

# Los aportes de Raymond Williams al estudio de los procesos de implementación de políticas públicas de educación y empleo.

*On the contributions of Raymond Williams to the study of public policies in education and employment*

**María Alejandra Bowman**

Doctora en Ciencias  
de la Comunicación  
CONICET - Universidad  
Nacional de Córdoba  
Universidad Nacional  
del Chilecito  
mariaalebow@gmail.com

**Mariana Tosolini**

Doctora en Estudios Sociales  
de América Latina  
Universidad Nacional de Córdoba y  
Universidad Nacional del Chilecito  
marianatosolini@gmail.com

**Fecha de recepción:**

12.7.19

**Fecha de aceptación:**

12.10.19

**Resumen**

El trabajo centra la mirada en la implementación de dos políticas públicas de la historia reciente argentina: la Campaña de Reactivación Educativa de Adultos para la Reconstrucción desarrollada entre los años 1973 y 1975, y el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo creado en 2008. Para el análisis se realiza un abordaje de conceptos usuales en la Ciencia Política articulando cuatro categorías de Raymond Williams: procesos hegemónicos, estructuras de sentimientos, elementos residuales, elementos emergentes. Se sostiene como conclusión que las contribuciones de Williams ayudan a destejer la dinámica de recontextualización de las políticas, entre las definiciones de las esferas del Estado, las intervenciones gubernamentales y los sentidos sociales que los sujetos le imprimen a las prescripciones normativas a partir de sus vínculos con las instituciones, las concepciones de mundo, y cómo éstas son vividas y experimentadas.

**Palabras clave:** Hegemonía – Raymond Williams – Políticas Públicas – Alfabetización de Adultos – Política de Empleo para Jóvenes.

**Summary**

*This article focuses on the implementation of two public policies in recent Argentine history: the Adult Educational Reactivation Campaign for Reconstruction developed between 1973 and 1975, and the Better Work for Youth Program created in 2008. The analysis approaches the usual concepts in Political Science, articulating four categories of Raymond Williams: hegemonic processes, structures of feelings, residual elements, emerging elements. As a conclusive core, we sustain that Williams' contributions help to unravel the dynamics of recontextualization of policies, between the definitions of the spheres of the State, government interventions and the social senses that subjects imprint upon normative prescriptions based on their links with the institutions, the conceptions of the world, and how they are lived and experienced.*

**Key-words:** Hegemony - Raymond Williams - Public Policies - Adult Literacy - Youth Employment Policy.

## 1. Introducción

En este artículo presentamos reflexiones teórico metodológicas sobre la potencialidad de las conceptualizaciones de Raymond Williams para analizar procesos de implementación de políticas educativas y políticas de empleo. Particularmente, se recuperan cuatro categorías: “procesos hegemónicos”, “elementos residuales”, “elementos emergentes” y “estructuras de sentimientos” que, en conjunto, pertenecen a un cuerpo de pensamiento político-filosófico dentro del materialismo cultural. Estos conceptos resultan propicios para discutir y analizar las dinámicas de funcionamiento de las políticas públicas.

Esta convergencia de reflexiones surge de dos investigaciones que focalizaron su análisis en la reconstrucción de políticas públicas de la historia reciente en el campo del empleo y la educación de jóvenes y adultos. Respecto a la configuración y desarrollo de las políticas, se consideran no sólo las acciones de las distintas esferas del Estado sino

también de las singulares formas de intervención de los sujetos y de otras instituciones.

Estos estudios se desarrollaron desde una metodología cualitativa y recuperaron los aportes del enfoque etnográfico. El uso de la etnografía en el estudio de las políticas en el campo laboral y educativo con jóvenes y adultos, permitió un abordaje de los documentos políticos y jurídicos en distintas escalas (internacional, nacional, jurisdiccional) y dimensiones de análisis (política, normativa, institucional, pedagógica). También posibilitó desentrañar lo que los sujetos hacen con esas normativas oficiales en la cotidianeidad y cómo dinamizan y reinterpretan las políticas desde las relaciones sociales de poder producidas en el contexto local.

En la primera sección del artículo se abordan las definiciones teóricas en torno a las políticas públicas desde las categorías de *gubernamentalidad* y *gobernanza* que constituyen el marco introductorio en que se realizan las especificaciones sobre el estudio de políticas públicas en el campo de la educación y del empleo.

Desde un propósito organizativo en torno al escrito, en la segunda y tercera sección, se introducen –por separado– las consideraciones en torno a propósitos y problemáticas de las investigaciones, situando allí los aportes de Williams a la luz de los temas de cada estudio.

Por último, se esbozan notas conclusivas que recuperan las contribuciones presentadas articulando las mismas desde una mirada integrada en el análisis de implementación de políticas públicas.

## **2. El estudio de políticas públicas en el campo educativo y laboral**

En este apartado interesa presentar un marco referencial para el abordaje de las políticas públicas, en general, y de las políticas educativas y laborales, en particular.

Para complejizar el abordaje y análisis de los procesos de implementación desde el campo de la investigación socioeducativa, introduciremos dos categorías teóricas de la Ciencia Política que resultan relevantes: gubernamentalidad y gobernanza, posteriormente se desarrollarán precisiones en torno a las definiciones de la política educativa y la política de empleo como políticas públicas.

### **2.1 Políticas públicas, gubernamentalidad y gobernanza**

Las políticas –su diseño y desarrollo– no son un espacio neutro jurídico o administrativo sino una “arena política” en la que convergen, luchan y conciertan las fuerzas políticas. La presencia del Estado y de la administración pública es determinante para que una política tenga carácter público. Sin embargo, 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 (Aguilar Villanueva 2003). No se trata sólo de lo que un gobierno “dice” y “pretende hacer” sino también lo que realmente hace y logra por sí mismo o en interacción con otros sujetos políticos y sociales, más allá de sus intenciones.

Aún cuando puedan presentar una excelencia formal en diseño y formulación, ésta no es una garantía respecto de la corrección de sus contenidos sustantivos, los que pueden terminar siendo perfectamente equivocados o inconsistentes con los mecanismos propuestos o las soluciones institucionales definidas en la misma política (Lahera, 2004). En tanto producto del juego de poder en la arena política, las políticas públicas son construcciones sociales donde las decisiones no se conciben como resultado de un solo sujeto (racionalmente puro) sino de interpelaciones, confrontaciones y consensos entre distintos grupos intervinientes, con distintos grados de participación y cuotas de poder. Ball (2002) manifiesta que las políticas son redefinidas a través de complejos procesos, niveles y contextos donde se expresan:

*La mayor parte de las políticas son trastos destartados, soluciones de compromiso, asuntos de “prueba y error” que están demasiado sobados, manoseados, son tendenciosos y poco claros; introducidos por medio de complejos procesos de manejo de influencias, de producción de textos, de diseminación y finalmente, recreaciones en un contexto concreto” (Ball 2002:121).*

Según Dallorso (2012), las políticas públicas no son puntos de partida sino el resultado de procesos abiertos y circunstanciales de ensamblaje de elementos que los exceden. El concepto de “dispositivo” supone dejar de concebir a las políticas como unidades compactas donde cada programa se percibe como elemento menor, unitario e indivisible de la práctica estatal. Desde esta perspectiva se rechaza la idea que el Estado sea el origen, impulsor o el punto final de todo poder.

Las políticas públicas son dispositivos centrales junto a la ley y el aparato represivo –policial y legal– que asegura su cumplimiento constituyéndose en mecanismos de poder (Foucault 2009). La gubernamentalidad es definida como

*El conjunto constituido por las instituciones, los procedimientos, análisis y reflexiones, los cálculos y las tácticas que permiten ejercer esta forma bien específica, aunque muy compleja de poder que tiene por blanco principal la población, por forma mayor de saber, la economía política, y como instrumento técnico esencial, los dispositivos de seguridad. (Foucault 2006:136).*

Desde los estudios foucaultianos sobre gubernamentalidad, el poder no parte de la soberanía del Estado, ni de la ley ni de una dominación sino que se trata de algo propio de toda relación en una sociedad dada:

*El poder no se transmite; se ejerce en el marco de relaciones móviles e inestables entre fuerzas desiguales que buscan afectarse en pos de determinados fines u objetivos estratégicos; sin estos, vale recordar, no hay ejercicio de poder alguno”*

(Carné 2013:326).

La conceptualización de la gubernamentalidad permite analizar las intervenciones de gobierno no como una práctica estatal, como supone la teoría política liberal, sino que

*nos posibilita identificar y conceptualizar las articulaciones entre una multiplicidad de autoridades políticas que no se circunscriben únicamente al espacio estatal sino que lo incluyen y lo exceden; nos referimos a constelaciones de diversas autoridades políticas”*

(Dallorso 2012:3).

En este sentido, las políticas se conciben como intervenciones gubernamentales de naturaleza compleja, renunciando a la idea del Estado como una estructura monolítica desde donde se originan.

En otra línea teórica, Aguilar Villanueva (2013) propone el *concepto de gobernanza*, como un concepto pos-crisis que pone en evidencia las dificultades que los países latinoamericanos han tenido para administrar y coordinar servicios públicos. Es una categoría que da cuenta de la necesidad de considerar distintos actores y organizaciones en la implementación de políticas para generar condiciones de gobernabilidad y consenso social.

El concepto de gobernanza muestra la interdependencia que existe entre las capacidades que el gobierno puede poseer y su “acción directiva”, demostrada por prácticas efectivas y resultados. Se incluye en su definición tanto la capacidad de gobernar de un gobierno como el “modo de dirección” que éste sigue en su ejercicio gubernativo a fin de conducir a la sociedad. Se trata de un factor que indica si se están aprovechando las potencialidades directivas que le han otorgado las instituciones y otros recursos estatales, y si está siendo capaz de realizar los objetivos que se han considerado de valor social.

El autor sostiene que la discusión no gira alrededor de la idea de “achicar” los aparatos de gobierno sino de la de transformar su papel en órganos capaces de enfrentar escenarios de complejidad y de diversidad:

*El concepto destaca, en consecuencia, la mayor capacidad de decisión e influencia que los actores no gubernamentales (empresas económicas, organizaciones de la sociedad civil, centros de pensamiento autónomos, organismos financieros internacionales) han adquirido en el procesamiento de los asuntos públicos, en la definición de la orientación e instrumental de las políticas públicas y los servicios públicos, así como da cuenta de que han surgido nuevas formas de asociación y coordinación del gobierno con las organizaciones privadas y sociales en la implementación de las políticas y la prestación de servicios. (Aguilar Villanueva 2013:66).*

En este marco introductorio al tema, una de las dificultades principales que advertimos en el estudio de políticas públicas es cómo dar cuenta de la complejidad entre los discursos y las prácticas efectivas, entre la letra de las normativas y los sentidos construidos por los sujetos, entre lo dicho y lo no dicho en las intervenciones de gobierno y los procesos de negociación y disputa producidos entre diversos sectores sociales, en los distintos contextos en que las políticas se recontextualizan.

Consideramos que la complementariedad y la tensión entre gubernamentalidad y gobernanza como categorías conceptuales, puede ayudar a dilucidar la complejidad de los procesos socio-históricos en que se producen y desarrollan determinados programas y proyectos públicos, distinguiendo entre los instrumentos e intervenciones del aparato gubernamental y las fuerzas sociales que operan en el curso efectivo de los mismos, en un espacio y en un tiempo determinado. Se trata de dos categorías necesarias que pueden coadyuvar a comprender la perspectiva de Raymond Williams con el sentido en que desde el presente escrito se expondrán.

## **2.2. Las políticas educativas y de empleo como políticas públicas**

Desde hace varias décadas la educación y el empleo son campos inmersos en un profundo proceso de transformaciones y pugnas que operan tanto a nivel global como local. Analizar los procesos de implementación de políticas de educación y de empleo, implica abordar los cambios en la dinámica política, económica, cultural y social del país y, en este sentido, examinar las acciones gubernamentales y los esquemas institucionales en que se gestiona lo social, lo administrativo y lo normativo, y los sentidos sociales que construyen los sujetos destinatarios de las mismas.

Las políticas educativas se configuran en distintos planos y son el producto de procesos de negociación y de disputas de sentidos ordenadores de las prácticas sociales. Es necesario señalar que lo normativo es la expresión de lo que logra establecerse (y a veces imponerse) y que constituye sólo un nivel de análisis (Rockwell 1995). Desde esta

perspectiva, estudiar las políticas en su complejidad requiere considerarlas en procesos de luchas, siempre en disputas, con resoluciones temporales a esos conflictos. Por esta razón cuando se atiende a la normativa es necesario mirar las dinámicas en las que se configuran, ya que se producen en el marco de un complejo institucional, donde intervienen distintos sujetos sociales y en diferentes niveles institucionales.

Achilli (1998) plantea un concepto amplio de política educativa donde integra las actuaciones producidas desde ámbitos estatales y las de los sujetos implicados: docentes, padres, cooperadoras, con lo cual pone especial atención en el espacio público de construcción colectiva de políticas. Esto nos permite visibilizar las formas de apropiación de los sujetos y su participación en la configuración de las políticas de alfabetización. En este sentido, Abratte manifiesta:

*Concebir a las políticas como representaciones codificadas y decodificadas por múltiples agentes, que interpretan y reinterpretan los textos, implica entonces entender que la dimensión regulatoria de las reformas es resultante de complejos procesos de asignación de sentidos.*  
(Abratte 2007:28).

En relación con las políticas de empleo en sentido amplio, éstas comprenden un conjunto de orientaciones e instrumentos provenientes del contexto social y económico que actúan sobre el ámbito laboral y la relación entre el empleado y el empleador. Monza (2003) describe la política de empleo como un área de la gestión pública, como un conjunto de instrumentos y operaciones particulares de intervención del Estado, de carácter específico y directo sobre el funcionamiento y los resultados del mercado de trabajo.

Para Fressynet (2005, 2006) las políticas de empleo –en sentido restringido– pueden ejercer un papel eficaz de “amortizadores coyunturales” reduciendo las entradas masivas al desempleo en fases de desaceleración económica y sobre todo, constituyen un instrumento necesario para luchar contra la selectividad del mundo del empleo y mitigar los procesos de marginación o de exclusiones resultantes.

Desde OIT-CINTERFOR (2001)<sup>1</sup> se define a la política de empleo como dispositivos complejos que cada vez más involucran a diversos organismos públicos e incorporan en diversas fases a actores privados y de la sociedad civil, desde donde se establecen servicios de información y orientación laboral bajo el supuesto de que “al menos una parte” del desempleo se produce no por causas estructurales, sino por una ineficiente comunicación entre oferta y demanda. De esta manera incorporan como elemento central a la formación – capacitación, entendiendo que parte de la “inadecuación” entre oferta y demanda se debe a una falta de correspondencia entre las calificaciones de que disponen los demandantes de empleo y los requerimientos que a este respecto efectivamente plantean los oferentes.

De acuerdo a Levy (2010), en esa concepción sobre política de empleo se naturaliza la idea del “eficientismo neoliberal” que plantea que los pobres y desocupados lo son, en gran medida, porque no cuentan con preparación, formación, capacitación, para acceder a los puestos disponibles en el mercado laboral. Según la autora, se trata de un tema mucho más complejo que involucra variables macroeconómicas que escapan a la responsabilidad individual y evidencia el “éxito de la clase hegemónica” en la sedimentación en el sentido común de la idea de educación como capital individual, en virtud del cual la persona será capaz de acceder a un puesto de trabajo, mantenerse en él y buscar otro si así lo desea.

Las precisiones conceptuales acerca de cómo son definidas las políticas de empleo permiten observar, según cada contexto específico, el énfasis que se otorga a ciertos supuestos, fundamentos y dispositivos con que son llevadas a cabo. Los discursos, las normativas y las acciones gubernamentales son ejes claves para conocer las visiones sobre los modelos de bienestar y las formas que asumen las intervenciones de un gobierno en el mundo del empleo. Otro nudo de análisis lo constituyen las agencias no gubernamentales y los sujetos sociales que participan en su efectivo desarrollo en los espacios locales, a través de la producción de sentidos y la construcción de subjetividades.

En suma, estas definiciones nos permiten advertir ciertos elementos ineludibles a la hora de pensar la configuración de las políticas públicas como prácticas que operan en la regulación de la sociedad.

Desde el marco inicial presentado nos proponemos, en los dos siguientes apartados, recuperar los aportes de cuatro conceptos de Raymond Williams que permiten complejizar el análisis y dar cuenta de la dinámica de implementación de políticas públicas a partir de dos estudios de caso.

### **3. Educación de adultos: procesos hegemónicos y estructuras de sentimientos**

En esta sección se aborda específicamente el estudio de una política de alfabetización en un proceso hegemónico (Tosolini 2018). Desde el mismo, se abordaron los procesos de implementación y organización de una campaña de alfabetización de adultos en la provincia de Córdoba entre los años 1973 y 1975, denominada Campaña de Reactivación Educativa de Adultos para la Reconstrucción (CREAR).



Este estudio tuvo la intencionalidad de analizar las articulaciones entre política educativa y procesos hegemónicos. Entendemos que la educación de adultos constituye un analizador privilegiado del sistema educativo –particularmente las campañas de alfabetización– ya que permiten desentrañar las articulaciones entre Estado y clases subalternas en la distribución y apropiación de la cultura escrita. De esa manera, condensan miradas sobre la exclusión y sobre la construcción del orden social.

Desde la perspectiva de Williams la comprensión de las políticas educativas en sus condiciones de producción supone analizar los vínculos con el contexto. Dos categorías que resultan relevantes para este análisis son las de *procesos hegemónicos* y *estructuras de sentimientos*.

Entendemos por hegemonía como un proceso que comprende “*las prácticas y expectativas en relación con la totalidad de la vida... por lo tanto constituye un sentido de la realidad*” (Williams 2009:145). Para comprender ese sentido de realidad, Williams propone la conceptualización *estructuras de sentimientos*. Esta construcción teórica es potente para analizar los vínculos entre las instituciones, las concepciones de mundo y como éstas existen y son vividas por los sujetos. El autor señala que, desde una perspectiva metodológica, esta categoría es una “hipótesis cultural” que intenta comprender cómo se dan, en un período dado, las conexiones entre sistemas de creencias, instituciones y cómo son vividas y experimentadas por los sujetos.

El abordaje de las relaciones entre educación y procesos hegemónicos requirió del uso de fuentes variadas que recuperaron las voces de los protagonistas que llevaron adelante esta experiencia educativa. Se entrevistaron sujetos que ocuparon distintos lugares dentro de la estructura organizativa de la campaña. Además de los testimonios orales, se recurrió a documentos oficiales (nacionales y provinciales) y revistas de la época dirigidas a los militantes. En conjunto, estas fuentes permitieron abordar diferentes planos de la institucionalidad social para reconstruir la disputa hegemónica, acceder a los universos de referencia de los sujetos, es decir, entender las *estructuras de sentimientos* y cómo ellas incidieron en las prácticas educativas desarrolladas.

La vinculación de estas dos categorías permite comprender los sentidos puestos en juego por los sujetos en los procesos de implementación de las políticas, es decir, posibilita articular las prescripciones normativas de las políticas con las dinámicas que se desencadenan cuando los sujetos las dinamizan en distintas prácticas y marcos institucionales.

El proceso de construcción de hegemonía se da en un espacio de lucha por la definición de los sentidos sociales, donde los distintos sectores despliegan estrategias para establecer su visión. La educación es una de las herramientas fundamentales para establecer concepciones de mundo y para analizar cómo se expresa la disputa hegemónica en las instituciones. En este sentido, recuperamos el señalamiento de Miranda Camacho (2006):

*Las clases dirigentes aseguran su hegemonía política no sólo a través de medios coercitivos, sino también difundiendo su visión del mundo: su filosofía, su ética y moral, su cultura, su sentido común. De esta manera, el ejercicio del poder no es solamente expresión de relaciones económicas dominantes, sino que está dirigido a difundir ciertos valores determinados por esas mismas relaciones”*  
(Miranda Camacho 2006:16).

Esta perspectiva muestra los vínculos estrechos entre la política y las relaciones sociales de producción y los valores que sostienen el orden social. Por ello, la configuración de un modelo de acumulación (Basualdo 2007), es un proceso acompañado por reformas tendientes a generar una nueva institucionalidad que legitime el modelo de dominación.

En marzo 1973, tras 18 años de proscripción, el peronismo se impuso en las elecciones generales con el Frente Justicialista de Liberación (FREJULI); Héctor J. Cámpora asumió como presidente de la República el siguiente 25 de mayo, renunciando poco después para habilitar, con nuevas elecciones, el camino de Juan Domingo Perón a la presidencia. La cercanía de Cámpora con la izquierda del peronismo lo enfrentó con la derecha sindical. El proyecto político que proponía el gobierno de Cámpora requería construir una legitimidad en torno a formas de organización social y su participación en el modelo de desarrollo. En su breve gobierno, las políticas educativas se centraron en la reforma de las universidades y en la educación de adultos.<sup>2</sup>

Los debates que se presentan en esa época fueron parte de discusiones más amplias acerca de la educación y su papel en la planificación del desarrollo nacional. El desarrollo como problema era un planteo de los organismos internacionales y desde América Latina se construyeron propuestas alternativas a las ideas que concebían el desarrollo con el modelo de los países centrales. Frente a las disputas que estas discusiones suscitaron en el contexto de la Guerra Fría, es necesario entender que los procesos hegemónicos son siempre procesos cargados de contradicciones y conflictos no resueltos, es decir, no se presenta una hegemonía de un modo total o exclusivo. Como advierte Williams, una hegemonía

*es siempre un proceso... es un complejo efectivo de experiencias, relaciones y actividades que tiene límites y precisiones específicas y cambiantes”*  
(Williams 2009:148).

Coincidentemente, Roseberry realiza señalamientos que orientan el análisis de la hegemonía para profundizar en su dinámica como proceso de construcción y no como un resultado. En este sentido utiliza la categoría de *procesos hegemónicos* y propone que

*exploremos la hegemonía no como una formación ideológica acabada y monolítica, sino como un proceso político de dominación y lucha problemático y debatido*  
(Roseberry 2007:216).

De modo específico, Williams analiza la hegemonía como “*un proceso social total’ con las distribuciones específicas de poder y la influencia*” (Williams 2009:143). Incluye el concepto de cultura, instituciones y tradiciones como parte de una totalidad social para mostrar la complejidad de la dinámica social. Sostiene, además, que la categoría de totalidad social es parte de una perspectiva analítica y no implica la sumatoria de todos los hechos sociales.

El concepto de hegemonía que sostiene Williams implica que

*“la verdadera condición de la hegemonía es la efectiva auto identificación con las formas hegemónicas; una ‘socialización’ específica e internalizada de la que se espera que resulte positiva, pero que, si ello no es posible, se apoyase en un (resignado) reconocimiento de lo inevitable y lo necesario”*  
(Williams 2009:158).

Desde estas perspectivas teóricas se analizaron políticas de alfabetización de adultos en América Latina, en el plano local y nacional. Se profundizaron los debates sobre educación y desarrollo en las décadas del 60 y del 70. El recorte temporal instaló cuestionamientos acerca de la periodización para abordar políticas educativas en un proceso hegemónico entendidas como proceso analítico. Es por ello que no se realiza un recorrido cronológico sino que se construyeron nudos de significado que enlazan los sentidos sociales, articulando diferentes planos. La construcción de la temporalidad se centró en la comprensión de un periodo conceptualizándolo como un problema (Ansaldi y Giordano 2012).

Desde esas definiciones epistemológicas, el análisis de las políticas educativas dirigidas a los adultos entre los años 1973 - 1975, se comprendieron como parte de la dinámica socio-histórica de “los largos 60” (Devés Valdés 2008).

Se denomina “los largos 60” al periodo comprendido entre la Revolución Cubana y el golpe de Estado producido contra el gobierno de Salvador Allende en 1973. Ese tiempo se caracterizó por el afán descolonizador, la valorización del pueblo y su cultura, el anhelo de cambio social y la importancia otorgada a la educación como herramienta para la concientización. Esta cosmovisión se establece como dominante y marca una ruptura con las políticas desarrollistas que se venían implementando a nivel nacional, dando inicio de esa manera a otras formas de concebir la participación del “pueblo” en las políticas públicas, lo que en la teoría de Williams puede considerarse como elemento emergente del proceso hegemónico.

En esa dinámica histórico-social, entendemos la política educativa como parte de un proceso hegemónico, por ello se focalizó en la experiencia educativa dirigida a los adultos como expresión de la totalidad social. Es posible visualizar en ese sentido, cómo se ponen en juego resortes institucionales desde la gubernamentalidad en el ejercicio de poder, y múltiples articulaciones en que el Estado articula intereses, herramientas y recursos con los actores de la sociedad civil en nombre del desarrollo regional como un rasgo clave de la noción de gobernanza.

Los hallazgos más relevantes de la investigación giran en torno a la construcción de *nudos de significado* que articulan, por un lado, los sentidos de una época y cómo eran concebidas por los sujetos y, desde esas construcciones simbólicas, como los sujetos orientaban sus prácticas. Por otro lado, en esos nudos se articularon las fuentes que responden a diferentes construcciones discursivas y se analizaron las categorías que dan cuenta de la especificidad de lo educativo. Los nudos son: “modelos de desarrollo”, “el pueblo” y “el cambio social”.

El *pueblo* es un común denominador de las preocupaciones de distintos sectores. En esta categoría convergen distintos discursos que la definen como un sujeto político, como sujeto trabajador, oprimido, pobre, marginal. A su vez se vuelve la mirada hacia sus producciones y la importancia de construir *con* el pueblo (Devés Valdés 2008). El *pueblo*, en ese período, se constituye en el centro de los planteos de descolonización a través de la revalorización de sus saberes y producciones en distintos discursos: las revistas, la izquierda del peronismo, también en sectores críticos de la Iglesia Católica.

Otro de los hallazgos de la investigación se vinculó a la reconstrucción de las formas del diseño y organización nacional y provincial que combinó diferentes planos, no solo en la implementación sino también en la planificación que tuvo un carácter descentralizado, lo que habilitó la participación en los barrios de los sujetos involucrados. Esa dinámica posibilitó la producción de autoidentificación. Es decir, la forma de funcionamiento de la CREAR ocupó un lugar central en la socialización de los sujetos –tanto los que desarrollaban acciones de implementación de la campaña como así también de los destinatarios de la campaña– en las ideas y valores de un proyecto de político que a su vez es relevante porque se constituye en un ordenador de las prácticas sociales. Desentrañar esa complejidad requirió de una construcción analítica que abordó las prácticas de los sujetos y las construcciones simbólicas.

Las distintas voces de los coordinadores de la campaña que fueron fuentes de la investigación, resultan significativas para comprender las *estructuras de sentimientos* (Williams 2009) que se juegan entre la “realidad social” y las formas de apropiación de esa realidad, haciendo posible el análisis de la complejidad de la educación en los procesos hegemónicos. De esta manera, la disputa hegemónica puede interpretarse como un proceso educativo, que se desplegó en distintos espacios sociales: los barrios, la capilla, el dispensario, el sindicato, las asambleas barriales.

En ese marco, los nudos de significados como construcción analítica, posibilitaron tender puentes entre las distintas fuentes ya que en ellos convergen los significantes sobre el orden social, la institucionalidad social y las estructuras de sentimientos. Desde ellos damos cuenta de la cosmovisión del mundo y de las singularidades con que se expresaron en las prácticas educativas en los contextos locales.

El primer nudo permite analizar cómo se despliegan en la década de 1960 distintas concepciones sobre el *desarrollo*: las que sostenían las políticas desarrollistas<sup>3</sup> y las que expresaban concepciones críticas.<sup>4</sup> Estas últimas emergen iluminadas por la Revolución Cubana y luego por la teoría de la dependencia. En ese panorama, la CREAR apuntó a la educación de los trabajadores y los dirigentes. En el caso de los trabajadores, como destinatarios de la campaña entendidos como sujetos excluidos. En cuanto a la formación de los dirigentes se centró en la capacitación de los coordinadores de la campaña para su inserción territorial.

Con relación al segundo nudo, encontramos que en el marco de las apuestas de los distintos sectores para hacer prevalecer su mirada sobre el desarrollo, el *pueblo* se visibiliza como sujeto social clave. En una época signada por los discursos sobre la pobreza, la organización del pueblo y su lugar como educador, en la CREAR se pensó que esos trabajadores y excluidos participen como colectivo en la “comunidad organizada” y por ello, se priorizaron políticas para instituir prácticas educativas y organizativas comunitarias. De esa manera, las prácticas de alfabetización se desarrollaban articuladas a las actividades barriales y anclados en las instituciones.

Íntimamente relacionado a los dos nudos anteriores, el *cambio social*, se instala como un anhelo que mueve los proyectos de organización social, las proyecciones educativas, el compromiso intelectual y artístico. Más precisamente, se vincula a un tópico estructurante de la cosmovisión de los 60: *la conciencia* (Devés Valdés 2008). La conciencia y los procesos de alfabetización fueron construidos en la CREAR como un proceso de objetivación de condiciones de dominación y por lo tanto una herramienta para la concientización. En tal sentido, la alfabetización era concebida no solo como una cuestión mecanicista de apropiación del código escrito, sino como una herramienta de concientización y organización de los trabajadores para el cambio social.

Los resultados de la investigación destacan que la CREAR se configuró como una política que produjo efectos socializadores de los sujetos, que se expresan particularmente en la intervención de los sujetos adultos en la planificación educativa y las formas de organización comunitaria. Esto es así, ya que la campaña propuso una concepción educativa donde la alfabetización era comprendida como una práctica social y como parte de un proyecto más amplio de concientización y participación social.

El diseño de la política y las formas que se fueron construyendo con los sujetos en el despliegue territorial de la campaña, posibilitaron la configuración de nuevas subjetividades en torno a la identificación con un proyecto político que proponía un nuevo orden social. Para que esa identificación fuera posible, la política se entramó en todos los aspectos de la institucionalidad social: las prácticas educativas, las instituciones barriales, la prensa escrita, los sindicatos, los partidos políticos, las obras artísticas, construyendo sistemas referenciales y anudando los sentidos que las atravesaban. De ese modo, se configuró como un espacio simbólico propicio para tejer nuevos lazos sociales en torno a la cultura popular.

#### **4. La política de empleo para jóvenes: elementos residuales y emergentes**

El estudio realizado en torno a la formación laboral y la educación básica de jóvenes con baja escolaridad (Bowman 2015), se orientó a una lectura crítica del contexto actual y de los elementos que configuraron tanto el debate como la puesta en acción de los discursos de la empleabilidad, que consisten en fortalecer los dispositivos de intermediación laboral y en articular convenios con las carteras educativas como vías de acceso para los jóvenes a mejores oportunidades en el mundo del empleo.

En un plano sociopolítico, se analizó la política de empleo para jóvenes y las políticas orientadas a la educación básica obligatoria. En un plano local, desde un estudio de caso, se abordó la primera experiencia del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (Programa Jóvenes) de la provincia de Córdoba, desarrollado en una localidad del interior.

El estudio se ubica en el campo de los estudios sobre políticas públicas para jóvenes, que abordan la desigualdad de oportunidades en el ámbito educativo y laboral. El tema se corresponde con procesos socio-históricos que han incidido en la configuración de las orientaciones y mandatos de las políticas públicas y en la construcción de sentido a partir de prácticas constituidas y constituyentes en/de la subjetividad. El estudio recupera los aportes teóricos que describen y explican la metamorfosis del mundo del trabajo; las políticas de empleo y de educación básica en el contexto de las reformas de los Estados, en la década del 90 y en la posconvertibilidad.

El recorte temporal para el estudio de las políticas públicas aborda –por un lado– un período en el que se producen en Argentina modificaciones estructurales tanto en el ámbito educativo como en el laboral. Los procesos de reforma impulsados en la década de 1990 condujeron a una profunda reorganización de las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad, en distintos planos, e influyeron directamente sobre el conjunto de la sociedad civil reasignando posiciones y beneficios entre los diferentes grupos, un fenómeno denominado “externalización de las reformas” (Oszlak 1997). En este período, se contrajo el poder regulador del Estado a través de mayor intervención del “libre

mercado” generando un progresivo aumento del desempleo y la pobreza, desde donde se planteó el esquema de acciones gubernamentales de corte asistencialista para quienes transitoriamente no podían ingresar al mercado laboral haciendo foco en la población fundamentalmente joven.

Por otro lado, se analizaron los marcos políticos y normativos en la “posconvertibilidad”, un proceso emergente en Argentina (2002-2003) en el contexto de las luchas enmarcadas en una crisis mundial. Como respuesta a una profunda crisis integral a escala nacional se promovió una experiencia “neodesarrollista” desde donde el Estado comenzó a desplegar una serie de medidas y acciones en busca de lograr adhesión y gobernabilidad (Varesi 2007). El régimen de acumulación impulsado desde el poder político, se denominó “tasa de cambio real competitivo” (TCRC), que sirvió de base para que durante varios años (2003-2008), se logran elevadas tasas de crecimiento del PBI, aumentara la recaudación fiscal, se fortaleciera el poder y los recursos del Estado para regular la economía, volviendo a cumplir un amplio y activo papel en el régimen de crecimiento y desarrollo (Neffa 2012).

La investigación se orientó por un eje teórico-metodológico que funcionó como ordenador analítico: las políticas públicas como campo de disputa y como arenas de recontextualización.

En este sentido, se partió de considerar que las políticas -en tanto producto del “juego de poder”- son construcciones sociales donde las decisiones no se conciben como resultado de un solo actor sino de interpelaciones, confrontaciones y consensos entre distintos actores o grupos intervinientes, con distintos grados de participación. Los temas de políticas públicas son por lo general multidimensionales; los problemas sobre los que se actúa, no están dados sino que son construidos y definidos de forma interesada por sujetos políticos y sociales (Tamayo Sáez 1997).

En el abordaje de las políticas de formación laboral para jóvenes, una preocupación constante fue dilucidar las dinámicas entre los períodos y procesos que abarca el recorte temporal del estudio, es decir, la búsqueda de elementos de continuidad y los elementos que manifiestan la reconfiguración de las agendas político-gubernamentales.

Las formas residuales y emergentes en torno a los procesos culturales que utiliza Raymond Williams (2009), se configuraron en definiciones valiosas para abordar las implicaciones de los mismos en los procesos históricos. El autor sostiene que una cultura está compuesta de una serie de relaciones entre formas dominantes, residuales y emergentes, como entidades no transparentes y no bien definidas sino entremezcladas y solapadas. Enfatiza el carácter desigual y dinámico de las mismas en cualquier momento y contexto dado.

Las formas dominantes de la cultura como parte de un proceso hegemónico son definiciones prevalecientes de una ideología y de concepciones de mundo que se configuran como rasgos activos y modificables:

*La realidad de toda hegemonía en su difundido sentido político y cultural, es que, por definición siempre es dominante, jamás los es de un modo total o exclusivo”*  
(Williams 2009:135).

En cuanto a los elementos residuales de la cultura, el autor sostiene que es posible admitir la existencia de significados y valores remanentes de formaciones o instituciones sociales anteriores, no necesariamente como expresiones de la cultura dominante e incluso a veces presentándose en clara oposición a ésta.

*Por ‘residual’ quiero definir algo diferente a lo ‘arcaico’ (...). Lo residual, por definición, ha sido formado efectivamente en el pasado, pero todavía se halla en actividad dentro del proceso cultural; no sólo -y a menudo ni eso- como un elemento del pasado sino como un elemento del presente. Por lo tanto ciertas experiencias, significados y valores que no pueden ser expresados o sustancialmente verificados en términos de la cultura dominante, son, no obstante, vividos o practicados sobre la base un remanente -cultural tanto como social- de la alguna formación o institución social y cultural anterior.*  
(Williams 2009:144).

Cada proceso histórico-político, permite visualizar determinados ejes discursivos y estrategias en la implementación de políticas que son producto de sedimentaciones y fragmentos de múltiples prácticas y discursos, un “proceso de recontextualización y recreación” (Ball 2002).

Entre los hallazgos del estudio, un eje que se mantiene y se presenta como “residual” de los 90, aún con las redefiniciones teóricas que realizaron los marcos elaborados por organismos internacionales como la OIT, es la orientación de los programas hacia la formación de jóvenes para la empleabilidad y la certificación de competencias. Dos argumentos que se usaron en el contexto de auge del neoliberalismo para depositar la responsabilidad de las dificultades laborales en los propios desocupados, reforzando las posiciones meritocráticas que actúan desconociendo diferencias de origen, de acceso a trayectorias educativas de diferente calidad y que posicionan también diferencialmente a las personas en relación al mercado de trabajo.



No obstante, se advierte un giro del sentido en que se utiliza la noción de empleabilidad en el Programa Jóvenes, estando vinculada discursivamente con “*la educación, la formación y los procesos de apoyo a la inserción en empleos de calidad*” (Res.497/2008). Esto responde a una visión más amplia que la referencia específica sobre la formación para un puesto de trabajo, intentando avanzar en la relación de la educación básica obligatoria con la adquisición de ciertos conocimientos transversales para el mundo del trabajo.

El discurso oficial y la letra de la normativa laboral del período posconvertibilidad, se dirigió a la *restauración de derechos* y a la creación de oportunidades hacia sectores subalternos. Esta orientación parte de un marco político más amplio que enfatiza el concepto de *trabajo decente* vinculado al de *inclusión social*, al de *integración e integralidad de la política pública*,<sup>3</sup> frente a la necesidad de construir gobernabilidad a través fortalecimiento de las instituciones estatales del trabajo.

Los trayectos formativos que ofrece el programa son considerados, desde las definiciones de la política pública y desde la percepción de los jóvenes, como alternativas importantes para modificar los itinerarios laborales en el empleo precario y los recorridos educativos inconclusos. Desde el estudio realizado, un supuesto generalizado que subyace en la letra de los programas de empleo y en muchos de los sentidos construidos por los sujetos participantes de ellas, es que la falta de empleabilidad y de capital humano (formación, capacitación, educación) es la principal causa de los “fracasos” en las trayectorias laborales en el acceso al “trabajo decente”.

En cuanto a la categoría “emergente”, Williams (2009) manifiesta que se trata de elementos que muestran un nuevo modo de pensar o enfoque y suelen resultar potentes y diferenciadores:

*Por emergentes quiero significar en primer término, los nuevos significados y valores, las nuevas prácticas, nuevas relaciones y tipos de relaciones que se crean continuamente. Sin embargo, resulta excepcionalmente difícil distinguir entre los elementos que constituyen efectivamente una nueva fase de la cultura dominante (...) en este sentido emergente antes que simplemente nuevo.*  
(Williams 2009:145-146).

En el caso analizado, el Programa Jóvenes asume discursivamente la relación pendiente y necesaria entre finalización de la educación básica obligatoria y la formación para el trabajo, una articulación que no está presente en los programas de empleo para jóvenes en los 90. Éste se convierte en un eje diferencial “emergente”, no sólo por cómo discursivamente se plantea la política pública de empleo en los marcos normativos sino en las modalidades

institucionales de implementación territorial que propone. Los “acuerdos territoriales”, por ejemplo,<sup>6</sup> introducen un elemento potente para promover acciones articuladas en torno la problemática específica de promoción del empleo en el territorio, en el espacio local.

En esta línea, la nueva institucionalidad estatal, los instrumentos de colaboración generados en las normativas, el diálogo social planteado con empresas y organizaciones de la sociedad civil, y la estrategia de territorialidad de la política de empleo generados en los gobiernos de la posconvertibilidad, se comprenden en estrecha relación con los conceptos de gubernamentalidad y gobernanza desarrollados en la segunda sección del presente escrito.

Como intervención gubernamental, se agrandó el Estado en sus tres dimensiones en cuanto al número de agentes, pasó a disponer de mayores recursos tributarios, extra-presupuestarios, fortaleciendo su capacidad de intervención para regular el mercado y aumentar el gasto público destinado a financiar nuevas políticas sociales (Neffa 2012).

Las acciones gubernamentales en la posconvertibilidad, se dieron en esquemas institucionales diferentes de los existentes en décadas anteriores, principalmente en lo referente al lugar asignado al Estado en relación con el trabajo. Se edificó una estructura organizativa del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), sostenida desde tres órganos fundamentales: la Secretaría de Empleo, la Secretaría de Trabajo y la Secretaría de Seguridad Social. Dentro de la Secretaría de Empleo puntualmente, la Subsecretaría de Políticas de Empleo y Formación Profesional y la Subsecretaría de Promoción del Sector Social de la Economía. Desde estos espacios se desarrollaron todas las iniciativas, proyectos y programas relacionados a las acciones de formación laboral, de orientación profesional, de coordinación de servicios de empleo y de promoción del empleo.

De modo particular, para implementar las acciones en materia de empleo y formación laboral, se crearon las Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral (GECAL), dependientes de la Secretaría de Empleo, las cuales funcionan en las provincias y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.<sup>7</sup> En el nivel local funcionan las Oficinas de Empleo Municipales (creadas por Resolución 176/05), las cuales conforman la Red de Servicios de Empleo. Este entramado institucional es el resultado de un proceso de reestructuración del Ministerio de Trabajo, que buscó dar mayor peso a las acciones dirigidas a la promoción del empleo dentro de un nuevo esquema organizativo ante la necesidad de mejorar las capacidades de gestión y “coordinación multi-nivel y multi-sector” en torno al diálogo social (Madoery 2011). Estos mecanismos implementados (entre otros), dan cuenta de una *estrategia de penetración* de la gestión del gobierno nacional en los territorios, orientados a redefinir y controlar la vinculación del Estado y las instituciones que se ocupan de los problemas del trabajo en los espacios locales.

Por un lado, la *integralidad* de la política de empleo, era una temática que se presentaba como una “deuda” en relación con los programas desarrollados en la década del 90, era visualizada como la causa de muchas falencias operativas, de las dificultades de sostenimiento en el tiempo y de la armonización local de políticas emanadas de diferentes áreas del gobierno central, de los inconvenientes para sistematizar y ordenar acciones, entre otras cuestiones. Por otro lado, la *estrategia de territorialidad*, fue propuesta como un camino para reconstruir las bases sociales de una “nueva política” (Madoery 2011), como un modo de superar la fragmentación y la superposición de la política de empleo y sus “efectos modestos” hacia fines de los 90, que se caracterizó por la creación de programas de capacitación laboral “de una sola vez”, fragmentados, pragmáticos, con escasas articulaciones con la formación profesional regular, con la educación básica obligatoria y con las políticas integrales de desarrollo e integración social (Bowman 2017).

Específicamente para sostener la complejidad del Programa Jóvenes, se propuso la presencia de variadas voces y sujetos sociales en la definición de las demandas y propuestas de formación y capacitación, a diferencia de la década del 90, donde los que definieron las principales líneas formativas fueron los empresarios en estrecha relación con la demanda del mercado internacional. No obstante, entre las “voces” convocadas, se encuentran los organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la OIT, entre otros, que intervienen como “elementos residuales” manteniéndose desde los años 90 como sostén vital del engranaje y financiamiento de las políticas públicas en nuestro país, imponiendo condiciones a su diseño e implementación.

Según Vigil (2013), durante la década del 2000, los programas desarrollados alentaron las alianzas inter-empresarias e interinstitucionales a nivel local que se difundieron como “nuevo regionalismo” y se aplicaron en casi toda América Latina y Argentina. Según el autor, el concepto de gobernanza fue utilizado para explicar el modo más democrático e inclusivo en que el Estado articula intereses, herramientas y recursos con los actores de la sociedad civil, en ocasiones relegando la manera en que la dimensión nacional o supranacional se hace presente en la definición de las dinámicas regionales en los territorios locales.

En relación a la complejidad esbozada, la investigación tuvo entre sus objetivos centrales evitar toda lectura determinista; advertir las relaciones de fuerzas, las prácticas discursivas y no discursivas, las acciones y los compromisos asumidos por los diferentes niveles de concreción estatal, los sectores sociales, agencias y agentes intervinientes en cada uno de ellos; destejer cuánto de formativo tuvo este dispositivo creado para el acceso al trabajo decente y qué mediaciones intervinieron en la ampliación de oportunidades efectivas destinadas a jóvenes insertos en contextos de desigualdad social.

## 5. Notas conclusivas

Este trabajo presentó la potencialidad de cuatro categorías teóricas de Raymond Williams para analizar la complejidad de los procesos de implementación de las políticas educativas y de empleo. Entendemos que en esos procesos se juegan luchas en las que se disputan proyectos políticos con la intencionalidad de regular el orden social proponiendo diferentes institucionalidades sociales.

Para introducir el objeto del escrito fue necesario abordar teóricamente las definiciones en torno a las políticas públicas, a la gubernamentalidad, a la gobernanza y establecer precisiones sobre las políticas educativas y las políticas de empleo como políticas públicas.

El interjuego de estas conceptualizaciones permitió avanzar sobre la comprensión de las políticas públicas como parte de *procesos hegemónicos* desde la perspectiva de Williams. Desde esta categoría, son tan importantes las definiciones desde las esferas del Estado y de las intervenciones gubernamentales como los sentidos y las prácticas que desarrollan los sujetos en múltiples negociaciones. En tal sentido, las investigaciones presentadas focalizaron el análisis de los procesos de implementación en relación con las dinámicas que le imprimen las prácticas de los sujetos a las formulaciones político-normativas.

En ambos estudios, se partió de considerar que las relaciones entre lo económico, lo político y lo social se dan en procesos de negociación y pugnas. Esto es central para superar el planteo en que estas dimensiones son pensadas sólo en términos técnicos. El abordaje de la *hegemonía* en términos de procesos, permite prestar atención al curso de las luchas y disputas en la construcción de sistemas de dominación. Esta perspectiva abre caminos metodológicos para analizar la política educativa y la política de empleo en la configuración de prácticas sociales y nuevas subjetividades.

En el caso de la CREAR, se ponen en evidencia los procesos de socialización que provocan las políticas en la construcción de subjetividades de los sectores más excluidos de la sociedad. Estos procesos regulan múltiples prácticas orientadas a generar un cambio en el orden simbólico con una nueva concepción del mundo. En la definición de *pueblo, conciencia y cambio social* se disputan los sentidos filosóficos, políticos y pedagógicos que funcionan como dispositivos ordenadores de las prácticas sociales.

Las *estructuras de sentimientos* representan una construcción analítica potente ya que en ellas convergen las articulaciones entre el patrón de acumulación, los sistemas de dominación, los procesos hegemónicos, las instituciones y los sujetos. Esta categoría nos permitió articular las dimensiones de lo social y las formas de apropiación por parte de los sujetos de los signos de época, particularmente cómo se producen en la participación de experiencias educativas (qué es lo que los sujetos interpretan que ocurre y cómo

orientan sus acciones de acuerdo a ellas). La CREAR en ese sentido, permitió construir una identificación de los sujetos (tanto los alfabetizandos como los coordinadores) con el proyecto político y con su potencialidad para generar nuevos vínculos sociales.

En el caso del Programa Jóvenes, las categorías *residual* y *emergente* ayudan a desentrañar la complejidad de las políticas desde donde se amalgaman elementos de proyectos políticos diferentes –y aún contradictorios– que se traducen de modo diverso en un mosaico de sentidos sociales superpuestos en los contextos locales. Éstos son constituyentes de subjetividades en el proceso hegemónico porque construyen formas de identificación de los sujetos con determinados conceptos, ideales y universos de referencia dominantes: empleabilidad, competencias, trabajo decente, inclusión social, entre otros.

De modo específico, la concepción de *lo residual* interpela la idea de “ruptura” en los procesos políticos y acciones gubernamentales, para pasar a pensar las políticas y programas en un *continuum* de lógicas que se entrecruzan y se superponen con formas novedosas y diferentes, en una dinámica cambiante.

Comprender la residualidad en las concepciones de base, en los supuestos y en las orientaciones de las políticas públicas, requiere asumir ciertos recaudos en el análisis de las lógicas político-institucionales. Resulta necesario trascender la dimensión declamativa y retórica de los gobiernos y las normativas que plantean cambios sustantivos y quiebres entre proyectos y propuestas estatales en distintas gestiones gubernamentales y períodos. En este sentido, el análisis sobre las políticas públicas implica entender esta problemática como un campo donde confluyen un conjunto de relaciones sociales y prácticas dinámicas de diversa naturaleza que se superponen, se entremezclan y conviven provisoriamente.

Desde las categorías analizadas de Raymond Williams, se abren interrogantes para visibilizar y poner en cuestión las perspectivas ideológicas y el modo de intervención gubernamental que se teje en los procesos de implementación: ¿Cuáles elementos de las políticas son efectivamente novedosos y cuáles son resignificaciones y/o continuidades de otras políticas y gobiernos? ¿Cuáles son los elementos dominantes y que prácticas instalan en las dinámicas sociales? ¿De qué manera los elementos residuales y emergentes construyen sentidos sociales y subjetividades en los sujetos destinatarios de las políticas? ¿Cómo se conjugan estos elementos en diferentes planos de la institucionalidad social?

En suma, los sentidos sociales construidos son resultantes de la experiencia del proceso hegemónico, de los elementos dominantes y de los elementos residuales y emergentes que se expresan en un dispositivo o programa, en un período determinado, como expresión de la totalidad social.

En ese marco de reflexión, las categorías de gubernamentalidad y gobernanza aportan dinamismo a los procesos hegemónicos contribuyendo al análisis de los modos en que los gobiernos administran y direccionan los asuntos públicos en vinculación a otros organismos, sectores y sujetos entre mecanismos diferentes de poder, en distintos niveles y en variadas estructuras de concreción de las políticas públicas.

<sup>1</sup> Organización Internacional del Trabajo (OIT). Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (CINTERFOR).

<sup>2</sup> CREAM fue una propuesta educativa de su gobierno aunque se implementó fundamentalmente a partir de septiembre 1973, ya con Perón presidente. Se desarrolló durante el ejercicio en el Ministerio de Educación del Dr. Jorge Taiana.

<sup>3</sup> Devés Valdés (2008) sostiene que el “desarrollo” entra en la agenda de discusiones en la década del 40, pero es desde la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en los años 50, que se va a articular en un proyecto económico-político que plantea un modelo de desarrollo basado en el esquema de los países desarrollados o centrales que se conoce como “desarrollismo”. Los países de esta manera se ubican en una relación centro / periferia.

<sup>4</sup> El cuestionamiento al modelo de desarrollo de la Comisión Económica de la ONU para América Latina y el Caribe (CEPAL) abona la configuración de la teoría de la dependencia: “la teoría de la dependencia es una teoría del imperialismo desde los países dependientes” (Devés Valdés 2008:140) y surge fundamentalmente en los ámbitos académicos.

<sup>5</sup> El trabajo *decente* es caracterizado por la OIT como un “trabajo de calidad y cantidad”, cualidad que viene en reemplazo de su carácter estrictamente productivo y bien remunerado.

<sup>6</sup> Estrategias impulsadas por actores locales, con apoyo del Ministerio de Trabajo y otras áreas del Estado, para dar respuesta a los problemas de empleo y a las necesidades de calificación de las personas, en el marco de los procesos y oportunidades en un territorio. Estos acuerdos comprenden, fundamentalmente, la ejecución de propuestas territoriales destinadas al desarrollo de las economías locales y, a partir de éstas, la puesta en marcha de Oficinas Municipales de Empleo que dan forma a la Red Nacional de Oficinas de Empleo.

<sup>7</sup> Las GECAL concentran y canalizan la oferta de programas de empleo y capacitación laboral implementados desde el MTEySS.

## Referencias bibliográficas

**Abatte, J.P** (2007) “Hegemonía, reformas y discurso educativo en la provincia de Córdoba (1984-1999)”. *Tesis de Doctorado*. FLACSO.

**Achilli, E.** (1998) “Vivir en la pobreza Urbana. El derecho a una interculturalidad no excluyente”. Presentación en el panel “Las problemáticas de la educación Hoy”. II Congreso Nacional de Psicopedagogía y Aprendizaje. Fundación EPPEC. Buenos Aires.

**Aguilar Villanueva, L.** (2003) *La hechura de las políticas públicas*. Ciudad de México: Porrúa.

**Aguilar Villanueva, L.** (2013) *Gobernanza y gestión pública*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 5a edición.

**Ansaldi, W. y Giordano, V** (2012) “América Latina: La construcción del orden”. Buenos Aires: Ariel, Tomo I.

**Ball, S.** (2002) “Grandes políticas, un mundo pequeño. Introducción a una perspectiva internacional en las políticas educativas”. En Narodowski, M. (comp.) *Nuevas tendencias en políticas educativas: estado, mercado y escuela*. Buenos Aires: Granica:103-128.

**Bowman, M.A** (2015) *La formación laboral y la educación básica en jóvenes de baja escolaridad*. Tesis doctoral. Facultad de Filosofía y Humanidades. Universidad Nacional de Córdoba.

**Bowman, M.A** (2017) “Educación y trabajo: tramas y derroteros de jóvenes en los dispositivos de un programa de empleo”. Ponencia presentada en el 13° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, *El trabajo en conflicto. Dinámicas y expresiones en el contexto actual*. Asociación de Estudios del Trabajo. Buenos Aires. 2, 3 y 4 de agosto.

**Carné, M.** (2013) “Gobernabilidad y gubernamentalidad. ¿Líneas secantes?” *Revista Astrolabio* 10:315-340.

**Devés Valdés, E.** (2008) *El pensamiento Latinoamericano en el siglo XX. Tomo II: desde la CEPAL al neoliberalismo (1950-1990)*. Buenos Aires: Biblos.

**Foucault, M.** (2006) *Seguridad, territorio y población: curso en el Collège de France 1977-1978*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

**Fressynet, J.** (2005) “La estrategia europea para el empleo: un compromiso inestable”. Seminario Internacional “Empleo, desempleo y políticas de empleo en el Mercosur y en la Unión Europea”. MTEySS-CEIL-PIETTE CONICET, Buenos Aires, 18-20 de agosto de 2004.



**Fressynet, J.** (2006) “Políticas de empleo: algunas enseñanzas de la experiencia”. Documentos para seminarios N° 10. CEIL-PIETTE-CONICET. Buenos Aires, 4 al 8 de septiembre de 2006.

**Lahera, E.** (2004) *Política y políticas públicas*. Santiago de Chile: CEPAL, Serie Políticas Sociales N°95.

**Miranda Camacho, G.** (2006) “Gramsci y el proceso hegemónico educativo”. *Revista Electrónica Educare*, vol. IX, núm. 2, 2006, pp. 13-39 Descargado de <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/EDUCARE/article/view/1286>

**Monza, A.** (2003) *Los dilemas de la política de empleo en la coyuntura argentina actual*. Buenos Aires: Fundación OSDE / CIEPP.

**Levy, E.** (2010) “Educación, trabajo y políticas sociales en Argentina”. En Castorina, J. y Orce, V. (coord.) *Diálogos y reflexiones en investigación: contribuciones al campo educativo*. Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

**Madoery, O.** (2011) *Más y mejor trabajo para todos. Del programas jefes de hogar al programa jóvenes. Políticas activas de empleo, Argentina 2003-2010. Sistematización y análisis integrado*. Programa CEA-OIT. Buenos Aires. Informe de proyecto.

**Neffa J.** (2012) “La evolución de la relación salarial durante la post-convertibilidad (2002-2010)”. En IV Congreso Anual de la Asociación de Economía para el Desarrollo de la Argentina. Buenos Aires: Asociación de Economía del Desarrollo de la Argentina. Buenos Aires: UMET.

**OIT/CINTERFOR** (2001) *Formación para el Trabajo Decente*. Montevideo.

**Oszlak, O.** (1997) “Estado y Sociedad. ¿Nuevas reglas del juego?” En *Reforma y Democracia* 9:3-27

**Rockwell, E. y Ezpeleta, J.** (1983) “La relación estado-clases subalternas en la escuela”. *Cuadernos Políticos* 37:70-80.

**Rockwell, E.** (1995) *La escuela cotidiana*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

**Roseberry, W.** (2007) “Hegemonía y el lenguaje de la controversia”. En María L. Lagos y Pamela Calla (comps.), *Antropología del Estado: Dominación y prácticas contestatarias en América Latina*. La Paz: PNUD, Cuaderno de Futuro N° 23:117-139.

**Tamayo Sáez, M.** (1997) “El análisis de las políticas públicas”. En Bañon R. y Carrillo E. (comps.) *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza Editorial: 281-313.

**Tosolini, M.** (2018) *No era solo una campaña de alfabetización. Las huellas de la CREAM en Córdoba*. Colección Tesis. Centro de Estudios Avanzados FCS. UNC. Link: <https://rdu.unc.edu.ar/handle/11086/11116>

**Varesi, G.** (2010) “La Argentina posconvertibilidad: modelo de acumulación. *Revista latinoamericana de Economía*” Vol. 41 N°161:141-152.

**Vigil, J.** (2013) “Gobernanza y gubernamentalidad: el poder en la construcción de los espacios regionales. El caso argentino”. *Revista Desarrollo Regional em Debate*, 3(1), 52-78.

**Williams, R.** (2009) *“Marxismo y literatura”*. Buenos Aires: Editorial Las Cuarenta.

**Cómo citar este artículo:**

**Bowman, María Alejandra y Mariana Tosolini** (2019) “Los aportes de Raymond Williams al estudio de los procesos de implementación de políticas públicas de educación y empleo”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 9 N°18: 459-484