, que son fundamentales, en su implementación la creación de las Oficinas de Empleo Municipales, y la Red de Servicios de Empleo.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup>La utilidad de esta red no sólo se visualiza en los efectos que pudiesen lograrse en el campo de la intermediación laboral, sino también en el abordaje integral de las problemáticas de empleo a partir del desarrollo de institucionalidades locales que, a partir de un diagnóstico, afronten el desafío del empleo en sociedad con el MTEySS. (Neffa, 2008, p. 9)

En el período analizado, se ejecutan una amplia serie de políticas y programas vinculadas al empleo, de los cuales haremos solamente una enunciación, ya que no cubren específicamente la población objetivo en análisis, pero se vinculan en parte por las acciones que llevan a cabo. Entre ellos se encuentran:

- **Sistema Nacional de Formación Continua:** creado en el 2007, tiene como fin, garantizar la equidad en el acceso y la permanencia de una formación de calidad para todos los trabajadores a lo largo de su vida, a través de “diálogo social de los actores del mundo del trabajo, cámaras, empresas, sindicatos, trabajadores e instituciones de formación que asumen compromisos vinculados con el desarrollo estratégico sectorial y la definición de los perfiles y niveles de calificación requeridos. Esta concertación permite contar con instituciones de formación y certificación de competencias que pueden responder con calidad y pertinencia sectorial a las demandas territoriales, basadas en las necesidades de su población.” (Madoery, 2011, p. 75).
- **Programa de Empleo Comunitario (PEC):** consiste en la participación de los desocupados en actividades de utilidad social o comunitaria, como contraprestación de una asignación económica.
- **Programa de Entrenamiento para el Trabajo en el Sector Privado:** Son prácticas en ambientes de trabajo que incluyen procesos de formación y tutoría para enriquecer las destrezas y habilidades de trabajadoras y trabajadores desocupados. El objetivo es mejorar sus condiciones de empleabilidad y contribuir al fortalecimiento de la productividad y competitividad de las empresas a partir de la posibilidad de incorporar trabajadoras y trabajadores capacitados de acuerdo a sus necesidades. La empresa se encarga de cubrir el seguro y la cobertura médica, y una parte de la ayuda económica para las personas entrenadas. (Ministerio de Trabajo, s.f.)
- **Programa de Inserción Laboral (PIL):** promueve la inserción de trabajadores y trabajadoras desocupados en empleos de calidad, mediante la implementación de incentivos económicos a las empresas que decidan incrementar su dotación de personal. Los empleadores pueden descontar el incentivo económico aportado por el Ministerio del salario del trabajador y abonar la diferencia que corresponda de acuerdo a la normativa aplicable. (Ministerio de Trabajo, s.f.)

- **Promoción del Empleo Independiente** (Para inserción laboral en nuevos emprendimientos y mejora de la calidad de empleo en emprendimientos existentes): desde el 2004, promueve la inserción laboral de trabajadores desocupados en nuevos emprendimientos productivos asociativos o individuales, brindando asistencia técnica y económica para su creación, y la mejora de la calidad del empleo de los trabajadores autónomos apoyando la formalización laboral. (Ministerio de Trabajo, s.f.)
- **Propuesta de Profesionalización y Jerarquización de las Trabajadoras del Servicio Doméstico y Actividades Afines:** Se realizan actividades de apoyo a la inserción laboral, específicas para el sector del servicio doméstico (cursos de formación profesional vinculados con diferentes trayectos formativos). Se percibe la prestación monetaria del Seguro de Capacitación y Empleo. (Madoery, 2011, p. 95)
- **Equidad de Género:** igualdad entre varones y mujeres: El MTEySS instrumenta políticas de equidad de género, con el objetivo de alcanzar la igualdad entre mujeres y varones en el ámbito laboral. Es por ello que además de llevar adelante sus propias iniciativas, busca consenso, desarrollando políticas y líneas de acción con otras áreas del Estado y con representantes de trabajadores y empleadores.

Encargadas de esta tarea, existen dos áreas: la Comisión para el Trabajo con Igualdad de Oportunidades (CTIO) y la Coordinación de Equidad de Género e Igualdad de Oportunidades en el Trabajo (CEGIOT). La primera se encuentra conformada por representantes de los sectores gubernamental, sindical, empresarial y de las organizaciones sociales tiene como uno de sus objetivos la profundización de “la democracia desde las políticas de igualdad de oportunidades en el trabajo y el empleo con perspectiva de género para promover la justicia social, alcanzado toda la población en su diversidad étnico-cultural y erradicando toda forma de discriminación. La CEGIOT, por su parte, lleva a cabo una labor más específica respecto a la temática de género y las diferencias en la situación laboral de varones y mujeres que requieren de acciones orientadas al logro de la equidad para alcanzar las metas del trabajo decente. (Ministerio de Trabajo, s.f.)

Entre sus acciones se encuentra la puesta en marcha del Programa “Nuevos Oficios para las Mujeres” –con el objetivo de diversificar la oferta de formación

para mujeres y ampliar sus posibilidades de inserción laboral a partir de la incorporación de saberes y competencias “no tradicionales” para el género. (Ministerio de Trabajo, s.f.)

El período analizado, da cuenta de un gran crecimiento económico y la recuperación del rol del Estado como el actor preponderante en la regulación de políticas económicas integrales que puedan generar fuentes de trabajo. Sin embargo, tal desarrollo, no se tradujo en una disminución de los niveles de inequidad de género en el mundo del trabajo. (Serna, 2011)

Es importante observar que, en los fundamentos básicos de cada una de las políticas y programas enunciados, no se encuentran referencias directas a la cuestión de género. A pesar de la masiva presencia de mujeres beneficiarias, ninguna de estas políticas contempló perspectiva de género en el diseño, ejecución, ni mucho menos, en la evaluación.

El programa de equidad de género, parece constituirse en apenas un conjunto de enunciados de buenas intenciones, que no se hacen visibles como ejes transversales en el diseño de las políticas públicas de empleo ejecutadas en la década analizada.

Es notable además que, en muchos de los programas, la mayor cantidad de personas beneficiarias, son de género femenino, lo cual da cuenta de la insoslayable realidad de vulnerabilidad e inequidad de las mujeres en el mundo del trabajo, y como es necesaria la intervención del Estado, para generar espacios de formación, y promoción del empleo que las contengan. En este sentido, Neffa y Panigo afirman:

*“En el caso de las mujeres, el mayor incremento en la tasa de empleo no se ha traducido, sin embargo, en una mayor caída (en relación a los hombres) de la tasa de desocupación, debido a la dinámica levemente compensatoria de la tasa de actividad. Es por ello que las políticas destinadas a reducir la carencia de oportunidades laborales para este segmento mayoritario de la población resultaran de crucial importancia en los próximos años”.*

(Panigo & Neffa, 2009, p. 6)

Ahora bien, si este segmento es el más afectado en los índices de desocupación, y el más vulnerable por las situaciones de marginación que enfrenta, ¿no sería pertinente que todas las políticas de empleo se diseñaran e implementaran considerando como una dimensión fundamental la transversalidad de género?

Para ello es necesario un debate profundo en cuánto a la concepción que tienen los promotores de políticas públicas sobre las relaciones sociales de género<sup>15</sup> como una dimensión fundamental a tener en cuenta en el diseño de políticas que pretendan ser inclusivas e igualitarias.

Seguir ejecutando políticas neutrales o ciegas al género, implica la reproducción de la desigualdad y los estereotipos, que no sólo afecta a la población femenina, sino también a varones, y en términos más amplios, al desarrollo económico, social y productivo de un país.

*“En este sentido, y más allá de los objetivos explícitos e implícitos del plan (Integral con Más y Mejor Trabajo), cabe destacar que las recomendaciones del 2004 de la CEDAW a la Argentina, en relación con la cuenta pendiente aún, de la satisfacción de las demandas de transformación de la mujer como participante y actora en lugar de mera beneficiaria, lo cual es paralelo a otra deuda, que surge de la tendencia de estas políticas a “perpetuar visiones estereotipadas acerca del papel de la mujer y el hombre”.*(Serna, 2011, p. 161)

Es importante, que para lograr un horizonte de igualdad, se empiecen a pensar, diseñar y ejecutar políticas redistributivas de género, es decir, no sólo aquellas que incluyen a las mujeres como destinatarias con particularidades diferentes a las de hombres, ya que son el tipo de intervenciones que perpetúan las situaciones de desigualdad, sino iniciativas que contengan acciones que apunten a revertir la desigualdad que impone la división social del trabajo, en la cual las mujeres están subordinadas a la dominación masculina. Iniciativas que contengan una verdadera institucionalización de la perspectiva de género

---

<sup>15</sup>Hablar de relaciones sociales de género implica entender que existen desigualdades en la distribución de recursos, de responsabilidades y de poder. (Serna, 2011, p. 12)

que consagre una serie de mecanismos que regulen el mundo del trabajo, y posicionen a las mujeres en un itinerario de empoderamiento<sup>16</sup> y autonomía.

---

<sup>16</sup> El empoderamiento involucra la toma de conciencia, la construcción de la autoconfianza, la ampliación de las oportunidades y el creciente acceso y control sobre los recursos (físicos, humanos, intelectuales, financieros y el de su propio ser) y sobre la ideología (creencias, valores y actitudes). (PNUD, s.f.). Al respecto Caroline Moser afirma que el empoderamiento es el camino hacia la emancipación.

## La articulación multinivel

Hasta aquí, se ha realizado una descripción general acerca de las políticas públicas de empleo implementadas en esta década, y lo que se pretende a partir de aquí es describir cómo se plantea, la articulación del PJMMT -desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación-, con los mercados de trabajo locales. El fin es indagar cómo se prevé ese proceso de ejecución en los territorios locales, y si existen formas de adaptar la política a las complejidades de cada ciudad, como así también, a las capacidades administrativas de cada municipio.

Es pertinente en este punto, considerar que a finales de los años 80' y principios de los 90', comienza a darse un proceso de descentralización y transferencia de responsabilidades desde el gobierno nacional hacia los gobiernos provinciales y municipales, que no fue acompañado a la par, por un proceso de transferencia de recursos materiales, financieros y humanos, consistió de cierta forma, en una retirada del Estado nación. Esta descentralización se dio fundamentalmente en las áreas de educación, salud, y servicios públicos.

Se consolidaron los roles de los municipios superando sus tradicionales funciones de ABL -alumbrado, barrido y limpieza- pero hasta entonces, la cuestión de trabajo y empleo era percibida como de responsabilidad exclusiva del Estado Nacional.

La cuestión del desempleo aparece en la agenda local, a partir de la implementación del Programa Trabajar, en el año 1996, concebido como un programa de empleo transitorio, que es caracterizado por diversos autores, como "enlatado", ya que respondían a formatos diseñados por técnicos de organismo internacionales sin tener en cuenta la realidad específica de cada territorio, y sin participación de los propios beneficiarios. (Tiranti, 2013)

Es interesante visualizar que la vuelta a la centralidad del Estado nacional a partir de 2003, implicó un despliegue territorial de las políticas nacionales buscando ampliar el universo de impacto, lo cual generó la aparición de nuevos dispositivos de gestión que transformaron las agendas de los municipios, sus capacidades estatales y sus tecnologías de gestión. (Íbidem)

Es recién a partir de la puesta en marcha del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, que los gobiernos locales empiezan a tomar mayor relevancia en el desarrollo de políticas de empleo y a articular acciones con el gobierno nacional, de forma directa, sin la intervención en muchos casos, de los gobiernos provinciales, que pierden relevancia en este período.

“Las políticas de empleo de los últimos años vinieron a sumar nuevas tareas a funciones para los cuales los gobiernos locales no tenían recursos ni personal capacitado de llevarlas adelante” (Serna, 2011, p. 164).

Estos nuevos dispositivos de gestión significaron un nuevo modo de relacionamiento entre el nivel municipal y el nacional, generando un novedoso ámbito de articulación directa entre ambos, por lo cual, es necesario, en este sentido, profundizar el análisis acerca de cómo funcionaron estos dispositivos y cómo impactaron en la implementación de las políticas nacionales en los gobiernos locales.

### **Programa Jóvenes en el territorio**

El Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, se lleva a cabo a través de un entramado institucional que involucra a varios actores en su desarrollo, y que van desde el nivel central de gobierno nacional, hasta las Oficinas Municipales de Empleo de cada localidad donde se ejecuta, sólo por nombrar los dos extremos.

Este entramado institucional comienza a desarrollarse en 2005, a través de la resolución N° 176/05 del Ministerio de Trabajo; en cumplimiento con la Ley Nacional de Empleo N°24013, sancionada en 1991, y del convenio N° 88 de la OIT, relativo a los servicios públicos de empleo, ratificado por la Argentina.

Esta resolución implica la creación de una Red de Servicios de Empleo, que tiene como objetivo el fortalecimiento, y en muchos casos, la creación “permanente de Oficinas de Empleo, para consolidar nuevos espacios que garanticen el acceso a las políticas activas de empleo promovidas por el Gobierno nacional, articulando la orientación laboral, la capacitación y formación profesional, y la inserción en puestos de trabajo registrados” (Ministerio de Trabajo, 2006).

Las Oficinas de Empleo, se constituyen en entidades municipales, pero con dependencia técnica de la Secretaría de Empleo del MTEySS, y se las considera un

*“...servicio público de empleo<sup>17</sup>, porque su tarea es relacionar las necesidades de mano de obra de las empresas y de las organizaciones con las personas desocupadas o con aquellas ocupadas que buscan cambiar de empleo, brindando de manera gratuita información sobre las oportunidades de empleo existentes y una orientación para llevar a cabo actividades educativas y de formación profesional...”* (Ministerio de Trabajo, 2006)

Para aclarar cómo se despliega territorialmente una política pública de empleo y capacitación laboral del MTEySS de la Nación, en todo el territorio nacional, realizamos una breve descripción del funcionamiento del organismo nacional.

A nivel regional, y relativo a la formación y capacitación, el Ministerio se encuentra representado en las Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral (GECaL), dependientes de la Secretaría de Empleo; éstas concentran y canalizan la oferta de programas de empleo y capacitación laboral que implementa el Ministerio. Entre sus funciones fundamentales está la de brindar asistencia técnica a quienes estén interesados en presentar proyectos que se encuadren en los programas nacionales; recibir, evaluar y aprobar proyectos; y realizar su seguimiento posterior. (Forteza, 2012, p. 14)

Generalmente se ubica una Gerencia de Empleo en cada capital de provincia, aunque algunas provincias como Buenos Aires y Santa Fe, cuentan con más de una Gerencia.

A nivel local, como se expresó previamente, se encuentran las Oficinas Municipales de Empleo, que conforman la Red de Servicios de Empleo. Constituyen la principal herramienta con que los Municipios cuentan para intervenir en el campo del empleo. Las OEM funcionan como nexo entre los programas públicos de generación de empleo o las oportunidades de trabajo originadas en el sector privado de la economía y las personas desocupadas o que buscan mejorar su situación laboral. Las Oficinas Municipales de Empleo se constituyen, entonces, en la vía de acceso a los programas

---

<sup>17</sup>La función esencial del servicio del empleo, en cooperación, cuando fuere necesario, con otros organismos interesados, públicos y privados, deberá ser la de lograr la mejor organización posible del mercado del empleo, como parte integrante del programa nacional destinado a mantener y garantizar el sistema del empleo para todos y a desarrollar y utilizar los recursos de la producción. (OIT, 1948)

del MTEySS y, en vista de esto, están a cargo de funciones tales como difusión de información; convocatoria a potenciales beneficiarios y asesoramiento a los interesados. (Forteza, 2012, p. 15)

Ahora bien, ¿cómo se articulan estos espacios institucionales, con los mercados de trabajo de cada territorio? ¿Qué margen de acción tienen los ejecutores del PJMMT (GeCaL y Oficinas de Empleo) para incluir modificaciones? ¿Se realizan procesos de adaptación del programa para cada municipio?

Los márgenes de acción que tienen ambos organismos, son acotados, ya que “tanto los objetivos, como la población objetivo y la regulación normativa son definidos a nivel nacional y se encuentran estipulados con mucho detalle en el manual de procedimientos” (Forteza, 2012, p. 33).

No obstante, tanto, el gobierno provincial como el gobierno municipal, inciden en dos momentos fundamentales en la gestión: en la decisión de implementar el programa, y en la construcción del esquema de prestaciones en la localidad.

Respecto de la decisión de implementar el programa, depende en gran medida de la voluntad de los municipios de firmar el convenio con el Ministerio de Trabajo. Se puede inferir que los criterios que determinan esa decisión, se fundan en la necesidad económica y social del territorio, y la voluntad política de las autoridades.

Es insoslayable el componente político de esta vinculación, ya que incluso los Municipios deben dar cuenta, no sólo de la capacidad técnica con que cuentan, sino, además, del compromiso político que asumen.

De hecho, los fundamentos de compromiso del Municipio de implementar el programa, están expresamente delineados en la resolución 261/2008:

*“el Municipio que tenga la voluntad y compromiso de implementar el Programa deberá garantizar, por un lado, el funcionamiento de la Oficina de Empleo y la creación en ella de un Área de Empleo para Jóvenes y, por otro, la construcción, promoción y mantenimiento del Esquema Local de Prestaciones de Apoyo a la Formación e Inserción Laboral” (MTEySS, 2008)*

En términos más estrictos respecto a la normativa, la resolución 261/2008 de la Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo, establece la reglamentación operativa, los modelos de convenio de adhesión al programa, y los formularios de presentación de proyectos de prácticas calificantes y de incorporación de jóvenes participantes (MTEySS, 2008). La resolución contiene el reglamento operativo del PJMMT, en el cual abundan los detalles en cuanto a las características generales del programa, los roles que cada uno de los actores involucrados deberá cumplir, el circuito operativo de las prestaciones, el desarrollo del seguimiento técnico y supervisión de las acciones, y los procesos de liquidación y control de pagos de las ayudas económicas a los jóvenes.

Es decir, se puede tomar a esta resolución como un manual de procedimientos propio del PJMMT. Allí se especifican funciones, actividades, normativas, etapas del programa, y la definición detallada de los actores involucrados en la ejecución.

Resumiendo, los lineamientos generales, las normativas de procedimientos, los tipos de prestaciones involucradas, las instituciones intervinientes, la duración de cada etapa del programa, la población objetivo, entre otras cosas, son definidas a nivel central.

Sin embargo, también es posible, fundamentalmente para las Oficinas de Empleo, intervenir en la dirección de la convocatoria, decidir con qué sindicatos, y a qué empresas vincularse, promover capacitaciones orientadas a determinado rubro de actividad, organizar una serie específica de prestaciones, focalizar la difusión en determinadas zonas, entre otras acciones pasibles de ser realizadas con autonomía del nivel central. Estas intervenciones, en general, deben ser encaradas a partir de un diagnóstico exhaustivo<sup>18</sup> de las características de la situación laboral de cada mercado de trabajo local<sup>19</sup>.

Es decir, el margen de intervención de los gobiernos locales es limitado en lo que respecta a: definición de población objetivo, montos de las ayudas económicas, tiempos

---

<sup>18</sup>En general, la creación de las Oficinas requiere un Documento Base territorial previo, que brinda un diagnóstico completo del mercado laboral, la realidad institucional, política, cultural, y económica de la ciudad. Se constituye en una herramienta fundamental para la toma de decisiones.

<sup>19</sup>Es pertinente aclarar que se utiliza esta definición porque tiene el mérito de considerar factores que exceden a los límites territoriales de una ciudad, y se refieren a espacios de movilidad diaria de la población por motivos laborales. Baigorria es una ciudad ubicada en el área metropolitana a Rosario, y que forma parte del Cordón Industrial, por lo cual, hablar aquí de mercados de trabajo, es más exacto que avocarnos exclusivamente a un municipio concreto.

de ejecución, etapas a cumplir, normativa y procedimientos de operatoria institucional, ya que son definidas a nivel central. Sin embargo, el margen de intervención de los gobiernos locales es mayor, en lo que respecta a la organización y orientación de las prestaciones que se brindan, pudiendo orientar las acciones para lograr determinados objetivos de acuerdo a la situación particular del mercado de trabajo local.

Resumiendo, es interesante visualizar que el espacio que tiene el gobierno local en la ejecución de las políticas públicas se limita a la cuestión operativa, es decir, no hay acceso de éste, a las instancias de formulación y el diseño de las mismas, lo cual puede juzgarse como un dato importante en la comprensión de las dificultades que afronta la Oficina de Empleo en la ejecución de una iniciativa creada desde el gobierno nacional. Y si bien, no podría decirse que se trata de un Programa completamente enlatado, ya que consta de cierta flexibilidad, hay aspectos en los cuales debe ajustarse a lineamientos centrales, lejanos muchas veces a la realidad de cada territorio.

Esta característica según Cao, tiene que ver con la herencia de los procesos de ajuste y descentralización, que generó una nueva división del trabajo en el sector público, caracterizada por mantener en el ámbito nacional la gestión de fondos y el manejo financiero, y a través de los cuales, la Nación se especializó en el diseño, dirección estratégica, financiamiento y control de programas, desentendiéndose de su gestión directa. (Cao, 2007, p. 3)

Para intervenir en un territorio, y lograr enfocarse en los problemas reales que lo aquejan, es necesario contar con diagnósticos que den cuenta de las múltiples variables que influyen en la problemática del empleo, y que en muchos casos las oficinas de empleo no tienen la capacidad técnica de realizar. Por otra parte, y en términos cuantitativos, los datos oficiales de empleo, de los organismos públicos, no están desagregados por localidad, por lo cual se dificulta la construcción de estos datos, ya que relevarlos requiere de recursos humanos, materiales y técnicos, que muchos de los municipios no poseen.

A continuación, haremos referencia al diagnóstico que se realizó en ocasión del desarrollo de un proyecto de intervención para la Oficina de Empleo de la ciudad de Granadero Baigorria, y que contiene información relevante respecto de las condiciones

de empleabilidad de mujeres jóvenes de la ciudad, y sobre cómo interviene la Oficina de Empleo.

## Capítulo 3

### El Caso de Granadero Baigorria

En este apartado, se tomará como ejemplo, la ejecución del Programa Jóvenes en la ciudad de Granadero Baigorria, en la provincia de Santa Fe, en la cual se realizó un trabajo de campo que arroja datos interesantes de ser analizados a los fines de esta investigación.

El trabajo realizado apunta a visualizar, y brindar algunas herramientas para abordar la expresa situación laboral desventajosa de mujeres y jóvenes en la ciudad (MTEySS, 2013), es por ello que observa, no sólo las características generales de la implementación, sino también, y específicamente, si se llevan a cabo acciones específicas relativas a la transversalidad de género.

Se utilizan como fuentes de información: el proyecto realizado por un grupo de trabajo para la asignatura de “Programación y Evaluación de Proyectos” de la terminalidad de Administración Pública en la carrera de Ciencia Política de la Universidad de Rosario; los Documentos Base Territoriales de la Oficina de Empleo, del año 2006 y su actualización del 2013; y las entrevistas realizadas al personal de la Oficina de Empleo de Granadero Baigorria.

El grupo de trabajo comienza a investigar sobre el tema en cuestión, a partir del acercamiento de algunas integrantes a la problemática de la ciudad, y al conocimiento de la predisposición de los funcionarios a cargo, para brindar información confiable. Al primer documento al que se accede es al documento base territorial de 2006, que plantea como uno de los principales problemas de la ciudad, la dificultad de la población de mujeres jóvenes para ingresar al mercado laboral. En 2013, en la actualización de ese documento base, se vuelve a mencionar este problema, con el agravante de que no ha podido ser abordado por la Oficina de Empleo.

A partir de la esa definición, se determina la problemática como un tema de relevancia para ser abordado, por lo cual se inicia el proceso de diagnóstico acerca de los dispositivos implementados por la Oficina de Empleo en la ejecución del Programa Jóvenes, y específicamente, como se desarrolla en relación a la población de mujeres.

## El contexto de la ejecución del PJMMT en un gobierno local

La ciudad de Granadero Baigorria, se ubica en el Cordón Industrial del Gran Rosario, una zona que se caracteriza por tener una estructura económica -productiva de tipo industrial. Las industrias que mayormente se ubican en la zona son la metal -mecánica, del plástico, alimenticia, maderera, y química (Municipal, 2014). Sin embargo, los sectores comercio, y servicios, también son de relevancia en la actividad, y fundamentalmente en lo que respecta a la cantidad de personal que contratan.

Es llamativo, no obstante, que esta característica de la localidad, -estructura económica y productiva industrial- sea mencionada frecuentemente por los trabajadores de la Oficina de Empleo, como el justificativo para explicar por qué los varones acceden con mayor facilidad al mercado de trabajo, en detrimento de la población femenina, que parece ser la más afectada por el desempleo en la región.

Ahora bien, el Documento Base de la Oficina de Empleo, afirma que existe gran proporción de desempleo femenino, esta afirmación no se sustenta en datos cuantitativos que la respalden. No obstante, se sabe luego de realizar un exhaustivo proceso de recolección de información para el diagnóstico, que es difícil acceder a datos cuantitativos certeros, ya que de los datos relevados –tanto por la Oficina de Empleo, como por la Secretaría de Pequeñas y Medianas Empresas local-, no hay coincidencia entre los que maneja la Oficina de Empleo, y los disponibles en INDEC. Es decir, no existe unidad de criterio en cuanto a los datos utilizados por la dependencia.

Otra de las cuestiones problemáticas en este sentido, es la inexistencia de datos específicos sobre la población femenina en Granadero Baigorria, ya que los datos relevados en la Encuesta Permanente de Hogares, toman como universo al Gran Rosario, sin desagregar por localidad.

Además de la cuestión problemática sobre el relevamiento y análisis de datos cuantitativos, es notable que no se toma la información como un insumo necesario para la planificación estratégica.

Según el relevamiento de información sobre las condiciones del mercado de trabajo de la localidad, realizado por la SePyME local, se extrae, entre otras cosas, la afirmación de que la mayoría de los puestos que se solicitan son para el área operario-técnico, constituyéndose el sector industrial como el principal generador de puestos de empleo.

*“En este punto se comienza a entrever que la mayoría de los puestos que se solicitan son para operarios de fábrica, masculinos. La situación del empleo femenino se ve profundamente afectada por esta característica del modelo productivo de la localidad, dejando en evidencia una diferencia entre la demanda de trabajo femenino y masculino. Porque las principales ramas industriales de la localidad, demandan mayormente mano de obra masculina. La búsqueda de empleadas mujeres para el sector industrial, se ve acotada al área administrativa y de ventas. De aquí se concluye que las características de la estructura económica productiva de Granadero Baigorria son adversas para el empleo femenino”.* (Cantarutti, Jesica; Hasne, Yesica; Baleani, Mayela Ruiz; Scott, Romina, 2014, p. 39)

En síntesis, la conjunción de las características de la estructura económica productiva de Granadero Baigorria-adversas para el empleo femenino-sumadas a los prejuicios de demandantes y oferentes de mano de obra femenina, y a la falta de adecuación de las capacidades de la PEA en relación a los requerimientos del mercado laboral local, tiene como resultado una mayor demanda de mano de obra masculina que femenina en la localidad, lo cual implica que la desocupación de las mujeres en la localidad sea una problemática necesaria de ser abordada. (Ibídem)

Tomando este diagnóstico como punto de partida, se procede a indagar cómo interviene la Oficina de Empleo sobre esta cuestión problemática, para ello, se realizan entrevistas con: los responsables del área de Coordinación de la dependencia; la encargada de entrevistas laborales, el encargado de la vinculación con empresas, y, por último, con mujeres jóvenes beneficiarias del programa en la localidad.

Se infiere de las entrevistas realizadas durante el desarrollo del proyecto, que en general, desde el personal de la dependencia, explican que la tendencia a requerir mano de obra masculina está determinada por la existencia de prejuicios de los empleadores respecto a las competencias de mujeres para las actividades industriales, y más específicamente para cubrir los puestos operario-técnico, que son los más requeridos.

Sin embargo, este no parece el único determinante causante de la problemática, ya que, mediante la observación directa y la indagación en la realización de las entrevistas, se visualiza una cultura organizacional desfavorable para abordar la cuestión de género. Los principales responsables del funcionamiento general de la dependencia, reproducen en sus discursos los prejuicios sobre el empleo femenino, y auto perciben a la institución como incapacitada para ejercer influencia para revertir la problemática del empleo femenino. También es notable cómo adjudican los problemas detectados a instancias gubernamentales superiores, o a preconceptos o prejuicios de los beneficiarios de los programas.

Se ha podido relevar, que la OE de Granadero Baigorria tiene dificultades en la generación, acceso, procesamiento y utilización de la información; se realizan relevamientos con criterios metodológicos poco específicos; los datos relevados por la oficina (y en muchos casos por funcionarios de SEPyME, ya que trabajan en conjunto) no coinciden con la información relevada por organismos oficiales. No hay estadísticas de las personas que se acercan a la Oficina de Empleo, y en la mayoría de los casos la información que se releva, no es utilizada como un insumo de utilidad para la formulación de acciones llevadas a cabo por la Oficina.

En la profundización de la investigación para el diagnóstico, se ha detectado que existe una notable falencia en la planificación de las actividades y tareas, no existe un plan estratégico de acciones, hay superposición de tareas entre los trabajadores, ya que no se ha desarrollado una clara delimitación de funciones. Respecto a la cuestión comunicativa, no existen canales de comunicación formales ni procedimientos estandarizados hacia dentro de la dependencia, y tampoco se ha planeado una estrategia de comunicación y publicación hacia la comunidad para informar acerca de las acciones y los servicios que puede brindar la Oficina.

Otra de las características que se ha podido relevar, es que la Oficina posee escasa vinculación tanto con el sector comercial, como con los sindicatos, y finalmente, y como punto central para esta investigación, no se han diseñado acciones específicas para la población que ellos mismos indican como la más vulnerable, la de jóvenes, y mujeres.

Tomando específicamente el caso de la implementación del Programa Jóvenes, desde su implementación en el año 2009 hasta enero de 2014 han pasado por el Programa 1275 jóvenes, de los cuales 607 han sido mujeres y 668, hombres, es decir, que las inscripciones al Programa son relativamente equitativas entre varones y mujeres, sin embargo, cuando se analizan las prestaciones que brinda la OE en el marco del Programa, son los varones quienes mayormente acceden a las mismas.

Esto es así debido a que, para diciembre del 2013, ninguna mujer ha obtenido un empleo registrado como consecuencia de alguna acción emprendida por la OE y que, además, al momento del relevamiento de información, había un 37% de mujeres sin acceder a ninguna prestación del programa. (Cantarutti, Jesica; Hasne, Yesica; Baleani, Mayela Ruiz; Scott, Romina, 2014).

Cuando se indagó acerca de si habían llevado a cabo alguna iniciativa específica vinculada al género, al respecto, se nombraron las conversaciones al respecto en el marco de otras actividades; por ejemplo, hicieron referencia a un desayuno de trabajo con empresarios locales, para informar acerca del funcionamiento y los servicios prestados por la Oficina de empleo, y en esa oportunidad se mencionó la necesidad de generar mecanismos que faciliten a las mujeres el acceso al mercado de trabajo.

Otra de las iniciativas, aunque esporádica, fue la de incentivar a las mujeres a que realicen talleres de oficios que tradicionalmente, sólo realizan los hombres, por ejemplo, de soldadura, electricidad, etc.

Por otra parte, en el marco del desarrollo de los PIL (Programa de Inserción laboral), se ha intentado difundir el beneficio económico para las empresas, de contratar mujeres que estén activas en el Programa Jóvenes, ya que el incentivo económico es mayor para contratar mujeres que para varones.

Todas las acciones descritas han sido esporádicas y en muchos casos espontáneas, es decir, no han surgido de una estrategia integral para afrontar la problemática enunciada, y tampoco han dado resultados visibles.

De este breve resumen del diagnóstico realizado para el proyecto antes mencionado, se puede concluir que todas estas características, redundan en la incapacidad de la Oficina de Empleo para intervenir en la problemática de empleo femenino; y esto da cuenta de la dificultad a la que se enfrentan los municipios que se encuentran carentes de recursos humanos capacitados y apropiados para ejecutar una política pública de esta envergadura.

En este sentido, es importante centrar la mirada en las diversas significaciones - transformadoras u opresivas - que han circulado o circulan al interior del trío trabajo-género-políticas de los gobiernos locales, y cómo el accionar de los gobiernos locales en conjunto, y específicamente de las Oficinas de Empleo, se orientan hacia una tarea de desmonte o afianzamiento de los estereotipos sexistas construidos históricamente en nuestra sociedad. (Serna, 2011, p. 148)

En este caso, es notorio el compromiso político de los funcionarios de la Oficina, y la voluntad de reconocer la problemática existente para poder brindar una solución, sin embargo, las deficiencias estructurales que posee la dependencia, se constituyen en una barrera difícil de sortear en el camino hacia la ejecución de políticas transformadoras de la desigualdad.

## Capítulo 4

### Dispositivos de gestión en pos de la transversalidad. ¿Existen?

En el presente capítulo, el objetivo es describir y analizar si existen y de qué tipo son las acciones específicas que se formulan para llevar a cabo la transversalidad de género en el desarrollo del PJMMT.

Para ello, se ha relevado información documental del programa, y se han realizado entrevistas con ejecutores del programa en distintos niveles de gestión.

Para comenzar, se ha decidido realizar un primer análisis del lenguaje de los documentos obtenidos, para observar si existe alguna consideración y/o utilización del lenguaje no sexista<sup>20</sup> en ellos.

En este sentido, y tomando la documentación relevada, -fundamentalmente los documentos oficiales, pero también los análisis de discurso de las entrevistas- se realizó el trabajo de examinar si se hacía mención a la cuestión de género, revisando si aparecían palabras como: género, mujeres, femenino, o alguna mención a la utilización de lenguaje no sexista en cada una de las fuentes primarias obtenidas. De esta primera evaluación, se concluye que en los únicos documentos en los cuales se mencionan expresamente a las mujeres y a la importancia de un abordaje de género, es en los instructivos y manuales de actividades<sup>21</sup> para los talleres introductorios al Programa, los POI, Proceso de Orientación e Inducción al Mundo del Trabajo. Sin embargo, estos textos no pertenecen a la etapa de formulación del programa, por lo tanto, se puede decir que, en lo que constituye el diseño y la formulación del Programa, no existen expresas menciones a la cuestión de género; lo cual da una pauta de la ausencia del reconocimiento de la situación de desigualdad entre varones y mujeres, y como consecuencia, la reproducción de la invisibilización de la cuestión.

---

<sup>20</sup> Se parte de la afirmación de que el lenguaje reproduce el androcentrismo y el sexismo de la estructura social, y que tiene como efectos principales, la invisibilización y ginopia de las mujeres. Por eso, el lenguaje no sexista aborda el estudio de la perspectiva de género en el lenguaje. Surgió en los años 1960 como rama del giro lingüístico en las ciencias sociales, y nace de una exigencia del feminismo para terminar con la invisibilización de la mujer en el habla y la escritura.

<sup>21</sup> Constituidos por: “Información General – Explicativo Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo; y la Caja de Herramientas posibles; ambos elaborados por el MTEySS.

Esto es interesante en tanto, las relaciones asimétricas, jerárquicas que se dan entre los sexos en nuestra sociedad se muestran en la lengua y la lengua contribuye a que estas relaciones se mantengan o transformen, (Suárez, 2012).

No obstante, no es esta la única característica para analizar al respecto de la perspectiva de género, por lo tanto, se procede a investigar, si más allá de los lineamientos del programa a nivel nacional, se han puesto en marcha iniciativas inclusivas por parte de los ejecutores del programa en sus diferentes etapas.

### **Iniciativas con perspectiva de género dentro del PJMMT**

Nos referimos específicamente a actividades que consideren las particularidades de la población femenina sin ahondar en políticas redistributivas de género,<sup>22</sup> pero que significan al menos, un reconocimiento de la desigualdad existente entre varones y mujeres en el acceso al mundo del trabajo.

Previamente se han expuesto las particularidades del caso de la implementación del programa en Granadero Baigorria, en el cual se manifestó que las acciones desarrolladas respecto a la cuestión de género, se han ejecutado sin previa planificación, completamente discrecionales, descoordinadas, y esporádicas.

Estas características antes mencionadas, se reflejan también en las declaraciones de la Coordinadora General del Programa Jóvenes de la Municipalidad de Rosario, que afirma que: - “en la formulación, en el diseño de la política pública, no se hace mención a acciones concretas en relación a las mujeres (...), de todas formas, lo que permite el diseño, es incluir la perspectiva de género en las distintas etapas del desarrollo del Programa”, (Abella, 2015) y a partir de ratificar esta realidad, da cuenta de algunas acciones realizadas, entre las cuales se destacan charlas sobre violencia de género, brindadas por el Instituto Municipal de la Mujer durante el desarrollo de los CIT

---

<sup>22</sup>“Intentan cambiar las relaciones de género existentes para hacerlas más equitativas, justas y solidarias, redistribuyendo los recursos, las responsabilidades y el poder entre mujeres y hombres. Esta opción es la que genera más desafíos en la planificación ya que busca no sólo canalizar recursos hacia las mujeres, sino también que los hombres asuman responsabilidades, para así conseguir mayor igualdad en los resultados de los proyectos y programas de desarrollo. Estas políticas dan pie a proyectos cuyo objetivo es la igualdad de oportunidades en el acceso y control de los recursos y beneficios del desarrollo, la satisfacción de las necesidades prácticas y estratégicas, y el empoderamiento de las mujeres”. (Murguialday, 2015)

(Cursos de Introducción al Trabajo, que son equivalentes a partir de 2014, a los POI), en los diferentes distritos de la ciudad, es decir, expone una acción que ni siquiera se vincula directamente a la problemática de desigualdad en el mundo laboral.

En este sentido, profundizando la indagación sobre el Proceso de Orientación e Inducción al Mundo del Trabajo<sup>23</sup>(POI), que se constituye en la etapa introductoria para acceder a las prestaciones del Programa, es posible encontrar la perspectiva de género entre sus fundamentos acudiendo al estudio de los manuales que entrega el Ministerio de Trabajo a las instituciones que se encargan de realizar las capacitaciones. Tanto en el explicativo sobre el programa, donde se reconoce que “a desocupación juvenil afecta más fuertemente a las mujeres” (Nación, 2009), como en la caja de herramientas para docentes del POI, se encuentran menciones explícitas a la necesidad de consolidar una mirada crítica sobre las diferencias de género en el mundo del trabajo.

Esta es la etapa en la cual las Unidades Capacitadoras pueden incidir en gran medida en la formación, que, si bien debe cumplir con los lineamientos esenciales del Ministerio, también permite la incorporación de contenidos por fuera de éstos.

La otra etapa en la cual se puede intervenir es la de capacitación, y aquí la responsabilidad recae en las Oficinas de Empleo, que deben encargarse de diseñar talleres en los cuales las mujeres puedan ser protagonistas de su propio desarrollo, y que, en la medida de lo posible, no sólo se aboquen a la consecución de trabajos vinculados al área doméstica, sino que también puedan capacitarse en áreas no tradicionales del mundo laboral.

Sintetizando, las acciones específicas de género dependen en gran medida de la voluntad política de los ejecutores en los territorios locales, no hay, en los lineamientos del diseño de la política, menciones específicas a la perspectiva de género.

---

<sup>23</sup>Antes de la implementación del PROGRESAR, se denominaba Proceso de Orientación e Inducción al Mundo del Trabajo (POI), a la etapa de introducción al Programa Jóvenes. Muchas veces se usan ambos términos – CIT y POI – como sinónimos para nombrar la etapa inicial en el desarrollo del Programa.

## Reflexiones finales

Hasta aquí se ha intentado describir cómo se desarrolla el Programa Jóvenes respecto a la cuestión de género. Se mencionó cómo han sido las consideraciones de esta cuestión en la etapa de formulación y diseño, y cómo se han implementado en el territorio.

En este punto, es necesario realizar algunas reflexiones que no pretenden cerrar el debate, sino más bien, generar una contribución no sólo para la investigación, sino también para el mejoramiento de las políticas públicas que busquen un desarrollo integral, inclusivo y equitativo.

La existencia de múltiples políticas públicas de empleo ejecutadas por el gobierno nacional en el período analizado, dan cuenta de la voluntad política del kirchnerismo para afrontar el problema del desempleo:

*“Para este gobierno, el empleo está en el centro de las políticas públicas. Esto implica no sólo el ejercicio de un rol activo por parte del Estado en el mercado de trabajo, sino la articulación y la integración de políticas económicas y sociales destinadas a conformar un círculo virtuoso (empleo- consumo-inversión y producción-empleo) capaz de lograr la derrota de la pobreza extrema y el comienzo de la recuperación.”. (Tomada, 2005)<sup>24</sup>*

Ahora bien, el desafío pendiente es atacar las causas estructurales que no se han podido revertir y que mantienen las condiciones de desigualdad no sólo para la población de mujeres, a la cual nos abocamos, sino también para los trabajadores que forman parte de la economía informal y para los cuales subsisten las condiciones de vulnerabilidad.

Enfocándonos en la cuestión del empleo para mujeres, hay mucho trabajo por delante; es prioritario el relevamiento de datos específicos de la población femenina por parte de

---

<sup>24</sup>Carlos Tomada fue Ministro de Trabajo, Empleo Y Seguridad Social de la Nación durante toda la gestión de Néstor Kirchner, y luego de Cristina Kirchner. La continuidad de su gestión da cuenta de la coherencia de las políticas de empleo implementadas durante el período analizado.

los organismos oficiales, ya que es a partir de los diagnósticos exhaustivos, que se pueden diseñar y proyectar acciones eficaces. También es primordial que las acciones (planes, programas, proyectos, etc.) que se ejecuten, estén acompañadas no sólo por los recursos materiales suficientes, sino fundamentalmente por implementadas por personal capacitado en el área de género y trabajo.

El caso de Granadero Baigorria, ofrece un panorama que se replica en muchos municipios del país: consta del suficiente voluntarismo y compromiso político, pero con la deficiencia en cuanto a la planificación de acciones pertinentes debido a la falta de capacitación del personal para abordar las problemáticas que enfrentan. Es evidente que una cosa debe ir de la mano con la otra, no puede haber recursos técnicos sin compromiso político, pero éste último es insuficiente sin la capacidad técnica.

Si bien las políticas públicas son formuladas por una diversidad de actores, entre los cuales prevalece el rol del Estado, lo cual implica que es fundamental el reconocimiento de la cuestión de género por parte del Estado para que se visibilice y se incorpore la perspectiva de género en el desarrollo de las políticas públicas, también se afirmó que el sentido de las políticas públicas de empleo, no es monolítico, ni estático, y que se encuentra fundamentalmente en correspondencia con el modelo desarrollo implementado en un momento histórico y político determinado. Esto implica, que ante el cambio de paradigma político que se impuso recientemente en el país, se abren más dudas que certezas respecto de las políticas públicas – su continuidad, profundización o eliminación- que se llevarán a cabo.

Se puede afirmar, por las acciones gubernamentales realizadas hasta aquí, como así también por el análisis del discurso de sus principales dirigentes, que primaría la constitución de un Estado que interviene lo menos posible en el ámbito de la economía, y, por lo tanto, del trabajo; lo cual implicaría un desmonte de las políticas de empleo implementadas en los diez años que se analizan aquí.

Está claro que para que existan políticas públicas de empleo, que trasciendan la mera subsidiariedad, y que contemplen instancias de capacitación, e intermediación con empresas públicas y privadas; incorporando, además, una real perspectiva de inclusión y equidad entre varones y mujeres, es necesaria, la presencia de un Estado que valore la

política como la principal herramienta de transformación social y que haga partícipes a los ciudadanos en la construcción de una democracia que trascienda la mera formalidad institucional y que se desarrolle sustancialmente hacia el empoderamiento de la ciudadanía.

## Bibliografía

- Abella, F., 2015. [Entrevista] (30 Junio 2015).
- Anon., 2003. *Diálogo Ciudadano*. [En línea]. Disponible en: <http://dialogociudadano.com.ar>
- Carbajal Mariana., 2014. Radiografía de la desigualdad que se vive puertas adentro. *Página12*, 11 Julio.
- Asiain, A., 2013. Un símbolo de la complicidad civil. *Página12*, 18 Marzo.
- Beccaria, L., 2001. *Movilidad laboral e inestabilidad de ingresos en la Argentina*. s.l., ASET.
- Bourdieu, P. (2011). *Intelectuales, política y poder*. Buenos Aires: Eudeba.
- Bourdieu, P., 1998. *La Dominación Masculina*. París: Editora Nacional, Madrid.
- Cantarutti, Jesica; Hasne, Yesica; Baleani, Mayela Ruiz; Scott, Romina, 2014. *Estrategias para el mejoramiento de las condiciones de empleabilidad de mujeres jóvenes*. Oficina de Empleo de Granadero Baigorria, Rosario: Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. UNR.
- Cao, H., 2007. *Introducción a la Administración Pública Argentina: nación, provincias y municipios*.. Primera ed. Buenos Aires: Biblos.
- Consejo Nacional de las Mujeres, s.f. *Consejo Nacional de las Mujeres*. [En línea] Disponible en: <http://www.cnm.gov.ar>
- Daeren, L., 2001. *Enfoque de género en la política económica laboral. El Estado del Arte en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- FLACSO, 2001. *Antología Género*. Quito. Ecuador: FLACSO.
- Forteza, P., 2012. *La Implementación del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo en ámbitos subnacionales*, Buenos Aires: CIPPEC.
- García, E., 2010. [www.americalatinagenera.org](http://www.americalatinagenera.org). [En línea] Disponible en: [www.americalatinagenera.org](http://www.americalatinagenera.org)

- Glaser, B. & Strauss, A., 1967. *The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research*. Primera ed. New York: Aldine Publishing Company.
- Julio César Neffa, B. B., 2011. *Empleo, desempleo y políticas de empleo*, II(7).
- Julio César, Neffa, 2012. *Empleo, desempleo y políticas de empleo*. Buenos Aires: CEIL.CONICET.
- Lamas, M., 2000. *El Género: la construcción cultural de la diferencia sexual*. México: Universidad Nacional de México.
- Lechini, G., 2008. *La globalización y el Consenso de Washington : sus influencias sobre la democracia y el desarrollo en el sur*. Primera ed. Buenos Aires: CLACSO.
- Levin, S., 2012. *El género en las políticas públicas: una opción o una obligación?*. Rosario, s.n.
- Ley Nacional de Empleo, 1991. *Ley Nacional de Empleo N° 24.013*. Buenos Aires: s.n.
- Lindblom, C., 1991. *El Proceso de elaboración de Políticas Públicas*. Ediciones del Ministerio para las Administraciones Públicas ed. Madrid: Miguel Ángel Porrúas.
- López, C. S. & Moreno, A. M., 2010. *Mercado de Trabajos Locales y Desarrollo Territorial Sostenible*. Huelva, Universidad de Huelva.
- Luis Abad, J. A., 2009. Argentina. Oficinas Municipales de Empleo. *OIT. Notas sobre la crisis*, pp. 1-3.
- Madoery, O., 2011. *Más y Mejor Trabajo para Todos. Del Programa Jefes de Hogar al Programa Jóvenes. Políticas activas de empleo, Argentina 2003-2010. Sistematización y análisis integrado.*, Buenos Aires: Oficina de país de la OIT.
- Martín, M. E., 2008. *Juventud, educación y trabajo. La dinámica entre estructuras y agentes burocráticos en las políticas de Mendoza.*. Buenos Aires: s.n.
- Ministerio de Trabajo, E. y. S. S. d. I. N., 2006. *Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación*. [En línea] Disponible en: <http://www.trabajo.gov.ar/redempleo/>
- Ministerio de Trabajo, E. y. S. S. d. I. N., s.f. *Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación*. [En línea] Disponible en: [www.trabajo.gov.ar](http://www.trabajo.gov.ar)
- Ministerio de Trabajo, E. y. S. S. d. I. N., s.f. *Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación*. [En línea] Disponible en: [www.trabajo.gov.ar/igualdad](http://www.trabajo.gov.ar/igualdad)

Montoya, G. C., 2009. Los Castigos de la Edad y la Dificultad de Hablar de Trabajo en Colombia. En: J. C. Neffa, ed. *Trabajo, empleo, calificaciones profesionales, relaciones de trabajo e identidades laborales*. Buenos Aires: CLACSO, p. 139.

MTEySS, 2013. *Actualización Documento Base Territorial Granadero Baigorria*. Granadero Baigorria: s.n.

MTEySS, S. d. E., 2008. *Resolución 261/2008. Programas de Empleo*. Buenos Aires: s.n.

Municipal, O. d. E., 2014. *Relevamiento de la demanda laboral y de las necesidades de formación de las empresas de Granadero Baigorria*. Granadero Baigorria: s.n.

Murguialday, C., 2006. *Diccionario de acción humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. [En línea]

Disponible en: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/114>

Naciones Unidas, 1996. *Programa de Acción Mundial para los Jóvenes hasta el año 2000 y años subsiguientes*. s.l., Asamblea General de la ONU.

Naciones Unidas, 1997. *Incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas y programas del Sistema de Naciones Unidas*., Ginebra: Consejo Económico y Social.

Nación, M. d. I., 2009. *Información explicativa del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo*. Buenos Aires: s.n.

Neffa, J. C., 2008. *Los Servicios Municipales de Empleo*, Buenos Aires: CEIL CONICET.

Neffa, J. C., 2009. El Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJyJHD) Análisis de sus características y objetivos. Fortalezas y Debilidades.. En: *Trabajo, empleo, calificaciones profesionales, relaciones de trabajo e identidades laborales*.. Primera ed. Buenos Aires: CLACSO.

Neffa, J. C., 2012. *Empleo, Desempleo y Políticas de Empleo*. Buenos Aires: CEIL CONICET.

Neffa, J. C., 2012. *Empleo, desempleo y políticas de empleo*.. Buenos Aires: CEIL.CONICET.

- Neffa, J. C., 2013. *Voces en el Fénix*. [En línea]  
 Disponible en: [http://www.ilo.org/](http://www.vocesenelfenix.com/content/pol%C3%ADticas-de-<br/>
<u>empleo</u></a></p>
<p>OIT, 1948. <i>Organización Internacional del Trabajo</i>. [En línea]<br/>
  Disponible en: <a href=)
- OIT, 2004. *Tendencias Mundiales de Empleo Juvenil*, Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- OIT, 2007. *Trabajo Decente y Juventud*. Lima, s.n.
- OIT, 2012. *Trabajo Decente en Argentina*. Buenos Aires(Buenos Aires): Oficina OIT.
- Oszlak Oscar, O. G., 1981. *Estado y políticas estatales, hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad.
- Oszlak, O. & O'Donnell, G., 1981. *Estado y políticas estatales, hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad.
- Palomino, H., 2003. *Los efectos de la apertura comercial sobre las relaciones laborales en la Argentina..* Buenos Aires: CLACSO.
- Panigo, D. & Neffa, J. C., 2009. *El mercado de trabajo argentino en el nuevo modelo de desarrollo*, Buenos Aires: Ministerio de Economía y Finanzas de la Nación.
- Paugam, S., 1996. *L'exclusion, état des savoirs,.* Paris: La Découverte.
- Pautassi, L., 2011. La Igualdad en Espera: El enfoque de género. *Lecciones y Ensayos* N°89, pp. 279-298.
- PNUD, 2014. *Ruta de desarrollo de capacidades institucionales para el mainstreaming de género en las políticas públicas*. s.l.:PNUD.
- PNUD, 2015. *"Esa esquivada transversalidad de género: Experiencias de Políticas para la Igualdad. Documento de trabajo elaborado por Maruja Barrig*, s.l.: s.n.
- PNUD, s.f. *Integración del enfoque de género en los proyectos del PNUD*, s.l.: PNUD.
- Rangel, R. M. & Garmendia, E. S. R., 2012. El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina. *Política y Cultura*, Volumen 37.
- Recalde, H. P., 2014. Reformas laborales durante la convertibilidad y la posconvertibilidad. *Voces en el Fénix*.

- Saavedra López, L., 2011. *Las Teorías del Género y sus heterogéneas perspectivas. Un reclamo Pertinente*. En Contribuciones a las Ciencias Sociales. Disponible en: [www.eumed.net/rev/cccss/15/](http://www.eumed.net/rev/cccss/15/)
- Schein, E., 1998. *La cultura empresarial y el liderazgo*. Plaza y Janes Editores, Barcelona.
- Serna, C. L., 2011. *La cuestión de género en las políticas locales*. Córdoba: CICCUS.
- Suárez, T. M., 2012. *Porque las palabras no se las lleva el viento*. Primera ed. Valencia: Ayuntamiento de Quart de Poblet.
- Tiranti, S., 2013. *"Nación y Municipios: Nuevos Dispositivos de Gestión en el Territorio. Una mirada desde el Conurbano Bonaerense"*. Primera ed. Buenos Aires: FLACSO.
- Tomada, C., 2005. Presentación. *Revista del Trabajo*, 1(1), pp. 7, 9.
- Villanueva, L. A., 1992. *La hechura de las políticas*. México: Miguel Angel Porrúa.
- Weller, J., 2007. La inserción laboral de los jóvenes: características, tensiones y desafíos.. *CEPAL*, pp. 61-81.
- Yannoulas, S., 2005. *Perspectivas de género y políticas de inserción y formación laboral en América Latina*. Primera ed. Buenos Aires: reDETis.
- Zehnder, M. G. B., 2012. *Gobernar voluntades: Una Mirada Crítica a los Dispositivos de Inserción Laboral*, Córdoba: Llano en llamas.