

**(7)**

# ¿Qué políticas para qué empleabilidad(es)?

## Una aproximación etnográfica a una política pública de empleo en San Carlos de Bariloche, Argentina

What policies for which employability(es)? An ethnographic approach to a public employment policy in San Carlos de Bariloche, Argentina

Celeste Navarro\*

UNRN

navarrocelestev@gmail.com

### Resumen

El artículo analiza la implementación de una política pública de empleo en la Dirección de Trabajo municipal de San Carlos de Bariloche, Patagonia, Argentina.<sup>1</sup> A partir de los aportes teóricos y metodológicos de la disciplina antropológica, el objetivo es analizar dicha política desde una mirada interpretativa que se focaliza en las creencias y racionalidades sobre las que tal política se sustenta y legitima. Además, se analizan las lógicas y entramados de poder que encarna, los actores

**Palabras clave:**

*políticas públicas,  
inclusión,  
empleabilidad,  
inempleabilidad*

\* Licenciada en Ciencias Antropológicas con Orientación Sociocultural y Diplomada en Ciencias Sociales y Humanas por la Universidad Nacional de Río Negro (UNRN). Integrante miembro del Grupo Interdisciplinario de Estudio sobre Políticas Públicas Participativas, Interculturales e Interseccionales (GIEPPPII) -UNRN-CONICET.

<sup>1</sup> El trabajo de campo que sustenta esta investigación fue realizado entre principios de 2016 y fines de 2019.

---

que nuclea y, finalmente, los efectos que produce. En base a los resultados, que develan la producción de *inempleabilidad* como uno de los efectos, el artículo invita a una revisión profunda de las lógicas y prácticas que, desde una retórica inclusiva, terminan reactualizando y reproduciendo viejas desigualdades.

## Abstract

The article analyzes the implementation of a public employment policy in the Employment Office of San Carlos de Bariloche, Patagonia, Argentina. On the basis of the theoretical and methodological contributions of the anthropological discipline, the objective is to analyze that policy from an interpretive point of view that focuses on the beliefs and rationalities that provide support and legitimation. Likewise, the analysis covers the logics and frameworks of power that it embodies, the actors involved and, finally, the effects it produces. Starting from the unveiling of the production of un-employability as one of effects, the article invites us to a deep revision of the logics and practices that, from the perspective of an inclusive rhetoric, finally update and reproduce old inequalities.

### Keywords:

*public policies,  
inclusion,  
employability,  
unemployability*

## Introducción

El siguiente escrito sintetiza una serie de reflexiones realizadas durante 2019 en el marco de mi formación como estudiante de grado de la Licenciatura en Ciencias Antropológicas de la Universidad de Río Negro —UNRN— en diálogo con mi labor como parte del equipo técnico de la Dirección de Trabajo (DT de aquí en más) del municipio de San Carlos de Bariloche.<sup>2</sup>

Dicho organismo, dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Local, contiene a la Oficina de Empleo Municipal (OE, en líneas siguientes), dispositivo del Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social de la Nación<sup>3</sup> (a continuación, MTEYSS) que tiene a su cargo la ejecución de las políticas públicas de empleo nacionales en el espacio local. Estas políticas, en consonancia con las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Declaración Sociolaboral (DSL) del MERCOSUR, han sido concebidas con el fin de promover la inclusión, la integración social y la armonía entre la mundialización de la economía, el progreso económico y la justicia social. En consonancia con estos lineamientos, desde inicios de la primera década del siglo XXI, Argentina asiste a un viraje de políticas pasivas a políticas activas de empleo, materializando dicho pasaje en la readecuación de la ya existente y/o la creación de una nueva institucionalidad destinada a tal fin. Por otro lado, dicha materialización va acompañada de un conjunto de programas y acciones destinados y dirigidos a revertir el desempleo mediante del fortalecimiento de la empleabilidad de las y los

<sup>2</sup> Dichas reflexiones han dado origen a lo que fue mi tesina de licenciatura titulada “La producción del sujeto inempleable. Una aproximación antropológica a una política pública de empleo en San Carlos de Bariloche”, en la que abordo las políticas públicas de empleo a partir de los efectos no deseados de producción de alteridad desprendidos de las prácticas —discursivas y materiales— que se anudan y recrean en su implementación. A su vez, la tesina expone una serie de reflexiones teóricas y metodológicas relativas a la práctica antropológica en ámbitos no académicos destacando, desde una experiencia situada, sus dificultades, tensiones, desafíos y potencialidades.

<sup>3</sup> Cabe aclarar, que en octubre de 2018, el presidente Mauricio Macri pasó el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación al rango de Secretaría, subsumiéndolo al Ministerio de Producción. Sin embargo, la investigación que dio pie a este escrito se circunscribe al período previo a la adopción de esta medida, por lo que seguiré refiriéndome al organismo como MTEYSS.

trabajadores,<sup>4</sup> de manera que estos puedan no solo ingresar sino reconvertirse y re-adaptarse a fin de permanecer en un mercado de trabajo mundializado sujeto a una continua mutación.

De este modo, a partir de mi experiencia dual y en diálogo, tanto con los aportes teóricos y metodológicos de la Antropología del estado y de las políticas públicas y del desarrollo, el análisis que sigue pretende contextualizar a la política pública en cuestión a fin de desnaturalizarla, para hacer visibles sus principios, las creencias que la sustentan y legitiman, las relaciones de poder que encarna y, finalmente, los efectos que produce. Espero así, que las líneas siguientes puedan contribuir a dotarla de una “inteligibilidad otra”, distinta a la que los análisis ortodoxos de las políticas públicas nos pueden proveer. A fines de la organización expositiva, inicialmente señalaré las discusiones teóricas centrales que oficiaron de eje analítico, para luego pasar a caracterizar la política analizada —y mi práctica— dentro de esas consideraciones.

## De la conceptualización del estado y las políticas públicas

El siguiente análisis parte de una conceptualización del estado<sup>5</sup> no esencialista, es decir, que lejos de considerarlo un aparato y maquinaria de dominación constituido de una vez y para siempre se esfuerza por pensarlo como un producto cultural, histórico y disputado, resultado de un proceso social puesto en acto mediante multiplicidad de prácticas materiales, discursivas y simbólicas. Al respecto, considero sugerente retomar la conceptualización brindada por Abrams (1988) quien en su intento por deconstruir el estado, lo aborda desde dos perspectivas diferenciadas. Por un lado,

4 Desde mi propio posicionamiento considero necesario utilizar un lenguaje inclusivo que desnaturalice las lógicas hegemónicas sexistas y heteropatriarcales. Sin embargo, a lo largo de este escrito utilizaré las categorías: “los trabajadores”, “los beneficiarios” o “los destinatarios” por ser las utilizadas tanto en los documentos y normativas analizadas como en la mayoría de los discursos proferidos por mis interlocutores e interlocutoras. Asimismo, cuando se trate de reflexiones, argumentos o conclusiones propias, aludiré a la categoría “las y los trabajadores”.

5 Me refiero al estado (con minúsculas), en línea con los aportes teóricos que proponen des-reificarlo, presentándolo como una producción cultural siempre en formación que articula ideas, representaciones y prácticas.

---

lo analiza desde su dimensión sistémica, como aparato y maquinaria de gobierno, que cobra entidad material en instituciones políticas que se presuponen neutrales, a-históricas y desagregadas del poder económico. Por otro, lo recupera desde su dimensión ilusoria, presentándolo como un mito, como una idea que, a su vez, el mismo estado se esfuerza en hacernos creer que existe. Entonces, de un lado, tenemos instituciones políticas y, del otro, representaciones que nos hacen creer que aquellas instituciones son el estado. De este modo, la idea de estado actúa en su dimensión ideológica y política más destacable que radica en el hecho de ocultar bajo su “máscara” la voluntad política que representa y el carácter de tecnología de gobierno hegemónica que adquiere.

En esta línea, y para pensar el estado desde la malla de relaciones que lo constituyen, Guiñazú (2016) nos propone reflexionar sobre aquella dimensión del mismo que se refiere a las capacidades estatales de gestión. La autora señala que, en las cristalizaciones institucionales, se reflejan los paradigmas de sentido y las relaciones sociales que, en un momento determinado, configuran la orientación política del mismo. Cada modalidad de gobierno, a partir de la administración de sus recursos y el diseño e implementación de sus políticas públicas, se inscribe en una matriz determinada de relaciones entre el estado y la sociedad la cual, aún con contradicciones, contribuye a su reproducción.

Desde estas perspectivas, el análisis de las políticas públicas debería trascender la mirada ortodoxa que ha conceptualizado a las mismas como herramientas, programas e instrumentos mediante los cuales el estado busca imponer su voluntad de gobierno (Shore, 2010). Frente a ello y considerando que hablar del estado implica hablar de procesos no lineales de construcción de consensos y disensos, Shore (2010) propone pensar a las políticas públicas y a sus procesos de formulación, implementación y evaluación desde esta misma perspectiva, es decir, esencialmente como una práctica sociocultural inmersa en —y producto de— el entramado material, discursivo y siempre disputado que es el estado. Sin dejar de reconocer el carácter instrumental de las políticas públicas, el autor argumenta que es necesario analizarlas interpretati-

vamente a fin de develar los modelos implícitos de sociedad que promueven, la racionalidad de gobierno que está detrás y los modos en los que estas ejercen su poder performativo<sup>6</sup> creando nuevas categorías de sujetos y, en ello, nuevas relaciones posibles entre grupos y entre estos y el estado.

## Del desarrollo como principio y horizonte

Si se parte de la consideración de que las cristalizaciones organizacionales traducen y/o reflejan las estructuras relacionales y simbólicas que le dan sustento y legitimidad y a fin de develar aquellas que se hallan implícitas en la política pública a la que remite este análisis, resulta pertinente situar al organismo ejecutor dentro del organigrama municipal. Encontramos así que la Oficina de Empleo se encuentra contenida en la Dirección de Trabajo, la cual surgió bajo la dependencia de la que fuera la Secretaría de Desarrollo Económico.<sup>7</sup> La misión de ésta, explicitada en los documentos analizados, remite a

Promover la diversificación económica productiva de la ciudad basada en un enfoque de desarrollo sustentable (...) que tienda a la generación de empleo (...) y, promover la inclusión de los diversos actores de la economía local con miras en la prosperidad y el desarrollo equitativo y una creciente participación en los beneficios de los sectores menos favorecidos de la comunidad. (Comunicación Institucional MSCB)

Observamos así que nociones tales como desarrollo sustentable, equidad, inclusión y mejora ofician como conceptos articuladores de los objetivos de la depen-

<sup>6</sup> Briones (2007) retoma a Yúdice para considerar que la performatividad alude a encuadres de interpretación que encauzan la significación del discurso y de los actos no sólo desde la perspectiva de los marcos conceptuales y pactos interaccionales, sino también desde los condicionamientos institucionales del comportamiento.

<sup>7</sup> Como desarrollaré más adelante, el gobierno anterior modificó el organigrama municipal disolviendo la Secretaría de Desarrollo Económico y transformándola en Subsecretaría de Desarrollo Local, a su vez subsumida en la Secretaría de Turismo y Producción. Sin embargo, en los sitios de comunicación institucional, la misma sólo aparece mencionada, sin explicitar una misión diferencial al respecto.

dencia, en clara sintonía con la retórica de la justicia social promovida por los organismos internacionales. Ahora bien, en relación con lo anterior, cabe preguntarse por los supuestos y las racionalidades de gobierno que se hallan detrás de estos postulados y que se definen tanto como principios organizacionales y como horizontes utópicos (Mastrángelo, 2016) a los que se dirigen las acciones del mencionado organismo.

Para indagar en ello, partiré de posicionarme teóricamente en las perspectivas críticas desde las cuales la Antropología ha abordado el análisis del desarrollo. Entendido el mismo como proyecto modernizador por excelencia (Escobar, 1999), los análisis críticos del desarrollo han hecho énfasis en caracterizarlo como un discurso globalizante (Casaburi, Riggorozzi y Tuoza, 2000) que, anclado a una serie de relaciones de poder/saber articuladas históricamente, ha construido la realidad de los objetos/sujetos sobre los que gobierna. De esta manera, esta corriente disciplinar se ha preguntado por los modos en los que históricamente se construyó la realidad del mundo subdesarrollado como objeto susceptible de ser conocido, intervenido y desarrollado (o mejorado), intentando iluminar las formas —retóricas y prácticas— mediante las cuales el mismo se constituyó como realidad/proyecto. Desde estas perspectivas, el desarrollo debe ser analizado en términos de invención, en términos de régimen de representación. Frente a las corrientes que asumen la inevitabilidad del mismo, el objetivo de estos últimos se dirige a *desontologizar* el desarrollo (Escobar, 1999) y desuniversalizarlo, evidenciándolo como una construcción histórica particular que articula en su seno una peculiar trama de relaciones de poder. En esa línea, Lins Ribeiro (2007), retoma la noción de campo de Bourdieu para hacer énfasis en la dimensión relacional del desarrollo. El campo del desarrollo incluye así un complejo entramado de relaciones de poder articuladas en redes multiescalares entretejidas alrededor de ciertos valores.<sup>8</sup> Como campo, el mismo debe ser leído en clave hegemónica, es decir, como discurso dominante pero siempre disputado. De esta manera, el elemento determinante del sentido y orientación del cambio, así como de los sujetos destinatarios, esta-

<sup>8</sup> Mediante el concepto “multiescalaridad”, el autor se refiere a los múltiples niveles de integración que caracterizan estas tramas —global, nacional, regional y local— así como a la diversidad de actores que las mismas nuclea (organismos internacionales, elites financieras y técnicas, estados nacionales, provinciales y locales).

---

ría dado por la desigual distribución de poder entre los actores que lo conforman. Por otra parte, el autor señala como elemento distintivo, el carácter pragmático de las redes consolidadas o, en otras palabras, su carácter *ad-hoc* en función de los intereses perseguidos. Esta característica es crucial para comprender el hecho de que, independientemente de las configuraciones que estas asuman, el desarrollo entendido como matriz material y discursiva pueda sortear diferentes contextos políticos y económicos que a nivel local puedan resultar adversos.

En relación con lo anterior y prestando atención a los valores sobre los que se articula el discurso desarrollista, puede sugerirse que la apelación a la matriz equidad-inclusión debe entenderse como producto de su propia versatilidad. De esta manera, la reconfiguración de las relaciones capitalistas en tiempos neoliberales habría implicado el paso de una concepción economicista del desarrollo a una basada en términos de desarrollo productivo con inclusión social (Briones, 2007; Guiñazú, 2016), reinscribiendo y actualizando desigualdades históricas bajo el ideal de pertenencia a una comunidad global hermanada.

A los fines de visibilizar la dimensión ideológica que se halla implicada en dichas consideraciones, Mastrángelo (2006) nos interpela al sostener que el desarrollo —como proyecto modernizador por excelencia— y sobretudo el desarrollo con inclusión social —como utopía de integración— no puede comprenderse de modo acabado sin pensarlo desde su politicidad. Desde esta perspectiva, se entiende que uno de los principales efectos ideológicos del discurso del “crecimiento con inclusión” es precisamente el del ocultamiento de las condiciones estructurales que posibilitan la existencia del ideal de plenitud comunitaria al cual evoca. En este sentido, el desarrollo operaría como un “símbolo condensado”(Mastrángelo, 2006) que apela a la idea de una equidad e integración que se presuponen ausentes, sin cuestionar el hecho de que esa misma ausencia sea producto de la desigual distribución de la riqueza en el mundo.

Por último, cabe considerar que el hecho de analizar el desarrollo en su dimensión discursiva e ideológica y en términos de contingencia e invención, no implica en absoluto negar su materialidad. Los análisis del desarrollo apuntan a visibilizar los



entramados relacionales, prácticos e institucionales mediante los cuales ese discurso se realiza, se materializa en realidades espacio-temporales concretas, dando lugar a lo que Casaburi *et al.* (2000) denominan como *governance global*.

## Las políticas públicas de empleo desde el prisma desarrollista: la empleabilidad como paráfrasis

A la luz de lo dicho hasta aquí, encuentro sugerente pensar el concepto de empleabilidad entendiéndolo como paráfrasis del desarrollo, es decir, como el proceso dirigido a preparar a las y los trabajadores para enfrentar las condiciones de un mercado laboral cada vez más liberalizado, tecnologizado y en permanente mutación para adecuarse a los estándares y necesidades del capitalismo global. Como todo concepto, el de empleabilidad no puede pensarse ni comprenderse desagregado del contexto social y económico en el cual emerge. En nuestro país, el mismo comienza a utilizarse a mediados de la década del 90, momento de auge en la implementación del modelo de desarrollo neoliberal impulsado por organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) en alianza con sectores consolidados de poder local. El proyecto planteaba, a grandes rasgos, la necesidad de reestructurar los estados con el fin de estimular el crecimiento sostenido de los países en desarrollo para incrementar la competitividad de los mismos en el marco de una economía cada vez más globalizada. Las medidas implementadas a tal fin, fueron concebidas en términos de ajuste estructural e implicaron el corrimiento de las políticas de estado de tipo intervencionista hacia un conjunto de medidas técnicas orientadas al mercado, tales como la desregulación y apertura financiera, la reducción del gasto público y privatización de empresas estatales. En Argentina, sin embargo, dicho “crecimiento”<sup>9</sup> no tuvo un correlato en la redistribución de la riqueza nacional ni mucho

<sup>9</sup> El entrecomillado es mío y remite a considerar las nociones y los términos en el que ese crecimiento está siendo concebido por actores socialmente situados. Personalmente y para el caso, sugiero llamarlo “crecimiento sin inclusión” dado que si bien puede constatarse el incremento del PBI para los años 1992-1995 el mismo no implicó en absoluto la redistribución de la riqueza, sino que, por el contrario, favoreció su concentración.

menos estuvo acompañado por un incremento paralelo en la ocupación. Por el contrario, el mercado laboral se vio incrementado en la cantidad de ofertantes de mano de obra en tanto que cada vez más miembros del hogar se vieron presionados a salir al mercado. A su vez, las transformaciones y tecnologización de los procesos de trabajo, incrementaron el conjunto de los desocupados sumando a las filas tanto a nuevos despedidos como a trabajadores precarizados, ahora sin regímenes de protección estatal.<sup>10</sup>

La noción de empleabilidad se crea así para explicar y dar respuesta a las nuevas características del desempleo y los desempleados. Siguiendo el caso argentino, se observa que, temprana e informalmente, en diversos medios de comunicación nacionales de mediados de los 90,<sup>11</sup> el concepto hace su aparición mediante su opuesto: el de inempleabilidad (Scarfo, Hopp y Highton, 2009). Éste se aplica para describir la realidad de aquellos jóvenes que no estudiaban, ni trabajaban, ni buscaban empleo y que, además de no poder ser sostenidos por sus familias, carecían de los requisitos de empleabilidad necesarios para insertarse efectiva y duraderamente en el mercado laboral.<sup>12</sup>

A nivel internacional encontramos que, hasta 1998, no sólo no se menciona el concepto sino que las recomendaciones hechas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) a los Estados Miembro, apuntan a la formulación de políticas activas destinadas al fomento del pleno empleo productivo y libremente elegido.<sup>13</sup> Para 1984, sin embargo, aunque aún no se menciona explícitamente, se sugiere en la Recomendación N° 169 de dicho organismo, la “necesidad de la adopción de políticas que (...) faciliten

<sup>10</sup>A este respecto, datos estadísticos señalan que desde 1993 la desocupación aceleró su ritmo alcanzando en 1995 al 20 % de los trabajadores económicamente activos. Véase G. Scarfo, M. Hopp y C.Highton (2009).

<sup>11</sup> Diario *Clarín*, 11 de mayo 1997, Entrevista a E.Kritz, director socio de la División de Estudios Laborales Araujo y Mora.

<sup>12</sup> Groisman y Sconfianza (2014) analizan esta situación en términos de “desaliento laboral” contemplando la realidad de las personas que, ante las cada vez más altas exigencias del mercado laboral y/o las distintas barreras que encuentran para atravesar los procesos de búsqueda—incluidas las percepciones de discriminación o lo que denominan auto-exclusión—, abandonan la búsqueda, deviniendo en trabajadores desalentados o inactivos. Según los autores, lo anterior consolida las bases para la reformulación de las políticas públicas, alentando el pasaje de políticas pasivas a “activas” promotoras de una actitud proactiva de estos grupos hacia el empleo.

<sup>13</sup> 1964 Convenio sobre la Política de Empleo N°122. Conferencia General de la OIT- Entra en vigor en 1966.

la adaptación al cambio estructural a nivel global, sectorial y de empresa, y el reemplazo de los trabajadores que hayan perdido sus empleos como consecuencia del cambio estructural y tecnológico” (OIT, 1984):

Pero no es sino hasta 1998 cuando la OIT publica un boletín del Centro Interamericano para la Formación (CINTERFOR) donde se explicita por primera vez el concepto de empleabilidad y la necesidad de orientar la formación a su servicio, entendiendo esta adecuación como necesaria para armonizar el progreso económico y el progreso social en un contexto signado por la transformación, la mundialización y la liberalización económica.<sup>14</sup>

En sintonía con estas sugerencias y en la búsqueda de afrontar e intervenir sobre los efectos sociales y económicos postcrisis 2001<sup>15</sup> el Estado Nacional sanciona en el año 2004 —por decreto— la Emergencia Ocupacional mediante la cual se insta al Ministerios de Trabajo Empleo y Seguridad Social y al Ministerio de Desarrollo Social a, en un plazo de 180 días, realizar una clasificación de los beneficiarios del hasta entonces principal programa de transferencia de ingresos —Plan Jefes y Jefas de Hogar—<sup>16</sup> de acuerdo a las condiciones de empleabilidad que reunieran los mismos.<sup>17</sup> En base a aquella directriz, se

(...) definirán los perfiles y requisitos que deban acreditar los interesados. Los beneficiarios con posibilidades de empleo, continuarán percibiendo sus beneficios en la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y los que no cumplan con

<sup>14</sup> Ver recomendación 195 OIT

<sup>15</sup> En diciembre de 2001 y después de 10 años de la aplicación sistemática de las políticas neoliberales previamente comentadas se produjo en Argentina un estallido social que vino a develar la insostenibilidad de la vida para millones de trabajadores. Las manifestaciones públicas reunieron a miles de ciudadanos que, independientemente de las posiciones relativas ocupadas en términos socioeconómicos, aunaron sus reclamos bajo la exigencia de renuncia del gobierno de turno y mayor intervención estatal en lo que respecta a su rol regulador del empleo, la salud y la educación pública y la protección social.

<sup>16</sup> Los orígenes de este programa se remontan al Decreto 165 del 22 de enero de 2002 que establecía una prestación de hasta 200 pesos para los jefes y jefas de hogar desocupados por un lapso de tres meses. Para 2005 se trataba del principal programa de transferencia de ingreso del estado nacional a los trabajadores. Véase [http://www.cels.org.ar/common/documentos/analisis\\_jefes\\_jefas\\_oct2003.pdf](http://www.cels.org.ar/common/documentos/analisis_jefes_jefas_oct2003.pdf)

<sup>17</sup> Decreto n° 1506/04. Véase <http://observatoriomercosul.paginas.ufsc.br/files/2010/08/Programa-Jefes-de-Hogar.pdf>

los requisitos establecidos, quedarán incluidos dentro de los programas creados o por crearse en el Ministerio de Desarrollo Social. (Decreto 1506, 2004)

De esta manera, en base a los criterios más o menos rigidizados de empleabilidad dictados por el mercado, quedan diferenciados claramente los destinatarios de las denominadas políticas sociales (los a partir de ahora, explícitamente inempleables) respecto de aquellos que serían destinatarios de las políticas de empleo, los al menos reconocidos como potencialmente empleables.

## Las Oficinas de Empleo

Uno de los principios generales que destaca la OIT para las políticas de empleo a nivel global—y a la que suscribe la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR—insta a los Estados Miembro a tomar medidas y políticas que

faciliten la adaptación al cambio estructural a nivel global, sectorial y de empresa, el readiestramiento y el reemplazo de los trabajadores que hayan perdido sus empleos como consecuencia del cambio estructural y tecnológico (y) salvaguarden el empleo o faciliten el reemplazo de los trabajadores afectados en caso de venta, cierre o traslado de una sociedad o establecimiento. (OIT, 1984)

En consonancia con esa línea, el organismo señala que las principales funciones de las Oficinas de Empleo se circunscribirán a “la intermediación laboral a nivel local, la capacitación para el empleo, reemplazo y el autoempleo de los trabajadores—desocupados y ocupados—, y el otorgamiento de servicios de asesoramiento y selección a los empleadores para la contratación de los trabajadores” (OIT, 2009).

En Argentina, la implementación en el año 2005 de las Oficinas de Empleo surge con el propósito de promover el pasaje de los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas

de Hogar hacia políticas de empleo activas orientadas a la capacitación laboral y la inserción en el mercado de trabajo.<sup>18</sup> Para ello se aprovechó la experiencia previa acumulada por los municipios en la implementación de políticas de empleo a nivel local y se constituyó la Red Federal de Oficinas de Empleo Municipales (OEM). Como lo señalará el entonces Director de Atención al Ciudadano y Servicios de Empleo de la Secretaría de Atención Ciudadana y Servicios Federales del MTEySS:<sup>19</sup>

(...) la implementación de políticas tendientes a mejorar las condiciones de empleabilidad de las personas sin una descentralización en la atención (...) es probable que no tenga una efectividad real (...) en ese sentido, es fundamental que, en un país con una territorialidad tan heterogénea, cualquier acción tendiente a resolver algo tan complejo deba incorporar a los actores locales. (Badaró, 2018)

Es así que, desde entonces, las OEM se consolidaron como el instrumento territorialmente situado con que cuenta el MTEySS para implementar las políticas de empleo y mejorar la prestación de los servicios de empleo que los gobiernos locales realizan.

En líneas generales, los programas de empleo formulados dentro del marco de las OEM se proponen como políticas activas de empleo, es decir, dicen promover el fortalecimiento de las condiciones de empleabilidad de las personas y proyectar así a largo plazo las posibilidades de inclusión y permanencia dentro del mercado de trabajo de los trabajadores fortalecidos. Entonces, dentro del conjunto de trabajadores con algún tipo de problemática de empleo, las OEM, en función de sus programas, discriminan para su priorización a ciertos grupos que el MTEySS entiende en desigualdad de

<sup>18</sup> Las políticas activas de empleo se proponen reducir el desempleo enfrentando las causas estructurales que generan desempleo, en paralelo con la promoción, creación y generación de nuevos empleos. En contraposición, las políticas pasivas de empleo son aquellas que operan en el horizonte de la coyuntura procurando combatir el desempleo mediante la reducción de la oferta de la fuerza de trabajo y proporcionando subsidios a los empleados.

<sup>19</sup> Esta denominación, corresponde a la redefinición del nuevo organigrama del MTEySS realizada por decreto en agosto de 2018. Meses más tarde, un nuevo decreto disolvería el propio Ministerio, pasándolo al rango de Secretaría y a la Secretaría, al rango de Subsecretaría. Sin embargo, la Dirección de Atención al Ciudadano continuaría vigente.

condiciones a la hora de pensar en la accesibilidad al mundo del trabajo. Es decir, con competencias de empleabilidad menos fortalecidas. De esta manera, se salvaguarda el principio de inclusión y equidad contenido en los preceptos que dan origen a las nuevas políticas, ampliando la legibilidad de ciertos grupos poblacionales que, hasta entonces, no eran reconocidos ni siquiera como potencialmente empleables. Entre ellos se destacan: personas con discapacidad, víctimas de violencia de género, personas exdetenidas o judicializadas, personas con problemáticas de consumo, personas pertenecientes a pueblos originarios, víctimas de trata, prostitución, veteranos de guerra de Malvinas y jóvenes de entre 18 y 24 años que no hayan finalizado su formación primaria y/o secundaria.

Pensando entonces en el desarrollo como campo de poder y en la empleabilidad como concepto articulador de la utopía desarrollista en torno al empleo, encontramos que las Oficinas de Empleo se vuelven una herramienta clave para la materialización de estas retóricas en los espacios locales, al nuclear actores e instituciones diversos y fundiendo múltiples niveles de integración. Por otro lado, la empleabilidad opera como un sistema clasificatorio que estereotipa y homogeneiza actores que se construyen como principales beneficiarios o, en otros términos, en “poblaciones proyecto” susceptibles de transformarse en empleables a través de su pasaje por los programas.

## **La Oficina de Empleo de Bariloche: desagregar el desarrollo desde una experiencia situada**

La Oficina de Empleo se instala en Bariloche en el año 2007 tras un acuerdo del MTEYSS con el municipio, quien proveyó los recursos humanos para su gestión (Navarro, 2019). Como vimos, a través de esta OE los equipos técnicos que la conforman tienen como función la ejecución, o en términos nativos la “bajada a territorio”, de los distintos programas constitutivos de la política nacional en relación con el empleo.

Tras dos años de funcionamiento y tras la puja de los trabajadores municipales por la institucionalización de su trabajo dentro de la estructura municipal, en el año 2009 se crea por resolución la Dirección de Trabajo Municipal que pasa a contener a la OE, dándole así un lugar dentro del organigrama municipal tanto a los trabajadores como a las problemáticas de empleo en tanto objeto de política pública (Navarro, 2019). Ahora bien, a fin de rastrear el modo en el que las lógicas globales se han entramado y se entraman en el espacio local, resulta pertinente y sugestivo reconstruir mi propia trayectoria en (y para) el organismo, cuyas mismas condiciones de posibilidad se habilitaron en función de aquellas lógicas.<sup>20</sup>

En principio, es necesario mencionar que mi ingreso a la dependencia se produjo en el año 2015 bajo una modalidad conocida como Programa de Inserción Laboral para Oficinas de Empleo (PIL OE) mediante la cual, el MTEySS favorece la contratación de trabajadores para el fortalecimiento de las OE asistiendo a los municipios con medio salario de los contratados durante el plazo de un año.<sup>21</sup> Dicho PIL OE operaba en el marco de uno de los planes estratégicos de fortalecimiento de las OE a los que suscribió la DT, plan que, a su vez, formó parte de un acuerdo establecido entre el municipio, el MTEYSS y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). A través del mismo, y como contraparte del financiamiento económico proveído por el BID, la OE local suscribió a ciertas metas vinculadas primariamente con la masiva vinculación de personas a los programas de empleo existentes y a su participación activa en las prestaciones establecidas por convenio. Es decir, que mi contratación —junto a la de otros compañeros— fue meramente concebida para fines técnicos/tecnocráticos.

Si continuamos con el análisis del organigrama a menor escala, encontramos que la función arrogada por la DT se homologa a los de la Red Federal de Oficinas de Empleo presentándose como un organismo

<sup>20</sup> En atención a los objetivos perseguidos por el artículo a partir de aquí se incorpora al análisis etnográfico, mi propia experiencia en tanto trabajadora/insider de la DT. En esta línea, el registro cambia hacia uno encarnado en primera persona singular, analizando los procesos estudiados desde una perspectiva “estratégicamente” situada (Marcus, 2004).

<sup>21</sup> Los trabajadores contratados bajo esta modalidad deben exclusivamente realizar funciones en la OE siendo parte de la planta municipal, pero no exclusivamente de ella.

(...) ejecutor de las políticas activas del MTEYSS destinadas a brindar servicios gratuitos a las personas que buscan mejorar sus condiciones de empleabilidad (...), brindando servicios que se orientan a mejorar las relaciones entre las personas en búsqueda de empleo y las oportunidades de empleo ofrecidas por el mercado local con sus características y particularidades. (Comunicación institucional MSCB)

Para el cumplimiento de dichas funciones, en aquel momento, la DT contaba con 17 trabajadores distribuidos en dos Departamentos diferenciados: el de Intermediación Laboral (IL) encargado del registro de los mayores de 24 años y del contacto con las empresas para su colocación; y el de Capacitación y Formación para la empleabilidad (DCyFPE) encargado de la ejecución de los cursos de formación provenientes de la cartera nacional. Existía también una tercera área —denominada por uso y costumbre como “área jóvenes”— la cual no se hallaba reconocida en el organigrama municipal pero que, sin embargo, contaba con un total de 8 agentes asignados (incluyéndome) y que cumplía funciones delimitadas “de hecho” por la dinámica cotidiana. Las mismas se referían a la ejecución de las tareas administrativas y técnicas que requería la gestión de los Programas de Empleo del MTEySS, principalmente el “Programa Jóvenes con más y mejor Trabajo” que desde su lanzamiento fue el que más caudal de personas adheridas reunía (a lo que se debe la informal denominación).

A los fines de este artículo, me interesa destacar que la superposición de funciones entre las estructuras local y nacional fue determinante para que, conforme las políticas de empleo nacionales fueron creciendo e incrementándose sus destinatarios, la DT municipal fuera configurándose cada vez más en relación de dependencia con esas políticas. Debido a ello, no sólo se relegó la formulación de políticas locales, sino que la posibilidad de ejecutar acciones se vinculó cada vez más estrechamente a los fortalecimientos —económicos y técnicos— provenientes de la cartera nacional. En efecto, el crecimiento de servicios ofrecidos por la OE, así como el aumento exponencial de la cantidad de personas registradas durante los años en los que estuvo plenamente activa, no se vio acompañado por un cambio en la estructura del organismo. Esto conllevó a que a fines de 2015 la DT funcionara prácticamente como una Oficina



de Empleo y casi la totalidad de sus trabajadores estuvieran absolutamente abocados a la ejecución de las tareas técnicas que requería la territorialización de los programas.

Esta particular cristalización institucional mostró sus fragilidades y límites tras la coyuntura iniciada con el cambio de autoridades a nivel nacional y local sucedido a fines de 2015 y el llamado a revisión de todas las políticas públicas promovidas por el estado nacional. Lo anterior, implicó el cese inmediato de todos los programas de empleo ejecutados por la OE, impactando directamente en las condiciones y posibilidades de sostenibilidad del empleo por los trabajadores que componían las distintas áreas de la DT.<sup>22</sup>

Este panorama de vaciamiento de servicios y recursos humanos dio inicio al denominado (en la jerga nativa) “proceso de refuncionalización”. Con una demanda de personas en situación de desempleo o empleo precario cada vez mayor, el desafío asumido de la experiencia reciente, pasó a ser el de la reestructuración de la dependencia de manera que con o sin programas se pudiera garantizar la continuidad de los servicios y el trabajo de los agentes en futuros cambios de gestión (Navarro, 2019).

De este modo, mientras a nivel nacional se repensaban los programas de empleo, a nivel local, el equipo político deshacía la Secretaría de Desarrollo Económico y pasaba a conformar la Subsecretaría de Desarrollo Local, ahora dependiente de la Secretaría de Turismo y Producción. Bajo esa órbita, quedaba subsumida la Dirección de Trabajo. En consonancia con las recomendaciones de la cartera nacional que sugerían “dejar de pensar a las OE como boca de acceso a los programas y comenzar a pensarlas como una boca de atención al ciudadano con foco en la información y la orientación laboral” (Encuentro regional de OE, noviembre 2017), para comienzos de 2016, el servicio de orientación para el empleo comenzó a consolidarse como eje de acción de la DT constituyéndose como una política autónoma, no dependiente, al menos materialmente, de los financiamientos nacionales.

<sup>22</sup> Como resultado de un largo y disputado proceso conflictual dirimido finalmente en los tribunales municipales, 12 de 17 trabajadores, incluido el en ese momento director, fueron desplazados de sus cargos. Para más información ver Navarro (2019).

Vemos así que, independientemente de las reestructuraciones políticas y de las racionalidades que cada gestión consideró pertinentes para la ejecución de los programas de empleo, en ningún momento se puso en duda la consideración de que la gestión de las empleabilidades era un asunto propio de las políticas públicas de empleo. Lo expuesto hasta aquí, además de iluminar la no linealidad y las disputas de poder que se suceden en los procesos de implementación de las políticas públicas, da cuenta de la versatilidad del discurso desarrollista ya señalada por Ribeiro (2007) en tanto este se vuelve capaz de superar los contextos políticos y económicos cambiantes en los espacios locales.

## **Discursos, prácticas y efectos de estado: la producción del sujeto inempleable**

Contextualizada la historia y el marco de acción e injerencia de la OE local, a continuación, analizaré a la producción de inempleabilidad como uno de los efectos “no-deseados” de producción de alteridad desprendido de la materialización —institucional y programática— de la retórica inversa, la de la *proempleabilidad*.

Retomando lo desarrollado en el apartado previo respecto de la redefinición de los servicios hacia la “orientación laboral”, mencionaré brevemente las prestaciones que dicho servicio nuclea. Estas inician con la recepción de los trabajadores usuarios, el registro de sus Historias Laborales (HL) y, en función del diagnóstico obtenido, la derivación y acompañamiento en las instancias que se diseñan para el fortalecimiento de sus empleabilidades. Dicho proceso se realiza partiendo de la puesta en diálogo de aquellas HL con las características del mercado laboral local, sus requisitos y demandas. De esta manera, a partir del reconocimiento de las particularidades que conforman trayectorias heterogéneas, son funciones propias de la orientación el acompañamiento en el armado de un plan de acción específico para cada trabajador, la formulación y dictado de instancias de capacitación para el fortalecimiento de algunas competencias transversales para la empleabilidad, la información y la vinculación con otras

entidades y organismos de formación profesional y educativa (primaria y secundaria para adultos locales), las articulaciones con otros organismos y/o servicios sociales, la derivación a las instancias de intermediación laboral y empleo independiente y el seguimiento de las acciones y reformulaciones necesarias frente a la detección de la necesidad de fortalecer competencias específicas que demande el mercado.

En este marco, mi rol *insider* como trabajadora de la DT me permitió identificar ciertas tensiones entre la retórica inclusiva que sustentaba las prácticas al interior del organismo y los resultados concretos que, finalmente, se expresaban. Las mismas partían de la detección inicial de que gran parte de las personas que circulaban por orientación laboral, no lograba ser incluida en el mercado laboral formal o al menos no lo hacía desde la propia OE.

Esto se debía, no sólo a que las demandas de empleo efectivas continuaban exigiendo requisitos de formación y capacitación cada vez más altos, sino a la adherencia que el sentido hegemónico de empleabilidad adquiría en las conciencias prácticas (Giddens, 1995) de los agentes.<sup>23</sup> De esta manera, la internalización subjetiva y subjetivante de la empleabilidad normada, culminaba materializándose en rituales y rutinas que reproducían y reificaban aquel ideal de sujeto empleable, condicionando el acceso a diferentes servicios a los usuarios y/o relegando así a determinados trabajadores al tránsito continuo por instancias de formación (Navarro y Guiñazú, 2019). Ahora bien, la tesis que sostengo en este escrito sugiere pensar que aquellos efectos productivos del poder de lo estatal se expresan también en la producción silenciada y no dicha de una nueva alteridad, devenida implícitamente de la implementación política de aquellas perspectivas.

Para ahondar en este punto, partiré de considerar que las políticas públicas reflejan ciertas racionalidades de gobierno (Shore, 2010), es decir, reflejan diferentes formas de concebir al mundo y particulares formas ideadas de acción sobre él. Por otra

<sup>23</sup> A. Giddens (1995) señala que la “conciencia práctica” sintetiza aquellos modos de hacer, actuar y decir que, a fuerza de la reiteración cotidiana, se naturalizan como los únicos modos posibles de acción sin necesidad de explicitación de las condiciones y elementos contextualmente significativos que posibilitan su ejercicio.

parte, retomaré la perspectiva de Foucault (1988) y de Rose (2003) respecto a que las políticas públicas constituyen verdaderas tecnologías de gobierno mediante las cuales se concreta la normalización y regulación de conductas.<sup>24</sup>

Desde estas perspectivas y como parte de la *gubernamentalidad* moderna las políticas públicas operan inculcando formas posibles de actuación, hábitos de pensamiento y comportamiento que, a su vez, promueven, reproducen y se sustentan en la autogestión y la autorregulación. Por otra parte, las políticas públicas pueden pensarse como expresión de las producciones concretas de la maquinaria estatal, pudiendo así ser definidas desde su carácter instrumental como una acción política organizada por cualquier institución o dispositivo estatal que dispone de cierta racionalidad, expresada a través de la planificación, con la manifiesta voluntad de perseguir un objetivo determinado.

Volviendo al análisis de la política que nos ocupa, encuentro sugerente pensar la producción de subjetividades como un efecto de estado (Trouillot, 2001) concreto. En particular, indago sobre la producción de un nuevo tipo de sujeto que, tras su paso por la DT, deviene en implícitamente inempleable. Para desarrollar como se lleva a cabo dicho proceso, recupero los principales aportes desprendidos del trabajo de investigación que da origen a este artículo, en el que analizo etnográficamente cada una de las instancias<sup>25</sup> —y sus prácticas asociadas— propuestas por el organismo para la materialización de la empleabilidad, entendida desde las perspectivas teóricas adoptadas (Navarro y Guiñazú, 2019). Dicho tránsito, comienza con la participación obligatoria en lo que se denomina “charla de servicios de empleo” cuyo objetivo enunciado es

<sup>24</sup> Siguiendo a Rose, por tecnología de gobierno entiendo al “...ensamblaje híbrido de conocimientos, instrumentos, personas, sistemas de juicio, edificios y espacios, apuntalados en el plano programático por ciertos supuestos previos sobre los sujetos, estructurados sobre una racionalidad práctica y regidos por una meta más o menos consciente” (Rose, 2003: 221).

<sup>25</sup> Resulta sugerente considerar la nominación que recibe tal proceso por los agentes del organismo en tanto “circuito”, expresando la idea de “camino a recorrer” para alcanzar la mentada empleabilidad.

transmitir claramente cuáles son los servicios que la DT ofrece porque nos dimos cuenta que había desconocimiento y eso generaba expectativas que no podíamos cumplir (...) Lo primero que decimos en este espacio, es que la DT no da trabajo, simplemente porque no lo genera. El principal generador de empleo es el sector privado y lo que nosotros hacemos es intermediar (...) queremos que ustedes conozcan cuáles son esos servicios y que puedan decidir si registrarse o no, si les sirven estos servicios que ofrecemos o no. (Oradora, Charla de Servicios, 2017)

En dicho espacio comunicativo se ofrece una fotografía de las actuales características del mercado laboral para luego pasar a comentar cómo se posiciona el organismo frente a ello:

(...) la ‘plataforma’, el ‘piso’ del mercado laboral en Bariloche es tener el Secundario completo, saber usar la ‘compu’, miren todo lo que se puede hacer con la computadora, las posibilidades de participar del mercado están relacionadas con el uso de la ‘compu’. (...) Y es acá donde trabajamos, para que cada vez más personas puedan adquirir las competencias que les permitan participar en este mercado en igualdad de condiciones (...) por eso ofrecemos cursos (...) tengo que conocer en qué mercado estoy jugando para tomar mejores decisiones de formación y de capacitación que me permitan participar en mejores condiciones (...) nuestra función es esa, y por eso también decimos acá que el trabajo es el resultado de este proceso (...) tienen que saber que no trabajamos en la inmediatez. (Oradora, charla de servicios, 2017 - 2018)

De esta manera, reforzado el status autoritativo de ese discurso, tanto por la posición de la oradora en tanto agente estatal (Bourdieu, 1993) como por la desigual distribución de los cuerpos y la palabra en la sala (Navarro y Guiñazú, 2019), poco a poco se consolida el carácter disciplinador de esa *performance* estatal, persuadiendo a los allí presentes a iniciar un proceso de formación y capacitación orientado a alcanzar los estándares que componen ese trabajador prototípico: “lo importante es saber qué tengo, qué piden y cómo tengo que hacer para llegar ahí” (Charla de Servicios, 2017).

Finalmente, en la charla se comenta cómo es el “circuito” que las personas que decidan continuar deberán seguir. De este modo, quienes se apropien de las nociones esbozadas en ese espacio y, por tanto, decidan comenzar con el proceso propuesto por la DT para el fortalecimiento de sus empleabilidades, deberán volver como mínimo entre dos y tres veces. Una, a registrar sus historias laborales, otra, a reforzar mediante distintas propuestas y servicios aquellos aspectos que se evalúen necesarios a ser fortalecidos y, una tercera, habilitada en función de la evaluación realizada por el técnico que los reciba, para acceder al área que efectivamente intermedia con el sector empleador. Encontramos así que cada una de estas instancias corresponde a distintas *performances* estatales en las que los usuarios se enfrentan una y otra vez con el discurso —materializado en prácticas burocráticas— de una empleabilidad prescripta y prescriptiva a partir de la cual se determina quiénes están en condiciones de ser empleables o quiénes se ven relegados a un “todavía no”.

De esta manera, y a partir de las consideraciones teóricas esbozadas, podemos decir que en cada una de esas instancias se produce un efecto concreto que actúa en la subjetividad de las personas. Frente al panorama del mercado de trabajo ofrecido, en efecto, estas son convocadas a autoevaluarse desde una nueva dimensión —la empleabilidad— y a formarse buscando congeniar sus trayectorias laborales y formativas previas con las exigencias del mercado. De este modo, las personas que hasta allí se consideraban empleables, se redefinen a sí mismas en diálogo con un horizonte que para muchas de ellas, puede resultar inalcanzable o alcanzable después de un largo proceso, que no siempre pueden o quieren atravesar en función de sus urgencias, necesidades y posicionamientos.<sup>26</sup>

En otro orden de cosas, el posicionamiento del rol del estado como equiparador de las condiciones de empleabilidad de las personas da cuenta de la desigual distribución de poder implícita en dicha consideración. En efecto, una vez fijado el horizonte y definidos los trabajadores como población proyecto, carente, total o parcial-

<sup>26</sup> En Navarro (2019), se analizan las prescripciones espacio-temporales que signan este tipo de políticas haciendo visibles la tensión entre tiempos individuales, sociales e institucionales siendo estos últimos los que se imponen por sobre las temporalidades vividas por los trabajadores.

mente, de los requisitos mínimos estandarizados de empleabilidad, el estado se posiciona como organismo, técnica y moralmente responsable, de dirigir y garantizar los procesos que posibiliten la adaptación y adecuación a tal estado de cosas. Posicionamiento que, lejos de contextualizar y problematizar las condiciones de desempleo y las matrices de desigualdades operantes en las trayectorias personales, continúa apuntando a la autoresponsabilización de los sujetos por sus propias faltas, fallas o carencias. Es decir, que se trata de una retórica que lejos de apuntar a trastocar las bases de las desigualdades fomenta la atomización de los sujetos, apuntando a que cada persona se capacite en miras de armonizar el progreso personal, con el progreso, redefinición y reconfiguraciones propias del capitalismo global. Lo anterior resulta así en un proceso de homogeneización, de borramiento de particularidades, aunque oculto tras un manto discursivo de inclusión y de igualdad de oportunidades.

Como resultado tenemos, por un lado, un primer conjunto de personas inempleables —o al menos ilegibles como su opuesto desde la lente estatal—, que son aquellas que, por diversos motivos, no logran sostener los circuitos establecidos. Por otro, nos encontramos con el conjunto de personas que, habiendo entrado en la dinámica, permanecerán sometidas al continuo proceso de gestión de sus empleabilidades deviniendo en inempleables al ser expuestas a procesos de preselección signados bajo los criterios rígidos de empleabilidad normados.

De esta manera, asistimos a un reforzamiento, desde el estado, de los parámetros a partir de los cuales el mercado laboral opera sedimentando la idea tanto de lo que la empleabilidad como de lo que una persona empleable es, puede y debe ser. En concomitancia, se refuerzan también sus oclusiones constitutivas (Foucault, 2003), es decir, aquellas personas, saberes, experiencias y modos de reproducción de la vida —propia y de las comunidades en las que se insertan— que devendrán en ilegibles desde la óptica ya no sólo mercantil sino también estatal.

En consecuencia, se percibe una contradicción intrínseca en el seno de una política pública que, si bien se propone inclusiva, en el fondo no cuestiona ni subvierte las relaciones de poder que estructuran nuestra sociedad en términos desiguales, a la

vez que continúa reforzando tanto el carácter mercantil del trabajo como el carácter individual del desempleo. Al respecto, resulta sugerente considerar que la asociación del concepto de empleabilidad como un atributo individual, así como la autoresponsabilización que para su perfeccionamiento recae sobre las y los trabajadores, oculta la dimensión social y política que determina las reales posibilidades de acceso al mercado formal de trabajo, la formación y la capacitación. Por el contrario, se observa una continuidad y un reforzamiento del sentido hegemónico de dicho concepto que, por un lado, es presentado como una cualidad propia de las personas, medible según los grados de posesión que el trabajador disponga de ella, mientras que, por otro, la empleabilidad se postula desde una perspectiva universalista como un conjunto de atributos epítome del trabajador ideal. Según esta visión, el desempleado o el trabajador con dificultades para permanecer en su empleo, es aquel que no tuvo o no supo aprovechar las oportunidades de formación para adecuarse a los requerimientos de un mercado en permanente evolución.

Es esta lógica la que, con o sin el funcionamiento activo de los programas de empleo, continúa operando y definiendo el accionar de la OE local. En la práctica, y en definitiva, se identifica y construye a trabajadores con puntos de partida diferenciales, incentivándolos a formar parte de una carrera hacia la empleabilidad igual para todos y todas, tal como dicta el mercado, pero a la que solo llegarán unos pocos que no son necesariamente quienes se vieron focalizados ni por las recomendaciones de los organismos internacionales, ni por la política pública formulada bajo esos principios.

De lo mencionado se desprende, por un lado, la inaplicabilidad o insuficiencia de los criterios estancos de clasificación que desde el estado se implementan para la legibilidad de los trabajadores. Tales criterios, no dan cuenta de los clivajes estructurales que configuran las diferentes trayectorias de vida de aquellos. Por lo tanto, condicionan las posibilidades de acceso y/o sostenimiento de ciertas acciones en pos de alcanzar unos criterios de empleabilidad que se suponen rígidos e incuestionables, pero frente a los cuales muchas personas se encuentran diferencial y desigualmente situadas. Por otro lado, en el mismo proceso de reiteración e iteración de las condicio-



---

nes de empleabilidad reguladas, normadas y normativizadas, se termina negando, silenciando o invisibilizando formas otras que hasta el momento dichos trabajadores han desplegado para ganarse la vida.

## **Consideraciones finales. Aportes antropológicos para el análisis de una política pública**

Las líneas esbozadas han intentado contribuir al análisis e interpretación de una política de empleo implementada en el municipio de San Carlos de Bariloche. Para ello, ha sido fundamental la experiencia etnográfica posibilitada por la intersección entre mi condición de trabajadora y mi condición de antropóloga. De esta manera, el recorrido transitado ha partido de explicitar las tensiones que atraviesan mi práctica cotidiana para luego ponerlas en diálogo con los aportes teóricos aquí plasmados. Ese movimiento ha permitido dotar de estatus antropológico a los procesos que efectivamente hacen a la política en cuestión, introduciendo una “perspectiva otra” de comprensión y evaluación de la misma, distinta a las realizadas desde perspectivas ortodoxas.

Por otra parte, lejos de buscar contribuir a la idealización de los sujetos a los que la política pública analizada busca alcanzar —o su reverso, demonizar a los agentes estatales, gestores o desarrollistas—, el análisis aquí plasmado ha intentado ampliar la comprensión científica de un proceso social específico evidenciando contradicciones y tensiones propias de la complejidad que el mismo supone y del que, ya sea como agentes estatales o científicos sociales, formamos parte.

En esa línea, considero que uno de los aportes concretos ha sido posibilitar la problematización y la puesta en tensión de las categorías universalistas de “empleabilidad” e “inclusión” desde las cuales la política fue concebida, evidenciándolas como construcciones históricas particulares sujetas a procesos de disputa, cuestionamientos y resistencias. Así, surge la pregunta respecto a qué otras formas de ser, sentirse y pen-

sarse empleable coexisten en esos procesos y cómo el reconocimiento de aquellas puede contribuir a la ampliación de los márgenes de legibilidad en la gestión de políticas públicas. Finalmente, lo anterior nos invita a una revisión profunda de los modos de entender y practicar la propia categoría de inclusión.

### Referencias bibliográficas

- Briones, Claudia; Cañuqueo, Lorena; Kropff, Laura y Leuman, Miguel. (2007). Escenas del multiculturalismo neoliberal. Una proyección desde el sur. En A. Grimson (Comp.), *Cultura y Neoliberalismo* (pp. 265-299). Buenos Aires: CLACSO.
- Casaburi, Gabriel; Riggiozzi, María Pía y Tuozzo, María Fernanda. (2000). BMDs-sociedad civil: Luces y sombras de una nueva relación. En D. Tussie (Comp.), *Luces y sombras de una nueva relación. El Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la sociedad civil*. Buenos Aires: FLACSO/Temas Grupo Editorial.
- Escobar, Arturo (1999). Antropología y desarrollo. *Maguaré*, N° 14, 42-73.
- Foucault, Michel. (1988). Technologies of the self. En *Technologies of the self: A seminar with Michel Foucault* (pp.16-49). University of Massachusetts Press.
- \_\_\_\_\_ (2003). ¿Qué es la crítica? (Crítica y Aufklärung). En *Sobre la Ilustración* (pp. 3-52). Madrid: Tecnos.
- Groisman, Fernando y Sconfienza, María Eugenia. (2014). Una aproximación al desempleo laboral en Argentina. *Cuadernos del CENDES*, Año 31, N° 87, 87-106.
- Giddens, Anthony. (1995). *La constitución de la sociedad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Guiñazú, Samanta. (2016). La práctica antropológica en ámbitos de gestión de procesos y problemáticas sociales: supuestos, reflexiones y desafíos. *Estudios en Antropología Social*, Nueva Serie, 1 (1), 105-119.
- Lins Ribeiro, Gustavo. (2007). Poder, redes e ideología en el campo del desarrollo. *Tabula Rasa* 6, 173-193.

- Marcus, George E. (2001). Etnografía en/del sistema mundo. El surgimiento de la etnografía multilocal. *Alteridades*, N° 22, 111-127.
- Navarro, Celeste. (2019). La producción del sujeto in-empleable. Una aproximación antropológica a una política pública de empleo en San Carlos de Bariloche. Tesina de Licenciatura en Ciencias Antropológicas. Bariloche: Universidad Nacional de Río Negro. Recuperado de <https://rid.unrn.edu.ar/handle/20.500.12049/3924>
- Navarro, Celeste y Guiñazú, Verónica Samanta. (2019). La producción de alteridades en el marco de políticas públicas para la (in)empleabilidad. *Revista LAT*, N° 6.
- Mastrángelo, Andrea. (2006). Nuestro sueño es un mundo sin pobreza. Un estudio etnográfico sobre el Banco Mundial. *Revista Avá*, N° 8, Universidad Nacional de Misiones, 1-22. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=169021397005>.
- Rose, Nikolas. (2003). Identidad, genealogía, historia. En S. Hall y P. Du Gay (Comps.), *Cuestiones de identidad cultural* (pp.: 214-250). Buenos Aires: Amorrortu.
- Scarfo, Gabriela; Hopp, Malena y Highton, Catalina. (2009). Reflexiones en torno al concepto de inempleabilidad. Consideraciones para pensar la política social. *Revista de Trabajo Social*, FCH – UNCPBA - Tandil, Año 2, N° 2, 8-20.
- Shore, Chris. (2010). La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la “formulación” de las políticas. *Antípoda. Antropología y Arqueología*, N°10, 21-49.

## Fuentes

- Decreto N° 1506/04 Emergencia Ocupacional Nacional (octubre 2004). Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/100000-04999/100473/norma.htm> o <http://observatoriomercosul.paginas.ufsc.br/files/2010/08/Programa-Jefes-de-Hogar.pdf>

Sentencia tribunal contralor MSCB (2016). Recuperado de

[http://www.bariloche.gov.ar/upload/TRIBUNAL%20DE%20CONTRALOR/8547\\_SEN-TENCIA%2001-TC-2016.pdf](http://www.bariloche.gov.ar/upload/TRIBUNAL%20DE%20CONTRALOR/8547_SEN-TENCIA%2001-TC-2016.pdf)

Recomendación sobre políticas de empleo n° 169 y n° 195 OIT (1984). Recuperado de

[http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:R169](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R169)[https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:R195](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R195)

Comunicación institucional MSCB – Secretaría de Desarrollo económico. Recuperado de <http://bariloche.gov.ar/servicios.php?sector=225>

Declaración sociolaboral del Mercosur (diciembre 1998). Recuperado de

[http://www.sice.oas.org/labor/MERCOSUR\\_Sociolab.pdf](http://www.sice.oas.org/labor/MERCOSUR_Sociolab.pdf)/[http://www.sice.oas.org/labor/MERCOSUR\\_Sociolab.pdf](http://www.sice.oas.org/labor/MERCOSUR_Sociolab.pdf)

[http://www.sice.oas.org/labor/MERCOSUR\\_Sociolab.pdf](http://www.sice.oas.org/labor/MERCOSUR_Sociolab.pdf)