

Protección social y formación para el trabajo de jóvenes en la Argentina reciente.

Entramados, alcances y tensiones

Claudia Jacinto (coordinadora)



CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIALES

Protección social y formación para el trabajo de jóvenes en la Argentina reciente

Entramados, alcances y tensiones

Claudia Jacinto (coordinadora)

Colección: **Libros del IDES**

Coordinadoras: Silvina Merenson y Lorena Poblete

Protección social y formación para el trabajo de jóvenes en la Argentina reciente : entramados, alcances y tensiones / Claudia Jacinto ... [et al.] ; compilado por Claudia Jacinto. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Instituto de Desarrollo Económico y Social, 2016.

Libro digital, DOCX - (Libros del Ides)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-23365-4-7

I. Políticas Públicas. 2. Juventud. 3. Campo del Trabajo Juvenil. I. Jacinto, Claudia II. Jacinto, Claudia, comp.

CDD. 320.6



Los capítulos incluidos en este libro fueron sometidos a evaluación externa.

Libros del IDES

**Protección social y formación para el trabajo
de jóvenes en la Argentina reciente**

Entramados, alcances y tensiones

Claudia Jacinto (coordinadora)

Pablo Barbetti

Alejandro Burgos

Delfina Garino

Ada Cora Freytes Frey

Verónica Millenaar

José Antonio Pozzer

Eugenia Roberti

Mariana Lucía Sosa



PROGRAMA DE ESTUDIOS SOBRE
JUVENTUD, EDUCACIÓN Y TRABAJO



CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIALES

Indice

- 1** Introducción
Claudia Jacinto (CIS-CONICET/IDES)
- 3** De los derechos a las garantías en las transiciones de los jóvenes al empleo.
Alcances y límites de las tramas entre educación secundaria, formación para el trabajo y
protección social.
Claudia Jacinto (CIS-CONICET/IDES)
- 25** Educación técnica e inserción laboral en Argentina.
Ventajas y limitaciones del título técnico.
Mariana Lucía Sosa (CIS-CONICET/IDES, IDAES-UNSAM)
- 40** Educación secundaria y formación para el trabajo: ¿una articulación resuelta?
Reflexiones a partir de una experiencia escolar en Neuquén.
Delfina Garino (FACE-UNComahue)
- 59** Contribuciones y límites en la ampliación del derecho a la educación en las políticas sociales.
El Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios para Jóvenes y Adultos en Don
Torcuato.
Alejandro Burgos (CIS-CONICET/IDES)
- 84** Procesos históricos y lógicas territoriales en la Formación Profesional.
Reflexiones a partir del CFP no. 403 de La Matanza.
Verónica Millenaar (CIS-CONICET/IDES)
- 101** El Plan Nacional de Calificación para los Trabajadores de la Industria de la Construcción:
tramas locales que median su implementación en el Municipio de Avellaneda.
Ada Cora Freytes Frey (UNAJ/UNDAV)
- 124** El revés de la trama en los dispositivos de apoyo a la inserción laboral juvenil.
Un análisis del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo.
Eugenia Roberti (CIS-CONICET/IDES, FaHCE-UNLP)
- 141** Programas de autoempleo y de promoción de micro-emprendimientos para jóvenes.
El caso del Programa de Promoción del Empleo Independiente en la Provincia del Chaco.
Pablo Barbetti (UNNE)
- 161** Alcances y limitaciones de los Entrenamientos para el Trabajo como dispositivo de formación e
inserción en el empleo. Un estudio de caso en Resistencia, Chaco.
José Pozzer (UNNE-CONICET)
- 185** Autores
- 188** Listado de abreviaciones

Introducción

Claudia Jacinto

Este libro presenta y discute algunos resultados de investigación sobre políticas de “formación para el trabajo” de jóvenes en sus vinculaciones con el paradigma de la protección social. Se centra en examinar esencialmente sus interrelaciones, sus alcances, logros, y tensiones en el periodo 2003-2015. Se define la formación para el trabajo en un sentido amplio que incluye la educación secundaria común y técnica, la formación profesional y las políticas de empleo de jóvenes. Es decir, se realiza una mirada conjunta sobre los dispositivos que inciden sobre las primeras transiciones entre educación y trabajo en los jóvenes.¹

Los artículos recorren desde el análisis macro de las políticas nacionales orientadas a intervenir sobre las transiciones educación-trabajo en los jóvenes hasta distintos dispositivos específicos. Tanto en el análisis de las políticas como en los casos de los dispositivos, se abordan tres de los ejes argumentales que los sostuvieron: protección social, enfoque de derechos y empleabilidad de los jóvenes.

En el análisis macro de las políticas, reconstruimos las interrelaciones entre ellas, sus potenciamientos, y también sobre sus tensiones y contradicciones tanto a nivel conceptual como de diseño e implementación de las mediaciones para llegar a las instituciones y/o territorios locales.

En el análisis de casos, en algunos nos centramos en las instituciones y sus tramas locales, y en otros, tomamos programas nacionales de mayor envergadura, y analizamos sus implementaciones en un territorio dado. En los distintos niveles, se muestra el carácter complejo de los procesos de implementación de políticas y programas a nivel territorial y/o institucional con los intereses y contradicciones entre los actores en juego. Al mismo tiempo, se echa luz sobre algunas innovaciones a nivel micro para las que las políticas no han dado respuestas suficientes.

¹ La investigación realiza ese recorte sobre las políticas de educación, formación y empleo. Es obvio que la educación superior, y la educación permanente así como programas de validación de competencias, etc. también forman parte de la “formación para el trabajo”, pero no son tratadas en esta publicación.

Todos los capítulos adoptan esquemas similares de estructuración y análisis, por dos razones esencialmente: forman parte de modos de abordaje compartidos e iniciativas comunes para contribuir a la temática; y facilitan la lectura sumativa y comprensión de las diferentes partes de un todo, que son las políticas (o partes de las políticas) que pretenden apoyar las transiciones educación-trabajo en los jóvenes.

El libro es producto de un trabajo “entramado” entre distintos grupos de investigación que venimos armando interrelaciones y discusiones enriquecedoras desde hace largo tiempo. Así, desde el Programa Juventud, Educación y Trabajo (PREJET) del Centro de Investigaciones Sociales (CIS-IDES/CONICET), los artículos se basan en una investigación sobre *“Tramas de relación entre políticas y dispositivos de formación para el trabajo de jóvenes”*, que forma parte del Proyecto 0091-2012 de la Agencia Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas. Entre los autores que forman parte del equipo PREJET, con sede en el CIS-IDES/CONICET, se encuentran Alejandro Burgos, Eugenia Roberti, Mariana Sosa, Verónica Millenaar y Claudia Jacinto. Otros autores que forman parte de PREJET, como Delfina Garino y José Pozzer tienen sede en las Universidades Nacionales del Comahue y del Nordeste (UNNE), respectivamente. Por otra parte, se recogen algunos de los productos del proyecto que compartimos con la Universidad Nacional de Avellaneda *“Las tramas institucionales en los procesos de inserción laboral de jóvenes en el sector de la construcción de Avellaneda”*, co-dirigido por Claudia Jacinto y Ada Cora Freytes Frey. Asimismo, participa Pablo Barbetti de la UNNE, con quien venimos compartiendo espacios de intercambio desde muchos años atrás.

De los derechos a las garantías en las transiciones de los jóvenes al empleo

Alcances y límites de las tramas entre educación secundaria, formación para el trabajo y protección social

Claudia Jacinto

Introducción

Este capítulo presenta una mirada macro sobre la articulación de las políticas y programas, poniendo particularmente el foco en uno de los aspectos centrales del paradigma de la protección social: el de interrelaciones y entramados entre distintas políticas y/o componentes de las políticas de educación, formación y empleo de jóvenes (PEFE) orientadas a apoyar las transiciones entre educación y trabajo.

Un largo debate académico y político se instaló en los países centrales –desde por lo menos los ‘80– acerca de la manera en que los Estados hacen frente (o deben hacer frente) a lo que se conoce como *la nueva cuestión social*, producto del fin del modelo de acumulación basado en el pleno empleo y el Estado de bienestar. El crecimiento del desempleo y la precariedad estableció nuevas desigualdades entre los trabajadores ya que buena parte de la ciudadanía social había estado vinculada a la condición de trabajador en la posguerra. A estas desigualdades se sumaron otras: desigualdades entre generaciones, entre géneros, entre territorios, entre razas y etnias, etc. (Paugam, 2011). La pregunta por cómo asistir/proteger/operar sobre las múltiples desigualdades y sus nuevas formas ha sido el centro del debate sobre *la nueva cuestión social* y los relativos a los enfoques vinculados a los modelos que habían tomado anteriormente los Estados de Bienestar (Esping Andersen, 1993).

En los países latinoamericanos, a las desigualdades de larga data se sumaron décadas de bajo crecimiento económico y social, y de políticas neo-liberales que resultaron en la gran crisis de fin de siglo. En los años 2000, con una coyuntura particular de crecimiento económico y la llegada al poder de gobiernos que impulsaron políticas redistributivas, uno de los abordajes conceptuales que cobró fuerza fue el de *protección social integral*

que se opuso discursivamente a las políticas contra la pobreza basadas en la focalización características de los '90, consideradas estigmatizantes y responsabilizantes de la pobreza a los propios sujetos.

El concepto de protección social adoptado conllevó algunas orientaciones importantes en vista a la integralidad de las políticas públicas, recolocando al Estado en una responsabilidad principal para la configuración del enfoque. Si bien el Estado se orientó a atender necesidades particulares de determinados grupos de población, se planteó como disponible para el conjunto de la ciudadanía. Es decir, sus acciones no solo estaban dirigidas a la población en situación de pobreza, sino también orientadas a la protección de los grupos vulnerables, e incluso a los sectores medios.

Apoyados por organismos de Naciones Unidas, en particular la Organización Mundial de la Salud, la Organización Internacional del Trabajo y por la CEPAL, algunos países de América Latina se propusieron un camino para establecer garantías sociales básicas, no solo mediante transferencias condicionadas sino también a través de pensiones sociales y la extensión de la protección en salud.

En el marco de la re-discusión de los modelos de desarrollo y de una coyuntura internacional favorable para los productos exportables, la perspectiva de la protección social apuntó especialmente a la coordinación de acciones sectoriales en el ámbito nacional, local e inter-institucional (Cecchini y Martínez, 2011), con el objeto de garantizar niveles mínimos de vida para toda la población. Objetivo y a su vez desafío, integrar las distintas iniciativas en sistemas de protección social, resultó en un proceso multi-actoral complejo, con avances, tensiones y obstáculos.

En Argentina, el concepto de protección social ofició conceptual y discursivamente como base y paraguas para proveer nuevos formatos de articulación entre políticas sectoriales basadas en el enfoque de los derechos y el desarrollo humano. Este enfoque se define frecuentemente contrastándolo con un enfoque que se basa en *necesidades de los individuos*. Ambos tienen como objetivo contribuir a la supervivencia de las personas y al desarrollo pleno de su potencial. Si bien buscan identificar un rango de asistencia y acción necesarios para lograr ese objetivo, se diferencian en sus fundamentos. El enfoque de derechos plantea un rol activo en los propios sujetos. Los poseedores de derechos tienen el poder de *exigir* sus derechos. Este enfoque agrega obligaciones morales y legales además de responsabilidades en la sociedad y sus instituciones, y en los propios sujetos (Save the children, 2002). Los principios que rigen este enfoque plantean su indivisibilidad, interrelación e integralidad (Faur, 2016). En este marco, el diseño de políticas articuladas en el espacio local aparece como la herramienta para potenciar el desarrollo de un enfoque de derecho a nivel de la institucionalidad local y de los actores de la sociedad civil (Oyarzún, Dávila y otros, 2012).

Desde el punto de vista de las políticas nacionales, la Asignación Universal por Hijo constituyó –desde diciembre de 2009– la base de un sistema de protección social en construcción, gracias a su magnitud en términos presupuestarios, el alcance de la cobertura poblacional y de potencialidades de coordinación sobre la base de la gestión de los requisitos educativos y sanitarios para la adquisición de los beneficios (CIPPEC, 2010). Además, representó un cambio conceptual como política social ya que buscó equiparar los derechos de los hijos de los trabajadores informales con los formales (Arroyo, 2016).

Con este trasfondo, este artículo se pregunta cómo estos enfoques han sido abordados desde las políticas de la educación, la formación y la inserción laboral de los jóvenes, poniendo particular foco en sus interrelaciones. Sobre la base de estos lineamientos generales, algunos interrogantes que se irán examinando a lo largo de este capítulo (y de otros incluidos en este volumen), se imponen. En relación con la implementación a nivel macro, ¿cómo se plantearon las interrelaciones y qué alcance tuvieron? ¿Las prestaciones y estrategias llevadas a cabo aseguraron interrelación e integralidad de los derechos? Asimismo, en relación específicamente a los jóvenes surgen como interrogantes: en relación a la formulación conceptual, ¿qué distancias, tensiones y contradicciones hubo entre las diferentes políticas sectoriales que enfocaron educación y trabajo de jóvenes? ¿En qué medida el mercado de empleo creó las oportunidades necesarias para mejorar los tránsitos entre educación, formación y trabajo en los jóvenes apoyado por las intervenciones realizadas desde las políticas inter-sectoriales? Algunas respuestas a estos interrogantes serán planteadas en los puntos que siguen, a partir del análisis documental y de 50 entrevistas realizadas a responsables de políticas y programas de educación, formación y empleo de jóvenes, en particular entre 2008 y 2014.

Las políticas de educación, formación y empleo en el enfoque de la protección social

Como primera aproximación, se destacarán rasgos generales acerca de las interrelaciones planteadas, especialmente las intersectoriales. Estas últimas implicaron básicamente la articulación de dispositivos de ingresos básicos y/o subsidios relacionados con distintas políticas sectoriales, con el objeto de confluir en los mismos colectivos que de este modo disminuyen su riesgo de *desafiliación*, en términos de Castel (1995). Por ejemplo, programas de becas o asignación universal por hijo implicaron contraprestaciones con vistas a garantizar derechos básicos como la asistencia escolar hasta la finalización de la secundaria y los controles sanitarios de los niños y jóvenes.

Respecto de las políticas PEFE, distinguimos algunas características en términos de su complementariedad-interrelaciones. En primer lugar, la inclusión en los programas de empleo activo de contrapartidas netamente educativas, como la asistencia a la educación

de jóvenes y adultos (EDJA) en sus modalidades institucionales y/o en programas alternativos como el Fines. Este aspecto representa una ruptura sustantiva con los antecedentes en el campo de las políticas activas de empleo en nuestro país, donde anteriormente las contrapartidas se concentraban en cursos de capacitación, apoyo a micro-emprendimientos, y en menor medida, intermediación.

En segundo lugar, otra dimensión que manifiesta un viraje respecto a la intersectorialidad en el campo se refiere a que, mientras que en los '90 se había adoptado un enfoque *demand driven* en la formación laboral asociado al desarrollo de una oferta privada de capacitación, en los años 2000 se asumió el *apoyo y fortalecimiento a la institucionalidad permanente* que brinda las prestaciones de formación, por ejemplo, centros de formación profesional¹ e instituciones de educación de jóvenes y adultos.

En tercer lugar, se tendió a establecer un *diálogo social ampliado*, con la participación no solo de los tradicionales actores tripartitos del diálogo social (Estado, sindicatos, mundo empresarial), sino también de otros actores, desde organismos públicos descentralizados (oficinas de empleo) hasta los municipios, abarcando también las organizaciones de la sociedad civil y la cooperación internacional, intentando contribuir a una construcción colectiva de lo público, a partir de nuevas formas de gobernanza. Es de destacar la presencia de articulaciones fuertes con organizaciones de la sociedad civil (tanto de base como las de carácter técnico), a través de mecanismos de gestión asociada público-privada de los dispositivos PEFE (al menos de algunos de ellos). El Estado apoyó proyectos de capacitación y/o educación desarrollados por movimientos sociales y/o incorporó dentro de las políticas públicas estrategias desarrolladas previamente con éxito por las organizaciones de la sociedad civil de carácter técnico.

En cuarto lugar, la perspectiva de integralidad en relación a formación y empleo se observó en: 1) el fortalecimiento del rol de las organizaciones de trabajadores para promover nuevas estrategias para la protección de los trabajadores desocupados y precarios; 2) el impulso a agencias en el territorio local, gestionando los múltiples dispositivos y sus vínculos con las políticas regionales y municipales; 3) los programas de inclusión de grupos en situación de vulnerabilidad como los jóvenes, en particular los de bajos niveles educativos; 4) las regulaciones y controles de las relaciones laborales, etc. Al mismo tiempo, se apoyaron formas alternativas de organización del trabajo tales como la economía solidaria y/o los proyectos colectivos/cooperativos, como alternativa de generación de empleo, y su vinculación con redes tales como el comercio justo. Además, se crearon

¹ Como sostiene Weinberg (2014), el MTSS es el principal ente público que operó promoviendo el desarrollo de las capacidades institucionales de centros de FP existentes (dependientes en general de los MdeE provinciales), o de aquellos cuya creación impulsa junto con otros actores sociales (sindicatos, cámaras empresariales, organizaciones de la sociedad civil).

nuevos espacios de empleos públicos (vinculados a la implementación de estas políticas) instaurando la presencia de nuevos agentes, por ejemplo, los orientadores y tutores.

A modo de síntesis de este primer apartado, el cuadro I muestra las características principales de las políticas de formación y empleo en el marco del paradigma de la protección social.

Interrelaciones entre las políticas orientadas a las transiciones educación-trabajo de jóvenes

El mejoramiento de los indicadores laborales de los jóvenes durante la década del 2000, acompañó un descenso generalizado del desempleo y una disminución mucho más leve de la precariedad laboral (fenómenos largamente examinados por muchos autores). De este modo, se puso en evidencia que la situación de los jóvenes dependía de condiciones socio-estructurales más amplias, y esencialmente, que sus posibilidades de acceder a un empleo decente iban mucho más allá de sus condiciones de empleabilidad y de sus débiles o escasos saberes y competencias.

En este marco, las políticas plantearon un cambio de perspectiva en el diagnóstico de las causas de los problemas de empleo de los jóvenes. Aunque aceptando los argumentos del déficit de capital humano, muchos diagnósticos realizados por el Estado coincidieron con constataciones de varias investigaciones, empezaron a reconocer los condicionantes macro-estructurales y las diferencias de oportunidades. Para responder a esta mayor complejidad formulada en los diagnósticos, se planteó una multiplicidad de dispositivos con el objeto de abordar la *problemática* desde distintos ángulos.

En este marco, se produjo lo que hemos denominado “la ampliación de las fronteras de la formación para el trabajo”. Desde esta perspectiva, intervenir sobre el mejoramiento de las oportunidades laborales de los jóvenes implicaba no sólo crecimiento económico inclusivo y políticas activas de formación y acercamiento al empleo decente, sino también a las propias políticas educativas. Especialmente, las de educación secundaria ante la extensión de la obligatoriedad hasta el fin del nivel secundaria, lo cual sumado a la Asignación Universal por Hijo, y el PROGRESAR han sido consideradas por algunos autores como la principal política de juventud en el período (Miranda, 2014; Partenio, 2014).

Así, puede decirse que desde el paradigma de ampliación de derechos a la educación, formación y empleo de los jóvenes, se distinguen dos grandes orientaciones que incluyen múltiples puentes intersectoriales. Por un lado, *formar para el trabajo* fue reconocido como una de las finalidades de la educación secundaria en la Ley Nacional de Educación

(2006) y en la Ley de Educación Técnico-Profesional (2005). Pero la concepción acerca de esa función apuntó no solo a un carácter específico, sino a la educación secundaria en su conjunto como requisito mínimo de escolaridad para acceder tanto al derecho a la educación como a empleos decentes. En efecto, ante el consenso respecto a la extensión de la escolaridad secundaria como *básica*, muchos programas recientes han apoyado la terminalidad de la educación formal. Se respondió de este modo a una concepción que valorizó la escolaridad formal y la adquisición de competencias transversales tanto para la vida ciudadana como para la laboral. Dentro de estas políticas, un grupo específico se enfocó a tender vínculos más estrechos entre escuela secundaria (regular y/o de Jóvenes y Adultos) y formación para el trabajo.

Por otro lado, desde las políticas de empleo y formación, dispositivos que ya venían utilizándose como capacitación para el empleo –las prácticas laborales o el apoyo a emprendimientos– comienzan a ser enfocados a la “suma” de las oportunidades, y en algunos casos, se organizan conceptualmente en torno a trayectorias de inclusión a través de la instalación en 2008 del Programa Jóvenes por Más y Mejor Trabajo (PJMMT) (y más tarde del Progresar, que introdujo un nuevo giro conceptual). Este programa –cuyas interrelaciones analizan mayor en profundidad Roberti, Pozzer y Barbetti en este volumen– instaló un curso inicial de orientación obligatorio, para derivar después a distintos componentes, que fueron desde la formación profesional hasta la EDJA, y diferentes formas de formación e inclusión laboral. En este sentido, se apuntó hacia una multidimensionalidad creando puentes entre becas y contribuciones económicas, que estimularon la continuidad de los estudios primarios, secundarios y en el caso del programa Progresar también terciarios y universitarios (Partenio, 2014). En el terreno de facilitar el acceso al empleo formal, se establecieron iniciativas en dos líneas: a) la creación de incentivos para que las empresas se comprometieran con el empleo juvenil, pero protegiendo los derechos de los jóvenes; y b) apelar a la responsabilidad social empresaria. Como se verá más adelante, estos diálogos multi-actorales ampliados no estuvieron exentos de tensiones, lógicas diferentes y conflictos de intereses.

De este modo, la ampliación de las fronteras de la formación para el trabajo comienza a concebirse como un conjunto de articulaciones de educación formal, no formal y experiencias laborales, incluyendo componentes de orientación socio-laboral y de desarrollo de competencias para la vida y tutorías². El cuadro 2 se sintetizan las concepciones y los dispositivos con los que se abordaron a los jóvenes desde la formación para el trabajo. Ahora bien, la pregunta central enfocada en este artículo, se refiere a las interrelaciones entre las políticas sectoriales, educativas, sociales y laborales dentro del paradigma

2 Las tutorías también fueron dispositivos incluidos en la educación secundaria, como mecanismos de acompañamiento de la trayectoria escolar. Un estudio al respecto es el siguiente: <http://portales.educacion.gov.ar/dineece/wp-content/blogs.dir/37/files/2015/11/TUTORIAS-Secundaria-2015-version-digital-24-11.pdf>

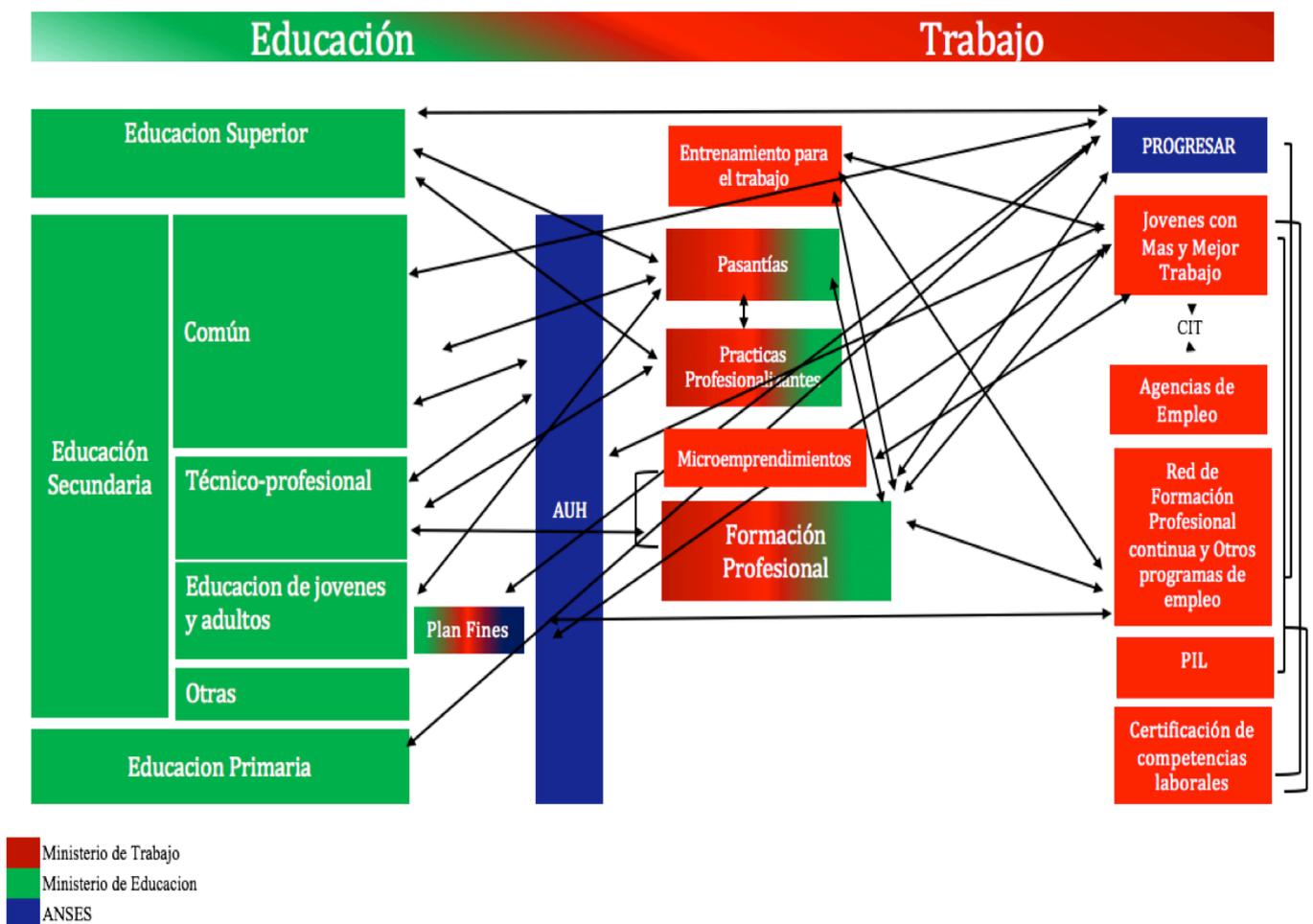
de la protección social. En el gráfico 1 que se encontrará más adelante, hemos tratado de reflejar esas interrelaciones, algunas de las cuales cabe destacar.

- *Avances en las articulaciones institucionales entre los dispositivos.* En este sentido, una innovación relevante para las políticas fueron los puentes establecidos entre ellas. Por ejemplo, por primera vez las políticas activas de empleo consideraron las contrapartidas que se han adelantado: la continuidad en la escolaridad primaria y secundaria a través de la EDJA o de programas alternativos de terminalidad educativa, como el Fines –para la finalización de estudios primarios o la secundaria común– y el Fines Tec –para la finalización de la escuela técnica secundaria, presentados por Burgos y Sosa en este volumen–. Puede sostenerse que este modelo recuperó algunas evidencias relevadas por investigaciones y estudios sobre la inserción laboral de los jóvenes. Entre ellas, la importancia de que la escolaridad formal obligatoria oficie como piso para una mejor inserción laboral de calidad, la relevancia de un período de orientación socio-ocupacional que “trabaje” sobre competencias socio-emocionales y saberes básicos de comprensión del mundo del trabajo y herramientas de formación profesional como apoyo al desarrollo de un perfil profesional.
- Otro rasgo de la vinculación entre dispositivos a destacar es *el rol dado a los centros de formación profesional como espacio articulador* de acciones que provenían tanto de las políticas educativas como de empleo (Jacinto, 2015). La transversalidad de la perspectiva de protección social en las políticas públicas produjo un punto de inflexión debido a la creación de importantes fondos públicos en la materia, y a la recuperación del rol central del Estado en el procesamiento de demandas por FP, en el marco de una tendencia a la institucionalización del campo. Esta reconfiguración ubicó a los actores en un diálogo social ampliado, concibió a la población a la que se dirigía como trabajadores (desocupados, activos, en formación), y extendió la concepción de la propia FP como parte de un sistema de protección social, vinculándolo con subsidios universales y brindando orientación y puentes con el trabajo. En particular, estos procesos se desarrollaron en una alianza con los sindicatos, y en parte, con las organizaciones de la sociedad civil. Ejemplos de este tipo de interrelaciones se presentan en los casos analizados por Freytes Frey, Millenaar, Roberti, y Burgos en esta publicación.
- En las políticas educativas también se observó *el establecimiento de tramas institucionalizadas de relación entre actores* relevantes del campo. Especialmente, la conformación de consejos a nivel nacional, provincial y local de educación y trabajo. Estos espacios promovieron el diálogo y acuerdos entre actores que abarcan desde adecuaciones curriculares hasta acciones conjuntas que facilitarían la continuidad de las trayectorias escolares.

- Además, un programa apoyado por la Unión Europea contribuyó al establecimiento de vínculos entre educación de adultos y formación profesional, terrenos en el que algunas experiencias relevantes han sido sistematizadas (D'Andrea et. al., 2013). Aunque existen muy pocos relevamientos a nivel de las instituciones, algunos estudios de caso –como el presentado por Garino en este volumen– muestran la adaptación de modelos pedagógicos en función de la formación para el trabajo, vinculándolo a la inclusión educativa y la economía social. Al mismo tiempo, un alto porcentaje de la matrícula recibía la AUH y algunos jóvenes habían entrado al PJMMT. En contextos de extrema vulnerabilidad, estos ejemplos muestran fuertes impactos subjetivos, favoreciendo la retención escolar, y la participación social.

El siguiente gráfico muestra a nivel macro algunas de estas vinculaciones.

Gráfico 1: Entramados entre políticas de educación, formación, y empleo de jóvenes, en vinculación con la protección social



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información recopilada en el proyecto "Tramas", PREJET.

Estos procesos no estuvieron por supuesto exentos de tensiones, y contradicciones. Cabe aquí señalar algunas tensiones que han podido relevarse entre el modelo de políticas integradas y su desarrollo.

Claramente la evidencia muestra las tensiones vinculadas a los procesos de implementación y las mediaciones institucionales e interactorales que participan en su llegada a terreno. En efecto, la posibilidad de direccionamiento de las políticas nacionales estuvo mediatizada por sus modalidades de descentralización. Mientras el MdE no tiene escuelas a su cargo, sus programas llegan a las provincias a través de los MdeE provinciales, y aunque el financiamiento de tal o cual acción permite algún direccionamiento, son las resoluciones del Consejo Federal de Educación las que establecen la agenda. En cierto sentido, una excepción ha sido el INET, que especialmente en los primeros años de implementación de la Ley de ETP, llegó con sus planes de mejora y su financiamiento directamente a las escuelas, y solo posteriormente, abrió líneas de financiamiento para las provincias. En cambio, la estrategia de actuación territorial del MTEySS –como analizan Barbetti y Roberti en este volumen– responde a un modelo caracterizado por la centralización normativa –para la regulación y control general de las intervenciones– y una descentralización operativa –para su concreción a nivel jurisdiccional–. Son las oficinas de empleo, que actúan en red, las que gestionan y articulan las prestaciones.

Como se ha adelantado al principio del capítulo, la descentralización se manifiesta en una enorme heterogeneidad en las estrategias concretas de implementación, sobre la que se ha reunido bastante evidencia empírica en diversos estudios. Por ejemplo, un estudio de CIPPEC (2010) alerta que las modalidades de implementación de los programas dependen en gran medida de las trayectorias institucionales de los organismos en los que se insertan, así como de la intensidad de su llegada territorial. Esto condiciona, a su vez, la existencia de ámbitos propicios para la coordinación entre sectores y entre niveles de gobierno. En una encuesta realizada a beneficiarios del PJMMT en 2013 por el MTSS (citada por Partenio, 2014) se da cuenta de una gran heterogeneidad entre las Oficinas de empleo y carencias en las condiciones de implementación que se distancian notablemente de las orientaciones dadas por el programa: algunas de ellas son debilidades en el registro de beneficiarios, escaso seguimiento telefónico, no elaboración del perfil laboral que debería realizarse, etc. Podría sumarse algún estudio cualitativo que también ha detectado tensiones a nivel de las instituciones concretas en las que se desarrollaba, por ejemplo en los centros de formación profesional, entre los estudiantes regulares y los que provenían de programas de empleo. Otras aproximaciones a casos territoriales y/o institucionales –por ejemplo, los incluidos en este volumen– arrojan alguna comprensión de los procesos y heterogeneidades.

Pero, al existir poca evidencia comparativa respecto a las condiciones y heterogeneidades de la implementación, se está lejos de poder establecer, por ejemplo, una tipología los nuevos modos de configuración de la gestión pública y de diversas formas en que las condiciones de implementación se alejan del diseño.

Sobre la medida en que se planteó la articulación entre políticas sectoriales y medidas de protección social, puede sostenerse que los entramados diseñados implicaron un cambio de paradigma respecto a las políticas por programas *ad hoc* que habían caracterizado los noventa. Pero, incluso desde el diseño, no abarcaron a todos los dispositivos. Por ejemplo, durante la mayor parte del período, fue incompatible la participación en el PJMMT con la AUH. Sin embargo, en 2014 se eliminó este requisito y junto con la extensión de la cobertura prevista por el PROGRESAR podrían tener un sustancial impacto en la reinserción educativa, pero aún no se cuenta con datos al respecto. En el caso de la participación en el plan Fines, no necesariamente implicó la recepción de una contribución monetaria.

La superposición de las lógicas educativa, laboral y social sin puentes de movilidad inter-institucional y ni articulación de certificaciones llevaron a muchos paralelismos, no derivando en un sistema integrado de educación y formación técnico-profesional, como hemos analizado en otro artículo respecto a la formación profesional (Jacinto 2015).

Alcances y logros: hacia un camino de construcción de trayectorias mas inclusivas?

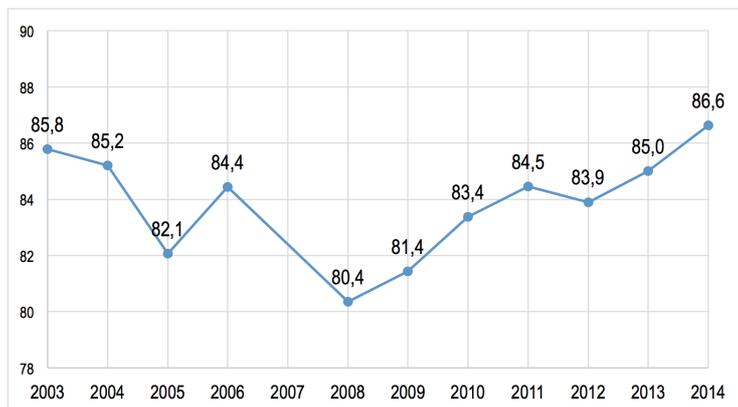
Durante la década de los años dos mil, cuando el empleo mejoró en términos de disminución del desempleo y mejoramiento de la precariedad, se hicieron evidentes los límites de las intervenciones puntuales respecto al mejoramiento del empleo juvenil frente a una cuestión de carácter estructural y/o frente a los ciclos económicos.

En términos de tasas de escolarización, la inclusión educativa que ya era alta entre los 13 y los 17 años, se sostuvo e incrementó, tal como lo muestra el grafico 2.

Como se observa, los crecimientos de las tasas de escolarización fueron sustantivos, aunque los datos muestran menor escolarización en los años de la crisis 2008/2009. Sin embargo, el avance en la escolarización secundaria está fuertemente vinculado al nivel de ingresos del hogar (gráficos 2 y 3). Ahora bien, cabe resaltar el comportamiento con vaivenes producido que en las poblaciones de menores ingresos. Al producirse un mejoramiento económico y mayor tendencia a la actividad entre adolescentes que no estudiaban (de 2,50 % en 2004 pasó a alrededor de 6 % entre 2005 y 2009, luego volvió a descender hasta 4,50 % en promedio en el resto del período, según datos de SITEAL), entre 2005-2009 las tasas netas de escolarización tendieron a bajar. Recién

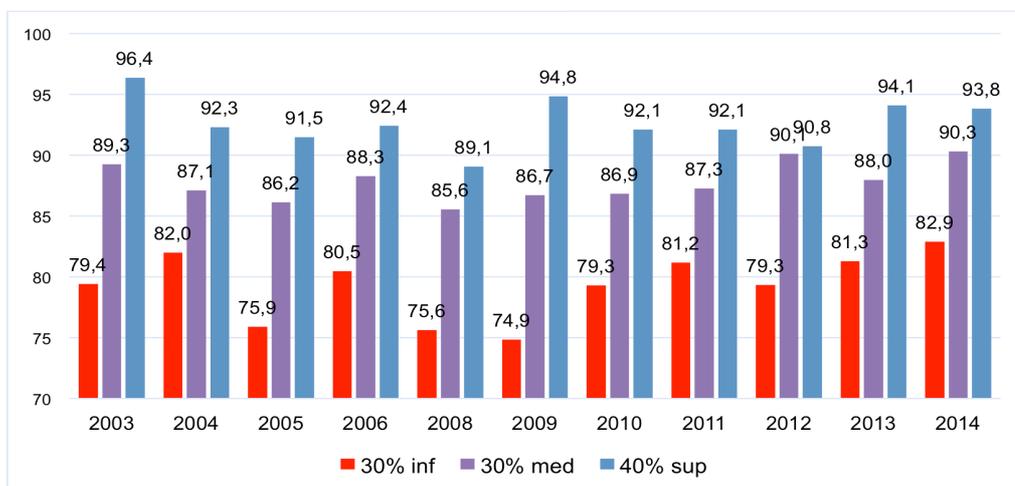
después de la creación de AUH en 2009, se observa la recuperación de la inclusión educativa del grupo 13-17 años a los niveles de 2004.

Gráfico 2: Evolución de la tasa neta de escolarización en el nivel secundario, total país (2003 - 2014)



Fuente: IIPe - UNESCO / OEI en base a: Argentina - EPH del INDEC.

Gráfico 3: Evolución de la tasa neta de escolarización en el nivel secundario por nivel de ingresos del hogar, total país (2003 - 2014)



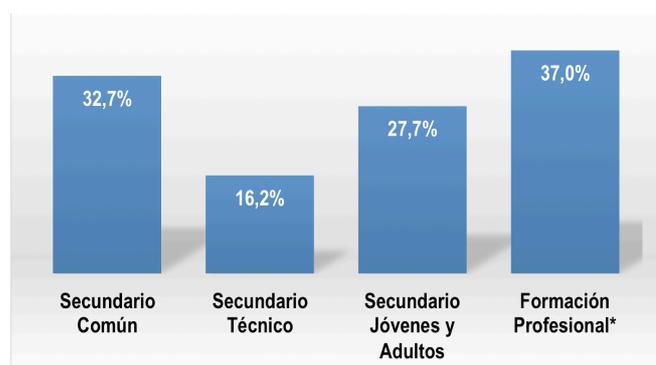
Fuente: IIPe - UNESCO / OEI en base a: Argentina - EPH del INDEC.

Si se lo observa desde el ángulo del comportamiento de la matrícula en la oferta educativa y de formación profesional dependiente de los ministerios de educación (gráfico 4), aparecen crecimientos sustantivos vinculados a las líneas de las políticas de mayor inclusión.

Siendo todos ellos destacables, vale la pena resaltar el crecimiento del secundario técnico, la EDJA y de la Formación Profesional, las tres de la mano de las fuertes intervenciones estatales en la materia. Dentro de este contexto, el Plan FinEs presentó una matrícula de entre 600 000 y 700 000 alumnos entre 2009 y 2011, que luego descendió a 300 000 en 2012 y se ubicó en 450 000 en 2013. En este último año, la primera línea de acción alcanzó a 385 000 jóvenes y adultos, en tanto que los beneficiarios del FinEs 2 ascendieron a 66 000 (Bertranou y Casanova, 2015).

El PJMMT, entre 2008 y 2011, alcanzó 397 000 jóvenes. La implementación del programa PROGRESAR a partir de 2013, implicó un incremento de la cobertura potencial de las políticas activas de mercado de trabajo dirigidas a los jóvenes, ya que la cobertura potencial se incrementó un 43 %, pasando de 1,1 millón de jóvenes a 1,5. Es decir, la participación de los jóvenes en medidas de ampliación de oportunidades de educación, y formación para el trabajo fue amplia, abarcando desde la mayor inclusión en la educación formal hasta formación profesional y programas de empleo.

Gráfico 4: Crecimiento de la matrícula de nivel secundario según modalidad, y de la formación profesional, total del país (2007-2014).



Fuente: Proyecto "Tramas", PREJET. Elaboración propia en base a Ministerio de Educación, DINIECE, Relevamientos Anuales 2007 a 2014 e INET, Unidad de Información, Área Registro Federal de Instituciones de Educación Técnico Profesional (RFIETP). Procesado por Mariana Lucía Sosa

Sin embargo, quedan numerosos saldos pendientes. Según una evaluación de impacto, la AUH no solo tiene un efecto positivo en los ingresos de los hogares (con un incremento del ingreso per cápita familiar de entre 14 y 15 %), sino que además tiene efectos en la tasa de deserción escolar (Bertranou y Casanova, 2015), como parece mostrarlo el gráfico 2. Ahora bien, aunque los datos de crecimiento de la matrícula neta en el nivel secundario común son comprobables en los últimos años, chocan contra la persistencia de niveles altos de jóvenes que no terminan la secundaria. Mucho se ha escrito sobre las dificultades para alcanzar la meta de garantizar la escolaridad obligatoria, (que no pueden ser tratadas con detalle en el marco de este capítulo) pero cabe remarcar que ellas reflejan permanentemente las desigualdades asociadas al nivel socio-económico, como

muestra el gráfico 3. Datos provistos por la Encuesta Nacional de Jóvenes ilustran sobre las razones por las que los jóvenes no terminaron el secundario (tabla 1).

Tabla 1: Razón por la que no terminó el secundario, 15 a 29 años, por sexo (jóvenes que no asisten).

	Varones	Mujeres	total
<i>Tuvo que trabajar</i>	42.2%	14.8%	30.0%
<i>No le gustaba o servía</i>	23.7%	15.3%	20.0%
<i>Embarazo/paternidad</i>	4.5%	29.8%	15.8%
<i>Le iba mal en las materias</i>	12.7%	18.7%	15.4%
<i>Tuvo que ayudar en casa/problemas familiares</i>	7.3%	11.4%	9.1%
<i>Falta de dinero para costear</i>	3.5%	3.8%	3.7%
<i>Otra razón</i>	6.1%	6.0%	6.1%

Fuente: Encuesta Nacional de Jóvenes, 2014

Como se observa en la tabla, entre la necesidad de trabajar (el porcentaje más importante en los varones) y el desinterés suman la mitad de los jóvenes. De modo que las razones objetivas (socio-económicas) y las razones subjetivas (no les interesa lo que sucede en la escuela, sea por lo que ocurre al interior de la escuela, y/o por el hecho que la educación secundaria no garantiza un buen empleo (Filmus y otros, 2001; Jacinto y Millenaar, 2010) explican buena parte de la no terminación de la secundaria. El otro dato sumamente destacable (conocido y previsible) es que el abandono en las mujeres se explica en gran parte por la maternidad temprana.

Yendo a los indicadores laborales, según un informe de OIT de 2015, durante el periodo 2003-2013, se produjo un mejoramiento sustantivo respecto del empleo de los jóvenes entre 18 y 24 años, ya que la tasa de desocupación descendió de 31 % a 18 % y la tasa de empleo inestable (ocupados a plazo determinado), de 35,8 % a 24 %. Con respecto a la tasa de empleo asalariado no registrado, si bien descendió de 74 % a 59 %, sigue mostrando una persistente precariedad en el empleo juvenil.

Así, las brechas y los déficits en el empleo decente juvenil siguen siendo importantes; los indicadores de los jóvenes los siguen mostrando en una situación de desventaja respecto a los adultos. Estos indicadores empeoran en los jóvenes más vulnerables y a su vez, son altamente influidos por los ciclos económicos. La tabla 2 muestra claramente inequidades en relación a la terminación del nivel secundario, el no acceso a la formación profesional, la falta de experiencia laboral formal y la situación ocupacional. Al mismo tiempo, refleja que los indicadores laborales, especialmente la falta de una experiencia

laboral formal, aquejan a un alto porcentaje de jóvenes en todos los niveles socio-económicos.

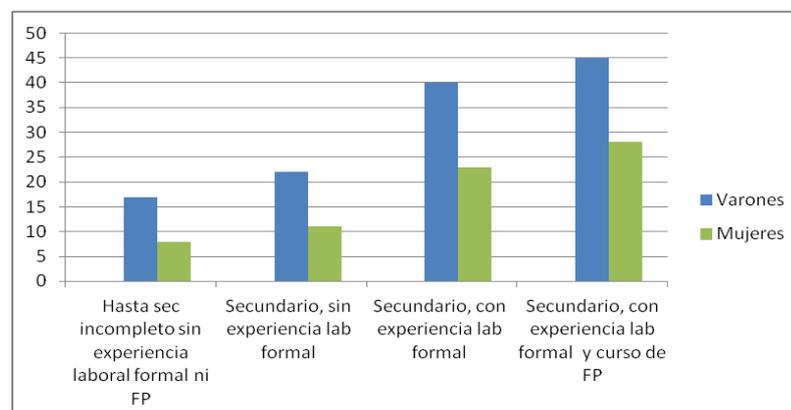
Tabla 2: Desigualdades entre jóvenes de 18 a 24 años, según características socio-laborales y quintil de ingresos *per cápita* familiar. Total de aglomerados urbanos, 2015.

Características	Total	Quintiles				
		1	2	3	4	5
Hasta secundaria incompleta	46,0	68,5	57,8	42,3	24,2	19,0
No realizó curso de formación	73,8	87,0	83,0	76,8	60,3	51,7
Sin experiencia laboral formal	58,2	77,7	69,8	57,4	42,9	31,9
Desocupado o informal*	36,9	41,8	43,5	37,8	29,4	25,0
Hasta secundaria incompleta, no realizó curso de formación, sin experiencia laboral formal, desocupado o informal	13,6	21,7	17,7	13,0	4,1	5,2

Fuente: Proyecto "Tramas" PREJET. Elaboración propia en base a ENAPROSS II 2015. Procesado por Sabrina Ferraris.

Como contrapartida, Castillo *et al.* (2014) muestran en un estudio que el nivel educativo, la experiencia laboral formal y la formación profesional constituyen características socio-laborales relevantes para determinar la probabilidad de inserción de las personas en un trabajo asalariado registrado (gráfico 5).

Gráfico 5: Probabilidad de contar con un empleo formal según nivel educativo, experiencia laboral y realización de curso de FP.



Fuente: Extraído de Castillo *et al.*, 2014

Estos datos son consistentes con los hallazgos de un estudio reciente sobre participantes del PJMMT (es decir, jóvenes con algún grado de vulnerabilidad) que muestra que la participación de los jóvenes en un programa de formación con práctica profesional es la clave que facilita la entrada a ocupaciones posteriores ligadas al sector formal. En cambio, cuando solo participan en programas de formación laboral sin práctica profesional en empresa, no se muestran cambios significativos en su trayectoria laboral inmediata al paso por el mismo (Lepore, y otros, 2016).

Tensiones en la concepción e implementación macro-institucional de las PEFE

Los cambios en las concepciones acerca de la inserción laboral de los jóvenes, en los modelos institucionales y en las tramas de relaciones entre las distintas PEFE, fueron importantes pasando del paliativo al sistema de protección social. Una nueva institucionalidad basada tanto en el fortalecimiento de instituciones y servicios permanentes como nuevos dispositivos más flexibles y adaptados a las barreras en la inserción laboral de los jóvenes, establecen nuevas tramas en las PEFE.

Sin embargo, como se ha ido adelantando, pueden detectarse tensiones y contradicciones que alcanzan tanto los modelos de intervención como algunos de sus supuestos y distancias entre los enfoques y las condiciones de implementación.

Solemos iniciar la reflexión sobre los alcances posibles de las intervenciones educativas y de las políticas activas de empleo sobre las transiciones educación-trabajo en los jóvenes llamando la atención sobre una constatación largamente resaltada: sus posibles impactos están limitados por las condiciones estructurales del mercado de trabajo, y en las políticas económicas y de generación de empleo formal. Son las distancias entre las promesas de empleabilidad y las condiciones objetivas del mercado de empleo

Podría argüirse que en el período considerado, las políticas PEFE tuvieron principalmente como objetivos ampliar la escolarización y la formación profesional, y mejorar la empleabilidad (en términos de potencialidad de obtener un empleo) de los jóvenes, vinculándose con constituir un piso de protección social. Especialmente los dos primeros objetivos aparecen con mejoramientos en las cifras presentadas sobre el alcance de las medidas.

Ahora bien, la cuestión de la empleabilidad es más discutible. En principio, existe una dificultad en evaluarla dada la escasez de estudios y el carácter lábil del concepto en sí mismo. Hemos sostenido en otro trabajo (Jacinto, 2016) que durante estos años se produjo un giro conceptual de las intervenciones con jóvenes vinculadas a la empleabilidad,

virando de la perspectiva de los déficits de capacitación y las necesidades de suplirlos, a la perspectiva de que la educación y la formación para el trabajo son derechos.

“Se pasa entonces de la empleabilidad comprendida como un problema individual que podía resolverse por un programa de ‘capacitación más práctica’, a una concepción de la empleabilidad como problema multidimensional, comprendiendo que su mejoramiento sobre la base de un conjunto de articulaciones de educación formal, no formal y experiencias laborales, que incluyen componentes de orientación socio-laboral y de desarrollo de competencias para la vida” (Jacinto, 2016).

Sin embargo, los jóvenes que pasan por los dispositivos PEFE son quienes más han padecido las inequidades educativas, sociales y en el mercado de empleo. Aún en el despliegue de políticas que promovieron la retención escolar, que plantearon formatos alternativos de terminación de la escolaridad obligatoria y que desplegaron programas de mejoramiento de la empleabilidad juvenil, las biografías personales, y las características de sus hogares (donde pueden llegar a convivir varias generaciones que no conocieron empleos estables y protegidos) plantean núcleos duros sobre los cuales las desigualdades siguen operando. El logro de articulaciones entre dispositivos de calidad apoyando las trayectorias de los jóvenes no resulta claro, menos aún cuando se reconocen las heterogeneidades y dificultades en la implementación a lo largo de todo el país. A ello habría que agregar la segmentación territorial que no solo encarece y dificulta los desplazamientos sino que funciona como un estigma para muchos jóvenes en estas condiciones de vulnerabilidad.

Ante las limitaciones de creación de empleos de calidad los jóvenes más educados tienden a desplazar a los menos educados, aún en empleos que no parecen demandar altas calificaciones técnicas³. De este modo, los jóvenes vulnerables aún cuando hayan pasado por cursos de capacitación para el trabajo, tratan de insertarse en un mercado donde compiten con otros sobre-calificados.

Las propias empresas desarrollan conductas discriminatorias, a lo que se suma que las investigaciones han registrado en muchas ocasiones “la desconfianza de los capacitados por el Estado”. Según un estudio previo (Jacinto, 2015) los representantes del sector empresarial afirmaron que *en general las empresas no reconocen al Estado como interlocutor en cuanto a la formación profesional*. Como dice Pozzer en su artículo, lejos estamos de que las empresas consideren el rol del pasante como un “gestor de innovaciones” dentro de su lugar de trabajo.

Además, como muestran Pozzer y Barbetti —en sus artículos en esta publicación— las oportunidades de entrenamiento y/o de empleo generadas en los micro-emprendimientos

³ Este mecanismo de selectividad parece responder tanto a la valorización de la mayor consolidación de competencias básicas que presentan los más educados como a un mecanismo de selección social.

no lograron en los casos estudiados romper el circuito reproductor de la precariedad, generando trayectorias no calificantes. Muchos micro-emprendimientos apoyados no partieron de estudios de mercado ni apoyaron a los jóvenes a insertarse en cadenas de valor. Por su parte, Freytes muestra que un caso en el que las oportunidades laborales creadas se vinculaban también a sostener en el empleo formal a quienes ya estaban en ese circuito, en el marco de una actividad inestable como la construcción.

Uno de los aspectos conceptuales más en tensión en los dispositivos que abarcaron a los jóvenes fue la cuestión de si todos los dispositivos, siguiendo el paradigma de los derechos, apuntaron al empoderamiento y la participación ciudadana. Esa visión de sujeto activo e integrado apareció más presente en los fundamentos discursivos y perspectivas tomadas en programas como el Fines. En cambio no aparece con visibilidad en un programa como el PJMMT, donde más bien la orientación apuntó a brindar información y un trabajo con competencias socio-emocionales en un sentido socializador. En las etapas posteriores, el paso hacia la FP y las alternativas de entrenamiento o inserción laboral fueron por el mismo camino, y justamente el componente de vinculación con empleos en concreto (como el que tiene mayores probabilidades de conducir a un empleo decente) tuvo un alcance casi marginal. Por ejemplo, en el PJMMT, solo entre 5 y 8 % de los jóvenes. El giro conceptual y discursivo respecto a la empleabilidad tuvo entonces tensiones alrededor tanto de su diseño como de su implementación en los territorios e instituciones, y no necesariamente significaron el acceso a más y mejores empleos. El cuadro 3 resume algunas de estas tensiones.

Reflexiones finales

Aceptando la evidencia de que las intervenciones a favor del empleo decente para todos los jóvenes dependen esencialmente del mercado de trabajo y de la creación de oportunidades vinculadas a desarrollo y redistribución socio-económica, cabe igualmente preguntarse cuál puede ser el alcance y resultados posibles de las políticas vinculadas a las transiciones educación-trabajo. Es claro que no se trata de políticas orientadas al “cambio de posiciones” en la estructura socio-económica sino al mejoramiento de oportunidades (si se lo plantea en las palabras de Dubet).

Ahora bien, reconociendo este punto de partida es preciso puntualizar que no cualquier orientación de las políticas PEFE es lo mismo. La vocación de impulsar interrelaciones que fortalecieran el abordaje, vinculadas al enfoque de derechos y protección social, creó oportunidades de reconocimiento y experimentación a grupos amplios de jóvenes como no había ocurrido desde el comienzo de la crisis del empleo en los años noventa. La mayoría de los estudios sobre las subjetividades de los jóvenes

respecto a la participación en los dispositivos PEFE (los citados en este capítulo, incluyendo algunos de los contenidos en este libro) solieron mostrar recurrentemente su satisfacción con estas oportunidades de participación, con el apoyo monetario, con la mayor comprensión de sus derechos, con los roles de acompañamiento y tutoría. Esa dimensión subjetiva no debe dejarse de lado en términos de inclusión social.

También puede sostenerse que se superó el enfoque de que la *capacitación laboral* era la opción mágica para superar los problemas de empleo de los jóvenes y se avanzó hacia un modelo más interrelacionado de intervención. Sin embargo, aún el modelo conceptual de las políticas para apoyar las transiciones educación-trabajo no ha sido formulado en términos de acompañamiento a las trayectorias con dispositivos que se desarrollen en las condiciones adecuadas para su implementación. Algunos ejemplos permiten ilustrar estas afirmaciones. La formación para el trabajo, si bien presente en la nueva Ley Nacional de Educación, ha avanzado solamente en pocas provincias que proponen espacios curriculares donde formar y reflexionar sobre las relaciones entre trabajo, ciudadanía, orientaciones de futuro educativo y laboral de los jóvenes. Poco se ha avanzado en la implementación de políticas en la formulación de itinerarios de formación modulares, que pudieran articular trayectorias de educación secundaria común o técnica (secundaria y terciaria no universitaria) y formación profesional, aunque muchas investigaciones muestran que los jóvenes que concurren a la FP suelen realizar varios cursos en búsqueda de un perfil ocupacional (Jacinto, 2006). Mucha capacitación presupone que los jóvenes van a auto-emplearse aun cuando no poseen experiencia laboral, niveles de organización y autonomía básicos, ni posibilidades de crédito.

Por otra parte, muchas de las intervenciones formativas parecen tardías e intentando reparar deudas de desarrollo de saberes y competencias básicas y transversales que deberían haberse adquirido en estadios anteriores del sistema educativo formal. Circuitos de segmentación, falta de servicios de cuidado, escasez de vacantes en educación inicial, condiciones de escolaridad deterioradas, hogares con múltiples dificultades van consolidando biografías que difícilmente logran escapar a los destinos previsibles. La apuesta por una educación de calidad para todos es sin duda la contribución de mayor envergadura para la formación para el trabajo, la ciudadanía y los estudios posteriores.

Sintetizando, las políticas en el marco de modelo de la protección social logró interrelaciones novedosas y amplió los alcances de las PEFE. Ello constituye un punto de partida para atender las desigualdades en el mercado laboral producidas por los bajos niveles educativos alcanzados durante la juventud, ya que existe alguna evidencia internacional de que pueden reducirse con inversión adicional en educación durante la adultez (Bertranou y Casanova, 2015).

Sin embargo, las tensiones conceptuales del abordaje de las transiciones educación-trabajo en jóvenes, las condiciones de implementación de las políticas y la dificultosa capacidad de transformar los entornos, arrojan luces, sombras y desafíos pendientes en el camino que va desde los derechos legales y discursivos a su efectiva garantía.

Cuadros

Cuadro I: Reformulaciones de las políticas de formación y empleo en los 2000

<i>Intersectorialidad: Relación dispositivo-política sectorial</i>	Abordaje orientado a la articulación con otras políticas sectoriales, como educación y desarrollo social
<i>Fortalecimiento de las institucionalidades</i>	Énfasis en fortalecer las instituciones públicas a través de la implementación de programas y políticas en instituciones permanentes (escuelas, centros de formación profesional, servicios de empleo) y promoción de nuevas "institucionalidades" flexibles
<i>Concepción de los sujetos vulnerados</i>	Del enfoque de las necesidades al enfoque de los derechos
<i>Perspectiva amplia del mundo del trabajo</i>	Empleos formales en empresas privadas y del sector público; y en sector privado sin fines de lucro. En menor medida, sector privado y emprendimientos en la economía social
<i>Dialogo social ampliado</i>	Además de promover el dialogo tri-partito, se sumaron nuevos actores como OSCs técnicas, municipios, movimientos sociales, etc., instaurando en parte nuevas formas de gobernanza

Cuadro 2: Concepciones de los sujetos y tipos de dispositivos de formación para el trabajo

Concepción de los jóvenes	Sujetos de "derechos" a la educación, la formación, la orientación y al acceso a empleos de calidad"
Dispositivos educativos, técnico-profesionales y de políticas de empleo comprendidos dentro de la formación para el trabajo	<p>SECUNDARIA</p> <p>Secundaria como formadora de saberes y competencias para la vida ciudadana y laboral</p> <p>Secundaria común + algún dispositivo de acercamiento al mundo del trabajo</p> <p>Secundaria técnica con prácticas profesionalizantes</p> <p>Terminalidad de la educación formal (EDJA, Fines, Fines Tec)</p> <p>FORMACION PROFESIONAL</p> <p>Formación profesional inicial (modelo educativo)</p> <p>Formación profesional continua (modelo capacitación laboral)</p> <p>POLITICAS-PROGRAMAS DE EMPLEO</p> <p>Formación en competencias socio-emocionales/ actitudinales</p> <p>Práctica laboral /pasantías/acciones de entrenamiento en el trabajo</p> <p>Orientación socio-laboral</p> <p>Micro-Emprendimientos</p> <p>Inserción laboral</p>
Tutoría, acompañamiento durante la formación	<p>Componente central en las políticas de empleo y modelos alternativos de secundaria</p> <p>Ausente en secundaria técnica y EDJA (a menos que sean beneficiarios de PJMMT)</p>
Intermediación laboral	Políticas de Empleo y FP: Promovida intencionalmente a través de articulaciones con agencias de empleo y empresas, pero con resultados limitados.
Atención/ Desarrollo social	<p>Orientación del joven hacia otros servicios (salud, etc.), a través de contactos en el nivel local</p> <p>Vinculación con AUH y PROGRESAR</p>

Cuadro 3: Tensiones en las concepciones e implementación de las PEFE

<ol style="list-style-type: none"> 1. Entre los objetivos y las características del mercado de empleo juvenil (alta precariedad en general y en particular jóvenes; empleo juvenil altamente influenciado por los ciclos económicos) 2. Entre contribuir a la empleabilidad y al empleo decente 3. Entre los perfiles de los jóvenes y las oportunidades de empleo formal 4. Entre los objetivos y las condiciones de implementación 5. El paradigma discursivo sobre la protección social vs la fragilidad de las regulaciones macro que lo hicieran sustentable y sostenible 6. Fragilidad de las instituciones u organizaciones micro vs. centralización de las orientaciones macro 7. Entre educación, formación y promoción del empleo vs. educación, formación y empleo acompañando trayectorias con transiciones protegidas

Referencias bibliográficas

- Arcidiácono, Pilar (2011), "Sociedad civil como esfera de provisión de bienestar", *XXVIII Congreso Internacional de la Asociación Latinoamericana de Sociología*, 6 y 11 de Septiembre en Recife, Brasil.
- Arroyo, Daniel (2016), "Diseño de una segunda generación de políticas sociales" en *Repensar la inclusión social. Políticas públicas y sociedad civil en la Argentina (1991-2016)*, Fundación Tzedaka- Buenos Aires: Capital Intelectual, 195-216.
- Astrid Oyarzún, Oscar Dávila, Felipe Ghiardo y Fuad Hatibovic (2008), *¿Enfoque de derechos enfoque de necesidades?* Valparaíso: Co-Edición: SENAME y Ediciones CIDPA.
- Bertranou, Fabio y Casanova, Luis (2015), *Trayectoria hacia el trabajo decente de los jóvenes en Argentina. Contribuciones de las políticas públicas de educación, formación para el trabajo y protección social*. Ginebra: OIT.
- Castel, Robert (1995), *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris : Fayard.
- Castillo, Victoria, Ohaco, Moira y Schleser, Diego (2014), *Evaluación de impacto en la inserción laboral de los beneficiarios de los cursos sectoriales de formación profesional*, Documento de trabajo n° 6, Buenos Aires: OIT.
- D'Andrea, Ana María, Sobol, Blanca y Almirón, María del Carmen (2013), "El programa "Educación media y formación para el trabajo para jóvenes" en la provincia de Corrientes desde la perspectiva de los actores institucionales". *11º Congreso Aset*, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.
- Díaz Langou, Gala; Potenza Dal Masetto, Fernanda, Forteza, Paula (2010), *Los principales programas nacionales de protección social. Estudio sobre los efectos de las variables político-institucionales en la gestión*, Documento de Trabajo N°45.
- Dubet, François (2011), *Repensar la justicia social*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores
- Esping-Andersen, Gosta (1993), *Los tres mundos del estado del bienestar*, Valencia: Instituto Alfons El Magnanim.
- Faur, Eleonor (2016), "Introducción" en *Repensar la inclusión social. Políticas públicas y sociedad civil en la Argentina (1991-2016)*, Fundación Tzedaka. Buenos Aires: Capital Intelectual.:9-23.
- Filmus, Daniel; Kaplan, Carina; Miranda, Ana; Moragues, Mariana (2001), *Cada vez más necesaria, cada vez más insuficiente: Escuela media y mercado de trabajo en épocas de globalización*. Buenos Aires: Editorial Santillana.
- Jacinto, Claudia (2006), "Los caminos de América Latina en la formación vocacional de jóvenes en situación de pobreza. Balance y nuevas estrategias", en Jacinto, C.; Girardo, C.; De Ibarrola, M.; Y Mochi, P. (2006). *Estrategias educativas y formativas para la inserción social y productiva*, Montevideo, Cinterfor/ OIT. :87- 105

- (2015), "Nuevas lógicas en la formación profesional en Argentina. Redefiniendo lo educativo, lo laboral y lo social", *Perfiles Educativos*, 37 (148), IISUE-UNAM.
- (2016) en "Redefiniendo la empleabilidad en los programas de formación e inserción laboral de jóvenes. El rol de las organizaciones de la sociedad civil", en Faur, Eleonor, *Repensar la inclusión social. Políticas públicas y sociedad civil en la Argentina (1991-2016)*, Fundación Tzedaka. Buenos Aires: Capital Intelectual.:109-134
- Jacinto, Claudia y Verónica Millenaar (2010), "La incidencia de los dispositivos en la trayectoria laboral de los jóvenes. Entre la reproducción social y la creación de oportunidades". En Jacinto, Claudia (Compiladora) (2010). *La construcción social de las trayectorias laborales de jóvenes. Políticas, instituciones, dispositivos y subjetividades*, Buenos Aires: Teseo; IDES.
- Lepore, Edith, Alvarez, M. (2016), " Políticas de empleo e inserción laboral juvenil. Resultados e impactos de experiencias recientes en la Argentina", ponencia presentada en el Congreso de la Asociación Latinoamericana de Estudios del Trabajo, Buenos Aires, 3-5 de agosto de 2016
- Miranda, Ana (Compiladora) (2014), *Sociología de la educación y transición al mundo del trabajo*. Buenos Aires: Editorial Teseo.
- Partenio, Florencia (2015), *Aprendizaje de calidad y preparación de los jóvenes para el trabajo en Argentina*, Montevideo: ETD y Oficina de Países de la OIT para el Cono Sur de América Latina; OIT/Cinterfor.
- Save the children (2002), *Programación de los derechos del niño. Cómo aplicar un enfoque de derechos del niño en la programación*. Estocolmo: Save The Children.
- Weinberg, Pedro Daniel (2014), *Formación Profesional en la Argentina: ruptura, continuidad, innovación*, Documento de trabajo. Buenos Aires: OIT.

Educación técnica e inserción laboral en Argentina

Ventajas y limitaciones del título técnico

Mariana Lucía Sosa

Introducción

Las grandes transformaciones que tuvieron lugar desde el fin del Estado de Bienestar y del pleno empleo fueron acompañadas por el aumento de las desigualdades, dando lugar a cambios en la estructura social y marcando nuevas tendencias en los indicadores laborales, en general y en el sector juvenil en particular (Castel, 1997, 2004; Piketty, 2014).

En este contexto, a lo largo de las últimas décadas, se ha deteriorado el modelo de integración de las generaciones jóvenes a la sociedad a través del empleo, constituyendo así, a la inserción laboral juvenil como un problema social de creciente relevancia (OIT, 2013). La mayor dificultad que enfrentan los jóvenes para insertarse en el mundo productivo, se ve reflejada en que sus indicadores laborales son significativamente peores que los de los adultos.

En la Argentina, la desocupación y la informalidad como problemáticas sociales, han ido creciendo desde 1970 en adelante, pero durante la década de 1990 adquirieron mayor relevancia y los jóvenes fueron el grupo más perjudicado (Salvia, 2000). Según datos del año 2014 del INDEC¹, la tasa de desocupación juvenil triplica a la de los adultos y la tasa de informalidad la duplica.

En este marco, entendiendo a la inserción laboral juvenil como una problemática social, el presente trabajo se propone abordar el dispositivo de educación técnico-profesional de nivel secundario (en adelante ETP), atendiendo a las modificaciones recientes implementadas en esta modalidad de enseñanza y a otros programas de protección social destinados a apuntalar la terminalidad educativa y contribuir a la inserción laboral de los jóvenes con el objetivo de conocer si la formación técnica contribuye o no a mejorar la inserción laboral de los jóvenes.

¹ Datos correspondientes a la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del tercer trimestre de 2014. Considerando, Jóvenes: 15 a 30 años de edad, Adultos: 31 años o más.

El análisis estará basado en el procesamiento y análisis de datos del Relevamiento anual realizado por la DINIECE del Ministerio de Educación de la Nación, del Seguimiento de Egresados² realizado por el Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET), del Plan FinEsTec y en información recabada en entrevistas a informantes clave.

Se presentarán datos ligados al crecimiento de la matrícula de modalidad técnica y de la inserción laboral de sus egresados. Asimismo, se abordará la experiencia puntual de una escuela técnica, caracterizada por la articulación de la ETP con otros actores en pos de lograr la inserción laboral de los egresados tomando como ejemplo la inserción en el sector de la construcción.

La ETP en Argentina: breve historia

La educación técnica tuvo una expansión temprana en la Argentina. En el año 1898 fue creada la sección industrial de la Escuela Nacional de Comercio, constituyéndose en la primera escuela industrial argentina (Escuela Otto Krause). A diferencia de la mayor parte de las escuelas, en las que predominaban los contenidos curriculares de tipo enciclopédico, la escuela industrial priorizaba la formación vinculada a la enseñanza científico-tecnológica en orientaciones basadas en los procesos industriales (tales como mecánica, electricidad, construcción y química). El aprendizaje basado en la práctica en el taller y el laboratorio constituía una de sus principales características. Los egresados obtenían el título de técnicos nacionales, el cual les permitía insertarse laboralmente y/o continuar estudios superiores (Gallart, 2003).

Desde sus orígenes, la educación técnica ha perseguido un doble propósito, por un lado brindar a los alumnos una formación para el trabajo que les permita insertarse laboralmente como trabajadores de mayor calificación y por el otro, prepararlos para estudios de nivel superior, generalmente dirigidos a profesiones con fuerte contenido técnico como las ingenierías y la arquitectura (Gallart, 2006).

Ese doble propósito de formación para el trabajo y para la universidad contribuyó a que la educación técnica fuera visualizada por la población como un vehículo de movilidad social ascendente y ha sido la base de su atractivo para las nuevas generaciones que accedieron a la educación secundaria: hijos de inmigrantes europeos, clases

² Desde el año 2008 se encuentra en funcionamiento el Sistema de Seguimiento de Estudiantes y Graduados de la Educación Técnico Profesional (SEGETP) con el propósito de realizar estudios sobre las trayectorias educativas e inserción ocupacional de los estudiantes y graduados de las escuelas secundarias técnicas. Hasta la fecha se ha realizado un censo en 2009 y dos encuestas de seguimiento en 2011 y 2013 respectivamente (Fuente: INET).

populares en ascenso e inmigrantes de países vecinos, sucesivamente accedieron a sus aulas y talleres siguiendo la ampliación de la cobertura de la enseñanza postbásica y los cambios demográficos de la sociedad argentina (Gallart, 2006: 11).

Estudios sobre el origen social y la movilidad educativa y ocupacional de los egresados técnicos realizados en la década de 1980 (Gallart, 1985, 1986, 1987, 2006) señalaron que la mayor parte de los alumnos de las escuelas técnicas provenían de hogares en los que sus padres no habían llegado al nivel secundario (los padres de más de la mitad de los egresados tenían, como máximo, nivel primario completo), por lo tanto la movilidad educativa ascendente era entonces muy alta. En la actualidad, la mitad de los egresados ETP vienen de hogares en los que sus padres han finalizado el nivel secundario (CENUAETP, 2009). En cuanto a la movilidad ocupacional, los estudios de la década de 1980 destacan que muchos egresados ETP tuvieron la posibilidad de desempeñar ocupaciones de mayor jerarquía que sus progenitores, y por ende experimentaron movilidad ocupacional intergeneracional, aunque también destaca la importante influencia del estatus paterno. Por estas razones, la educación técnica fue y continua siendo ligada a la movilidad social ascendente (Gallart, 2003 y 2006).

La historia de la educación técnica en Argentina, se encuentra estrechamente vinculada a los procesos socio-económicos, especialmente al surgimiento de la industria nacional. Durante los periodos de crecimiento industrial, se alentó la demanda de enseñanza práctica desde distintos sectores. Sin embargo, desde mediados de la década de 1970 hasta 2002-2003 el país pasó por un proceso de desindustrialización caracterizado por el desmantelamiento del sector industrial, la privatización de empresas públicas, el desarrollo del sector financiero y el sector servicios, causando serias consecuencias en materia de desarrollo industrial y empleo (Basualdo, 2001). En este marco, la educación técnica fue desfinanciada y relegada (Gallart, 2006).

Posteriormente, entre los años 2003 y 2013, la Argentina experimentó un acotado proceso de reindustrialización evidenciando una tendencia opuesta al resto de la región (Schorr, 2003). Mientras que para el conjunto de América Latina la participación del PBI industrial sobre el PBI Total disminuyó a lo largo del período, en la Argentina se ha visto incrementado (Sosa, 2014).

Paralelamente a la recuperación sectorial, en el año 2005 se sancionó la Ley de Educación Técnico Profesional (Ley 26 058) y esta modalidad de enseñanza cobró un nuevo impulso. Aumentó la carga horaria de clases en el taller y se destinó mayor financiamiento para la compra de equipamiento y la actualización tecnológica de las escuelas.

Esta ley tiene entre sus objetivos mejorar la calidad de la educación técnico-profesional y, en ese sentido, se enfrenta a desafíos complejos, debido a la gran heterogeneidad curricular y organizacional existente entre las diferentes escuelas y jurisdicciones. Algunos instrumentos previstos en la Ley de Educación Técnica apuntan en esa dirección, entre ellos se encuentran: la homologación de títulos y certificaciones, el Catálogo Nacional de Títulos y Certificaciones y el Registro Federal de Instituciones de Educación Técnico Profesional. En este marco, las líneas de acción del Fondo Nacional para la Educación Técnico-Profesional constituyen un importante respaldo en esa dirección (Gallart, 2006).

Entre los años 2006 y 2014, el Estado argentino (a través del Fondo Nacional de Mejora Continua para la Educación Técnico Profesional) invirtió seis mil millones de pesos. Dicha inversión se destinó en un 48,8 % a Planes de mejora institucionales, 39,2 % a Planes de mejora jurisdiccionales y 11,9 % a Programas federales (INET-ME, Unidad de Gestión de Planeamiento).

La ley también plantea desarrollar oportunidades de formación específica y contribuir a la inserción laboral de sus egresados en el marco de una demanda creciente (e insatisfecha³) de trabajadores calificados. La norma incorpora un año más a la currícula del nivel secundario, durante el cual los alumnos deben cumplir con la realización de prácticas profesionalizantes. Éstas consisten en la aplicación práctica de los saberes incorporados durante la formación, y tienen como objetivo lograr que los alumnos consoliden, integren y amplíen las capacidades y saberes que se corresponden con el perfil profesional en el que se están formando. Deben ser organizadas por la institución educativa, referenciadas en situaciones de trabajo y desarrolladas dentro o fuera de la escuela. Con las prácticas profesionalizantes se pretende vincular a los alumnos con el área socio ocupacional perteneciente al ámbito en el que se están formando y también a las instituciones educativas con el contexto territorial y con sectores productivos.

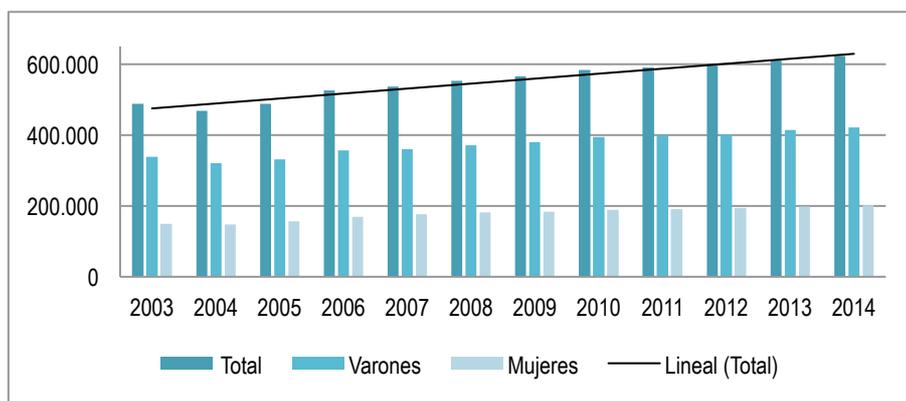
En este marco, habiendo transcurrido 10 años de la sanción de la ley que regula la ETP y considerando el crecimiento de la matrícula de secundaria técnica, a continuación, nos proponemos presentar algunos datos relevantes para conocer si la formación técnica contribuye o no a mejorar la inserción laboral de los jóvenes y, si las características ligadas a la inserción laboral y a la movilidad social observadas hace algunas décadas, continúan en la actualidad.

3 Según datos del INDEC, en el año 2005, la mayor parte de las empresas con demanda laboral insatisfecha (62,7%), requerían trabajadores de calificación Técnica y Profesional.

Crecimiento de la matrícula, inserción laboral y educativa en la ETP

Actualmente, la modalidad ETP representa aproximadamente el 15 % de la matrícula secundaria total en el país y, en los últimos años, se ha registrado un importante crecimiento de la cantidad de alumnos en las escuelas secundarias técnicas. Creció en un 25 % entre los años 2003 y 2014. Los datos disponibles más recientes⁴ muestran que en todo el país hay 623 331 alumnos cursando en escuelas secundarias técnicas, de los cuales el 90 % estudia en establecimientos de gestión estatal y, si bien la matrícula continúa siendo mayoritariamente masculina, dado que cerca del 70 % de los alumnos son varones, en los últimos años la matrícula femenina aumentó más que la masculina⁵.

Gráfico I: Matrícula ETP nivel secundario según sexo (2003-2014)



Fuente: Elaboración propia en base a INET (2013) y Relevamientos Anuales 2003-2014. DINIECE. Ministerio de Educación.

Las especialidades con mayor cantidad de alumnos son electromecánica (25 %), agropecuaria (14 %), construcción (11 %) e informática (10 %).

En cuanto a la trayectoria escolar de los alumnos de secundaria técnica, los datos disponibles⁶ muestran que la proporción de alumnos que pasan de año es menor que entre los alumnos de secundaria común, por lo tanto la modalidad técnico-profesional presenta mayor nivel de desgranamiento que la secundaria común⁷.

⁴ Datos correspondientes al año 2014.

⁵ Entre 2003 y 2014, la matrícula masculina en ETP aumentó 23% y la femenina 30%. Fuente: DINIECE.

⁶ Datos correspondientes a 2012-2013. Considerando a los alumnos del segundo ciclo del nivel secundario (ciclo orientado).

⁷ Mientras que en la secundaria común la tasa de promoción es del 79,6%, en la ETP es del 72,9%. Tasa de Promoción: porcentaje de alumnos que pasan de un año de estudio al siguiente. (Fuente: Relevamiento Anual 2012-2013. DINIECE. Ministerio de Educación).

Atendiendo a esta cuestión, y con el objetivo de contribuir a la terminalidad educativa de los jóvenes estudiantes de secundarias técnicas que adeudan algunas materias para recibirse, desde el Consejo Federal de Educación se reglamentó la implementación del Plan FinEsTec⁸.

FinEsTec es una política educativa federal basada en el enfoque de protección social. Está destinada a aquellos alumnos que terminaron de cursar el último año en una escuela técnica y que tienen materias pendientes para obtener el título técnico de nivel secundario. No hay límite de edad ni límite de materias adeudadas, pero es requisito que haya transcurrido al menos un año desde la finalización de la cursada del último año del nivel secundario. Al inscribirse en FinEsTec, los alumnos son entrevistados por un Coordinador pedagógico, quien se encarga de elaborar un plan de trabajo para preparar y rendir las materias de acuerdo a los tiempos y necesidades de cada estudiante. Posteriormente, los alumnos se preparan con los docentes-tutores especialmente seleccionados para acompañar su proceso de aprendizaje y evaluación. Tras rendir y aprobar las materias pendientes, los alumnos obtienen el título técnico de la especialidad en la que cursaron y el mismo es emitido por su escuela de origen.

FinEsTec comenzó a implementarse de forma extendida a lo largo del país en 2015. Los datos disponibles dan cuenta de que se trata de un programa exitoso debido a que el 71 % de los alumnos que se inscribieron en el programa, ya han egresado⁹ y obtenido el título técnico¹⁰. Del 29 % restante, muchos continúan cursando materias y egresarán en los próximos meses.

En cuanto a la inserción laboral y educativa, un aspecto particularmente destacable es que se cuenta con la encuesta reciente de Seguimiento de Egresados realizada por el INET, la cual muestra que los egresados técnicos se posicionan en mejor situación laboral que el conjunto de los jóvenes con nivel secundario completo. En términos generales, los egresados ETP presentan un alto grado de participación en el mercado de trabajo ya que el 77 % forma parte de la población económicamente activa. A cuatro años de haber finalizado el secundario la mayoría de los egresados ETP se encuentran ocupados (68 %) (Álvarez *et. al.*, 2015), y 8 de cada 10 se desempeñan en puestos calificados¹¹.

Asimismo, los egresados ETP presentan ventajas en la inserción laboral con respecto al conjunto de egresados de nivel secundario en lo relativo a la desocupación, calificación ocupacional e informalidad laboral. También se observa dentro de los egresados ETP,

8 Resolución CFE N° 208/13.

9 De los 6.902 alumnos que se inscribieron en el programa, ya han egresado y obtenido el título técnico 4.878 alumnos.

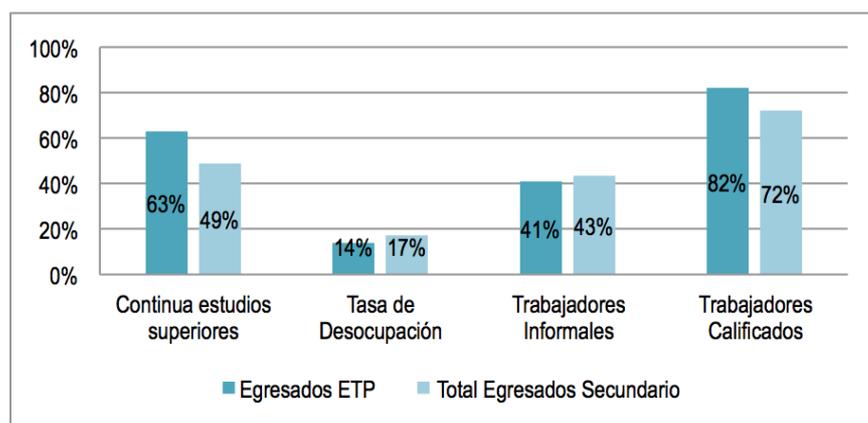
10 El título que obtienen al finalizar es el de la especialidad técnica en la cual se formaron.

11 Puestos de Trabajo Calificados: incluye a las categorías: profesional, técnico, operativo basado en el Clasificador Nacional de Ocupaciones (CNO) 2009.

mayor tendencia a la continuidad de estudios superiores. El 63 % de éstos continúa estudios superiores, mientras que dentro del conjunto de egresados secundarios solamente el 49 % lo hace.

En relación a la inserción laboral, los egresados ETP presentan una tasa de desocupación 3 puntos inferior a la del conjunto de egresados, una informalidad laboral 2 puntos menor y una proporción de trabajadores desempeñándose en puestos calificados 10 puntos superior (gráfico 2).

Gráfico 2: Continuidad de estudios, Tasa de desocupación, porcentaje de trabajadores informales y calificados de Egresados ETP y Total Egresados Secundario (2013)



Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Nacional de Trayectoria de Egresados (INET) 2013 y Encuesta Anual de Hogares Urbanos (INDEC) 2013.

Una pregunta central habitualmente abordada en los estudios de egresados se refiere a la movilidad inter-generacional, tema de gran importancia para la sociología y para el abordaje de la inserción laboral juvenil. Por ello, resulta interesante observar entre los egresados ETP, la presencia de movilidad ocupacional ascendente con respecto al jefe de hogar del cual forman parte¹².

En la actualidad, dentro de los egresados ETP se evidencian procesos de movilidad ocupacional ascendente en cuanto a la calificación y la calidad del empleo. Una porción significativa (casi el 70 %) de los egresados ETP que forma parte de un hogar cuyo jefe

¹² Para el abordaje de la movilidad ocupacional se confeccionó una tabla bivariada en la cual se vincularon los datos ocupacionales del egresado con los del jefe del hogar del cual el egresado forma parte. El análisis estuvo basado en características ocupacionales vinculadas a la calificación del puesto de trabajo y a la calidad del empleo.

se encuentra ocupado en un puesto no calificado, ha experimentado un proceso de movilidad ocupacional ascendente ya que se encuentran trabajando en puestos de calificación superior (49 % operativo, 19 % técnico y 0,6 % profesional).

También se verifican diferencias significativas entre egresados ETP varones y mujeres. Los varones presentan una mayor movilidad ocupacional que las mujeres ya que entre los varones miembros de hogar cuyo jefe se desempeña en un puesto no calificado, el 74 % presenta, a 4 años de haber egresado de la secundaria, una situación de movilidad ocupacional, mientras que en el caso de las egresadas mujeres son el 55 % las que están en esa situación (gráfico 4).

En cuanto a la calidad del empleo, pese a la significativa influencia de la situación de formalidad/informalidad laboral del jefe de hogar sobre las condiciones laborales del egresado, cerca de un tercio (30 %) de los egresados ETP provenientes de hogares en el cual el jefe es un trabajador informal, ha logrado revertir y superar la situación de vulnerabilidad ya que se encuentra trabajando en el marco de empleos formales.

También considerando esta variable, la situación relativa de los varones es mejor que la de las mujeres. Los egresados ETP varones presentan mayor nivel de movilidad ocupacional vinculada a la calidad del empleo frente a las egresadas ETP mujeres ya que el 36 % de los varones miembros de un hogar cuyo jefe es trabajador informal se encuentran trabajando en el marco de condiciones formales mientras que en el caso de las mujeres son el 21 % (gráfico 5).

Gráfico 4

Movilidad ocupacional ascendente en los Egresados ETP en relación a la calificación



Gráfico 5

Movilidad ocupacional ascendente en los Egresados ETP en relación a la calidad del empleo



Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Nacional de Trayectoria de Egresados (INET) 2013.

Sin embargo, a pesar de las ventajas que pueden observarse entre los egresados ETP, debido a que presentan unas tasas de desocupación e informalidad inferiores a la del conjunto de egresados secundarios, la tasa de desocupación y de informalidad de los egresados ETP es elevada (desocupación: 14 %, informalidad: 41 %) y dicha situación se enmarca dentro de las problemáticas de inserción laboral que enfrentan todos los jóvenes, en tanto nuevos ingresantes al mercado de trabajo.

Trama ETP- empleo: el caso de la Escuela Ciudad de Buenos Aires

Considerando las dificultades que enfrentan los jóvenes para ingresar al mercado laboral, en paralelo a la implementación de la Ley ETP y de los programas nacionales como el FinEsTec, se desarrollaron estrategias de carácter más local y/o institucional, basadas en la articulación y creación de entramados vinculando a actores de la educación y del sector productivo, entre otros, con el fin de contribuir a la inserción laboral de los jóvenes.

Tal es el caso de una de las escuelas estudiadas en el marco de un proyecto de investigación sobre inserción laboral de jóvenes en el sector de la construcción en la cual se realizaron entrevistas a directivos, docentes y alumnos. Se trata de una escuela técnica tradicional y prestigiosa ubicada en la Ciudad de Buenos Aires.

Dicha escuela, ofrece la especialidad de Construcciones (entre otras) y, en el marco del Programa *Aprender Trabajando*¹³, junto con la oficina de Infraestructura Escolar (en adelante IE) dependiente del Ministerio de Educación local, desde el Departamento de Construcciones se ideó un proyecto de prácticas laborales¹⁴ en 2013 destinado a los alumnos que hubieran repetido el último año del secundario, con el fin de reinsertarlos en el grupo social de la escuela y motivarlos para finalizar sus estudios en la institución.

En este marco, algunos estudiantes realizaron una práctica rentada en el Ministerio de Educación que consistía en realizar documentación de obra de escuelas y edificios municipales, la mitad de ellos en IE y la otra mitad en una oficina que oficia de contralor en las tareas de Infraestructura. Otros alumnos hicieron la práctica dentro de la misma escuela, diseñando, renovando y construyendo espacios comunes del edificio,

13 El Programa ofrece el marco legal (convenios entre instituciones, contratos para los pasantes), el pago de módulos para los tutores pedagógicos de los establecimientos educativos (solo de nivel secundario, ya que en los restantes niveles no está contemplado), y el pago de una asignación estímulo para los alumnos beneficiarios que realizan las prácticas en instituciones públicas. En el caso de aquellos vinculados a empresas privadas, es la misma empresa quién paga la asignación.

14 En la Ciudad de Buenos Aires las prácticas profesionalizantes obligatorias aún no han sido reglamentadas, pero las escuelas técnicas que cuentan con pasantías, las implementan a través de un programa especial dependiente de la Gerencia Operativa de Educación y Trabajo, llamado *Aprender Trabajando*, que regula el dispositivo mediante el Decreto N° 1374. La selección de los beneficiarios queda a criterio de las escuelas y las unidades productivas (Dursi, 2016).

como por ejemplo un comedor. Anteriormente habían realizado experiencias similares con empresas privadas, aunque las tareas que los jóvenes realizaban no se adecuaban a los aprendizajes en la especialidad.

Debido a que la propuesta funcionó con mucho éxito (los estudiantes que habían repetido finalizaron el secundario y mostraron gran entusiasmo ante la experiencia laboral) se decidió replicarla al año siguiente.

Cabe destacar que en la escuela también existen vinculaciones con empresas del sector, para la realización de capacitaciones a docentes y alumnos en diversos procesos de trabajo, visitas a las empresas y obras, que tienen lugar periódicamente en el marco de la formación técnica que se ofrece. También mantienen vínculos con el sindicato (UOCRA) y la Cámara de la Construcción, quienes ofrecen capacitaciones y el acceso a algunas obras, pero debido a las características propias del sector de la construcción, los sistemas de formación a través de pasantías o prácticas profesionalizantes de nivel secundario no son frecuentes ya que la participación de estudiantes en obras supone ciertos riesgos (Dursi, 2016).

Reflexiones finales

A modo de síntesis, puede señalarse que a partir del 2005 tuvieron lugar cambios significativos en la educación técnico-profesional. Tras la sanción de la Ley de Educación Técnico-Profesional aumentó considerablemente el financiamiento destinado a las escuelas secundarias de modalidad técnica y los cambios en el currículum incrementaron y jerarquizaron las horas destinadas al aprendizaje práctico en talleres y laboratorios. La sanción de la ley estuvo enmarcada en un proceso de crecimiento económico y demanda de trabajadores calificados por parte de algunos sectores económicos. En este contexto, la matrícula técnica creció en un 25 % entre los años 2003 y 2014.

A partir de los datos analizados pudo observarse que los Egresados ETP se encuentran mejor posicionados en el mercado laboral y presentan mayor tendencia hacia la continuidad de estudios postsecundarios que el conjunto de egresados secundarios en la Argentina. En este sentido, puede afirmarse que presentan algunas ventajas frente al conjunto de jóvenes ya que logran atenuar las dificultades ligadas a la inserción laboral juvenil que enfrentan todos los jóvenes. Sin embargo, en tanto jóvenes y nuevos ingresantes al mercado de trabajo, se ven afectados por las limitaciones estructurales del mercado laboral juvenil.

Por su parte, la experiencia exitosa de entramado de actores presentada permite reflexionar sobre que, si bien algunos estudios han señalado que el dispositivo de

prácticas no resulta el mecanismo más efectivo para tender puentes con el empleo formal para los jóvenes técnicos en el sector de la construcción (Jacinto *et al.*, 2015; Millenaar *et al.*, 2016), existen algunas experiencias de vinculación entre escuelas técnicas y organismos productivos que merecen ser observadas. Dichas experiencias ilustran, aunque a una escala limitada, nuevos entramados de actores e instituciones que pueden contribuir al acercamiento al mundo del trabajo, y permiten reflexionar sobre la hipótesis acerca de que, frente a la complejidad del escenario, algunos circuitos de educación-formación-empleo realizan esfuerzos por fortalecer sus vínculos, “entramándose” con el mundo del trabajo y obtienen resultados exitosos (Dursi, 2016).

Cuadros

Cuadro I: Trama

<p><i>Objetivos/Finalidades</i> <i>Financiamiento</i></p>	<p>El Programa Aprender Trabajando tiene entre sus objetivos contribuir en la vinculación de los jóvenes con el mundo laboral y brindar herramientas para su inserción laboral futura.</p> <p>El pago de las prácticas está financiado por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y por las empresas, ONGs que participan del programa.</p>
<p><i>Logros/ Fortalecimiento Institucional a partir de la trama</i></p>	<p>El hecho de que el criterio de selección de estudiantes a participar de la práctica estuviese basado en alumnos que repitieron el último año del secundario contribuyó a mantenerlos dentro del sistema educativo (evitando el abandono) y a que egresaran obteniendo el título secundario técnico.</p>
<p><i>Dificultades</i></p>	<p>Debido a las características del sector de la construcción y a los riesgos laborales, resulta complicada la articulación con empresas del sector que permitan el ingreso de alumnos a las obras.</p>

Cuadro 2: Descripción del dispositivo: Educación Técnica de nivel medio

<i>Ministerios /Reparticiones públicas involucradas en su coordinación a nivel nacional, provincial y municipal</i>	MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA NACION – Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET), Los establecimientos educativos dependen de las jurisdicciones, como el resto de la educación secundaria
<i>Nivel de calificación o título implicado en el dispositivo</i>	Técnico de nivel secundario
<i>Tipo de dispositivo/s en relación al acercamiento al mundo del trabajo a partir de la Ley de Educación Técnico-Profesional</i>	<p>Con el objetivo de homologar los títulos de las distintas especialidades a nivel nacional, se establece que la Escuela Técnica Secundaria debe cumplir con una carga horaria mínima de 6480 horas reloj y se especifica cuántas horas deben destinarse a la formación científico – tecnológica y a la formación técnica específica.¹⁵ Al menos la tercera parte de dicha carga horaria es de práctica de distinta índole.</p> <p>La distribución de carga horaria mínima total de la trayectoria por campo formativo, según lo establecido en inc. h), párrafo 14.4 de la Res. CFCyE Nro. 261/06, es:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formación científico – tecnológica: 1700 horas reloj, • Formación técnica específica: 2000 horas reloj, • Prácticas profesionalizantes: equivalente al 10 % del total de horas previstas para la formación técnica específica, no inferior a 200 horas reloj.¹⁶ <p>Las propuestas formativas de la Educación Técnico Profesional están ligadas a los siguientes sectores productivos: administración, aeronáutica, agropecuario, automotriz, construcciones, cuero y calzado, electromecánica, electrónica, energía, energía eléctrica, estética profesional, ferroviario, hotelería y gastronomía, industria alimentaria, industria de procesos, informática, madera y mueble, mecánica, metalmecánica y metalurgia, minería e hidrocarburos, salud, seguridad, ambiente e higiene, telecomunicaciones y textil e indumentaria</p>
<i>Intervención en los procesos de intermediación laboral</i>	La Ley de ETP prevé la realización de prácticas profesionalizantes. Las mismas pueden tomar distintas modalidades, desde proyectos productivos institucionales hasta prácticas profesionalizantes en ambiente de trabajo y se pueden desarrollar en la institución escolar o fuera de ella, en empresas, organismos públicos u ONGs.
<i>Público al que apunta</i>	Jóvenes alumnos de la modalidad técnico-profesional de la educación secundaria

¹⁵ Esta carga horaria se desprende de considerar la duración establecida en los art. 1° de la Ley Nro. 25.864 y art. 24° y 25° de la Ley Nro. 26058. Fuente: Catálogo Nacional de Títulos y Certificaciones de Educación Técnico Profesional, INET.

¹⁶ A los efectos de la homologación, la carga horaria indicada de formación técnica específica incluye la carga horaria de la formación técnica del primer ciclo. Asimismo las cargas horarias explicitadas remiten a la totalidad de contenidos de los campos formativos aunque en este marco sólo se indican los contenidos de los campos de formación científico – tecnológico y técnico específico que no pueden estar ausentes en la formación del técnico en cuestión (INET).

Cuadro 3: Tensiones en la trama

<i>Referidas a las condiciones del mercado de trabajo/sector</i>	Las características estructurales del mercado de trabajo en general y juvenil en particular se ven reflejadas en la inserción laboral de los Egresados ETP, quienes presentan ventajas laborales en comparación con el conjunto de Egresados secundarios, pero se ven significativamente afectados por los elevados niveles de desocupación e informalidad que caracterizan al empleo juvenil en Argentina. La articulación con el sector de la construcción en particular resulta complicada debido a que el trabajo en la obra supone ciertos riesgos para los alumnos y las empresas no quieren comprometerse permitiendo el acceso de jóvenes estudiantes o egresados a las obras.
<i>Referidas a los entramados</i>	Dentro de los jóvenes que han participado de la práctica laboral, solo unos pocos quedan contratados de forma efectiva, la mayoría finaliza la vinculación laboral cuando finaliza la practica, por lo cual la trama funciona como puente hacia el mercado de trabajo solo para una minoría.
<i>Referidas al Plan FinEsTec</i>	Por tratarse de un Plan nuevo y en etapa inicial, el mismo requiere (para su adecuado funcionamiento y obtención de resultados) el apoyo permanente e ininterrumpido por parte del equipo central del INET en cuestiones tales como capacitaciones y jornadas de intercambio entre los equipos provinciales, y no siempre se cuenta con ello.

Referencias bibliográficas

- Álvarez, Gustavo; Attianese, Inés; Boerr, Inés; Lucarini, Ariel; Luro, Vanesa; Pereyra León, Mariana; Rapoport, Ana; Triano, Soledad; Vazquez, Eva (2015) Encuesta Nacional de Trayectoria de Egresados 2013. Resultados Definitivos. Buenos Aires, Instituto Nacional de Educación Tecnológica, Ministerio de Educación.
- Basualdo, Eduardo (2001), *Sistema político y modelo de acumulación en la Argentina. Notas sobre el transformismo argentino durante la valorización financiera (1976-2001)*, Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes Ediciones, FLACSO, IDEP.
- Castel, Robert (2004), *La inseguridad social ¿Qué es estar protegido?*, Buenos Aires: Manantial.
- Dursi, Carolina (2016) “ La escuela técnica, las pasantías y el sector de la construcción”, en Millenaar, Veronica; Carolina Dursi, Delfina Garino, Eugenia Roberti, Alejandro Burgos, Mariana Lucía Sosa, Claudia Jacinto (2016) Los jóvenes en la construcción: dinámicas y actores en dispositivos de educación-formación-empleo. *Revista Última Década*. Centro de Investigación y Difusión Poblacional (CIDPA), Valparaíso, Chile.
- Filmus, Daniel; Kaplan, Carina; Miranda, Ana; Moragues, Mariana (2001), *Cada vez más necesaria, cada vez más insuficiente : Escuela media y mercado de trabajo en épocas de globalización*, Buenos Aires: Editorial Santillana.
- Gallart, María Antonia (1985), “La racionalidad educativa y la racionalidad productiva: las escuelas técnicas y el mundo del trabajo”, *Cuaderns CENEP*, 198. Buenos Aires: Centro de Estudios de Población.

- (1986), *Educación empleo y trabajo en la industria de la construcción de Buenos Aires. Un estudio de la capacidad de sustitución de la educación formal por aprendizaje en el trabajo*. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE) UNESCO.
- (1987), "Las escuelas técnicas y el mundo del trabajo: la carrera de los egresados", *Cuademo del CENEP*, 38-39, Buenos Aires: Centro de Estudios de Población.
- (2006), *La escuela técnica industrial en Argentina: ¿un modelo para armar?* Montevideo: OIT/Cinterfor.
- Gallart, María Antonia; Martín Miranda Oyarzún Claudia Peirano y María Paola Sevilla (2003), *Tendencias de la educación técnica en América Latina Estudios de caso en Argentina y Chile*, París: UNESCO, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación.
- INET (2013), *Notas Breves La ETP en Cifras Matrícula 2003-2013*. Instituto Nacional de Educación Tecnológica, Ministerio de Educación.
- INET (2013), *Estudio 2009-2013 sobre Trayectoria de Egresados. Resultados generales de la Encuesta Nacional de Trayectoria de Egresados 2013*. Instituto Nacional de Educación Tecnológica, Ministerio de Educación.
- INET (2011), *Serie Notas Breves sobre Egresados de ETP. Inserción en educación superior: ¿Quiénes son los egresados de ETP que continúan estudiando?* Instituto Nacional de Educación Tecnológica, Ministerio de Educación.
- Jacinto, Claudia, Gallart, María Antonia (1997), "Competencias laborales: tema clave en la articulación educación-trabajo", en *Cuestiones actuales de la formación*, Montevideo: Cinterfor/OIT, 84-85.
- Jacinto, Claudia et al. (2015), "Dinámicas y actores de la inserción laboral juvenil en el sector de la construcción". 12° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. 5 al 7 de agosto en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Disponible en (acceso 25/07/2016) : http://www.aset.org.ar/2015/ponencias/7_jacinto.pdf
- Millenaar, Verónica, Carolina Dursi, Delfina Garino, Eugenia Roberti, Alejandro Burgos, Mariana Lucía Sosa, Claudia Jacinto (2016) "Los jóvenes en la construcción: dinámicas y actores en dispositivos de educación-formación-empleo", *Revista Última Década*, Valparaíso: Centro de Investigación y Difusión Poblacional (CIDPA).
- OIT (2013), *Trabajo Decente y Juventud en América Latina. Políticas para la acción*, Lima: OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Disponible en (acceso 25/07/2016) : http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_235577.pdf
- Piketty, Thomas (2014), *El Capital del siglo XXI*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Schorr, Martín (coordinador) (2013), *Argentina en la posconvertibilidad: ¿desarrollo o crecimiento industrial? Estudios de economía política*, Buenos Aires: Editorial Miño y Dávila.

Sosa, Mariana Lucía (2015), "¿Los jóvenes egresados de escuelas técnicas se insertan mejor en el mercado laboral que el resto de los graduados de secundario en la Argentina actual?", 12° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. 5 al 7 de agosto en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. ISBN: 978-987-98870-8-0. Disponible en: http://www.aset.org.ar/2015/ponencias/7_Sosa.pdf (consultado 31/03/2016)

----- (2014) Informe cuantitativo sobre la Evolución del Sector Industrial en Argentina. La participación del sector industrial en el PBI y en el empleo total (2003-2014). Disponible en: <http://www.amersur.org/economia/evolucion-industrial-argentina/> (consultado 24/06/2016)

Fuentes de Información

Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET) Seguimiento de Egresados. CENUAETP 2009; ENIIE 2011 y ENTE 2013.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Microdatos de la Encuesta Anual de Hogares Urbanos 2013.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Encuesta de Demanda Laboral Insatisfecha.

Ministerio de Educación de la Nación. Anuarios estadísticos 1996 a 2014. Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE), Red Federal de Información Educativa.

Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (s/f) Sistema Nacional de Indicadores Educativos. Laboratorio de Estadística - Red Federal de Información Educativa Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE).

Ministerio de Educación, DINIECE (2011) Actualización del Glosario. Definiciones referidas a la estructura del sistema educativo (Ley 26.206).

Educación secundaria y formación para el trabajo: ¿una articulación resuelta?

Reflexiones a partir de una experiencia escolar en Neuquén

Delfina Garino

Introducción

En la actualidad, hay acuerdo en sostener que el mercado de trabajo en Argentina, como parte de tendencias globales más amplias, se encuentra precarizado y que, si bien en la última década mejoraron algunos indicadores, el mercado laboral juvenil sigue presentando peores índices que el de adultos, especialmente en lo referido a las tasas de desempleo y de informalidad laboral. En este marco, los procesos de inserción laboral se vuelven caminos difíciles para los jóvenes, que experimentan trayectorias laborales no lineales, erráticas, plagadas de quiebres y fisuras.

Además en Argentina, la inclusión en el nivel secundario de los jóvenes se ha constituido en un mandato legal y social. En la Ley de Educación Nacional 26 206/06 (LEN) se postula como obligatoria su finalización, pero además este título es exigido en la mayoría de los trabajos que ofrece el mercado laboral, independientemente de la complejidad de las tareas a desarrollar (Tenti Fanfani, 2008).

En este marco, la educación secundaria constituye el nivel que mayores desafíos presenta en la actualidad. Aparece en el centro del debate su función, así como también la disputa en torno a cuáles son los saberes que construye, transmite y cuáles los que deberían integrar las propuestas educativas.

En estas discusiones, las características de la formación para el trabajo y la manera en que se articula con la educación secundaria adquieren gran importancia. Efectivamente, se debate entre otras cuestiones si la formación para el trabajo debe impartirse sólo para ciertos sectores sociales y en determinada modalidad o, si por el contrario, debe ser planteada como saberes transversales a desarrollar en todo el nivel, más allá del sector social de origen de los estudiantes y de la modalidad de educación secundaria de que se trate (Jacinto, 2013).

Este debate se presenta con más fuerza en los últimos años, reflejándose en una amplia variedad de propuestas orientadas a intervenir en los procesos de formación y de inserción en el mundo del trabajo que son impulsadas desde instituciones educativas. Surgen entonces, algunas preguntas: estas propuestas, ¿se vinculan con políticas de empleo y trabajo? ¿De qué manera? ¿Suponen la articulación con otros actores sociales, tales como otras instituciones educativas, organismos estatales, empresas privadas y organizaciones de la sociedad civil? ¿Qué características asumen estas articulaciones? ¿Perduran en el tiempo? ¿Qué estrategias y lógicas de acción despliegan los actores involucrados? ¿Qué tensiones se generan en su desarrollo?

A partir de estas preguntas, nos proponemos estudiar la normativa vigente respecto de la articulación entre educación secundaria y formación para el trabajo, relacionándola con la propuesta educativa de una escuela secundaria general de la ciudad de Neuquén¹ y con las tramas de relaciones que esta institución construye para llevar adelante su propuesta de formación para el trabajo. Esta escuela propone una manera novedosa de vincular la educación secundaria con el mundo del trabajo, ya que se trata de un bachillerato con orientación en *Economía Social y prácticas de Microemprendimientos*, que incluye talleres de formación para el trabajo. Su análisis habilita entonces la reflexión acerca de la variedad de formas que puede asumir la articulación entre el mundo del trabajo y la educación secundaria.

Para contestar aquellas preguntas analizamos la normativa existente y realizamos entrevistas en profundidad a miembros de la comunidad educativa de la institución seleccionada (Equipo Directivo, docentes del área de Economía Social y profesores de talleres).

El artículo se estructura en dos partes. En la primera, se describe brevemente la articulación entre formación para el trabajo y educación secundaria en distintos momentos históricos, haciendo hincapié en la legislación vigente. En la segunda, se analiza la escuela secundaria que es objeto de estudio con el objetivo de ilustrar una de las maneras que puede asumir esta relación. Para esto, se presenta la propuesta de formación para el trabajo de la escuela secundaria seleccionada y los actores con los que se articula (concretamente, el Instituto Nacional de Educación Técnica, una facultad de la Universidad Nacional del Comahue, distintas organizaciones de la sociedad civil, contratistas del sector de la construcción, otros), luego se analizan las características que asumen las relaciones entre los actores y, por último, se describen las tensiones que aparecen en el proceso. Finalmente, se desarrollan algunas reflexiones que no pretenden cerrar

¹ Neuquén es la capital de unas de las provincias que componen la Patagonia Argentina. Su matriz productiva se caracteriza por la extracción de petróleo y gas, desarrollando un modelo de crecimiento económico exógeno de extracción y de servicios, asimilables a un capitalismo de enclave (Noya y Fernández, 2004). Los desarrollos en otros sectores económicos, así como la diversificación de puestos de trabajo son escasos. Presenta una elevada dependencia de la renta petrolera, así como índices altos de desigualdad social.

las discusiones sino constituirse en aportes para continuar el debate actual sobre formación para el mundo del trabajo y educación secundaria.

La formación para el trabajo en la educación secundaria en Argentina: breve historia y situación actual

La vinculación entre educación secundaria y formación para el trabajo en Argentina ha adquirido características diversas según los distintos momentos históricos. Brevemente, se puede plantear que este nivel nació orientado a los miembros de la élite política y económica, tanto como antesala para el cursado de estudios superiores (Tenti Fanfani, 2008), como para la formación de personal para cargos administrativos en el Estado (Tiramonti, 2011). Desde un principio, la propuesta formativa sostuvo un currículum enciclopedista y humanista cuyo objetivo era la *formación general*, marginando de las propuestas pedagógicas saberes como la formación para el trabajo (Southwell, 2011). En efecto, ésta quedó circunscripta al ámbito de las escuelas técnicas y de Artes y Oficios, así como a los centros de formación profesional, muchas veces creados por organizaciones de la sociedad civil (Martínez y Garino, 2013).

A mediados del siglo pasado, de la mano de la apertura del nivel a sectores sociales antes excluidos y que supuso luego su masificación, se produjo un incremento de la importancia de la formación laboral en el marco de un incipiente proceso de industrialización, que se reflejó en el aumento de propuestas de formación, instituciones y matrícula en la modalidad técnica, pero que generó circuitos diferenciados según el sector social de origen de los estudiantes (Martínez y Garino, 2013).

Durante la década de los '60 se unificaron las distintas escuelas técnicas preexistentes (escuelas industriales, escuelas de la Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional (CNAOP), Escuelas de Artes y Oficios) y, junto con el cambio en la matriz productiva iniciado en la década del '70 y en un contexto de crisis económica, se asistió a una *secundarización* de esta modalidad (Gallart, 2006).

En los '90, en un contexto de implementación de un modelo macroeconómico neoliberal que contribuyó a la precarización de las relaciones laborales, la Ley Federal de Educación 24 195/93 (LFE) propuso que las escuelas técnicas fueran convertidas en Polimodales con orientación en Producción de Bienes y Servicios o en Ciencias Naturales y que implementaran Trayecto Técnico Profesionales (TTPs) para otorgar el título de técnicos (Riquelme, 2004; Gallart, 2006).

Además, el proceso de descentralización educativa (a través de la Ley de Transferencia de Servicios Educativos 24 049/92) impulsado en este decenio (en un contexto de

escasez de recursos de las administraciones provinciales para responder a las demandas del proceso), junto al aumento de la matrícula del nivel medio y a las modificaciones curriculares y organizacionales del periodo generaron una amplia variedad de respuestas en las distintas provincias, que fueron desde la resistencia hasta la implementación (en grados diversos) de los cambios propuestos por la LFE, por lo que sólo algunas instituciones se adecuaron a la nueva normativa (Martínez y Garino, 2013).

De esta manera, el sistema quedó signado por la heterogeneidad según los grados de implementación que la Ley tuvo en cada provincia, producto de las relaciones con el gobierno nacional y las posibilidades económicas que tenían para avanzar en los cambios estructurales (Riquelme, 2004). Enmarcado en un proceso de precarización de las relaciones laborales, la articulación entre educación secundaria y formación para el trabajo sufrió los embates del contexto socioeconómico (Martínez y Garino, 2013), que se vio reflejado en el descenso de la matrícula de las escuelas técnicas (Riquelme, 2004).

El proceso de recuperación económica que se inició a principios de este siglo implicó la reapertura de talleres e industrias que empezaron a demandar personal calificado, que llevó a reforzar la formación técnica a través de la sanción de la Ley de Educación Técnico Profesional 26 058/05 (LETP), que regula las escuelas técnicas de nivel medio y la enseñanza técnica no universitaria.

Entre sus objetivos principales plantea *“estructurar una política nacional y federal, integral, jerarquizada y armónica en la consolidación de la Educación Técnico Profesional”* (LETP 26 058/05, art. 6°). A su vez, pauta la realización de Prácticas Profesionalizantes: *“desarrollar oportunidades de formación específica propia de la profesión u ocupación abordada y prácticas profesionalizantes dentro del campo ocupacional elegido”* (LETP 26 058/05, art.6°, inciso “C”).

Se visualiza una revalorización de las escuelas técnicas y de la formación profesional a través de las políticas impulsadas desde el Instituto Nacional de Educación Técnica (INET) y de la legislación propuesta, que a su vez se refleja en programas específicos de equipamiento, financiamiento y mejora para estas instituciones (Martínez y Garino, 2013). Sin embargo, la implementación de estos proyectos queda sujeta muchas veces a la capacidad de gestión y de presentación de proyectos de las instituciones, así como a las conexiones políticas de sus directivos, por lo que ha tenido impactos desiguales según las instituciones.

En este período también se sancionó la Ley de Educación Nacional 26 206/06 (LEN) que modificó la estructura del sistema educativo y pautó la obligatoriedad del nivel secundario, coronando el proceso de masificación que había comenzado a mediados del siglo anterior. Entre los objetivos de la educación secundaria se propuso el de *“vincular a los/as estudiantes con el mundo del trabajo, la producción, la ciencia y la tecnología”*

(LEN 26 206/06, art. 30°). La misma fue dividida en dos ciclos: un Ciclo Básico común a todas las orientaciones y un Ciclo Orientado que varía según áreas del conocimiento, del mundo social y del trabajo (LEN 26 206/06, art. 31°). El artículo 17° Ley de Educación Nacional 26 206/06 estableció las modalidades del nivel secundario, entre las que se destaca el reconocimiento de la Educación Técnico Profesional.

Esta LEN 26 206/06 estipula la relación de la escuela con el mundo productivo y del trabajo, quedando las jurisdicciones como responsables de garantizar prácticas educativas “que permitan a los/as alumnos/as el manejo de tecnologías o brinden una experiencia adecuada a su formación y orientación vocacional” y regula su duración, la edad de los participantes y las características de las mismas. El artículo 33° plantea:

“Las autoridades jurisdiccionales propiciarán la vinculación de las escuelas secundarias con el mundo de la producción y el trabajo. En este marco, podrán realizar prácticas educativas en las escuelas, empresas, organismos estatales, organizaciones culturales y organizaciones de la sociedad civil, que permitan a los/as alumnos/as el manejo de tecnologías o brinden una experiencia adecuada a su formación y orientación vocacional. En todos los casos estas prácticas tendrán carácter educativo y no podrán generar ni reemplazar ningún vínculo contractual o relación laboral. Podrán participar de dichas actividades los/as alumnos/as de todas las modalidades y orientaciones de la Educación Secundaria, mayores de dieciséis (16) años de edad, durante el período lectivo, por un período no mayor a seis (6) meses, con el acompañamiento de docentes y/o autoridades pedagógicas designadas a tal fin. En el caso de las escuelas técnicas y agrotécnicas, la vinculación de estas instituciones con el sector productivo se realizará en conformidad con lo dispuesto por los artículos 15 y 16 de la Ley 26 058.” (LEN, art. 33°).

De esta manera, se habilita la realización de prácticas educativas que suponen la formación a partir de experiencias reales de trabajo y que se pueden desarrollar en unidades productivas externas (empresas, sindicatos, OSC, fundaciones, organismos estatales, otras), o bien a través de emprendimientos y prácticas dentro de las propias instituciones educativas (desarrollando proyectos productivos que vinculen la escuela con otras instituciones).

A partir de estas normativas, se pone de manifiesto que desde el Estado se visualiza la importancia de la articulación entre las instituciones educativas y el mundo del trabajo, ya sea por medio de la implementación de pasantías, prácticas educativas o profesionalizantes, y la realización de proyectos productivos.

En este contexto, en 2008 se sancionó la Ley 26 427/08 que reglamentó el Sistema Nacional de Pasantías para estudiantes de educación superior, de la educación permanente de jóvenes y adultos y para la educación profesional. Sin embargo, la educación secundaria general y la educación técnica quedaron excluidos porque se estableció como requisito para realizar estas prácticas que los jóvenes tuvieran 18 años o más,

dejando en un vacío legal aquellas prácticas educativas o profesionalizantes que se realizaban en unidades productivas externas a las instituciones educativas.

Por esto, en 2011, el Decreto 1374 creó el Régimen General de Pasantías con el objeto de establecer pautas y requisitos para la implementación de estas prácticas en la educación secundaria. Esta demora en la reglamentación de las prácticas puede vincularse, por un lado, a las dificultades para establecer articulaciones entre el sector empresarial y el sistema educativo, ya que suponen lógicas diferenciadas respecto de los objetivos que los guían, las metodologías de trabajo, las temporalidades, entre otras dimensiones. Pero por otro lado, porque si no es supervisada, la figura de la pasantía puede ser utilizada para reemplazar trabajadores por pasantes, promoviendo la precarización de las condiciones de trabajo.

En este sentido, este decreto establece que las pasantías solo pueden presentarse como prácticas supervisadas desde la unidad educativa, por un periodo de tiempo definido, en el marco de todas las orientaciones y modalidades de la escuela secundaria. Concibe la pasantía como:

“una extensión orgánica de la Educación Secundaria en cualesquiera de sus orientaciones y modalidades, a empresas e instituciones, de carácter público o privado, para la realización por parte de los alumnos, de prácticas relacionadas con su educación y formación, de acuerdo a la especialización que reciben, bajo organización, control y supervisión de la unidad educativa a la que pertenecen y formando parte indivisible de la propuesta curricular, durante un lapso determinado.” (Anexo Decreto 1374/11).

El decreto propone espacios de formación sistemáticos para la articulación del mundo de la educación con el mundo del trabajo y reglamenta las funciones de cada uno de los actores sociales involucrados, la cantidad de pasantías a realizar por estudiante, la extensión temporal, así como los deberes y obligaciones de todos los participantes.

En este contexto legal, se habilita la implementación de las pasantías, que tenían una larga vinculación con la educación técnica, en escuelas secundarias generales (ESG) y se modifica el sentido que las rige. Si históricamente los programas de pasantías eran pensados como el agregado práctico de la formación teórica, en los últimos años la formación en espacios reales de trabajo ha comenzado a ser percibida como un recurso educativo valioso en tanto estrategia para la enseñanza de teorías, técnicas formales y habilidades de manera contextualizada (Dursi, 2016).

La importancia de esta expansión de las pasantías a las ESG radica en que el pasaje por estos dispositivos pueden dar un panorama acerca de las reglas del juego que imperan en el mundo del trabajo, mostrar la manera en que se desarrollan las relaciones interpersonales en ámbitos laborales, poner de manifiesto los conocimientos técnicos y saberes específicos requeridos para cierta tarea así como las actitudes socialmente

valoradas en ámbitos de trabajo, finalmente, pueden operar como primeras experiencias de trabajo protegidas y/o como nexos con empleos formales (Jacinto y Dursi, 2010).

Sintetizando, se puede afirmar que paulatinamente la formación para el trabajo ha dejado de ser patrimonio exclusivo de la formación profesional y de las escuelas técnicas. Los saberes del trabajo han comenzado a ser abordados de forma transversal en algunas escuelas secundarias generales que proponen diversas iniciativas para abordar la formación para el trabajo. Estas iniciativas van desde el desarrollo de dispositivos específicos de acercamiento al mundo del trabajo, formación en derecho laboral, hasta el abordaje de visiones críticas sobre el significado del trabajo y concepciones sobre el denominado trabajo de calidad (Jacinto, 2013).

Finalmente, cabe destacar que a pesar de estos avances en el ordenamiento legal, resta mucho por hacer respecto de la articulación entre la ESG y el mundo del trabajo. En efecto, la forma que ha adquirido esta articulación es diferente según las jurisdicciones, y muchas veces responde a iniciativas concretas impulsadas por ciertas escuelas secundarias. Por esto, a continuación presentaremos un estudio de caso que analiza la distancia entre la normativa vigente y su implementación, como ejemplo de una manera de pensar la articulación entre educación secundaria y formación para el mundo del trabajo.

Economía social, formación para el trabajo y construcción natural. Una trama de inserción laboral de jóvenes posible

En la segunda parte del artículo presentaremos la propuesta educativa de una escuela secundaria de la ciudad de Neuquén que resuelve de manera innovadora la articulación entre educación secundaria y formación para el trabajo, y analizaremos la red de relaciones que genera para llevar adelante su propuesta educativa.

Escuela secundaria, mundo del trabajo y economía social

En este apartado se analiza la propuesta educativa de una escuela secundaria de la ciudad de Neuquén, llamada Nuestra Señora de la Guardia² (NSG). Focalizamos nuestra investigación en esta institución porque propone formas novedosas de resolver la articulación entre formación para el trabajo y educación secundaria. Se trata de un Bachiller Especializado en Economía Social y Práctica de Emprendimientos que además otorga un título que certifica 1 805 horas de formación en talleres de la orientación (Informática, Diseño Constructivo, Gastronomía y Agropecuaria). Creada en 2005, depende del Obispado de la Ciudad (es una escuela pública de gestión

² Se utiliza el nombre de la institución educativa por pedido expreso del Equipo Directivo de la misma.

privada) y está emplazado en una de las áreas de asentamientos informales de la ciudad (cuadro I).

Tiene una matrícula de 260 estudiantes provenientes de hogares de bajos recursos que, en la mayoría de los casos, pertenecen a la primera generación dentro de sus familias que cursan y/o finalizan el nivel secundario. Además, una parte significativa de esta población se encuentra vinculada al sistema de políticas de protección social: en 2016 aproximadamente el 40 % de las familias percibían la Asignación Universal por Hijo (AUH) y el 10 % de los estudiantes habían ingresado al Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (PJMMT) (aun considerando que es requisito para acceder al programa tener 18 años o más).

En el Proyecto Educativo Institucional (PEI) se caracteriza al mercado laboral argentino como altamente precario y se visualiza a los jóvenes de sectores vulnerables como uno de los grupos más perjudicados a la hora de insertarse laboralmente. Se propone, entonces, la orientación en economía social y la realización de emprendimientos productivos como forma de vincularse al mundo laboral, que supone el trabajo asociativo y la autogestión e implica una visión de la sociedad y de las relaciones sociales de producción diferentes a las hegemónicas. En este sentido, según la profesora de Economía Social de la institución, la orientación en economía social³ discute las concepciones de trabajo y el análisis de diversas formas de producción para la satisfacción de necesidades.

La formación para el trabajo en la escuela se estructura a partir de la capacitación en los talleres y de la realización de emprendimientos productivos, por un lado; y de la realización de prácticas educativas, por el otro. La visión del egresado que buscaba formar se sintetiza, desde la voz del Equipo Directivo, bajo la figura del *emprendedor*, que no implica solamente la realización de un emprendimiento productivo para la satisfacción de necesidades, sino que supone una *“actitud emprendedora en la vida”*, orientada a que los jóvenes fueran actores de sus propias vidas.

La orientación en economía social atraviesa toda la formación, por medio de diversas materias específicas, así como a partir de la inculcación de valores como la solidaridad, la equidad, el precio justo, el cooperativismo, el emprendedorismo y el asociativismo. Durante 1° y 2° año los estudiantes rotan por los cuatro talleres y en 3° año eligen una orientación en la que se especializan hasta 5° año. En 3° año, en pequeños grupos diseñan un proyecto productivo (emprendimiento) en el marco de la orientación elegida, que

3 A modo de caracterización general, se puede plantear que la economía social se diferencia de los mecanismos y lógicas convencionales de la economía de mercado y que se vincula con relaciones de solidaridad de quienes intervienen en las prácticas para responder a problemáticas urgentes como la satisfacción de necesidades de grandes sectores de la población. Este tipo de relaciones implica una supremacía de la lógica del trabajo sobre la del capital, así como del servicio sobre el lucro capitalista. Además, coadyuva al desarrollo de autonomía respecto del Estado, así como de procesos de deliberación democráticos entre los agentes que participan (Defourni, 2003).

ejecutan durante 4° y 5° año. Finalmente, en 5° año los estudiantes realizan prácticas educativas en distintas empresas, instituciones y organizaciones de la sociedad civil.

Los emprendimientos productivos son pensados como prácticas reales de trabajo en las que se propicia la enseñanza de distintos contenidos de manera contextualizada, de manera tal que se enmarcan dentro de lo establecido por la LEN que presenta a la formación para el trabajo como un objetivo de la ESG (art. 30). Además, implican vínculos con el afuera con el objetivo de que los jóvenes vivan experiencias similares a sus futuros procesos de inserción laboral. Además, desde la institución se favorece el desarrollo de proyectos de mayor envergadura, en los que participan una cantidad mayor de estudiantes.

El proyecto de prácticas educativas se enmarca legalmente en la LEN (art. 30 y 33) y a partir de 2011 también en el Decreto 1374. La propuesta de pasantías de la escuela, supone que todos los estudiantes de 5° año realicen experiencias en empresas, organizaciones de la sociedad civil (OSCs), organismos estatales, etc. Estas prácticas son planificadas a partir de una entrevista con los jóvenes en las que se analizan sus intereses, aspiraciones, deseos y expectativas, en función de los cuales se define el lugar donde realizarán las prácticas educativas. Esta forma de planificarlas, las liga a la perspectiva que han adquirido las Políticas de Educación, Formación y Empleo (PEFE) en el nuevo siglo respecto de la consideración de los intereses y aspiraciones laborales de los jóvenes para planificar sus procesos de formación y de inserción laboral (Jacinto, 2010b; Garino, 2013b) lo cual, a su vez, permite suponer una mayor significación de estas prácticas para los jóvenes.

Asimismo, la extensión temporal, el seguimiento y el control de estos procesos por parte de docentes de la escuela, garantizan que estas prácticas no pierdan el objetivo formativo establecido en la normativa. Pero además, esto se logra por la selección de las empresas y organizaciones donde los jóvenes realizan las prácticas, tanto en las orientaciones que cursan en la escuela como en los proyectos que los jóvenes tienen respecto de qué carreras universitarias continuar estudiando o en qué sector productivo insertarse laboralmente.

Finalmente, el hecho de que todos los estudiantes de 5° año de la escuela accedan al programa de pasantías supone una democratización de estas prácticas. En efecto, toda participación de procesos de formación y experiencias *in situ*, así como también adquieren antecedentes para sus búsquedas laborales posteriores, mejorando su posicionamiento a la hora de buscar un trabajo (Jacinto y Dursi, 2010). Por esto, esta manera de planificar las pasantías no reproduce las desigualdades generadas en el proceso de escolarización y en la sociedad en general. Ahora bien, estos dispositivos de formación para el trabajo (tanto las pasantías como la realización de emprendimientos

productivos), algunas veces suponen la articulación con otros actores sociales. A continuación, trabajaremos en torno a la forma en que se articulan los diversos actores que intervienen en los procesos de formación y de inserción laboral de jóvenes en el campo de la construcción natural.

Formación en construcción natural: la trama y sus actores

Si bien el caso presentado es una escuela pública de gestión privada, dado que se enmarca en los postulados de la economía social, tiene un carácter fuertemente autogestivo, que además implica un compromiso militante (político, social, religioso) de muchos de sus docentes y directivos, que favorece la búsqueda permanente de la efectivización de los derechos de los jóvenes. Con esta finalidad, se despliegan diversas tramas que vinculan la institución educativa con organismos públicos de distintos niveles, Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), empresas privadas y otros actores de la comunidad, que comparten y acuerdan con el proyecto político-educativo propuesto por la institución (cuadro 2).

En este artículo, nos centraremos en el estudio de una trama particular. La trama que proponemos analizar vincula la economía social, la formación para el trabajo de jóvenes y la construcción natural⁴ en la ciudad de Neuquén y nos permite mostrar la riqueza de la propuesta educativa del caso seleccionado.

Gráfico I: Trama de escuela secundaria general y economía social:



⁴ La construcción natural, también llamada bioconstrucción, engloba diferentes técnicas de construcción en tierra cruda, que permite la elaboración de casas, hornos, estufas, baños secos, etc. y en muchas ocasiones implica formas de trabajo cooperativas, ligadas a la economía social.

En ella intervienen diversos actores: la escuela secundaria NSG, el INET, los bioconstructores, el Centro de Investigación, Desarrollo y Educación en Permacultura (CIDEP), la Facultad de Ciencias del Ambiente y la Salud (FACIAS) de la Universidad Nacional del Comahue (UNCo) y una OSC llamada Barriletes en Bandada.

El CIDEP es un centro de permacultores que investigan, desarrollan y demuestran diversas técnicas orientadas a un diseño sustentable en calidad de vida que está ubicado en El Bolsón, provincia de Río Negro; mientras que Barriletes en Bandada es una OSC de la ciudad de Neuquén que ofrece espacios de juego y da la merienda a 180 niños de entre 3 y 14 años de edad de sectores bajos de la ciudad. El objetivo principal de la trama propuesta es la formación de los estudiantes en los principios de la permacultura y en técnicas de construcción natural.

Entramando actores para la formación en bioconstrucción

La bioconstrucción es una tendencia que está en crecimiento en la zona, situación que se pone de manifiesto por el aumento de la oferta de cursos sobre diversas técnicas en centros de formación profesional de la Provincia. En efecto, dado el incremento de la demanda de capacitación en la temática, la Dirección de Formación Profesional del Consejo Provincial de Educación (CPE) abrió cursos regulares en dos de los cinco centros de formación profesional con orientación agropecuaria que existen en la Provincia.

La motivación original de impartir formación en construcción natural dentro de la escuela es la autoconstrucción. Estas técnicas son concebidas como una herramienta para que los jóvenes mejoren las situaciones habitacionales de sus familias, ya sea para la finalización o ampliación de sus viviendas, o bien para la construcción de hornos o estufas, entre otras posibilidades. En el momento en el que se realizaron las entrevistas, también se pensaba como una alternativa de inserción laboral.

Esta formación es parte del taller de Diseños Constructivos, en el cual los jóvenes son capacitados en técnicas de soldadura, electricidad y tornería, y desde hace algunos años en bioconstrucción y en los principios de la permacultura⁵ (de manera permanente). En un principio esta formación había sido incorporada a través de una serie de cursos específicos que el CIDEP había dictado en la escuela. A su vez, entre el Centro y la escuela se habían desarrollado distintos tipos de actividades: referentes del Centro habían brindado cursos de *Introducción a la Permacultura* a docentes y a estudiantes de la escuela durante distintas *Semanas de la Posibilidad*⁶; profesores de la institución se habían iniciado como

5 La permacultura es entendida como “el diseño de asentamientos humanos sostenibles y sustentables” (Morrow, 2010: 13), que articula conocimientos de la sabiduría tradicional y de la ciencia moderna para la satisfacción de necesidades y que, además, se involucra con la resolución de diversos problemas, tanto globales como locales.

6 La Semana de la Posibilidad son tres semanas al año (una al cierre de cada trimestre) en las que se interrumpe la temporalidad cotidiana de la escuela: se suspenden las clases y se le da la oportunidad a los alumnos que tienen materias

bioconstructores y en los principios de la permacultura en este Centro; y los estudiantes de la escuela habían realizado viajes de estudio al CIDEP. Los cursos que dio el CIDEP en la escuela habían sido financiados con fondos del programa de Crédito Fiscal del INET⁷, mientras que los viajes a El Bolsón habían sido costeados con fondos recaudados a través de la realización de emprendimientos en la escuela. Tiempo después, esta modalidad de construcción fue ganando espacio en la institución, y quedó fija en la propuesta de formación del taller. Este ciclo de talleres del CIDEP fue complementado con cursos relacionados a la permacultura, realizados por medio de un convenio con la FACIAS de la UNCo, a partir del cual profesores de la Universidad impartieron talleres de energía solar y de permacultura en la institución durante algunas *Semanas de la Posibilidad*, también financiado a través del programa de Crédito Fiscal del INET.

En los casos en que estudiantes de la escuela se interesan especialmente en las técnicas de construcción natural, la institución gestiona prácticas educativas en este campo para que profundicen los conocimientos adquiridos. En este marco, la OSC Barriletes en Bandada, recibió pasantes de NSG e incluso grupos de estudiantes junto al profesor de bioconstrucción de la escuela que participaron en la construcción del edificio durante algunas *Semanas de la Posibilidad*.

Además, algunos jóvenes de la escuela (estudiantes o egresados) son recomendados y/o contratados por profesores de la institución para trabajar en obras de terceros. En estos casos, suelen trabajar para obras puntuales, durante el período de tiempo que dura la obra y en condiciones informales de contratación. La corta duración de las experiencias laborales se vincula en parte a la escasez de obras en la zona, como consecuencia de ser técnicas que (a pesar de que históricamente se han utilizado para construir viviendas) recién en los últimos años han comenzado a popularizarse y a ser consideradas como una opción para la construcción de viviendas urbanas.

La organización del proceso de trabajo en la construcción utilizando técnicas de construcción natural requiere de ciertos conocimientos específicos. Si bien en la zona no hay empresas que se dediquen específicamente a esto, hay personas que conocen diferentes técnicas de construcción natural y que son idóneos para realizar cálculos de

bajas para recuperar contenidos, mientras el resto de los estudiantes realizan cursos especiales orientados al mundo del trabajo o artísticos. Además, realizan intervenciones solidarias en el barrio en el que se emplaza la institución educativa.

7 El programa de Crédito Fiscal del INET es un programa a través del cual empresas privadas aportan fondos para financiar proyectos educativos presentados por instituciones educativas y desgravan impuestos. Este financiamiento a través del INET supone otra particularidad del caso de estudio. En efecto, el INET financió equipamiento para los talleres y cursos de especialistas por medio de la línea orientada a financiar centros de formación profesional: en 2008 la escuela presentó su proyecto educativo al INET (el bachillerato más los talleres integrados en la propuesta educativa, pero que certifican a través de la Dirección de Adultos del CPE) y debido a los talleres de formación para el trabajo clasificaron y accedieron, por un lado, a la línea de Crédito Fiscal de una empresa petrolera que tiene fuerte presencia en la Provincia. Con estos ingresos pagaron cursos de perfeccionamiento (en las *Semanas de la Posibilidad*); y por otro lado, a la línea de Plan de Mejoras, con la que compraron equipamiento para los talleres. En 2011 nuevamente presentaron proyectos al INET y clasificaron, por lo que obtuvieron ingresos para mejorar la situación de los talleres y la biblioteca.

estructuras (los bioconstructores). Estos constructores que son solicitados para construir casas, hornos de barro, estufas, etc., y suelen contratar otras personas para que los ayuden (de manera similar a lo que sucede en la albañilería con técnicas de construcción convencionales), conformando cuadrillas de trabajo.

Estos especialistas algunas veces se nuclean en asociaciones orientadas tanto a la construcción como al dictado de cursos de distintas temáticas (alimentación natural, huertas orgánicas, aprovechamiento de la energía, tratamiento de aguas grises, etc.) y a la realización de actividades vinculadas a la difusión de la permacultura, en general desde una perspectiva autosustentable.

Otras veces, trabajaban en *mingas*, formas de trabajo solidario (sin una remuneración a cambio) en las que se colabora en la construcción de la casa de alguna persona conocida, compartiendo una jornada de trabajo. Se pone de manifiesto entonces, la importancia de los aspectos colaborativos y asociativos de esta forma de construcción, tanto para la autoconstrucción como para la construcción en lugares públicos (realización de murales, canteros de plazas, etc.). Esta forma de organización del trabajo da cuenta de algunos de los pilares de la economía social: la primacía de la lógica del trabajo sobre la del capital, así como la solidaridad y el trabajo cooperativo ya que en esas jornadas se trata de compartir y aprender, así como de ayudar al otro, no de obtener ganancias.

Un aspecto a destacar es el bajo costo que este tipo de construcción supone frente a la construcción en material. Esto se vincula al costo menor de algunos materiales, a la reutilización y reciclado de objetos, así como a las relaciones de trabajo que suelen desarrollarse, en las que prima la solidaridad y la ayuda al otro por sobre el lucro a partir de la tarea realizada.

Marchas y contramarchas en la trama propuesta

En el entramado analizado se visualizan tensiones que refieren a distintos aspectos o niveles (cuadro 3). En primer lugar, la construcción utilizando técnicas de bioconstrucción es incipiente en la zona y no aparece como un campo de inserción laboral fuerte. Además, se destacan las condiciones laborales propias del sector de la construcción: la informalidad en la contratación y la inestabilidad en el proceso de trabajo; a lo que se suma el esfuerzo del trabajo físico que implica el trabajo.

Sin embargo, quienes habían tenido experiencias laborales de este tipo, valoraban distintos aspectos del proceso de trabajo cuando se utiliza tierra cruda. En efecto, parte de los relatos de los entrevistados se orientaban al disfrute y la creatividad que habilita el proceso de construcción natural, vinculado a la posibilidad que estas técnicas solían

dar, por ejemplo, para la creación de murales o para construir casas con formas redondeadas, entre otras alternativas. Además, los lazos de solidaridad y el hecho de utilizar formas de trabajo asociativas y colaborativas, así como técnicas de construcción que posibilitaban la autoconstrucción generan, según algunos entrevistados, procesos subjetivos tendientes a la emancipación y menguan la explotación laboral propia del capitalismo. Cabe aclarar que esta emancipación del sujeto, como la no explotación en los procesos de trabajo, constituyen horizontes a alcanzar según los preceptos de la economía social (Coraggio, 2011).

A pesar de esto, había jóvenes de la escuela que no estaban interesados en aprender o trabajar con técnicas de construcción natural, ya que ligaban este trabajo a la precariedad de sus experiencias laborales tempranas como albañiles. De todas maneras, valoraban positivamente los aprendizajes sobre técnicas de construcción natural realizados en la escuela.

En segundo lugar, la oferta de formación en la zona es escasa, de manera tal que los procesos de formación en instituciones educativas encuentran limitaciones. A pesar de esto, se destaca el aprendizaje *in situ*, a partir de las experiencias prácticas.

Finalmente, el financiamiento de los cursos especiales complementarios a la formación en bioconstrucción en el marco del taller de Diseños Constructivos en la escuela NSG es obtenido a partir del Programa de Crédito Fiscal del INET y debe ser solicitado cada año. El destino de los fondos dentro de la institución varía de un año a otro, de forma tal que muchas veces se destina a apoyar cursos o emprendimientos vinculados a otras temáticas, por lo cual la complementación de la formación en la temática ofrecida en el taller varía según la disponibilidad de recursos y el uso que se hace de ellos. Además, la trama depende fuertemente de los esfuerzos y contactos individuales de algunos docentes de la institución, por lo que podríamos decir que su nivel de institucionalización es débil.

Reflexiones finales

Sintetizando lo analizado en el artículo, en primer lugar vimos que la articulación entre educación secundaria y formación para el trabajo ha adquirido características diversas según los distintos momentos históricos y puntualizamos en la manera en que se vinculan en la actualidad, a partir del análisis de la legislación vigente.

En este eje, vimos que desde la legislación actual se abre un camino, al menos formal y si bien incipiente, para tensionar los contenidos pensados como pertinentes desde los orígenes del nivel, que definieron una educación homogeneizante caracterizada por

una presencia casi exclusiva de contenidos humanísticos, relegando a un segundo plano la formación para el mundo productivo. Esta legislación habilita la posibilidad de generar un cambio respecto del lugar de la formación para el trabajo en la ESG, que adquiere un rol importante en la preparación para los procesos de inserción laboral, entendida como una dimensión más de la formación ciudadana, no en tanto capacitación que se ajuste a un puesto de trabajo dado, sino a través de una formación amplia orientada al mundo laboral, de la reflexión sobre diversas concepciones acerca de lo que significa el trabajo, de saberes sobre derecho laboral, de análisis crítico de las condiciones actuales del mercado de trabajo y acerca de lo que significa el trabajo decente, etcétera, o bien por medio del despliegue de estrategias concretas que acompañen estos procesos (dispositivos de formación para el trabajo como pasantías, emprendimientos, orientación vocacional y ocupacional, otros) y de la formación en un oficio específico.

En este marco, la heterogeneidad de propuestas de formación aparece como el camino para dar respuesta a las condiciones e intereses diversos que enmarcan los procesos educativos de los jóvenes.

En este sentido, en la segunda parte del artículo presentamos un estudio de caso que examina formas concretas en que se desarrolla la formación para el trabajo en la educación secundaria. A través de su presentación, se mostró que la propuesta de formación para el trabajo asume formas novedosas en relación a la manera tradicional de pensar esta capacitación (típicamente llevada adelante en talleres de escuelas técnicas). En efecto, se trata de una escuela secundaria general que orienta su propuesta educativa a la formación laboral y que la lleva adelante y enriquece por medio de articulaciones con actores sociales diversos, conformando tramas de relaciones interactorales.

Puntualmente, se trata de un bachillerato que propone a la formación para el trabajo como eje transversal a toda su propuesta educativa, enmarcada en los preceptos de la Economía Social. Esto lo realiza, por un lado, por medio de dispositivos de formación para el trabajo específicos que se orientan a intervenir en las transiciones al mundo laboral, pero también a través de una educación amplia que incluye la reflexión crítica sobre el mercado laboral y acerca de diversas concepciones sobre lo que significa el trabajo, así como del perfil de egresado a formar definido como emprendedor.

Además, el caso analizado supone un corrimiento de las formas tradicionales de concebir la formación para el trabajo y la formación humanística, una como campo de la educación técnica y la otra como ámbito de los bachilleratos. Esta modificación, acompaña las propuestas de la legislación vigente, especialmente de la LEN 26 206/06 y del Decreto 1374/11. En este sentido, la LEN incorpora la formación para el trabajo como un objetivo de la ESG, tanto por medio de una formación amplia orientada a lo laboral,

como a partir de la propuesta de realización de prácticas educativas que muchas veces suponen experiencias reales de trabajo, entre las que se destacan las pasantías, reguladas por dicho decreto. El caso analizado supone la puesta en marcha de una serie de dispositivos de formación para el trabajo (emprendimientos, pasantías, cursos especiales orientados al mundo laboral) y la generación de una trama de relaciones con distintos actores sociales, que vincula la escuela con otras instituciones, para la formación en construcción natural.

Sin embargo, esta formación presenta una serie de tensiones que muestra las potencialidades y limitaciones de la bioconstrucción como estrategia de inserción laboral. En este sentido, mientras que fomenta la solidaridad, el asociativismo y la creatividad, en términos de calidad de la inserción las posibilidades son precarias. Además, la oferta de capacitación formal en la zona es escasa y el nivel de institucionalización de la trama dentro de la escuela es débil.

Finalmente, se puede plantear que dadas las características del mercado de trabajo y de los procesos de inserción laboral juveniles en la actualidad, la formación para el trabajo se constituye en un saber prioritario a abordar en las escuelas secundarias generales y que, el caso analizado nos permite reflexionar que las formas que puede asumir la capacitación para el mundo laboral son diversas, y las tramas de actores que se pueden implicar son múltiples. Por ello mismo, no hay una única manera posible de resolver esta articulación, por lo cual el camino para la innovación está abierto y se presenta la posibilidad de desarrollar propuestas educativas novedosas, que retomen las posibilidades delimitadas por los marcos normativos vigentes, tendiendo puentes con el entorno productivo y comunitario, y construyendo saberes relevantes para los jóvenes que asisten al nivel. El caso presentado, claramente logra estos objetivos.

Ahora bien, el hecho de que la formación para el trabajo en las escuelas secundarias generales sea canalizada por medio de instituciones puntuales, implica el riesgo de crear o acentuar circuitos educativos de calidad y valoración diferenciada: se pueden generar recorridos en los cuales la formación para el trabajo quede concebida como una educación de segunda categoría en relación a la humanista, o bien como especialmente orientada a jóvenes de sectores bajos (Jacinto, 2013). Efectivamente, en lugar de que la formación para el trabajo sea concebida como una formación para la ciudadanía y en tanto tal como saberes a enseñar en todas las instituciones educativas y a todos los sectores sociales, puede suceder que quede enfocada para ciertos grupos exclusivamente, contribuyendo con la estigmatización de los circuitos educativos a los que acceden los jóvenes pertenecientes a sectores sociales bajos y consecuentemente con la fragmentación educativa.

Cuadros

Cuadro 1: Descripción del dispositivo: Escuela Secundaria General

<i>Ministerios /Repeticiones públicas involucradas en su coordinación a nivel nacional, provincial y municipal</i>	MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA NACION – INET: Programa de Crédito Fiscal para el financiamiento de cursos y talleres de formación para el trabajo MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA NACION – INET: PMI para el equipamiento de los talleres CONSEJO PROVINCIAL DE EDUCACIÓN: pago de los salarios docentes, algunos servicios.
<i>Nivel de calificación o título implicado en el dispositivo</i>	Bachiller Especializado en Economía Social y Práctica de Emprendimientos
<i>Tipo de dispositivo/s en relación al acercamiento al mundo del trabajo</i>	Presenta dos líneas de formación para el trabajo: a) capacitación en los talleres y realización de emprendimientos productivos; b) realización de pasantías. Pasantías: todos los estudiantes de 5° año realizan prácticas educativas, planificadas a partir de los intereses de los jóvenes. Emprendimientos productivos: todos los estudiantes diseñan y ejecutan emprendimientos productivos.
<i>Intervención en los procesos de intermediación laboral</i>	Se trabaja la orientación de los jóvenes: sus intereses, aspiraciones y expectativas, como la elaboración de CV y cartas de presentación, preparación para entrevistas de trabajo, etc.
<i>Público al que apunta</i>	Recibe jóvenes de sectores sociales bajos, pertenecientes a hogares con clima educativo bajo o medio. Muchos de los jóvenes comenzaron a trabajar de manera temprana.

Cuadro 2: Articulaciones del dispositivo

<i>Institución base de la trama</i>	Escuela Nuestra Señora de la Guardia
<i>Tramas verticales</i>	INET: Programa de Crédito Fiscal para el financiamiento de cursos de formación para el trabajo
<i>Tramas horizontales</i>	Escuela Secundaria NSG, los bioconstructores, el CIDEP, la FACIAS de la UNCo y la OSC Barriletes en Bandada.
<i>Objetivos/Finalidades por cada trama</i>	Formación de los estudiantes en los principios de la permacultura y en técnicas de construcción natural como suborientación dentro del Taller de Diseños Constructivos.
<i>Logros/ Fortalecimiento Institucional a partir de la trama</i>	Formación de los jóvenes en permacultura y construcción natural. Establecimiento de esta formación como contenidos permanentes a enseñar en el marco del taller de Diseños Constructivos (y no como cursos puntuales).

Cuadro 3: Tensiones en la trama

<i>Referidas a las condiciones del mercado de trabajo/sector y a las condiciones laborales</i>	La construcción natural en la zona no es un campo de inserción laboral fuerte o consolidado. Informalidad, inestabilidad y precariedad laboral.
<i>Referidas a las condiciones de la oferta de formación</i>	Escasa oferta vinculada a la temática. Dictado de cursos en EPEA (escuela agrotécnica).
<i>Referidas a los entramados</i>	Precariedad del financiamiento Débil nivel de institucionalización de la trama.

Referencias bibliográficas

- Coraggio, José Luis (2011), *Economía social y solidaria. El trabajo antes que el capital*, Quito: Abya-Yala.
- Defourni, Jacques (2003), "La larga marcha del concepto de economía social", en Mirta Vuotto (comp.), *Economía social: precisiones conceptuales y algunas experiencias históricas*, Buenos Aires: Altamira.
- Dubar, Claude (2001), "La construction sociale de l'insertion professionnelle", *Education et sociétés*, 1 (7): 23-36.
- Dursi, Carolina (2016), "Nuevos vínculos entre escuelas técnicas y el mundo productivo: experiencias en el sector de la construcción", *Novedades Educativas*, 306: 15-18.
- Gallart, María Antonia (2006), *La escuela técnica industrial en Argentina: ¿un modelo para armar?*, Montevideo: Cinterfor-OIT.
- Jacinto, Claudia (2013), "La formación para el trabajo en la escuela secundaria como reflexión crítica y como recurso", *Propuesta Educativa*, 40 (2): 48-63.
- Jacinto, Claudia y Dursi, Carolina (2010), "Los nuevos sentidos de las pasantías en la escuela secundaria", *Propuesta Educativa*, 33: 85-93.
- Martínez, Silvia y Garino, Delfina (2013), "Articulación educación y trabajo en la Argentina. Una genealogía posible", en Hernández, Adriana (dir.) y Silvia Martínez (co-dir.), *Investigaciones en escuela secundaria. Política y trabajo*, General Roca: PubliFadecs.
- Montes, Nancy (2010), "Principales rasgos de la educación en la región desde la información estadística disponible", *Propuesta Educativa*, 34 (2): 13-23.
- Morrow, Rosemary (2010), *Guía de permacultura para el usuario de la Tierra*, Bariloche: BRC Ediciones.
- Riquelme, Graciela (2004), *La educación secundaria antes y después de la reforma: efectos distributivos del gasto public*, Buenos Aires: Miño y Dávila, UBA.

Southwell, Myriam (2011), "La educación secundaria en la Argentina. Notas sobre la historia de un formato", en Tiramonti, Guillermina (dir), *Variaciones sobre la forma escolar. Límites y posibilidades de la escuela media*, Rosario: Homo Sapiens Ediciones, Buenos Aires: FLACSO.

Tenti Fanfani, Emilio (2009), "La enseñanza media hoy: masificación con exclusión social y cultural", en Tiramonti Guillermina y Nancy Montes (comp.), *La escuela media en debate. Problemas actuales y perspectivas desde la investigación*, Buenos Aires: Manantial / FLACSO.

Tiramonti, Guillermina (2011), "Escuela media: la identidad forzada", en Tiramonti, Guillermina (dir). *Variaciones sobre la forma escolar. Límites y posibilidades de la escuela media*, Rosario: Homo Sapiens Ediciones, Buenos Aires: FLACSO.

Ziegler, Sandra (2011), "Entre la desregulación y el tutelaje: ¿hacia dónde van los cambios en los formatos escolares?", en Tiramonti, Guillermina (dir). *Variaciones sobre la forma escolar. Límites y posibilidades de la escuela media*, Rosario: Homo Sapiens Ediciones, Buenos Aires: FLACSO.

Normativa analizada

Ley Federal de Educación 24 195/93

Ley de Educación Nacional 26 206/06

Ley de Educación Técnico Profesional 26 058/05

Ley de Transferencia de Servicios Educativos 24 049/92

Decreto 1374/11 "Régimen General de Pasantías"

Contribuciones y límites en la ampliación del derecho a la educación en las políticas sociales

El Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios para Jóvenes y Adultos en Don Torcuato

Alejandro Burgos

Introducción

El artículo indaga el modo en que las políticas educativas, en el marco de las transformaciones recientes, plantean sostener la función educativa desde una perspectiva que ve en la educación un derecho social. El escrito se centra en el análisis de las estrategias institucionales y pedagógicas del Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (Plan FinEs) para mejorar las oportunidades en el ingreso, la permanencia y el egreso de los jóvenes y adultos.

Es vasta la literatura que muestra que el acceso de amplios sectores de la población a la escuela se concreta en condiciones de extrema desigualdad (Jacinto, 2006; Tiramonti, 2011; Southwell, 2013; Kessler, 2014). El tránsito por el sistema educativo ya no es garantía de mejores oportunidades. Asimismo, las oportunidades educativas se encuentran condicionadas por varios factores: el lugar de residencia, el nivel educativo alcanzando por los padres, el ingreso del hogar, el apoyo brindado por las instituciones, entre otros. La desigualdad alcanza grados tan profundos que las diferencias entre las instituciones educativas se vuelven cruciales en la inserción social y laboral. En rigor, podemos afirmar que en la actualidad existen circuitos educativos diferenciados a los que acceden la casi totalidad de los jóvenes. Sin embargo, hay circuitos reservados para los más pobres, que reciben la educación más irrelevante y la de peor calidad, sin condiciones para hacer efectivo su derecho a la educación. Paralelamente, existen circuitos destinados a aquellos jóvenes con mejores condiciones de vida; circuitos que otorgaran mayores oportunidades para su desarrollo personal y profesional (Jacinto, 2004). Como ha referido Jacinto y Terigi (2007) el trato desigual en las oportunidades educativas hace que los jóvenes de sectores populares pasen más tiempo en el sistema

educativo, pero los jóvenes con más recursos lo hacen en mejores condiciones y con un creciente aumento en sus oportunidades y alternativas educativas.

En este sentido, la educación, como otras políticas sociales, determina patrones para la integración social y la reproducción de la vida. Las políticas educativas diseñan condiciones comunes para ello, y configuran lo que Falappa y Andrenacci (2009) denominan *ciudadanía plena*. Esto significa que deberían materializar un conjunto de derechos civiles, políticos y sociales que, si bien de modo relativo, garantizan un acceso irrestricto a los canales de participación de los sistemas políticos y unas condiciones de vida aceptables. Es decir, que las políticas educativas contribuyen a moldear una estructura social, y crean imágenes respecto de la ciudadanía (Gluz, 2012).

En el marco de estas preocupaciones, discutimos los cambios de las políticas públicas y las políticas educativas en los primeros años del siglo XXI. La hipótesis aquí propuesta sugiere que, en un escenario de fragmentación social y educativa, las políticas educativas han contribuido a gestar una mayor ampliación en el acceso a la educación, a partir del desarrollo de estrategias institucionales y pedagógicas que se proponen mejorar el ingreso, la permanencia y el egreso. A estos fines, aquí analizaremos algunas impresiones obtenidas en base al trabajo de campo realizado en la Ciudad de Don Torcuato, en el Partido de Tigre.

El estudio aquí presentado no pretende ser exhaustivo sobre las características del Plan FinEs, ni mucho menos una evaluación del Plan en cuestión. Describe globalmente sus características en el contexto de la Educación de Jóvenes y Adultos, con el objeto de poner en debate su carácter ineludible de herramienta clave en la política educativa. Se pretende así aportar al debate sobre su institucionalización como parte de la inclusión social y educativa. En primer lugar, se presentarán brevemente los enfoques de la política social en los últimos 30 años y su aporte a la integración social, considerando al Plan FinEs como una política socio-educativa orientada a fortalecer la oferta del nivel secundario desde la Educación de Jóvenes y Adultos. En segundo lugar, se describirán las características que tiene el Plan FinEs en relación con la oferta regular de Educación de Jóvenes y Adultos. Luego, se analizarán los aportes y limitaciones de esta política socio-educativa. Finalmente, se consideran los aspectos más significativos del análisis y reflexiones provisionarias.

Metodológicamente, se combinaron diferentes técnicas de la investigación social cualitativa. Este abordaje se considera el más pertinente dado que apunta, como intencionalidad fundamental, a una comprensión e interpretación de los procesos, los marcos de referencia de los mismos, y la complejidad y multicausalidad del contexto socio-histórico donde las acciones humanas se referencian (Sautu *et al*, 2005). Se procura así una comprensión más completa del objeto de estudio, a partir de la

integración de diversas perspectivas, la búsqueda de consistencia de los datos, la contextualización de los procesos y la complementación de los aportes de cada técnica (Forni *et al*, 1992). Por un lado, la entrevista en profundidad, facilita obtener información sobre los significados, perspectivas y definiciones de los sujetos y cómo configuran su proyecto a futuro (Guber, 2001:76). Por otro lado, el relevamiento y sistematización de las fuentes escritas (documentos oficiales sobre las políticas, registros institucionales). Así, se analizaron documentos oficiales, leyes, resoluciones y trabajos de investigación elaborados por el Ministerio de Educación y Deportes de la Nación, el Ministerio de Educación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y la Dirección General de Cultura y Educación y la Dirección de Educación de Adultos de la Provincia de Buenos Aires. Se realizaron 17 entrevistas a estudiantes, graduados y directivos del Plan Fines, y funcionarios de la Educación de Jóvenes y Adultos a nivel provincial y nacional. Se aplicó cuestionario semi-estructurado, teniendo en cuenta el nivel socio-educativo y económico a estudiantes y graduados.

La política social en el siglo XXI en Argentina

Más que hacer una reseña exhaustiva de los cambios recientes en la política social, nos interesa brindar un modo de ver la relación entre estos cambios, los modelos de institucionalidad y las formas de inclusión social. La literatura sobre la política social en Argentina señala que el importante grado de desarrollo económico y el amplio accionar de las políticas sociales impulsadas por el Estado, desde fines del siglo XIX y principios del siglo XX, permitieron a la población conquistar buenas y homogéneas condiciones de vida que consolidaron un importante proceso de integración y cohesión social. Sin embargo, la conformación de una ciudadanía integrada socialmente y con acceso a derechos sociales se empieza a resquebrajar a partir de 1970, cuando muestra un abrupto freno y una reversión casi interrumpida desde entonces. El retorno a la democracia y la reconstrucción del tejido social a partir de 1983 no significaron un freno en la degradación de las condiciones de vida de la gran mayoría de la población (Falappa y Andrenacci, 2009).

El punto de referencia de casi todos los estudios (Grassi, 2003; Danani y Hintze, 2010; entre otros), señala que hasta la década del '80 la ampliación de los derechos sociales se correspondió rigurosamente con la formación de un mercado de trabajo relativamente moderno y de casi pleno empleo, que facilitó que las instituciones del *Estado de Bienestar* argentino se instituyeran y desarrollaran los *derechos del trabajo* como derechos sociales. El Estado de Bienestar argentino se desarrolla principalmente en el período 1943-1955, durante el peronismo, cuando la política social experimenta una importante expansión de las intervenciones sociales del Estado, produciendo un fuerte

mejoramiento en las condiciones de vida de la mayoría de la población. La política social aparece como un modo de participación en la división social del trabajo como garante de condiciones de vida digna para los trabajadores a través de la regulación de las condiciones salariales (regulación jurídica de los contratos de trabajo) y los sistemas de seguros obligatorios frente a los riesgos del ciclo económico y la vida activa (la seguridad social) (Falappa y Andrenacci, 2009).

Esta peculiaridad hizo que la crisis del empleo arrastrara la crisis del sistema de políticas sociales, poniendo en evidencia sus falencias y su no universalismo, a medida que más gente quedaba fuera del mercado de trabajo perdía el acceso a derechos sociales. Así, la matriz constitutiva del Estado de Bienestar, el mercado de trabajo, colapsó hacia fines de la década de 1980. Sobre esta base se hicieron las reformas en política social durante la década de 1990, que siguieron dos vías complementarias: la privatización /desregulación de los servicios sociales y la focalización de la política social de asistencia a la pobreza.

Fueron tan drásticas las transformaciones que autores (Soldano y Andrenacci, 2006; Falappa y Andrenacci, 2009) denominan a este período como el de auge y consolidación de la *etapa del Estado capitalista neoclásico*. En rigor, el debate sobre la orientación y sentido de las políticas públicas y las políticas sociales se desarrolla en el marco de los procesos de reforma del Estado y de la retórica de la descentralización, y la privatización y desregulación de los servicios sociales gira en torno al debate universalización-focalización de las políticas sociales (Abramovich y Pautassi, 2009).

Se trata de un tipo de intervención estatal que favoreció la desregulación del mercado de trabajo y la reducción de los costos laborales vía la flexibilización de las pautas contractuales del fordismo. Como parte de la política de reducción del peso fiscal del Estado, se iniciaron procesos de desconcentración y descentralización de las *políticas universales*. La educación y salud dejaron de ser consideradas como prioridades a garantizar por el Estado, que inicia un proceso de transferencia de responsabilidades y liderazgos a la sociedad, y el mercado empieza a cubrir progresivamente estos servicios sociales (Acuña, Kessler y Repetto, 2002).

Así, se pasa de la concepción universalista a una concepción que pregona que es necesario lograr una mayor eficiencia en el uso de los recursos y adecuar la oferta de los servicios a las disímiles capacidades de gasto de los grupos sociales. De modo que aquellos sectores con mayor capacidad económica pagarán por servicios que se adecuen a su perfil de demanda, en lugar de ser receptores de prestaciones homogéneas gratuitamente igual que el resto de la población (Cetrángolo y Grushka, 2004). Los programas sociales focalizados fueron la herramienta predilecta para la intervención de necesidades específicas, además

de la reinserción tutelada de sujetos y grupos al mercado de trabajo, el sistema educativo y de salud (Repetto y Andrenacci, 2006).

Un ejemplo de esta orientación en materia educativa es el Plan Social Educativo (1993-2000) como un punto de inflexión en la lógica de regulación de la educación pública. Con este Plan se rompe el lazo vinculante que definió el sistema educativo por una asistencia territorializada construida sobre perfiles clasificatorios de la población, con una fuerte productividad simbólica de tutela y estigmatización como instrumento principal de combate a la pobreza y no ya para la integración social (Duschatzky y Redondo, 2000).

Como se sabe, en los años 2000 comienza una etapa que evidencia un principio de crítica y reestructuración de la política social. Si bien es ya innegable que la desigualdad social y la exclusión se encuentran presentes como una realidad tangible en nuestra sociedad, al menos es importante señalar que existe cierto grado de acuerdo en torno a que únicamente pueden ser superadas mediante políticas públicas integrales e inclusivas. Esta concepción basada en un *enfoque de derechos humanos* tiene como principal objetivo la elaboración de políticas sociales que se distancien de los enfoques tradicionales fundamentados en las necesidades, porque estas, a diferencia de los derechos, sólo se satisfacen, no son universales. Por otro lado, generar políticas sociales que transfieran poder a las comunidades y fomenten la participación ciudadana, entendida como la intervención en la toma de decisiones. La base del *enfoque de derechos humanos* es entonces la construcción de un sujeto activo e integrado (Abramovich y Pautassi, 2009).

Lo sustancial del *enfoque de derechos humanos* es que considera la interrelación existente entre políticas públicas y derechos sociales, entendiendo a aquellas más que como simples medios para garantizar el ejercicio efectivo de estos. Este aspecto innovador apunta hacia el establecimiento de obligaciones positivas lo cual significa avanzar en la definición de aquello que el Estado debe hacer (Arcidiácono y Gamallo, 2012). En materia de políticas educativas se expresa en la revalorización de la educación como instrumento primordial de construcción de ciudadanía, de cohesión social y de inclusión educativa y laboral. En este escenario cobra mayor visibilidad la Educación de Jóvenes y Adultos.

La Educación de Jóvenes y Adultos: un campo en construcción

En el sistema educativo argentino se designa a la Educación de Jóvenes y Adultos (EDJA) como aquella educación formal destinada a otorgar acreditaciones de alfabetización y finalización de estudios primarios y secundarios para todas las personas que no terminaron sus estudios en los años estipulados por el sistema. El ingreso a la

EDJA suele ser flexible y está mediado por una variedad de situaciones que la determinan, como es la situación laboral, la maternidad o paternidad, el abandono escolar u otros motivos que configuran los rasgos de la población que asiste. Las ofertas de la modalidad constituyen una propuesta más reducida en años de estudio y en contenidos, y con propensiones a reproducir, aunque acotados por los días de cursada, los programas del nivel primario y secundario.

En su mayoría, las ofertas de esta modalidad presentan un carácter compensatorio y por tanto desigual dado que se orienta históricamente a una población que se define por un lado por no haber podido acceder a la escuela, por otro lado (en caso de acceder a la escuela) no haber finalizado los estudios y retomar la escolaridad luego de sucesivos fracasos. En los últimos años, ha cobrado una mayor visibilidad y ha vuelto a ser objeto de atención de las políticas educativas estatales, de agencias multilaterales de asistencia técnica y financiera, de instituciones académicas, de diversos actores en el ámbito privado vinculados con el desarrollo socio-económico y productivo, y experiencias educativas generadas por organizaciones no gubernamentales, formación para el trabajo, y movimientos sociales urbanos y rurales.

Sin embargo, no hay una definición precisa de qué se entiende por educación orientada a personas jóvenes y adultas, lo que lleva a que se identifiquen diferentes posiciones. Por ejemplo, para Sirvent (1996 y 2002) la EDJA se define como una modalidad que aglutina el conjunto de actividades educacionales para la población de quince años y más que ya no asiste al sistema educativo y que contiene actividades establecidas en el sistema formal para poder finalizar los niveles primario y secundario, que incluye oferta educativa no formal e informal, dirigida a una educación permanente en las diversas áreas de la vida cotidiana como el trabajo, la salud, la familia, la participación social y política y el tiempo libre. En esta conceptualización se destaca la pertinencia de la denominación *de Jóvenes y Adultos*, incorporada a finales de la década de 1980 y principios de la década del 1990 por la creciente presencia de jóvenes excluidos del sistema educativo que se incorporan a la modalidad para finalizar sus estudios. Vemos que la inclusión de la expresión *jóvenes* es resultado de la crisis del sistema educativo y de la realidad social de nuestro país.

Por su parte, Rodríguez (2008) sostiene que el término *adulto* adquiere significado por referirse a parámetros de edad, diferenciando a esta modalidad de otras por el sujeto destinatario. Además, esta autora señala que, en el discurso pedagógico, el término oculta que el sujeto destinatario ha sido educacionalmente marginado y que proviene en un alto porcentaje de sectores sociales subordinados, cuestión que no respondería a su edad cronológica. Similarmente, para Paredes y Pochulu (2005) bajo la denominación *Educación de Jóvenes y Adultos*, correspondería circunscribir todas las prácticas educativas realizadas con sujetos mayores de catorce años; propiedad que reflexionan

es insuficiente para pensar el campo dada la heterogeneidad de experiencias. De igual modo que Pochulu y Paredes, pero pensando las prácticas educativas para los jóvenes y adultos en nuestro país y en América Latina, Brusilovsky y Cabrera (2006) señalan que la expresión *Educación de Adultos* se convirtió en una alusión para denominar a la educación escolar y no escolar de adolescentes, jóvenes y adultos de sectores populares.

Resumiendo los elementos substanciales de estas definiciones, Elisalde (2008) sugiere como criterios desde los que se caracteriza al campo de la EDJA: el recorte de edad de los estudiantes, sus rasgos sociales y la pertenencia ha determinado sector de la estructura social. En relación a esto, Brusilovsky (2006) advierte que la literatura latinoamericana especializada acepta dificultades para establecer de forma conjunta una definición que englobe la multiplicidad de experiencias, de prácticas y de discursos asociados a la educación para los jóvenes y adultos, caracterizada por esta heterogeneidad.

Los cambios y transformaciones en las políticas sociales, la educación y el mundo del trabajo ubican a la EDJA en un nuevo lugar en la sociedad. Este nuevo rol que se le asigna se cristaliza en una expansión y diversificación de estudios e investigaciones publicados y/o divulgados sobre distintos temas relacionados con la modalidad. Se identifica un aumento en el número de autores y autoras que publican investigaciones, especialmente en los últimos 10 años en distintas provincias del país. Sin embargo, las producciones siguen siendo considerablemente menores respecto de otras problemáticas de estudio que conciernen a la inclusión social. Esto se debe al escaso interés que ha tenido históricamente la EDJA en las políticas estatales, pero además al reducido grupo de investigaciones sobre temas de la EDJA, más aún si se lo compara con otros países de la región como Brasil, Colombia o Chile que cuentan con un mayor desarrollo en la investigación de esta área.

Nuestro trabajo se inscribe en esta línea y pretende ser un aporte al campo de la EDJA en un momento en que se está dando un proceso de reincorporación al sistema de jóvenes que abandonaron la escuela secundaria común en busca de nuevas oportunidades para completar su escolaridad en ofertas de la EDJA.

La Educación de Jóvenes y Adultos frente a las nuevas desigualdades

Como señalábamos anteriormente, los años 2000 representan una nueva etapa en la EDJA. Como ha referido Finnegan (2012) se abre un nuevo período para la modalidad a partir de las diversas acciones que se realizaron para su fortalecimiento por iniciativa del Ministerio de Educación Nacional. En 2004, se implementa el Programa Nacional de Alfabetización *Encuentro* destinado a los jóvenes y adultos (mayores de 15 años) en todo el país, incluyendo a la población de los servicios penitenciarios. Asimismo, se articulan acciones de terminalidad educativa entre los Ministerios de Educación y el

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en particular para aquellos sujetos beneficiarios de planes sociales y como posibilidad de contraprestación de subsidios. Además, en la Ley de Educación Nacional (2006) se reafirma a la EDJA en la idea de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos y se la define como una de las ocho modalidades del sistema educativo. Esta modalidad recupera así su tradicional lugar dentro del sistema educativo. En el Capítulo IX –conformado por 3 artículos– se establece la importancia de la EDJA en la alfabetización, el cumplimiento de la obligatoriedad escolar y la educación a lo largo de toda la vida (Art. 46). La Ley de Financiamiento Educativo (2006), que tiene como finalidad otorgar centralidad al Estado Nacional para garantizar el derecho a la educación en todo el país, entre sus objetivos plantea *“erradicar el analfabetismo en todo el territorio nacional y fortalecer la EDJA en todos los niveles del sistema”*. Asimismo, señala como puntos prioritarios en la definición de las políticas educativas *“avanzar en la universalización del secundario/ polimodal y lograr que los jóvenes no escolarizados, que por su edad deberían estar incorporados a este nivel, ingresen o se reincorporen y completen sus estudios”* (Art. 2º inciso d) (Levy, 2012).

El Consejo Federal de Educación (CFE) se convierte en el ámbito de determinación de los mecanismos pertinentes para garantizar la participación de los sectores involucrados en todos los niveles (nacional, regional y local) para el desarrollo de programas y acciones de la EDJA. Entre los objetivos que se proponen, pueden destacarse: a) brindar una formación básica que permita adquirir conocimientos y desarrollar las capacidades de expresión, comunicación, relación interpersonal y de construcción del conocimiento, atendiendo las particularidades socioculturales, laborales, contextuales y personales de la población destinataria; b) desarrollar la capacidad de participación en la vida social, cultural, política y económica y hacer efectivo su derecho a la ciudadanía democrática; y c) mejorar su formación profesional y/o adquirir una preparación que facilite su inserción laboral. A su vez, la misma Ley establece los objetivos y criterios de la organización curricular e institucional de la EDJA (Sinisi, Montesinos y Schoo; 2010).

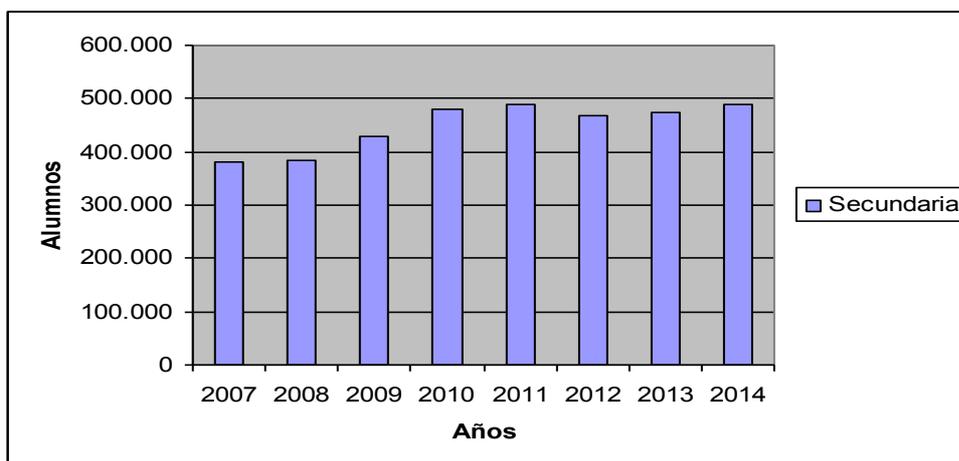
En noviembre de 2007, el CFE sanciona el Plan Federal de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos 2007-2011¹. En él se detallan objetivos a mediano y largo plazo. Se establece que para 2011 se debería triplicar la población incorporada a esta modalidad en 2005. Asimismo para 2015 se debería lograr que el 100 % de los jóvenes entre 18 y 30 años y el 70 % de los mayores de 30 años finalicen sus estudios secundarios. En concordancia con estos objetivos, se plantearon diversos criterios de intervención: a) articular estrategias y acciones conjuntas con las organizaciones de la sociedad y con el conjunto del sistema educativo; b) priorizar los esfuerzos en la atención de la franja etárea de 18 a 40 años; c) aplicar multiplicidad de recursos, nuevas estrategias pedagógicas y nuevos modelos institucionales para la modalidad; d) desarrollar acciones

1 Fuente: Resolución del CFE N° 22/07.

específicas según características etáreas, socioculturales, laborales y económicas de la población meta (Sinisi, Montesinos y Schoo; 2010).

En el año 2008, se crea la Mesa Federal de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos (MFEPJA), conformada por los representantes de todas las jurisdicciones del país como espacio de discusión que colabora con la Dirección Nacional de Educación Jóvenes y Adultos del Ministerio de Educación Nacional en la elaboración de documentos específicos para esta modalidad (Levy, 2012). A partir de ese trabajo, son significativos para la organización de la modalidad dos documentos aprobados para su discusión por el CFE en octubre de 2009: *Educación Permanente de Jóvenes y Adultos- Documento Base y Lineamientos curriculares para la Educación Permanente de Jóvenes y Adulto*². Así, se pretende reconstruir la oferta curricular tomando como inicio un marco conceptual básico para la realización de acuerdos en torno a los lineamientos, estrategias y planes a implementar. En ellos, se rescata como punto clave el derecho a la educación previsto desde la construcción participativa del conocimiento para toda la vida, en oposición a una visión compensadora. Desde esta concepción, se entiende el concepto de Educación Permanente como la formación de los jóvenes y adultos a lo largo de toda la vida, interpelado por los cambios tecnológicos y científicos que inciden en el mundo laboral, así como también, los cambios sociales y las demandas e intereses de los sujetos.

Gráfico I: Alumnos de la EDJA de gestión estatal



Fuente: Elaboración propia en base a relevamientos anuales 2007 a 2014. DINIECE³. Ministerio de Educación y Deportes de la Nación.

² Fuente: Resolución del CFE N° 87/09.

³ Dirección Nacional de Información y Estadística Educativa. <http://portales.educacion.gov.ar/>

La importancia que adquiere la EDJA en la actualidad se vio acompañada por un incremento interrumpido de aumento de la matrícula, como se aprecia en el gráfico 1. El paulatino deterioro en los indicadores y la crisis de la escuela secundaria para responder a las demandas y cobertura se entrevé en el crecimiento de la EDJA. Krichesky y Benchimol (2008) señalan que a partir de 2003 se registra un aumento de 22 % en la matrícula de los jóvenes menores de 20 años que asisten a ofertas educativas de nivel secundario de la modalidad de adultos, hecho que estaría compensando en parte la pérdida de matrícula de la escuela secundaria común. La matrícula de las escuelas secundarias de adultos en los años 2000 acumula un 89 % de incremento, siendo un 42,3 % de los estudiantes menores de 20 años.

Este argumento es muy factible si se tiene en cuenta, como mencionan Canevari y Yogue (2014) en base a los datos del Censo de 2010, que sobre una población mayor de 18 años (27 millones) asistieron a la educación secundaria 9 millones trescientos mil, es decir el 33,38 % de la población nacional. Según datos recientes de la DINIECE la tasa de abandono interanual 2013-2014 para el total país es de 14,51 % en la escuela secundaria-ciclo orientado, no ha bajado respecto del abandono interanual 2012-2013. Sólo se detectó una caída de apenas 0,27 %, mucho menor al 1,05 % comparado con 2011-2012. Frente a estos números nos preguntamos si dicho impulso de la EDJA en las políticas públicas es sustantivamente suficiente para garantizar el acceso a la educación como derecho. Teniendo en cuenta además que el requerimiento del título de estudios secundarios es indispensable para el acceso al mercado de trabajo – incluso en puestos de mediana calificación– como así también en la mejora de una categoría a otra si se cuenta con empleo (Sinisi, Montesinos y Schoo, 2010; Acín, 2013):

*“Lo central es que se plantea la concepción de la educación de jóvenes y adultos como una educación permanente, una educación a lo largo de toda la vida, a la vez se plantea la obligatoriedad del cumplimiento de los niveles, el primario y el secundario como tal. Entonces, el hecho de considerarla como una educación permanente, como una modalidad, vuelve a situar la educación de adultos en la importancia que tuvo en los años ‘70 con el funcionamiento de la Dirección Nacional de Educación del Adulto que luego fue disuelta”.
(ex Directora de Jóvenes y Adultos de la provincia de Buenos Aires)*

Asimismo, como se desprende del relato de la funcionaria, el reconocimiento del derecho a la educación permanente y la extensión de la obligatoriedad escolar a la totalidad del nivel secundario, ponen a la educación en su conjunto, y particularmente a la EDJA frente a un desafío inédito en lo que refiere a políticas educativas orientadas a garantizar la democratización educativa.

El proyecto institucional y pedagógico del Plan FinEs ¿una nueva cultura escolar?

Es en el contexto mencionado en el apartado anterior que en la última década surgen programas semi presenciales para la terminalidad de estudios para jóvenes y adultos. Entre ellos, el Plan FinEs se inicia en 2008 impulsado por el Ministerio de Educación Nacional con la Resolución 917/08 y la Resolución 66/08 del CFE concertado en la MFEPJA. El Estado lo reconoce, en su creación, como una propuesta que surge de la revalorización de la EDJA, y como una proposición de alcance nacional para aquellas personas que no finalizaron la escuela en el nivel primario o secundario, a cargo de la Dirección Nacional de Educación de Jóvenes y Adultos, en articulación con los Ministerios jurisdiccionales, otros Ministerios y organizaciones del mundo del trabajo y la producción como respuesta a los propósitos señalados en la Ley de Educación Nacional para la EDJA.

El Plan FinEs, en su formulación definitiva, se implementa en dos etapas. La primera se inicia en 2008 con el *FinEs 1 (deudores de materias)* destinado a los jóvenes y adultos que cursaron el último año de la escuela secundaria como alumnos regulares y no lograron la titulación por deber materias. La segunda etapa comienza en 2009 cuando se inicia el *FinEs 2 (trayecto)* orientado a promover la terminalidad de los estudios en aquellas personas que siendo mayores de 18 años no habían ingresado o habían abandonado tempranamente el nivel primario o secundario. Ese mismo año, se inicia una tercera línea conocida como *FinEs-cooperativas (en deudores de materias y trayecto)* que alcanza a todas las Organizaciones Cooperativas establecidas en la provincia de Buenos Aires, para las cuales se llevó a cabo un trabajo coordinado entre la Dirección Nacional de Educación de Jóvenes y Adultos y la Coordinación Educativa del Plan Ingreso Social con Trabajo (*Plan Argentina Trabaja*) del Ministerio de Desarrollo Social. El cuadro 1 sintetiza las principales características del Plan FinEs.

El Plan FinEs se suma a la oferta regular de la EDJA: Centros Educativos de Nivel Secundario, ofertas destinadas a contextos de encierro (institutos de minoridad y cárceles) y los Bachilleratos Populares en movimientos sociales, sindicatos y organizaciones de la sociedad civil, entre otras. Cuenta con un millón ochocientos mil inscriptos para el período 2008-2014, y seiscientos mil estudiantes egresados mayores de 18 años hasta diciembre de 2014. En la provincia de Buenos Aires, los datos demuestran una evolución creciente del Plan FinEs en cuanto a cantidad de municipios que lo implementan, el volumen de inscriptos y de egresados a partir de 2010⁴. La tabla 1 detalla la evolución del Plan FinEs a partir del año 2012 en la provincia de Buenos Aires.

4 Los datos señalados surgen del material empírico, de una entrevista del ex Ministro Nacional de Educación Alberto Sileoni. Link: <http://portal.educacion.gov.ar/prensa/gacetillas-y-comunicados/sileoni-el-estado-nacional-no-regala-nada-otorga-posibilidades-y-abre-puertas/>; y el documento "Plan FinEs – Argentina Trabaja, Enseña y Aprende – Provincia de Buenos Aires, editado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Conocer y abordar los aportes y limitaciones de una política socio-educativa con alcance nacional como es el Plan FinEs reviste una relevancia central para pensar la oferta de la EDJA en el nivel secundario, por la masividad en la cantidad de inscriptos y egresados que está teniendo el Plan, por las innovaciones que propone (desde los niveles pedagógico, curricular e institucional), por las particulares condiciones que presenta en su desarrollo e implementación y por los debates que genera entre los especialistas en educación y en la opinión pública en general. Aunque los trabajos acerca del Plan FinEs, a la fecha de cierre de este capítulo, no son muchos, existe ya un conjunto de análisis relevantes en el debate.

Tabla 1: Evolución del Plan FinEs en la provincia de Buenos Aires a partir de diciembre de 2012.

Modalidad	año/mes	Comisiones	Matrícula	Egreso
<i>Plan FinEs (deudores de materia y trayecto)</i>	2012/diciembre 2013/julio	Sin datos Sin datos	Sin datos Sin datos	480 2800
<i>Plan FinEs (deudores de materia y trayecto)</i> <i>Plan Ellas Hacen</i> ⁵	2013/diciembre	915 177	13.725 aprox. 3.540 aprox.	26.000 total ambas modalidades
<i>Plan FinEs (deudores de materia y trayecto)</i> <i>Plan Ellas Hacen</i>	2014/diciembre	1.628 46	24.420 aprox. 920 aprox.	35.115 total ambas modalidades Total egreso ambas modalidades 2014: 50.229
<i>Plan FinEs (deudores de materia y trayecto)</i> <i>Plan Ellas Hacen</i>	2015	Sin datos Sin datos	Sin datos Sin datos	19.500 total ambas modalidades
<i>Plan FinEs (deudores de materia y trayecto)</i> <i>Plan Ellas Hacen</i>	2015/diciembre	Sin datos Sin datos	Sin datos Sin datos	Estimativo 30.000 total ambas modalidades

Análisis de un caso de implementación del Plan Fines

A continuación se muestran de manera sistemática las estrategias desarrolladas en el Plan FinEs, que surgen del análisis empírico de la sede en Don Torcuato en el Partido de Tigre, de los funcionarios de la EDJA y coordinadores del Plan. Nos proponemos, por un lado, comprender el modo en que los sujetos se apropian de las estrategias

⁵ Ellas Hacen organiza a mujeres en cooperativas para obras de infraestructura. También participan de capacitaciones de género y talleres de alfabetización. www.desarrollosocial.gob.ar/ellashacen

institucionales y pedagógicas, y su incidencia en la construcción de subjetividad, por otra parte, dilucidar su aporte a la ampliación de oportunidades en el acceso a la educación de los jóvenes y adultos, y como herramienta en el debate actual sobre la institucionalización de dicho Plan en el marco de la EDJA. Asimismo, se considera la interrelación entre educación y derechos sociales como uno de los ejes vertebrales que orienta el accionar de esta política socio-educativa.

En el Partido de Tigre, según el documento del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación anteriormente citado, para el año 2012 había para el Plan FinEs en la línea *trayecto* 196 comisiones, 65 sedes y un total de 3 332 alumnos inscriptos. La sede del Plan que analizamos desarrolla la línea *trayecto*, se encuentra en una Iglesia Evangélica que habilita el espacio para el dictado de las clases de las comisiones en diferentes horarios. La sede está dirigida por una Referente Educativa y de Sede que tiene a su cargo varias comisiones en otras sedes en diferentes barrios de Don Torcuato.

En función del análisis del material empírico, identificamos tres dimensiones que hacen al particular modo de organización del Plan en el caso examinado: a) la reformulación en los tiempos escolares; b) la reformulación en los espacios escolares; y c) el papel del referente y los docentes.

Reformulación en los tiempos escolares

En la propuesta del Plan FinEs, el tiempo se convierte en una variable principal a atender en los esfuerzos para mejorar las oportunidades educativas de los jóvenes y adultos. Como ha señalado Enguita (1997) el tiempo se constituye en una categoría esencial en la configuración de la cultura escolar⁶, esto es, del sistema de códigos de que disponen los enseñantes para reducir a determinadas reglas la actividad académica. A este sistema Terigi (2010) lo denomina *cronosistema escolar* dado que estructura la periodización de las actividades educativas que se llevan a cabo en la vida cotidiana de las instituciones, objetivados en los horarios semanales y diarios, en la secuencia de los aprendizajes en grados, el año escolar en bimestres, semestres, etc., la graduación escolar; unidades fundamentales como microtiempos pedagógicos de regulación de los ritmos de trabajo.

En la sede del Plan FinEs, la cuestión del tiempo aparece problematizada de muchas maneras. Por un lado, los lineamientos curriculares generales plantean que la propuesta educativa es de carácter semi-presencial, con asistencia a clase dos días por semana en ocho horas de cursada. El año lectivo se organiza con un régimen académico específico

⁶ Viñao Frago (2002) define a la cultura escolar como un conjunto de creencias y valores, criterios y normas, hábitos y experiencias. Son prácticas que se sedimentan en el tiempo y establecen determinados modos de pensar y hacer compartidos que se transmiten a los miembros de la comunidad escolar –profesores, padres y alumnos– y que brindan estrategias para integrarse en la misma, interactuar y llevar a cabo las tareas cotidianas esperadas así como hacer frente a las exigencias y limitaciones que conllevan.

de 3 años que ofrece durante dos cuatrimestres, finalizar los estudios. Se cursan 30 materias, 10 por año y 5 por cuatrimestre. Los estudiantes comienzan el itinerario desde primer año o pueden ingresar en segundo o tercero, de acuerdo al régimen de *correspondencias* entre materias aprobadas en la trayectoria escolar previa, recientemente establecido (Kurlat, 2014). Por otro lado, los horarios de cursada comprenden mañana, tarde o vespertino y se pautan según la disponibilidad horaria de los estudiantes y las sedes disponibles. La configuración del tiempo es percibida por funcionarios, coordinadores, referente y estudiantes como una innovación importante al proponer un régimen de cursada cuatrimestral y de menor carga horaria y frecuencia que la de los Centros Educativos de Nivel Secundario (C.E.N.S.) que requieren una cursada de lunes a viernes y en muchos casos con menos flexibilidad horaria.

Esta organización del tiempo incide en los jóvenes y adultos. En especial para quienes provienen de sectores populares tiene como propósito garantizar que pueda transitar el proceso de enseñanza-aprendizaje sin que se produzca un conflicto con las obligaciones familiares y laborales que dificulta la exigencia escolar de mantener una asistencia diaria y anual. Esta característica favorece la permanencia y sostenimiento de la cursada. A esto se suma que el régimen de asistencia no aparece como un obstáculo para la prosecución de los estudios. El límite permitido de ausentismo es 25 %, sin embargo si es superado no implica el abandono de la cursada, sino que el docente evalúa cada situación y construye un itinerario de aprendizaje que le permita al estudiante seguir avanzado a un ritmo que pueda sostener, a la vez que alcanzar los contenidos mínimos. Por otra parte, si un estudiante adeuda materias no repite el año, sino que en el siguiente cuatrimestre se agrega un día u horas extra de cursada para recuperar la/s materia/s que adeuda, de modo que no se retrase o abandone.

Reformulación en los espacios escolares

El espacio es otra variable a atender en los esfuerzos para mejorar las oportunidades educativas de los jóvenes y adultos. Viñao Frago (2002) dice que el espacio –de igual modo que el tiempo– es una categoría primordial en la configuración de la cultura escolar, esto es, la escuela como escenario segmentado por niveles y funciones. Para referirse al espacio escolar, Escolano (2000) lo define como *una arquitectura escolar* que describe el diseño de espacios educativos desde presupuestos funcionales, ordenados para servir de soporte al conjunto de acciones que apuntala al proceso de enseñanza-aprendizaje. Así entendido el espacio escolar se convierte en un lugar o escenario que permite comprender los modos cómo se concibe la organización escolar, los elementos que constituyen su sistema y las prácticas que orientan la vida escolar.

El espacio escolar en la sede del Plan FinEs, adopta un diseño que configura una *arquitectura escolar* más abierta, dinámica y flexible respecto del modelo escolar tradicional.

El espacio físico donde se desarrollan las clases está conformado por sedes que se emplazan en diferentes instituciones autorizadas por los inspectores distritales.

Las instituciones sedes conforman un universo heterogéneo y deben garantizar el espacio físico y recursos para desarrollar la propuesta educativa: sindicatos, sedes partidarias, clubes y centros barriales, sociedades de fomento, movimientos sociales, iglesias, casas particulares, organizaciones no gubernamentales, cooperativas del Plan Argentina Trabaja. La habilitación de sedes en los barrios aparece como otra innovación. Los entrevistados coinciden en señalar que la impronta barrial en el proyecto educativo del Plan FinEs permite que todos accedan a la propuesta, y la cercanía facilita el sostenimiento de la cursada.

Otra cuestión que contribuye a apuntalar la experiencia es la construcción de un clima de trabajo representado como *diferente al de la escuela* (Kurlat, 2014) promovido por la cercanía barrial de la sede con el entorno social que posibilita recuperar valores como la solidaridad, el compañerismo y el acompañamiento mutuo como aspectos claves en la conformación de un grupo de estudio y un espacio áulico con características diferentes al tradicional, elemento repetidamente reiterado por estudiantes y graduados de la sede como central para la permanencia y continuidad:

“Me Costó mucho porque hacia mucho tiempo que no agarraba un libro, que no agarraba un lápiz. Pero bueno como te digo es cuestión de que si vos querés podés. Así que fue cosa de esforzarnos y ayudarnos. Porque en el grupo también nos ayudábamos entre todos. Porque a todos nos costaba. Entonces entre todas nos ayudábamos”. (Estudiante)

Sin embargo, al no contar la sede con financiamiento y depender de los recursos que puedan generar la referente, estudiantes y docentes, la precariedad aparece como un resultado negativo que afecta el normal desarrollo de la cursada. Según la Resolución 66/08 del CFE, al Ministerio de Educación Nacional corresponde financiar los gastos operativos que demande la implementación del Plan FinEs por un monto de 2 000 pesos fijos anual, dependiendo de la cantidad de sedes en cada jurisdicción (el monto no contempla la apertura de nuevas sedes en el corriente año). Cabe destacar que no todas las sedes reciben el monto para tareas administrativas y como pudimos constatar la referente de la sede que estudiamos desconocía esta resolución:

“Acá no me llegó nada. Muchas de las cosas que lees de las resoluciones que parecen perfectas en el territorio no se cumplen. Eso que me decís de la resolución no lo sé, pero lo que te puedo decir es que a mi no me llegó un peso para nada.” (Referente Educativo y de Sede Plan FinEs)

En las entrevistas a estudiantes y egresados apareció reiteradas veces la necesidad de contar con un acompañamiento permanente para recursos (pizarrón, tizas, mesas, borrador, sillas, elementos de limpieza, etc.) que garantice la infraestructura edilicia y el

equipamiento de las sedes. Como lo ha demostrado un trabajo reciente (Facioni, Ostrower y Rubinsztain; 2013), si bien la carencia de recursos es una problemática común en el sistema educativo en su conjunto, en el caso del Plan FinEs empeora agravando aún más la fragmentación y desigualdad educativa porque los estudiantes no cuentan siquiera con la infraestructura escolar mínima necesaria, precarizando excesivamente sus condiciones de estudio y cursada.

Referente y docentes FinEs ¿ampliación del derecho a la educación?

Como señalamos en un trabajo anterior (Burgos, 2016) el *referente* es una figura creada para el Plan FinEs, y desarrolla una función directa en los barrios para garantizar la búsqueda y apertura de sedes, convocatoria a los estudiantes, reclamar o prever los materiales e insumos para el desarrollo de las clases, realizar el seguimiento de la cobertura a los cargos docentes, realizar el trabajo organizativo y administrativo que demanda reunir y clasificar documentación de los estudiantes y avalar el correcto circuito administrativo para que al finalizar los estudios se pueda extender la certificación, y atender situaciones conflictivas entre estudiantes, y estos últimos con docentes. Los *referentes* también conforman un conjunto heterogéneo que abarca desde estudiantes del Plan FinEs hasta militantes políticos, líderes barriales, entre otros. No perciben contraprestación monetaria por la tarea que realizan, lo que redundaría en un trabajo no remunerado que además no cubre gastos de traslado, fotocopias, telefonía, etc. Las palabras de la referente de la sede muestra la dificultad que conlleva el trabajo:

“En el territorio más allá de lo que digan los funcionarios se mantiene gracias al laburo que hacemos gratis los referentes. Es una educación llena de carencias para gente en barrios llenos de carencias. Pero a veces es mejor a nada.” (Referente Educativo y de Sede Plan FinEs)

Los testimonios dejan ver la dificultad que supone para la referente dedicar tanto tiempo a un trabajo no remunerado. Esto abre un claro interrogante sobre el sostenimiento a largo plazo de la propuesta educativa del Plan FinEs y la posibilidad de contar con espacios educativos que permitan contener, incluir y garantizar el acceso a la educación de los jóvenes y adultos que presentan un largo historial de abandono y fracaso escolar. Así por ejemplo, la referente, estudiantes y graduados relataron la problemática que supone, en muchos casos, encontrar un espacio físico para el desarrollo normal de las clases:

“Empezamos en una sociedad de fomento. No sé qué desencuentro hubo con quienes manejan la sociedad de fomento y nos tuvimos que mudar al año siguiente. Y no había mucho lugar en los colegios. Me acuerdo que a la referente se le hacía muy difícil ubicarnos a nosotros. En un momento estuvimos en la casa de una compañera que tenía lugar. Después a partir del segundo cuatrimestre del segundo año encontró una iglesia evangelista. Que el muchacho nos cedió el lugar.” (Estudiante)

Sin lugar a dudas, el trabajo que lleva adelante la referente requiere de mayor acompañamiento, recursos y compromiso por parte del Estado.

Otro elemento clave es la ambigüedad que reviste el papel de los docentes. En el Plan FinEs los docentes acceden a los cargos a través de un concurso público de antecedentes y oposición que se lleva adelante por convocatoria a través de la Junta de Clasificación (Ordenanza 40 593) en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Secretaría de Asuntos Docentes (Ley Provincial de Educación 13 688) en la provincia de Buenos Aires. Respecto a las condiciones de trabajo, Facioni, Ostrower y Rubinsztain señalan que los docentes reciben un salario equivalente al cargo de Profesor de nivel medio, e ingresan con contratos precarios de cuatro meses de duración. Otro punto que remarcan es que no se crean nuevos cargos docentes. Según las autoras, el modo de contratación hace que, por un lado, no exista continuidad laboral, dado que cada cuatrimestre los docentes deben tomar nuevas horas. Además se ven obligados a renovar su obra social de manera cuatrimestral, sin contar con cobertura en épocas de receso escolar. A esto se añade que no se efectiviza el pago por *zona desfavorable*. Por otro lado, hay informalidades en los derechos determinados en el estatuto docente puesto que no está contemplada la contingencia de requerir licencias y el docente debe recuperar las clases a las que no concurre, incluso si estas ausencias fueran a causa de enfermedad, embarazo, adhesión a un paro, o cualquier otra situación prevista en el estatuto vigente. A esto se suma, que los años de docencia en el Plan FinEs no son contemplados como antigüedad y el retraso en el cobro del salario, como muestra las palabras de una funcionaria:

“No se paga antigüedad docente, que también es como un tema para conseguir porque vos tenés docentes formados con un gran nivel de que les interesa trabajar en FinEs pero por lo menos acá en ciudad, cuando vienen a las entrevistas, que tienen una mirada super interesante de lo que es la educación de adultos, de pronto tienen 10 años, 20 años de antigüedad docente, y cuando yo les cuento ‘En FinEs el salario es este y no cobrás antigüedad’, dicen ‘Bueno, gracias’. Hay docentes que también, han dejado de trabajar, que empezaron, trabajaron muy bien, porque estuvieron trabajando tres meses sin cobrar y me dicen: ‘La verdad es que no lo puedo sostener.’” (Coordinadora Plan FinEs en Ciudad Autónoma de Buenos Aires)

En muchos testimonios recabados, se reitera la selección y formación de los docentes como un aspecto crítico para el éxito del Plan FinEs. Podemos reconocer dos perfiles docentes en el marco del Plan: por un lado, los *docentes militantes* (no en el sentido político de la palabra) que están comprometidos con la propuesta, que hacen promoción de la experiencia en los barrios, que están dispuestos a conocer las problemáticas barriales, participar en reuniones con otras instituciones y organizaciones para generar una red de intercambio y fortalecimiento de los barrios, etc. Los estudiantes y graduados entrevistados valoran ampliamente la predisposición, el acompañamiento y dedicación de los docentes:

“La verdad que bárbaro los profesores. Tenemos profesores buenísimos que nos apoyan. Es un lugar donde si tenemos que preguntar mil veces lo hacemos. Muy buenos compañeros los profesores.” (Estudiante)

“El profesor se sentaba con nosotros y llevábamos mates y él tomaba con nosotros. Es como una familia.” (Estudiante)

Los testimonios de estudiantes y graduados convergen en señalar la incidencia positiva que tiene el trabajo pedagógico de los docentes en el nivel de aprendizaje que supera al de sus trayectorias previas. Asimismo, destacan que el aprendizaje va más allá de los contenidos establecidos en las materias:

“Es como que te ayuda a integrarte más en las conversaciones y a participar en cosas, de lo que sea. Porque a veces no saber es como que te quedas a un costado. Porque tenés miedo de equivocarte. Y ahora si te podés equivocar pero te animas igual. Creo que FinEs te da seguridad. Te da una seguridad que antes no tenías.” (Estudiante)

Por otro lado, se encuentran los *docentes tradicionales* que no se adaptan a las problemáticas barriales, a las condiciones de precariedad en que se encuentran las instituciones sedes, la irregularidad en el cobro del salario y las condiciones laborales o las dificultades que presentan para el aprendizaje los estudiantes, especialmente en matemática y lecto-comprensión. Los funcionarios consultados sostuvieron que en muchos municipios se despliegan mecanismos de selección particulares que funcionan como un filtro en la selección para la adjudicación de cargos, de modo tal que accedan los profesores que tienen un perfil *militante*.

Reflexiones finales

Se podría argumentar que, en sus distintas formas, el Plan FinEs intenta contribuir a la ampliación en el acceso de los jóvenes y adultos a la educación como un derecho social, incorporando una lógica de recreación de capacidades y de *empoderamiento* de los sujetos. Tal como se ha esbozado más arriba, los actores entrevistados declaran una alta valoración de esta política. Porque contempla las particularidades de los sujetos que allí asisten, en tanto introduce estrategias pedagógicas, curriculares e institucionales que tiene en cuenta las vicisitudes y necesidades significativas de los jóvenes y adultos.

Sin embargo, en los testimonios que hemos presentado se perciben importantes desafíos que enfrenta una política social de esta envergadura. Identificamos una serie de factores que limitarían de algún modo la propuesta educativa del Plan FinEs (cuadro 2).

Son entonces tres los elementos que habilitan un cauto optimismo respecto, al menos, de la ampliación y efectivización en el derecho a la educación. Una limitación es la falta de provisión de materiales para el desarrollo de las clases. La escasez de recursos para las instituciones sedes deja librado el espacio educativo a la capacidad y compromiso

personal de los actores para obtener las condiciones necesarias y óptimas para la actividad escolar. Así, las instituciones sedes quedan libradas a su propia autogestión en un contexto de precariedad. Esto aparece como un punto peligroso que puede generar en los sujetos la percepción de que no es responsabilidad del Estado garantizar estas cuestiones:

“Mirá a nosotros no nos hizo falta el Estado. Nosotros conseguimos lo que necesitábamos. Lo que tenés que tener es ganas y voluntad. Porque nosotros llegábamos y poníamos las mesitas y armábamos todo. Poníamos el pizarrón y ya empezaban las clases. No había mucho. O sea, las ganas que teníamos de estudiar.” (Estudiante)

El voluntarismo aparece como un aspecto central en la experiencia en las circunstancias descritas de precariedad. Sin embargo, la selección tradicional de los docentes, la irregularidad en el cobro del salario y las condiciones de precariedad laboral en que desempeñan su tarea, son aspectos que atentan contra el normal funcionamiento de la propuesta pedagógica del Plan FinEs.

Para finalizar, respecto de la hipótesis planteada al inicio, más allá de cierto viraje y resignificación del discurso y enfoque de las políticas educativas que aseveran a la educación como un derecho social, en nuestro país la efectivización del derecho a la educación todavía afronta fuertes desafíos. De no resolver las limitaciones mencionadas en el Plan FinEs se corre el riesgo de ahondar aún más la brecha educativa al convalidar las realidades contextuales (limitado a los recursos materiales y simbólicos) y los circuitos educativos desiguales en términos de la producción de capacidades sociales y culturales.

En definitiva, a través del estudio del Plan FinEs, este trabajo intenta ser un aporte para pensar la función social de la EDJA en el marco de políticas sociales que expresan una mayor apertura en el acceso a los derechos sociales. Precisamente, nos preguntamos respecto de las similitudes y las diferencias que presenta la propuesta del Plan FinEs con respecto a otras ofertas de terminalidad de estudios secundarios de la modalidad como los Bachilleratos Populares para Jóvenes y Adultos o los C.E.N.S. (oferta de extensa tradición) ¿Quiénes son los estudiantes y los docentes que conforman estos centros educativos y qué diferencias tienen con los del Plan FinEs? En otras palabras, ¿por qué se necesita crear un programa semi-presencial para cumplir con la obligatoriedad de la educación secundaria? ¿Qué supone para la modalidad tener tantas experiencias para un mismo público? Dicho de otra forma, ¿por qué crear el Plan FinEs en lugar de fortalecer experiencias ya existentes y con tradición? Estas preguntas finales esperan provocar e impulsar a otros colegas a formular hipótesis que contribuyan al estudio de la EDJA y del Plan FinEs.

Cuadros

Cuadro I: Descripción del dispositivo: Plan Fines

<i>Ministerios /Reparticiones públicas involucradas en su coordinación a nivel nacional, provincial y municipal</i>	Depende a nivel nacional del Ministerio de Educación a través de la Dirección Nacional de Educación de Jóvenes y Adultos, en articulación con los Ministerios jurisdiccionales, otros Ministerios y organizaciones del mundo del trabajo.
<i>Otras reparticiones públicas también implicadas en la implementación y sus roles específicos.</i>	Articula la Dirección Nacional de Educación de Jóvenes y Adultos con la Coordinación Educativa del Plan Ingreso Social con Trabajo del Ministerio de Desarrollo Social. La Coordinación Educativa del Plan Ingreso Social con Trabajo es responsable de la coordinación de la línea FinEs-cooperativas (en "deudores de materias" y "trayectos") que alcanza a todas las Organizaciones Cooperativas establecidas en la provincia de Buenos Aires
<i>Nivel de calificación o título implicado en el dispositivo</i>	Terminalidad de estudios primarios y secundarios para los jóvenes y adultos mayores de 18 años de edad.
<i>Tipo de dispositivo/s en relación al acercamiento al mundo del trabajo</i>	Articula con el programa Argentina Trabaja que se inicia en el año 2009 como parte de las políticas sociales del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación orientadas a los sectores débilmente integrados o por fuera del mercado de trabajo. Se inscribe conceptualmente en los postulados de la economía social, el cooperativismo y la autogestión. Para la implementación del Plan FinEs se crearon dos espacios curriculares específicos para la formación de los cooperativistas: Economía Social, y Organización y Administración de Microemprendimientos. La creación de estos espacios curriculares apunta a fortalecer la formación específica para la autogestión.
<i>Público al que apunta</i>	Destinado a jóvenes y adultos, trabajadores de las cooperativas del Programa Ingreso Social con trabajo, y trabajadores de las entidades gremiales. En el año 2008 se plantea una primera etapa que ofrecerá la posibilidad de obtener el título secundario a jóvenes y adultos que hayan cursado el último año de la secundaria o polimodal y adeuden materias sin haber alcanzado el título. En el año siguiente, se proponen acciones para aquellos que no iniciaron o no finalizaron el nivel primario o secundario.

Cuadro 2: Aportes y límites del proyecto institucional pedagógico

Aportes	Límites
<p>Propuesta educativa de carácter semi-presencial. Asistencia a clase dos días por semana en ocho horas de cursada.</p> <p>Régimen académico de 3 años, durante dos cuatrimestres: 30 materias, 10 por año y 5 por cuatrimestre.</p> <p>Régimen de "correspondencias" entre materias aprobadas en la trayectoria escolar previa.</p> <p>Flexibilidad en los horarios de cursada (mañana, tarde o vespertino) que se pautan según la disponibilidad horaria de los estudiantes y las sedes disponibles.</p> <p>Flexibilidad en el ausentismo (es de 25 %). Sin embargo superar el límite no implica el abandono de la cursada.</p> <p>No hay régimen de repitencia. Si un estudiante adeuda materias en el siguiente cuatrimestre se agrega un día u horas extra de cursada para recuperar la/s materia/s.</p> <p>Flexibilidad en la asignación de sedes.</p> <p>Compromiso docente con la propuesta pedagógica.</p>	<p>Precariedad de la Sedes por la falta/escasez de financiamiento que afecta el desarrollo de la cursada. Necesidad de un acompañamiento permanente para recursos.</p> <p>Trabajo administrativo de los referentes no remunerado.</p> <p>Precarización del trabajo docente que incluye contratos precarios de cuatro meses de duración que dificulta la continuidad laboral, renovación permanente de la obra social sin contar con cobertura en épocas de receso escolar, no pago por "zona desfavorable", no está contemplada la contingencia de requerir licencias y el docente debe recuperar las clases a las que no concurre incluso si estas ausencias fueran a causa de enfermedad, embarazo, adhesión a un paro; los años de docencia no son contemplados como antigüedad.</p>

Referencias bibliográficas

- Abramovich, Víctor y Pautassi, Laura (2009), "El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales", en Abramovich y Pautassi (comp.), *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*, Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Acín, Beatriz (2013), *La educación secundaria de adultos en la actualidad. Un estudio comparado entre Córdoba (Argentina) y Cataluña (España)*, Tesis de Doctorado, Universitat de Barcelona.
- Acuña, Carlos; Kessler, Grabiél y Repetto, Fabián (2002), "Evolución de la política social argentina en la década de los noventa: Cambios en su lógica, intencionalidad y en el proceso de hacer la política social", Proyecto Self-Sustaining Community Development in Comparative Perspective, www.urbarred.ungs.edu.ar/debates_presentacion.php?explD=36
- Arcidiácono, Pilar y Gamallo, Gustavo (2012), "Políticas sociales y derechos. Acerca de la reproducción de las marginaciones sociales", en Pautassi, Laura y Gustavo Gamallo (compiladores), *¿Más derechos, menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en la Argentina*, Buenos Aires: Biblos
- Escolano Benito, Agustín (2000), *Tiempos y espacios para la escuela. Ensayos históricos*, Madrid: Biblioteca Nueva.
- Brusilovsky, Silvia (2006), *Educación escolar de adultos. Una identidad en construcción*, Buenos Aires: Editorial Novedades Educativas.

- Brusilovsky, Silvia y Cabrera, María Eugenia (2005), "Cultura Escolar en Educación Media para Adultos. Una Tipología de sus Orientaciones", en *Convergencia*, Mayo – agosto 2005, México: UAEM, pp. 277-311.
- Burgos, Alejandro (2016), "Nuevas oportunidades de inclusión educativa y laboral. Una experiencia de articulación en Tigre", en *Revista Novedades Educativas*, N° 306. Buenos Aires, pp. 26-29.
- Canevari, María Sara y Yogue, Jorge (2014), *Historia de la educación secundaria de adultos en Argentina 1968-1983*, Luján: Barco Edita.
- Cetrángolo, Oscar y Grushka, Carlos (2004), "Sistema Previsional Argentino. Crisis, reforma y crisis de la reforma.", Documento preparado para el XVI Seminario Regional de Política Fiscal, CEPAL, Santiago de Chile, enero.
- Danani, Claudia y Hintze, Susana (2010), "Reformas y contrarreformas de la protección social: la Seguridad Social en la Argentina en la primera década del siglo" en *Reflexión Política*. (Universidad Autónoma de Bucaramanga. Colombia) N° 24, Vol. 12, <http://revistas.unab.edu.co/index.php?journal=reflexion&page=article&op=view&path%5B%5D=1263&path%5B%5D=1187>
- Duschatzky, Silvia y Redondo, Patricia (2000), "Las marcas del Plan Social Educativo o los indicios de ruptura de las políticas públicas", en Duschatzky, Silvia y Redondo, Patricia (comp.), *Tutelados y asistidos*, Buenos Aires: Paidós.
- Elisalde, Roberto (2008), "Movimientos sociales y educación: Bachilleratos Populares en empresas recuperadas y organizaciones sociales. Experiencias pedagógicas en el campo de la educación de jóvenes y adultos", en Elisalde, Roberto y Ampudia, Marina (coord.), *Movimientos sociales y educación: teoría e historia de la educación popular en la Argentina y América Latina*, Buenos Aires: Editorial Buenos Libros.
- Fernández Enguita, Mariano (1997), "La educación en una sociedad en cambio", en Mariano Fernández Enguita (Coord.), *Sociología de las instituciones de educación secundaria*, Barcelona: ICE/Horsori.
- Facioni, Clara.; Ostrower, Lucía. y Rubinsztain, Paola. (2013), "Cuando el Estado se hace presente: los Bachilleratos Populares a partir del Plan FinEs", en *X Jornadas de Sociología*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Falappa, Fernando y Andrenacci, Luciano (2009), *La política social de la Argentina democrática (1983- 2008)*. Los Polvorines: UNGS.
- Finnegan, Florencia (2012), "¿El carro antes que el caballo? Reflexiones sobre algunas demandas y condiciones en torno a la Educación de Jóvenes y Adultos, en Finnegan (Comp.), *Educación de jóvenes y adultos. Políticas, instituciones y prácticas*, Buenos Aires: Editorial Aique.
- Forni, Floreal; Gallart, María Antonia y Vasilachis de Gialdino, Irene (1992), *Métodos Cualitativos I: Los problemas epistemológicos*, Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

- Gluz, Nora (2012), "¿Democratización de la educación? La emergencia de experiencias educativas ligadas a movimientos sociales en Argentina", en Getilli, P. et. al, *Políticas, movimientos sociales y educación*", Buenos Aires: Editorial CLACSO (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales).
- Grassi, Estela (2003), *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame I*, Buenos Aires: Editorial Espacio.
- Guber, Roxana (2001), *La etnografía. Método, campo y reflexividad*, Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Jacinto, Claudia (2006), *La escuela media: reflexiones sobre la agenda de la inclusión con calidad*, Buenos Aires: Editorial Santillana.
- Jacinto, Claudia (2004), "Ante la polarización de oportunidades laborales de los jóvenes en América Latina. Un análisis de algunas propuestas recientes en la formación para el trabajo. ¿Educar para qué trabajo?", en Jacinto, Claudia. (coord), Buenos Aires: La Crujia.
- Jacinto, Claudia y Terigi, Flavia (2007), *¿Qué hacer ante las desigualdades en la educación secundaria?. Aportes de la experiencia latinoamericana*, Buenos Aires: UNESCO-IIPE-Santillana.
- Kessler, Gabriel (2014), *Controversias sobre la desigualdad*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Krichesky, Graciela y Benchimol, Karina (2008), *La educación argentina en democracia: transformaciones, problemas y desafíos de una escuela fragmentada*, Buenos Aires: Biblioteca Nacional-UNGS.
- Kurlat, Sandra (2014), "Plan FinEs 2S: contribuciones y límites para la inclusión y el cumplimiento del derecho a la educación desde la perspectiva de docentes y estudiantes", en IV Jornadas Nacionales y II Latinoamericanas de Investigadores/as en Formación en Educación, FFyL-UBA.
- Levy, Esther (2012), "Desafíos políticos de la Educación de Jóvenes y Adultos. Articulaciones posibles con la formación de trabajadores", en Finnegan Florencia (comp.), *Educación de jóvenes y adultos. Políticas, instituciones y prácticas*, Buenos Aires: Editorial Aique.
- Paredes, Silvia y Pochulu, Marcelo (2005), "La institucionalización de la Educación de Adultos en Argentina", en *Revista Iberoamericana de Educación*, N° 36/8, OEI, <http://www.rieoei.org/deloslectores/1012Paredes.PDF>
- Repetto, Fabián y Andrenacci, Luciano (2006), "Ciudadanía y política pública: dilemas de reconstrucción de la política social argentina, en Andrenacci Luciano (comp.), *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires: UNGS-Prometeo. Pp. 289-337.
- Rodríguez, Lidia (2008), "Situación presente de la Educación de Jóvenes y Adultos en Argentina", CREFAL. México, http://www.crefal.edu.mx/descargas/informes_nacionales/argentina.pdf
- Sautu, Roberto; Boniolo, Paula; Dalle, Pablo y Elbert, Rodolfo (2005), *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*, Buenos Aires: Editorial CLACSO.

- Sirvent, María Teresa (2002), "La situación educativa de jóvenes y adultos de los sectores populares en un contexto de injusticia social y múltiples pobreza", <http://www.econ.uba.ar/planfenix/.../Educacion%20para%20adultos/Sirvent.pdf>
- Sinisi, Liliana; Montesinos, Paula y Schoo, Susana (2010), "Trayectorias socio-educativas de jóvenes y adultos y sus experiencias con la escuela media", en Cuadernos de Investigación, I. DINIECE, Ministerio de Educación de la Nación, Bs. As, <http://diniece.me.gov.ar>
- Sirvent, María Teresa (1996), "La Educación de Jóvenes y Adultos en un contexto de políticas de ajuste, neoconservadurismo y pobreza", *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*, 5 (9).
- Soldano, Daniela y Andrenacci, Luciano. (2006), "Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino", en Andrenacci Luciano (comp.), *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires: UNGS-Prometeo. Pp. 17-80.
- Southwell, Myriam (2013), "Destinos y salidas: escuelas medias frente a la desigualdad", en Southwell, Myriam y Antonio Romero (Comp.), *La escuela y lo justo. Ensayos acerca de la medida de lo posible*, Buenos Aires: UNIPE.
- Tiramonti, Guillermina (2011), *Variaciones sobre la forma escolar. Límites y posibilidades de la escuela media*, Rosario: Ediciones Homo Sapiens.
- Terigi, Flavia (2010), "Las cronologías de aprendizaje: un concepto para pensar las historias escolares", en Jornada de Apertura del ciclo lectivo 2010, 23 de febrero, Santa Rosa, http://www.chubut.edu.ar/concurso/material/concursos/Terigi_Conferencia.pdf
- Viñao Frago, Antonio (2002), *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas. Continuidades y cambios*, Madrid: Editorial Morata.

Documentos consultados

Consejo Federal de Educación (2008), Documento preliminar para la discusión sobre la educación secundaria en Argentina.

La educación en cifras 2013 Diniece.

<http://repositorio.educacion.gov.ar:8080/dspace/bitstream/handle/123456789/110007/2013%20Educación%20Cifras%20WEB%2031-3-14.pdf>

Leyes consultadas

Ley Federal de Educación N° 24195.

Ley de Educación Nacional N° 26206.

Ley Provincial de Educación N° 13.688

Resoluciones consultadas

Resolución 917/08 del Ministerio de Educación de la Nación.

Resolución 66/08 del Consejo Federal de Educación.

Resolución 6321/95 del Consejo General de Cultura y Educación.

Disposiciones consultadas

Disposición 99/2011 de la Dirección General de Cultura y Educación.

Ordenanzas consultadas

Ordenanza N° 40.593 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Páginas web consultadas

www.fines.educacion.gob.ar

www.portal.educacion.gov.ar/secundaria/programas/plan-fines

www.abc.gov.ar/lainstitucion/.../planfinalizaciondeestudios

www.fines2.com.ar

Procesos históricos y lógicas territoriales en la Formación Profesional

Reflexiones a partir del CFP no. 403 de La Matanza

Verónica Millenaar

Introducción

El presente artículo tiene el objetivo de describir y reflexionar sobre el papel de la Formación Profesional (FP) como *dispositivo de acercamiento al trabajo*, considerando tanto su *proceso histórico*, como las *lógicas territoriales* específicas en las cuales tiene lugar su implementación concreta. Tomando como caso ilustrativo al Centro de FP n° 403 de La Matanza, nos preguntamos qué elementos del contexto histórico y del escenario macroestructural de los últimos años se dejan leer en el modo en que los centros de FP actúan en el marco de un territorio específico a nivel local y micro.

Tal como han postulado diversos autores (Figari, *et.al.*, 2011; Jacinto; 2010; Crocco, 2010), la formación laboral puede ser pensada como un *dispositivo*. Siguiendo la definición foucaultiana del término, un dispositivo es una red de múltiples elementos, situados históricamente, que actúan articuladamente produciendo formas de subjetividad; es decir, inscribiendo en los cuerpos de los sujetos un modo y una forma de ser (García Fanlo, 2011). La Formación Profesional (FP) puede pensarse en tanto dispositivo si se la concibe como un espacio de formación atravesado por múltiples elementos que se cristalizan en contenidos, programas y diplomas. Entre ellos se incluyen los saberes que circulan y buscan ser transmitidos a quienes participan de esas experiencias (saberes que son teóricos, pero también prácticos, explícitos y codificados, pero también tácitos). También incluye una forma de organización del espacio y de la situación de enseñanza-aprendizaje, que contiene un programa de estudios, unos objetivos a alcanzar, reglas, procedimientos y sistemas de evaluación y acreditación. Esta red de elementos se encarna en la diversidad de lógicas con las cuales funcionan los programas de FP, cuya heterogeneidad se explica, entre otras razones, por factores vinculados a procesos históricos, como también territoriales.

Por un lado, el contexto general de las políticas de educación, formación y empleo, en el marco de un enfoque vinculado a la protección social, se constituye en el escenario común de toda la oferta de FP. En los últimos años, en la Argentina se ha modificado el encuadre de actuación de este nivel formativo al otorgarle un mayor impulso, y afianzar sus relaciones inter-institucionales y alcances.

Por otro lado, la dinámica del mercado de trabajo local presenta particularidades en la forma de vinculación específica que se produce entre el mundo de la educación y el trabajo en un espacio geográfico dado. Es en dicho entramado territorial que las instituciones de FP implementan en concreto las orientaciones de las políticas. A nivel local, la FP actúa a partir de una determinada lógica y en una red institucional, en la cual se comparten nociones sobre la formación y el trabajo (Martín, 2015).

El artículo propone un abordaje del dispositivo de FP observando por un lado el proceso histórico, y por el otro, el territorial y local. En primer lugar, se presenta una historización de la oferta de Formación Profesional en Argentina, señalando diferentes hitos que marcaron reajustes en relación a cómo se concibe tal oferta en el marco de las políticas educativas y de empleo. En segundo lugar, se busca describir, desde el caso particular de un centro de FP conveniado con un sindicato y localizado en el Partido de La Matanza (Provincia de Buenos Aires), la manera en la que la Formación Profesional se constituye en un dispositivo de acercamiento al trabajo en el marco de un escenario general de las políticas de protección social, a la vez que inserto en lógicas de relacionamiento locales entre el mundo educativo y laboral.

Metodológicamente, el artículo se basa en un trabajo de investigación exploratorio y cualitativo. Por un lado, se realizaron observaciones no participantes tanto en el Centro de FP tomado como caso de estudio, como en la mesa regional del Consejo para la Educación y el Trabajo de la localidad. Por otro lado, se realizaron entrevistas en profundidad a tres referentes del Centro y a dos gerentes de empresas de la construcción, miembros también de la mesa regional¹.

El escenario histórico de las políticas de educación técnico-profesional y empleo

Puede reconocerse que en la Argentina el campo de la FP es amplio y diverso, y su heterogeneidad se comprende cuando se revisa su historia. La FP actualmente comprende generalmente cursos de formación en oficios y tareas laborales, del ámbito del trabajo manual y también profesional. Su duración es variable: puede extenderse

¹ Dicha investigación forma parte del proyecto PICT BID 0091-2012 y del proyecto colaborativo apoyado por NORRAG en Argentina y Sudáfrica "Entendiendo las barreras de acceso a empleos decentes para los jóvenes", ambos dirigidos por la Dra. Claudia Jacinto. El presente artículo se basa en el material de campo de dichas investigaciones e incorpora el trabajo analítico-reflexivo desarrollado en el marco de mi tesis doctoral, en proceso de elaboración.

desde cuatro meses hasta los dos años de duración. Se ofrecen en distintos centros estatales o privados vinculados a los Ministerios de Educación y/o de Trabajo, sin certificación reconocida o que extienden una titulación oficial. Generalmente se exige, para su ingreso, el título de primaria completa. La edad mínima de ingreso son los 16 años, siguiendo la normativa vigente en relación a la edad requerida para comenzar a trabajar.

Una serie de trabajos, de corte historiográfico, ha abordado las transformaciones en materia de política educativa técnica y profesional, argumentando que las mismas han acompañado los procesos de expansión y crisis económicas así como del desarrollo tecnológico y productivo del país (Wiñar, 2010; 2001). También se ha argumentado que la educación técnico-profesional no solamente actúa en sintonía y como respuesta a estos procesos. El análisis de recursos semánticos vinculados al trabajo (es decir, las valoraciones, convicciones y conceptos expresados colectivamente sobre lo laboral en determinado momento histórico) también resulta un elemento constitutivo del modo en que se erige y concibe la oferta educativa técnico-profesional (Oelsner, 2013).

Es en los comienzos del Siglo XX en donde cobran relevancia interesantes debates políticos y pedagógicos en torno a la enseñanza de saberes prácticos y teóricos. En ese contexto comienza a institucionalizarse la formación profesional en el marco del programa educativo del país (Dussel y Pineau, 1995). Si bien ya existía desde tiempos de la colonia una fase extensa de fenómenos y desarrollos que fueron consolidando sentidos acerca del trabajo, la profesión, los oficios, la educación, particularmente las concepciones en torno a la ética del trabajo desprendidas de la doctrina social de la Iglesia Católica, así como postulados de corte disciplinador en relación a los trabajadores por parte del empresariado consolidaron las “premisas estructurales y mentales” (Oelsner, 2013) que, como condición de posibilidad, permitieron la emergencia de los debates en torno a la formación obrera.

En este período, la formación profesional estaba compuesta por las Escuelas de Artes y Oficios, las Escuelas Técnicas de Oficios y las Escuelas profesionales para mujeres. Fue en 1946, cuando se crea la Comisión Nacional de Orientación y Aprendizaje (CNA-OP), entidad que permitió sistematizar la oferta educativa y expandir su escala a nivel nacional (Dussel y Pineau, 1995). Durante el primer peronismo, se implementan novedosos programas de formación de aprendices, como las *misiones monotécnicas* (establecimientos de formación profesional itinerantes, que de algún modo continuaban la experiencia de las anteriores Escuelas de Artes y Oficios), las *escuelas fábrica* (que alternaban jornadas reducidas de trabajo con formación de medio turno), cursos de formación técnica para trabajadores y la *Universidad obrera*, completando así todos los niveles de forma articulada. En este período, los sindicatos y entidades empresariales se vuelven actores relevantes en la decisión de contenidos curriculares.

Cabe resaltar, como plantea Jacinto (2015), que la formación quedó así dividida entre aquella desarrollada bajo la lógica *productiva* (las modalidades de educación no formal ofrecidas bajo el ala de la CNAOP) y aquella desarrollada bajo la lógica *educativa* (la modalidad clásica de escuelas técnicas, dependiente de la Dirección General de Educación Técnica). En este punto, se argumenta que esta división contribuyó a consolidar una segmentación educativa, delineando circuitos diferenciados. En los años 60, después del derrocamiento de Perón y durante el período desarrollista, se crea el Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET), que pretendió homogenizar ambos circuitos constituyendo un sistema nacional de formación técnica y profesional. La experiencia de las escuelas de formación técnica vinculadas a las fábricas desaparece y se instala un tipo de formación más academicista, dirigida a estudiantes de nivel medio (y no a trabajadores). En este contexto, un hito significativo es la creación de Centros Nacionales de Formación Profesional fijos, con formación para jóvenes y adultos (Jacinto, 2015). Surgen así centros dependientes directamente del CONET y centros conveniados, mayoritariamente con sindicatos. Pero así como el nivel secundario técnico se vuelve más enciclopédico, la FP se consolida como formación marginal e informal, reduciéndose su duración (Gallart, 2000).

La reforma del sistema educativo y la sanción de la Ley Federal de Educación en los '90 ocasionan la disolución del CONET y su descentralización hacia cada jurisdicción provincial. La transformación de la estructura económica del país abre, durante este período, discusiones en torno a los saberes pertinentes de cara a los nuevos procesos productivos, resaltando los nuevos requerimientos de formación en competencias, a partir de modelos flexibles y acordes a los cambios económicos. Por su parte, durante el período de crisis económica de los años 2001 y 2002, las demandas a la FP se expanden a raíz del aumento del desempleo que lleva a muchas personas a querer ampliar sus niveles de formación. Los cursos de FP se constituyeron en parte de las contraprestaciones que debían asumir los/as beneficiarios/as de los planes sociales fuertemente expandidos en ese período (principalmente, el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados). De este modo, como plantea Jacinto (2015), a las lógicas *educativa* y *productiva* que atravesaban ya la política de educación técnico-profesional, se suma una nueva lógica de tipo *social*, promovida por las llamadas *políticas activas de empleo*, que apuntan a facilitar la (re)inserción laboral de los/as desocupados/as y de poblaciones específicas como jóvenes, mujeres, migrantes.

Un nuevo clivaje en la historia de la FP surge a partir de la reactivación económica del año 2003, en donde se plantea una nueva mirada en torno a la formación de trabajadores. Durante este período, la instauración de un modelo económico basado en la generación de empleo como así también en la recuperación del rol de Estado, posibilitó el mejoramiento general de indicadores laborales y sociales. El crecimiento

económico, junto a la mayor inversión social, permitieron recuperar la capacidad productiva del país, así como aumentar el requerimiento de trabajadores calificados. Esto se acompañó con legislaciones tendientes a proteger los derechos laborales y sociales, planteando una nueva concepción de la protección social, basada en los derechos educativos y de empleo. La agenda de los organismos internacionales ya venía marcando lineamientos en el mismo sentido². Como plantea Jacinto (2015), nuevas regulaciones implementadas por los ministerios de educación y de trabajo cambiaron significativamente el panorama de desinversión y abandono de la FP, y contribuyeron a una nueva etapa de su institucionalización. La sanción de la Ley de Educación Técnico-profesional (LETP 26 058) en el 2005 se constituyó en un momento bisagra, en tanto permitió su regulación, reordenamiento y un impulso significativo a partir de un mayor financiamiento e inversión (destinándose el 0,2 % del presupuesto anual a dicho nivel).

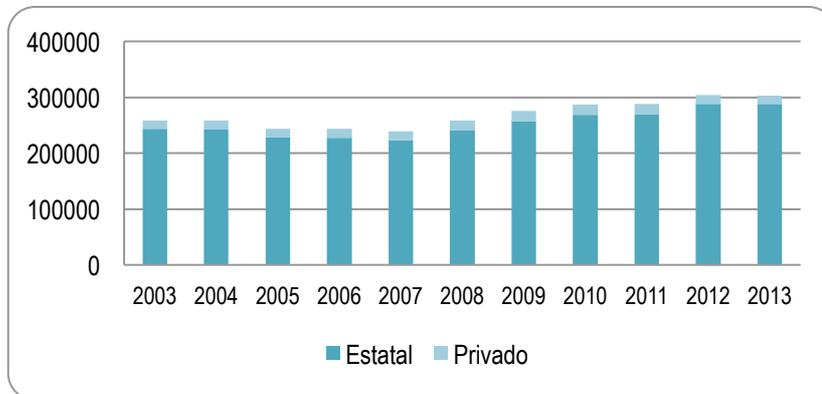
Entre otros aspectos, la Ley 26 058 de ETP estableció que el Consejo Federal de Cultura y Educación es quién aprueba los criterios básicos y parámetros mínimos de la oferta de FP, que se implementa bajo la gestión de las distintas jurisdicciones, contribuyendo a garantizar estándares de calidad de la formación que se brinda. Se crea el INET (Instituto Nacional de Educación Tecnológica) para aplicar y garantizar el cumplimiento de esta Ley; entidad que registra a las Instituciones de FP que están habilitadas para emitir títulos y percibir financiamiento (a través del Registro Federal de Instituciones de Educación Técnico Profesional -RFIETP). Sin embargo, no todos los centros de FP están en ese registro, ya que el INET considera que algunos centros brindan capacitación bajo la lógica de la contención social, y no se ajustan a los estándares de la formación técnica y profesional (Jacinto, 2015)³.

La creación del Fondo Nacional para la Educación Técnico-Profesional permitió financiar equipamiento, capacitación y el acondicionamiento de los centros. El reordenamiento y la reconstrucción de la Educación Técnico-Profesional permitieron una importante transferencia de recursos hacia la modalidad, permitiendo el incremento de la matrícula, tanto en los establecimientos del nivel secundario (25,2 % entre 2003 y 2013) como en las tecnicaturas superiores (44 % en el mismo período) y los Centros de Formación Profesional (17,3 %) (INET, 2014). El gráfico 1 muestra el crecimiento de la matrícula en FP en los últimos años.

2 En el año 1989, la UNESCO organizó la Primera Convención sobre Educación Técnica y Profesional y en 1999 el Segundo Congreso Internacional sobre Enseñanza Técnica y Profesional, del cual se derivaron las Recomendaciones Revisadas 2001 para la ETP, que postulan su carácter decisivo en el marco del proceso educativo, y promueven el diálogo público-privado en la gestión de una política permanente y coordinada destinada a tal fin.

3 Por ese motivo, las estadísticas ofrecidas por DINIECE-MEN y por INET en ocasiones difieren porque computan de distinta manera la cantidad de unidades educativas y de alumnos de FP. Asimismo, puede evidenciarse una diferenciación en relación a la inversión en infraestructura y en la calidad docente entre aquellos centros incluidos en el RFIETP y los que no lo están.

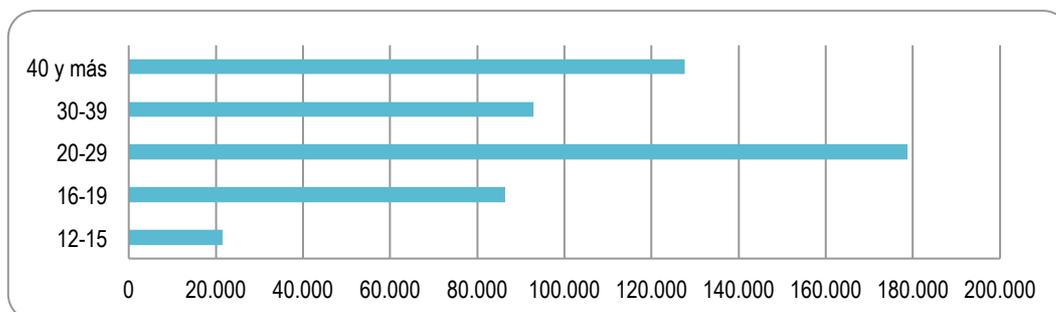
Gráfico 1: Alumnos/as matriculados/as en FP, años 2003 a 2013, por modalidad de gestión. Total país.



Fuente: DINIECE-MEN para INET, 2003-2013 (Solo instituciones ingresadas al RFIETP)

Cabe destacar el peso relevante de los/as jóvenes en esta matrícula: los alumnos varones y mujeres menores de 30 años alcanzan el 56,5 % del total (gráfico 2). Asimismo, se destaca que del total de la matrícula en FP en el país (jóvenes y adultos), el 60,1 % son mujeres (gráfico 3), siendo mayor este porcentaje en el caso de la Ciudad de Buenos Aires: 64,5 % (DINIECE, 2014).

Gráfico 2: Alumnos/as matriculados/as en FP, por grupos de edad. Año 2014. Total país.

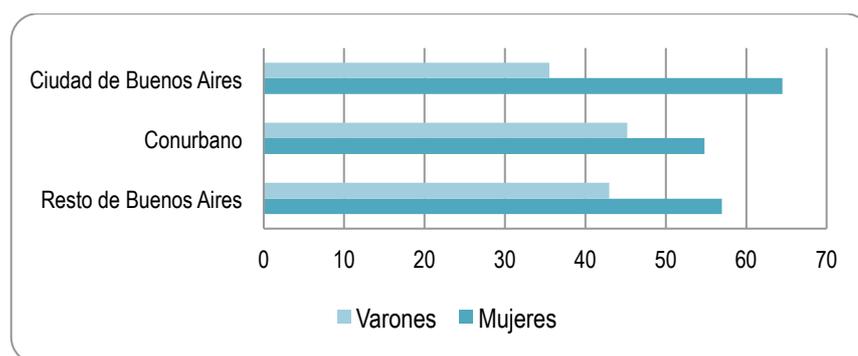


Fuente: DINIECE-MEN, Relevamiento Anual 2014 (Todas las instituciones de FP)

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) también se ha vuelto un actor relevante en materia de FP, al crear el Sistema Nacional de Formación Continua que fortalece la oferta de capacitación, sobre todo aquella en estrecha vinculación al mercado de empleo (la ofrecida por sindicatos y cámaras empresarias). También, gracias al antecedente en su gestión del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, continúa cumpliendo un rol significativo en la promoción de capacitación laboral a desocupados y beneficiarios de programas de promoción del empleo. La formación profesional es

una de las líneas de acciones estratégicas de este Ministerio. A través de la consolidación del Sistema Nacional de Formación Continua, el Ministerio de Trabajo tiene, actualmente, varias líneas de ofrecimiento de capacitación a trabajadores y desocupados. En primer lugar, una acción principal es el fortalecimiento de instituciones educativas de Formación Profesional (que dependen de las estructuras de los Ministerios provinciales), brindándoles asistencia técnica, asesoramiento para certificar normas de calidad, formación de docentes, y financiamiento monetario, tanto a las instituciones, como a los egresados que presentan proyectos de empleo independiente. En segundo lugar, ofrece programas de certificación de competencias a trabajadores empleados en determinados sectores de actividad.

Gráfico 3: Alumnos/as matriculados/as en FP, por sexo. Año 2014. CABA, Conurbano y Resto de Buenos Aires



Fuente: DINIECE-MEN, Relevamiento Anual 2014 (Todas las instituciones de FP)

Así, en la actualidad, las lógicas que atraviesan la política de formación técnico profesional integran el desafío de la promoción social, junto a objetivos de formación profesional y personal, y de mejoramiento de la productividad de la economía nacional y local. Estos objetivos, como observa Jacinto (2015), se reconocen en las mismas definiciones de la política y, a diferencia de los años '90, en este período cobra relevancia la concepción de la ampliación de derechos detrás de tal política. La educación técnico-profesional se concibe como un *derecho* en relación a la formación y al reconocimiento de saberes para todos los ciudadanos, y está orientada a la formación científica, técnica y tecnológica, así como ética, humanística y ciudadana. La Ley de ETP contribuyó entonces, no solamente a ampliar el financiamiento del nivel, sino a integrar distintos niveles de formación en un sistema, que se desarrolle institucionalmente de forma permanente.

A nivel de las instituciones de formación laboral en concreto, Claudia Jacinto (2010) señaló que es posible reconocer la convivencia de tres modelos distintos: 1) *modelo con participación de actores sociales del trabajo* (sindicatos, empresas); 2) *modelo con anclaje territorial/ religioso / ONG*; y 3) *modelo escolar puro*.

El *modelo con participación de actores sociales del trabajo* remite a centros de FP conveniados, vinculados o pertenecientes a actores del mundo laboral. Principalmente este modelo está compuesto por centros gestionados por sindicatos o cámaras empresarias. Generalmente en estos centros se perciben los financiamientos y asesoramientos del Ministerio de Educación (a través del INET) y/o del Ministerio de Trabajo (por sus Sistema de Formación Continua). El *modelo con anclaje territorial/religioso/ONG* refiere a centros de FP conveniados con organizaciones de la sociedad civil que apuntan principalmente a brindar formación laboral a sectores con dificultades en su inserción. No todos estos centros integran los Registros de Instituciones del INET y, por lo tanto no todos recibieron financiamientos desde los Planes de Mejora. Algunos de ellos, a través de convenios específicos, reciben apoyo por parte del Ministerio de Trabajo en el marco de sus programas de Promoción del Empleo, destinados a trabajadores/as adultos y jóvenes desocupados. Por último, *el modelo escolar puro* remite a la oferta de servicios educativos brindados por la jurisdicción correspondiente, o también como acciones propias de los Municipios. De este modo, puede reconocerse una gran heterogeneidad desde un nivel micro en relación a las características de los Centros de FP, sus diseños curriculares y calidad de la formación.

En síntesis, puede señalarse que, actualmente, la formación laboral remite a un modelo de protección social que se orienta hacia sujetos de derecho en términos educativos y laborales. En investigaciones anteriores (Jacinto y Millenaar, 2013; 2012; 2010) se ha podido mostrar que ciertos dispositivos de formación laboral contribuyen a facilitar la inserción laboral juvenil, principalmente cuando logran sumarse al título secundario, permitiéndoles a los/as jóvenes acceder a puestos de trabajo formales y estables. Esto resulta significativo entre aquellos que provienen de hogares con menores recursos (quienes son a los que más le cuesta “hacer valer” su titulación). Por supuesto, con esta acción no se modifica el condicionante estructural, producto de la segmentación del mercado de trabajo. No obstante, las experiencias de formación laboral inciden en los/as jóvenes, en muchos sentidos: en la orientación vocacional y disposición laboral, en la revalorización de los propios saberes, en la consolidación de una identidad profesional, en la adquisición de mayor autonomía y en la conformación de un proyecto propio. Estas incidencias varían de acuerdo a las trayectorias de los y las jóvenes pero además de acuerdo a las características de las instituciones que imparten la formación (Jacinto y Millenaar, 2009), que no solamente se rigen a partir de un escenario general

de las políticas de educación técnico-profesional, sino que, además, responden a lógicas particulares de modos de relacionamiento en el espacio local.

La Formación Profesional situada histórica y localmente: el caso de un Centro de FP en La Matanza

Para los Centros de FP, el nuevo escenario histórico anteriormente descrito de las políticas de educación técnico-profesional se constituyó en una oportunidad para ampliar y también fortalecer los vínculos con actores del mundo de la educación y del trabajo. El hecho de que muchos centros se desarrollen bajo convenios entre los Ministerios de Educación jurisdiccionales y organizaciones de la sociedad civil, supone articulaciones que se derivan de esta lógica *convenida*. Los centros de FP sindicales, particularmente, resultan instituciones privilegiadas para tejer *tramas* de articulación entre múltiples actores, que tienen el fin de dar mayor sentido a la oferta formativa, de cara a las necesidades y expectativas de los cursantes (Jacinto, Millenaar y otros, 2015). Dichas articulaciones no solo suponen una estrategia de acercamiento de intereses entre el espacio formativo y laboral, sino que tienen consecuencias en el fortalecimiento del rol de los centros como instancias habilitadoras de recorridos formativos significativos en las carreras ocupacionales de adultos y jóvenes de su comunidad.

Una experiencia que ilustra estas articulaciones lo constituye un Centro de FP sindical y municipal en la localidad de La Matanza (CFP N° 403 de La Matanza). Su entramado institucional evidencia la lógica general promovida por el escenario histórico, a la vez que permite captar la particularidad de las relaciones locales entre el mundo del trabajo y el mundo educativo. A raíz de los múltiples convenios y participación en instancias multi-actorales, el centro ha logrado posicionarse como una referencia de formación, tanto para instituciones del mundo educativo, como del mundo laboral. El desarrollo de acuerdos y la participación en instancias de articulación, suponen para el Centro un plus en el esfuerzo de gestión cotidiana, generando mayores beneficios en la ampliación de sus cursos y matrícula, como así también en la actualización permanente de programas y contenidos. Asimismo, al ser una institución de FP cogestionada desde una entidad Sindical y Municipal, en términos territoriales, el Centro tiene la doble ventaja de ser referencia para un sector de actividad del mercado de empleo local, así como también de poder dar respuesta, desde una dinámica flexible, a demandas específicas a nivel del Municipio.

El Centro pertenece al Municipio de La Matanza y cuenta con un convenio tanto con el Ministerio de educación de la Provincia de Buenos Aires, como con la Fundación

UOCRA, perteneciente al sindicato de trabajadores para la construcción. Dicta cursos regulares, vinculados a la construcción, como también a otras áreas formativas. Se asienta en dependencias del mismo Municipio, y percibe financiamiento de diversas agencias gubernamentales: 1) sus salarios docentes son financiados por el Ministerio provincial y además recibe financiamiento para equipamientos, becas y capacitación docente del INET (Ministerio de Educación Nacional); 2) bajo acuerdos específicos recibe financiamiento para insumos y el desarrollo de cursos por parte del Ministerio de Trabajo; 3) a partir de acuerdos entre la Fundación UOCRA y empresas particulares vinculadas al sector de la construcción recibe equipamiento, insumos y otras donaciones.

A su vez, el Centro participa regularmente de la Mesa Regional del COPRET de La Matanza (Consejo para la Educación y el Trabajo), que aglutina referentes de escuelas técnicas, cámaras empresarias, sindicatos, un Instituto Municipal para el Desarrollo Económico y Social, la oficina de empleo de la zona (que depende del Ministerio de Trabajo nacional) y una Universidad regional (Universidad Nacional de La Matanza). En las reuniones de la Mesa se evalúa la pertinencia de la oferta de cursos, las demandas de formación, la apertura de nuevos centros y proyectos de articulación con empresas a través del instrumento del crédito fiscal.

El Centro presenta una historia vinculada a la contención social. Se funda a fines de los 80 y amplía su matrícula a partir de los dos mil, con la inauguración de sub sedes a lo largo del municipio. En un contexto de amplia desocupación, sus cursos eran solicitados por una población de trabajadores que habían perdido sus empleos y buscaban adquirir formación como estrategia de reinserción laboral. Luego, con el impulso a la FP dado por el nuevo escenario político, así como por el mismo municipio, su oferta se fue orientando a cubrir demandas productivas de la zona. Actualmente, el público que asiste al centro (de acuerdo a los datos aportados por el mismo Centro) proviene de sectores medio-bajos, con un porcentaje de alrededor del 40 % de alumnos jóvenes, con o sin secundaria, en muchos casos con experiencia de trabajo en la construcción. También participan de los cursos beneficiarios de programas de promoción del empleo. Desde la visión de su Director, la FP tiene cierta flexibilidad en la organización de sus cursos. Esto permite poder responder a demandas concretas que surgen de determinadas vinculaciones. En este sentido, el entramado local supone la conformación permanente de múltiples relaciones institucionales que se suman y contribuyen a generar oportunidades de inserción laboral en sus alumnos/as y egresados/as.

En relación a las vinculaciones con el sistema educativo, la participación en reuniones de la mesa regional del COPRET, fue motor para la vinculación con escuelas técnicas secundarias, ofreciendo a los/as alumnos/as de esa institución cursos específicos que la escuela promueve como *optativos*. Esta estrategia fue muy bien recibida por los y las

jóvenes que asisten masivamente a estos cursos complementarios a su formación secundaria y que los visualizan como una herramienta muy útil para su inserción laboral. Para el Centro, este ofrecimiento supone actuar lo que ellos consideran parte de sus objetivos: garantizar el *derecho* a la formación, tal como lo plantea el marco general de la política de FP. Por su parte, las vinculaciones con la Educación de Jóvenes y Adultos, cuya sede funciona en el mismo edificio del Centro, han permitido generar, a partir de un convenio específico, un título secundario para adultos con orientación en electricidad.

“Fue a través del COPRET, Consejo Provincial de Educación y Trabajo, que tenemos acá en La Matanza. Ahí empezamos a trabajar entre la escuela técnica y los FP. Entonces ¿qué pasa? La directora ve que en nuestra currícula estaba AUTOCAD y que para los chicos de la escuela que ella dirige -algunos son de muy bajos recursos- incluso AUTOCAD sale muy caro ahora. Entonces esos alumnos accedieron a esa herramienta... y bueno, pudimos garantizarles ese derecho a los chicos. Y se corrió la bolilla entre ellos, que se hacía AUTOCAD y todos los años se anotan un montón.” (Director CFP)

Cabe señalar que estas articulaciones se promueven desde la misma Fundación UOCRA, que desde su área educativa, gestiona la Red de Instituciones de FP y cuenta con escuelas de jóvenes y adultos de primaria y secundaria, y terciaria técnica. En este sentido, se destaca que en muchos de sus centros funcionan varios niveles de enseñanza, evidenciándose también mecanismos de integración entre ellos. Desde esta área, se regulan los contenidos de los cursos en diálogo con los Ministerios de educación de las jurisdicciones correspondientes y con el INET. Por su parte, desde el área sectorial, la Fundación UOCRA también realiza convenios con el Ministerio de Trabajo con el fin de ofrecer cursos de formación específicos para los trabajadores ya insertos, y para los beneficiarios de programas de promoción del empleo, como así también programas de Certificación de Competencias Laborales para los trabajadores. En este sentido, la estrategia de la Fundación UOCRA apunta a ofrecer un pool de alternativas para las personas que se acercan demandando formación (en muchos casos jóvenes) y para los trabajadores, dialogando al mismo tiempo con los dos Ministerios (de Educación y Trabajo) que regulan esta oferta. De este modo, la estrategia de la Fundación UOCRA, apunta a generar mayores oportunidades de inserción en el empleo a trabajadores desocupados, como así también a profesionalizar su recorrido laboral, en el caso de los que ya estén trabajando en el sector⁴. Así, en sintonía con el objetivo amplio de la política de FP tal como mencionábamos anteriormente, el Centro no ofrece únicamente una formación destinada a la inserción laboral en puestos específicos del sector, sino

⁴ Como parte de esta estrategia, la Fundación UOCRA realiza un seguimiento de egresados de sus Centros una vez al año. La muestra que se releva cada año es de alrededor de 500 casos. Además de información sobre edades de los cursantes, sexo, nivel de instrucción, el seguimiento releva la situación ocupacional al momento de la encuesta, una vez finalizado el curso (Ruggirello, 2011). El relevamiento muestra que la inserción laboral en actividades del sector de la construcción aumenta luego de realizado el curso, si se compara el tipo de empleo que tenían los cursantes antes y después del mismo.

que produce un proceso de reconocimiento en los y las cursantes de las propias capacidades y debilidades de formación.

“Con esta formación les abris un poco los ojos. A través de la formación, les mostrás lo que tienen adquirido, y estará en el interés del trabajador querer seguir progresando un poco más y volver a la escuela para seguir formándose. (...) Yo digo, pensemos en alguien que no tiene toda la formación, no tiene tiempo, tiene necesidades económicas, tiene una familia atrás, ¿dónde va a salir a buscar? (...) Entonces, la idea nuestra es que llegue a una escuela y no solo encuentre la formación profesional, sino que sepa cuál es el perfil de ese trabajador. Para ver qué valor agregado podemos darle, que lo beneficie en su vida, y que comprenda qué es lo que ofrecemos como escuela y a la cual pueden seguir viniendo a estudiar.” (Referente Centro de FP La Matanza)

En relación a las vinculaciones con el sistema productivo, son múltiples las articulaciones del Centro de La Matanza. Como las empresas participan a través de sus cámaras empresarias en las reuniones del COPRET, pueden plantear allí demandas de formación que recaen en el centro, y lo mismo ocurre de parte de cooperativas de trabajo vinculadas al Municipio. Además, el Centro se vincula al mismo sindicato de la construcción (UOCRA) quien cuenta con bolsas de trabajo muy activas para el sector en sus seccionales regionales. Muchas empresas constructoras contratistas y sub-contratistas solicitan trabajadores en las bolsas de trabajo del sindicato y en ocasiones son alumnos/as o egresados/as de los centros de FP quienes acceden a dichos puestos. Sin embargo, se asume que el empleo en el sector, se caracteriza por un alto nivel de informalidad. El esfuerzo de la Fundación, ofreciendo un recorrido formativo para sus trabajadores, está dado en que puedan reconocer el valor de sus saberes y profesionalizar sus actividades (que en muchas ocasiones se realizan como actividad cuentapropista). Se asume la dificultad para garantizar que la formación incida en que los/as egresados/as se inserten en el empleo formal, porque eso implica una modificación más a fondo del mismo mercado de empleo (y que, como Sindicato, por supuesto también se intenta intervenir en esa línea).

“Porque está muy degradado el trabajo. Quien no sabe hacer nada, va de Ayudante en una obra a ganarse unos pesos. Luego irá progresando y será Medio Oficial y comenzará su carrera en lo que es la construcción. Entonces de lo que se trata es de trabajar sobre temas de seguridad fuertemente, para que realmente el obrero vaya y vuelva en las condiciones que puede hacer su trabajo; dignificar el lugar de trabajo, que no sea el último eslabón en la cadena de trabajo al entrar en la industria de la construcción (...) También dentro de las charlas, está esto sobre la formalidad del trabajo. A lo que nosotros tendemos, como sindicato, es a que los trabajos sean formales. Pero no escapa que alguno haga changas, porque, bueno, la necesidad de cada uno así se lo marca: los toman por muy poco tiempo y por sobre todo, en muy malas condiciones con riesgos para su físico. Entonces, claro que tratamos de marcarles esto, la diferencia con un trabajo formal... qué es ser un trabajador de primera y ser un trabajador de segunda. Intentamos que ellos vean esa diferencia. Pero bueno, falta plasmarla en el mercado de trabajo.” (Referente Centro de FP La Matanza)

El Centro, además se vincula con empresas proveedoras de insumos para la construcción. El fin de esta articulación es la actualización formativa de los alumnos y un acuerdo estratégico con estas empresas, para que pueden promocionar sus productos (de construcción en seco, pegamentos, insumos para instalaciones de gas, agua, electricidad, etc.). Las empresas, a su vez, solicitan lo que se denomina *créditos fiscales* para diferentes donaciones a los centros formativos. Así, estos acuerdos constituyen, desde la voz de referentes del Centro, en un beneficio tanto para la institución y sus alumnos, como para las mismas empresas, promoviendo, a su vez, el empleo independiente como cuentapropistas en el sector. Esta trama de articulación resulta importante en relación a su ida y vuelta: las empresas aprovechan para promocionar sus productos al mismo tiempo que alumnos/as y docentes del centro se benefician con actualización permanente y equipamiento. Además, esta trama significa para los cursantes un beneficio en su inserción como cuentapropistas ya que les permite ampliar sus conocimientos sobre el uso y colocación de determinados productos del mercado. De acuerdo a una entrevista realizada con un gerente de una empresa de pastina para la colocación de cerámicos, los acuerdos entre empresas y la Red de instituciones de la Fundación UOCRA contribuyen principalmente a la actualización de contenidos curriculares de los centros (a través de la elaboración de manuales y otros contenidos de formación) que redundan en la mejor calidad de la enseñanza. Cabe señalar, no obstante, que las empresas proveedoras de insumos no son espacios de inserción laboral para los egresados.

“Algunas empresas, si es que producen algún equipamiento, dan herramental. Las donaciones tienen que ver con las escuelas con las que se van vinculando. También ellos saben, estratégicamente, a donde tienen que ir y dónde tienen puntos de venta o no. Hay una cuestión comercial en esto: las empresas, como ya ha pasado con muchas durante muchísimos años, fidelizan al usuario. FV [empresa de griferías], hace 20 años que está con UOCRA, con las escuelas de UOCRA. Esto es porque el alumno se acostumbra a desarmar eso, y después ‘¿qué compro? ¡Compre FV!’. Nosotros ya ni firmamos acuerdo, ellos van y les dejan, se arreglan con los directivos. (...) Siempre dentro de ciertos límites -que no sea para un negocio particular, si no que sea para uso de la escuela-, a mí esta vinculación me parece muy bien.” (Referente Fundación UOCRA).

Por último, se destaca el apoyo de la oficina de empleo regional en la posibilidad de subsidiar el desarrollo de emprendimientos (pequeñas empresas de construcción y mantenimiento). El Centro capacita a estos/as alumnos/as, que luego reciben subsidios para la compra de sus propias herramientas y la puesta en marcha de pequeños emprendimientos. Asimismo, el Centro recibe beneficiarios de programas de promoción del empleo, y también deriva egresados/as a la misma oficina de empleo cuando desde allí se realiza alguna búsqueda laboral.

De acuerdo a todo lo mencionado, puede observarse que existe una compleja trama institucional desarrollada entre el Sindicato, el Centro de FP, empresas y los Ministerios de Educación y de Trabajo, que favorecen los trayectos formativos de trabajadores/as y

desocupados/as que participan de los cursos ofrecidos en el Centro. Si bien no puede sostenerse que esta trama contribuya a ampliar las posibilidades de inserción en el empleo formal (algo difícil, de todos modos, por las características mismas del sector de la construcción), desde las voces de los entrevistados se identifica el valor de estos aprendizajes en términos subjetivos para los cursantes: en la conformación de una identidad laboral, en lo que implica la obtención de un empleo, en la profesionalización.

“Hay gente que viene de... del oficio y hay gente que arranca de 0 y dice ‘yo nunca vi tal herramienta’, bueno entonces le tenemos paciencia. Hemos formado grupitos de trabajo con unos que más o menos saben del oficio y otros que no, y se los va guiando. Y quizás para ese que arranca de 0 es mucha la ganancia porque aprende no solo el oficio, sino el valor del trabajo. Se lleva consejos, cómo ganar clientes, para después defenderse (...) A veces trabajamos desde la comunicación. Personas a las que les dicen: ‘vos no servís para nada’. Vemos inferioridad, autoestima baja. Entonces bueno, ayudamos a re valorizar a la persona, a ponerla en el lugar que corresponde. Después si esa persona es un buen soldador, un buen plomero, o una buena ama de casa, bueno, pero primero revalorizar el ser humano porque, yo siempre digo, yo vivo acá en La Matanza y ando por las calles de La Matanza, y los pibes que están en nuestras aulas son los pibes de acá (...) y uno trata de siempre llagar a ciertos lugares de más vulnerabilidad.” (Director CFP)

Reflexiones finales

La formación profesional, como hemos visto, se ha visto beneficiada por el impulso dado por las políticas de educación técnico-profesional recientes, que habilitaron procesos de mejoras institucionales y articulaciones con actores del mundo laboral y educativo. A su vez, cada centro de FP interviene en una particular dinámica territorial que enmarca su accionar, porque allí es donde se producen vinculaciones y redes de relaciones particulares entre el mundo educativo y laboral.

El Centro de FP de La Matanza, tomado como caso de estudio, evidencia en su historia un proceso de consolidación y afianzamiento en el mismo sentido promovido por el escenario macroestructural. Su participación en la mesa regional del COPRET le ha permitido afianzar vinculaciones inter-institucionales con actores del mundo educativo y laboral. La particularidad de ser un centro conveniado con un actor sindical, además, le ha permitido fundamentar su accionar en el conjunto de esfuerzos que lleva adelante el sindicato para alcanzar mayor nivel de trabajo protegido, a través de acuerdos con empresas y cooperativas.

No obstante, las características del mercado de trabajo local explican los límites de su intervención, dadas las condiciones laborales que priman allí, particularmente en el sector de la construcción. En el diseño institucional de esa oferta educativa, se sugiere la

potencialidad de un vínculo directo entre el aula y el mercado de trabajo, mediado por las acciones del sindicato. Sin embargo, una parte de sus cursantes se orienta al auto-empleo, actividad que generalmente se realiza en condiciones de informalidad. En este sentido, en la estrategia del centro, al mismo tiempo en que se evidencian sus aportes en relación a la inserción laboral de los y las cursantes, también se observan tensiones en dicha estrategia, tal como se sintetiza en el cuadro a continuación (Cuadro 1).

Cuadro 1: Tensiones visualizadas en el Centro de FP analizado, en relación a sus aportes y límites para incidir en la inserción educativa y social

<i>Aportes</i>	<i>Límites</i>
<p>Cursos de formación vinculados a especialidades profesionales (nivel de calificación generalmente operativa).</p> <p>Articulación institucional en la acreditación de los cursos: certificaciones provistas por el Ministerio de educación jurisdiccional y el Sindicato.</p> <p>Estrategia pedagógica basada en una “trama” entre el Centro de FP, el Sindicato de la rama, el INET, el Ministerio de trabajo, la oficina de empleo local, Empresas y Cámaras empresariales locales.</p> <p>La FP, al estar conveniada con el sindicato y empresas, logra ofrecer formación permanentemente actualizada.</p>	<p>Los centros no se proponen específicamente intervenir en la inserción. Los/as egresados/as pueden ser derivados a las bolsas de trabajo de las seccionales sindicales y/o bolsa de oficina de empleo local.</p> <p>La incidencia es relativa en el acceso a empleos registrados. Generalmente, los/as trabajadores/as obtienen empleos en el sector de la construcción luego de los cursos, pero un porcentaje significativo lo hace en condiciones de informalidad debido a las características del sector.</p> <p>Los cursos cuentan con recursos, equipamiento, etc. y la fortaleza que brinda pertenecer a una Red sindical de FP. Sin embargo, el vínculo con empresas no deriva directamente en la ampliación de oportunidades de empleo para los/as cursantes.</p>

Cabe reconocer que el Centro, a través de la configuración de sus tramas, apunta a generar mayores oportunidades de inserción en el empleo a trabajadores/as desocupados/as, como así también a profesionalizar su recorrido laboral en el caso de los que ya están trabajando en la actividad, aunque se reconozca que la construcción sea un sector donde se privilegia la experiencia del trabajador más que la certificación (Belmes, 2013). Si bien no puede sostenerse que estas múltiples tramas contribuyan directamente a facilitar la inserción laboral, desde las voces de los entrevistados se identifica el valor de estas articulaciones para los cursantes. El dinamismo apoyado por las políticas públicas evidencia un escenario propicio para que los Centros, en sus prácticas cotidianas, puedan generar articulaciones institucionales, resultando en una contribución a las trayectorias de adultos y jóvenes, sobre todo en el sentido de una ampliación de sus oportunidades educativas. Asimismo, el esfuerzo del Centro está dado en que los cursantes puedan incorporar información sobre los derechos laborales y valorizar el empleo formal, de la mano de las estrategias propias del sindicato con el cual tienen convenio. Se busca que se reconozca el valor de los saberes de los y las

cursantes y que puedan profesionalizar sus actividades (que en muchas ocasiones se realiza como actividad cuentapropista).

Esta *ganancia* para los sujetos está identificada, entonces, principalmente en aspectos subjetivos (nuevos saberes, revalorización de saberes previos, mayor autonomía, empoderamiento, identidad laboral, revalorización del trabajo, etc.). Los aprendizajes, en este sentido, son considerados en las entrevistas como recursos subjetivos en un escenario de alta informalidad y heterogeneidad, tanto del sector en general como del mercado de empleo local, y en donde la inserción en empleos con todas las protecciones sociales se vuelve dificultoso.

Puede decirse, tal como planteábamos en la introducción, que la Formación Profesional actúa como dispositivo de acercamiento al trabajo, no solo en su aspecto concreto de *punte* con el empleo, sino también, y principalmente, buscando que se produzcan subjetividades vinculadas al mundo laboral, a partir del ejercicio de prácticas que llevan a transformar las propias conductas y pensamientos y a valorar las reglas del mercado de trabajo circundante, y que permiten percibir como *ganancia* los aprendizajes vinculados a la gestión de las propias trayectorias, el autoempleo, la autonomía, la toma de decisiones y riesgos, en un contexto sectorial y local en donde priman condiciones laborales desprotegidas e inestables.

Estas estrategias de intervención, como hemos visto, se ven acompañadas por el escenario de un proceso histórico que ha promovido en las políticas de educación y trabajo un objetivo de protección social, a la vez que educativo y de productividad. No obstante, el lugar que ocupa el dispositivo en una lógica territorial particular, es decir, en el marco de las relaciones entre actores del mundo educativo y laboral a nivel local permite comprender los alcances de su intervención, como así también sus límites.

Referencias bibliográficas

Belmes, Armando (2013), *Organizaciones del mundo del trabajo y formación profesional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Buenos Aires: Ministerio de Educación C.A.B.A.

Crocco, Mariagrazia (2010), "L'insertion par l'activité économique: entre dispositifs, normes et valeurs", *RELIEF*, 23 :17-23.

Dussel, Inés y Pineau, Pablo (1995), "De cuando la clase obrera entró al paraíso: la educación técnica estatal en el primer peronismo", en Puiggross, Adriana (comp.) *Discursos pedagógicos e imaginario social en el peronismo (1945-1955)*, Buenos Aires: Editorial Galema.

- Figari, Claudia. Spinosa, Martín y Testa, Julio (2011), *Trabajo y formación en debate. Saberes, itinerarios y trayectorias de profesionalización*, Buenos Aires: CICCUS
- Gallart, María Antonia (2000), "El desafío para la formación para el trabajo para los jóvenes en situación de pobreza. El caso Argentino", en Gallart, María Antonia (coord.) *Formación, pobreza y exclusión. Los programas para jóvenes*, Montevideo: Cinterfor-OIT.
- García Fanlo, Luis (2011), "¿Qué es un dispositivo?", *A Parte Rei. Revista de Filosofía*, 74, 1-8.
- Jacinto, Claudia (2015), "Nuevas lógicas en la formación profesional en Argentina. Redefiniendo lo educativo, lo laboral y lo social", *Perfiles Educativos*, 37 (148), 120-140.
- Jacinto, Claudia (2010), "Introducción. Elementos para un marco analítico de los dispositivos de inserción laboral de jóvenes y su incidencia en las trayectorias", en Jacinto, C. (Comp.) *La construcción social de las trayectorias laborales de jóvenes. Políticas, instituciones, dispositivos y subjetividades*, Buenos Aires: Teseo-IDES.
- Jacinto, Claudia y Millenaar, Verónica (2009), "Enfoques de programas para la inclusión laboral de los jóvenes pobres: lo institucional como soporte subjetivo", *Última Década*, 17 (30), 67-92.
- Martín, María. Eugenia (2015), "Los agentes en la inserción de los jóvenes en el sector vitivinícola en Mendoza. 2003-2013" en XII Congreso de Estudios del Trabajo, Buenos Aires: ASET
- Millenaar, Verónica, Dursi, Carolina, Garino, Delfina, Roberti, Eugenia, Burgos, Alejandro, Sosa, Mariana y Jacinto, Claudia (en prensa), "Los jóvenes en la construcción: dinámicas y actores de la inserción laboral", *Revista Última Década*, Valparaíso: CIDPA.
- Oelsner, Verónica (2013), "Forging the Fatherland": Work and vocational education in Argentina during Peronism (1944–1955)", *Paedagogica Historica: International Journal of the History of Education*, 49 (3), 382-401.
- Ruggirello, Hernán (2011), *El sector de la construcción en perspectiva: internacionalización e impacto en el mercado de trabajo*, Buenos Aires: Fundación UOCRA.
- Wiñar, Daniel (2001), *Políticas públicas de formación laboral: el caso del sector educación de la Ciudad de Buenos Aires*, Montevideo: Cinterfor-OIT/UnLu.
- Wiñar, Daniel (2010), "Una revisión crítica de los cambios realizados en la educación técnica en la década de 1990", *Revista Vías para la educación y el trabajo*, 3 (3), 4-14.

Otras fuentes

- DINIECE, Ministerio de Educación de la Nación diniece.me.gov.ar
- INET, Ministerio de Educación de la Nación inet.edu.ar
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social www.trabajo.gob.ar

El Plan Nacional de Calificación para los Trabajadores de la Industria de la Construcción

Tramas locales que median su implementación en el Municipio de Avellaneda

Ada Cora Freytes Frey

Introducción

Este artículo busca analizar una política sectorial de educación, formación y empleo que presenta muchas de las características de los nuevos paradigmas de protección social que discutimos en este texto: el Plan Nacional de Calificación para los Trabajadores de la Industria de la Construcción (PNCT). Este Plan pone en el centro la formación profesional como vía de acceso al empleo decente, a fin de potenciar “*el desarrollo personal e integral de las trabajadoras y de los trabajadores*” (Fundación UOCRA, 2011: 4). Ahora bien, para mejorar y ampliar las oportunidades de formación, este programa involucra y articula a distintos actores estatales y de la sociedad civil, en diversos niveles jurisdiccionales.

Una primera aclaración que conviene hacer es que el PNCT no es una política destinada a los jóvenes, sino a todos los trabajadores de la industria de la construcción. No obstante, dadas las características de la actividad, donde alrededor del 35 % de los trabajadores tiene hasta 30 años de edad (Sosa, 2015), se trata de un programa que tiene alta incidencia sobre la población juvenil. Esto aparece corroborado en los datos publicados por investigadores de la propia Fundación UOCRA (unidad ejecutora). En un estudio realizado en 2008, sobre 14 000 trabajadores que habían realizado algún curso dentro del PNCT, 43 % tenía menos de 25 años (Puigbó y Ruggirello, 2008; Ruggirello, 2011).

Por otra parte, la construcción (junto con comercio, hoteles y restaurantes) es el sector donde existe mayor participación de trabajadores jóvenes (Veza y Bertranou, 2011: 51). A su vez, los jóvenes empleados en esta actividad provienen de sectores populares, presentando en general bajos niveles educativos¹. De hecho, la construcción funciona como puerta de acceso al mercado laboral para muchos jóvenes provenientes

¹ Sosa (2015) muestra que, en 2014, el 71,8 % de los trabajadores del sector no había terminado los estudios secundarios.

de hogares de bajos ingresos, que comienzan a trabajar como ayudantes junto con familiares o conocidos (Miranda, 2012), sin recibir una formación específica y aprendiendo las tareas en la obra. La contracara, que incide sobre la calidad del empleo juvenil y sobre la reproducción social, es que los niveles de informalidad son muy altos en el sector: el 73 % de los trabajadores son asalariados informales –esto es, no gozan de la protección de la seguridad social– (Sosa, 2015). En tal sentido, un programa que, como el PNCT, vincula educación y formación profesional con el acceso al empleo formal resulta de suma importancia como política de protección social.

El abordaje elegido en este artículo no se limita a describir los componentes del PNCT, examinando sus vinculaciones con el paradigma de protección social, sino que además busca explorar particularmente las tramas de relaciones que median la implementación de esta política en el nivel local, en el caso de un Municipio del Conurbano Bonaerense (Avellaneda).

Este interés por lo local se asienta, por una parte, en la constatación largamente discutida desde el campo de la planificación de políticas públicas, del carácter complejo de los procesos de implementación de planes y programas. Los teóricos de la planificación estratégica han puesto en evidencia la necesidad de analizar tales procesos como arenas de disputa, ya que involucran a una variedad de actores sociales, con intereses y perspectivas diferentes (e inclusive contradictorios) respecto a las líneas de intervención propuestas, y con diversos grados de poder para facilitar u obstaculizar dichas acciones (Robirosa y otros, 1990; Rovere, 1993). Esto ha dado lugar al análisis micropolítico de las lógicas y conflictos institucionales que atraviesan y terminan moldeando la concreción de las políticas (Ball, 1989). No obstante, esta observación general adquiere nuevos significados en el marco de la discusión del paradigma de protección social.

En efecto, un principio fundamental de este paradigma es la integralidad, que plantea la indivisibilidad de los derechos y, por consiguiente, el carácter interrelacionado e interdependiente de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. En tal sentido, la doctrina de la Protección Integral de Derechos (Laje y Cristini, 2009; Laje y Vaca Narvaja, 2012) sostiene la necesidad de construir un sistema de protección que articule y haga confluir distintas acciones estatales y de la sociedad civil para garantizar a todos el respeto de sus derechos. Desde el punto de vista del Estado, como se ha discutido en el capítulo I, esto supone dos desafíos: recuperar un rol activo de liderazgo, con capacidad para coordinar y vincular actores diversos en el diseño e implementación de las políticas, y superar las lógicas tradicionales de la acción estatal –que siguen las líneas de intervención sectoriales de los Ministerios y Secretarías (Rodríguez, 2011)– para construir las alianzas intersectoriales necesarias. Desde el punto de vista de la relación Estado-sociedad civil, el paradigma de protección social requiere la concertación de acciones entre actores gubernamentales, organizaciones sociales e instituciones

locales. Esto pone en un primer plano, en el análisis de las políticas, ya no sólo las lógicas propias de cada institución, sino los modos en que éstas se vinculan y cómo tales relaciones inciden sobre la efectiva implementación e impacto de las intervenciones. Ahora bien, muchas de estas vinculaciones se tejen en el espacio local: mirando desde este espacio podemos identificar las sinergias y tensiones que se producen entre los distintos niveles gubernamentales, como así también entre diversos actores del territorio. Esta es la justificación de nuestro interés por las tramas locales que median la implementación del PNCT en el Municipio de Avellaneda, aspecto que será el centro de la segunda parte de este trabajo.

Las discusiones presentadas en este capítulo corresponden a resultados parciales de un proyecto de investigación desarrollado en el marco de la Universidad Nacional de Avellaneda, cuyo objetivo general es *“examinar y tipificar los procesos de inserción laboral de los jóvenes en el sector de la construcción del partido de Avellaneda, analizando comparativamente diferentes tramas institucionales intervinientes en las transiciones educación-trabajo y su incidencia en las trayectorias de dichos jóvenes”*². Para abordar las tramas que aquí discutimos, hemos recurrido a entrevistas en profundidad con autoridades de la seccional local del sindicato de la construcción (UOCRA), con funcionarios ligados a la Obra Pública local, con el director y la regente del Centro de Formación Profesional (CFP) responsable de la implementación del PNCT en Avellaneda y con referentes de organizaciones sociales locales. El análisis global del Plan Nacional de Calificación para los Trabajadores de la Industria de la Construcción se ha basado en bibliografía y análisis de documentos del programa (FUNDACIÓN UOCRA, 2011; Miranda, 2012; Puigbó y Ruggirello, 2008; Ruggirello, 2011). El proyecto contempla también la realización de entrevistas en profundidad a jóvenes trabajadores de la construcción, para reconstruir sus trayectorias de inserción laboral y socio-educativa. Hemos realizado ya algunas de estas entrevistas, que informan indudablemente nuestra mirada sobre el programa, pero el análisis sistemático de las mismas no forma parte de este artículo.

El PNCT en el marco de los nuevos paradigmas de protección social

El Plan Nacional de Calificación para los Trabajadores de la Industria de la Construcción (PNCT) surgió en 2004, en el contexto de la reactivación de la actividad que se produjo en esos años, al calor de la progresiva recuperación del mercado interno y del impulso gubernamental a la obra pública. Es el resultado de un acuerdo tripartito entre el estado nacional –representado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) y el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios

2 Se trata del Proyecto UNDAVCYT “Las tramas institucionales en los procesos de inserción laboral de jóvenes en el sector de la construcción de Avellaneda”, dirigido por la Dra. Claudia Jacinto y co-dirigido por mí, en el marco institucional de la Universidad Nacional de Avellaneda.

(MPFIPS)–, la Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina (UOCRA) y la Cámara Argentina de la Construcción (CAC), con la participación del Instituto de Estadísticas y Registro de la Industria de la Construcción³ (IERIC). Ante el nuevo impulso dado a la actividad, se advertía la necesidad de profundizar la formación de los trabajadores, adecuándola a las nuevas necesidades del mercado. Formalizado a través de sucesivos convenios, se trata de una política que ha tenido continuidad a lo largo de todo el período analizado por la presente publicación.

Este Plan resulta pionero y posteriormente se inscribe dentro de una línea de acción más amplia del MTEySS, que a través de la Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional, ha impulsado el diálogo tripartito sectorial como medio para concertar estrategias de formación continua de los trabajadores, adecuadas a las necesidades dinámicas de cada sector productivo (Jacinto, 2015). Esto ha llevado a desarrollar Consejos Sectoriales de Certificación de Competencias y Formación Continua, uno de los cuales es el de la Industria de la Construcción.

La unidad ejecutora del PNCT es la Fundación UOCRA para la Educación de los Trabajadores Constructores, entidad constituida por el sindicato UOCRA en 1993 con el mandato de impulsar y gestionar políticas y proyectos educativos, culturales y sociales en beneficio de los trabajadores de la construcción. El PNCT es un programa complejo, que abarca distintas líneas de acción en fortalecimiento institucional, formación profesional, certificación de competencias y terminalidad de la educación formal.

En el primer caso, el Plan propició la creación de una Red de Instituciones de Formación Profesional, integrada por 34 Centros de Formación Profesional (CFP) ubicados en distintos lugares del territorio nacional (12 de ellos en el Área Metropolitana de Buenos Aires). Se trata de CFPs estatales, pertenecientes a diversas jurisdicciones educativas, las cuales participaron junto con la Fundación UOCRA en su selección. El PNCT incluyó el fortalecimiento de los Centros seleccionados, a través de la elaboración y ejecución de Planes de Mejora, financiados por el Estado, que incluían la provisión de equipamiento. La Fundación UOCRA brindó asistencia técnica y supervisó este proceso, generando a la vez criterios comunes e instancias de articulación. Cada CFP, por su parte, mantuvo su autonomía, pero la participación en la red llevó a compartir marcos teóricos, abordajes específicos para la formación profesional, metodologías de enseñanza y recursos técnicos. Así, por ejemplo, en línea con el enfoque impulsado por el MTEySS en los acuerdos sectoriales, la Fundación

3 El IERIC mismo es producto del acuerdo entre organizaciones patronales y sindicales de la industria de la construcción. Ellos convinieron en 1996, en el marco de la negociación colectiva, constituir esta entidad pública no estatal con control del Ministerio de Trabajo, a fin de realizar actividades de estadística, censo y registro del sector de la construcción. Posteriormente, este organismo asumió funciones de certificación de competencias. De este modo, se advierte que la CAC y la UOCRA tienen una larga tradición de diálogo y de generación de acciones conjuntas ligadas a la calificación de los trabajadores del sector.

propició un sistema de formación basada en competencias, mediante el diseño de contenidos curriculares y la capacitación a los docentes de los CFP. Asimismo, involucró a los CFPs participantes en un proceso de evaluación institucional y seguimiento de egresados, a fin de propiciar una adaptación de la oferta a las necesidades del mercado de trabajo local del sector.

Esta primera línea de intervención permitió el desarrollo del segundo tipo de acciones contempladas por el PNCT: diversas iniciativas de formación profesional, adaptadas a distintos tipos de trabajadores. A la oferta habitual de los CFPs, enriquecida por el proceso de fortalecimiento institucional explicado en el párrafo anterior, se agregaron nuevas ofertas, con la intención de llegar a públicos antes no alcanzados por la formación profesional y, de esa manera, contribuir a la ampliación de derechos educativos y laborales. Según señala Jacinto, esta es una característica general de las políticas sectoriales de formación continua impulsadas por el MTEySS, que buscan “vincular una lógica laboral basada en el diálogo tripartito, con una lógica social centrada en la promoción” (2015:129). Así, el Plan contempla el desarrollo de nuevos cursos, orientados a públicos específicos: desocupados y desocupadas, con o sin experiencia previa en la actividad; trabajadores en emprendimientos sociales para obra pública (vale decir, miembros de cooperativas que están desarrollando obra pública, especialmente, planes de vivienda); desocupados que participan de emprendimientos sociales en el marco de la línea *Ingreso social con trabajo* del Programa *Argentina Trabaja*; trabajadores ocupados en empresas constructoras, que buscan mejorar su calificación a fin de subir en el escalafón profesional; personas privadas de su libertad en Unidades Penitenciarias; personas con discapacidad y miembros de comunidades aborígenes (Fundación UOCRA, 2011). La tabla 1 muestra la distribución de estos distintos tipos de ofertas.

Tabla 1: Distribución de la oferta de Formación Profesional en el PNCT (2005-2011)

Tipo de oferta de formación	Cursos realizados	Personas formadas
Formación introductoria a la industria de la construcción para trabajadores en emprendimientos sociales	2.598	91.924
Formación dirigida a desocupados/as	3.325	77.672
Formación para la especialización de trabajadores ocupados en empresas constructoras	33	680
Formación en Unidades Penitenciarias	25	646
Formación de trabajadores en emprendimientos sociales para obra pública	20	358
Formación dirigida a comunidades aborígenes	7	358
Formación dirigida a personas con discapacidad	2	50

Fuente: Elaboración propia a partir de Fundación UOCRA, 2011

En todos los casos, el espíritu es el mismo: capacitar en oficios de la industria de la construcción, a fin de mejorar las posibilidades de inserción de los trabajadores en el mercado laboral de la actividad. Además de las competencias específicas que requiere el trabajo en la construcción, los cursos incluyen módulos en relación a la salud y seguridad en el trabajo, como así también sobre derechos y relaciones laborales. Más allá de la presencia de estas temáticas como contenidos transversales en los cursos, el PNCT incluye además el dictado de cursos específicos para la prevención en salud y seguridad.

Estos énfasis están ligados a los intentos del sindicato de combatir dos de los aspectos que más afectan las condiciones de trabajo en el sector: los altos riesgos que implica el trabajo en la actividad (ligados, por ejemplo, al trabajo en altura o en profundidad y al desgaste físico que generan muchas de las tareas) y el alto nivel de informalidad que se advierte en el sector (altas tasas de trabajo no registrado). En tal sentido, la finalización de cualquiera de los cursos mencionados permite a los trabajadores acceder a la tarjeta *Soy constructor*, sistema de registración desarrollado por el IERIC para responder a las condiciones específicas del sector de la construcción –el carácter temporal de la mayoría de los empleos, que duran lo que dura cada obra–.

La tarjeta *Soy Constructor* o Credencial de Registro Laboral, como la llama la normativa, se crea en marzo de 2009 y viene a reemplazar la Libreta de Aportes al Fondo de Cese Laboral (LAP) que antes se utilizaba en la construcción, con el objetivo de modernizar el instrumento de registro, aprovechando las posibilidades que brinda la tecnología digital. Hasta marzo de 2013 convivieron los dos sistemas, caducando finalmente todas las libretas en esa fecha. No hemos encontrado datos de la cantidad de credenciales generadas a partir del PNCT (las credenciales también pueden y deben ser solicitadas por los empleadores al IERIC al contratar a un trabajador que no estuviera registrado previamente en la industria de la construcción). Sin embargo, el IERIC publica desde 2013 la cantidad de credenciales expedidas. De estos datos se desprende que en 2013 se expidieron 227 394 credenciales, en 2014, 208 739 y en 2015, 228 178. Estos números contrastan con los datos publicados correspondientes a la emisión de LAPs en 2006, 2007 y 2008: 288 913, 309 980, 253 787, respectivamente, reflejando indudablemente la retracción del empleo en el sector en los últimos años. La tarjeta posee un chip en el que se almacenan los datos de la historia laboral y de la calificación del trabajador, transformándose por lo tanto en un instrumento para acreditar su experiencia laboral y las competencias desarrolladas tanto en el puesto como a través de la formación profesional, lo cual repercute luego en su categoría y, por lo tanto, en los niveles salariales.

En esta misma línea, un tercer tipo de acciones contempladas dentro del PNCT tiene que ver con la certificación de competencias laborales. Esto está a cargo del IERIC y

responde a las características del sector de la construcción, donde muchos trabajadores aprenden a desempeñarse en la actividad en el mismo puesto de trabajo, desarrollando las capacidades necesarias para el trabajo informalmente, como ayudantes de trabajadores más experimentados. En tal sentido, *“(l)a certificación de competencias laborales es el reconocimiento público, formal y temporal de la capacidad laboral demostrada por un trabajador. Este reconocimiento se efectúa mediante un mecanismo eficaz y transparente de evaluación de las competencias laborales en relación con una norma, sin estar sujeto, forzosamente, a la culminación de un proceso educativo. Examinar las competencias es un proceso mediante el cual se emite un juicio sobre la actuación profesional que una persona pone de manifiesto en el desarrollo de sus actividades laborales”* (Fundación UOCRA, 2011: 14). El IERIC ha desarrollado para esto tanto normas como metodologías de evaluación y certificación, capacitando también a los evaluadores. La evaluación puede realizarse en el mismo lugar de trabajo, o también en un Centro Evaluador especialmente dedicado a esta función. La Memoria de Ejecución 2005-2011 del PNCT menciona que en el marco del plan 41 491 trabajadores y trabajadoras alcanzaron su certificación en 895 empresas del sector de la construcción.

Por último, el PNCT incluye también una línea de acción que busca articular la formación profesional con la educación de jóvenes y adultos (EDJA), impulsando especialmente la finalización de los distintos niveles de educación formal que plantea el sistema educativo nacional (educación primaria y secundaria). Así, por un lado, el Plan incluye espacios de alfabetización de adultos que no hayan concurrido a la educación formal, o bien hayan perdido con el tiempo competencias de lectura y escritura (analfabetismo funcional). Se busca articular estos espacios, en un segundo momento, con ofertas educativas para adultos, de manera que los trabajadores puedan terminar el nivel primario. Más interesante desde nuestro punto de vista, centrado en los jóvenes, es el Programa de Formación Profesional con Terminalidad Secundaria, que plantea una propuesta alternativa de finalización de la escuela secundaria, articulando la educación formal con el aprendizaje de oficios de la familia de la construcción. Esto supone el trabajo coordinado con los organismos de EDJA de cada jurisdicción educativa.

Tabla 2: Líneas que articulan FP con EDJA (2005-2011)

Tipo de oferta	Extensión geográfica	Personas formadas
Alfabetización de adultos	29 sedes	2158
Terminalidad Primaria	6 localidades	233
Terminalidad Secundaria	13 localidades	1807

Fuente: Elaboración propia a partir de Fundación UOCRA, 2011

Sobre la base de la descripción realizada podemos entonces concluir este apartado examinando cómo el PNCT encarna los lineamientos y las tendencias que caracterizan al paradigma de protección social, según se ha discutido en el capítulo de Claudia Jacinto en esta publicación. Por un lado, nos encontramos con un programa que busca operar sobre situaciones de vulneración de derechos en tres aspectos centrales: derechos a la educación, a la formación y al empleo de calidad. En tal sentido, el PNCT plantea una ampliación y mejoramiento de la oferta de formación profesional y su articulación (en algunos casos) con acciones de terminalidad de la escuela primaria y secundaria, vinculando estas acciones educativas a la protección de los derechos laborales y de la salud de los trabajadores. Además, busca alcanzar con ofertas específicas a grupos poblacionales particularmente excluidos del goce de algunos de estos derechos: desocupados, discapacitados, pueblos originarios.

En segundo lugar, es un programa con fuerte presencia del Estado, tanto en las negociaciones que llevaron a su formulación, como en el financiamiento y en la participación de organismos estatales en la realización de acciones y en la coordinación entre actores. Esta intervención estatal es intersectorial: como hemos visto, en los acuerdos que enmarcan en PNCT participan tanto el MTEySS como el MPFIPS, que deben articularse al efecto. Asimismo, en la implementación de los Planes de Mejora de los CFP participa el INET, dependiente del Ministerio de Educación. Finalmente, una de las líneas de formación plantea vinculaciones con el Ministerio de Desarrollo Social, ya que está orientada a los trabajadores de cooperativas del programa Ingreso Social con Trabajo, dependientes de dicho Ministerio. Por otra parte, la implementación del programa en cada jurisdicción aparece mediada por los Ministerios de Educación provinciales, de quienes dependen los CFPs que conforman la Red de Instituciones de Formación Profesional y, en el caso de los programas de terminalidad educativa, las reparticiones de EDJA. A nivel local el programa plantea vinculaciones con las áreas de Obras Públicas municipales, en tanto involucra la capacitación a cooperativas de trabajo encargadas de este tipo de tareas.

En tercer lugar, un componente importante del PNCT es el fortalecimiento de las instituciones públicas de FP, a través de la creación de la Red. Esto supone una ruptura con el modelo de los '90, donde la configuración de la oferta de formación laboral estuvo atravesada por una lógica de mercado, vía la contratación de cursos a distintos tipos de instituciones (públicas, privadas y ONGs), a través de licitaciones periódicas. Este esquema de gestión ha sido ampliamente criticado, por los efectos de fragmentación de la oferta de capacitación que tuvo, como así también por problemas de pertinencia y calidad de los cursos (Jacinto, 2010; Riquelme y Herger, 2007; Herger, 2008).

Finalmente, es un programa en el que tienen protagonismo distintos actores de la sociedad civil: en primer lugar, el sindicato y la cámara empresaria de la actividad, que

cumplen un rol fundamental, junto con el Estado Nacional, en el impulso y diseño del PNCT. En este caso, se trata de actores tradicionales del diálogo tripartito que regula las relaciones laborales. No obstante, la implementación del plan a nivel local requiere la participación de otro tipo de organizaciones de la sociedad civil. En efecto, la línea de formación profesional orientada a poblaciones específicas supone la articulación con organizaciones capaces de captar y formular estas demandas: organizaciones de trabajadores desocupados, cooperativas de vivienda, cooperativas ligadas al Programa Argentina Trabaja, etc.. Una parte importante del PNCT, entonces, tiene que ver con la articulación entre estos actores diversos. De ahí la importancia de examinar las tramas que, a nivel local, median la implementación de esta política. A esto nos dedicaremos, para el caso de Avellaneda, en el próximo apartado.

La implementación del PNCT en el Municipio de Avellaneda: el análisis de las tramas locales

En Avellaneda, la implementación del PNCT aparece mediada por dos instituciones de fundamental importancia: el Centro de Formación Profesional (CFP) N° 401 y la seccional local de la UOCRA. No obstante, el programa ha propiciado la generación de numerosas vinculaciones no sólo entre ellas, sino también con otros actores estatales y de la sociedad civil, de nivel nacional, provincial y local. En el siguiente subapartado analizamos dichas relaciones, indagando los recursos que ofrecen para acompañar la transición educación-trabajo en el sector de la construcción. Completamos este punto con un segundo subapartado, en el cual examinamos los límites y tensiones encontrados en esta trama local.

La trama en torno a la relación entre el CFP N° 401 y la seccional local de la UOCRA: la articulación entre formación profesional e intermediación laboral.

En el Municipio de Avellaneda, la implementación del PNCT ha dado lugar a la generación de estrechos vínculos entre un Centro de Formación Profesional y la Seccional local de la UOCRA, que articulan y complementan entre sí tareas de formación e intermediación laboral, en este último caso a través de la Bolsa de Trabajo del sindicato. En efecto, el CFP N° 401 fue seleccionado para integrar la Red de Instituciones de Formación Profesional impulsada por el PNCT desde los comienzos del programa. Esto sistematizó y profundizó las relaciones que el CFP tenía con el sindicato a nivel local. En palabras de su director:

Director: “Desde el 2003 empezamos a formalizar [la vinculación]. Lo habíamos hecho antes. Antes teníamos capacitados, pero no estaban formalizados. Desde el año 2003 en adelante, sí. Sí, se normalizó y empezamos a trabajar.”

Entrevistadora: “¿Y ustedes antes eran igual un Centro de Formación en construcción?”

Director: “No, estaba abierto.... había distintos cursos.”

En la actualidad, el CFP también tiene una oferta variada, y a los cursos de la familia de la Construcción (albañilería, pintura, electricidad, soldadura, gas) se agregan cursos de Administración, Informática y Automotores. No obstante, ha diversificado la oferta asociada a la construcción y aparece en la región como un referente en esta última actividad.

Al ser seleccionado como Centro implementador del PNCT en la zona sur del Gran Buenos Aires, el CFP 401 contaba ya con una trayectoria en Avellaneda, ya que había sido fundado en 1979. Hoy su zona de influencia abarca toda la región sur; no hay otros Centros de la Red hasta Berisso o Ensenada.

El PNCT generó la vinculación del Centro con diversos organismos e instituciones a nivel nacional. En primer lugar, con la Fundación UOCRA (FU), que impulsó la revisión de su oferta y de sus procesos organizativos, asesorando y capacitando para elaborar un Plan de Mejora Institucional. Como hemos visto, este asesoramiento fue amplio, ya que llevó a la adopción de nuevas perspectivas de abordaje de los contenidos y metodologías de trabajo (por ejemplo, formación basada en competencias) –aunque siempre en diálogo con las normativas más generales establecidas por la Dirección de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires– y a la capacitación de los instructores para llevarlas adelante. A partir de su vinculación con la FU, el CFP 401 también genera información sobre sus egresados, la cual es incorporada a las bases de datos que construye la Fundación. Finalmente, la FU aparece intermediando la participación del Centro en determinadas políticas públicas y redes de vinculaciones, que discutiremos más adelante.

En segundo lugar, a través del PNCT el Centro se conectó con el INET obteniendo, a través del Plan de Mejora, acceso a financiamiento para equipamiento y a capacitación para los instructores. En la actualidad, el CFP 401 es tomado por el INET como un actor líder para impulsar cambios y actualizaciones en la formación profesional en la región. Así, por ejemplo, ante la incorporación de nuevas regulaciones y sistemas de seguridad para los gasistas –como reacción ante la explosión por escape de gas ocurrida en Rosario en 2013–, el INET capacitó a dos instructores del CFP 401 para que luego fueran formadores de otros instructores en la zona sur del Conurbano.

“Se ha hecho un replanteo, hay que cambiar todo el sistema... todo lo que tiene que ver con las reglamentaciones y todo lo demás. Entonces... se hace así... dos instructores nuestros de gas los capacitan el INET con las nuevas metodologías y después esos dos acá... van a ser los que multipliquen en la zona a los otros instructores.” (Director CFP 401)

En tercer lugar, el CFP 401 mantiene vínculos directos con el MTEySS, al participar de la Red de Centros de Formación Profesional organizada por este organismo. Esto implica, por un lado, que el Ministerio capta y vincula a potenciales estudiantes interesados en la oferta de formación del CFP. Por otra parte, el MTEySS también brinda recursos para mejoras edilicias, para infraestructura y para capacitación de los instructores. A su vez, por pertenecer a esta Red, el CFP incorpora a su oferta cursos ligados a diversas líneas de política de empleo del Ministerio. Finalmente, el Ministerio realiza cierta función de intermediación laboral, al trasladar al CFP demandas de trabajo específicas, ligadas a determinada especialidad y ubicación geográfica.

Hasta aquí hemos examinado vinculaciones a nivel nacional, directamente ligadas al PNCT. Este programa también propició nuevas vinculaciones del CFP a nivel provincial, a través de la implementación del programa de Formación Profesional con Certificación de Estudios Secundarios. El CFP 401 depende a nivel provincial de la Dirección de Educación Técnico Profesional. La concreción en el CFP de esta iniciativa, que brinda una oferta alternativa de finalización de la educación secundaria, articulada a la formación profesional, implicó para el Centro relacionarse con la Dirección Provincial de Educación de Adultos.

En lo que respecta al nivel local, la implementación del PNCT se asienta en una relación estrecha entre el CFP 401 y la seccional Avellaneda-Lanús de la UOCRA. Esta vinculación, formalizada en un convenio entre UOCRA y la Dirección General de Cultura y Educación, tiene implicancias claras en la vida cotidiana de ambas instituciones: el CFP 401 es percibido a nivel local como “el Centro de Formación Profesional de la UOCRA” y los representantes gremiales se refieren a él como “nuestra escuela”. El Secretario General de la seccional local tiene una oficina y sala de reunión en una de las sedes del Centro. Asimismo, la UOCRA colabora con gastos cotidianos del CFP (alquileres, teléfonos, insumos).

Una consecuencia importante de esta vinculación es la articulación entre la oferta de formación profesional que brinda el CFP N° 401 y la acción de intermediación laboral que realiza la seccional local de la UOCRA, a través de su Bolsa de Trabajo. Así, el director del CFP mencionaba en la entrevista que los egresados del Centro quedan “dentro de la Bolsa de Trabajo” de la UOCRA. Por su parte, las autoridades locales del gremio plantearon que ellos impulsan activamente la formación profesional de los trabajadores del sector, propiciando que los trabajadores que se acercan en busca de trabajo puedan formarse para poder acceder a empleos más calificados y para asegurar

una continuidad en el empleo, frente al carácter temporal de los puestos de trabajo en el sector⁴.

“Porque te explico, por ejemplo... siempre decimos esto nosotros. Una obra por ahí empieza... con el oficial armador, el que arma el hierro. Termina ese trabajo y después entra el otro oficial, que es el carpintero, que hace la carpintería. Después termina con el albañil y, después con el pintor. Y ahí finaliza la obra... Entonces nosotros tratamos que ese armador que inicia la obra... también sepa carpintería y también sepa albañilería, también sepa algo de pintura, así tiene mayor constancia en la obra. Si la obra dura un año y medio, puede estar el operario un año y medio porque sabe de oficio. Lo mismo pasa en el montaje industrial, donde nosotros capacitamos un oficial montador que se especifique también en la parte técnica, en la parte mecánica, en la parte instrumento, para que tenga mayor conocimiento. Y esa calificación la está dando la escuela por un lado, y también la dan las empresas.” (Secretario Adjunto de la UOCRA local, a cargo de la Bolsa de Trabajo)

La Bolsa de Trabajo de la UOCRA realiza una importante acción de intermediación laboral en la zona, que resulta fundamental como vía de acceso al empleo registrado y con protección social. A través de sus vinculaciones con empresas que trabajan en Avellaneda y Lanús, el sindicato recibe demandas concretas para cubrir puestos de trabajo de distintas especialidades. Ahí son derivados los distintos afiliados inscriptos en la Bolsa de Trabajo, teniendo en cuenta su nivel de calificación. Por otra parte, la vinculación del sindicato con las empresas no se limita a la intermediación, sino que tiene que ver con la función más específica de la organización sindical, que es velar por los derechos de los trabajadores. En tal sentido, advertimos en los representantes gremiales locales una preocupación explícita por combatir los dos aspectos críticos de las condiciones laborales en el sector de la construcción ya señalados al presentar el PNCT: los altos riesgos que implica el trabajo en la actividad (ligados, por ejemplo, al trabajo en altura o en profundidad y al desgaste físico que generan muchas de las tareas) y el alto nivel de informalidad (altas tasas de trabajo no registrado). De ahí que la seguridad y el registro de los trabajadores sean dos aspectos centrales abordados en la relación con las empresas. En consecuencia, los empleos conseguidos a través de la Bolsa de Trabajo son empleos registrados y con las garantías que plantea el convenio colectivo en materia de seguridad laboral.

“Nosotros entramos como organización sindical porque estamos facultados ante la ley de ver esa obra, verificar la obra, verificar que la gente tenga su recibo, que estén en blanco, que tengan su ART, que tengan su obra social... y también... que tengan las condiciones. Donde nosotros por ahí podemos parar... si le falta un papel, firmar... podemos esperar que la empresa haga el trámite ahí... Pero lo que nos podemos esperar es donde existe riesgo de vida. Hay 3, 4 muchachos trabajando en altura y no tienen un cinturón, no, que se bajen. Ahora sí, hasta que no le pongan el cinturón, no sube. Porque hay riesgo de vida. Yo puedo esperar que me firme el papel o el alta temprano mañana, dale, lo esperamos el papel. Pero no puedo esperar a mañana que le compren un cinturón...” (Secretario Adjunto de la UOCRA Avellaneda-Lanús)

⁴ Esta apreciación aparece corroborada en las primeras entrevistas que hemos hecho con trabajadores jóvenes del sector en Avellaneda. En efecto, la mayoría de nuestros entrevistados mencionan haber realizado cursos de especialización en el CFP N° 401 a partir de su aproximación a la seccional local de la UOCRA y de la insistencia de los representantes gremiales sobre la importancia de la capacitación.

En tal sentido, los representantes gremiales entrevistados distinguen distintos circuitos en el mercado laboral del sector de la construcción local, variando sus relaciones con las empresas que los componen. Un circuito *privilegiado* lo constituyen las empresas que integran el Polo Petroquímico local, grandes empresas internacionales donde los trabajadores de la construcción están a cargo de tareas de limpieza, mantenimiento, reparación y montaje de las instalaciones. Un segundo circuito está ligado a la Obra Pública local, en lo que respecta a construcción de infraestructura de mayor complejidad. Estas obras, que requieren calificaciones y herramental complejo, son asumidas por grandes empresas constructoras. Por el contrario, hay otro circuito ligado a la Obra pública local –construcciones y reparaciones de instituciones públicas, planes de vivienda financiados por el Estado– a cargo de pequeñas y medianas empresas constructoras, que a su vez trabajan con relaciones de subcontratación. Este último tipo de empresa también está a cargo de la construcción de edificios y viviendas particulares. Finalmente, hay circuitos con un alto grado de informalidad, ligados a cooperativas impulsadas por las políticas públicas y al autoempleo en el sector.

La UOCRA local tiene una vinculación institucionalizada con las empresas petroleras del Polo Petroquímico, la más importante de las cuales –por el nivel de actividad y las instalaciones que tiene en Avellaneda– es Shell. Esto hace que estas empresas vehiculicen sus búsquedas laborales a través de la Bolsa de Trabajo del sindicato. Asimismo, requieren que sus contratistas respeten también esta práctica de colaboración mutua con la organización sindical. Este tipo de relación no sólo asegura a los trabajadores el acceso a un empleo regulado, sino que permite ampliar su formación y, sobre todo, ajustarla a las necesidades específicas del mercado. En efecto, el sindicato ha implementado, en conjunto con las empresas, cursos específicos de formación.

“Y cuando a nosotros nos sale el requerimiento, ‘necesitamos tal especialidad’, tenemos el listado, llamamos a los trabajadores. Si están desocupados, agarran el trabajo... y ahí es donde se les hace una prueba, si es con la parte de ingeniería de la obra, si tiene conocimiento, obviamente llena un formulario, pasa una prueba verbal, ¿sí?, que el tipo tiene que contestar unas preguntas y bueno, si pasa la prueba, ya tiene el trabajo. Y si le falta, obviamente después se le da ese curso de capacitación, ¿no? (...) Se da acá en la escuela [se refiere al CFP 401], en el taller que tenemos en Dock Sud [segunda sede del CFP 401]... y también en esos talleres que armamos nosotros con las empresas mismas. Que a veces, por ejemplo, te hago un ejemplo... en Shell necesitamos, habíamos necesitado una especialidad que no teníamos... y entonces se empezó a preparar la gente y Shell mismo ha puesto a los profesores, ¿sí? y nosotros pusimos los técnicos y los trabajadores para perfeccionarse... en la especialidad que requería en ese momento la destilería, como ser instrumentista... que hay muy poca mano de obra en el país de instrumentista.” (Secretario Adjunto de la UOCRA Avellaneda-Lanús).

Este modo de vinculación con las empresas –regulado por el convenio de trabajo del sector– también se da en el caso de grandes empresas constructoras ligadas a la Obra Pública local y otras empresas constructoras pequeñas y medianas. No obstante, a pesar de que el convenio colectivo establece que el 75 % de los trabajadores de una

obra deben ser contratados a través de la bolsa de trabajo del sindicato, los representantes gremiales sostienen que ciertas empresas pequeñas y medianas, a menudo ligadas a la Obra Pública local, intentan evitar estas regulaciones, como así también las ligadas a los requerimientos de registro del personal y a las condiciones de seguridad. Por otra parte, el Municipio utiliza para algunas de sus obras –particularmente para todo lo que es mantenimiento y embellecimiento urbano– a cooperativas de trabajo ligadas a la línea *Ingreso social con trabajo* del Programa Argentina Trabaja, del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Los representantes gremiales locales son muy críticos con esta situación, que consideran que atenta contra las condiciones de trabajo en el sector. De esta manera, se advierte una relación tensionada con los organismos del gobierno municipal a cargo de la Obra Pública.

“[Si una empresa necesita gente] Pasa por la bolsa de trabajo de la UOCRA... y la bolsa de trabajo se lo provee, porque estatutariamente y convencionalmente está... En el convenio está, que la empresa me tiene que tomar el 75 % del personal... Si yo no lo doy el 75 %... - artículo 9 convenio... si yo no le doy el 75 %, la empresa puede ir por otro lado. Eso está dentro del convenio. Eso marca y establece el convenio de la construcción. O sea, no tiene escapatoria. Están muy bien cerrados los circuitos.

Entrevistadora: ¿Y desde el municipio por ejemplo, también trabaja con la bolsa de trabajo de ustedes o... no, va por otro lado?

Secretario General UOCRA: No, el municipio lo que hace muchas veces... continuamente macanas, porque manda a trabajar gente que tiene subsidio, entonces le dan la posibilidad a los empresarios... de trabajar en negro. No lo digo yo. Lo dicen las denuncias gremiales. Y lo dice lo que tengo filmado, y lo dice... las inspecciones que tengo, no es una cuestión... de que yo lo diga porque me caen bien o no me caen bien. Esto es así... o sea... a ver... Yo te doy un subsidio de desempleo a vos... pero te mando a una empresa que contraté yo, seguramente te va a tomar el empresario, pero te va a tomar en negro. Ahora si saben o no saben, no sé, es un problema del municipio. Yo ya se lo advertí varias veces” (Secretario General de la UOCRA Avellaneda-Lanús).

En resumen, la estrecha vinculación entre el CFP 401 y la seccional Avellaneda-Lanús de la UOCRA permite articular formación profesional e intermediación laboral a nivel local. Esto no sólo beneficia a los trabajadores jóvenes, sino a todos los trabajadores de la construcción que tienen cierta relación con el sindicato a nivel local. Al momento de realizar nuestro trabajo de campo, en la segunda mitad del 2015, había unos 470 trabajadores inscriptos en la Bolsa de Trabajo, que representaban un poco más del 10 % de los trabajadores de la construcción a nivel local (estimados en 4.500).

El CFP N° 401, por su parte, no hace intermediación laboral en lo que respecta al sector de la construcción, sino que delega esta tarea en el sindicato. No obstante, el CFP también da cuenta de vínculos directos con algunas empresas, particularmente del sector servicios, a partir de los cuales puede potenciar su labor educativa. Así, por

ejemplo, se menciona a la empresa Exolgam, que gestiona el puerto de Dock Sud y al holding International Trade Logistics (ITL) del que esta empresa forma parte:

“... el Gerente de Relaciones Humanas, que contrata la gente... viene a dar unas charlas. Tratamos de hacer las cosas bien... cuando yo le decía la parte de cultura del trabajo, pero que sea real, no que sea... (...) Entonces juntamos y hacemos reuniones con esta gente, que esta gente viene... y por ejemplo dan unas charlas de cómo presentarse en un empleo; cómo se hace un currículum. Les explican qué tomo en cuenta yo... cuando vos te presentás, que yo voy a tomar... en qué me fijo cuando tengo que hacer un currículum. Es una historia así. (...) Ellos saben cómo trabajamos... y también colaboran mucho... o sea... ayudan con equipamiento. (...) O sea... ven que hay que modificar... necesitamos comprar máquinas, pum... vienen y ponen máquinas nuevas. O sea, necesitamos tal cosa... y nos proveen.”

En ocasiones estas vinculaciones sirven también para generar posibilidades de acceso al empleo para los graduados del CFP, pero no tanto en el sector de la construcción, sino en los cursos ligados a Administración e Informática. Así, por ejemplo se menciona que con los supermercados de la zona hay un *acuerdo implícito* por el cual suelen incorporar a los egresados del CFP, dado que valoran la formación que reciben en el Centro. No obstante, el Centro no realiza tareas de intermediación laboral más que a través de su participación en la Red del MTEySS y su vinculación con la Bolsa de Trabajo de la UOCRA. Cuando reciben pedidos directos de las empresas, favorecen el contacto informando a sus egresados, pero no gestionan ni acompañan directamente la vinculación.

“Y después, por ejemplo empresas que... el año pasado en diciembre nos llamaron de una empresa para que le mandemos electricistas. Porque una empresa estaba haciendo un edificio, necesitaba hacer toda la parte eléctrica del edificio. Nosotros no damos datos de alumnos. Nosotros lo que hacemos es pedir con qué persona se tienen que contactar, llamar a los alumnos... O sea, los únicos que tienen datos reales de los alumnos es el Ministerio de Trabajo. Y si la empresa es en Avellaneda, le tenemos que decir no. Diríjase al sindicato y el sindicato... Nosotros al sindicato les damos los datos.” (Regente del CFP N° 401)

La trama en torno al CFP N° 401 se completa con tres tipos de vinculaciones locales, ligadas a distintas líneas de políticas. En primer lugar, las autoridades del Centro participan de la Mesa Distrital del Consejo Provincial de Educación y Trabajo (COPRET). Esta Mesa, coordinada por la Inspectora Regional y por el Director de Educación del Municipio, reúne a los inspectores de educación técnica y formación profesional, a los directores de los CFPs, de las escuelas secundarias técnicas y de los Centros de Formación Laboral (oferta correspondiente a Educación Especial) de Avellaneda, a funcionarios de la Oficina de Empleo Local. La idea es propiciar las vinculaciones con actores del sector productivo, pero éstas aún aparecen limitadas. Si bien esta es una política que tiene ya algunos años en la Provincia (desde fines de 2009), no ha tenido gran continuidad y profundidad en Avellaneda. En 2015, año en que empezamos nuestro trabajo de campo, recién se estaba relanzando el espacio, atendiendo problemas

puntuales, básicamente de articulación entre estas instituciones entre sí y con las políticas del MTEySS.

En segundo lugar, más allá de este espacio general de articulación, el Centro mantiene vinculaciones con la Oficina de Empleo Municipal, que gestiona localmente distintos programas de empleo y, particularmente, el Plan Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. Este programa, compuesto por distintas líneas de intervención, incluye la formación profesional como una de sus intervenciones. Los jóvenes que acceden a cursos de formación profesional en el marco del programa reciben una beca mientras desarrollan el curso. El CFP N° 401 destina algunas vacantes de sus cursos a estos jóvenes. Sin embargo, en general recibe un número limitado de jóvenes del PJMyMT, en tanto se advierten problemas de coordinación y, sostiene el director, *“el problema es que acá se acaban enseguida las vacantes”*.

Finalmente, el PNCT favorece la vinculación con organizaciones sociales e instituciones locales a fin de organizar una oferta específica de formación profesional que sale de las instalaciones del Centro y se traslada a distintas partes del territorio de Avellaneda. En tal sentido, el CFP recibe demandas de estas organizaciones, las evalúa, decide sobre su viabilidad y selecciona proyectos para elevar, mediante la FU, al MTEySS, que define su financiamiento. Cada año, el CFP realiza algunos de estos proyectos, brindando cursos específicos, donde los jóvenes asistentes reciben además ropa de trabajo y elementos de protección reglamentarios (botines, casco, antiparras, guantes) y, al finalizar el curso, la tarjeta *Soy constructor* que los habilita para trabajar en el sector en forma registrada. En nuestro proyecto, examinamos con mayor profundidad uno de estos proyectos, advirtiendo algunos límites en su implementación. Por un lado, el contenido de los cursos resulta más restringido que el de aquellos que se dictan en el CFP, dado que la duración es menor.

“Lo que pasa que nosotros con la capacitación... que eso dura dos meses nada más. De lunes a viernes, cuatro horas por día... dura dos meses. Yo siempre digo lo mismo, yo tengo un pacto hecho con Dios... Dios no dicta cursos y yo no hago milagros. Dos meses... milagros no puedo hacer. Puedo enseñarle a caminar la obra, lo que se dice, nada más. Lo puede ayudar... No puedo dar en dos meses lo que dura un año.” (Director CFP N° 401)

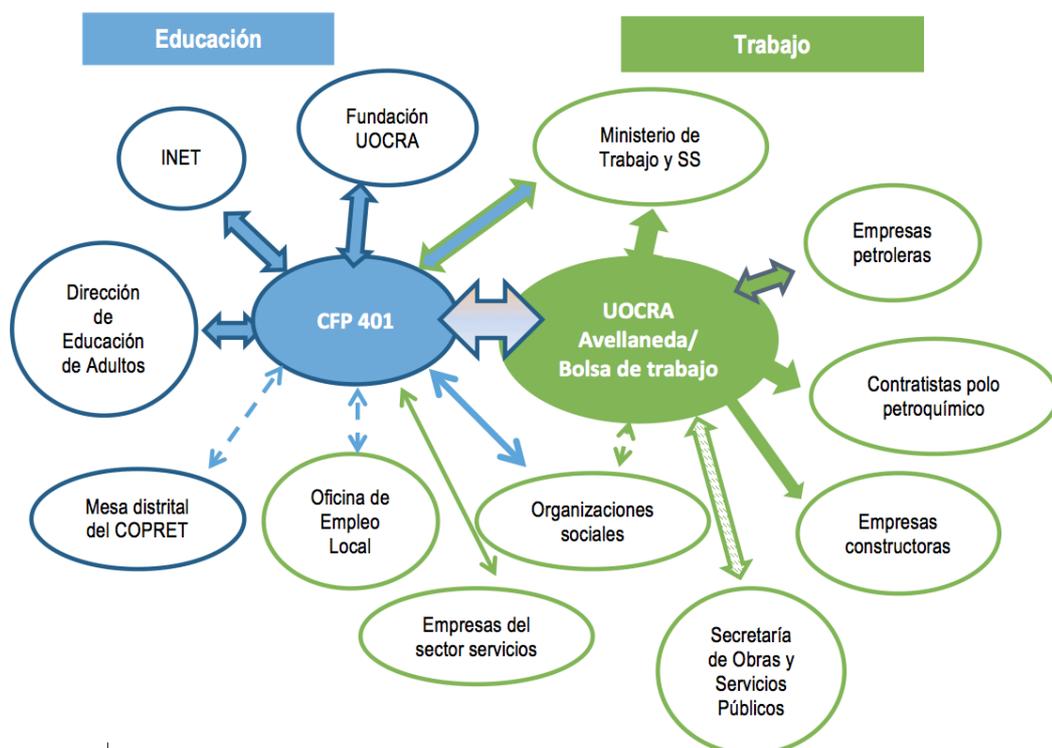
En segundo lugar, se advierten barreras simbólicas para el acceso de los jóvenes a estos cursos. Muchos de estos jóvenes están ya trabajando informalmente en el sector de la construcción. En tal sentido, una formación en albañilería –que es lo que ofrecen estos cursos– no es valorada por ellos, que creen que pueden aprender a trabajar *en la tarea* y que no necesitan este tipo de formación. Por otra parte, a aquellos que empiezan, les resulta difícil ajustarse a los requerimientos de regularidad en la cursada que demandan los cursos. Es así que se advierte problemas de convocatoria y, luego, de continuidad. En el caso examinado, habían empezado el curso unos 25 jóvenes, lo siguieron con

continuidad unos 10 y posteriormente se insertaron en empleos del sector unos 5 jóvenes.

Finalmente, si bien la seccional de la UOCRA cumple un papel importante en facilitar estos vínculos con las organizaciones sociales locales –vínculos que tienen un alto componente político y a menudo están mediados también por el gobierno local o provincial–, no se realiza un trabajo específico para vincular a los jóvenes que realizan esta formación con la Bolsa de Trabajo del sindicato. De esta manera, en estos casos, la formación profesional resulta poco vinculada con la intermediación laboral. Esto limita mucho la efectividad del dispositivo, en una población donde el tipo de capital social de los jóvenes lleva a reproducir inserciones precarias e informales en el sector de la construcción.

La figura que presentamos a continuación muestra en forma gráfica la trama de relaciones que hemos discutido en esta apartado. El grueso de las líneas remite a la profundidad de la relación examinada. Así, por ejemplo, las líneas punteadas denotan una vinculación débil, poco desarrollada. También hemos representado con otra textura de línea la vinculación tensionada aunque estrecha entre la UOCRA local y Obras Públicas del Municipio.

Gráfico I: Trama institucional en torno al CFP N° 401 y la seccional local de la UOCRA



Tensiones en las tramas locales e incidencia en la inserción laboral de los jóvenes

En este apartado intentaremos sintetizar los límites y tensiones que identificamos en la trama local analizada. En primer lugar, advertimos limitaciones que tienen que ver con la configuración del mercado de trabajo en el sector de la construcción. Como indicamos en la introducción, el empleo en la construcción presenta altos niveles de informalidad, persistentes aún en el contexto de las mejoras en los niveles de registración logradas entre 2003 y 2012 (Sosa, 2015: 13). En tal sentido, el vínculo entre el CFP N° 401 y la Bolsa de Trabajo de la UOCRA Avellaneda, que permite articular formación profesional e intermediación laboral, favorece la inserción en el empleo registrado y protegido. No obstante, el peso de este tipo de oferta laboral dentro de la oferta total de puestos en el sector de actividad es restringido. Esto se observa al considerar la cantidad de trabajadores que accede a la Bolsa de Trabajo: como señalamos, al momento de realizar nuestro trabajo de campo, sólo un poco más del 10 % de los trabajadores de la construcción a nivel local (según la estimación del sindicato) estaban anotados en este servicio. En tal sentido, la vinculación con la UOCRA permite a los trabajadores acceder a circuitos en cierta medida *privilegiados* dentro del sector de la construcción, pero no opera sobre las desigualdades que existen en la inserción profesional dentro de la actividad⁵.

En segundo lugar, estas mismas desigualdades operan en relación a la oferta de formación. Como hemos discutido en el apartado anterior, se advierten diferencias en la profundidad de la capacitación brindada entre los cursos regulares del CFP y aquellos orientados a favorecer el acceso a la formación de grupos que presentan diverso tipo de vulnerabilidades. En tal sentido, la formación no sólo no contribuye a suavizar inequidades, sino que opera reforzándolas.

Las limitaciones de este tipo de oferta de formación, específicamente desarrollada por el PNCT, se agravan por la debilidad de las tramas institucionales que las sostienen. Como hemos visto en el ejemplo del proyecto analizado en nuestra investigación (aunque tenemos indicios de que no se trata de un ejemplo aislado), la intervención de la UOCRA y de la Fundación UOCRA en este caso se orienta sobre todo a facilitar la concreción de la oferta formativa. Los vínculos tendientes a articular formación profesional e intermediación laboral son débiles y esto tiene incidencia directa en las oportunidades que abre el programa para la inserción en empleos de calidad de jóvenes de sectores de mayor pobreza y vulnerabilidad, las cuales resultan escasas. Esta debilidad en las vinculaciones tampoco brinda herramientas a las organizaciones e instituciones que trabajan en territorios segregados para lograr mejoras en un aspecto que

5 Esto no implica ignorar la actividad persistente que el sindicato, tanto a nivel nacional como a nivel local, realiza para mejorar las condiciones de trabajo en el sector, tanto en lo que respecta a los riesgos y salud de los trabajadores, como en lo que hace al registro laboral, como ya hemos mencionado en este artículo. No obstante, las estadísticas muestran que aún queda mucho por lograr en este sentido.

siempre resulta problemático en sus intervenciones en favor de la inclusión social de los jóvenes: la inserción en el empleo (Freytes Frey, 2015). Otro punto a resaltar en el mismo sentido es el carácter limitado de las relaciones que tanto estas organizaciones territoriales como el CFP teje con las empresas: si bien se advierte una colaboración activa de distintos tipos de empresas del sector (y fuera de él) para mejorar las ofertas formativas (con equipamiento, materiales para prácticas, colaboración en la actualización de contenidos), estas vinculaciones no intervienen en la generación de puentes entre dichas ofertas y el empleo protegido en el sector. Como hemos visto, cuando estos puentes existen, es a partir de la mediación de la organización sindical.

Finalmente, una última limitación que queremos señalar tiene que ver con el perfil de los jóvenes que acceden a las distintas ofertas formativas y acciones de intermediación laboral. Como hemos discutido, un factor que genera diferencias en estas oportunidades de acceso es la vinculación con la seccional local del sindicato, que realiza una acción explícita de apoyo a la capacitación y de intermediación con las empresas que brindan mejores puestos de trabajo (en términos de salario, protección laboral, registración, etc.). Ahora bien, las primeras entrevistas realizadas con trabajadores nos dan indicios de que la vía de acceso al sindicato tiene que ver con tener familiares o conocidos ya relacionados con esta institución. Advertimos entonces cierta dinámica de reproducción social, fundada en la posesión de capital social. En el cuadro 2 sintetizamos la discusión desarrollada en este apartado.

Reflexiones finales

En este artículo hemos examinado una trama compleja de vinculaciones que a nivel local se construye a partir del PNCT, programa nacional impulsado por el Estado en articulación con la UOCRA y la Cámara de la Construcción, tendiente a profundizar la formación profesional de los trabajadores de la construcción y a favorecer su acceso al trabajo regulado y protegido en el sector. Por un lado, el programa favorece la vinculación de un Centro de Formación Profesional local con distintos organismos e instituciones a nivel nacional (MTEySS, INET, Fundación UOCRA). Este tipo de vinculaciones ha enriquecido las capacidades educativas del Centro, al permitir la actualización de los contenidos y las metodologías de trabajo en las ofertas formativas, su articulación con las demandas del mercado de trabajo, y la mejora y puesta al día de su equipamiento. Por otra parte, la vinculación con el MTEySS y con la Fundación UOCRA ha ampliado la oferta de cursos en el CFP, articulándolo con otras políticas públicas. Finalmente, se ha vinculado a los alumnos con las redes de intermediación laboral establecidas por el Ministerio de Trabajo.

A nivel local, el centro de la trama se estructura en torno a la relación entre el CFP N° 401 y la seccional local de la UOCRA. Esta permite articular la formación profesional ofertada por el primero con las tareas de intermediación laboral que realiza la Bolsa de Trabajo de la UOCRA. En este último caso, son fundamentales los vínculos que la seccional local ha tejido con empresas que trabajan en la zona, particularmente las ligadas al Polo Petroquímico, pero también grandes empresas constructoras. Inversamente, aparecen relaciones de tensión con algunas empresas constructoras pequeñas y medianas y con el área de Obras Públicas del gobierno municipal, en torno a la precarización de las condiciones de trabajo que, desde la mirada del sindicato, ellos propician.

Por otra parte, el PNCT estimula otros vínculos que también se juegan a nivel local: con políticas de empleo gestionadas por la Oficina de Empleo local; con organizaciones de la sociedad de la sociedad civil. Estos vínculos, a diferencia del anterior, parecen limitados en Avellaneda.

Analizando las consecuencias de esta configuración de las tramas institucionales sobre la inserción profesional de los jóvenes trabajadores, advertimos que la vinculación entre el CFP N° 401 y la seccional local de la UOCRA –y muy particularmente su Bolsa de Trabajo– ha mejorado las posibilidades de acceso de los trabajadores a la formación profesional y a puestos de calidad dentro del sector de la construcción (esto es, relativamente bien remunerados, registrados, con protección social e inclusive, en muchos casos, con cierta estabilidad o continuidad en el empleo). La UOCRA promueve activamente la formación profesional de los trabajadores y crea puentes con el empleo registrado y protegido, a través de sus vínculos con empresas locales (teniendo en cuenta que parte de esta vinculación tiene que ver con el control de las condiciones de trabajo en estas empresas). No obstante, el acceso de los trabajadores a esta trama aparece restringido a aquellos que tienen una vinculación con el sindicato, ya sea a través de familiares o conocidos con un recorrido previo en el sector.

Por otra parte, los vínculos promovidos por el PNCT entre el CFP e instituciones y organizaciones sociales que trabajan en los territorios más segregados del distrito permiten el acceso de los jóvenes en situación de mayor pobreza a la formación profesional y la registración para trabajar en el sector (tarjeta *Soy constructor*). Sin embargo, este tipo de intervención aparece limitada: la duración e intensidad de los cursos es inferior a la de los cursos regulares ofrecidos por el CFP y, sobre todo, los lazos que se tejen con la UOCRA y su Bolsa de Trabajo permanecen débiles, con lo cual la función de intermediación que es tan central a la hora de permitir una mejor inserción en el mercado de trabajo no aparece o resulta muy limitada. También se registran obstáculos ligados al propio capital cultural de los jóvenes y a su baja valoración de la formación profesional ligada al trabajo en la construcción. En tal sentido, las

acciones promovidas por el PNCT presentan límites para alcanzar a los jóvenes más vulnerables, quienes continúan trabajando en empleos precarios de la construcción y con bajo nivel de calificación.

Cuadros

Cuadro I: Descripción del dispositivo: PNCT

<i>Reparticiones públicas involucradas en su coordinación a nivel nacional, provincial y municipal</i>	A nivel nacional: MTEySS, MPFIPS, INET (Ministerio de Educación) A nivel provincial: Ministerios de Educación, a través de área de Formación Profesional A nivel Municipal: Áreas de Obras Públicas locales.
<i>Otras reparticiones públicas también implicadas en la implementación y sus roles específicos.</i>	A nivel nacional: Ministerio de Desarrollo Social. Articulación con Programa Ingreso Social con Trabajo. A nivel provincial: Área de EDJA de los Ministerios de Educación provinciales. Articulación con terminalidad educativa.
<i>Nivel de calificación o título implicado en el dispositivo</i>	Formación profesional EDJA (énfasis en terminalidad del nivel secundario)
<i>Tipo de dispositivos en relación al acercamiento al mundo del trabajo</i>	Diverso tipos de oferta de formación profesional orientada al sector de la construcción. Fortalecimiento de la oferta tradicional de los CFP (actualización, articulación con demandas del mercado, infraestructura y equipamiento). Nuevas ofertas para grupos específicos, de tipo variado (desocupados, desocupados en emprendimientos sociales asociados a programas nacionales y a la obra pública local, discapacitados, comunidades indígenas, etc.). Articulación FP-EDJA
<i>Intervención en los procesos de intermediación laboral:</i>	Red del MTEySS Redes locales asociadas a las bolsas de trabajo de las seccionales de la UOCRA.
<i>Público al que apunta</i>	Apunta a todos los trabajadores pertenecientes o interesados en desarrollarse en el sector de la construcción, sin presentar focalización en jóvenes. Se trata fundamentalmente de trabajadores varones, pero también hay un porcentaje menor (alrededor del 20 % en 2008) de mujeres. Hay ofertas diferenciadas, orientadas a públicos que presentan vulnerabilidades sociales, étnicas y capacidades diferentes.
<i>Recepción de subsidio-beca y/o algún tipo de ayuda económica x participar</i>	No contempla becas propias. Al incorporar los CFP participantes a la Red del Ministerio de Trabajo, éstos pueden articularse con programas de transferencias condicionadas como el JMyMT o el Progresar, cumpliendo, a través de la asistencia a la FP la condicionalidad educativa que plantean estos programas. También habilita la articulación con programas de empleo de lógica más cooperativa o de Economía Social, como el Ingreso Social con Trabajo o cooperativas ligadas a la obra pública municipal.

Cuadro 2: Tensiones en la trama

<i>Referidas a las condiciones del mercado de trabajo en el sector:</i>	Altos niveles de informalidad (empleo no registrado y sin protección social) en la construcción. La articulación formación profesional- intermediación laboral favorece el acceso a circuitos <i>privilegiados</i> dentro del mercado laboral sectorial local, pero no opera sobre las desigualdades que existen en la inserción profesional dentro de la actividad.
<i>Referidas a las condiciones de la oferta de formación</i>	Diferencias en la profundidad de la capacitación brindada entre los cursos regulares del CFP y aquellos orientados a favorecer el acceso a la formación de grupos que presentan diverso tipo de vulnerabilidades.
<i>Referidas a los entramados</i>	Con la excepción del vínculo entre el CFP y la seccional local de la UOCRA, las relaciones interinstitucionales suelen focalizarse en el apoyo y la mejora de la oferta formativa. En cambio, es muy débil la incidencia de dichas relaciones en la generación de puentes entre formación profesional y el empleo protegido en el sector.
<i>Referidas a los perfiles de los jóvenes</i>	El acceso a circuitos institucionales que vinculan formación profesional e intermediación laboral –que son los que brindan mejores oportunidades de acceso al empleo protegido– aparece ligado al capital social de los jóvenes, lo cual va en detrimento de los jóvenes más vulnerables.

Referencias bibliográficas

- Ball, Stephen (1989), *La micropolítica de la escuela. Hacia una teoría de la organización escolar*, Barcelona: Paidós.
- Freytes Frey, Ada Cora (2015), “La incidencia de la participación en el ‘Programa Envión’ en las trayectorias educativas y laborales de los/as jóvenes en situación de pobreza en Avellaneda”, *Revista Cartografías del Sur*, 1 (1): 203-224.
- Fundación UOCRA (2011), *Plan Nacional de Calificación para los Trabajadores de la Industria de la Construcción*. Memoria de Ejecución 2005-2011, Buenos Aires.
- Herger, Natalia (2008), “Las barreras para la construcción de proyectos de educación y formación para el trabajo: Análisis de la fragmentación de las políticas y las necesidades educativas de los jóvenes”, en Salvia, Agustín (comp.), *Jóvenes promesas. Trabajo, educación y exclusión social de jóvenes pobres en la Argentina*, Buenos Aires: Miño y Dávila Editores/UBA.
- Jacinto, Claudia (2010), “Veinte años de políticas de formación para el empleo de jóvenes vulnerables en América Latina: persistencias y reformulaciones”, en Jacinto, Claudia (comp.), *La construcción social de las trayectorias laborales de jóvenes. Políticas, instituciones, dispositivos y subjetividades*, Buenos Aires: Teseo/ IDES.
- Jacinto, Claudia (2015), “Nuevas lógicas en la formación profesional en Argentina. Redefiniendo lo educativo, lo laboral y lo social”, *Perfiles Educativos*, 37 (148): 120-137.

- Laje, María Inés y Vaca Narvaja, Tania (2012), "Presentación", en Laje, María Inés (compiladora) *La infancia y sus derechos en el contexto actual*, Buenos Aires: Editorial Ciccus.
- Laje, María Inés y Cristini, María Romina (2009) "Elementos teóricos para el análisis", en Peralta, Berra y otros, *Derechos de la Niñez e Inversión social*, Córdoba: UNICEF/ Fundación Arcor/ Universidad Nacional de Córdoba.
- Miranda, Ana (2012) "La formación profesional en el sector de la construcción en Argentina", *Revista de la Asociación de Sociología de la Educación*, 5 (1): 33-45.
- Puigbó, Juan y Ruggirello, Hernán (2008), *Informe perfil socio laboral de los asistentes a los cursos del Plan Nacional de Calificación de la Construcción*, Buenos Aires: Fundación UOCRA.
- Riquelme, Graciela, y Herger, Natalia (2007), "Escenarios de educación y formación para el trabajo ¿mercado de ilusiones de corto plazo o alternativas socio-educativas a la exclusión?", *Serie de Cuadernos del Educación, Economía y Trabajo*, 17, Buenos Aires: Programa Educación, Economía y Trabajo, Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras, UBA.
- Robirosa, Mario; Cardarelli, Graciela y Lapalma, Antonio (1990), *Turbulencia y planificación social. Lineamientos metodológicos de gestión de proyectos sociales desde el Estado*, Buenos Aires: UNICEF / Siglo XXI.
- Rodríguez, Ernesto (2010), *Políticas públicas de juventud en América Latina: Avances concretados y desafíos a encarar en el Marco del Año Internacional de la Juventud*, Brasilia: UNESCO.
- Rodríguez, Ernesto (2011), *Políticas de Juventud y Desarrollo social en América Latina: Bases para la construcción de respuestas integradas*. Documento de Trabajo VIII Foro de Ministros de Desarrollo Social de América Latina, San Salvador: UNESCO, Oficina Regional de Ciencia para América Latina y el Caribe.
- Rovere, Mario (1993), "Una teoría muy práctica", en *Planificación estratégica de recursos humanos en salud*, Washington: Organización Panamericana de la Salud (OPS).
- Ruggirello, Hernán (2011), *El sector de la construcción en perspectiva: internacionalización e impacto en el mercado de trabajo*, Buenos Aires: Aulas y Andamios Editora.
- Sosa, Mariana (2015) "La industria de la construcción en la posconvertibilidad (2003-2014)", *Revista Realidad Económica del Instituto Argentino para el Desarrollo Económico*, (294)
- Veza, Evelyn y Bertranou, Fabio (2011), *Un nexo por construir: Jóvenes y trabajo decente en Argentina. Radiografía del mercado de trabajo y las principales intervenciones*, Buenos Aires: OIT.

El revés de la trama en los dispositivos de apoyo a la inserción laboral juvenil

Un análisis del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo

Eugenia Roberti

Introducción

El problema de la integración de los jóvenes al mercado laboral continúa representando una parte fundamental de la *cuestión social* en la Argentina, que está presente en la agenda estatal desde la década de 1990. Sin embargo, a lo largo de nuestra historia, han surgido distintos enfoques sobre la manera en que se configuró la *problemática juvenil*, que incidieron en las formas que ha adoptado su modo de intervención.

Para comienzos del nuevo siglo las intervenciones públicas en materia de empleo adquieren una reconfiguración de la mano del diseño de políticas *activas*, que se contraponen a las del período anterior caracterizadas como asistencialistas y compensatorias. Este paradigma emergente imprime un carácter novedoso al modo en que se conceptualiza la *cuestión juvenil*, que ubica los dispositivos de apoyo a la inserción laboral en el marco más amplio de las políticas de protección social, desde un enfoque de ampliación de derechos y de intersectorialidad (Jacinto, en este volumen).

El presente artículo pone foco en analizar el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (PJMMT) como parte de estas nuevas iniciativas, desde los múltiples sentidos que adquiere. En primer lugar, se rescatan brevemente los antecedentes del dispositivo al mismo tiempo que se realiza una caracterización de su lógica político-institucional. En una segunda instancia, se profundiza esta mirada analítica al indagar las tramas que despliegan múltiples actores e instituciones. Desde este lugar, nos proponemos señalar tanto las articulaciones novedosas como también los límites y contradicciones que surgen en el proceso de implementación de la política.

Para abordar estos objetivos desarrollamos una estrategia metodológica cualitativa. A través de la *investigación documental* (Valles, 1997), sistematizamos información proveniente de resoluciones ministeriales, documentos programáticos, páginas web oficiales e informes de resultados de organismos estatales. Asimismo, realizamos *entrevistas en profundidad* a

funcionarios nacionales y equipos técnicos locales del programa (directores, coordinadores, talleristas, tutores y personal de la GECaL). Es importante señalar que el artículo se inserta en una investigación más amplia que se desarrolla en los municipios de Avellaneda y La Matanza (Provincia de Buenos Aires), con el objetivo de comprender la configuración de las trayectorias formativo-ocupacionales de jóvenes que participan del PJMMT durante el período 2008-2016.

Inserción institucional y regulación normativa del PJMMT

Desde principios de la década de 1990, han surgido en la Argentina un conjunto de políticas y programas de apoyo a la inserción laboral juvenil, que difirieron en cuanto a sus supuestos, orientaciones y estrategias de intervención.¹ Los primeros programas, desarrollados desde la lógica compensatoria de intervención mínima del Estado, orientada a paliar los *desajustes* temporarios del mercado, focalizaron el problema en los *déficits* de formación de los jóvenes (Jacinto, 2008; Schmidt y van Raap, 2008; Guelman y Levy, 2009; Barbetti, 2010). Sin embargo, a partir de los años 2000, en el marco de un acentuado cambio de contexto socio-político y económico en la región, se produjo un viraje en la lógica de intervención que responde a nuevas conceptualizaciones en torno a la problemática del empleo juvenil (Jacinto, 2010). Este giro en los enfoques y orientaciones de las políticas supone un nuevo modo de entender el papel del Estado en el abordaje de *la cuestión social*, que se sostiene en un modelo inclusivo basado en la universalización y el enfoque de derechos (Pautassi, 2010; Danani y Hintze, 2011).

En términos específicos de políticas de empleo, este viraje se ha identificado como el pasaje de un modelo de subsidios a los desempleados hacia un modelo basado en la *activación*, que se orienta a la realización de una contraprestación por parte de los sujetos destinatarios (Jacinto, 2010; Neffa, 2012). De este modo, las denominadas *políticas activas de empleo* comprenden aquel conjunto de medidas, programas y planes de gestión que representan el giro operado en las políticas laborales en su etapa de post-convertibilidad o post-neoliberal (Salvia, 2013). Si bien su aparición en el marco del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS) transcurre a mediados de la década de 1990, su consolidación tiene lugar en el primer decenio del nuevo siglo. Ya presente en el ideario del Plan Jefes y Jefas de Hogar

¹ Desde los años '90 a la fecha es posible distinguir cuatro programas que pueden ser considerados como parte de las iniciativas del Estado Nacional para dar respuesta a la problemática laboral de este sector de la población: el Proyecto Joven (1993-2001), el Programa Incluir (2004-2007) y, en la actualidad, el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (2008) y el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (2014).

Desocupados, adquiere un mayor impulso desde el año 2003 en el marco del Plan Integral de Empleo Más y Mejor Trabajo (CIPPEC, 2010, 2012; OIT, 2011).²

En el escenario de este conjunto de decisiones y herramientas estratégicas inauguradas por el MTEySS durante el nuevo milenio, se crea el 13 de mayo del año 2008 el PJMMT (Resolución N° 497), primera iniciativa ideada e implementada al interior de la estructura del Ministerio que tiene como destinatario un grupo poblacional específico: los jóvenes.

El Programa se inserta institucionalmente en la Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo, articulando para su ejecución con distintas direcciones al interior de la Subsecretaría de Políticas de Empleo y Formación Profesional; ámbito donde se desarrollan todas las iniciativas, proyectos y programas relacionados a las acciones de capacitación laboral, orientación profesional, coordinación de servicios de empleo y de promoción del empleo. De este modo, el PJMMT “*nunca se constituyó como una unidad ejecutora*”, para la implementación de los componentes del programa se promueven articulaciones entre las distintas áreas del nivel central. La Dirección Nacional de Promoción del Empleo es la encargada de gestionar las posibilidades de que los jóvenes puedan realizar prácticas laborales en organismos públicos o privados y de brindar las herramientas a aquellos que quieran ingresar de manera independiente al mercado de trabajo. Por su parte, la Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional gestiona en los temas vinculados con la terminalidad educativa y las capacitaciones. La misma promueve el desarrollo de cursos de formación firmando convenios con los Ministerios de Educación provinciales –oferta pública–, cámaras empresariales, organizaciones sindicales o de la sociedad civil.

Es importante señalar que el PJMMT presenta una regulación normativa que se enmarca en reglamentos operativos explícitos, en cuanto a las funciones correspondientes que debe adoptar cada organismo involucrado en la implementación del programa. Según el Artículo 1º, se postula como objetivo “*generar oportunidades de inclusión social y laboral de los jóvenes a través de acciones integradas que les permitan identificar el perfil profesional en el cual deseen desempeñarse, finalizar su escolaridad obligatoria, realizar experiencias de formación y/o prácticas calificantes en ambientes de trabajo, iniciar una actividad productiva de manera independiente o insertarse en un empleo*” (Resolución 497/08). La población objetivo son jóvenes de 18 a 24 años de edad, con residencia

2 El lanzamiento de este Plan supuso una estrategia novedosa en la articulación sectorial y territorial de las políticas activas de empleo, destinadas a afianzar el entramado institucional y a promover la inserción laboral en empleos de calidad, a través de tres líneas de acción: generación de calificaciones que fortalezcan el entramado productivo a nivel local; inclusión social y laboral de los trabajadores, mediante el desarrollo de capacidades y competencias que mejoren sus condiciones de empleabilidad; promoción del Diálogo Social, como fundamento de la acción pública. Este cambio de foco en la oferta programática del MTEySS se observa, en particular, con el Seguro de Capacitación y Empleo que marca la transición hacia políticas activas con base en los municipios, a partir de la conformación de una Red de Servicios Públicos de Empleo (Página web MTEySS: <http://www.trabajo.gob.ar/masymejor/index.asp>).

permanente en el país, que no hayan completado el nivel primario y/o secundario de educación formal obligatoria y se encuentren en situación de desempleo.

Respecto a la gestión del programa, el MTEySS cuenta con una red consolidada de agencias en territorio mediante las cuales se implementan todas sus iniciativas a nivel regional, provincial y municipal. En este aspecto de la institucionalidad ministerial, adquieren un rol central las Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral (GECaL) – dependientes de la Secretaría de Empleo–, a través de las cuales se concentran y canalizan a nivel provincial o regional la oferta de programas de empleo y capacitación laboral implementados desde el nivel central. Específicamente, tienen a su cargo brindar asistencia técnica a quienes estén interesados en presentar proyectos que se encuadren en los programas nacionales; desarrollando las tareas de evaluación, aprobación y seguimiento posterior de los mismos. Si bien estas gerencias funcionan a nivel provincial –con excepción de CABA–, el margen de acción para estas jurisdicciones es reducido. En efecto, los convenios firmados por las provincias no intervienen en la toma de decisiones estratégicas, en lo que refiere a la introducción de elementos innovadores durante la adaptación del programa al contexto municipal (CIPPEC, 2010, 2012).

Continuando con la tendencia de descentralización estatal iniciada en los años '90, la lógica de gestión del programa es local, a través de las Oficinas de Empleo (OE) de cada distrito (Resolución 176/05). Al interior de este nuevo dispositivo gubernamental se desarrolla el Área de Empleo para Jóvenes, por medio del cual se despliega el PJMMT. Precisamente, las OE son una extensión del MTEySS en el territorio y tienen el objetivo de administrar los programas que este ministerio propone; son *“herramientas básicas para articular, potenciar y comunicar a nivel local las políticas activas de empleo desarrolladas desde los tres niveles de gobierno”* (Deibe, 2008: 204).

A través de esta Red de Servicios de Empleo se conforma un Esquema Local de Prestaciones, que ejecuta el conjunto de servicios a brindar a los jóvenes con el objetivo de mejorar sus habilidades, competencias y calificaciones laborales, al mismo tiempo que se busca promover su inserción en empleos de calidad. La implementación de las políticas por parte de las OE genera una nueva forma de intervención que habilita a que los programas estén sujetos a las características que asume cada distrito. Este enfoque territorial permite comprender los procesos de heterogeneidad espacial y las particularidades que presentan los nuevos modos de configuración de la gestión pública.

Las políticas de carácter local, adquieren una importancia clave como herramientas para la construcción de una sociedad participativa, democrática y de derechos. Entre otras razones, por ser las instituciones más próximas a sus destinatarios, en la medida en que desarrollan sus actividades en ámbitos territoriales específicos que permiten una mayor y directa interrelación con los ciudadanos (y, para el caso, con los jóvenes).

Justamente por ello, son quienes están en mejores condiciones para identificar la problemática de intereses juveniles propia de su distrito, departamento o región, y trabajar por su inclusión e integración (Balardini, 2005: 10).

Para la concreción del programa se prevé una gestión conjunta entre los Gobiernos Provinciales y las Redes Municipales de Empleo dependientes del MTEySS; y la articulación –en diferentes instancias del proceso de implementación– con Instituciones Educativas y de Formación Profesional, Organizaciones Empresariales, Sindicales y de la Sociedad Civil. En este marco, un aspecto novedoso del programa es que apunta a una mayor institucionalidad y al fortalecimiento de la coordinación subnacional, promoviendo el diálogo social entre los distintos actores que configuran la relación educación-formación-trabajo. En correspondencia con esos ámbitos de intermediación, desde donde se busca promover la inclusión de los jóvenes, el PJMMT propone tres modalidades principales de intervención: terminalidad educativa, capacitación profesional e inserción laboral.

De forma más detallada, el PJMMT presenta entre sus líneas de acción: 1) cursos orientación e inducción al mundo del trabajo (obligatoria y previa al resto de las etapas del programa); 2) cursos de apoyo a la empleabilidad e integración social; 3) talleres de apoyo a la búsqueda de empleo; 4) certificación de los estudios formales obligatorios (esta prestación es la que cuenta con mayor cantidad de inscriptos); 5) cursos de formación profesional; 6) certificación de competencias laborales; 7) generación de emprendimientos independientes; 8) acciones de entrenamiento para el trabajo; 9) apoyo a la inserción laboral (incentivos financieros a las empresas). El conjunto de prestaciones puede variar de acuerdo al Municipio, pero siempre está presente el componente de orientación e inducción al mundo del trabajo. Es a través de ese módulo que cada beneficiario define qué otras prestaciones tomar.³

Así, el conjunto de componentes del programa está dirigido a servir de apoyo a los jóvenes en la construcción e implementación del proyecto formativo-ocupacional, y en el desarrollo de trayectorias laborales de calidad, adecuadas a sus perfiles, expectativas y entornos (Art. 4º Resolución 764/11). En este proceso cada joven cuenta con la asistencia de un tutor que es responsable de acompañarlo durante su permanencia en el programa. Precisamente, el Área de Empleo para Jóvenes de la OE debe contar con un equipo especializado para la atención de su población objetivo, integrado por los siguientes perfiles: orientador, tutores, capacitadores y relacionista con empresas. En el cuadro I se sintetizan las principales características del PJMMT.

3 Este curso introductorio está compuesto por cuatro talleres: Proyecto Formativo y Ocupacional; Derechos y Deberes de los trabajadores; Condiciones de Trabajo y Salud Ocupacional; Alfabetización Digital. A partir del año 2014, el curso de Orientación e Inducción al Mundo del Trabajo (POI), pasó a denominarse Curso de Inducción al Trabajo (CIT). Si bien su dictado se extendió de dos a tres meses, la cantidad de horas (130hs) continuó siendo la misma.

Alcance y datos sobre la inserción juvenil en relación al dispositivo

Con relación a los beneficiarios, desde sus inicios el número de adheridos muestra un crecimiento sostenido. Los informes oficiales del MTEySS señalan que, entre los años 2008 y 2010, se adhirieron al PJMMT 209 441 jóvenes de entre 18 y 24 años de edad. Y para el mes junio de 2014, se registraron 171 185 beneficiarios. La gran mayoría de estos jóvenes adherentes al programa participó de los talleres de orientación e inducción al mundo del trabajo (60 254). Otras prestaciones que concentran la mayor participación de beneficiarios en junio de 2014 son: la inserción en procesos de terminación de estudios básicos o medios (41 013), los entrenamientos para el trabajo (34 370) y, en menor medida, la formación profesional (13 249).

Tabla 1: Perfil de los beneficiarios del PJMMT (junio 2014)

<i>Mujeres</i>	50.7%
<i>Nivel Educativo: secundario completo</i>	88.9%
<i>Total de adherentes por rango etario: 20 a 21 años</i>	32.5%

Fuente: elaboración propia en base a la Dirección de Información Estratégica para el Empleo, Secretaría de Empleo, MTEySS.

Tabla 2: Prestaciones total histórico (2008-2014)

<i>Orientación e Inducción al Mundo del trabajo</i>	518.240
<i>Apoyo a la Empleabilidad e Integración Social</i>	127.168
<i>Apoyo a la Búsqueda de Empleo</i>	72.603
<i>Terminalidad Educativa</i>	389.871
<i>Formación Profesional</i>	87.557
<i>Emprendimientos Independientes</i>	4.151

Fuente: elaboración propia en base a la Dirección de Información Estratégica para el Empleo, Secretaría de Empleo, MTEySS.

Hacia una integralidad de acciones: las tramas del dispositivo en su implementación

En el apartado anterior detallamos el carácter integral de los múltiples componentes del PJMMT, que requiere de una coordinación con diversos dispositivos provenientes de la educación, la formación profesional, el sector productivo y los servicios de orientación. En este punto, cabe destacar que el nuevo escenario de las políticas se constituyó en una oportunidad para ampliar y fortalecer acciones integrales, que

buscan articular incluso con *lógicas sectoriales preexistentes*: un claro ejemplo son las líneas de acción de las distintas áreas del MTEySS, que preceden la creación del programa analizado. No obstante, esta tendencia se replica en el campo más amplio de los programas de protección social, como demuestra un documento reciente que sistematiza varias de estas experiencias (CIPPEC, 2010).

Asimismo, se observan esfuerzos en la búsqueda por la integralidad que intentan *trascender la lógica programática*, a partir de la vinculación con diversas políticas que amplían los apoyos y retroalimentan las sinergias. En el caso bajo estudio, adquiere especial interés dos acontecimientos que estrechan los vínculos entre múltiples actores sociales e institucionales que se despliegan al interior del PJMMT: por un lado, el fortalecimiento de los dispositivos de educación, con el surgimiento de la Ley de Formación Técnico Profesional 26 058/05, la Ley de Educación Nacional 26 206/06 y el resurgimiento de la EDJA a través del creación del Plan FinES (Resolución 917/08); por otro lado, la complementariedad con otras formas de protección social, principalmente, la AUH y el Prog.R.Es.Ar (Resolución 2 370/14).

Ahora bien, más allá de estas articulaciones a nivel macro-institucional, adquieren un lugar central las tramas de actores e instituciones que coadyuvan a la implementación de la política en el contexto local. De modo precedente, se apuntó que las características que presenta el programa otorgan un margen de acción más amplio al gobierno municipal a través de la gestión que realizan las OE en el territorio. Si bien existen variaciones en cada distrito, a continuación desarrollamos las vinculaciones necesarias para la puesta en marcha de las prestaciones que propone el programa junto a los actores que las llevan adelante.⁴

Como advertimos a través del trabajo de campo, las OE son el eslabón fundamental del entramado institucional programático, dado que allí es donde confluyen las distintas jurisdicciones y las demandas locales. En este espacio nodal se desarrollan actividades tan variadas como campañas de difusión, orientación para la presentación de documentación, inscripciones (altas y bajas del programa), intermediación laboral, actualización de la plataforma informática, derivaciones a instituciones de formación y terminalidad educativa, etc. Asimismo, muchas veces se constituyen en ámbitos de ejecución de los servicios de orientación y formación profesional (en este último caso, a través de anexos de IFFP).

De manera previa, señalamos que el CIT es el único componente obligatorio, al constituirse como eje y puerta de entrada al programa. Cada participante inicia su

⁴ En la implementación del PJMMT a nivel municipal se observa un desigual grado de desarrollo de las articulaciones verticales y horizontales, que repercuten en la importancia que adquiere cada una de los componentes programáticos. En efecto, el "éxito" del programa se juega en las múltiples estrategias que se despliegan entre los actores institucionales, que vislumbran vínculos más estrechos o regulares frente a otros de carácter más efímeros o débiles.

vinculación a través de un proceso de orientación e inducción al mundo del trabajo, donde actualiza, revisa o construye su proyecto formativo-ocupacional. Luego de definir este proyecto con ayuda del tutor, se acuerdan las actividades a las que será derivado el joven (dando comienzo a un proceso de imbricación con el resto de las prestaciones). Hemos apuntado que el PJMMT se encuentra altamente regularizado, mediante una normativa y un reglamento operativo que especifica claramente los actores involucrados y la delimitación de sus funciones. Sin embargo, en el proceso de investigación vislumbramos ciertos distanciamientos con la letra programática. En este punto, es interesante señalar que en el entramado institucional que emerge a nivel territorial, las OSC cumplen un rol predilecto mediante procesos de tercerización del nivel central, interviniendo como instituciones prestadoras de servicios vinculados con la orientación y el empleo independiente (desarrollando tareas que pueden variar en cada municipio, pero que incluyen desde elaboración del material didáctico, capacitaciones, evaluaciones, seguimientos hasta la contratación de personal a cargo del dictado de cursos).

Luego de este primer componente obligatorio, la prestación que adquiere más importancia en el PJMMT es la terminalidad educativa. Con el propósito de promover la incorporación de los jóvenes en acciones de certificación de estudios formales, el MTEySS suscribe convenios con las jurisdicciones educativas provinciales. A través de esta articulación se establecen vínculos estrechos y regulares que no presentan grandes inconvenientes a nivel de la implementación, ya sea en términos de vacantes o de acuerdos suscriptos con programas alternativos para la certificación del nivel primario y medio. En consecuencia, se amplían las posibilidades de terminalidad educativa en instituciones alternativas a la secundaria tradicional, tales como los servicios educativos para jóvenes y adultos, las escuelas secundarias de adultos y el Plan FinES.

En el componente de Formación Profesional también es posible observar una fuerte articulación con la administración pública provincial, en especial, con el Ministerio de Educación. El MTEySS es el encargado de fijar –por medio de ciertos criterios de calidad– convenios anuales en torno a la oferta de cursos, vacantes y capacitaciones necesarias. Asimismo, los sindicatos son un actor fundamental de este entramado institucional, en lo que refiere a los cursos de orientación sectorial. Según la información obtenida en las entrevistas con funcionarios, si bien el Ministerio de Trabajo brinda la posibilidad de que estas capacitaciones sean ofrecidas por otros actores, no se ha alcanzado ese objetivo; siendo la educación provincial y las seccionales sindicales quienes concentran la oferta de FP.

En relación a las prestaciones incluidas en el PROEMPLEAR cabe destacar, en primer lugar, que se caracterizan por representar una línea de acción marginal al interior del programa. En efecto, las vinculaciones entre las OE y el sector empresarial adquieren

un carácter *artesanal* e involucra, la mayoría de las veces, un conjunto de *prejuicios* hacia la contratación y las aptitudes de los jóvenes beneficiarios, que son necesarios sortear para fortalecer estos vínculos y establecer una estrategia más amplia que revierta la reducida cobertura que alcanza esta prestación. No obstante, desde el nivel central se han desarrollado acuerdos para entrenamientos profesionales en el sector público que se implementaron en distintos distritos, tal es el caso de la articulación que se establece con la Secretaría de Deporte de la Provincia de Buenos Aires, la cual dio lugar a prácticas calificantes en colonias de vacaciones. En este sentido, si bien en su surgimiento el programa se orientó a realizar los EPT en el ámbito privado, con el transcurrir de los años dicha tendencia se invirtió. A nivel municipal observamos estos desfases, adquiriendo una impronta más significativa la vinculación con el sector público; en este punto, es interesante señalar la formulación del PIL OE que conlleva una incorporación progresiva de beneficiarios a la planta de personal municipal.⁵

Los mundos del trabajo a los que se orienta el programa incluyen no sólo la salida laboral por medio de una relación de dependencia, sino también la efectuada a través del empleo independiente (ya sea, un emprendimiento productivo individual o asociativo). En este sentido, la Dirección Nacional de Promoción del Empleo del MTEySS es la encargada de ejecutar este componente, brindando asistencia técnica, capacitación e información sobre los financiamientos. Aquellos jóvenes que tienen una idea sustentable para armar un emprendimiento, deben realizar un trayecto que ya está determinado por el programa.

Para el otorgamiento del subsidio son derivados a un curso de gestión empresarial (de tres meses de duración) donde elaboran un Plan de Negocios: formulación del proyecto, evaluación de presupuestos, análisis FODA, comercialización del producto, etc. Una vez aprobado, se les brinda asistencia legal, técnica y financiera para la implementación del emprendimiento durante las primeras etapas de su desarrollo. Si bien, el taller lo dicta una OSC que contrata el Ministerio de Trabajo, el área de Empleo Independiente es la encargada de la aprobación y autorización del financiamiento. Cabe destacar que esta línea de acción es la menos desarrollada al interior del programa, según explica un funcionario: *“la cuestión del emprendimiento y los jóvenes, es muy delicado [...] además estamos trabajando con población vulnerable”*. De este modo, el autoemprendimiento es apoyado “moderadamente”, el joven debe haber pasado por un recorrido formativo, tener algún proyecto, alguna experiencia, que garantice las condiciones de viabilidad para la generación del propio empleo. En general, se estima que es difícil para un joven

5 El gobierno asumido el 10 de diciembre se encuentra realizando una “revisión” del PJMMT, hasta mediados de año, el programa estuvo “inactivo”, es decir, sin posibilidad de que ingresen nuevos participantes; por su parte, se ha limitado la gestión del PROEMPLEAR sólo al ámbito privado, buscando dar un lugar más importante a los EPT a través de la formulación de la Ley de Primer Empleo.

de estas características, poder desarrollar exitosamente un emprendimiento ya que no cuenta con el capital social y cultural necesario (Jacinto, 2014).

El cuadro 2 detalla los componentes programáticos a través de la trama de actores e instituciones involucradas en la implementación de esta política, haciendo foco en sus alcances y limitaciones.

Tensiones en la implementación del PJMMT

De manera precedente, buscamos comprender las tramas de actores e instituciones involucradas en la implementación del PJMMT. En este sentido, se apuntó al carácter integral que presenta el programa, que requiere de una multiplicidad articulaciones horizontales y verticales para desarrollar un esquema de prestaciones local. Ahora bien, en el transcurso de la investigación revelamos una débil coordinación entre los distintos niveles político-institucionales, que genera inconvenientes en el acceso a los servicios por parte de la población beneficiaria.

Un caso paradigmático es el de Formación Profesional, donde los actores involucrados en el entramado no se encuentran exentos de múltiples conflictos. A nivel macro-institucional, la ausencia de acuerdos entre MTEySS y Educación de Provincia durante el año 2012, ocasionó que los entonces beneficiarios no cobraran las ayudas económicas correspondientes a esa prestación. Asimismo, se han puesto cupos (8 000 plazas durante el año 2015 para toda la provincia de Bs. As.) que conlleva a que un porcentaje importante de jóvenes queden por fuera de los protocolos. Por su parte, de acuerdo a una evaluación interna del MTEySS, los Institutos de Formación Profesional conveniados con el MTEySS ofrecen cursos que presentan una significativa desigualdad respecto a su calidad y cantidad, ya sea al interior de cada provincia como a nivel inter-municipal (Teixidó, 2012).

Otra de las tensiones que se observa en la implementación refiere a que los enfoques sectoriales imprimen su lógica a nivel territorial. Este caso se presenta para las instituciones educativas con sus respectivos componentes: FP y terminalidad; donde el ciclo lectivo estipula una organización cuatrimestral o anual para el desarrollo curricular que produce discontinuidades frente a una política que requiere de la constante activación (debido a que el beneficiario es suspendido al transcurrir tres meses de no haber realizado ninguna actividad). Desde el lado de los jóvenes esto produce un alejamiento del programa, en razón de que no se encontraba abierto el período de inscripción, se debía esperar un nuevo cuatrimestre o, simplemente, había ausencia de vacantes. Desde el lado del MTEySS, una solución a estas desarticulaciones fue la incorporación de nuevas prestaciones que brindaran la posibilidad de que el joven

continúe vinculado durante los períodos del receso educativo, a través de los cursos de fortalecimiento de competencias para la empleabilidad. En este punto, un dato no menor es que al ser los sindicatos un actor fundamental del entramado institucional, en especial, en lo que refiere a los cursos de FP, termina siendo un ámbito expulsivo para jóvenes de los sectores más vulnerables: *“en eso se notó la tradicionalidad de la mirada del Ministerio de Trabajo ¿no?... las personas con los casquitos y overol... y la verdad que les costó mirar a los jóvenes con gorrita”*.

Por otra parte, es importante hacer hincapié en el componente de entrenamiento laboral que, mediante prácticas calificantes en empresas, construye un puente directo con el trabajo. En este sentido, la limitación que presenta esta línea de acción no sólo respecta al alcance que tiene entre los jóvenes, sino a que además en unos pocos casos estos entramados garantizan la inserción laboral de quienes transitan por este dispositivo. A esto se le suma, el establecimiento para su acceso de procedimientos de selección informales, que vislumbra los prejuicios en torno a una *“falta de cultura de trabajo”* en los jóvenes, adjudicada tanto por el equipo técnico local como también por el sector empresarial, prevaleciendo aquellos beneficiarios que cuentan con mayor capital cultural y social.

Desde las voces de los participantes entrevistados se observa una valoración positiva del programa, que asume múltiples sentidos vinculados con la ampliación de oportunidades educativo-laborales que brinda. Por el contrario, las tramas de actores e instituciones que subyacen a aquel son difíciles de vislumbrar por parte de los jóvenes. Un claro ejemplo radica en que muchas veces desconocen la institución encargada de certificar los *cursos oficiales*. En este sentido, los participantes no rescatan las articulaciones –a excepción que la institución adquiera un fuerte sentido de pertenencia, propiciando apoyos acumulativos a su interior– sino más bien las competencias para el trabajo y la sociabilidad entre pares.

Finalmente, según lo vislumbrado en el trabajo de campo, un último obstáculo que atenta contra la integralidad de las intervenciones que propone el programa está ligado a la debilidad en los procesos de acompañamiento. Si bien en la normativa aparecen claramente delimitados los roles que debe cumplir cada uno de los integrantes del Área de Empleo para Jóvenes, en la dinámica territorial estas funciones se desdibujan, a excepción del papel que desempeñan los relacionistas de empresas. La principal tensión que atraviesan los actores que conforman la OE está vinculada con la masificación del programa, al conducir a que adquiera una mayor relevancia el desarrollo de las tareas administrativa frente a los procesos de orientación y seguimiento que deben realizar los tutores.

En este punto, un factor que impacta fuertemente en el modo de organización y en los objetivos que persigue las OE, son los retrasos en el pago de honorarios por parte del MTEySS que ocasiona: por un lado, una importante rotación del personal, que se soslaya con aquellas personas catalogadas como *comprometidas*; por otro lado, el desdibujamiento de los roles del equipo técnico, al habilitar que se supla la falta ingresos a través de otras actividades que se desarrollan en el marco del programa, principalmente, el dictado de cursos de orientación. Sin embargo, paradójicamente, dichas tensiones presentan como contracara el establecimiento de lazos más fuertes con los jóvenes que acuden al conjunto de servicios que brinda bajo su órbita el personal de la OE, al incorporarse circuitos donde se establecen vínculos cara a cara que no se ven interrumpidos con la masividad del programa. En el cuadro 3 buscamos sintetizar el conjunto de tensiones que emergen del proceso de implementación programática.

Reflexiones finales

El presente artículo analizó el PJMMT como ejemplo paradigmático del giro en las políticas de protección social iniciadas en los años 2000, caracterizadas por la promoción de un enfoque de derechos, la intersectorialidad e integralidad. Se buscó así, en un primer momento, describir el marco normativo-institucional a través de la letra programática para, en una segunda instancia, analizar las particularidades que se vislumbran en su proceso de implementación.

Más allá de los aspectos inéditos que esta política presenta, hicimos especial hincapié en las contradicciones y tensiones que surgen en su gestión cotidiana. Indefectiblemente la intersectorialidad e integralidad de las acciones plantean un desafío para la coordinación de una multiplicidad de actores institucionales que continúan aún muchas veces al amparo de una lógica sectorial. En este sentido, se buscó echar luz sobre las vinculaciones que se requieren para la puesta en marcha del programa, a la vez que se profundizó en los factores que obstaculizan el proceso de ejecución: la lejanía del papel de los actores programáticos con la definición normativa, las desarticulaciones entre los distintos niveles gubernamentales, la dificultad en hacer puentes efectivos de los jóvenes con el trabajo, las trabas burocrático-administrativas y la ausencia de intervenciones personalizadas a través de un sistema de tutorías, entre otros.

A modo de cierre, el aspecto novedoso de esta política se trasluce en el carácter integral de sus componentes, que requiere de una multiplicidad articulaciones horizontales y verticales para desarrollar un esquema de prestaciones a nivel local. Así, las tramas de actores e instituciones involucradas en la implementación del PJMMT demanda una fuerte coordinación entre los distintos niveles jurisdiccionales; al mismo

tiempo, promueve el diálogo social de los diversos actores que configuran la relación educación-formación-trabajo. Ahora bien, la diversidad de prácticas y sentidos que los actores e instituciones ponen en juego, tanto en el diseño normativo como también en el proceso de implementación de la política, deja entrever que de esa trama de relaciones surgen efectos inesperados que van más allá de los objetivos originales formulados.

Cuadros

Cuadro I: Descripción del dispositivo: PJMMT

<i>Reparticiones públicas involucradas en su coordinación a nivel nacional, provincial y municipal</i>	<p>El PJMMT es un dispositivo ideado e implementado por el MTEySS.</p> <p>La lógica de gestión del programa es local, a través de las OE (extensión del MTEySS en el territorio). Al interior de este nuevo dispositivo estatal se desarrolla el Área de Empleo para Jóvenes.</p> <p>Para su ejecución se prevé una gestión conjunta entre los Gobiernos Provinciales y las Redes Municipales de Empleo; y la articulación con Instituciones Educativas y de Formación Profesional, Organizaciones Empresariales, Sindicales y de la Sociedad Civil.</p>
<i>Otras reparticiones públicas también implicadas en la implementación y sus roles específicos.</i>	<p>ANSES: a través del Prog.R.Es.Ar y la AUH.</p> <p>Acuerdos con Ministerios de Educación provinciales para dos componentes: terminalidad educativa y formación profesional.</p>
<i>Nivel de calificación o título implicado en el dispositivo</i>	<p>Cursos de Formación Profesional.</p> <p>Terminalidad del primario y/o secundario.</p>
<i>Tipo de dispositivos en relación al acercamiento al mundo del trabajo</i>	<p>PROEMPLEAR:</p> <p>Entrenamiento para el Trabajo (EPT) y Apoyo a la Inserción Laboral (PIL): se brindará incentivos financieros o asistencia técnica a las empresas para que presenten una propuesta de práctica calificante a los jóvenes del PJMMT, la misma se podrán realizar en espacios de trabajo públicos o privados.</p> <p>Programa de Empleo Independiente (PEI): promoción del autoempleo a partir de la generación de emprendimientos productivos, brindándose asistencia técnica y apoyo económico.</p>
<i>Intervención en los procesos de intermediación laboral:</i>	<p>Curso de Introducción al Trabajo (CIT).</p>
<i>Público al que apunta</i>	<p>Jóvenes de 18 a 24 años de edad, con residencia permanente en el país, que no hayan completado el nivel primario y/o secundario de educación formal obligatoria y se encuentren en situación de desempleo.</p>
<i>Recepción de subsidio-beca y/o algún tipo de ayuda económica x participar (especificar cual y monto actual)</i>	<p>Se abona a los jóvenes ayudas económicas no remunerativas que varían de acuerdo a las actividades realizadas, siguiendo la Res. 2370/14⁶:</p> <p>Los jóvenes percibirán una ayuda económica mensual de \$600 durante su participación en: el CIT; los cursos de FP y los meses lectivos de certificación de estudios formales.</p> <p>PEI: los jóvenes percibirán la suma de \$15.000 por la realización de emprendimientos productivos.</p> <p>EPT: los jóvenes percibirán una ayuda económica mensual de \$2000 a cargo del MTEySS o en forma conjunta con la empresa (según el tipo y tamaño).</p> <p>PIL: los empleadores podrán descontar del salario un monto pago a los trabajadores por el MTEySS, abonando las contribuciones a la seguridad social.</p>

6 El monto de las ayudas económicas (no remunerativas) ha ido variado desde la creación del PJMMT, aquí tomamos la última actualización según el marco reglamentario de la Secretaría de Empleo.

Cuadro 2: Tramas del dispositivo en su implementación: actores, logros y dificultades

<i>CIT</i>	<p>Cursos impartidos por orientadores, tutores o instituciones especializadas contratadas a tal efecto. En las tramas locales aparecen articulaciones con OSC, a quienes se les terceriza su implementación.</p> <p>Logros: fomento de autoestima, reconocimiento de derechos laborales y establecimiento de vínculos con pares.</p> <p>Dificultades: alto grado de deserción.</p>
<i>Terminalidad y certificación de los estudios primarios y/o secundarios</i>	<p>Certificación de estudios primarios y/o secundarios, que se implementan en articulación con las carteras educativas provinciales, accesibles en términos de vacantes y modalidades de cursada.</p> <p>Logros: componente con mayor número de adhesiones.</p> <p>Dificultades: certificación de la asistencia en modalidades educativas alternativas a las tradicionales (FinES).</p>
<i>Cursos de Formación Profesional</i>	<p>Para incorporar a jóvenes en acciones de formación profesional, el MTEySS firma convenios con las jurisdicciones educativas provinciales y los sectores productivos (representados por cámaras, empresas y sindicatos). Las IFP deben cumplir con el REGICE, que establece determinadas condiciones para el val del MTEySS.</p> <p>Logros: competencias para la empleabilidad.</p> <p>Dificultades: la FP fue brindada principalmente por sindicatos (expulsivos de jóvenes vulnerables); no se logró que las OSC (con anclaje territorial) formaran también parte de esa oferta. Asimismo, surgen inconvenientes por la ausencia de convenios, la garantía de vacantes e incongruencias con la oferta formativa (respecto a intereses de los jóvenes).</p>
<i>PROEMPLEAR</i>	<p>Articulaciones con espacios de trabajo públicos o privados.</p> <p>Logros: la inserción laboral efectiva. Sin embargo, se observan inconvenientes para incorporar al joven en el puesto de trabajo en donde desempeñó la práctica.</p> <p>Dificultades: la articulación con las empresas privadas suele ser de un carácter "artesanal" y no ocupa un número importante en las prestaciones brindadas a los jóvenes.</p>
<i>PEI</i>	<p>El MTEySS contrata a OSCs para la realización del curso de gestión empresarial y su posterior seguimiento.</p> <p>Logros: la inserción laboral efectiva vía el autoemprendimiento.</p> <p>Dificultades: es un componente bajo entre los jóvenes del programa.</p>

Cuadro 3: Tensiones en la implementación y en las posibilidades de incidir en la inserción laboral

Referidas a las condiciones del mercado de trabajo	El principal inconveniente es que necesita ir acompañado de un contexto de crecimiento que promueva el desarrollo del mercado de trabajo.
Referidas a los entramados	<p>El “éxito” del programa se define en el plano de la <i>subjetividad</i> (aspectos motivacionales, fomento de autoestima, adquisición de capacidades y habilidades para el trabajo). En el plano <i>objetivo</i>, se alcanza en algunos jóvenes la inserción laboral (experiencia PIL OE, etc.).</p> <p>Obstáculos en el desarrollo de la trama: dificultad para garantizar la conformación de un Esquema Local de Prestaciones que sea -como dice la normativa- variado, de calidad, accesible y en cantidad; falta de acompañamiento (sistema de tutorías), que permita una mayor permanencia de los jóvenes en el programa; precarización del equipo técnico local, que ocasiona una alta rotación de personal.</p>
Referidos a los perfiles de los jóvenes	Visualización de la problemática de la inserción laboral juvenil como una responsabilidad individual, que es conceptualizada por el equipo técnico local en términos de: falta de “ <i>cultura de trabajo</i> ”, poco disciplinamiento, déficit de saberes; a lo que se suma “ <i>la particularidad de la edad</i> ” asociada con la inmadurez, ausencia de proyección, escasa motivación e interés (representaciones que son reproducidas por los propios jóvenes).

Referencias bibliográficas

- Balardini, Sergio (2005), “Políticas locales de juventud en municipios argentinos”, *Políticas locales de Juventud Experiencias en el Cono Sur*, Fundación Friedrich Ebert, Serie PROSUR: 7-16.
- Barbetti, Pablo (2010), “Estrategias de inclusión socio-laboral juvenil. Acerca del papel del Estado, las Empresas y la Sociedad Civil en los diseños normativos de las políticas públicas”, *II Jornadas Nacionales sobre Estudios Regionales y Mercado de Trabajo*. RED SIMEL, Facultad de Humanidades. Universidad Nacional de La Plata. 11 y 12 de Junio.
- CIPPEC (2010), “Los principales programas nacionales de protección social. Estudio sobre los efectos de las variables político-institucionales en la gestión”, *Documento de Trabajo*, 45, Buenos Aires.
- CIPPEC (2012), “La implementación del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo en ámbitos subnacionales”, *Documento de Trabajo*, 94, Buenos Aires.
- Danani, Claudia y Susana Hintze (2011), “Introducción. Protección y seguridad social para distintas categorías de trabajadores: definiciones conceptuales, propuestas de abordaje e intento de interpretación”, en Danani, Claudia y Susana Hintze (comp.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*, Buenos Aires: Universidad de General Sarmiento.

-
- Deibe, Enrique (2008), "Políticas de empleo para la inclusión", *Revista de Trabajo*, 6. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires.
- Guelman, Anahí y Esther Levy (2009), "Educación, trabajo y trabajadores. La vigencia de las Teorías del Capital Humano y nuevas experiencias contra hegemónicas", 9° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Buenos Aires.
- Jacinto, Claudia (2008), "Los dispositivos recientes de empleo juvenil: institucionalidades, articulaciones con la educación formal y socialización laboral". *Revista de Trabajo*, 6. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires.
- Jacinto, Claudia (2010), "Veinte años de políticas de formación para el empleo de jóvenes vulnerables en América Latina: persistencia y reformulaciones", en *La construcción social de las trayectorias laborales de jóvenes: políticas, instituciones, dispositivos y subjetividades*, Buenos Aires: Teseo/IDES
- Jacinto, Claudia (2014), "Los programas de educación, formación y empleo de jóvenes en el marco de los nuevos paradigmas de protección social", *Congreso de Formación en y para el trabajo de grupos focalizados de población*, Departamento de Investigaciones Educativas, Cinvestav, México D.F.
- Neffa, Julio (2012), "Empleo, desempleo y políticas de empleo. De las políticas pasivas a las políticas activas de empleo: análisis comparativo (1989-2011)", *Empleo, desempleo & políticas de empleo*, 10, CEIL/CONICET.
- OIT (2011), Más y mejor trabajo para todos. Del Programa Jefes de Hogar al Programa Jóvenes. Políticas activas de empleo, Argentina 2003-2010. Sistematización y análisis integrado, Buenos Aires: Programa CEA/OIT.
- Pautassi, Laura (2010), *Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social. Debates actuales en Argentina*, Buenos Aires: Biblos.
- Salvia, Agustín (2013), "Juventudes, problemas de empleo y riesgos de exclusión social. El actual escenario de crisis mundial en Argentina", *Friedrich-Ebert-Stiftung*, Berlín.
- Schmidt, Samanta y Vanina Van Raap (2008), "Entre décadas: El caso del Proyecto Joven y el Programa Incluir. ¿Rupturas o continuidades en los principios orientadores?", en Salvia, Agustín (comp.), *Jóvenes promesas. Trabajo, educación y exclusión social de jóvenes pobres en la Argentina*, Buenos Aires: Editorial Miño y Dávila.
- Teixidó, Lucrecia (2012), "Estudio sobre la dinámica institucional de las Agencias de Intermediación laboral", Documento Interno del MTEySS.
- Valles, Miguel (1997), "La investigación documental: técnicas de lectura y documentación, en *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*, Madrid: Síntesis.

Resoluciones

Página web MTEySS: <http://www.trabajo.gob.ar/masymejor/index.asp>

Resolución 497/08. Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Resolución 764/11. Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Resolución 2 370/2014. Secretaria de Empleo. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Programas de autoempleo y promoción de micro-emprendimientos para jóvenes

El caso del Programa de Promoción del Empleo Independiente en la Provincia del Chaco

Pablo Andrés Barbetti

Introducción

Ante la persistencia del desempleo y la precarización laboral juvenil, y frente a la escasez del empleo formal y asalariado, en las últimas décadas en América Latina cobran impulso nuevas líneas de intervención a partir de las cuales se visualiza al autoempleo y a los micro-emprendimientos productivos como una alternativa para el tratamiento de la problemática laboral en este colectivo social.

Gran parte de estas iniciativas parten del supuesto de que los jóvenes –de manera individual y/o colectiva– tienen el poder de crear opciones productivas que contribuyan a generar ingresos y, a su vez, empleo para otros (en lugar de disputar con otros los escasos empleos existentes) y, por lo mismo, buscan desarrollar saberes para autoemplearse (Jaramillo Baanante, 2004).

Cabe señalar que las mismas no constituyen una estrategia orientada sólo a este grupo etario si no que, como lo señalan Bekerman y Rodríguez (2007), se extienden a toda la población, especialmente a aquellos más empobrecidos y con problemas de empleo. Por otra parte, estas intervenciones, al menos en Argentina, no parecen configurar un campo homogéneo, sino todo lo contrario, son promovidas desde diversos organismos (Ministerios de Trabajo, de Industria, de Desarrollo Social, entre otros). Además, poseen alcances diferentes en cuanto a sus objetivos y componentes e incluyen experiencias diversas, algunas orientadas y reguladas por la lógica de mercado, mientras que otras son más cercanas a la denominada economía social y/o solidaria.

Así, en un trabajo previo (Barbetti, 2015) realizamos una descripción y caracterización de las actuales políticas sociales y laborales, implementadas en la Provincia del Chaco, que tienen como destinatarios a los jóvenes, y buscan promover el autoempleo y/o el

trabajo autónomo. Como constituyó la primera etapa del trabajo, se trató de un análisis de sus diseños; es decir, del plano normativo (formal). Esto nos permitió aproximarnos a conocer como se conciben propuestas para este tipo de experiencias. Identificamos además la existencia de cuatro programas estatales, de carácter nacional, que, en el año 2014, se encontraban en diversos momentos de su ejecución: Programa de Promoción del Empleo Independiente (del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social), Programa de Desarrollo de Jóvenes Emprendedores (del Ministerio de Industria), Programa Argentina Trabaja- Microcréditos y Manos a la Obra (del Ministerio de Desarrollo Social) y Programa Jóvenes Emprendedores Rurales (del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca).

También reconocemos que es a nivel territorial donde las mismas se concretizan, transforman y re-significan; es decir, donde efectivamente se hacen tales políticas. En tal sentido, las reflexiones que realizamos en este trabajo se apoyan en un enfoque que comprende a las políticas públicas como construcción social y enfatiza la relevancia de la instancia de la implementación dentro de este proceso. Siguiendo a algunos autores (Aguilar Villanueva, 1993; Tamayo Sáenz, 1997; Majone, 1997) entendemos que los programas que derivan de las políticas públicas, constituyen el resultado de un juego de poder entre distintos actores o grupos que intervienen con diferentes recursos e intereses y que, consecuentemente, en el proceso de implementación no responden siempre, ni de modo lineal, a las expectativas planteadas en la etapa de formulación.

Algunos autores (Casal, 2002; Dursi, 2009) han destacado, además, que una dimensión relevante para comprender este tipo de intervenciones es la *territorial* ya que, en el marco de los procesos de descentralización estatal, permite comprender procesos de heterogeneidad espacial y dar cuenta de los nuevos modos de configuración de la gestión pública. En esta línea Repetto (2010) y Martínez Nogueira (2010) señalaron que a pesar de los esfuerzos recientes y los avances en la gestión de las políticas públicas en América Latina la integralidad y la coordinación, continúan siendo cuestiones críticas. Entre los principales aspectos que afectan su desarrollo en los procesos de implementación se incluyen tanto aspectos de orden técnico (entre ellas las capacidades de los Recursos Humanos con funciones técnicas y gerenciales, el desarrollo de herramientas específicas tales como adecuados sistemas de información, etc.) como políticos (distribución de los recursos económicos entre las diferentes niveles de gobierno, las relaciones de poder y las culturas organizacionales, etc.)

En este marco, en este artículo nos proponemos avanzar en el análisis de un caso en particular (*Programa de Promoción del Empleo Independiente*, MTEySS) intentando describir el alcance que el mismo tuvo a nivel provincial y analizar el proceso de implementación (etapas, actores e instituciones que intervinieron, dinámica de la interacción entre los mismos, principales obstáculos y/o tensiones así como logros).

Entendemos que este caso puede aportar al análisis de las *nuevas fronteras en la formación para el trabajo* al que se hace mención en el capítulo inicial y constituye el eje temático de esta publicación. En tal sentido, adherimos a los planteos de Jacinto –en este mismo volumen– quien sostiene que el concepto de *formación para el trabajo* se fue ampliando y resignificando en los últimos años, en el marco de las políticas de protección social, desde un enfoque de ampliación de los derechos y de intersectorialidad.

Para la construcción de la información utilizamos una estrategia cualitativa. Además de la revisión de información documental y estadística disponible, trabajamos con el material derivado de entrevistas semi-estructuradas realizadas a los actores vinculados a la gestión del programa a nivel nacional y provincial (Funcionarios y Técnicos de Organismos Estatales y Referentes de Organizaciones de la Sociedad Civil). Hasta el momento realizamos en total siete (7) entrevistas. Entrevistamos a la Directora Nacional de Programa Independiente (MTEySS), a la Coordinadora de Políticas Activas y a la Coordinadora Técnica a cargo de esta línea, ambas, de la Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral (GECAL) de la provincia del Chaco, a dos Coordinadoras que estuvieron a cargo del Programa en la Agencia de Empleo Provincial en distintos períodos, a la Presidenta y a una tutora de la Asociación DEMOS (que interviene en algunas instancias de la ejecución).

El texto se ordena en tres partes: en primer lugar realizamos una descripción del dispositivo; luego realizamos el análisis de las articulaciones o tramas institucionales promovidas en esta experiencia, así como de algunas tensiones identificadas en la implementación; y por último, incluimos algunas reflexiones finales.

Caracterización general del dispositivo analizado:

El *Programa de Promoción del Empleo Independiente* (PEI) fue diseñado y es coordinado a nivel nacional por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y constituye una línea de acción específica de una estrategia más amplia denominada PROEMPLEAR (Políticas Integrales de Empleo)¹. Se crea en el año 2009 (Resolución N° 1094 del MTEySS) pero tiene como antecedente otro programa que tenía una finalidad similar (Programa Manos a la Obra) ejecutado desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. En la Provincia del Chaco, esta línea programática inicia su implementación pocos meses después de haberse creado. Como dato de contexto también es importante mencionar que en ese momento estaba a cargo de la Gobernación de la Provincia del Chaco Jorge Milton Capitanich, funcionario del mismo partido político del

¹ La misma incluye una serie de líneas programáticas destinadas a proteger los puestos de trabajo, promover el empleo registrado y facilitar la inserción laboral

Gobierno Nacional, lo que impactó notoria y favorablemente en el acceso a recursos mediante programas como los que aquí analizamos

Cabe señalar también que la provincia del Chaco se ubica en la región nordeste de la Argentina y se ha caracterizado por el insuficiente desarrollo de sus estructuras socio-culturales, productivas y laborales, presentando históricamente índices de pobreza e indigencia superiores a la media nacional (Foio y Pérez Rubio, 2009). Según los datos del Censo Nacional de Población del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) del año 2010, la población total de la provincia se elevaba a 1 055 259 habitantes, y el 21.8 % correspondía a personas jóvenes de entre 14 y 24 años, lo que refleja la importancia en términos estadísticos de este colectivo.

Perfiles de los destinatarios del programa

A diferencia de otras propuestas que están diseñadas especialmente para jóvenes, la que aquí analizamos (PEI) no está orientada exclusivamente a este grupo. El PEI constituye una línea destinada personas de diferentes edades, pero que se articula y admite la incorporación de jóvenes desocupados que se encuentren participando de algún programa del mismo organismo (MTEySS) que tenga la opción de autoempleo, tales como el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (PJMyMT) o el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR).

Respecto a los rangos de edades, el PJMyMT extiende su cobertura a aquellos que poseen entre 18 y 24 años. En relación con su situación laboral y los niveles educativos se orienta específicamente a jóvenes desocupados, que trabajan informalmente o se encuentran inactivos y no han completado sus estudios en el sistema educativo formal². Desde el PJMyMT también se busca, establecer una articulación entre las líneas de Formación Profesional con la de Autoempleo; es decir que, quienes opten por el desarrollo de un proyecto productivo, lo hagan en rubros vinculados a los cursos de formación profesional que realizaron previamente.

En el caso de los jóvenes que participen del PROGRESAR, para el ingreso al PEI, se establece como condición que quienes trabajen tengan una remuneración menor al salario mínimo vital y móvil, y que su grupo familiar se encuentre en iguales condiciones.

2 El programa de Desarrollo de Jóvenes Emprendedores (del Ministerio de Industria), en cambio, si bien no explicita ningún tipo de especificación sobre la situación educativa ni laboral de los destinatarios, se advierte que está orientado a jóvenes de sectores socio-económicos medios: que cuenten con formación técnica y profesional en las temáticas en las que proyectan sus emprendimientos, algún grado de experiencia de trabajo las mismas, cierto capital social (aval institucional) que den cuenta de la factibilidad de los mismos y garanticen algún grado de sostenibilidad.

Si bien, tal como aparece en las bases del programa³, el carácter asociativo de las experiencias es algo que se busca promover, este no constituye un requisito de carácter excluyente, si no que se admiten también emprendimientos individuales o unipersonales. Así, por ejemplo, del total de proyectos financiados en la Provincia del Chaco en el período 2010-2016, si bien el 59 % eran unipersonales, el 33 % estaba integrado por dos emprendedores y el 8 % restante por tres o más⁴.

Tampoco existen especificaciones sobre el lugar de residencia de los jóvenes, se orienta tanto a jóvenes urbanos como rurales. No obstante en la Provincia del Chaco, al igual que ocurrió en casi la totalidad de las otras provincias, la mayoría de los emprendimientos generados se ubican en municipios urbanizados y de mayor cantidad de habitantes. Según la misma fuente recién mencionada, en el mismo período, el 39 % de los proyectos financiados pertenecían a jóvenes de la ciudad capital de Resistencia, un 11 % a Barranqueras (ciudad que dista sólo a 6 km de la anterior) y un 11 % a Presidencia Roque Sáenz Peña (segundo Municipio de la Provincia en cuanto a la cantidad de habitantes).

Objetivos, componentes y lógica en la que se sustenta el diseño del dispositivo

Los objetivos así como los componentes o prestaciones que ofrecen permiten también hacer una lectura de algunos conceptos centrales que ordenan y sostienen su diseño así como su *lógica* (Jacinto, 2010)⁵ y su vinculación con las políticas sectoriales específicas.

Aunque, como es esperable, entre los objetivos formulados se incluye la contribución a la inserción de los jóvenes en el mundo laboral a partir del autoempleo o microemprendimientos, no constituye el único ni el principal objetivo. Además del anterior, se explicita otro objetivo orientado a la búsqueda de *la mejora del empleo de los trabajadores autónomos apoyando su formalización laboral*. Este último configura un eje que se asocia a la idea de la promoción del *trabajo decente*⁶ propuesto por la OIT (2007) y a otras líneas programáticas existentes en el mismo organismo.

Los *componentes y las principales prestaciones* ofrecidas aparecen alineadas, consecuentemente, a las lógicas antes mencionadas (cuadro I).

3 Manual operativo del programa de empleo independiente y entramados productivos locales. Secretaría de Empleo. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación

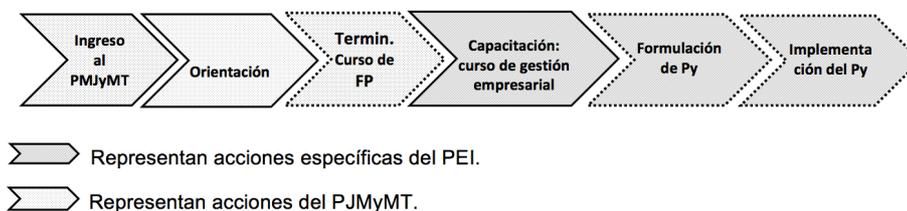
4 Fuente: Datos construidos a partir de registros estadísticos de la Dirección Nacional de Empleo Independiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y seguridad Social de la Nación.

5 Seguimos el concepto propuesto por esta autora que entiende por "lógicas de los dispositivos" a los supuestos o puntos de partida que orientan y las acciones que se enfatizan en este tipo de experiencias.

6 La idea de trabajo decente alude a un trabajo productivo con remuneración justa, seguridad en el lugar de trabajo, protección social para el trabajador y su familia, mejores perspectivas para el desarrollo personal y social, libertad para que los involucrados manifiesten sus preocupaciones y se organicen y participen en la toma de decisiones que afectan sus vidas, así como a la igualdad de oportunidades y de trato para mujeres y hombres.

Como lo mencionamos al inicio, este dispositivo forma parte de un programa más amplio (PJMyMT) que, desde las oficinas municipales de empleo, ofrece diversos tipos de servicios. Al ingresar al PJMyMT los jóvenes cuentan con una instancia de orientación para la construcción de un proyecto ocupacional. A partir de allí, en función de sus perfiles e intereses, pueden ser derivados hacia otras prestaciones tales como terminalidad educativa, cursos de formación profesional, entrenamientos para el trabajo o empleo independiente (PEI). Por su parte, específicamente el PEI, cuenta con un esquema que incluye tres componentes básicos: capacitación, asistencia técnica y apoyo económico. En el gráfico 1 presentamos las acciones que los jóvenes pueden realizar en el marco del programa.

Gráfico 1: Ciclo “teórico” del pasaje de los jóvenes por el programa



* Las actividades incluidas en el gráfico reflejan las acciones que un joven puede desarrollar en el programa, las 3 primeras corresponden a prestaciones generales en el marco del PJMyMT mientras que las 3 últimas son específicas del PEI. Las que se representan en formas con bordes de puntos, quieren mostrar que las mismas pueden o no ser desarrolladas.

A quienes optan por el PEI, la primera actividad que se les ofrece al incorporarse es un curso en Gestión Empresarial, que posee una carga horaria de 24 horas reloj. El mismo es de carácter obligatorio para poder acceder luego al financiamiento de los proyectos que pudieran presentar. Se trata de una actividad orientada a brindar conocimientos básicos para el desarrollo de una actividad productora de bienes o servicios para el mercado. A su vez, consiste en una instancia informativa que intenta propiciar un proceso de auto evaluación de los postulantes sobre sus capacidades para emprender una actividad productiva, elaborar una idea-proyecto y estimar los recursos materiales y humanos necesarios para su puesta en marcha.

Posteriormente, se ofrece asistencia técnica en dos momentos y con dos objetivos diferentes: 1) para la formulación del proyecto (elaboración del plan de negocios así como la redacción del formulario de solicitud de su financiamiento) y, 2) acompañamiento en su implementación (para la puesta en marcha de las unidades económicas, asesoramiento en las compras, en el proceso de gestión y comercialización durante el primer año, así como para la solicitud de refinanciamiento para aquellas que lo requieren).

Como no es una oferta de formación sistemática, extensa ni continua, sólo se emite una constancia de asistencia. Además, como antes lo mencionamos, se intenta lograr una articulación con la institucionalidad existente en materia de formación profesional y terminalidad educativa. Se trata de colaborar, de este modo, para que los jóvenes puedan completar aquellos trayectos de formación que aseguren ciertos saberes previos necesarios para este tipo de experiencias, ya sea competencias básicas de lectoescritura o formación técnica en el rubro del oficio a emprender.

En relación con el financiamiento, desde el PEI se ofrecen aportes no reembolsables (subsidios) por montos hasta 25 000 pesos por cada proyecto presentado. El destino de los fondos puede ser utilizado en inversiones en herramientas, equipamientos, maquinarias, insumos, acondicionamiento del local de trabajo y elementos de seguridad. Además se ofrece un incentivo económico –ayuda económica mensual de 450 pesos para cada emprendedor– durante el curso de gestión empresarial el proceso de formulación y los primeros nueve meses desde el inicio del emprendimiento.

Organismos, agencias y actores intervinientes: tramas y articulaciones generadas

El PEI, para su implementación, promueve la configuración tanto *tramas institucionales verticales como horizontales*. En la práctica los vínculos se dan efectivamente entre aquellos organismos que se encuentran formal y expresamente previstos, con algunos roles, en las normativas específicas.⁷ Son muchos menos los casos y experiencias en los que participan otros sectores como el empresarial, sindical y las universidades. Sectores que, aunque en algunos casos aparecen mencionados en la normativa, no tienen asignadas funciones concretas, ni determinantes.

Aunque con algunas pequeñas variaciones, comparte con otros programas nacionales, ciertas pautas comunes respecto a los modelos de gestión y organización propuestos. Básicamente responden a un modelo caracterizado por la centralización normativa (para la regulación y control general de las intervenciones) y una descentralización operativa (para su concreción a nivel jurisdiccional).

Mientras que la problematización de la cuestión objeto de la intervención, el diseño de las estrategias y de las pautas normativas para su funcionamiento fueron pensadas y establecidas a nivel central desde la Secretaría de Empleo del MTEySS (quien además se ocupa de la coordinación, monitoreo y evaluación)⁸, en la instancia de implementación

7 Manual operativo del programa de empleo independiente y entramados productivos locales. Secretaría de Empleo. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

8 Este organismo es quien gestiona la firma de convenio (previa evaluación de su perfil) con instituciones capacitadoras y tutoras. Establecimiento de acuerdos sobre los contenidos y metodologías para estas instancias de formación. Financiamiento del trabajo realizado por los equipos de dichas instituciones.

a nivel territorial existen unidades funcionales específicas, algunas a nivel provincial y otras en los municipios (cuadro 2).

A nivel provincial Gerencia de Capacitación y Empleo Chaco (GECAL), como organismo del MTEySS con base en el territorio, se ocupa de la difusión de la propuesta, de la recepción y primera evaluación de los proyectos presentados por los jóvenes, así como de la tramitación del registro en el monotributo social de los beneficiarios.

Las oficinas municipales de empleo (OE) u otras áreas habilitadas a tal efecto en las estructuras locales, se encargan de colaborar con la difusión, orientar a los interesados en presentar proyectos, inscribirlos en los cursos de gestión empresarial, recibir los proyectos presentados, coordinar con la GECAL y las instituciones capacitadoras la organización de dichos cursos así como de las posteriores asistencias técnicas y seguimiento de los proyectos financiados.

Por su parte, las instituciones (técnicas, educativas y/o profesionales) tutoras se ocupan de organizar el dictado de los cursos de gestión empresarial y de las acciones de asistencia técnica para la formulación y seguimiento de los proyectos de acuerdo con las pautas establecidas por la GECAL y los municipios donde se desarrollen las actividades. Para poder participar con esta función (como instituciones tutoras), las mismas deben cumplir ciertos requisitos y estar inscriptas en el Registro de Instituciones de Capacitación y Empleo, del mismo organismo. En el caso de la Provincia del Chaco existen dos instituciones que tienen esta función. Una de ellas es una Asociación Civil con mucha antigüedad y experiencia en el trabajo con programas sociales y con jóvenes en particular. La otra una fundación, vinculada a una Universidad, que trabaja en la promoción de propuestas de innovación tecnológica y emprendedurismo.

A partir de los datos derivados de las entrevistas realizadas a funcionarios y técnicos, hemos podido identificar algunos logros así como dificultades en los procesos de constitución de entramados institucionales.

Aunque no se trata de una acción derivada sólo de este programa (si no que es una política de la cartera laboral) la creación de las oficinas municipales de empleo es uno de los aspectos resaltados por todos los entrevistados como algo positivo, que sirvió para visibilizar la problemática del empleo y empezar implementar políticas públicas de manera más sistemática y orgánica. Se resalta, en tal sentido, la inversión inicial en sus instalaciones y equipamiento, así como en capacitación a sus recursos humanos. También el hecho de que, a partir de las mismas, así como las pautas políticas-normativas generadas desde nación (MTEySS) se empezó a establecer un trabajo más coordinado entre las GECAL y las OE. Al mismo tiempo, se identifica que existe un reconocimiento,

paulatino, de la población de este espacio a donde recurrir para realizar consultas y recibir asesoramiento en las diferentes localidades.

En relación con la participación de otro tipo de instituciones, existen algunos vínculos, pero esto se concretó, especialmente, en aquellas localidades con mayor cantidad de habitantes como Resistencia y Presidencia Roque Sáenz Peña, con Universidades (UNNE, UTN, UNCAUS) y Cámaras Empresariales (Cámaras de Comercio, de la Industria de la Construcción, Asociación de Productores Forestales). Aunque las experiencias de trabajo no siempre se encuentran formalizadas mediante un convenio, las mismas contribuyen con el programa –en ocasiones de manera indirecta– ya sea en su difusión o en el asesoramiento informal para la generación de ideas-proyectos. En tal sentido, una exfuncionaria de la Agencia de Empleo Chaco mencionó que en estas localidades, por sus características, hay un “ecosistema emprendedor”⁹ que favorece el sostenimiento de las iniciativas generadas. A modo de ejemplo, explicó que el acompañamiento inicial de algunos integrantes de un equipo de cátedra de una universidad¹⁰ y de referentes de una cámara empresarial ayudó a mejorar la formulación de ciertos proyectos que lograron una mayor supervivencia.

Sin embargo, también se advierten ciertos problemas tanto en el proceso de conformación como de implementación y sustentabilidad de algunas de estas articulaciones. La insuficiencia en la cobertura territorial es una de las mayores dificultades. A pesar de que es uno de los ejes centrales de este tipo de políticas¹¹, desde la GECAL manifestaron no poder *llegar* de manera adecuada a todos los municipios de la Provincia. Las distancias geográficas, la insuficiencia de personal técnico a nivel central para realizar visitas frecuentes, así como de movilidad, son los principales obstáculos para concretarlo. Se advierten, por lo mismo, dificultades para la oferta de estos servicios a jóvenes rurales¹². Además en las localidades del interior es mucho menor y, en algunos casos inexistente, la intervención de instituciones de la sociedad civil (público/privada) capaces de acompañar y sostener el programa. Tanto de aquellas con las que se pueda celebrar un convenio para que actúen como tutoras (ya que no acreditan el perfil para

9 Si bien existen diversas conceptualizaciones sobre lo que es un *Ecosistema Emprendedor*, gran parte de la bibliografía, con este término alude a las diferentes y complejas relaciones entre las instituciones y personas emprendedoras con sus entornos académicos, sociales, políticos y económicos. En esta línea Auletta y Rivera (2011) consideran que es una comunidad de negocios donde un conjunto de individuos y organizaciones producen y asociación ideas y recursos o capitales (de distinto tipo) que resultan en empresas dinámicas.

10 Cátedra Libre para Emprendedores Universitarios de la Universidad Nacional del Nordeste.

11 La promoción del trabajo a nivel territorial/local a partir de la creación y desarrollo de cierta institucionalidad que permita el sostenimiento a mediano y largo plazo de capacidades económicas y organizacionales es un aspecto que también aparece enfatizado en documentos de varios programas de este tipo y se asocia al carácter federal y de búsqueda de mayor equidad que poseen estas intervenciones. En tal sentido, se intenta que algunas acciones sean accesibles a quienes están geográficamente en situación de desventaja (ya sea por pertenecer a provincias con mayores niveles de pobreza o por estar alejados de las grandes ciudades).

12 La referente de la Dirección Nacional explicó que esto se modificó parcialmente con la creación de más OE y de Unidades de Empleo (Oficinas más rurales de menor alcance)

ser reconocidas en el Registro) como de otras provenientes del sector privado (Cámaras empresariales) o público (Escuelas, Sindicatos).

En consecuencia, en algunos municipios, en ocasiones, el éxito del programa queda sujeto al tipo de impulso que se promueva desde el equipo municipal y al estilo de gestión que tenga el intendente, más o menos dinámico y/o más o menos comprometido con la promoción del desarrollo local, tal como es entendido desde el programa. En esta línea, la Coordinadora de Políticas Activas de la GECAL Chaco, refirió a un caso positivo en una localidad cercana a Resistencia, donde el intendente, a partir de los resultados de un documento (derivado de un Diagnóstico y Planificación Estratégica) logró promover y establecer vínculos y acciones concretas de trabajo entre la Oficina Municipal de Empleo, un grupo de empresarios de la localidad y un Centro de Formación Profesional y, a su vez, gestionó recursos de programas de distintos Ministerios para solventar los proyectos generados.

Además de las variables de orden técnico (en términos de capacidades institucionales) la variable político-partidaria, deviene, en ocasiones, como otra una tensión que caracteriza las prácticas de los agentes públicos. La misma puede configurarse como un obstáculo en tanto que: a) puede obstruir la implementación de la trama horizontal dificultando la comunicación y el trabajo coordinado entre la GECAL y las OE; b) puede distorsionar, a nivel municipal, el sentido, los objetivos y los alcances de las metas planificadas desde la GECAL y las instituciones Tutoras. Un ejemplo fue la apertura masiva de cursos de gestión empresarial a jóvenes, sin evaluación previa de sus intereses y perfiles, sólo con el objeto de generar acciones de alto impacto público.

Asociado a ello, la designación/ contratación de agentes (trabajadores) públicos próximos a la gestión partidaria de turno aparece como otra limitación. En tal sentido, una de las funcionarias nacionales entrevistadas señalaba que en el área de Trabajo (MTEySS) falta aún bastante *recorrido* si se los compara con los organismos de Educación, donde el acceso a los cargos tiene un mayor grado de formalidad, existen normativas específicas para el ingreso a los espacios de trabajo, lo que otorga estabilidad laboral y permite una continuidad en la institucionalidad.

Algunas tensiones identificadas en la implementación del programa y las posibilidades de incidir en la inserción laboral

Según los datos disponibles en el período 2010-2016 en la Provincia del Chaco se financiaron 630 proyectos, sobre un total de 716 presentados (cerca de un 9 % no

fueron aprobados en la instancia de evaluación). Por su parte, la cantidad total de jóvenes participantes beneficiados se eleva a un total de 924¹³.

Tal como lo señala una funcionaria nacional, este dato admite dos lecturas. Por un lado, como componente específico del PJMyMT, es la prestación que posee menor alcance o, dicho en otros términos, del total de jóvenes cubiertos por este programa, en el Gran Resistencia sólo un 7 % participaba de esta línea (Mazzorra, Schatchtel y Soto, 2014)¹⁴. Sin embargo, si se realiza un análisis de la población total del PEI, la mayoría de sus beneficiarios se incluye dentro de una franja etaria que podría considerarse juvenil (a pesar de que este programa que no es exclusivamente para jóvenes).

Como lo señala un estudio reciente (Partenio, 2015), en términos generales, los PEI se constituyen como parte de estrategias más amplias que contemplan otras fuentes paralelas de generación de ingresos. Los emprendedores se enfrentan a diversos y constantes desafíos que en algunos casos pueden ser vinculadas a las condiciones del mercado de trabajo (cuadro 3).

Los proyectos financiados en la Provincia del Chaco incluyen una gama heterogénea en cuanto a los rubros y sectores de actividad en los que se ubican. Aunque no son numerosos algunos se vinculan con actividades en el sector *primario* de la economía (apicultura, cría de aves, cerdos y ganado vacuno, cultivo de hortalizas, pesca) y de *manufactura* (carpinterías, confección de indumentaria, marroquinería, fabricación de artesanías, panaderías y elaboración de pastas, ladrillerías, etc.). No obstante la mayoría de los emprendimientos se ubican en el *sector de comercios* (venta minorista de frutas y verduras, de alimentos, de indumentaria, maxi-kioskos, minimercados poli-rubros) y servicios (de estética y peluquerías, herrería, tapicerías, en refrigeración, reparación de PC, talleres mecánicos de autos y motos, gomerías, peluquería canina, para eventos y fiestas, decoración, sonido, animación).

Un rasgo importante que caracteriza a los emprendimientos, es que en su mayoría son familiares. Si bien el beneficiario directo es el/los joven/es, los círculos familiares (ampliados) constituyen un soporte central. Además de que, en algunos casos, son los ámbitos donde se desarrollan ciertas competencias para el trabajo, el apoyo de los integrantes (con diferentes recursos, entre ellos el tiempo) en ocasiones permite sostener las experiencias.

13 Fuente: Datos contruidos a partir de registros estadísticos de la Dirección Nacional de Empleo Independiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y seguridad Social de la Nación.

14 Este estudio fue realizado en el año 2012 aplicando encuestas a los beneficiarios del Programa Jóvenes por Más y Mejor Trabajo residentes en los aglomerados de Ciudad Autónoma de Buenos Aires; 24 partidos del Conurbano; Gran Rosario; Gran Mendoza; Gran Tucumán; y Gran Resistencia. Los datos para el total de aglomerados urbanos analizados mostraban que las prestaciones que tenían una mayor participación de los jóvenes eran la de Terminalidad Educativa (77%) y Orientación Laboral (62%) mientras que en las Prácticas Laborales los valores descendían a un 6% y en Microemprendimientos a un 5%.

“...no recuerdo en este momento el dato exacto pero, a nivel nacional, menos del 10 % son experiencias asociativas de más de 5 personas, los asociativos en general son grupos chicos y, finalmente, entre los que se presentan como individuales en realidad son familiares. Atrás de esos jóvenes hay una familia y muchas veces al menos un miembro vinculado al oficio del emprendimiento, con todo lo que eso significa: la transmisión de un oficio pero también de maquinarias, de un capital productivo y social, un “saber hacer” que permite un mayor acompañamiento en el momento de la inserción laboral inicial. Eso como aspecto positivo, pero también hay que reconocer que es un momento en el que los jóvenes buscan cierta autonomía, por lo que en ocasiones también genera tensiones.” (Referente Nacional del Programa)

A diferencia de los emprendimientos generados en el marco de otro programa (como es el Capital Semilla del Ministerio de Industria)¹⁵, los que aquí analizamos en su mayoría se caracterizan por realizar producciones o prestar servicios a pequeña escala, movilizar un bajo volumen de dinero; en muy pocos casos la tecnología utilizada es compleja.

A pesar de esta diversidad, en su mayoría tienen en común el hecho de que se mantienen en condiciones de informalidad e inestabilidad, aún en aquellos casos en que se ubiquen en sectores o ramas más dinámicas de la economía local o provincial. Se advierte, en tal sentido la persistencia de una distancia entre los discursos normativos y, prácticas sociales. Así, aunque el programa prevé el registro en el monotributo social no todos los emprendedores pueden hacerlo de manera inmediata, fundamentalmente por los costos. Debido a esta dificultad, en algunas localidades, se avanzó en la firma de convenios con los Municipios y con la ATP (Administración Tributaria Provincial) donde se solicita una prórroga para efectivizar este trámite así como el pago de algunos impuestos.

Por otro lado, como se trata de una línea de intervención nueva los entrevistados también advierten la coexistencia de diferentes miradas comprensivas y representaciones sociales por parte de los gestores estatales sobre lo que es trabajo independiente y/o el autoempleo, que pueden ser asociadas a los organismos que intervienen. Así, por ejemplo, mientras que desde las algunas áreas del Ministerio de Trabajo¹⁶ se promueve y controla el cumplimiento del registro, desde la esfera de Desarrollo Social prevalecen otras ideas más asociadas a la subsistencia y no se presta la misma atención a la calidad del empleo.

¹⁵ En este programa los préstamos en dinero son mucho más elevados y los proyectos que se presentan para competir deben estar orientados a áreas específicas: Industrias manufactureras, servicios industriales o tecnologías de la información y la comunicación y, en el momento de la evaluación, uno de los criterios a considerar es que aporten innovación tecnológica o que pertenezcan a las cadenas de valor destacadas en el Plan Estratégico Industrial 2020.

¹⁶ También es interesante mencionar que se reconocen diferentes representaciones sobre este tipo de trabajo, aún en el mismo Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Dicho organismo posee tres secretarías con funciones y objetivos diferenciados (Trabajo, Empleo y Seguridad Social). El autoempleo, constituye la línea de intervención más nueva y, por lo mismo, presenta diferencias con lo que es el empleo en relación de dependencia y demanda continuos ajustes y re-interpretaciones de los marcos teóricos y normativos vigentes.

“...Desarrollo Social aún tiene una mirada asistencial. Hay diferencias. Se hizo una evaluación en su momento del “Manos a la Obra” del Ministerio de Desarrollo Social y el impacto fue bajo. Se hicieron encuestas y se mostraron resultados concretos. En esa experiencia el problema fue que se les dio la plata, pero no se los acompañó, en cambio el Ministerio de Trabajo tiene una línea que acompaña, monitorea, supervisa. Se promueve la registración como monotributista, aún con todos los problemas que existe en este sentido, es también una línea clara.” (Ex Funcionaria Provincial de la Agencia de Empleo Chaco)

Respecto a las condiciones de la oferta de formación, si bien, además del desarrollo de los cursos en gestión empresarial, se busca capitalizar y lograr una articulación con institucionalidad existente en materia de formación profesional y programas de terminalidad educativa, esto no en todos los casos se logra.

En tal sentido, uno de los principales problemas es la falta de información derivada de diagnósticos de los mercados de trabajos locales en términos de empleo y de necesidades de formación. En otras ocasiones, cuando tales diagnósticos existen¹⁷, se identifica una insuficiencia o inexistencia de ofertas en tales temáticas por parte de los centros de formación profesional de esa localidad. Se dieron casos en los que la existencia de una única oferta de formación promovió la generación de muchos emprendimientos en un sector de ocupación y, al poco tiempo, los jóvenes encontraron dificultades para sostener su oferta de servicios. Es decir, en algunos Municipios chicos, se produjo una sobreoferta de perfiles, por ejemplo en el sector de ladrillería y albañilería. Así, lo relataba una coordinadora de la GECAL:

“...o si no pasa eso: se sobrecarga...y eso tiene que ver con las estrategias con las que trabajan los municipios también. A nosotros nos pasó en un municipio que se dictó un curso de albañilería, porque ellos pidieron eso, participaron 20 jóvenes y los 20 obviamente armaron sus proyectos en ese rubro, y generaron una sobre-oferta en la localidad tan chiquita.” (Coordinadora de Políticas Activas de la GECAL Chaco)

Una de las posibles alternativas que se está estudiando para resolver esta situación es la generación de ofertas de capacitación que se dicte en una localidad, pero a las que accedan jóvenes de varias localidades cercanas, de una misma región. Otra es la generación de cursos en una sola localidad pero en temáticas transversales, relacionadas con la acción emprendedora, que sirva como complemento especialmente para aquellos jóvenes que ya tienen un oficio y experiencia laboral.

Si bien, dentro de las actividades de formación profesional, hay algunas experiencias de articulación con algunos sindicatos, son minoritarias. El vínculo más fuerte es con la UOCRA, con quien se trabajó fuertemente, por ejemplo, en el diseño e implementación

¹⁷ Desde la GECAL Chaco se avanzó en algunas localidades en una línea denominada “Acuerdos Territoriales” que, justamente tiene como objetivo, el diagnóstico de las demandas de trabajo para identificar posteriormente oferentes de capacitación.

de un programa de formación en el oficio del gas¹⁸, destinado a personas que podrán matricularse a nivel nacional y luego sumarse al proceso de instalaciones domiciliarias que demandará el Gasoducto del NEA, obra en marcha en el Chaco.

Los sindicatos de otros sectores de actividad son menos activos en la generación de estas ofertas que puedan ser aprovechadas por esta línea.

En relación con los *entramados institucionales*, pudimos identificar algunos procesos incipientes desarrollados, justamente, en el marco de otra línea de la misma Dirección de Empleo Independiente denominada *Entramados Productivos*¹⁹, desde allí se han generado vínculos entre el sector municipal, la GECAL y las OE y el Ministerio de Educación. También hay experiencias de *entramados productivos* en otros sectores económicos (foresto-industrial, producción apícola, textil y de software) pero impulsadas desde otros programas y Ministerios (en particular desde el Ministerio de Industria). En todos los casos, según los dichos de los entrevistados, lo que se busca es aprovechar las potencialidades derivadas de la sinergia del trabajo en conjunto; pero para que sean efectivas, estas experiencias requieren de un acompañamiento en términos formativos y respeto de los tiempos del proceso:

“...son procesos largos, muy largos, hay que trabajar mucho con los actores previamente y sostenerlos. Se trata de armar una mesa de trabajo, se va viendo que necesitan y que puede aportar cada uno. Para formular un proyecto de este tipo en algunos casos se puede tardar un año o dos. Algunos se desaniman, se frustran, pero se busca sostenerlos con asistencia técnica...” (Coordinadora de Políticas Activas de la GECAL Chaco)

“...se necesita una mirada de proceso y no una búsqueda de resultados inmediatos, no se puede forzar un vínculo, la gente y las instituciones tienen que conocerse, re-conocerse, esto cuesta hacer entender a los funcionarios...” (Referente de una institución tutora)

Finalmente, otras de las tensiones en este programa, se refieren a los perfiles de los jóvenes. Muchos jóvenes que se incorporan a este dispositivo luego abandonan. Son significativos los datos que mencionados en una de las entrevistas que muestran una variación y un desgranamiento entre: a) el número de quienes se inscriben a los cursos de gestión empresarial y quienes finalizan esta instancia; b) entre quienes habiendo terminado el curso y quienes efectivamente presentan una idea-proyecto²⁰; c) entre

18 El programa constaba de cuatro "trayectos" los que serán certificados: auxiliar de instalaciones de gas (40 horas); montador de instalaciones hogareñas (125 horas); gasista de unidades funcionales con matrícula del Enargas habilitante (90 horas); y gasista domiciliario con matrícula del Enargas habilitante (105 horas).

19 Los entramados productivos locales, según la definición propuesta por el MTEySS, son una red asociativa de pequeños productores, emprendedores y trabajadores independientes que, vinculada con proveedores, clientes y organizaciones públicas y privadas mejora la sustentabilidad de los emprendimientos y la estabilidad y calidad del empleo.

20 La referente de la institución tutora entrevistada, mencionaba que una vez que termina un curso hay cerca de un 20 % de los jóvenes que, de inmediato se acercan con alguna idea interesados en presentar proyectos, luego hay un 30 % que se "toman su tiempo" y se acercan muy de a poco, con menos claridad en las propuestas pero que —mediante las tutorías— logran avanzar. Dentro del 50 % restante hay diferentes casos pero muchos de ellos progresivamente se alejan. El promedio de jóvenes que presentan proyectos oscila entre el 60 y 65 % de los que iniciaron.

quienes, una vez que reciben el financiamiento sostienen la experiencia por más de 9 meses; y d) entre quienes luego de estos meses solicitan re-financiamiento.

Hay varios aspectos asociados al perfil, que pueden ayudar a comprender estos datos. Muchos jóvenes se acercan e inscriben en los cursos pero desconocen el programa y sus ofertas y, recién luego de los primeros encuentros identifican que no tiene que ver con sus intereses. Además, son muy pocos los que tienen *experiencia* previa en emprendimientos productivos o en instancias de empleo independiente y, a medida que transcurre el tiempo identifican, que no pueden sostener la actividad programada (por falta de estímulo, tiempo o ingresos, entre otros). En términos de saberes/ competencias, los entrevistados señalan diversos problemas que van desde dificultades/carencias en competencias básicas, por ejemplo en lecto-escritura, hasta aquellas otras más directamente vinculadas con la formulación de proyectos productivos y su gestión. Pero, a su vez, también reconocen que, mayoritariamente estos jóvenes disponen de muchos saberes previos relacionados con los oficios sobre los que se formulan los proyectos. Se trata de saberes no necesariamente aprendidos en instancias u ofertas de formación profesional, si no muchas veces producto de la misma experiencia previa en estos campos ocupacionales.

Reflexiones finales

Si bien como lo indican algunas investigaciones revisadas, intervenciones de este tipo (orientadas a la promoción del autoempleo y micro-emprendimientos juveniles) existen en América Latina desde hace más de 20 años, a nivel nacional (Argentina) y Provincial (Provincia del Chaco) en la última década parecen haberse incrementado y diversificado. Producto de la mayor importancia otorgada desde diferentes foros al tema de las *juventudes* y su presencia en la agenda política, se advierte un mayor desarrollo de este campo y esfuerzos por generar diagnósticos, problematizaciones e intervenciones destinadas a este colectivo en particular desde agencias gubernamentales de esferas diversas (Trabajo, Desarrollo Social, Industria, Ganadería).

Específicamente en el programa analizado (PEI), aparecen algunos aspectos novedosos respecto a experiencias anteriores. Uno de ellos es, justamente, que el tratamiento se da en y desde la esfera (o cartera) laboral y que forma parte de una estrategia que, desde una mirada integral, intenta atender los problemas de empleo de los jóvenes reconociendo los procesos de diversificación de sus trayectorias socioeducativas y laborales. Por otro lado, para su implementación a nivel territorial, se avanzó en la creación y promoción de una nueva estructura institucional, que supone una compleja articulación entre múltiples sectores y actores sociales vinculados a las políticas de empleo y formación profesional.

Sin embargo, a nivel local y derivado de esta complejidad, en el proceso de implementación se identifican no pocas tensiones y problemas que requieren atención.

Entre ellos, señalamos dos puntos, en los que se advierte de manera clara la distancia entre lo normado en el texto de los diseños y las prácticas efectivas a nivel territorial.

Uno de ellos se asocia a la carencia de un *sistema de información sobre las características y dinámicas de mercados de trabajos locales y sus necesidades en términos de formación profesional*. Si bien esto aparece enunciado como un requisito y una función de algunas agencias, configura un aspecto que muestra muy pocos avances.

El otro, es la construcción de *cierta visión compartida entre los actores que intervienen en el diseño e implementación de estas políticas* así como de algunos acuerdos básicos sobre algunos problemas, conceptos e intervenciones. A la juventud (o las juventudes) y sus problemas, como categorías y conceptos sobre los que hay que establecer consensos en este caso se suma otro, nuevo, poco definido incluso desde las agencias estatales y no menos problemático: el trabajo independiente, el autoempleo como otra forma de ejercicio del trabajo.

Cuadro I: Descripción del dispositivo: Programa de Promoción del Empleo Independiente

<i>Reparticiones públicas involucradas en su coordinación a nivel nacional, provincial y municipal</i>	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (Secretaría Nacional de Empleo. Dirección Nacional de Empleo Independiente) GECAL (Gerencia de Capacitación Laboral) Delegación Chaco Oficinas Municipales de Empleo de distintos Municipios de la Provincia del Chaco. Agencia Provincial de Empleo Chaco. Instituciones tutoras (Organizaciones de la Sociedad Civil Técnicas, Educativas o Profesionales)
<i>Otras reparticiones públicas también implicadas en la implementación y sus roles específicos.</i>	Otras Dependencias del MTEySS a nivel Nacional: Dirección de Formación Profesional. Ministerio de Educación de la Provincia del Chaco
<i>Nivel de calificación o título implicado en el dispositivo</i>	No incluye ningún tipo de formación sistemática, extensa ni continua con certificación de ningún tipo. Se ofrece un curso introductorio.
<i>Tipo de dispositivos en relación al acercamiento al mundo del trabajo</i>	Promoción del autoempleo a partir de la generación de emprendimientos productivos
<i>Intervención en los procesos de intermediación laboral:</i>	Prestaciones o componentes específicos: a) Capacitación b) Asistencia Técnica c) Apoyo Económico
<i>Público al que apunta</i>	No es exclusivo para jóvenes. Pueden sumarse aquellos que pertenezcan a un programa que tenga la opción de autoempleo Jóvenes de 18 a 24 años.
<i>Recepción de subsidio-beca y/o algún tipo de ayuda económica x participar (especificar cual y monto actual)</i>	Ayuda económica mensual (durante el curso de gestión empresarial el proceso de formulación y los primeros nueve meses desde el inicio del emprendimiento. No reembolsable.
<i>Conceptos claves que sustentan/fundamentan el dispositivo</i>	Autoempleo. Empleo independiente .Formalización del trabajo. Calidad del Empleo. Entramado Local.

Cuadro 2: Tramas o articulaciones derivadas del Programa

<i>Finalidades de cada actor de la trama.</i>	<p>Secretaría de Empleo del MTEySS: Diseño del dispositivo, coordinación, seguimiento, evaluación y financiamiento.</p> <p>Gerencia de Capacitación y Empleo Chaco (GECAL): Difusión, Recepción y primera evaluación de los proyectos presentados por los jóvenes, Tramitación del registro en el monotributo social.</p> <p>Oficinas municipales de empleo (OE): Contacto directo con los beneficiarios: Difusión, Orientación, Inscripciones, seguimiento.</p> <p>Instituciones técnicas, educativas y/o profesionales tutoras: Dictado de los cursos, asistencia técnica antes y durante la experiencia.</p>
<i>Logros institucionales derivados de la trama</i>	<p>Creación de algunas OE Municipales</p> <p>Normativa que promueve un trabajo coordinado.</p> <p>Participación de otros actores institucionales en las localidades con mayor cantidad de habitantes y mayor desarrollo institucional</p>
<i>Dificultades en los procesos de conformación y de sustentabilidad</i>	<p>Insuficiente cobertura territorial</p> <p>Menor (o inexistente) intervención de instituciones del sector público y privado en el sostenimiento del programa.</p> <p>Diferencias en los estilos de gestión a nivel municipal.</p> <p>Variable político-partidaria como un factor que puede obstruir algunas metas.</p> <p>Modalidad de designación de los agentes (trabajadores) del programa.</p>

Cuadro 3: Tensiones en la implementación y en las posibilidades de incidir en la inserción laboral

<i>Referidas a las condiciones del mercado de trabajo</i>	<p>Emprendimientos de diversos rubros y sectores de actividad con predominancia del sector comercios y servicios.</p> <p>En su mayoría se mantienen en condiciones de informalidad e inestabilidad.</p>
<i>Referidos a las condiciones de la oferta de formación</i>	<p>Insuficiencia de diagnósticos de los mercados de trabajo locales y de sus necesidades de formación</p> <p>Oferta insuficiente de cursos en algunas temáticas específicas.</p> <p>Concentración de una única oferta temática en un territorio.</p> <p>Poca articulación con ofertas de formación profesional con el sector sindical.</p>
<i>Referidas a los entramados</i>	<p>Experiencias de entramados productivos en algunos sectores, pero impulsadas desde otros Ministerios.</p> <p>Insuficiente trabajo formativo así como respeto de los tiempos necesarios para que se concreten procesos reales de articulación.</p>
<i>Referidos a los perfiles de los jóvenes</i>	<p>Abandono y desgranamiento en las diferentes etapas del programa.</p> <p>Falta de información y/o experiencia.</p> <p>Carencias de algunas competencias básicas</p> <p>Disponibilidad de saberes sobre oficios de los emprendimientos.</p>

Referencias bibliográficas

- Abdala, Ernesto (2004), *Manual para la evaluación de impacto en programas de formación para jóvenes*, Montevideo: OIT/CINTERFOR.
- Aguilar Villanueva, Luis (1993), *Problemas públicos y Agenda de gobierno*, México DF: Porrúa.
- Auletta, Nuncya y Rivera, Clariandys (2011), "Un ecosistema para emprender", *Debates IESA*, 26 (4): 12-17.
- Barbetti, Pablo (2015), "Autoempleo y micro-emprendimientos juveniles: una caracterización de las actuales políticas laborales y sociales orientadas a su promoción", Ponencia presentada en el XII Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. ASET. Buenos Aires. Argentina. 5 al 7 de agosto de 2015. Disponible en: http://www.aset.org.ar/2015/ponencias/7_Barbetti.pdf (Fecha de consulta: 30/06/2016).
- Bekerman, Marta y Rodríguez, Santiago (2007), "Políticas productivas para sectores carenciados: microcréditos en Argentina", *Revista Desarrollo Económico*, 185 (45): 95-118.
- Casal, Joaquim (2002), "TVA y políticas públicas sobre juventud", *Estudios de juventud*, 59: 35-59.
- Dursi, Carolina; Mereñuk, Alenka; Millenaar, Verónica; González, Victoria (2009), "Las políticas de inserción laboral dirigidas a la población joven: algunas problematizaciones recientes", *Revista Observatorio de Juventud*, 6 (21): 25-33.
- Foio, María del Socorro Y Pérez Rubio, Ana. (2009), "El proceso de micro-regionalización como estrategia de desarrollo local. Un estudio en la Provincia del Chaco", *Revista Estudios Regionales y Mercado de Trabajo*, 5: 265-280.
- Jacinto, Claudia (2008), "Los dispositivos recientes de empleo juvenil: institucionalidades, articulaciones con la educación formal y socialización", *Revistas de Trabajo*, 4 (6): 123-142.
- (2010), *La Construcción Social de las Trayectorias Laborales de Jóvenes. Políticas, Instituciones, Dispositivos y Subjetividades*, Buenos Aires: IDES (Instituto de Desarrollo Económico y Social), Teseo.
- (2016), "¿Qué hay de nuevo en la Formación para el trabajo de jóvenes?", *Revista Novedades Educativas*, 306: 42-45.
- Jaramillo Baanante, Miguel (2004), "Los Emprendimientos Juveniles en América Latina: ¿Una respuesta ante las dificultades de empleo?", *Tendencias y debates*, 3.
- Majone, Giandomenico (1997), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de las políticas públicas*, México D.F.: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

- Martínez Nogueira, Roberto (2010), "La coherencia y coordinación de las políticas. Aspectos conceptuales y experiencias", en *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y la gestión pública en América Latina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación Argentina.
- Mazorra, Ximena, Schachtel, Lila y Soto, Clarisa (2014), "Jóvenes: estudio sobre los participantes del Programa Jóvenes con más y mejor trabajo", III Jornadas Nacionales sobre estudios regionales y mercados de trabajo. Universidad Nacional de Jujuy (Facultad de Cs. Económicas y Unidad de Investigación en Comunicación, Cultura y Sociedad de la Facultad de Humanidades y Cs. Sociales) y Red SIMEL, San Salvador de Jujuy. Disponible en:
<http://www.aacademica.org/iii.jornadas.nacionales.sobre.estudios.regionales.y.mercados.de.trabajo/34>
- Oficina Internacional del Trabajo (2007), *Trabajo Decente y Juventud: América Latina*, Lima: OIT.
- Partenio, Florencia. (2015), *Aprendizaje de calidad y preparación de los jóvenes para el trabajo en Argentina*, Montevideo: OIT/Cinterfor.
- Repetto, Fabián (2010), "Coordinación de Políticas Sociales. Abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas", en *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y la gestión pública en América Latina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación Argentina.
- Selamé, Teresita (1999), *Emprendimiento juvenil*, Santiago de Chile: Instituto Nacional de la Juventud.
- Tamayo Sáenz, Manuel (1997), "El análisis de las políticas públicas", en Bañón, R.: Carrillo, E. (comps.), *La nueva administración pública*, Madrid: Alianza.

Alcances y limitaciones de los Entrenamientos para el Trabajo como dispositivo de formación e inserción en el empleo

Un estudio de caso en Resistencia, Chaco

José Antonio Pozzer

Introducción

En la Argentina de los últimos años se ha evidenciado un mayor protagonismo del Estado en la definición de las políticas públicas de empleo, las cuales se basaron en una perspectiva de ampliación de derechos y en una concepción del trabajo como vía para la inclusión social. En este marco se desarrollaron diferentes dispositivos estatales que buscaron acompañar la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo (Jacinto, 2015).

Como toda política pública, las mismas se diseñaron y fundamentaron a partir de los efectos que esperaban alcanzar sobre los sujetos (Soldano, 2009), proponiendo un abordaje desde el paradigma de las políticas activas, y apuntando a mejorar la empleabilidad de los jóvenes. Esto mostró ciertos cambios en la perspectiva con la que se planteaban las intervenciones y el diagnóstico de los problemas de empleo que los afectaban –anteriormente vinculados tanto a la escasez de capital humano, como la atribución en el propio joven de no lograr su inserción–, otorgando mayor relevancia a cuestiones actitudinales y disposiciones hacia el empleo, y concibiéndolos como sujetos activos que pueden delinear sus proyectos formativos y ocupacionales en el marco de acciones que sumen capacidades a sus trayectorias previas (Jacinto, 2009; Assusa y Brandán, 2014; Pérez y Brown, 2014). Conjuntamente, estas políticas promovieron una mayor participación de los diferentes agentes implicados en el mundo del trabajo (Jacinto, 2015), utilizando de manera integrada distintos dispositivos de apoyo para la empleabilidad.

En este contexto, uno de los componentes previstos en varias intervenciones fueron las prácticas laborales en empresas orientadas a mejorar el acceso a ocupaciones dentro del sector formal de la economía. Inicialmente, estos dispositivos de formación

para el trabajo, que apuntan al aprendizaje en un contexto laboral real, aparecieron como un complemento que se realizaba a continuación de una fase lectiva, desarrollada en una institución formadora (Lasida, 2004). En la actualidad, continúan siendo utilizados en el ámbito educativo formal (sistema de pasantías para diferentes niveles), pero también se han ampliado, con lineamientos propios, a otros programas de inclusión socio-laboral gestionados desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS), tales como el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y el PROEMPLEAR, que no las articulan necesariamente con ciclos educativos.

El dispositivo Entrenamientos para el Trabajo (EPT), dentro de las políticas de empleo, representó una de las acciones desarrolladas por los programas antes mencionados, tenía como objetivo la formación para el trabajo mediante el desarrollo de prácticas en ámbitos empresariales. La propuesta planteaba un proceso de intermediación del servicio de empleo estatal para que los jóvenes puedan acceder a las empresas que previamente acordaban brindar sus espacios para el desarrollo de las experiencias, en una clara interpelación a su responsabilidad social, pero también como actor fundamental del sistema de relaciones laborales y generador de empleos.

Evaluaciones realizadas en experiencias de este tipo reconocen algunos efectos positivos, vinculados sobre todo a la posibilidad de que los jóvenes desarrollen primeras experiencias laborales y conozcan los requerimientos del mercado de trabajo (Jacinto y Dursi, 2010) o la mejora en la probabilidad de inserción en un empleo formal (Bertranou, 2015). Asimismo, otros estudios muestran sus limitaciones, especialmente con respecto al alcance formativo (Gallart, 2003; Lasida, 2004; Jacinto, 2009), la tensión latente de su utilización como forma precaria de empleo (Somma, 2013) y el bajo impacto en relación a la cantidad de jóvenes que pueden participar (Bertranou, 2015).

En este artículo proponemos analizar los EPT como dispositivo de formación en el trabajo en la ciudad de Resistencia, capital de la Provincia del Chaco. Los datos que aquí se exponen fueron obtenidos a partir de una estrategia cualitativa de investigación basada en entrevistas realizadas a agentes estatales responsables de la gestión del dispositivo. Han sido consultados una de las referentes de Entrenamientos en el Sector Privado del Área de Políticas Activas de la GECaL Chaco; dos Coordinadores que estuvieron a cargo de la Agencia de Empleo Provincial (AEP) Chaco desde 2007 a 2015; un Responsable de Relaciones Empresariales de la AEP; un tutor de la AEP; y una técnica del ProEmplear de la Dirección de Promoción del Empleo del MTEySS de la Nación. También se realizó revisión documental de la normativa reglamentaria y de

los manuales instructivos de los EPT y el descriptivo de perfiles de puestos demandados, todo ello realizado durante el período 2014-2015.¹

El texto se organiza de la siguiente manera: iniciamos con la descripción del dispositivo, a partir de revisar sus antecedentes, la institucionalidad desde la que se desarrolló, las particularidades de su gestión a nivel local, y los componentes formativos previstos; luego realizamos el análisis de algunas vinculaciones promovidas en esta experiencia; y por último, planteamos a modo de cierre, ciertas limitaciones y tensiones derivadas de su implementación. Se incluye un anexo de cuadros en los que se presentan cada una de los puntos de análisis señalados.

Antecedentes del dispositivo en el marco de políticas activas

La revisión de antecedentes sobre las acciones y programas diseñados para acompañar las trayectorias de jóvenes en materia de formación e inserción en el empleo mostraron un cambio de enfoque respecto de las políticas establecidas en décadas pasadas (Jacinto, 2010). Los nuevos marcos de interpretación, a partir de los cuales se proponen las intervenciones, se vinculan a reconocer que la situación del mercado de trabajo y las estructuras productivas se constituyen en fuertes condicionantes de las oportunidades laborales para que los jóvenes accedan a empleos de calidad, desplazando del centro de las discusiones la responsabilidad exclusiva del sujeto por su situación (Jacinto, 2010; Partenio, 2015).

En este marco se generaron desde el Estado diferentes políticas y programas de empleo, que proponían desde la creación y fortalecimiento institucional de organismos públicos vinculados a la inclusión laboral (Centros de Formación profesional, Servicios de Empleo) hasta componentes interrelacionados de orientación e intermediación laboral, terminalidad educativa, capacitación, prácticas en empresas, entre otros, enmarcados dentro del paradigma de las políticas activas, y cuyo objetivo es la mejora de la empleabilidad de las personas para el acceso, permanencia y progreso dentro del mercado de trabajo (Brandán Zehnder, 2014).

Como parte de estas iniciativas, los Entrenamientos para el trabajo (EPT) se desarrollaron desde el 2006, como un dispositivo de formación y empleo dentro de diferentes políticas activas del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS) (cuadro 3). Desde los servicios de la Red de Empleo, aportaron a una estrategia amplia de acciones, tendientes a atender las situaciones de desempleo,

¹ Los datos corresponden a un primer avance del trabajo de campo de la tesis doctoral del autor -en curso-, cuyo objetivo principal es comprender los procesos de socialización laboral de jóvenes que participan dispositivos de formación para/en el trabajo en la ciudad de Resistencia (Chaco).

mediante la capacitación y adquisición de experiencia laboral, especialmente de los jóvenes en situación de vulnerabilidad.

A partir de la revisión documental, se observa que en el tiempo de su implementación, si bien se registraron cambios de denominaciones, sucesivas normativas reglamentarias, ampliación de perfiles de personas a cubrir, los objetivos del dispositivo se mantuvieron. Al respecto, las modificaciones observadas parecen responder a la propia dinámica de gestión e implementación de esta línea durante varios años en el marco de los lineamientos generales del MTEySS, con el objetivo de ir articulando líneas existentes con nuevos programas.

En relación con esto, desde la opinión de los técnicos y gestores, se evidencia un momento de ciertos cambios que estuvieron dados por el lanzamiento del Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (Prog.R.Es.Ar.) en enero de 2014, cuando una parte de la población joven con la que trabajaba el MTEySS –por ejemplo a través del PJMyMT, en la prestación de terminalidad educativa–, podía ser cubierta desde la nueva propuesta e intermediada desde otros organismos².

“En principio nos enteramos por las noticias del lanzamiento del Progresar (...), con él se despersonalizó un poco la atención o el seguimiento de la trayectoria que hacíamos antes con el PJMyMT, porque los trámites y demás se hacen por la web o en ANSES (...). El ProEmplear, para nosotros fue solo un cambio de nombre, porque era lo que ya veníamos haciendo. Por ahí, hizo que nos focalicemos más en el lado empresario, en ese momento cuando se largo se reforzaron más las charlas con cámaras empresariales, se dio más incentivo a la promoción, porque esa población de 18 a 24 años que hacían terminalidad lo iban cargado educación, nosotros dejamos de intervenir en eso.” (Coordinadora de AEP)

Así, mediante el ProEmplear (presentado en agosto de 2014, y que no constituyó una propuesta programática específica, sino que integró una serie las políticas de empleo vigentes en ese momento), se buscó que cobraran mayor impulso los servicios de promoción del empleo a través de las Acciones de Entrenamientos para el Trabajo y el Programa de Inserción Laboral (PIL). En suma, se buscaba que las herramientas laborales existentes se articularan y complementaran con el PROG.R.ES.AR en la mejora de la empleabilidad de los jóvenes, considerando las demandas del mercado de trabajo local.

2 A junio de 2014, de los 112.618 jóvenes que estaban participando de acciones del PJMyMT, 31.324 percibían la ayuda económica del Progresar (Mazzora et. al., 2014). Conforme al análisis de Partenio (2015) el Progresar encuentra su principal antecedente en el PJMyMT, con propósitos también marcadamente definidos en relación con la terminalidad educativa y orientación en la búsqueda de empleo; pero lo supera por su diseño de carácter integral que incluye la acción conjunta de diversos organismos estatales y la conformación de una red de tutores.

Entrenamientos para el trabajo y la institucionalidad desde la que se desarrollaron

Como parte de las iniciativas del MTEySS los EPT, tuvieron una cobertura nacional, y se gestionaron de manera descentralizada a través de las Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral (GECaL) y las Oficinas de Empleo Municipal, integrantes de la red de Servicios de Empleo. Con esto incorporaban un aspecto institucional importante para su implementación; a saber: la perspectiva y actuación de los agentes en el territorio, donde se ejecutan y realizan los ajustes necesarios al diseño del dispositivo, y donde se conectan a los distintos actores a nivel local (Weller, 2007).

Para el caso de la ciudad de Resistencia, una de sus particularidades reside en que Chaco fue una de las primeras Provincias en firmar el acuerdo para la implementación del PJMyMT en el año 2008, cuya gestión estuvo a cargo de la GECaL local y la Agencia de Empleo Provincial (AEP) (cuadro 3). Las mismas tuvieron un rol muy activo en la difusión, búsqueda y concertación de proyectos de prácticas centradas en acuerdos con actores del medio, y en muchos casos fuertemente relacionadas a la participación en actividades de promoción productiva encaradas desde el gobierno provincial para el sector privado.

En el caso de la primera, su rol se vinculó a coordinar y articular acciones con las autoridades provinciales y municipales, y también como interlocutor entre el MTEySS y los actores económico-sociales de la Provincia, estando a cargo de la recepción, evaluación y aprobación de proyectos, y en el seguimiento posterior.

En el caso de la AEP, organismo creado en el año 2007, tuvo desde sus inicios el propósito *“generar y aplicar políticas públicas que favorezcan la inclusión social a través del empleo acercando oferta y demanda laboral y aumentando la empleabilidad de las personas mediante la capacitación”*. Desde su apertura, las principales líneas de acción se relacionaron con la vinculación e intermediación para el empleo, la oferta de formación y capacitación laboral, la vinculación con el sector privado en materia selección de personal y capacitación, y la asistencia técnica y financiera para microemprendimientos capaces de promover el autoempleo.

A través de esta Agencia se firmó el acuerdo para la ejecución de todos los programas del MTEySS de la Nación en las ciudades de Resistencia, Sáenz Peña y Castelli. En relación con esto, otra particularidad del caso fue que, si bien la ciudad de Resistencia contaba con una Oficina de Empleo Municipal (OE), por cuestiones políticas partidarias (el gobierno provincial del Frente para la Victoria y los gobiernos municipales del Partido Radical), se creó dicha institución como espacio a través del cual se gestionaron los convenios para la implementación de los programas nacionales.

En este marco, con la bajada de los programas, y particularmente del PJMyMT, se observó el desarrollo institucional de la AEP, que organizativamente replicaba la estructura prevista por el MTEySS para las OE. Así encontramos el *Área de Empleo para Jóvenes*, responsable primaria de brindar atención y gestión a los jóvenes y a las empresas que se acercaban al servicio. Dentro de ella, se identificaban roles distintivos en la atención, para el caso de los jóvenes: el *orientador*, cuya su función giraba en torno a realizar el proceso de acompañamiento e inducción al mundo del trabajo, mediante la organización, implementación y evaluación de las actividades; y el *tutor* encargado de formular y acompañar el proyecto formativo y ocupacional de cada joven a su cargo, desde la incorporación hasta su desvinculación. Con el paso del tiempo y el incremento de usuarios y personas que se acercaban al servicio (a marzo de 2014 más de 16.000 jóvenes), de acuerdo con el discurso de los gestores de la institución, el personal abocado a esas tareas (aproximadamente 8 personas) resultaba insuficiente para atender y desarrollar el acompañamiento y seguimiento individualizado previsto por el dispositivo.

Por el lado de las empresas, contaban con el *relacionista de empresas*, cuyas tareas se vinculaban a la búsqueda y asesoramiento de organizaciones para realizar las acciones de entrenamiento; como colaborador aparecería el *rol del promotor*, encargado de recorrer y visitar establecimientos para ofrecer las líneas. En busca de fortalecer esta actividad, el MTEySS firmó convenios, primero con la Universidad Popular (2013) y luego con la Universidad Nacional del Nordeste (2014), para que un grupo de sus estudiantes realizaran acciones de difusión de los incentivos para el empleo (Entrenamientos e Inserción Laboral) en la ciudad de Resistencia.

Particularidades del dispositivo de formación para y en el trabajo

Las Acciones de Entrenamiento para el Trabajo (AEP) aparecen como un dispositivo de activación y aprendizaje en el trabajo (Jacinto, 2010). Mediante su desarrollo, se esperaba que los jóvenes pudieran adquirir nuevos conocimientos por la realización de la experiencia en contextos reales de trabajo, que incluían componentes de formación teórica relacionada a la ocupación y formación práctica en el puesto (cuadro 3).

Implicaba la participación de organizaciones locales que podían ser empresas privadas, organismos públicos o instituciones sociales, y si bien todas las líneas de EPT tienen el mismo objetivo, las distinciones entre ellas se relacionan con la forma en que se ejecutan, por ejemplo la duración, el monto ayuda económica a cargo del Ministerio, el número de tutores según cantidad de participantes, entre otras.

En el caso de la Agencia Chaco, el EPT en el sector privado fue la línea que en un principio se decidió priorizar y ejecutar, con el objeto de concentrar esfuerzos en incentivar la participación de este tipo de empresas, lo cual respondió a una directiva política del gobierno provincial de favorecer la generación de nuevos puestos de trabajo en dicho ámbito, en consonancia con las líneas más amplias de incentivos productivos e industriales llevados a cabo.

“La AEP no trabajaba con el sector público, siempre con el privado, porque el sentido estaba en hacer vínculos del joven con las empresas, cuestión que después se inserte en él.” (Coordinadora Agencia, período 2013-2015)

No obstante, si bien esta lógica de trabajo fue la que la AEP intentó mantener en las sucesivas gestiones, algunos datos indican que, desde la GECaL se dieron lugar a experiencias en el sector público y en organizaciones sociales. Esto respondía en parte a la necesidad de ampliar la cantidad de jóvenes cubiertos por la misma y de ese modo alcanzar las metas para la prestación. Así como también respondía a la complejidad que entrañaban los procesos de concertación de acuerdos con empresas, en el marco de limitaciones del mercado de trabajo local en relación a la demanda.

Respecto del alcance del dispositivo (cuadro 1), los datos muestran que a nivel nacional, los EPT han sido realizados por 56 254 jóvenes hasta marzo de 2014, alcanzando así aproximadamente al 11 % de los participantes del PJMyMT en ese período, no obstante constituyeron una de las prestaciones con menor cantidad de jóvenes cubiertos dentro del PJMyMT (Mazzora *et. al.*, 2014). Según la Secretaría de Empleo (MTEySS) la prestación mostraba gran dispersión entre los servicios de empleo en el país, señalando que de un total de 297 oficinas, sólo 4 de ellas contaban con más de 1000 jóvenes en EPT: Rosario (3 394), La Matanza (2 896), Ciudad de Buenos Aires (2 041) y Resistencia (1 281).

De ese modo, los EPT en Resistencia, aparecen como un caso interesante de observar, considerando algunas de sus características en relación con las otras ciudades: su menor población (los otros 3 casos superan el millón de habitantes, Resistencia menos de 500 000) y localización (en una de las zonas con menor grado de desarrollo socio económico, productivo y laboral del país), y analizar cuáles fueron las estrategias desplegadas para alcanzar esos resultados.

A los fines de este artículo, tomamos para el análisis los EPT privados desarrollados en el marco del PJMyMT. Si bien las realizadas en el ámbito público o en instituciones sociales pudieron resultar positivas, considerando los objetivos iniciales de mejorar la empleabilidad para el acceso al mercado laboral de calidad, y como parte de un proceso de intermediación para la inserción, en cierto punto resulta contradictorio que el

mismo Estado utilice los dispositivos que genera –en una suerte de autofinanciación– para que los jóvenes tengan experiencias de pretendida calidad, en condiciones precarias.

En la modalidad seleccionada participaron aproximadamente 400 empresas, según datos de julio de 2015. Podían participar micro (hasta 5 trabajadores), pequeñas (entre 6 y 15), medianas (de 16 a 80) y grandes empresas (más de 80 trabajadores) que no hubieran tenido despidos colectivos en los últimos 6 meses, o incumplimientos en sus obligaciones con el sistema de seguridad social. En su mayoría, las empresas que accedieron fueron PyMEs (fundamentalmente micro y pequeñas 85 %, y medianas 15 %), dedicadas a actividades de comercio y de servicios. Aunque en menor cuantía también se registraron casos vinculados a ciertas actividades industriales.

Su implementación implicó para la agencia estatal la búsqueda de acuerdos con empresas del medio, mediante diferentes estrategias: difusión en medios de comunicación local; visitas a establecimientos; reuniones en cámaras y consejos profesionales; entre otros. Se estimulaba a que brindaran sus instalaciones para realizar las prácticas a cambio del beneficio económico. El MTEySS se hacía cargo por un plazo de tiempo determinado del costo de este *nuevo trabajador* –denominación utilizada en documentos y folletería de difusión de la línea–, y que las empresas podían formar de acuerdo a sus necesidades. En tanto, los jóvenes participantes de EPT percibían en forma directa una ayuda económica mensual no remunerativa a cargo del MTEySS según el tipo de empresa que se tratase. De un monto total de 2 000 pesos, dicho ministerio cubría el 100 % para el caso de las micro empresas; 1 800 pesos para pequeñas; 1 500 pesos en medianas; y 1 000 pesos para las grandes, y el monto restante en cada caso estaba a cargo de la empresa. Como se ve, esta línea no generaba una relación laboral entre el joven y la empresa.

“El empresario tiene una vista simplificada de lo que es el programa, en realidad la lectura más rápida que hace es la posibilidad de tener un pasante, un becado que quizá son términos más comunes para él, con un mínimo costo. Para el programa no estamos hablando de trabajadores, son personas que se están capacitando en el lugar de trabajo, pero sí lo son para el empresario (...) Quizá el mayor atractivo para la empresa, es que puede tener una persona, obvio que tiene que acceder a capacitarlo, porque estamos hablando de una población que tiene sus deficiencias, entonces son personas que quizá no cumplen con todo el perfil que quisiera el empresario pero bueno esas son partes de las reglas del juego también.” (Vinculador de empresas AEP)

La intervención empresarial se daba en la etapa de ejecución, mediante la apertura de los espacios de trabajo para que los jóvenes realicen entrenamientos, lo cual incluía la definición de las tareas a desempeñar, la selección final de jóvenes a entrenar derivados por la AEP, la asignación de un tutor/capacitador, la supervisión y la certificación de la experiencia una vez finalizada.

“Te decían necesito gente para trabajar, calificada, después cuando se les explicaba de qué se trataba, lo de la responsabilidad social empresaria: el dar alguna oportunidad para los jóvenes que están interesados en mejorar sus condiciones y demás. Al explicar el espíritu del EPT era como que iban flexibilizando un poco, le contábamos la población con la que trabajábamos: le decíamos que hay todo un seguimiento del chico, porque si vos les decís primero es una población vulnerable, de 18 años que está terminando sus estudios, te dicen no listo yo quiero uno con secundario completo, con formación, de 20 años y 5 de experiencia, entonces había que explicarle, mirá no, nosotros trabajamos con estos perfiles, que son chicos muy buenos, que iban recomendados por nosotros, esto todo cuestión de negociación.” (Coordinadora de AEP, previamente se desempeñaba como responsable del área empresa)

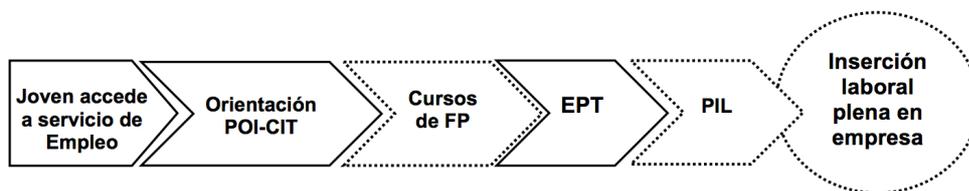
A partir de los extractos de entrevistas, recuperamos lo señalado por Lasida (2004), quien advierte que este tipo de propuestas suelen apelar a una excesiva responsabilidad social del empresariado, que no siempre está presente, en relación a que no visualizan cuál es el sentido de las mismas, y cuál es el aporte a la sociedad que pueden realizar ayudando a mejorar las condiciones de empleabilidad de los jóvenes de su localidad. Al respecto, en el caso analizado, se ha verificado la necesidad de una intervención y sensibilización por parte de los agentes estatales, en la cual se expliquen con claridad objetivos, condiciones y características de las personas con la que trabajan, a fin de evitar que el dispositivo se desvirtúe en su utilización. Por ejemplo, en la utilización del entrenando como un empleado más o en hacer que trabaje más horas de lo permitido/acordado. En este punto los vinculadores tuvieron un rol fundamental.

Trayectos previstos y componentes formativos del dispositivo

De acuerdo a lo propuesto por Castro (2002) la formación para el trabajo resulta (o debería resultar) del complemento (sin hacer distinciones de preeminencia de una sobre otra) entre la educación general y el aprendizaje en el trabajo, donde una provee a la persona de desarrollos y estructuras teóricas y conceptuales, y la otra el dominio y desarrollo de destrezas y habilidades.

La manera de entender a esta formación ha ampliado sus fronteras, incluyendo a la capacitación en procesos integrales que articulan la educación formal y no formal, prácticas y pasantías laborales, y componentes de orientación socio laboral (Jacinto, 2015). En el caso analizado, se pueden observar acciones integradas por diferentes componentes, en cuales los entrenamientos podían vincularse a otras prestaciones ofrecidas dentro de los Servicios de Empleo y los programas que ejecutaban (gráfico I).

Gráfico I: Vinculaciones “ideales” entre dispositivos



* Las acciones incluidas dentro del gráfico reflejan los recorridos que un joven podía desarrollar en el programa. Las prestaciones que aparecen representadas dentro de formato de líneas de puntos, señalan que los mismos podían realizarse o no en relación a los EPT, dependiendo del proyecto ocupacional construido y la existencia de oportunidades de acceso a empleos en el caso de PIL.

Una de las primeras actividades se vinculaba a los procesos de orientación y la construcción del *proyecto ocupacional*³ de cada participante, mediante entrevistas y encuentros con el orientador/tutor se analizaban los perfiles y expectativas. Constituían una herramienta fundamental para planificar el recorrido a realizar por cada joven para mejorar sus condiciones de empleabilidad. Conjuntamente se preveía la participación en los talleres del Proceso de Orientación e Inducción al trabajo (POI, luego denominado CIT), que si bien no eran obligatorios hasta enero de 2014, mayoritariamente los participantes lo realizaron como primera prestación dentro del PJMyMT. De ese modo se aseguraba que, al acceder al EPT, el joven hubiera definido su proyecto formativo-ocupacional; adquirido formación sobre sus derechos y deberes como trabajador, las condiciones de trabajo y salud ocupacional e incorporado conocimientos de alfabetización digital.

Asimismo, estas prácticas podían conjugarse con la realización de procesos lectivos, tales como la terminalidad educativa y/o desarrollo de cursos de formación profesional ofrecidos por el MTEySS. Sin embargo, en el caso presentado, en la gestión y acceso a los entrenamientos, se priorizó/orientó a jóvenes que, de acuerdo al análisis de su proyecto ocupacional, habían concluido los ciclos de educación obligatorios y/o realizado alguna formación profesional concreta, a fin de que esta experiencia sirva para complementar su perfil con el desarrollo de otras habilidades y actitudes que el mercado de trabajo demandaba, permitiéndoles ingresar a ámbitos laborales diferentes a los cuales tenían acceso sin intermediación de los servicios/programa.

Una vez que el joven era orientado hacia la realización del EPT, el trabajo de la AEP se concentraba en la búsqueda de posibles experiencias que se ajustaran al perfil del joven y lo requerido por la organización que officaría de capacitadora.

3 Dicho proyecto refiere a una construcción en base a la historia personal de cada uno de los beneficiarios que da cuenta de sus trayectorias educativas y formativas así como también de sus experiencias laborales previas. Este proyecto es individual y resume las herramientas con las cuales el joven cuenta para acceder al mercado de trabajo y aquellas de las que carece, y que debe obtener en el marco de las prestaciones ofrecidas por el programa.

“Generalmente te pedían que no fueran chicos tan chicos, o sea querían de 20/21 años que hayan pasado la escuela. La experiencia previa en el trabajo era algo que siempre aparecía, implicaba que vos ya tuviste un jefe, alguien a quien responder, un horario, una responsabilidad, eso le dá ciertos conocimientos de lo que es un espacio de trabajo, que tiene normas y hay que cumplirlas, hábitos de trabajo (...) Por eso es muy importante la orientación y el conocer a la gente con la que trabajás, porque nosotros al conocer el perfil de los chicos, sabíamos que era para ese puesto, cuando vos mandabas el CV a la empresa te decían pero ese chico no tuvo experiencia, y yo necesito que tenga experiencia, ahí empezaba la negociación de retomar la explicación sobre los objetivos de los EPT, nosotros veíamos perfiles que decías va a andar para esto.” (Relacionador de empresas AEP)

Las empresas que adherían al programa, presentaban un *Proyecto de Entrenamiento*, en los cuales se definían las actividades a desarrollar por el entrenando y los componentes formativos de la experiencia, además de los deberes de ejecución que asumían las partes (esto actuaba como compromisos para minimizar el riesgo de que se transformara en trabajo encubierto). Eran formulados de manera conjunta por las empresas solicitantes y la AEP. Para facilitar su tramitación, luego de la gestión de varias experiencias de EPT, se desarrollaron desde el MTEySS, modelos de perfiles de puestos demandados con mayor frecuencia.

“Los perfiles tipo que se desarrollaron fueron de mucha utilidad, surgieron de la experiencia previa en los puestos que más se demandaban, entonces si lo que quería la empresa estaba en esos perfiles facilitaba mucho el trámite porque no había que analizar toda la actividad, sino que adhería a eso que ya fue aprobado, y de ese modo no retardar la respuesta a las empresas, porque éstas no esperan.” (Referente EPT)

En dichos proyectos, se especificaba el puesto de trabajo y describía su perfil, las actividades prácticas y de capacitación teórica que recibirían, esta última solo con carácter obligatorio para las medianas o grandes empresas, cuyos contenidos se vinculaban a la comprensión de conceptos técnicos básicos aplicables al desempeño de la ocupación, temas de higiene y seguridad laboral. Además, se planificaba la duración de la práctica, que podía tener una extensión mínima de dos meses y máximo de ocho, dependiendo del tipo de puesto y la complejidad que demandaba la tarea. La distribución de la carga horaria podía variar entre un mínimo de veinte horas y un máximo de treinta horas semanales.

Las actividades de acompañamiento y capacitación de los jóvenes *entrenandos* estaban a cargo de un tutor designado por la empresa, quienes eran responsables de la orientación y supervisión del proceso. Observamos que esta actividad normalmente era asignada a jefes del área y/o trabajadores de mayor antigüedad o bien a los propietarios de los establecimientos.

En un trabajo previo (Barbetti, et. al, 2012) notamos que los EPT implicaban un período de reconocimiento de la organización, de sus miembros y del espacio de trabajo,

para su inmediata incorporación al puesto asignado, priorizando el desarrollo de saberes actitudinales y prácticos aprendidos en la ejecución cotidiana de las tareas. Así se observaba la preeminencia de un modelo de *aprender haciendo*, donde subyace la idea del aprendizaje en el puesto de trabajo como productor de un conjunto de conocimientos acumulados por la experiencia, y que no es producto de un proceso costoso de capacitación que demanda recursos (Albano y Salas, 2007).

Asimismo, a partir de la revisión de algunos documentos de proyectos de EPT (Barbetti *et.al.*, 2012), y complementada con descriptivos de puestos de mayor demanda definida por el MTEySS, los puestos en los que se realizaron las experiencias y los tipos de saberes que requerían, considerando los elementos constitutivos de su proceso de trabajo, se vincularon a ocupaciones de calificación operativa y otros a tareas no calificadas (Barbetti y Pozzer, 2014). Las primeras implican tareas de cierta secuencia y variedad que suponen atención, rapidez y habilidades manipulativas, así como ciertos conocimientos especiales acerca de las propiedades de los objetos e instrumentos utilizados, y requieren de los jóvenes conocimientos y habilidades específicas adquiridas por capacitación previa y/o experiencia laboral, tales como auxiliar de panadería/pasteleros; soldadores; operario industrial. Entre los que no demandaban calificación, encontramos auxiliares de depósito, auxiliares de atención al público/vendedor, limpieza-maestranza, cadete administrativo. Se trata de tareas que se caracterizan por su escasa diversidad, utilización de objetos e instrumentos simples o, en muchos casos, el propio cuerpo del trabajador. Estos puestos no requieren de habilidades o conocimientos previos, salvo algunas breves instrucciones de inicio (Barbetti y Pozzer, 2014).

Los entrenamientos pueden ser ubicados, en cierto punto, como una situación intermedia entre formación (considerando la idea de ampliación de su concepción a nuevas formas) y trabajo (dado existe el desarrollo de una actividad en determinado contexto con sus normas, reglas, deberes, etc., y además del discurso de presentarlo como tal, aunque no haya una relación de empleo).

En su desarrollo implicaban experiencias de aprendizaje situado para los jóvenes, aunque no aseguraban que haya formación en sentido estricto, dado que la misma se produciría si hay espacios para la reflexión sobre lo hecho, si se revisa lo actuado. Al respecto, Gilles Ferry (2008) sostiene que es falso pensar en formarse haciendo, y afirma que *"la experiencia de un trabajo no puede ser formadora para aquel que la lleva a cabo, si no encuentra los medios de volver, de rever lo que ha hecho, de hacer un balance reflexivo. Reflexionar es al mismo tiempo reflejar y tratar de comprender, y en ese momento si hay formación"* (Ferry, 2008: 56). Esta situación no pretende revalorizar la idea de construcción del saber que jerarquiza la teoría y considera a la práctica solo como una aplicación y no como un espacio de creación (Spinosa, 2006), sino señalar la necesidad

que desde el dispositivo y sus implementadores se preste mayor atención a las estrategias de formación y aprendizaje utilizadas, se estimule la revisión de los procesos y se refuercen/revisen los perfiles de los responsables de su desarrollo. Si bien el dispositivo proponía el seguimiento, a través del tutor, en la práctica las mismas se veían limitadas por las capacidades de atención del personal señaladas anteriormente.

“No teníamos previsto instancias formales de seguimiento de los jóvenes que hacían los EPT. No lo teníamos pautado, era más espontáneo. A los que iniciaban EPT pedíamos que al mes pasen por la Agencia, entonces conversábamos con ellos sobre cómo estaban que nos cuenten de la experiencia, también nosotros en algún tiempo hicimos visitas a los lugares de trabajo, eso después se dejó de hacer porque se desbordó la cantidad. En algunos casos por iniciativa propia se acercaban y nos comentaban las experiencias, tanto buenas como negativas.” (Tutora de la AEP)

Una vez iniciado el EPT, tanto el rol de la AEP como de la GECaL se vinculaba a la cuestión más burocrática, en el caso de esta última a evaluar la viabilidad técnica del proyecto, y luego la supervisión del cumplimiento del acuerdo a fin de evitar desviaciones: tareas realizadas, horarios, etc.

A partir de lo expuesto, podemos señalar que, los entrenamientos aparecen más orientados a acercar jóvenes a espacios de socialización para el trabajo que como una estrategia estrictamente formativa, dado que no se observó el desarrollo de una propuesta pedagógica planificada, y la ejecución del proyecto de práctica quedaba en manos de la empresa. Así, coincidiendo con Jacinto y Millenaar (2007), al igual que las pasantías, las experiencias de EPT valoran la posibilidad de que los jóvenes experimenten las reglas del juego del mundo del trabajo y desarrollen las actitudes para formar parte de él.

Por último, siguiendo el proceso de implementación, una vez concluida la experiencia de EPT, las empresas tenían la opción de ingresar al Programa de Inserción Laboral (PIL), mediante el cual el joven entrenado podía ser incorporado en un empleo registrado en la organización (generando una relación de dependencia, regida por la Ley de Contrato de Trabajo 20 744). Este programa ofrecía a las empresas una ayuda económica (a cargo del MTEySS) sobre el salario –según Convenio Colectivo o Salario Mínimo Vital y Móvil– que debía abonar al trabajador durante un período de tiempo determinado (hasta 6 meses). De acuerdo al testimonio de la Coordinadora de la AEP resultaba bajo el porcentaje de jóvenes que lograban continuar bajo esta modalidad:

“Diría que un 30% de los chicos que hicieron ETP pasaron a PIL, el tema pasa por la empresa, porque más allá que uno tenga mucha predisposición y trabaje, si no hay interés o necesidad de las ellas en contratar, es un embudo para las prestaciones.”

Esta situación, trae aparejada la cuestión de que si la masificación del financiamiento de las prácticas se vincula a puestos de trabajo que la actividad productiva en realidad necesita, y habría alguna posibilidad de resultar en contrataciones posteriores. Desde la perspectiva de los agentes estatales se argumenta que, si bien pueden no resultar en empleos, al menos cumplió el propósito de brindar la experiencia laboral que el mercado demanda a los jóvenes como una de las condiciones de ingreso.

Algunas tramas desarrolladas que involucraron EPT: acciones que se complementaron y favorecieron la inserción

Las acciones previstas en los programas del MTEySS y desarrolladas en el territorio por la AEP, preveían y fomentaban el diálogo entre distintos actores vinculados al mundo de la formación y el trabajo, a partir del cual se desplegaban diversas tramas que vinculaban a la institución con otras políticas locales y organismos públicos de distintos niveles (Ministerios y Secretarías) y sectores (Trabajo, Educación, Industria), con empresas privadas, centros de formación profesional y sindicatos.

Los EPT, como se ha descrito, en sí mismos preveían el desarrollo de tramas-vinculaciones con actores empresariales. Conjuntamente también se han observado experiencias –aunque acotadas en su número– en las cuales aparecieron estrechamente vinculados a otros dispositivos que complementaban y fortalecían los procesos de inserción laboral (gráfico 2).

Particularmente resulta interesante presentar un caso de una trama desarrollada, a partir de la política de promoción para la radicación de industrias impulsada por el gobierno de la Provincia del Chaco en relación al sector textil⁴, durante los años 2010-2014, del cual participaron cuatro empresas nacionales e internacionales.

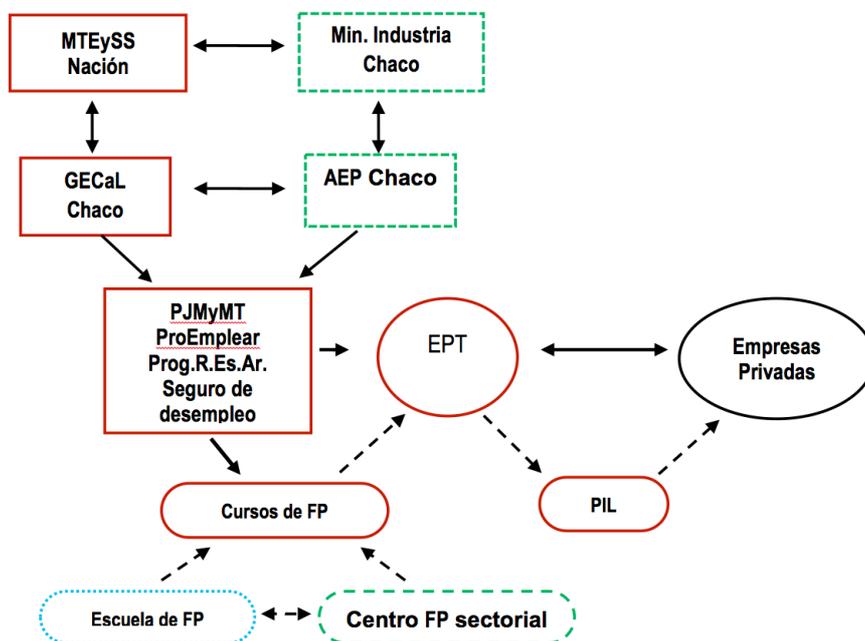
El sector textil tiene valor económico y social, ya que la producción de algodón dinamizó tradicionalmente la economía local. Las fases del proceso productivo abarca en su instancia primaria la siembra, cultivo y cosecha de algodón en bruto; la actividad de desmote para la obtención de fibra; y en su fase de industrialización el hilado; el tejido; el diseño y la confección de diversos productos textiles. Dentro del proceso, la etapa de confección, es la que demanda mayor cantidad de mano de obra y con niveles de calificación más elevados.

⁴ Si bien la política de promoción abarcó otros sectores de la actividad económica provincial (a. Algodonero-textil; b. Foresto- industrial; c. Metalmecánica; d. Miel; e. Software; f. Ganadero- Cárnico; y g. Horticultura), en el textil se observó una trama que incluyó al dispositivo analizado.

Las líneas de acción orientadas al fortalecimiento del sector, estuvieron diseñados bajo un Programa de Integración Textil (PROINTEX). Contaba con líneas de acción tales como: formación de personal; asistencia financiera; asistencia técnica; atracción de inversiones; comunicación institucional; y asistencia a la comercialización.

Dependiendo del Ministerio de Industria de la Provincia, y en el marco de dicho programa, se dio lugar a la creación de un Centro de Formación sectorial Textil, apoyado por el MTEySS de la Nación, quien proveyó, mediante proyectos de desarrollo y fortalecimiento institucional, el equipamiento y maquinaria para su instalación y aprobación de la propuesta de cursos de formación sectorial de *operario industrial textil* y *emprendedor textil*. El dictado de los cursos se dio en el marco de un convenio con una Escuela de Formación Técnica Profesional de la ciudad, con larga trayectoria y que dentro de su oferta incluía la rama de indumentaria, la cual proveyó en algunas instancias las instalaciones y su equipo docente, el que se complementó con instructores enviados por las empresas.

Gráfico 2: Tramas detectadas en EPT y debilidad de esos vínculos



* Las flechas conectoras ilustran la intensidad y permanencia del vínculo entre actores y prestaciones: a. vinculación sostenida en el tiempo/continuas: → y b. vinculación débil-intermitente: - ->

** Los diferentes formatos señalan áreas de las cuales provienen las acciones:



La apertura de este Centro, significó para el sector, un recurso importante para la formación de personal calificado demandado, lo cual también implicó otro incentivo y la reducción de costos para las empresas que decidían instalarse.

“Nos pasaba que las empresas que querían venir a radicarse, decían que el problema para ellos era la mano de obra (...), o sea necesitaban entrar con 40 u 80 operarios, y no tenían tiempo para formar, esto se transformaba en un obstáculo para que vengan. Por eso nosotros trabajábamos desde antes, cuando empezaban las negociaciones de los ministros con las empresas para radicarse, desde AEP se empezaban con los cursos de formación para ese sector.” (Coordinadora AEP, anteriormente a cargo del área empresas AEP)

En este marco, mediante la participación de AEP se desarrolló un sistema integral de actividades que incluyeron diferentes etapas de trabajo con los jóvenes realizando orientación, formación e intermediación. Inicialmente se efectuaron las convocatorias a los jóvenes para sumarse a la líneas, se realizaron entrevistas de selección siguiendo los procedimientos utilizados normalmente en los servicios de atención de jóvenes de la AEP, en los cuales no solo se consideraron los niveles de formación alcanzados (secundario), sino ciertas habilidades en el manejo de cálculos y medidas, lectura de instrucciones en manuales de procedimientos, entre otras. Quienes resultaban escogidos participaban del curso de formación sectorial de *operario industrial textil*.

La actividad de capacitación consistía en un curso de 3 meses de duración, donde se impartían determinados conocimientos básicos demandados sobre procesos, materias primas y maquinarias, además de trabajar sobre comportamientos y habilidades esperadas. Las actividades estaban a cargo de un tutor especializado enviado por las empresas, quien en el transcurso del proceso iba detectando y seleccionando perfiles de los participantes que luego realizarían las acciones de entrenamiento durante los 6 meses siguientes.

Finalmente, los jóvenes que desarrollaron y resultaron evaluados favorablemente de la experiencia pasaban al Programa de Inserción Laboral (PIL) en el ámbito de las empresas textiles. Gran parte del personal operativo de las plantas industriales, 80 personas aproximadamente, fue cubierto siguiendo dicho proceso.

El desarrollo de esta trama, que implica integrar otros elementos y actores que complejizan el marco para el desarrollo de los EPT, plantea que se pueden mejorar los resultados del dispositivo en términos de inserción de sus participantes, gestionándolos a partir de considerar variables de desarrollo local, ciclos formativos reglados y procesos de orientación y acompañamiento de los jóvenes participantes.

Asimismo, mediante la vinculación con empresas, y la intermediación desarrollada por la AEP, actuaba como una suerte de *recomendación de un tercero* en el reclutamiento,

mecanismo habitualmente utilizado por las empresas para la convocatoria de personal, lo cual proveía de esta ayuda a segmentos más jóvenes y de menor capital social y cultural.

Alcances y limitaciones del dispositivo y las tramas desarrolladas

A lo largo del artículo se fueron identificando algunos factores que plantean tensiones y limitaciones en la propuesta de los EPT y las tramas desarrolladas (cuadros 4 y 5).

Por una parte, como es sabido las condiciones estructurales de los mercados de trabajo locales delimitan las posibilidades y trayectorias de inserción laboral para los jóvenes (Martín y Pol, 2014), y por lo tanto también repercuten sobre las políticas que se implementen en relación con esos procesos. Dentro del mercado existen sectores de actividad típicos en los cuales se desarrollan las primeras experiencias laborales juveniles: construcción, comercio y ciertos servicios, los cuales en muchos casos presentan como características la oferta de empleos precarios (Pérez, 2010; Fernández Massi, 2014).

En relación con esto observamos algunas cuestiones limitantes sobre la calidad e incidencia que pudieron tener los EPT. Como señalamos anteriormente, las empresas que se sumaron fueron fundamentalmente micro o pequeños comercios, muchos de los cuales ofrecían puestos para realizar prácticas con escaso potencial de desarrollo de trayectorias calificantes. Además, al tratarse de establecimientos con limitado desarrollo organizacional, estructura de puestos y funciones diferenciadas, el sentido formativo de estos espacios pudo haber pasado a un segundo plano, por la necesidad utilizar a los *entrenandos* como un nuevo empleado.

La complejidad que implicaba alcanzar los acuerdos con las empresas para que brindaran sus instalaciones para los entrenamientos se vinculaban varios elementos. Por una parte, la escasa tradición para participar en este tipo de experiencias, y la no visualización de la capacitación/formación de personal como una herramienta de la gestión para la mejora de procesos. A esto se suma la desconfianza que muestran sobre el Estado, interpretando en primera instancia que el MTEySS se acercaba con objetivos de ejercer su rol policía del trabajo, y el desconocimiento de las políticas de apoyo al empleo que desarrollaba. Esto requería de largos procesos de intermediación para la generación de un vínculo de confianza empresa-AEP, mediante el cual se comunicaran con claridad los objetivos, deberes y obligaciones que se desprendían de los acuerdos.

“Primero te miraban con desconfianza: ¿qué va a venir a hacer el Ministerio de Trabajo acá? Había que explicar que era un programa de empleo, y que estipulaba que no hay no relación de dependencia, lo cual le da cierta seguridad jurídica que es por ahí lo que más le preocupaba al empresario para darle ingreso a una persona.” (Relacionador de empresas AEP)

“Al principio lo ven por el número, en términos de costos/beneficios (...) Por ahí la 1° experiencia es la que más cuesta, tienen más prejuicios, pero después cuando participan se van modificando esas ideas (...) A la agencia la ven como intermediadora, como una facilitadora, que hace un trabajo bueno. Una imagen que se fue construyendo con el tiempo y con los resultados que se fueron logrando de un trabajo conjunto agencia-empresas, se terminó posicionando como referente. Con el paso del tiempo la línea ya era conocida, entonces pasamos de empresarios que decían qué es esto a que vengan y te pidan directamente el EPT, que eso está bueno porque significa que hubo todo un trabajo previo de instalación de la línea, se hizo bastante ya se lo conoce, vos decís EPT y ya saben de qué estás hablando.” (Coordinadora de AEP)

En relación con esto último, se plantea como elemento esencial para la sustentabilidad en el tiempo de las vinculaciones logradas con los empresarios, tanto la continuidad de políticas y dispositivos que favorezcan la generación de estas experiencias, como la consolidación del servicio de empleo, que se constituyó desde la visión empresarial en un agente de intermediación conocido y confiable con quienes trabajar. Los registros muestran que de 2008 a 2011, se habían ejecutado acuerdos con 60 empresas, a 2015 el total ascendía a 400, que en muchos casos reiteraban la experiencia. El incremento de los acuerdos fue posible por las actividades de apoyo brindadas a las empresas en la comunicación sobre líneas, en la formulación de proyectos, y los procesos derivación de los jóvenes.

De esto también se desprende la mediación necesaria para adecuar las solicitudes de perfiles que se vinculaban con el de los jóvenes que acompaña el dispositivo, y las que se realizaban en relación a imaginarios empresariales en torno a que no contratan jóvenes porque carecen de *cultura del trabajo*, entendida como una suerte de valores, hábitos y expectativas vinculadas a la actividad laboral (Brandán Zenhder, 2014), y otras formas de estigmatización, las cuales se agudizan cuando señalan la población con la que trabaja este tipo de propuestas.

“Cuando vos les decís son chicos de 18 a 24, que están terminando la secundaria, y tiene la idea de que son medios vagos, dudan un poco, da desconfianza (...) Primero hay una imagen negativa, lo ven como una beca, un asistencialismo del estado para unos vagos que todavía no terminaron la escuela, y encima le tenés que pagar para que terminen o hagan algo, pero después cuando van tomando contacto con los chicos, hay de todo obviamente, van viendo que por ahí no terminaron la escuela por alguna razón particular, de trabajo, de familia, ven ese otro lado también.” (Relacionador de empresas AEP)

Reflexiones finales

A lo largo de este artículo hemos analizado los alcances y limitaciones de los EPT como un dispositivo de formación e inserción en el trabajo en la ciudad de Resistencia. A partir de su descripción, observamos el alto grado de regulación institucional desarrollado para el dispositivo, la cual fue reflejando las adaptaciones de la línea a lo largo de los años de su ejecución, en el marco de los lineamientos generales propuestos por el MTEySS, y con el objetivo de ir articulándola con nuevos programas.

Conjuntamente señalamos las particularidades de su gestión a nivel local y las redes de vinculaciones interinstitucionales y actorales, las cuales mostraron una etapa de interesante desarrollo, pero de consolidación dudosa, dado que la probabilidad de continuidad no se encuentra condicionada a la red en sí misma, sino a factores macro y micro políticos y económicos en el marco de las cuales se establecieron.

En cuanto al desarrollo de los entrenamientos, implicaban una gestión compleja para buscar y alcanzar acuerdos con las empresas, por lo cual sus resultados en términos de cantidades de jóvenes y organizaciones participantes pudieron ser acotados, considerando otras líneas propuestas por el MTEySS.

Respecto de su alcance y sentido formativo, lo definimos como un dispositivo más próximo a generar socialización para el trabajo, mediante el cual se mejoraban condiciones de empleabilidad para el acceso al mercado de trabajo, pero que en sí mismo no aseguraba este ingreso. Sin embargo, podemos señalar que cuando los EPT se desarrollaban dentro de tramas en las que se articularon e integraron diversas dimensiones, acciones y actores: el mercado de trabajo y variables de desarrollo local, instituciones educativas y laborales, experiencias en ciclos formativos reglados, acompañadas por procesos de orientación e intermediación para los jóvenes participantes, se pudieron visualizar mejores resultados del en términos de inserción de sus participantes.

Cuadros

Cuadro I: Entrenamientos para el Trabajo-Programa Jóvenes Más y Mejor Trabajo

GECaL	OE	Meses de implementación	Participantes cubiertos por PJMTT	% de jóvenes en EPT	Tipos de EPT		
					Priv.	Pub.	O.S.
Chaco	Resistencia	43	16 010	8% (1 281)	25% (320)	62% (794)	13% (167)

Fuente: Secretaría de Empleo, MTEySS. Datos a marzo de 2014, valores históricos. Según registros de GECaL Chaco y AEP, a junio de 2015, la cantidad de empresas privadas participantes superó los 400 casos.

Cuadro 2: Evolución de los EPT en el marco de diferentes programas del MTEySS

	año	objetivo	destinatarios	normativa
<i>Ley de Empleo N° 24.013/03</i>	2006	Mejorar la empleabilidad y promover la inserción laboral de los trabajadores desocupados, tanto en el sector público como en el privado.	Beneficiarios del sistema de Prestaciones por Desempleo, el Seguro de Capacitación y Empleo, y en cualquier otro programa administrado por el MTEySS.	Res.N°696/06
<i>Programa Jóvenes</i>	2008	Acciones integradas para generar oportunidades de inclusión social y laboral, siendo una de ellas “experiencias de formación y/o de prácticas calificantes en ambientes de trabajo”. Buscaban iniciar o complementar algún tipo de aprendizaje previo realizado por los jóvenes con una experiencia de formación “para y en el trabajo”.	Población de dieciocho (18) a veinticuatro (24) años de edad, que no hayan completado el nivel primario y/o secundario de educación formal obligatoria y se encuentren en situación de desempleo.	Res.N°497/08
<i>Unificación “Entrenamiento para el trabajo” y “Prácticas calificantes”</i>	2010	Se unifican los criterios, condiciones y alcances bajo la denominación de “Acciones de Entrenamiento para el trabajo”, dirigidas a mejorar las condiciones de empleabilidad de trabajadores desocupados, mediante el incremento de las competencias, habilidades y destrezas a través del desarrollo de prácticas en ambientes de trabajo que incluyan procesos formativos y acciones de acompañamiento y tutoría personalizadas.	Desocupados mayores de 18 años incluidos en el Seguro de Capacitación y Empleo, en el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, en Prestaciones por Desempleo, o en otros programas o acciones ejecutados por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.	Res.N° 708/10 Res.N°905/10
<i>ProEmplear</i>	2014	Integra dos líneas de incentivos para la incorporación de trabajadores: los EPT y el Programa de Inserción Laboral (PIL)	Participantes del PJMyMT, del PROG.R.ES.AR, del Seguro de Capacitación y Empleo, participantes del Programa Prestaciones por Desempleo y egresados de cursos de formación profesional promovidos por el MTEySS.	Res.N°708/10 Res.N°905/10 Res.N° 879/11 Res.N°1032/14

Cuadro 3: Descripción del dispositivo: EPT

<i>Ministerios /Reparticiones públicas involucradas en su coordinación a nivel nacional, provincial y municipal</i>	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación/Secretaría de Empleo/ Subsecretaría de Empleo y Formación Profesional/ Dirección Nacional de Promoción del Empleo. Provincia: GECA. Chaco/ Agencia de Empleo de la Provincia del Chaco.
<i>Actores participantes</i>	Empresas privadas, instituciones públicas o sociales.
<i>Tipo de dispositivos en relación al acercamiento al mundo del trabajo</i>	Activación y formación en el trabajo: prácticas en empresas, pueden articularse o no con el desarrollo de ciclos de formación profesional mediante cursos de FP ofertados por el MTEySS, y con acciones de intermediación laboral.
<i>Intervención en los procesos de intermediación laboral</i>	Prevee y articula -en algunos casos- ciclos de orientación y tutoría, formación para el trabajo, e intermediación laboral mediante Programa de Inserción Laboral (PIL) o servicio de búsqueda de empleo (Bolsa de trabajo).
<i>Público al que apunta</i>	Perfil amplio: trabajadores desocupados mayores de 18 años, con dificultades de acceso al empleo formal, y con niveles de formación y calificación bajos o medios. Se incluyen a beneficiarios de: a) Seguro de Capacitación y Empleo; Programa Jóvenes; Programa Prestaciones por Desempleo; b) trabajadores con discapacidad; c) trabajadores que hayan aprobado un curso de formación profesional promovido por el MTEySS; y d) trabajadores incluidos en el PROG.RES.AR.
<i>Recepción de subsidio-beca y/o algún tipo de ayuda económica por participar</i>	Ayuda económica mensual no remunerativa de \$2000 a cargo del MTEySS o en forma conjunta con la empresa (según el tipo y tamaño). Además cuentan con seguro de accidentes personales, y cobertura de salud mediante el Plan Médico Obligatorio, ambos a cargo de las empresas.

Cuadro 4: Articulaciones derivadas del dispositivo EPT

<i>Institución base de la trama</i>	Agencia Provincial de Empleo (AEP).
<i>Tramas verticales</i>	MTEySS Nación / Ministerio de Industria Chaco-AEP.
<i>Tramas horizontales a nivel local</i>	AEP/Empresas privadas. En algunos casos: Centros de Formación Profesional
<i>Objetivos/Finalidades por cada trama</i>	Orientación e intermediación laboral para jóvenes. Generar oportunidades de realizar Entrenamiento para el Trabajo: generar y certificar experiencia "formal" como aporte al CV del joven. Posibilidad de ingresar al Programa de Inserción Laboral (PIL). En algunos casos: formar personal calificado a través de cursos.
<i>Logros/ Fortalecimiento Institucional a partir de la trama</i>	Creación y consolidación de vínculos entre servicio de empleo y empresas locales. Incremento en cantidad de empresas para la realización de prácticas en espacios de trabajo. Inserción efectiva de jóvenes en las empresas. En algunos casos: fortalecimiento y equipamiento de centros de formación profesional.
<i>Dificultades en los procesos: conformación, implementación y sustentabilidad</i>	Los vínculos generados entre AEP y empresas del medio se fueron fortaleciendo e implicaron procesos de reconocimiento y confianza que llevaron tiempo. La permanencia de servicio está supeditada a condiciones contextuales, políticas y económicas, que en su momento favorecieron su creación, desarrollo y permanencia.

Cuadro 5: Tensiones y limitaciones

Referidas a las condiciones del mercado de trabajo	<p>Calidad formativa/incidencia de la experiencia condicionada por:</p> <p>Dada la estructura socio productiva de la ciudad, los principales sectores en que se realizaron: comercio, y en menor medida servicios.</p> <p>Adhieren fundamentalmente micro y pequeñas empresas, con baja probabilidad de contratación posterior.</p> <p>Establecimientos con bajo desarrollo organizacional, y puestos de trabajo de baja calificación: principalmente operativos y no calificados.</p>
Referidos a las condiciones de la oferta de formación	<p>Complejidad que implica alcanzar acuerdos con empresas para la apertura de espacios de trabajo.</p> <p>Limitada cultural empresarial para participar de este tipo de experiencias, y de la capacitación/formación de personal como herramienta de gestión.</p> <p>Potencial socializador, limitaciones formativas por tipo de puestos de trabajo operativos, el proceso se limita a cuestiones prácticas en ellos.</p> <p>Podría tener otros resultados en el marco de procesos integrados de orientación, ciclo de formación y entrenamiento relacionados a sectores dinámicos de la economía local.</p>
Referidos a los empresarios	<p>Desconfianza del actor empresarial en relación al Estado (MTEySS) y los programas que promovía.</p> <p>Intento de utilización "desvirtuada" del dispositivo: por ejemplo la intención de realizar EPT con personas que ya había relación laboral preexistente; o cubrir necesidades de puestos de trabajo con jóvenes de EPT.</p> <p>Sin intermediación previa de los agentes de la AEP: los requisitos en los perfiles solicitados eran sobredimensionados.</p>
Referidas a los entramados	<p>Permanencia de este tipo de dispositivos a nivel macroinstitucional, que busquen la relación e intermediación con actores empresariales.</p> <p>Decisión política de apoyo a la permanencia y desarrollo institucional de la AEP, y a las posibilidades de intervención/participación en este tipo de procesos. Necesidad de consolidación en el tiempo como agente mediador entre jóvenes y empresas.</p> <p>Condiciones socioeconómicas que favorezcan o no la generación de empleo y decisiones de política de desarrollo de la provincia (sectores productivos).</p>
Referidos a los perfiles de los jóvenes	<p>Mediaciones previas para informar perfiles de jóvenes, y ajustar expectativas de empresarios solicitantes.</p> <p>Mediaciones para la orientación y reconocimiento por parte del propio joven de sus experiencias previas, habilidades y potencialidades.</p>

Referencias bibliográficas

Albano, Julieta y Salas, Julieta (2007), "La inversión en capital humano: sus efectos sobre las retribuciones", en Julio Neffa (Dir.), *Teorías Económicas sobre el mercado de trabajo II*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Assusa, Gonzalo y Brandán Zehnder, Gabriela (2014), "La empleabilidad, sus sentidos y dispositivos: un estudio de caso desde la perspectiva de los beneficiarios del Programa Jóvenes Más y Mejor Trabajo en Córdoba Capital, Argentina", *Revista Sociedad e Cultura*, 17 (1): 121-132.

- Barbetti, Pablo y Pozzer, José (2014), "Programas de empleo juvenil y prácticas formativas en empresas. Supuestos teóricos-conceptuales y límites empíricos", *Revista Theomai*, 30: 160-171.
- Barbetti, Pablo; Pozzer, José y Rindel, Catalina (2012), "La intervención de las empresas en los dispositivos de inclusión sociolaboral de jóvenes en la Ciudad de Resistencia", *Revista de Estudios Regionales y Mercado de Trabajo*, 8: 151-189.
- Bertranou, Fabio y Casanova, Luis (2015), *Las Instituciones laborales y desempeño del mercado de trabajo en Argentina*, Buenos Aires: OIT.
- Brandán Zehnder, Gabriela (2014), "Juventud, trabajo y dispositivos estatales. Aportes críticos a la sociología de la juventud desde la perspectiva de la gubernamentalidad", *Revista Última Década*, 40: 37-54.
- Castro, Cláudio de Moura (2002), *Formación profesional en el cambio del siglo*, Montevideo: Cinterfor/OIT.
- Fernandez Massi, Mariana (2014), "Una mirada sectorial sobre las inserciones precarias de los jóvenes en Argentina", en Pablo Pérez y Mariana Busso (coord.), *Tiempos Contingentes: inserción laboral de los jóvenes en la Argentina Posneoliberal*, Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Ferry, Gilles (2008), *Pedagogía de la formación*, Buenos Aires: Centro de Publicaciones Educativas y Material Didáctico-Novedades Educativas.
- Gallart, Antonia (2004), *Reflexiones para la vinculación con empresas por parte de escuelas técnicas*, Buenos Aires: AEA, Programa de Vinculación Empresa-Escuela.
- Jacinto, Claudia (2015), "Nuevas lógicas en la formación profesional en Argentina. Redefiniendo lo educativo, lo laboral y lo social", *Perfiles Educativos*, 37 (148): 120-137.
- Jacinto, Claudia (2010), "Introducción. Elementos para un marco analítico de los dispositivos de inserción laboral de jóvenes y su incidencia en las trayectorias", en Claudia Jacinto (comp.), *La construcción social de las trayectorias laborales de jóvenes*, Buenos Aires: Teseo-IDES.
- Jacinto, Claudia (2009), "Los dispositivos recientes de empleo juvenil: institucionalidades, articulaciones con la educación formal y socialización laboral", *Revista de Trabajo Nueva Época*, 6: 123-142.
- Jacinto, Claudia y Dursi, Carolina (2010), "La socialización laboral en cuestión: las pasantías ante las incertidumbres de las transiciones laborales de los jóvenes", en Claudia Jacinto (comp.), *La construcción social de las trayectorias laborales de jóvenes*, Buenos Aires: Teseo-IDES.
- Jacinto, Claudia y Millenaar, Verónica (2007), "Las relaciones entre escuelas y empresas: un camino con nuevos desafíos en América Latina", *Boletín redEtis-IIPE-UNESCO*, 7: 1-6.
- Lasida, Javier (2004), *Estrategias para acercar a los jóvenes al trabajo*, Buenos Aires: redEtis.

- Martín, Eugenia y Pol, Albina (2014), "Una mirada relacional entre los condicionantes de la oferta y la demanda en los mercados de trabajo locales en la Provincia de Mendoza" en Pablo Pérez y Mariana Busso (coord.), *Tiempos Contingentes: inserción laboral de los jóvenes en la Argentina Posneoliberal*, Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Mazzora, Ximena; Schachtel, Lila y Soto, Clarisa (2014), "Jóvenes: estudio sobre los participantes del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo", ponencia presentada en XI Jornadas de Estudios Sociales de la Economía. Buenos Aires, septiembre de 2014.
- Partenio, Florencia (2015), "*Aprendizaje de calidad y preparación de los jóvenes para el trabajo en Argentina*", Montevideo: OIT/Cinterfor.
- Pérez, Pablo y Brown, Brenda (2014), "Políticas de Empleo para jóvenes: el programa Jóvenes con y más y mejor trabajo", en Pablo Pérez y Mariana Busso (coord.) *Tiempos Contingentes: inserción laboral de los jóvenes en la Argentina Posneoliberal*, Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Pérez, Pablo (2010), "La inserción laboral de jóvenes urbanos en la Argentina posconvertibilidad", *Revista Atlántida*, 2: 73-93.
- Spinosa, Martín (2006), "Los saberes y el trabajo", *Revista Anales de la Educación Común*, Año 2, N° 5: 164-173.
- Soldano, Daniela (2009), "El Estado en la vida cotidiana. Algunos desafíos conceptuales y metodológicos de la investigación sobre política y biografía", en Sabina Frederic y Germán Soprano (comps.), *Política y variaciones de escalas en el análisis de la Argentina*, Universidad Nacional de General Sarmiento-Prometeo.
- Somma, Lucila (2013), "Alcances y límites del sistema de pasantías", en Marta Panaia (comp.), *Abandonar la Universidad con o sin título*, Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Weller, Jurgen (2006). "Introducción", en Weller Jurgen (ed.), *Los jóvenes y el empleo en América Latina desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral*, Bogotá: CEPAL -Mayol Ediciones.

Otras fuentes:

- Manual del Plan de Promoción de Incentivos para el Empleo (PPIE) 2015. MTEySS, Buenos Aires.
- Documentos con perfiles de puestos más demandados en la realización de EPT 2015. MTEySS, Buenos Aires.

Normativa consultada:

- Resolución N° 696/2006 MTEySS, Buenos Aires, 14/07/2006.
- Resolución N° 497/2008 MTEySS, Buenos Aires, 13/05/2008.
- Resolución N° 708/2010 MTEySS, Buenos Aires, 14/07/2010.
- Resolución N° 905/2010 SE-MTEySS, Buenos Aires, 27/07/2010.
- Resolución N° 879/2011 SE-MTEySS, Buenos Aires, 26/05/2011.
- Resolución N° 1032/2014 SE-MTEySS, Buenos Aires, 13/5/2014.

AUTORES

Claudia Jacinto es Licenciada en Sociología de la Universidad de Buenos Aires, y Doctora en Estudios de América Latina- Sociología de la Universidad de Paris III. Coordinadora del PREJET (Programa de Estudios sobre Juventud, Educación y Trabajo) del Centro de Investigaciones Sociales CONICET/IDES. Investigadora principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina. Vice-presidente de la Asociación Latinoamericana de Estudios del Trabajo (ALAST). Docente de posgrado de la UBA, FLACSO y la Universidad Nacional del Comahue. Ha sido profesora invitada de posgrados en la Universidad Autónoma de Barcelona, Université de Paris V, y la Universidad de la República de Uruguay. Temas de especialización: educación secundaria y formación para el trabajo; políticas de formación profesional y empleo; los jóvenes y las transiciones educación-formación-trabajo

Mariana Lucía Sosa es Licenciada en Sociología de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Maestranda en Sociología Económica del Instituto de Altos Estudios (IDAES) de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Doctoranda en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Becaria doctoral de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT). Áreas de investigación: inserción laboral de egresados de educación técnica, inserción laboral juvenil, mercado laboral, sectores de actividad económica, desigualdad, informalidad.

Delfina Garino es Licenciada en Sociología (UBA) y doctoranda del Doctorado en Ciencias Sociales (UBA). Es docente del área de Metodología de la Investigación de la FADECS-UNComahue e investigadora de la FACE-UNComahue. Es coordinadora del GT de CLACSO "*Juventudes e inclusión laboral*" (2016-2019). Se especializa en temas vinculados a las trayectorias de formación y de inserción laboral de jóvenes de sectores pobres y a las propuestas innovadoras de educación secundaria que articulan con la formación para el mundo del trabajo.

Alejandro Burgos es Licenciado en Educación (Universidad Nacional de General Sarmiento). Magíster en Educación: Pedagogías Críticas y Problemáticas Socioeducativas (Universidad de Buenos Aires). Doctorando en el Doctorado en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires). Becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CIS-CONICET/IDES). Sus temas de investigación son la desigualdad educativa, la inclusión social mediante dispositivos de formación para el trabajo y educación, y los estudios de trayectorias en jóvenes y adultos.

Verónica Millenaar es Magíster en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de General Sarmiento y el Instituto de Desarrollo Económico y Social (UNGS-IDES). Realiza sus estudios de Doctorado en Ciencias Sociales en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Docente en la Universidad Metropolitana para el Educación y el Trabajo (UMET). Sus áreas de interés: inserción laboral de los jóvenes, formación profesional, género, trayectorias.

Ada Cora Freytes Frey es Licenciada en Sociología por la Universidad del Salvador y Doctoranda de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Ha dictado cursos de grado y posgrado en distintas universidades argentinas. Actualmente, es profesora regular en la Universidad Nacional Arturo Jauretche y en la Universidad Nacional de Avellaneda, donde también realiza investigación. Co-dirige con la Dra. Claudia Jacinto el proyecto UNDAVICYT *“Las tramas institucionales en los procesos de inserción laboral de jóvenes en el sector de la construcción de Avellaneda”* y dirige el proyecto PAIO *“La implementación del Plan FinES 2 en el Municipio de Avellaneda y su incidencia sobre las trayectorias educativas de los jóvenes y adultos participantes. Lecciones y desafíos”*. Sus principales temas de interés son: políticas de acompañamiento a la transición educación-trabajo, políticas de inclusión socio-educativa, identidades juveniles, trayectorias educativas y laborales de jóvenes, estudios de género

Eugenia Roberti es Licenciada en Sociología, Magíster en Ciencias Sociales y doctoranda en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y docente en la FaHCE-UNLP. Miembro del Programa de Estudios sobre Juventud, Educación y Trabajo (PREJET) con sede en el Centro de Investigaciones Sociales (CIS-CONICET/IDES). Sus principales temáticas de interés son los jóvenes, las políticas públicas y los estudios biográficos. Forma parte de diversos proyectos de investigación y ha elaborado numerosas publicaciones en revistas nacionales e internacionales en relación a estas temáticas.

Pablo Andrés Barbetti es Licenciado en Relaciones Laborales y Magister en Desarrollo Social por la Universidad Nacional del Nordeste. Actualmente se encuentra cursando el Doctorado en Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Misiones. Profesor Adjunto en la Facultad de Humanidades-UNNE) y la Facultad de Ciencias Económicas- UNNE. Docente de posgrado en ambas unidades académicas. Integra equipos de Investigación en el Instituto de Investigaciones Educativas (Facultad de Humanidades- UNNE) y en el Centro de Estudios Sociales (CES-UNNE) y realiza además actividades de extensión universitaria desde ambos espacios. Sus trabajos se inscriben, fundamentalmente, en la línea temática Juventud, Trabajo y Políticas Públicas.

José Antonio Pozzer es Licenciado en Relaciones Laborales por la Universidad Nacional del Nordeste (UNNE). Realiza estudios de Doctorado en Ciencias Sociales en la Universidad Nacional de Entre Ríos. Es Becario Interno Doctoral del CONICET con sede en la Facultad de Ciencias Económicas (UNNE) y Docente Regular en dicha Unidad Académica. Miembro del PREJET, tema de investigación procesos de socialización laboral de jóvenes mediante dispositivos de formación e inserción para el trabajo en la ciudad de Resistencia (Chaco).

LISTADO DE ABREVIACIONES

ANSES – Administración Nacional de la Seguridad Social
AUH – Asignación Universal por Hijo
C.E.N.S. – Centros Educativos de Nivel Secundario
CENUAETP – Censo Nacional de Alumnos del Último Año de la Educación Técnico Profesional
CFE – Consejo Federal de Educación
CIDEP – Centro de Investigación, Desarrollo y Educación en Permacultura
CIT – Curso de Introducción al Trabajo
CNAOP – Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional
CPE – Consejo Provincial de Educación
DINIECE – Dirección Nacional de Información y Estadística de la Calidad Educativa
EAHU – Encuesta Anual de Hogares Urbanos
EDJA – Educación de Jóvenes y Adultos
ENTE – Encuesta Nacional de Trayectoria de Egresados de Educación Técnico-profesional
EPH – Encuesta Permanente de Hogares
EPT – Entrenamiento para el Trabajo
ESG – Escuelas Secundarias Generales
ETP – Educación Técnico-Profesional
FACIAS – Facultad de Ciencias del Ambiente y la Salud
FP – Formación Profesional
GECaL – Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral
IE – Infraestructura Escolar
INDEC – Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.
INET – Instituto Nacional de Educación Técnica
LEN – Ley de Educación Nacional
LETP – Ley de Educación Técnico Profesional
LFE – Ley Federal de Educación
MdeE – Ministerio de Educación
MFEPJA – Mesa Federal de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos
MTEySS – Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
NSG – Nuestra Señora de la Guardia
OE – Oficina de Empleo
OIT – Organización Internacional del Trabajo
OSC – Organizaciones de la Sociedad Civil
PEFE - Políticas de Educación, Formación y Empleo
PEI – Programa de Empleo Independiente
PIL – Programa de Inserción Laboral
PJMMT – Programa Jóvenes Más y Mejor Trabajo
Plan FinEs – Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios para Jóvenes y Adultos
Prog.R.Es.Ar – Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos
REGICE – Registro de Instituciones de Capacitación y Empleo
TTP – Trayecto Técnico Profesionales
UNCO – Universidad Nacional del Comahue

Colección: **Libros del IDES**

Coordinadoras: Silvina Merenson y Lorena Poblete



CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIALES

CIS-CONICET/IDES

Aráoz 2838 (1425) CABA, Argentina
Tel. +54 11 4804 4949/ Fax. +54 11 4804 5856
cuadernosdelides@ides.org.ar