

UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA

DOCTORADO EN CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN

TÍTULO DE LA TESIS DOCTORAL:

“Formación para el trabajo y educación básica en jóvenes de baja escolaridad”

AUTOR

María Alejandra Bowman

DIRECTOR

Dra. Elisa Cragolino

CO DIRECTOR

Dra. María del Carmen Lorenzatti

AÑO 2015

Agradecimientos.....	8
Introducción	10
CAPITULO I: ABORDAJE METODOLÓGICO.....	14
1.1 Génesis de la investigación doctoral	14
1.2 Construcción del problema de investigación y elección del campo empírico.....	16
1.3 El problema y las preguntas de investigación.....	19
1.4 Dimensiones de análisis y trabajo de campo.....	20
1.5 La Política Pública como campo de disputa y proceso de recontextualización	21
1.5.1 El aporte del enfoque contextual y procesual	23
1.5.2 El aporte del enfoque socio-antropológico.....	25
1.6 Las estrategias metodológicas desarrolladas	26
1.6.a) Momento descriptivo exploratorio: Estado del Arte y primeras entrevistas	27
1.6.b) Momento de profundización y análisis	28
1.6.b).1. Construcción de ejes teóricos: configuración de la dimensión sociopolítica y educativa.....	29
1.6.b).2. Estudio en caso: observación, registro y entrevistas.....	30
1.6.b).2.1. Observación del contexto local y registro de campo	30
1.6.b).2.2. Las entrevistas como relatos y narrativas	32
1.6.b).3 Procedimientos analíticos en el proceso de investigación	34
1.6.b).3.1 Sistematización y análisis de los documentos	34
1.7 Escritura de la tesis: recaudos y decisiones.....	37
CAPITULO II: PERSPECTIVAS TEÓRICAS EN JUEGO.....	39
2.1 Las transformaciones del mundo del trabajo: cambios en los sistemas productivos, los estados de bienestar y las relaciones laborales	40
2.1.1 El trabajo y los sistemas productivos en sociedades capitalistas.....	40
2.1.2 Modelo productivo fordista. Regulaciones y Estado de Bienestar.....	42
2.1.3 Crisis de la regulación fordista	48
2.1.4 Posfordismo: segmentación de los mercados de trabajo y expansión de un nuevo sistema de producción	50
2.1.5 Economía globalizada, polarización social y globalización fragmentada.....	53
2.1.6 La cuestión social a partir de la nueva economía.....	56

2.1.7 América Latina: informalización del empleo, heterogeneidad estructural y desigualdad social.....	58
2.2 La problemática de los jóvenes en la contemporaneidad.....	62
2.2.1 La juventud como categoría social y objeto de análisis.....	62
2.2.2 La Juventud como categoría homogénea y la edad como referente	66
2.2.3 Enfoque de la juventud como tramo biográfico de transiciones	68
2.3 Educación y trabajo en la formación de jóvenes: significados y definiciones de una relación compleja.....	70
2.3.1 La relación educación-trabajo	70
2.3.2 Definiciones y discursos acerca de la educación básica	72
2.3.3 La Formación para el trabajo: ámbitos, actores y finalidades	75
CAPITULO III.....	82
LA CONFIGURACIÓN DE LA POLITICA DE EMPLEO PARA JÓVENES EN ARGENTINA	82
3.1 Política de empleo: Orígenes y desarrollo.....	82
3.2 Políticas de empleo. Medidas pasivas y activas.....	85
3.3 Des-regulaciones laborales, rupturas y limitaciones de la política de empleo en la década del noventa	87
3.3.1 El Consenso de Washington y las recetas del ajuste	88
3.3.3 Flexibilización, formación y nuevas estructuras a partir de la Ley Nacional de Empleo	91
3.3.4 El Proyecto Joven: paradigma de la política de formación laboral para jóvenes en los noventa.....	95
3.3.5 Fin de la década, nuevas configuraciones políticas y sociales	100
3.3.5.1 El Plan Primer Paso en la provincia de Córdoba.....	101
3.3.5.2 Movimientos piqueteros y nuevos pobres: reconfiguraciones de la cuestión social, estigmatización de los desocupados y eclosión de la crisis total.....	103
3.3.5.3 La reorientación de la política de empleo hacia programas de emergencia focalizados	109
3.4 Límites y restricciones de la política de empleo (en general) y de la formación laboral (en particular).....	111
3.5 La política de empleo en la posconvertibilidad.....	113
3.5.1 La perspectiva del Trabajo Decente como marco internacional.....	113
3.5.2 Formación y empleabilidad en la perspectiva del trabajo decente	115
3.5.3 Las metas del Trabajo Decente en la Argentina: horizontes, discursos y estrategias.....	117

3.5.3.1 Principio de integración y nueva institucionalidad.....	119
3.5.3.2 La estrategia de territorialidad en las acciones de los programas de empleo con componentes formativos.....	123
3.5.3.3 Del modelo del Plan Integral Más y Mejor Trabajo, a la focalización de jóvenes	125
3.5.3.4 La Red de Oficinas de Empleo Municipales como principal soporte territorial de la política de empleo.....	127
3.5.3.5 El Programa Formación para el Trabajo como antecedente directo del Programa Jóvenes	128
3.5.3.6 Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo: objetivos, componentes y destinatarios	130
3.5.4 Elementos “residuales” y “emergentes” en la política activa de empleo vigente para jóvenes	133
CAPITULO IV	137
POLÍTICAS DE LA EDUCACIÓN BÁSICA PARA JÓVENES: TENDENCIAS, MANDATOS Y TRANSFORMACIONES	137
4.1 Tendencias socio históricas del vínculo educación y trabajo en el sistema educativo argentino	138
4.2 La Reforma Educativa en los 90: cambio estructural, nuevas regulaciones y deudas pendientes	144
4.2.1 Conferencia Mundial sobre Educación para Todos: marco internacional de las reformas educativas nacionales.....	144
4.2.2 La descentralización educativa: entre el ajuste y la fragmentación.....	146
4.2.3 La Transformación Educativa desde la Ley Federal de Educación	148
4.2.3.1 Nueva estructura y recentralización del Estado	148
4.2.3.2 Ocaso de la escuela técnica y sus saberes para el trabajo	150
4.2.3.3 Programas asistenciales focalizados para garantizar la gratuidad y la obligatoriedad de la educación básica.....	152
4.2.4 Lo que las reformas nos dejaron. La devaluación de las credenciales educativas: contradicciones entre la expansión, la obligatoriedad escolar y el acceso al empleo.....	154
4.2.4.1 Tendencias hacia la expansión y masificación escolar	155
4.2.4.2 Paradojas en torno a la obtención del diploma educativo y al acceso al empleo	157
4.3 Mandatos y desafíos de la Educación en la agenda política del nuevo milenio	160
4.3.1 Foro Mundial sobre la Educación para Todos: evaluación y requerimientos futuros	160
4.3.2 La educación en el “modelo de desarrollo” de la posconvertibilidad. Funciones sociales y andamiajes normativos que encuadran lo educativo.	161

4.3.3 La educación como derecho y obligación en la Ley de Educación Nacional	163
4.3.4 La escuela secundaria como epicentro de la metamorfosis educativa	165
4.3.4.1 El retorno de los saberes del trabajo y las especialidades técnicas en la educación de jóvenes.....	165
4.3.4.2 Del mandato inclusor a las modificaciones al dispositivo organizacional y pedagógico	166
4.3.5 La Educación de Jóvenes y Adultos: respuestas en torno a la obligatoriedad, a la formación para el trabajo y a la inclusión educativa	170
4.3.5.1 Dispositivos curriculares que vinculan EDJA y formación para el trabajo en la provincia de Córdoba.....	177
CAPITULO V	182
ESCENARIOS, SUJETOS Y TRAMAS DESDE EL ESTUDIO EN CASO: DIMENSIÓN SOCIO TERRITORIAL E INSTITUCIONAL.....	182
5.1 La ciudad de Villa Allende como espacio social territorial.....	182
5.1.1 La Ciudad Portal.....	185
5.1.2 La Ciudad Oculta.....	188
5.1.2.1 Los jóvenes de la Ciudad Oculta	193
5.2 El Programa Jóvenes en el espacio local: acciones y escenarios institucionales	195
5.3 La Oficina de Empleo local: del “todos hacíamos todo” a la fragilización de los lazos y la divergencia profunda de criterios.....	197
5.3.1 Funciones y personal de las Oficinas de Empleo.....	197
5.3.2 Conformación del equipo de trabajo para el Programa Jóvenes	199
5.3.3 Precarización laboral de los contratados	201
5.3.4 Criterios y perspectivas divergentes.....	203
5.4 La Universidad Nacional de Córdoba en la implementación de un componente formativo en el Programa Jóvenes.....	205
5.4.1 De la iniciativa y el trabajo previo, a los convenios y protocolos de acción	206
5.4.2 La urgencia como puntapié inicial. Convocatoria y selección docente desde la Universidad.	208
5.5 Juntos pero no revueltos: tensiones y fragmentaciones en una territorialidad condicionada .	211
5.5.1 La ausencia o falta de circulación de información relevante	213
5.5.2 La falta de espacios acondicionados y mobiliario propio	216
5.5.3 La taxatividad en el uso de instrumentos y las visiones contrapuestas acerca del sujeto social.....	217

5.5.4 Territorialidad condicionada	219
CAPITULO VI	222
LOS COMPONENTES DE FORMACIÓN PARA EL MUNDO DEL TRABAJO Y TERMINALIDAD EDUCATIVA: SENTIDOS, PRÁCTICAS Y OPCIONES DE LOS JÓVENES EN EL PROGRAMA	222
6.1 El Proyecto de Orientación e Inducción: los talleres de formación para el mundo del trabajo	223
6.2 El Proyecto Formativo Ocupacional como eje estructurante	225
6.2.1 Finalidades, propósitos y ejes de conocimiento	225
6.2.2 Propuesta metodológica	227
6.2.3 “Yo lo discutí mucho con mi pareja pedagógica”. Duplas pedagógicas: acuerdos y desacuerdos en las opciones metodológicas del taller	231
6.2.3.1 Funciones, conformación y organización de las duplas	231
6.2.3.2 Controversias sobre lo que implica intervenir en taller	233
6.2.3.3 El abordaje de las trayectorias: el “error” de desnudar lo personal	235
6.2.3.4 El análisis del contexto: ¿exponer o socializar?	238
6.2.4 El molde de la formación y las trayectorias en el compromiso social de los talleristas	241
6.3 Temáticas emergentes y revisión de materiales en el desarrollo de los módulos	243
6.3.1 La violencia de género y el matrimonio igualitario	244
6.3.2 La violencia institucional y las detenciones arbitrarias de la policía	247
6.3.3 El maltrato en los lugares de trabajo	250
6.3.4 La falta de reconocimiento de los jóvenes como sujetos de derechos y como trabajadores	252
6.4 De la quimera de la empleabilidad al reparto de culpas	256
6.4.1 El POI como espacio de aprendizaje para el empleo	256
6.4.2 El POI como espacio de contención, socialización y sociabilidad	259
6.4.3 Los Proyectos Formativos Ocupacionales como “producto final” del POI	264
6.4.3.1 Desde la perspectiva de los jóvenes: El objetivo - meta de conseguir un buen/mejor trabajo	265
6.4.3.2 La individualización de la culpa	267
6.4.3.3 La decepción por los cursos de FP y microemprendimientos	268
6.4.3.4 Desde la perspectiva de talleristas y coordinadores. El complejo ejercicio de gestar esperanzas.	271
6.4.3.5 Sobre las prácticas calificantes: el doble filtro	272
6.4.3.6 Sobre los microemprendimientos: dificultades y culpas	275

6.4.4 El puente roto: del POI a los componentes de FP y apoyo de la inserción laboral	277
6.5 El Componente Educativo del Programa Jóvenes.....	281
6.5.1 Volver / terminar la escuela como elección y estrategia hacia un mejor empleo	281
6.5.2.1 Flexibilidad laboral y dificultades de la modalidad semipresencial	284
6.5.3 De la “avalancha” a la “hecatombe” en el espacio: las limitaciones en el uso de los lugares y los recursos	289
6.5.4 “Vienen porque les pagan”. Estigmatizaciones y resistencias sobre los jóvenes provenientes del programa.....	291
6.5.4.1 Las manzanas podridas	293
6.5.5 Inclusiones educativas forzadas, desiguales y excluyentes	296
PREMISAS QUE CONCLUYEN EL ESTUDIO	299
7. Introducción.....	299
7.1 Los organismos internacionales imponen condiciones a los Estados Nacionales y orientan las políticas de empleo y de educación básica	300
7.2 El Programa Jóvenes se recrea entre elementos residuales y emergentes de la política activa de empleo nacional.....	303
7.3 El Programa Jóvenes se recontextualiza entre las tensiones institucionales y los procesos de negociación en una territorialidad condicionada	305
7.4 La formación para el trabajo del POI se traduce en un espacio de concurrencia, prácticas dialógicas y puentes rotos con los demás componentes.....	308
7.5 La finalización de la educación básica obligatoria se desarrolla entre inclusiones escolares forzadas, desiguales y excluyentes	313
7.6 Líneas que se proponen para seguir indagando	317
7.6.1 Las trayectorias socio educativas de jóvenes en procesos de formación para el trabajo ..	318
7.6.2 Las escuelas como gestoras de nuevos formatos escolares	318
8. Bibliografía.....	321
9. Anexos	339
Anexo I: Entrevista	339
Anexos II y III. Cuadros modelos:	347

Agradecimientos

Esta tesis doctoral es producto de muchos años de trabajo y estudio donde convergen distintos espacios, instituciones y personas que han colaborado con la instancia de investigación y los procesos formativos realizados en el trayecto de posgrado.

Quisiera iniciar este escrito con agradecimiento institucional a CONICET por financiar la investigación desarrollada a través de dos becas doctorales, un apoyo fundamental para sostener las distintas etapas de trabajo. A Erasmus Mundus Proyecto BAPE de la Comisión Europea, por financiar mi estancia doctoral en la ciudad de Granada (España), por 12 meses (2010-2011). Al Dr. Javier García Castaño, director del Instituto de Migraciones, de la Universidad de Granada, por su generosidad al brindarme un lugar de estudio, por acompañar mi estancia e incluirme desinteresadamente en su equipo de investigadores en formación. Al Centro de Investigaciones de la Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad Nacional de Córdoba, por permitirme además de un espacio de trabajo, un espacio de participación académica. Al Doctorado en Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de Córdoba y a la Dra. Estela Miranda, en particular, por los lazos establecidos con otras Universidades, por los espacios de formación brindados y por la oportunidad de realizar una misión de estudios en la Universidad de Campinas (Brasil), en el marco del convenio ME CAPG-BA (2012). A la Dra. Dirce Pacheco de Zan de la Facultad de Educación, Universidad de Campinas, que me albergó en su grupo de trabajo durante mi estadía, con ellos compartí excelentes momentos: el Seminario VIOLAR, clases de posgrado, discusiones teóricas, comidas ricas, risas.

Quiero agradecer especialmente a mis directoras con quienes hemos transitado doce años de trabajo en equipo, junto a quienes tengo una historia construida de profunda admiración y cariño. A la Dra. Elisa Cragolino, por su rigurosidad académica, su vigilancia epistemológica y su mirada incisiva sobre las políticas públicas y los sujetos sociales. A la Dra. María del Carmen Lorenzatti, por su acompañamiento atento, cuidadoso y constante, por sus agudos señalamientos metodológicos, por las correcciones del escrito punzantes mas siempre entrelazadas con pinceladas de humor.

A todos los entrevistados y a los que estuvieron presentes durante mis registros de campo, gracias por la apertura, por el aporte de los relatos a la comprensión de las prácticas y sentidos de los procesos de formación para el trabajo y educación básica para jóvenes, por poner el cuerpo y las voces ayudándome a destejer las tramas institucionales y las mediaciones que se dan entre la letra de los documentos y los contextos concretos de implementación de políticas.

A mi entrañable amiga Valeria Martinengo, por compartir su práctica conmigo, por ayudarme a desandar el camino formativo de jóvenes en contextos de desigualdad de oportunidades,

por tener siempre una mirada sensible y crítica anclada en la realidad social. A Laura Caciorgna, compañera de mates y viajes de estudio, de procesos formativos de interés, de discusiones teóricas y producciones escritas sobre las políticas de empleo. A la Dra. Patricia Torriglia por la lectura de los borradores de la tesis, por los señalamientos y comentarios enriquecedores realizados. A todos los miembros del equipo de investigación de Educación de Jóvenes y Adultos y Educación Rural, por las instancias de encuentro y de debate, por el entusiasmo que le ponen al trabajo de investigación y por el aliento permanente.

Finalmente, y en especial, quiero agradecer profundamente a mi familia, a mi madre, tías, hermanos y sobrinos, que valoraron mis becas y mis viajes, sabiendo que eran un gran impulso académico y un importante reconocimiento al esfuerzo. En particular, agradezco a mi esposo Richard, por el apoyo técnico en la edición del escrito, colaboración clave y vital en el tramo final de la tesis, por ser un sostén constante en los tiempos difíciles, por la paciencia, por el amor y el cariño.

Introducción

La situación laboral y educativa de los jóvenes, es una cuestión que preocupa a organismos internacionales, gobiernos nacionales, instituciones, académicos, a los propios jóvenes, sus familias, entre otros. Múltiples estrategias y acciones orientadas a la inclusión socioeducativa de la población juvenil son llevadas a cabo desde los últimos veinticinco años, existiendo numerosos enfoques, perspectivas, estudios e investigaciones que ponen en foco la relación entre los jóvenes, la educación y el trabajo en América Latina.

La preocupación por esta compleja relación, se acentúa a partir de las grandes modificaciones que trajo aparejadas la transformación del mundo del trabajo, la globalización de la economía y los nuevos modelos de acumulación del capital; los cambios estructurales a partir de la crisis de los Estados de Bienestar y del pleno empleo, la segmentación del mercado laboral y la consecuente modificación de las relaciones entre formación, educación y capacitación para el acceso al empleo.

Los jóvenes fueron uno de los grupos sociales más influidos por las transformaciones de principios de siglo XXI, particularmente aquellos con menos recursos. Diversos informes regionales y mundiales, indican que los jóvenes de hoy, crecieron en un ambiente marcado por el cambio tecnológico, la globalización, la diversidad y el consumo. Las identidades se fueron formando en la era del capitalismo informacional, desigual y posmoderno, por tanto, la situación social y la forma de vivir la juventud se modificó sustantivamente.

Estas tendencias son asimismo contemporáneas con la propensión hacia la polarización de la estructura social que -en el caso de América Latina- ha significado que amplios contingentes de jóvenes tenga vulnerados sus derechos, duplicando las tasas de desocupación de la población económica activa, definiéndose en muchos casos la relación entre educación y trabajo, en términos de exclusión.

Tanto las políticas de empleo como las políticas de educación básica para jóvenes, se han visto atravesadas e interpeladas por estas modificaciones, debiendo dar respuestas a los imperativos de una nueva fase capitalista y las nuevas demandas sociales de achicar las brechas en aquellas poblaciones con desiguales condiciones y menores oportunidades laborales y educativas. Los distintos dispositivos de formación para el trabajo y de finalización de la educación básica obligatoria, se convierten en el epicentro donde confluyen muchos de los debates históricos en torno a los sentidos sociales por vincular educación y trabajo, y en una posibilidad para subsanar la condición excluyente que adquieren estos campos en la vida de los jóvenes.

Estos trayectos son considerados desde las definiciones de la política pública y desde la percepción de los jóvenes, como alternativas importantes para modificar los itinerarios

laborales en el empleo precario y los recorridos educativos inconclusos. Un supuesto generalizado que subyace en las políticas de empleo y en la perspectiva subjetiva de los sujetos participantes de ellas, es que la falta de empleabilidad y de capital humano (formación, capacitación, educación) es la principal causa explicativa de los “fracasos” en las trayectorias laborales en el acceso al “trabajo decente”.

La tesis doctoral apunta a realizar una lectura crítica del contexto actual y de los elementos en que se desarrolla tanto el debate como la puesta en práctica de los discursos de la empleabilidad, que consisten en fortalecer los dispositivos de intermediación laboral y articular convenios con las carteras educativas -para la formación de competencias y certificación de estudios obligatorios- como vías de acceso para los jóvenes a un nuevo o mejor empleo, asumiendo que éstos están disponibles y sólo se requiere capacitarse e ir a buscarlos.

La investigación se ubica dentro de los estudios sobre políticas públicas para jóvenes que abordan la desigualdad de oportunidades en el ámbito educativo y laboral. Toma los aportes teóricos que describen y explican la metamorfosis del mundo del trabajo; las políticas de empleo y educación en el contexto de las reformas de los estados (en materia económica y educativa). Incorpora también las perspectivas sobre la problemática de las juventudes como un fenómeno contemporáneo multifacético, como categoría social y como objeto de análisis. El marco teórico incluye las discusiones en torno a la relación educación-trabajo como un vínculo complejo que responde a lógicas y ámbitos diferentes, que encuentran puntos de convergencia en una trama de relaciones cambiantes.

Este estudio se aborda específicamente desde una estrategia metodológica cualitativa, intensiva, y se nutre con el aporte del enfoque contextual y el enfoque socio antropológico.

El objetivo analítico principal consiste en observar, comprender y explicar cómo se configuran las relaciones entre la formación para el trabajo y la educación básica, en la política pública y -específicamente- en un programa orientado a la inclusión laboral para jóvenes con baja escolaridad. Por tanto, el trabajo metodológico se enfoca en dos niveles analíticos: 1)-El estudio de la política pública de empleo y educación, a la luz de la lectura del contexto social y la coyuntura política. 2)-El estudio en caso de un programa para jóvenes que se orienta a la inclusión laboral y que posibilita el acceso a la finalización de la educación básica obligatoria: el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, desarrollado por primera vez en la provincia de Córdoba, en la localidad de Villa Allende (2009).

Las finalidades de la investigación implicaron el análisis de fuentes documentales, tales como declaraciones de organismos internacionales; resoluciones ministeriales; documentos base de diferentes programas; guías y manuales de orientación; informes finales y evaluaciones

realizadas por equipos técnicos y responsables de la implementación de proyectos y programas orientados a la inclusión laboral y educativa para jóvenes. También se realizaron entrevistas abiertas y semi estructuradas, en profundidad, a los principales sujetos de la política de empleo -en general- y del Programa Jóvenes Con Más y Mejor Trabajo -en particular-: coordinadores generales, coordinadores administrativos, coordinadores pedagógicos, funcionarios, técnicos, tutores, docentes y jóvenes.

La observación en el espacio local de la implementación, implicó participar de los encuentros (talleres) propuestos por el Proyecto de Orientación e Inducción al mundo del trabajo como instancia de formación inicial y obligatoria del programa. Se observaron otros espacios vinculados al desarrollo del mismo, como el espacio urbano de Villa Allende, la Oficina de Empleo Municipal y el Centro Educativo de Educación Media para jóvenes y adultos que articula con el programa para garantizar la finalización de estudios obligatorios.

El estudio realizado pretende aportar conocimientos y herramientas para pensar la relación educación-trabajo en jóvenes de sectores desfavorecidos en las políticas públicas orientadas a la formación para el trabajo y la finalización de la educación básica, un área de vacancia en el inicio de la investigación. Un tema trascendente que se plantea en los análisis más profundos del estudio, es la forma en que las intervenciones desde la formación para el trabajo responden a la finalidad de insertar a los jóvenes en el “trabajo decente” y en trayectorias de educación permanente y de calidad.

La tesis doctoral se compone de seis capítulos y una conclusión.

En el Capítulo I, se abordan las consideraciones metodológicas de la investigación. Se hace referencia a las decisiones tomadas en relación con las estrategias y procedimientos metodológicos desarrollados en función del objeto de estudio y con las particularidades de cada uno de los momentos de indagación y análisis de la presente investigación.

En el Capítulo II, se presentan las perspectivas teóricas que contribuyeron a la construcción del objeto. La complejidad del campo de estudio condujo a plantear la organización del capítulo en base a tres ejes teóricos, para poder mostrar el escenario más amplio en el análisis de la relación entre los jóvenes, la educación y el trabajo.

En el Capítulo III, se analiza la configuración de la política de empleo para jóvenes en Argentina, desde dos grandes bloques analíticos: el primero, acerca de la política de empleo en la década del noventa, incluyendo el análisis de la etapa final que desembocó en la crisis social e institucional en 2001, con la consecuente reconfiguración de la cuestión social y la modificación de la orientación de los programas. El segundo, aborda la política de empleo en la posconvertibilidad desde el marco internacional del Trabajo Decente, y desde una nueva institucionalidad promovida por el actual proyecto político-económico a nivel nacional.

En el Capítulo IV, se analiza la política de educación básica para jóvenes en Argentina, abordando las principales orientaciones y transformaciones de la educación pública y el papel que desempeñó en oportunidades de acceso a los saberes del mundo del trabajo. Se destacan dos grandes apartados: el primero, sobre las principales mudanzas a partir de la Reforma Educativa en los noventa. Se plantea allí la discusión sobre la devaluación de las credenciales educativas y las contradicciones en torno a la obligatoriedad y al acceso al empleo. El segundo apartado, se enfoca en la reconfiguración de la política educativa de principios del siglo XXI, analizando allí el mandato de extensión de la obligatoriedad y el impacto de los cambios introducidos por la reforma de la educación secundaria, la educación técnica y el lugar de la Educación de Jóvenes y Adultos como actor estratégico frente a los desafíos de la inclusión educativa.

En el Capítulo V, se presenta el estudio en caso, desde dos dimensiones. La primera sobre el análisis del espacio local, tomando como eje analítico la problemática socio territorial específicamente enfocado sobre la segmentación urbano-residencial y la desigualdad de oportunidades de acceso a vivienda, empleo y educación de los jóvenes provenientes de los sectores más desfavorecidos de la localidad. La segunda, sobre la dimensión institucional del programa acerca de las funciones, responsabilidades, áreas de trabajo, organismos involucrados, y la trama de relaciones que se tejen en torno a las acciones llevadas a cabo desde el desarrollo de la experiencia.

En el Capítulo VI, se analiza la dimensión pedagógica de los talleres de formación para el mundo del trabajo, como prestación del Programa Jóvenes realizada desde la Universidad Nacional de Córdoba a través de un equipo extensionista. En otro bloque, se realiza un análisis de las vinculaciones entre la formación para el trabajo y los demás componentes del programa (cursos de Formación Profesional, prácticas calificantes y microemprendimientos). Por último se aborda el componente educativo, desde la opción que realizan los jóvenes que deciden retomar los estudios a través de la finalización de la escolaridad obligatoria en el Centro Educativo de Nivel Medio (CENMA) local.

CAPITULO I: ABORDAJE METODOLÓGICO

El presente capítulo tiene como principal interés, mostrar el proceso de construcción del problema de estudio, la selección del campo empírico, las decisiones sobre el abordaje metodológico, la lógica de análisis en el desarrollo de la investigación y el recorrido histórico de mi formación académica que permitió la conformación del proyecto doctoral.

Comienzo describiendo -de manera general- la génesis de esta tesis de posgrado a partir de mis trayectos formativos académicos. Seguidamente, presento la construcción del objeto de estudio, la selección del campo empírico y los aportes del enfoque contextual y socio antropológico al proceso de investigación realizado, describiendo posteriormente las estrategias metodológicas desplegadas y la instancia de análisis desarrollada a lo largo de todo el trabajo investigativo.

1.1 Génesis de la investigación doctoral

El planteo del proyecto y el acercamiento a la temática de la presente investigación, se inscribe en preocupaciones e inquietudes producidas a partir del camino transitado en distintos espacios académicos de trabajo. Señalo la participación como integrante del Programa de Investigaciones “Educación Rural y Educación básica de Jóvenes y Adultos”, espacio donde formé parte de varios proyectos de investigación y extensión. Señalo además, la experiencia docente derivada de la ayudantía y la adscripción realizada en el Seminario de Alfabetización y Educación básica de jóvenes y adultos, de la Escuela de Ciencias de la Educación, desde el año 2004 al 2010.

Desde el Programa marco, recupero la participación en dos proyectos de investigación claves en mi formación: el proyecto “Condiciones sociales para el acceso y apropiación de la cultura escrita por parte de jóvenes y adultos en contextos de pobreza” que analiza los procesos mediante los cuales se produce el acceso y apropiación de la educación básica rural y de Jóvenes y Adultos, considerando las políticas, las instituciones y los actores que intervienen; y el proyecto “Escolaridad básica y cultura escrita en los jóvenes y sus familias: una trama compleja para pensar la intervención educativa”¹. Éste último, se trató de un estudio en caso que se realizó en una “Escuela Granja” ubicada en la zona rural de una ciudad del interior de la provincia de Córdoba. Este tipo de escuela forma parte de un conjunto de instituciones

¹Dirigidos por la Dra. Elisa Cragolino y co- dirigidos por la Dra. María del Carmen Lorenzatti. Con lugar de trabajo en el Centro de Investigaciones de la Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad Nacional de Córdoba. El primer proyecto cuenta con aval académico y subsidio de Secyt, UNC, desde el año 2004 a la actualidad. El segundo, contó con un subsidio de CREFAL (Centro de Cooperación Regional para la Educación de adultos en Latinoamérica y el Caribe) Pátzcuaro. México, desde el año 2006 al 2007.

que intentan dar una respuesta a la problemática de los jóvenes en situación de vulnerabilidad social, que ambicionan generar un espacio distinto que articule educación y trabajo, y particularmente en nuestra provincia intentan configurarse como una institución diferente del servicio brindado por el sistema educativo formal de jóvenes y adultos.

También convergen en este recorrido académico, una serie de preocupaciones de origen teórico y empírico que son producto de experiencias de innovación y extensión universitaria, que permitieron aproximarme con más detenimiento a la problemática de estudio.

Una de ellas, es el trabajo desde el Proyecto de Transferencia de Innovaciones al aula “Construcción colectiva de cuadernillos de lectura y estrategias de enseñanza de la Lengua, en centros educativos de jóvenes y adultos de Córdoba”, realizado con maestros de nivel primario de jóvenes y adultos, durante el año 2004, en torno a las prácticas docentes en la enseñanza de las ciencias y su vinculación con la cultura escrita².

Otra instancia formativa que destaco es la colaboración que realicé en cursos de extensión durante el período 2004 – 2006. Menciono en particular, mi participación en el Seminario de Formación Docente para Maestros de nivel primario de Jóvenes y Adultos del ámbito Municipal de la Ciudad de Córdoba. En el marco de este Seminario, realicé una pasantía laboral durante todo el año 2006, que implicó el acompañamiento en aula a una maestra de una escuela primaria de jóvenes y adultos. Esta actividad de extensión universitaria rentada me permitió conocer de cerca algunas de las singularidades en que se inscribe la vida escolar de los grupos de alumnos que están aprendiendo a leer y a escribir.

Estas experiencias de investigación y extensión, permitieron profundizar mis reflexiones sobre la necesidad de indagar acerca de quiénes son los sujetos de la educación de jóvenes y adultos, y qué problemáticas específicas los atraviesan.

Desde estas inquietudes llegué a la elaboración del proyecto de tesis para acreditar la Licenciatura en Ciencias de la Educación “El maestro como mediador en procesos de alfabetización de jóvenes y adultos”³ realizado en dos escuelas urbanas, primarias, de jóvenes y adultos. Una de ellas, conformada fundamentalmente por un grupo de jóvenes adolescentes y la otra, por un grupo de mujeres adultas.

El análisis desarrollado en una de estas dos escuelas (conformada por jóvenes adolescentes en su mayoría), me permitió observar con mayor detenimiento la problemática de los jóvenes de baja escolaridad frente al mundo del trabajo. En muchas de las mediaciones

²Proyecto de Transferencia de Innovaciones al aula. Desarrollado en febrero 2004- febrero 2005. La sistematización de esta experiencia se puede leer en “Saberes y conocimientos acerca de la lengua escrita: un trabajo con maestros de jóvenes y adultos”, de Lorenzatti, M. del C. (2004) Ferreyra Editor. Córdoba.

³Dirigido por la Dra. María del Carmen Lorenzatti. (2006 – 2008).

docentes, se evidenciaron situaciones cotidianas que viven y enfrentan estos jóvenes por el desconocimiento de las herramientas básicas del conocimiento, como la lectura, la escritura, el cálculo, entre otras.

A partir del camino transitado que describo, surge mi preocupación específica por ligar la problemática de los jóvenes, el mundo del trabajo y la cultura escrita. Esta inquietud tuvo su concreción en la Beca de Extensión obtenida desde la Secretaría de Extensión Universitaria⁴, desarrollada durante el todo el año 2007.

Dicha propuesta de extensión, asumió el objetivo de abordar la problemática del mundo del trabajo con jóvenes que estaban aprendiendo a leer y escribir, que asistían a una escuela de nivel primario de jóvenes y adultos, perteneciente al ámbito de la provincia de Córdoba.

El grupo de jóvenes con el que desarrollé la propuesta de trabajo, tenía edades que iban desde los 13 a los 24 años. Eran 15 jóvenes (mujeres y varones) que por diversas razones, quedaron afuera del circuito escolar obligatorio y volvían a retomar los estudios formales a través de la escuela primaria de adultos. En su mayoría provenían de distintos barrios populares del conurbano de la ciudad de Córdoba. Algunos de ellos eran jóvenes provenientes de Institutos de Menores. Puntualmente en lo que se refiere a lo laboral, los y las jóvenes tenían experiencias diversas y variadas con el mundo del trabajo.

Desde ese proyecto se desarrollaron talleres mensuales que permitieron compartir ideas, miradas, nociones, sentidos y conocimientos sociales construidos por los jóvenes en torno al mundo del trabajo, con el objetivo de que estos espacios se constituyeran en punto de partida de nuevas construcciones conceptuales. La vinculación con la cultura escrita se produjo a partir de la promoción de actividades específicas que involucraban la lectura y escritura sobre temáticas cotidianas y vivencias personales, prácticas que iban más allá de la “copia” desde el pizarrón.

Este trabajo de extensión universitaria, desarrollado con jóvenes de baja escolaridad, es el antecedente directo de la investigación propuesta y desarrollada para esta tesis doctoral.

1.2 Construcción del problema de investigación y elección del campo empírico

El principal objeto de interés de la investigación es abordar la problemática de la formación para el trabajo y la educación básica en jóvenes de baja escolaridad. Esta temática forma parte de un campo más amplio que es la articulación educación - trabajo.

⁴Bowman, M.A. “Trabajo y cultura escrita. Una propuesta educativa para jóvenes del nivel primario de adultos”. Dirigida por la Dra. María del Carmen Lorenzatti. Convocatoria 2006 de la Secretaria de Extensión Universitaria. Universidad Nacional de Córdoba.

Las discusiones teóricas y metodológicas en el campo de la relación educación – trabajo transitan por varios caminos. Sin embargo, hay un reconocimiento generalizado de que se trata de una relación compleja, dinámica, que adquiere rasgos de conflicto en tanto involucra diferentes actores, instituciones y subsistemas sociales; es una articulación multidimensional, radicada y determinada por un espacio y un tiempo, es decir, histórica. Y por lo tanto, para abordar su complejidad se hace necesario recuperar diversos enfoques y perspectivas (Riquelme, 2006).

El estudio está basado en dos grandes propósitos:

- Analizar las políticas públicas de empleo ligadas a la formación laboral y aquellas orientadas a la inclusión de los jóvenes en la educación básica obligatoria.
- Focalizar el análisis del objeto en un caso específico.

El tema de estudio se corresponde con procesos socio-históricos que han incidido en la configuración de las orientaciones y mandatos de las políticas públicas, y en la construcción de sentido a partir de prácticas constituidas y constituyentes en/de la subjetividad. Estos propósitos condujeron a la decisión de asumir una estrategia metodológica que produzca y trabaje con datos cualitativos. Tanto para la recolección de la información como para la construcción interpretativa de datos y la elaboración de conocimientos.

Se hizo necesario considerar los aportes desde una “dimensión macro” que introdujera y presente el contexto social, económico, político en el que se enmarcan las políticas públicas, y las discusiones en torno a las demandas y desafíos que supone la formación para el trabajo y la educación básica para jóvenes de baja escolaridad en la actualidad. Por otro lado, se considera una “dimensión meso y micro” para recuperar una experiencia concreta de formación para el trabajo que permita elucidar las tramas institucionales, las prácticas, los sentidos y percepciones de los sujetos participantes de la implementación de una experiencia formativa con jóvenes.

Inicialmente, expuse la intención de realizar un estudio en caso con dos grupos de jóvenes desde la Educación de Jóvenes y Adultos, en el espacio urbano y en el espacio rural, y centrarme en la construcción de las trayectorias educativas y laborales. Sin embargo, el problema de estudio y el trabajo empírico se fueron conformando a partir de las búsquedas teóricas y de las aproximaciones al campo, instancias que fueron exigiendo recortes que permitieran la viabilidad del trabajo.

Las primeras exploraciones en el espacio rural, se dieron a partir de la relación construida con parte del Movimiento Campesino de Córdoba desde una línea de investigación enmarcada en

un proyecto más amplio⁵. Un obstáculo para el desarrollo del estudio allí, fue la distancia y el difícil acceso a los parajes donde están las escuelas de jóvenes y adultos vinculadas al movimiento. Por otro lado, el acercamiento al grupo de jóvenes en el espacio urbano, se había dado a través de una escuela de jóvenes y adultos en la que había realizado un trabajo de extensión durante el año 2007 (mencionado en el apartado anterior). Una gran dificultad que se presentó fue el cambio de edificio y turno de la escuela, pasando de ser una modalidad de turno tarde a funcionar en una escuela nocturna, esto hizo que la mayoría de los jóvenes dejaran de asistir, la matrícula cayó considerablemente.

Estos inconvenientes observados en los primeros tiempos del trabajo, coincidieron con la creación del Programa Jóvenes Con Más y Mejor Trabajo (2008), que comenzó a desarrollarse en la provincia de Córdoba -por primera vez- a mitad del año 2009. Esto supuso un giro en cuanto a la elección del campo empírico, ya que a la hora de diseñar el plan de trabajo, este programa no existía en el mapa político y social que analizaba. Lo consideré de gran interés para el estudio que me proponía, por la relevancia dada a la articulación entre la formación laboral y la educación en sus fines y postulados, con objetivos orientados a jóvenes de sectores desfavorecidos que no finalizaron la escolaridad básica obligatoria.

La complejidad del objeto de estudio justificaba la necesidad de profundizar la mirada en un sólo espacio social y con un grupo de personas. Por este motivo, opté por enfocar el análisis del programa en el marco de la política de empleo para jóvenes, y realizar un estudio en caso sobre la primera experiencia de formación para el trabajo en el espacio local de Villa Allende, como una forma de anudar los distintos niveles, contextos y sentidos en los que se desenvuelve la implementación de un programa público de formación para jóvenes.

Esta elección supuso nuevos recortes. Me propuse analizar las vinculaciones entre la formación para el trabajo y la educación básica en jóvenes de baja escolaridad, en dos niveles contextuales:

En un plano socio político:

-La política de empleo para jóvenes, y las políticas orientadas a la educación básica para jóvenes.

En un plano local:

⁵ Como equipo participamos en la línea de investigación “La educación como derecho y componente del desarrollo sustentable”, que formaba parte del proyecto: “Bases para el ordenamiento territorial comunitario” dirigido por la Dra. Alicia Barchuk, FCA, UNC. Convocatoria FONCYT- PICTO'S 2005-UNC; Res. 142/07 de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Técnica.

-El Programa Jóvenes Con Más y Mejor Trabajo en Villa Allende:

1. Primera fase: Junio-Agosto de 2009
2. Segunda fase: Octubre-Diciembre de 2009
3. Tercera fase: Junio- Agosto de 2010.

Estas tres fases se consideran como “un todo” en el estudio en caso, y están definidas de acuerdo al tramo del programa que es obligatorio e introductorio, que aborda la formación para el mundo del trabajo denominado POI. Este componente dura dos meses y me otorgó un parámetro espacio-temporal para recortar el estudio.

Durante las tres primeras fases, el POI estuvo a cargo de un equipo extensionista de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC). En este sentido, consideré importante tomar la decisión metodológica de poder “mirar” las tres etapas -donde la UNC ocupó un lugar relevante en dicha instancia formativa- de manera integral. Además porque la mayoría de los talleristas y coordinadores estuvieron involucrados -en alguna medida- en el desarrollo de cada una de esas tres fases, conociendo los pormenores del inicio a la tercera fase de la experiencia. Por ejemplo: talleristas de la primera fase, fueron coordinadores de talleristas en la segunda y en la tercera. Auxiliares en la primera fase, fueron talleristas en la segunda y tercera.

1.3 El problema y las preguntas de investigación

Luego de establecer la temática de interés, los propósitos y las dimensiones contextuales del estudio, la pregunta - problema que se desprende es la siguiente: **“¿Cómo se configuran los procesos de formación para el trabajo y educación básica en jóvenes de baja escolaridad?”**

Del proceso de construcción del problema y los recortes establecidos para el análisis, se abren otras preguntas que guían el trabajo de investigación:

-¿Cómo se constituye la política de empleo para jóvenes en los noventa y en la posconvertibilidad? ¿Qué papel cumplen en ella los componentes de formación y educación?

-¿Cómo se estructura la política de educación básica para jóvenes en los noventa y en la posconvertibilidad? ¿Qué lugar ocupan en ella los saberes del trabajo y la educación de jóvenes y adultos?

-¿Cómo se recontextualiza el Programa Jóvenes Con Más y Mejor Trabajo en el espacio social de Villa Allende? ¿Qué particularidades asume la dimensión socio territorial en el espacio local? ¿Cómo se estructura la dimensión institucional frente a la copresencia de variados organismos en la implementación del programa? ¿Qué características asume la dimensión pedagógica de los talleres de formación para el mundo del trabajo? ¿Cuáles son las prácticas desarrolladas y sentidos asumidos por los sujetos participantes, jóvenes, coordinadores y talleristas? ¿Qué vinculaciones se establecen entre el Proyecto de Orientación e Inducción (POI) y los demás componentes del programa? ¿Cómo se desarrolla el componente educativo en articulación con una escuela local de adultos para la finalización de estudios obligatorios?

1.4 Dimensiones de análisis y trabajo de campo

El abordaje de la política pública se orientó puntualmente en dos dimensiones:

1. La configuración de la política de empleo en los noventa y en la posconvertibilidad. Enfocada en los programas con componentes de formación y/o educación para jóvenes.
2. La política educativa, los saberes del trabajo y el lugar de la EDJA, en los noventa y en la posconvertibilidad. Enfocada en el nivel medio del sistema educativo argentino.

El estudio en caso se enfoca –fundamentalmente- en dos componentes del Programa Jóvenes:

1. Los talleres de formación: “Proyecto de Orientación e Inducción” para el mundo del trabajo (POI). Etapa formativa obligatoria de dos meses.
2. El componente educativo de finalización de estudios obligatorios. Etapa Opcional.

Sobre la dimensión temporal en el análisis de la política pública:

- La década del noventa. Realizo este recorte temporal, porque entiendo que se trata de un período en el que se producen en Argentina, modificaciones estructurales tanto en el ámbito educativo como en el laboral. Los procesos de reforma impulsados condujeron a una profunda reorganización de las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad, en distintos planos, e influyeron directamente sobre el conjunto de la sociedad civil reasignando posiciones y beneficios entre los diferentes grupos por lo que fue un fenómeno denominado “externalización” de las reformas (Oszlak, 1997). Se contrajo el poder regulador del Estado a través de mayor

intervención del libre mercado. La “crisis de la convertibilidad” es considerada como la más grave de la historia argentina con un desempleo del 21,5% en mayo 2002 y más del 50% de las personas bajo la línea de pobreza en 2003 (Neffa, 2012).

- La posconvertibilidad. La literatura sociológica y económica, define el modelo “posconvertibilidad” como un proceso emergente en Argentina (2002-2003), en el contexto de las luchas enmarcadas en una crisis mundial y como respuesta a una profunda crisis integral a escala nacional. Expresa rupturas y continuidades respecto del modelo anterior -la convertibilidad- el más característico del régimen neoliberal; promoviendo una experiencia “neodesarrollista” desde donde el Estado comenzó a desplegar una serie de medidas y acciones en busca de lograr adhesión y gobernabilidad (Varesi, 2010). El nuevo régimen de acumulación impulsado desde el poder político, se denominó “tasa de cambio real competitivo” (TCRC), que sirvió de base para que durante varios años (2003-2008), se lograran elevadas tasas de crecimiento del PIB, aumentara la recaudación fiscal, se fortaleciera el poder y los recursos del Estado para regular la economía, volviendo a cumplir un amplio y activo papel en el régimen de crecimiento y desarrollo (Neffa, 2012).

El trabajo de campo se realizó entre el año 2009 y 2011, dicho proceso se extendió debido a la beca de posgrado Erasmus Mundus que desarrollé durante un año en la ciudad de Granada, España (agosto 2010 – agosto 2011).

Dado que esta investigación busca analizar procesos generados en la trama de los cambios estructurales en la sociedad, y al mismo tiempo recuperar la perspectiva de los sujetos, sus prácticas y significaciones, resulta importante plantear algunas posiciones adoptadas desde un **eje teórico metodológico que funciona como ordenador**: las políticas públicas como campo de disputa y arenas de recontextualización. Posteriormente se presenta el aporte de los enfoques que sirven de sostén al desarrollo de la investigación: el enfoque contextual procesual y el enfoque socio antropológico.

1.5 La Política Pública como campo de disputa y proceso de recontextualización

Desde hace alrededor de dos décadas, los países latinoamericanos desarrollan “dispositivos” orientados a mejorar la inserción laboral de los jóvenes dentro de las “políticas activas de empleo”, también de las “políticas sociales” y de las llamadas “políticas de juventud”, que implicaron la implementación de programas focalizados y orientados a brindar calificación profesional inicial y puentes con el trabajo a los jóvenes desempleados, especialmente a aquellos de bajo nivel educativo y socio económico (Jacinto, 2008).

Parto de la noción de políticas públicas como una “toma de posición” que intenta o dice intentar, alguna forma de resolución de la cuestión: “De aquí que la toma de posición no tiene por qué ser unívoca, homogénea ni permanente. De hecho suele ser lo contrario (...) La política pública no constituye ni un acto reflejo ni una respuesta aislada, sino más bien, un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas que, observadas en un momento histórico y en un contexto determinado permiten inferir la posición -predominante- del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad. (...) La intervención estatal supone tomar partido sea por acción u omisión. De lo anterior se desprende que otros actores –además del Estado- también toman posición frente a cuestiones que los afectan y cuyas consecuencias pueden influir considerablemente el proceso de resolución de las cuestiones y las futuras tomas de posición sobre las mismas” (Oszlak y O’Donnell, 1981, p.3).

La política pública no es resultado de un proceso lineal, coherente y necesariamente deliberado de diseño o formulación, sino que es objeto de un proceso social y político que configura un campo en disputa. En este sentido, las políticas -su diseño y desarrollo- no son un espacio neutro jurídico o administrativo sino una “arena política” en la que convergen, luchan y conciertan las fuerzas políticas. La presencia del Estado y de la administración pública es determinante para que una política tenga carácter público. Sin embargo, una política es -en un doble sentido- un “curso de acción”, es el curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido (Aguilar Villanueva, 2003).

No se trata sólo de lo que un gobierno “dice” y “pretende hacer”, sino también lo que realmente hace y logra por sí mismo, o en interacción con actores políticos y sociales, más allá de sus intenciones. Aún cuando puedan presentar una “excelencia” formal en diseño y formulación, no es una garantía respecto de la “corrección” de sus contenidos sustantivos, los que pueden terminar siendo perfectamente equivocados o inconsistentes con los mecanismos propuestos o las soluciones institucionales definidas en la misma política (Lahera 2004).

En tanto producto del “juego de poder” en la arena política, son construcciones sociales donde las decisiones no se conciben como resultado de un solo actor (racionalmente puro), sino de interpelaciones, confrontaciones y consensos entre distintos actores o grupos intervinientes, con distintos grados de participación. Las políticas públicas son parte de un “proceso dinámico” y “complejo” que está constantemente en movimiento, donde la posición de un mismo grupo de sujetos puede cambiar en el proceso. Los temas de políticas públicas son por lo general multidimensionales; los problemas sobre los que se actúan, no están dados sino que son construidos y definidos de forma interesada por sujetos políticos y sociales (Tamayo Sáez, 1997).

En este sentido, Ball (2002) manifiesta que las políticas son redefinidas a través de complejos procesos de influencia, producción del texto y “recreación/recontextualización” en los distintos niveles y contextos donde se expresan y se implementan:

“La formación de políticas nacionales, inevitablemente, un proceso de bricolaje o colcha de retales: se toman en préstamo y se copian trozos y fragmentos de ideas de cualquier parte, extrayendo y corrigiendo enfoques probados en alguna parte; canibalizando teorías, investigaciones, tendencias y modas, y muy frecuentemente dando vueltas por ahí a la pesca de cualquier cosa que tenga la apariencia de poder funcionar. La mayor parte de las políticas son trastos destartados, soluciones de compromiso, asuntos de “prueba y error” que están demasiado sobados, manoseados, son tendenciosos y poco claros; introducidos por medio de complejos procesos de manejo de influencias, de producción de textos, de diseminación y finalmente, recreaciones en un contexto concreto” (Ball, 2002, p.121).

Las políticas públicas se cristalizan en programas y proyectos a los que se les asignan recursos para su puesta en práctica. Según Dallorso (2012), las políticas públicas no son puntos de partida, sino el resultado de “procesos abiertos y circunstanciales de ensamblaje” o disposición de elementos que los exceden. En su análisis de las políticas públicas, el “concepto de dispositivo” supone dejar de concebir a las políticas como unidades compactas y naturalizadas, donde cada programa se percibe como elemento menor, unitario e indivisible de la práctica estatal. Desde esta perspectiva, es necesario poder observar y examinar una multiplicidad de elementos que están articulados contingentemente. Esto supone impugnar el carácter homogéneo y uniforme de todo programa social y desestabilizar la creencia de que esta unidad procede de una unidad superior, también compacta y unitaria, ya sea el Estado, una tradición política definida o una lucha política auténtica.

1.5.1 El aporte del enfoque contextual y procesual

Asumo en la presente investigación, un enfoque metodológico de tipo cualitativo, de corte etnográfico, con una estrategia de “carácter intensivo” que permite captar las condiciones y procesos concretos que se desarrollan en la implementación del programa. Se trata de un estudio en profundidad para analizar la complejidad del objeto.

Achilli (2005) establece una diferencia entre una estrategia intensiva y una extensiva, para superar la falsa dicotomía entre investigaciones de carácter cuantitativo y cualitativo. Desde su perspectiva, es el “concepto de contexto” el que permite interrogar sobre cuáles son y cómo se producen las vinculaciones entre la estructuración de las prácticas en la cotidianidad con los procesos de transformación socioeconómica y las políticas públicas.

Cuando se habla de “contexto” es preciso distinguir diferentes “niveles”, es decir, de “diferentes configuraciones temporo/espaciales que remiten a distintos ámbitos considerados según la escala en que se producen determinados procesos” (Achilli, 2000, p.15). Cada uno de los niveles tiene dinámicas y actores diferentes que se interrelacionan y en esa relación -a su vez- se configuran mutuamente y configuran las condiciones y los límites de los procesos y las relaciones sociales y educativas. En este sentido, el plano de observación local no se explica en sí mismo, sino que remite a contextos institucionales, sociales y políticos más amplios. Este tipo de estudio implica un abordaje que va entretejiendo distintos niveles y contextos analíticos, intentado así lograr una mayor visibilidad de los procesos estudiados.

La complejidad del “juego político” puede entenderse por medio del abordaje de un ciclo en las políticas. Bowe y Ball (1992) sostienen que existen tres contextos políticos de traducción de la política pública, cada uno con diversas esferas de acción, tanto públicos como privados. El “contexto de influencia”, donde se inician las definiciones políticas y se construyen los discursos políticos en el cual ocurren las disputas entre quién influye en la definición y redefinición de los fines sociales. El segundo contexto se refiere al territorio de elaboración de documentos de las definiciones políticas. El tercero, a los contextos de las prácticas, que se refieren a los territorios que “recrean” y “reinterpretan” las definiciones de las políticas.

Considerando el “contexto socio político”, me preocupó indagar sobre los procesos de reforma política y económica que condujeron a una profunda reorganización de las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad en distintos planos. Me interesó particularmente profundizar el análisis sobre las políticas públicas orientadas a mejorar las posibilidades de inclusión laboral y el acceso a la educación básica de jóvenes de baja escolaridad. La importancia de mirar estos procesos a escala local, fue imprescindible para realizar un análisis que avanzara sobre la mera descripción de los lineamientos políticos y decisiones gubernamentales sobre la problemática de la formación para el trabajo y la educación básica.

En un “contexto local”, consideré de importancia identificar la experiencia de formación del programa Jóvenes con más y mejor Trabajo, como estudio en caso. Procuré documentar y describir la singularidad del espacio socio territorial de Villa Allende y las particularidades en que se desarrolló la implementación de un programa público para jóvenes, de manera que permitiera comprender y explicar la urdimbre de prácticas, sentidos y relaciones entre los diferentes sujetos de la experiencia, las condiciones objetivas y subjetivas en que se da esa construcción cotidiana.

1.5.2 El aporte del enfoque socio-antropológico

La complejidad del mundo social y consecuentemente, la complejidad que demanda a los abordajes que pretenden describirlo y explicarlo, ha inducido a una discusión central que ha sido sobre la importancia de tener en cuenta que las estructuras objetivas constituyen condicionantes ineludibles de las prácticas de los sujetos, pero que no agotan la comprensión de sus prácticas, por lo tanto la dimensión subjetiva participa inextricablemente de su producción y sus sentidos.

La Antropología Social resalta la complejidad y “lo desordenado” de los procesos de formulación de políticas, particularmente por sus formas “ambiguas” y con frecuencia “disputadas” en que las políticas son promulgadas y recibidas por los sujetos en el terreno: “Los antropólogos tienden a enfocarse en el sentido que le dan las personas a estas políticas, en los “puntos de vista del nativo” o el marco de referencia de los actores. Necesitan saber cómo son recibidas y experimentadas, cómo las políticas públicas influyen sobre las categorías del individuo y de la subjetividad, inculcando hábitos de autogestión y autorregulación” (Shore, 2010).

Para Montesinos y Sinisi (2009), los estudios de corte etnográfico o socio-antropológico, han producido un “quiebre” en la forma tradicional de investigar los procesos de reforma y la implementación de políticas y programas socioeducativos, en cuanto a pensarlos no como imposición sino como “efectos” de procesos más amplios. La posibilidad de “documentar” cómo funcionan estas dinámicas ha llevado a preguntarse por el accionar de los sujetos en la medida en que éstos aceptan, rechazan, redefinen y transforman las prescripciones. Las antropólogas sostienen que se trata de “un enfoque” que hace posible reconocer, a partir de una conceptualización dinámica de sujeto, que éstos no reaccionan ante las acciones estatales de modo homogéneo, unidireccional y predecible.

El aporte socio antropológico permite desentrañar las “tramas de relaciones” que hacen a las políticas un mundo más complejo del que permiten ver las perspectivas ubicadas desde “arriba”. La relación entre el Estado y los sujetos adquiere contenidos singulares e históricos en su vida cotidiana, al tiempo que operan “múltiples mediaciones” que no pueden ser definidas a priori, y es en ese campo de mediaciones donde se juegan los contenidos y modalidades concretas que asumen las diferentes políticas y programas estatales.

En este sentido, las autoras sostienen: “Estos procesos, que dan lugar a una diversidad de modalidades y formas en que se produce la implementación, están surcados por múltiples dimensiones vinculadas a tradiciones institucionales y de gestión pública, huellas de anteriores intervenciones, características y representaciones acerca de la población a la que se dirigen las acciones públicas y las prácticas escolares, historias institucionales, trayectorias

profesionales, historia de la relación de los sectores populares con el sistema educativo, expectativas y demandas educativas de los mismos, etc., que entran a jugar de manera no predecible y que les otorgan sentido local a las modalidades que finalmente asumirán los procesos de implementación de los programas” (Montesinos y Sinisi, 2009, p.6).

El enfoque antropológico está dirigido a desentrañar y construir tramas y redes sociales, que si bien son trabajadas a escala de lo particular, están surcadas desde lo general de manera específica. Es un enfoque que trasciende lo meramente técnico y su revalorización para la investigación social, se vincula con consideraciones teóricas- metodológicas que intentan dar cuenta sobre los aspectos de la vida cotidiana, que por tan familiares y obvios no se los registra ni se reflexiona sobre los mismos, pero que si evitamos perder nos pueden brindar pistas para la construcción de nuevos conocimientos, como así también, para la elaboración de propuestas de acción en concreto.

El trabajo antropológico -en este sentido- es un trabajo “casi artesanal” de construcción de conocimientos mediante “descripciones” cada vez más densas y profundas (Achilli, 2005).

1.6 Las estrategias metodológicas desarrolladas

Articulo las estrategias metodológicas desarrolladas en dos grandes etapas referidas al trabajo de investigación, aunque en algunos momentos de este largo camino se hayan superpuesto:

- a) Momento descriptivo-exploratorio: búsqueda bibliográfica sobre estado del arte, rastreo en portales web, en eventos científicos, en informes y en fuentes periodísticas. Selección del campo empírico. Primeras entrevistas e idas al espacio social local de la experiencia, abordaje de documentos.
- b) Momento de profundización y análisis: estudio sobre la política de empleo para jóvenes, análisis documental sobre los programas de formación laboral para jóvenes, reconstrucción de las principales tendencias, mandatos y políticas en la educación básica de jóvenes. Estudio en caso: observaciones en el espacio local, registro y toma de notas; entrevistas abiertas y en profundidad con los distintos participantes del programa; diálogos informales con jóvenes, acceso a los registros e informes de los talleristas y coordinadores.

1.6.a) Momento descriptivo exploratorio: Estado del Arte y primeras entrevistas

El primer momento de trabajo de investigación, partió de la búsqueda de información a través de los grandes portales web de las diferentes áreas públicas nacionales vinculadas al trabajo y a la educación de jóvenes, tales como el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTESS), el Ministerio de Educación de la Nación, el Consejo Nacional de Coordinación de las Políticas Sociales, la Dirección Nacional de Juventud (DINAJU); el Instituto Nacional de Educación Técnica (INET). Así también en portales internacionales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) a través de su Oficina Regional para América Latina y el Caribe; la Organización de los Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI); el Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos de América Latina (CREFAL).

El estado del arte, enfocado en dar cuenta de los conocimientos existentes sobre la problemática de interés, se fue configurando a partir de la bibliografía hallada en diferentes eventos científicos argentinos sobre investigación en educación, encuentros de investigadores en juventud, congresos de antropología social, entre otros; poniendo especial foco en las ponencias y artículos sobre estudios que han abordado la juventud como objeto de las políticas públicas (Jacinto 1999, 2000, 2001; Devia, 2003; Román, 2003; Montesinos, 2004; Herger, 2005, 2007; Salvia y Tuñón, 2003, 2006; entre otros).

En esta búsqueda –asimismo- fueron importantes los informes regionales y nacionales sobre el estado del arte de las investigaciones en juventudes en Argentina (Chaves, 2009), sobre las tendencias en la producción de conocimientos sobre educación, trabajo e inserción social en Argentina (Kremenchutzky 2005); la relación entre educación y mercado de trabajo en Argentina (Salvia, 2007); la formación para el trabajo de jóvenes en situación de pobreza (Gallart, 2000), la vinculación de las competencias, la productividad y el crecimiento del empleo en América Latina (Gallart, 2008); y la educación y el trabajo en América latina desde variadas experiencias innovadoras en sectores marginados (Messina y Pieck, 2008).

Gran peso adquieren también las bibliotecas y las publicaciones de aquellos portales y sitios web que difunden conocimientos, y las principales tendencias sobre la educación y el trabajo en jóvenes diferentes países, como IPE (Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, UNESCO) sede Regional Buenos Aires; RedETIS (Red de Educación, Trabajo e Inclusión Social en América Latina, IPE-UNESCO); SITEAL (Sistema de Información de Tendencias Educativas de América Latina, IPE-OEI); y el Departamento de Investigaciones Educativas (DIE-CINVESTAV) de México.

Especial lugar ocupan las evaluaciones de políticas públicas y/o de programas de cooperación internacional; estudios realizados desde organismos internacionales como CINTEFOR (Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL); y centros nacionales como el Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP) basado en estadísticas nacionales, encuestas de hogares y estudios interdisciplinarios acerca de los modos de organización socioeconómica y de las políticas públicas.

En esta primera etapa, realicé además las primeras lecturas de los documentos nacionales orientados hacia la inclusión laboral, resoluciones ministeriales sobre los programas de empleo, y –puntualmente- aquéllos documentos elaborados para la implementación del Programa Jóvenes Con Más y Mejor Trabajo (material para docentes, cartillas y principios orientadores de la práctica). Asimismo, hice las primeras entrevistas con los sujetos responsables de la implementación del Programa Jóvenes en la provincia de Córdoba (coordinador general del programa desde la Gerencia de Capacitación y Empleo, y coordinador local del programa desde la Oficina de Empleo de la localidad de Villa Allende), con el objetivo de aproximarme al conocimiento de la configuración de la política de empleo nacional en Córdoba, a través de las voces de los protagonistas que llevaban adelante la propuesta de formación en la localidad de Villa Allende.

Estas búsquedas y exploraciones teórico metodológicas, me permitieron ir construyendo el problema, plantear las preguntas del estudio, definir los objetivos, tomar decisiones acerca de la selección del campo empírico y desarrollar el proyecto de investigación para presentar a la Comisión de Admisión al Doctorado en Ciencias de la Educación.

1.6.b) Momento de profundización y análisis

La segunda gran etapa de trabajo, consistió en el desarrollo del trabajo de campo y el proceso de sistematización de la información en diferentes instancias:

1-La profundización del análisis de los elementos relevantes que arrojó la primera parte (descriptiva y exploratoria) de la investigación sobre la política de empleo y educación básica para jóvenes en su dimensión sociopolítica. Construcción de ejes teórico conceptuales.

2-Estudio en caso: observación y registro del contexto local, entrevistas a los protagonistas de la experiencia de formación, conversaciones informales. Seguimiento a los talleres del POI y acercamiento a la Escuela de Jóvenes y Adultos que ofrecía los trayectos de terminalidad educativa en articulación con el programa.

3-Estudio de los hechos, prácticas y sentidos. Sistematización de la información. Construcción de categorías de análisis: Dimensión sociopolítica, dimensión socio territorial, dimensión institucional, dimensión pedagógica; relaciones del POI con las prestaciones del programa y el componente de terminalidad educativa.

1.6.b).1. Construcción de ejes teóricos: configuración de la dimensión sociopolítica y educativa.

Luego de la etapa de búsquedas teóricas y de las principales investigaciones sobre la temática que interesa, uno de los ejes centrales se orientó al análisis del contexto socio económico y político más amplio en el que tuvieron lugar las principales transformaciones del mundo del trabajo. Este eje se enfocó en el pasaje del modelo fordista de producción a lo que se conoce como posfordismo, y el impacto de estas modificaciones en los estados nacionales y en las relaciones laborales, tratando de visualizar las referencias relevantes sobre América Latina y en particular, de Argentina. En este foco de análisis, se incluyen los debates acerca de la juventud como categoría social y objeto de estudio a partir de los cambios sociales históricos recientes.

Otro de los ejes conceptuales se centró en definir qué se entiende por formación para el trabajo, cuáles son los agentes y agencias, los contenidos, y los distintos ámbitos de acción.

En una instancia posterior, me aboqué a la dimensión sociopolítica para re-construir la política pública de empleo para jóvenes, enfocando el análisis hacia los programas que asumen como componente central la formación para el trabajo; y las principales transformaciones de la educación básica obligatoria para jóvenes. Para esto fue imprescindible partir del análisis de los principales discursos internacionales sobre los jóvenes y la formación laboral, principalmente de la OIT y la perspectiva del Trabajo Decente; e incluir el encuadre jurídico nacional de la temática objeto de interés, a través de la ley de Educación Técnico Profesional (Ley 26.058, 2005), y Ley de Educación Nacional (Ley 26.216, 2006). Desde una mirada histórica fue fundamental el análisis de la Ley Nacional de Empleo (Ley 26.013, 1991), la Ley Federal de Educación (1993) y las orientaciones más relevantes de los organismos internacionales en el desarrollo de las políticas durante la década del 90.

Otro de los ejes de análisis, fue el estudio del lugar que ocupa la educación básica en los programas de formación laboral, teniendo en cuenta que muchos de ellos incorporan la dimensión educativa a través de la articulación con propuestas (ofertas) de terminalidad educativa o finalización de la educación obligatoria en el marco político discursivo de la inclusión social y educativa, ofertas desarrolladas -en gran parte- desde la modalidad de Educación de Jóvenes y Adultos. Asimismo fue importante (re) construir el concepto de

educación básica y adentrarme en el debate sobre el fenómeno de masificación de la escolarización a la par del aumento de la pobreza y la fragmentación social; el lugar que ocupan las credenciales que otorga el sistema educativo y las contradicciones con el acceso al empleo.

Cada uno de los ejes teóricos y analíticos constituye un problema en sí mismo y si bien su complejidad amerita un abordaje particular, se desarrollan de modo simultáneo en diferentes capítulos, con la convicción de que la formación para el trabajo y la educación básica de jóvenes, son procesos sumamente complejos que sólo pueden comenzar a elucidarse en el seno de una mirada relacional.

1.6.b).2. Estudio en caso: observación, registro y entrevistas

El “estudio en caso”, es una estrategia de investigación dirigida a comprender las dinámicas presentes en contextos singulares; en ella se destaca la importancia de considerar los contextos locales, se trata de comprender la cotidianeidad tratando de encontrar indicios del contexto general, en las múltiples interacciones y relaciones de los sujetos entre sí. El “estudio en caso” (Geertz, 1987), expresa la direccionalidad histórica que está en juego en los procesos y relaciones investigadas. El enfoque sobre la particularidad del caso implica considerar que este ámbito pequeño seleccionados no es un micro mundo que se explica en sí mismo sino un espacio accesible donde pueden visualizarse las maneras singulares en que los procesos globales estructurales y simbólicos se desarrollan.

Desde un abordaje metodológico cualitativo, intensivo, de corte etnográfico, utilizo diferentes estrategias de obtención de la información para este estudio de caso: observación, registro etnográfico, consulta y análisis de documentos, entrevistas semi estructuradas y abiertas en profundidad. Desde un abordaje relacional y procesual busco explicar las condiciones, los procesos, los quiebres, las tensiones, las articulaciones y las reconfiguraciones que tienen lugar en el seno de la formación laboral y la escolarización de jóvenes.

1.6.b).2.1. Observación del contexto local y registro de campo

Me refiero aquí a las decisiones tomadas en función del objeto de estudio, y las maneras en que ha sido recabada la información de tipo documental y aquella obtenida desde los registros y entrevistas realizadas durante el trabajo de campo.

Las observaciones de campo se desarrollaron fundamentalmente en tres espacios:

-El tramo formativo obligatorio del programa: el Proyecto de Orientación e Inducción al mundo del trabajo (POI).

-La Escuela de Jóvenes y Adultos (CENMA local), articulada al programa a través del componente de terminalidad educativa.

-La ciudad de Villa Allende (centro, zona residencial y barrio Polinesias).

Entiendo que incorporar información del contexto, implica considerar la dimensión socio territorial, económica y política, y específicamente lo que sucede en materia de educativa, ya que los sujetos estudiados participan de prácticas que están atravesadas por decisiones políticas que los trascienden, y -a su vez- se convierten en elementos contextuales que condicionan su lugar en el programa y su relación con el mundo del trabajo y la educación.

Un eje rector que orientó la observación del contexto escolar (en la escuela de jóvenes y adultos), es que en la vida de las instituciones educativas no es posible hablar de previsibilidad, al menos no en todas las acciones. Las escuelas se rigen por la inmediatez, la contingencia y por la urgencia de las decisiones. La institución escolar existe en un “concreto real”, donde las políticas estatales organizan a la escuela mediante normas que rigen y unifican su organización y actividades, pero no determinan totalmente las prácticas que allí se desarrollan. En este sentido, la escuela es considerada como proceso y producto de construcción social (Ezpeleta y Rockwell, 1985). A su vez, existen modalidades diferentes de organización institucionales que conviven en el escenario de la EDJA, dando cuenta de una heterogeneidad institucional que imprime distintas dinámicas en las prácticas cotidianas que se desarrollan (modalidad presencial, modalidad semipresencial, programas de alfabetización y terminalidad educativa).

El registro de campo se realizó a partir de la toma de notas sobre las experiencias de formación observadas en los talleres del POI y las prácticas escolares, para una descripción lo más fiel y textual posible. Las mismas se complementaron con la “ampliación de las notas” que incluyen la situación contextual e interpretación situacional (Rockwell, 1987), en tiempos lo más próximo posible a la experiencia de campo.

Los vínculos establecidos con algunos coordinadores, talleristas, auxiliares y docentes del Centro de Enseñanza Media de Adultos (CENMA), permitió establecer conversaciones en reiteradas ocasiones -de manera informal- sobre las distintas actividades que se

desarrollaban en el espacio de formación. Estas conversaciones informales también fueron registradas y tomadas como parte del proceso de registro de campo.

Se recuperan en los registros conversaciones informales con jóvenes participantes del programa: **Javier, Juan, Nadia, Yanina y Cintia.**

He incorporado al estudio en caso, la documentación utilizada para la Capacitación de los talleristas del POI (manual y guía de la capacitación). También los documentos sobre el mercado laboral de Villa Allende, ofertas de capacitación y oficios; datos estadísticos sobre las inserciones laborales y educativas de los jóvenes que transitaron por el programa. Registros de clase y notas de los propios talleristas, fotografías de las distintas actividades desarrolladas en los talleres, y los registros de seguimiento e informes particulares presentados por las parejas pedagógicas acerca de las modalidades de trabajo, la conformación de los grupos, trayectos previos sobre el mundo del trabajo y la educación, y diversas expresiones explicitadas por los jóvenes durante los talleres. Asimismo se incorporan los documentos e informes realizados por los coordinadores y responsables de la fase denominada POI desde donde se evalúan los resultados, las dificultades y los logros en el proceso de implementación.

1.6.b).2.2. Las entrevistas como relatos y narrativas

La experiencia de vida se asimila a través de los relatos, desde estructuras de significación socio históricas que las transforman en conocimiento. En términos amplios, la narrativa designa el modo básico de comprensión humana, el procedimiento por el cual los individuos organizan su experiencia en las transacciones con el mundo social. El discurso narrativo es una búsqueda de sentido o de la significación atribuible a la acción humana, es un recurso que poseemos para construir significados, o sea, para dar sentido y organizar las experiencias a las que nos enfrentamos (Cabruja, 2000).

La narrativa no es una metodología sino un modo de construcción de la realidad por un yo que es considerado dialógico y cuya subjetividad es por tanto socialmente construida (Bolívar, 2002). Las biografías narrativas, constituyen los aprendizajes que los sujetos hacen en torno a los contextos en que viven, son un espacio de articulación entre la experiencia singular y el universo sociocultural en que vive el sujeto en un tiempo y espacio determinado. Las personas otorgan significado a sus vidas y relaciones a través del relato de sus experiencias, como un acto de conocimiento de la realidad tal como cada uno la experimenta (Rivas Flores, 2010).

La entrevista como relato, como narrativa, se interesa por la vida cotidiana, por los contextos locales y singulares, por lo afectivo y subjetivo de esa experiencia, que en definitiva se constituyen en componentes relevantes de la comprensión de la realidad. La comprensión del mundo por parte de cada sujeto, está en función de los relatos a los que tiene acceso y con los que interactúa, construyendo su propia interpretación a partir de las prácticas que desarrolla. En la cotidianidad está operando un conjunto de condiciones sociales, políticas y culturales que conforman diferentes modelos de sociedad: “En la medida en que esta cotidianidad está mediada por propuestas globales estas condiciones se corresponden con las propuestas hegemónicas de los grupos de poder que operan socialmente” (Rivas Flores, 2010, p. 23).

A la par de la observación y el registro de campo, se realizaron entrevistas semi estructuradas y abiertas con los diferentes agentes vinculados a la política de empleo para jóvenes y – puntualmente- aquellos ligados al programa que tomamos como estudio de caso. La idea fue retomar “las voces” propias de los protagonistas en la configuración de la política y la implementación del programa, los sentidos que asumen las prácticas desarrolladas en el espacio de la formación, en la escuela y -a su vez- volver a los relatos sobre aquellas inquietudes surgidas de la relectura de los registros de campo.

En el marco de un diseño triangulado de investigación, se realizaron entrevistas (semi estructuradas y abiertas en profundidad). Se trata de entrevistas flexibles y dinámicas, no directivas, no estandarizadas.

Se realizaron un total de 18 entrevistas a distintos responsables político – institucionales, agentes territoriales y sujetos participantes de la experiencia de formación:

(1) Coordinador general del Programa Jóvenes en la provincia de Córdoba, de la Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral (GECAL)

(1) Técnico del Área Políticas Activas de Empleo (de GECAL).

(1) Técnico del Programa Nacional de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA) en Barrio Las Polinesias, Villa Allende.

(1) Coordinador general del Programa Jóvenes en la Oficina de Empleo en Villa Allende.

(1) Tutor del Programa Jóvenes de la Oficina de Empleo.

(1) Orientador del Programa Jóvenes de la Oficina de Empleo.

(2) Equipo extensionista de la Universidad Nacional de Córdoba responsable del POI.

(5) Talleristas y auxiliares (docentes) del POI: 2 talleristas y 1 auxiliar del Proyecto Formativo Ocupacional, 1 tallerista Módulo Derechos, 1 tallerista Módulo Informática. [Se incluye en Anexo I entrevista a tallerista y coordinador del Módulo PFO].

(2) Jóvenes participantes del programa: Miguel y Sol.

(2) Profesores del CENMA modalidad semipresencial.

(1) Coordinador pedagógico del CENMA modalidad semipresencial.

1.6.b).3 Procedimientos analíticos en el proceso de investigación

El análisis de la información se realiza a través de todo el proceso de investigación, tal como plantea Rockwell (1987), es un proceso que debe lograr la construcción de relaciones particulares que modifique sustancialmente la conceptualización inicial del objeto de estudio. Un procedimiento analítico en este estudio fue la “triangulación de los datos”, por entender que nos permite complejizar la mirada de los fenómenos estudiados reduciendo el riesgo de que las conclusiones reflejen solamente los sesgos sistemáticos o las limitaciones de un método específico, y hace posible una mejor apreciación de la validez y la generalidad de las explicaciones desarrolladas (Maxwell, 1996).

El procedimiento analítico no fue lineal y pasó por distintas etapas: en primer lugar, la “etapa exploratoria” y “construcción de los ejes conceptuales amplios” (descrita en el primer apartado). Luego, una “etapa de transcripción de los registros y entrevistas”, allí la selección de la información se convirtió en dato sustantivo para la investigación, se detectaron las categorías emergentes ligadas a lo empírico, la vuelta al proyecto inicial y a los conceptos.

La lectura y relectura de los registros y entrevistas, permitieron nuevas relaciones conceptuales. Los múltiples vaivenes del análisis, me posibilitaron tejer nuevas relaciones y abrir el juego con el trabajo conceptual como eje ordenador del trabajo analítico. En este sentido, la lectura de los registros constituye, a su vez, una nueva observación: “De hecho frecuentemente tiene uno la sensación de estar “viendo” por primera vez algo que no se había visto, al releer, por enésima vez, los registros que uno mismo escribió. Estas observaciones “nuevas” son consecuencia de la construcción teórica, también nueva que acompaña el proceso analítico” (Rockwell, 1987, p.20-21).

1.6.b).3.1 Sistematización y análisis de los documentos

La información recabada en las observaciones, las entrevistas y los documentos fue sistematizada y reelaborada mediante procedimientos de reconstrucción, contextualización y análisis. La distinción entre analizar y describir me llevó –inicialmente- a registrar la “descripción” y la “interpretación” aparte (en distintas columnas).

Para todas las fuentes documentales de información elaboré documentos de dos columnas. En la columna de la izquierda transcribí los textos (registros de observaciones, desgrabaciones de entrevistas, documentos personales del programa) y en la columna de la derecha consigné categorías ligadas a mis reflexiones, primeras impresiones, esbozos provisionales. Finalmente, como manifiesta Rockwell (1987), el reconocimiento de la relación entre interpretación y descripción nos obliga a la progresiva modificación de nuestras conceptualizaciones para poder hacer cada vez mejores descripciones. El propósito es -en definitiva- asegurar la “objetivación” por escrito, lo más amplia posible, de la experiencia de campo de tal forma que ésta pueda someterse después -en repetidas veces- a la reflexión y al análisis.

Respecto a los documentos jurídico-normativos, en primer lugar, fue necesario separar por ámbito de referencia los distintos documentos obtenidos en el momento exploratorio de búsqueda y relevamiento de fuentes de interés al objeto. Se identificaron y se clasificaron leyes, resoluciones y documentos de base conceptual de organismos internacionales para poder establecer secuencias en los pasos sucesivos y llevar a cabo la reducción de datos. Esta selección y agrupamiento constituyó un primer nivel de sistematización. Allí consideré clave el análisis de las siguientes normativas y documentos:

En el ámbito educativo nacional e internacional: la Ley Federal de Educación (1993), la Ley de Educación Nacional (2006), la Ley de Educación Técnico Profesional (2006), la Ley de Educación Provincial de Córdoba (2010). Los documentos de UNESCO sobre la Conferencia Mundial sobre Educación Para Todos (1990) y la Evaluación de la Educación para Todos Foro de Dakar (2000). Normativas específicas sobre educación secundaria y EDJA: Lineamientos políticos y estratégicos para el nivel medio, Resolución CFE N° 84/09; creación de la Mesa Federal de Educación de Jóvenes y Adultos Resolución N°22/07; “Educación Permanente de Jóvenes y Adultos, Documento Base” y “Lineamientos curriculares para la Educación Permanente de Jóvenes” Resolución N°118/10; Propuesta Curricular para el Nivel Secundario de Jóvenes y Adultos de la Provincia de Córdoba (2011).

En el ámbito laboral nacional e internacional: la Ley Nacional de Empleo (1991), la Ley de Ordenamiento del Régimen Laboral (2004); Decreto N° 355/02 Ley de Ministerios; Plan Integral de Promoción del Empleo Resolución N° 256/03; Red de Servicios de Empleo, Creación de las Oficinas de Empleo Municipales, Resolución 176/05; Programa Jóvenes Con

Más y Mejor Trabajo, Resolución N°497/2008. Los documentos seleccionados de OIT fueron: Memorando de Entendimiento Primer Programa Nacional de Trabajo Decente en Argentina (2004 y 2008); CINTEFOR, Formación y Trabajo Decente, (2001); MTESS Trabajo Decente Argentina, (2004); OIT, Programa Global de Empleo, (2006); OIT, Trabajo Decente y Juventud Argentina, (2007). CINTEFOR – BID. Formujer. Evaluación Ex-Post, Resumen Ejecutivo (2004).

El abordaje de las distintas normativas y documentos que configuran el marco normativo de la dimensión sociopolítica del objeto de estudio, se realizó a través de tablas de múltiples entradas. Los ítems que orientaron el análisis de la forma y contenido fueron: objeto, ámbito de aplicación, contenido y responsabilidades del Estado. Se presenta el Cuadro ejemplo 1 (Anexo II). Para los diferentes documentos de organismos internacionales orientados hacia el Trabajo Decente los ejes fueron: políticas activas de empleo, formación profesional, empleabilidad, formación para el trabajo. Puede observarse en Cuadro ejemplo 2 (Anexo III).

Respecto a los registros y entrevistas, luego de las primeras sistematizaciones en dos columnas, fue necesario volver a la teoría para encontrar nuevas fuentes analíticas y la construcción de relaciones conceptuales. Cuestión que permitió profundizar la comprensión de los datos empíricos, de las nuevas categorías construidas y “poder distinguir los matices presentes en lo cotidiano” (Rockwell, 1987 a, p. 21). Esto significó un segundo nivel analítico, que promovió el desarrollo de un trabajo dialéctico de integración, ampliación e inteligibilidad a situaciones cotidianas en el espacio social local.

En este segundo nivel, se analizaron recurrencias que se constituyeron en indicios y pistas, “situaciones clave”, “situaciones síntesis”. Las mismas permitieron la elaboración de nuevos cuadros, fichas y descripciones analíticas, que fueron orientando las relaciones conceptuales sobre el objeto de estudio desde una construcción de “textos analíticos intermedios”. De esta manera, se fue respondiendo a la triangulación de los datos, que consistió en recoger información de una situación o algún aspecto de ella desde diferentes ángulos o perspectivas a fin de compararlos o contrastarlos, para evitar los sesgos entre el “deber ser” del discurso de las políticas y las voces de los sujetos y agentes institucionales, según las posiciones ocupadas en el espacio social de la implementación del programa.

Estas idas y vueltas, sobre los registros, las entrevistas y lo conceptual como marco, posibilitaron construir categorías de mayor abstracción, y explicar las mediaciones de forma más explícita y ordenada. El proceso analítico es -en definitiva- según Rockwell (1987) una secuencia larga en que se alternan la lectura y la escritura; la relectura y la reescritura.

1.7 Escritura de la tesis: recaudos y decisiones

Escribir una tesis es un proceso de alto nivel de exigencia donde ponemos en juego nuestra capacidad para identificar información relevante, hacer inferencias, relacionar datos, confrontar opiniones, parafrasear textos con fidelidad al original y –fundamentalmente– construir un texto propio.

Nadie nos enseña acabadamente cómo escribir una tesis doctoral, aunque obtenemos algunas pistas a través de aquellos que han atravesado dicha experiencia y las orientaciones de nuestros directores. Al principio resulta difícil y caótico, luego nos involucramos en la escritura y lo difícil se torna recortar. Los primeros recaudos que tomé, fueron acerca de no asumir que todo el mundo sabe de lo que hablo o domina los temas del estudio que me propuse desarrollar. Otra cuestión importante, es que el orden del documento final no es necesariamente el orden en el que se han ejecutado las actividades en el proceso de investigación.

La tesis tiene una estructura clásica: se construyó un objeto y una situación problemática, se eligió un campo empírico, se formularon preguntas, se desarrolló un marco teórico metodológico, se analizaron los procesos de definición y desarrollo de las políticas, se analizó el estudio en caso y se llegó a conclusiones. No obstante, el camino de la escritura tuvo sus bemoles y complejidades por eso es importante destacar algunas decisiones tomadas sobre las maneras de presentar el trabajo de investigación realizado, en relación con el material empírico.

1-Al texto he sumado fragmentos de los relatos de los entrevistados, no para evidenciar e “ilustrar” lo que sostengo en el análisis sino para acercar a los lectores las voces de los sujetos protagonistas en torno a las temáticas analizadas, como parte de la descripción densa en los distintos apartados.

2-Consideraré importante conservar el anonimato de las personas entrevistadas, aludiendo solamente a la función que ocuparon en la implementación del programa. En el caso de los jóvenes, se han modificado los nombres originales.

3-Las expresiones citadas de los entrevistados se presentan entre comillas. Traslado esta modalidad al texto analítico, encomillando las palabras o expresiones textuales a las que me refiero en el desarrollo de los apartados.

4-No se colocaron nombres ficticios a las instituciones que participaron de la implementación del Programa Jóvenes ya que utilicé documentos públicos y fuentes que revelan la identidad.

5-Se respetan las palabras, las formas y expresiones de los entrevistados.

6- Códigos de las referencias textuales:

Aclaraciones en medio de un diálogo, comentarios relativos a acciones, formas especiales de hablar: []

Recorte del texto o fragmento: (...)

Pausas: ...

CAPITULO II: PERSPECTIVAS TEÓRICAS EN JUEGO

En los estudios sobre jóvenes, educación y trabajo, es frecuente y necesaria la articulación de distintos campos del conocimiento. Más aún, es habitual que se establezcan vínculos entre distintas perspectivas teóricas provenientes de la Sociología de la Educación, la Sociología del Trabajo, la Economía Política, entre otras. (Gallart, 1999; De Ibarrola, 2004; Jacinto, 2006; Riquelme, 2006).

Los estudios que se constituyen en antecedentes teóricos del objeto de indagación, abordan por un lado, el análisis de las principales modificaciones del mundo del trabajo desde los cambios introducidos por los sistemas productivos y su relación con el papel del Estado, las implicancias en la conformación y segmentación del mercado de trabajo, y la conformación de una “nueva economía” basada en las tecnologías de la información y en una “globalización fragmentada”. Por otro lado, se aborda la separación orgánica en América Latina entre un mercado de trabajo “formal” y otro “informal”, indagando puntualmente en la situación de los jóvenes frente a este encuadre estructural que define nuevas maneras de “vivir” la juventud y diversas formas de transición entre el mundo del trabajo y la educación.

Por último, se recuperan los aportes teóricos orientados sobre el campo de la formación laboral y la educación básica, como parte de una relación compleja e histórica que responde a lógicas contradictorias, paradójicas y siempre cambiantes.

En la construcción del objeto de estudio, se toman en cuenta problemáticas propias de las Ciencias de la Educación (la Historia de la Educación, la Sociología de la Educación, entre otras), la Economía del Trabajo, las Ciencias Políticas, la Antropología Social; considerando relevantes los estudios que abordan las políticas públicas de empleo, de formación y educación para jóvenes, y aquéllos que desarrollan diferentes aspectos sobre las transiciones y trayectorias laborales y educativas de jóvenes.

La riqueza, diversidad y complejidad del campo de estudio, nos ha llevado a plantear la organización de este apartado en base a tres ejes teóricos, de manera que podamos brindar un panorama general sobre el análisis de la relación entre los jóvenes, la educación y el trabajo:

1-Las transformaciones del mundo del trabajo: cambios en los sistemas productivos, los estados de bienestar y las relaciones laborales.

2-La problemática de los jóvenes en la contemporaneidad.

3-Educación y trabajo: significados y definiciones de una relación compleja.

2.1 Las transformaciones del mundo del trabajo: cambios en los sistemas productivos, los estados de bienestar y las relaciones laborales

2.1.1 El trabajo y los sistemas productivos en sociedades capitalistas

El trabajo en su dimensión antropológica, es un rasgo inherente al ser humano, una actividad vital conciente y creadora, en virtud de la cual el hombre crea su propio mundo, el mundo humano. Es una categoría que representa a los hombres como productores. El ser humano se hace a sí mismo sujeto siendo dueño de su actividad y de su producto, y conforma ese mundo humano en cuanto objetivación de esa actividad vital que es el trabajo (Rieznik, 2001; Bacarelli y Levy, 2006).

“El trabajo no es un hecho universal que representa lo mismo en cualquier sociedad, en cualquier tiempo y en cualquier cultura. El trabajo es una construcción social, está referido a un contexto histórico, a una cultura concreta, a unas experiencias y aun modo de vida de los sujetos, así como un sistema de relaciones simbólicas que se desarrollan en su entorno” (Alonso, 1999, p.7).

El trabajo humano, en un sentido amplio, se convirtió en instrumento central de las sociedades en el tiempo, aunque su consideración como principio o su reconocimiento como valor haya variado sustantivamente a lo largo de la historia. La temática del trabajo en las sociedades capitalistas, adquirió centralidad como consecuencia del valor que tuvo para la producción industrial. Las valoraciones surgidas de la dinámica impuesta por la industrialización, supusieron una ruptura con el orden medieval donde el trabajo era percibido sólo a partir de las clases subalternas (Bianchetti, 2005).

Desde mediados del siglo XVIII la vida social, política, económica, cultural, se desenvuelve bajo los términos del sistema capitalista. Un sistema que implica y establece per se desigualdades en las condiciones de producción y reproducción de la vida. El trabajo como “fuerza productiva” emerge como un producto del capitalismo, de las relaciones de producción que son la particularidad de la sociedad burguesa. El capitalismo hace de la potencia del trabajo una configuración societal específica, “creando una clase trabajadora escindida de las condiciones e instrumentos de su propio trabajo y que sólo puede existir vendiendo su capacidad subjetiva de trabajar” (Rieznik, 2001, p.2).

Según Levy (2010), en tanto actividad humana, la dimensión productiva no necesariamente está ligada a un salario sino a los aspectos integrales de la persona, vinculados a una definición amplia de la condición de ciudadano, a la participación en la producción y reproducción de los aspectos políticos, sociales y culturales de la vida

Desde una visión de la historia económica de los países capitalistas, De la Garza Toledo y Neffa (2011), sostienen que hasta comienzos del siglo XIX, la fase productiva que predominó fue la de una producción de “tipo artesanal”, que se caracterizó por una gran variedad de mercancías de poca complejidad, producidas de manera diferenciada por obreros de oficio que organizaban su propio trabajo para satisfacer la demanda de las clases sociales más altas, que eran las únicas que durante ese periodo podían acceder a bienes de consumo durable. En este período (etapa “manufacturera”), los obreros no estaban sometidos al ritmo de la máquina sino que la subordinación era formal, pues los trabajadores calificados conservaban el control de su proceso de trabajo. La fase siguiente se correspondió con la etapa de la “gran industrial” y se caracterizó por la introducción del “maquinismo”, desde donde el obrero fue sometido al ritmo de las máquinas, pero aún sin introducirse la “administración científica del trabajo”, es decir que conservaban la dirección de su trabajo.

Los sistemas productivos fueron transformándose ante la necesidad de producir más unidades de productos y elevar la competitividad y la eficiencia. Se fueron constituyendo empresas con un tamaño cada vez mayor, y el trabajo se fue dividiendo en diferentes especialidades. Esta división del trabajo produjo “ciertos beneficios” económicos con respecto al sistema anterior pero, a su vez, originó la “pérdida de la unidad conceptual” que tenía el artesano con relación al producto de su trabajo (Bianchetti, 2005).

Desde fines del siglo XIX, según De la Garza Toledo y Neffa (2011), se generaron nuevas formas de organizar la producción y el trabajo inspiradas por la “organización científica del trabajo” utilizando las técnicas y métodos taylorianos. Produciéndose una penetración y difusión de la división social y técnica del trabajo. Se estandarizan los insumos, los medios de trabajo y la especialización de los trabajadores.

El debate académico contemporáneo sobre las diversas relaciones entre educación y trabajo, ha girado en torno al eje de la transformación de los modelos productivos dominantes hasta la década del 70 del siglo XX. Algunos de estos cambios están ligados a la crisis del modelo fordista de producción, la modificación de la estructura productiva y la aparición de nuevas formas contractuales con relaciones laborales más flexibles. Un debate central en este marco, fue el cambio de estrategias económicas, sus implicancias en las cualificaciones laborales y su consecuente impacto en las subjetividades de los trabajadores.

Los procesos relacionados a las regulaciones del modelo productivo económico de principios del siglo XX, a la llamada “crisis del fordismo” y a las transformaciones del capitalismo de los años 70, son puestos bajo la lupa desde varias perspectivas teóricas en el siguiente apartado y se consideran centrales para los análisis más específicos y minuciosos de la presente investigación.

2.1.2 Modelo productivo fordista. Regulaciones y Estado de Bienestar.

El fordismo como modelo de desarrollo hegemónico, provino de los Estados Unidos a principio del siglo XX, fue inspirado por el fabricante de automóviles norteamericano Henry Ford (1863-1947) y se convirtió en el modo productivo dominante hasta mediados de la década del 70. Ford propuso un sistema productivo que implicó desde comienzos del siglo XX, la aplicación, adaptación, perfeccionamiento y luego superación, del "sistema americano de manufacturas" (Neffa, 1998).

Lipietz (1994), economista e investigador francés, establece que como paradigma tecnológico el *fordismo* tuvo dos componentes fundamentales: el "taylorismo" más la "mecanización". El taylorismo⁶ es una forma de organización del trabajo, una forma particular de regular y administrar directamente la intensidad del trabajo del obrero. Un movimiento de expropiación del "saber hacer" de los obreros más calificados y, a su vez, de "control despótico" por parte de la Administración sobre la tarea del trabajador.

Taylor fue uno de los autores que más contribuyó a formular una concepción operacional para "racionalizar" el trabajo humano aplicable a la organización y gestión de las empresas orientadas hacia la búsqueda de beneficios, y el que más impacto tuvo en esta materia durante la primera mitad del siglo XX en el medio empresarial (Neffa, 1998, 1999).

A esta idea de separación, entre una administración que regula la organización del trabajo y el obrero que la aplica, el *fordismo* introdujo un elemento innovador que fue la materialización del "saber hacer" a través de las máquinas. Fue la mecanización a través de un sistema automático de maquinarias lo que cristalizó el "saber hacer" antiguamente capturado por el taylorismo, con una socialización del saber muy efectiva y con un incremento en la producción sin precedentes.

Uno de los problemas que se planteó en este contexto de principio de siglo XX, fue el de la superproducción y la búsqueda de mercados externos que pudieran consumir esta producción en masa. La venta a otros países siempre fue la primera opción del capitalismo para solucionar el problema, ya que para una producción en masa era necesaria una venta en masa. Sin embargo, fue Henry Ford quien introdujo una variante a este modelo, proponiendo hacer de la clase obrera (por ser la más numerosa), una clase "acomodada", y así lograr el consumo en masa. Los trabajadores pasaron a ser considerados como verdaderos "consumidores potenciales", para lo cual se debería aumentar o consolidar su poder de compra (Lipietz, 1994; Neffa, 1998).

El *fordismo* implicó una "nueva norma de producción" (la mecanización de las cadenas de montaje), acompañada de "nuevas normas de consumo masivo" (acceso a bienes de

⁶ Filosofía económica y social, métodos y técnicas formuladas por F. W. Taylor (1856-1915).

consumo durables por parte de los trabajadores asalariados) y “nuevas normas de vida de los trabajadores urbanos” que se concretaron en los sectores económicos modernos de los países capitalistas industrializados, en el período que va desde la segunda posguerra hasta mediados de los años 70, cuando emergió la segunda gran crisis internacional del siglo XX (De la Garza Toledo y Neffa, 2011).

Para instalar el régimen fordista, debieron cambiarse muchas reglas del juego, ideas, comportamientos, instituciones, que se ajustaran a las necesidades de semejante propuesta.

Holloway (1992), profesor e investigador en Ciencias Políticas, explica que John Ford introdujo su “famoso contrato salarial” de cinco dólares por día en 1914, intentando reducir los trastornos del descontento, el aburrimiento y la deserción obrera que generaba el formato de producción en serie, sentando las bases de una organización disciplinada e intensificando el flujo de trabajo. Si bien no fue un contrato otorgado a todos los trabajadores, se creó un grupo de obreros “prósperos” que suministraron un nuevo mercado para la producción en masa.

Este proceso de trabajo permitió un crecimiento estable y continuo que se retroalimentaba en múltiples sentidos y que permitía “controlar las crisis”. Este mecanismo para asegurar el crecimiento de los salarios reales contribuyó a “contener los conflictos sociales” (Neffa, 1998).

Según Holloway (1992), lo que necesita enfatizarse es la “naturaleza opresiva” de la producción fordista (entre la aceptación de la disciplina y la rígida separación entre la “muerte” del trabajo alienado y la “vida” del consumo); como así también que el contrato fordista, fue un reconocimiento de la dependencia del capital respecto del trabajo y un intento de reformular el poder del trabajo (en última instancia del poder de no trabajar) como demanda monetaria de mercancías. Fue el innovador reconocimiento y redefinición del poder de trabajo lo que hizo de Ford una figura importante en este período, “el más influyente de todos los hombres de negocios” (Schlesinger op.cit. Holloway, 1992, p.5).

A partir de estas medidas, se establecieron en distintos países, convenios y negociaciones colectivas entre los patrones, para otorgar el aumento salarial al mismo tiempo a todos los obreros. La contratación colectiva fue la forma esencial de regulación del fordismo: “No es posible hacer fordismo en una única firma, sino en muchas al mismo tiempo, por lo que hay que establecer formas de contratación colectivas. Claro que no son iguales en todas partes. Son diferentes en EE.UU. y en Francia, por ejemplo. Esa contratación puede implicar la negociación, la existencia de firmas líderes que inician la norma de progresión del salario, y el Estado puede intervenir usando el salario mínimo para empujar las remuneraciones hacia arriba.” (Lipietz, 1992, p. 5).

Otra forma de regulación de este modelo fordista, se dio a partir de la emergencia del Estado Benefactor o Estado de Bienestar promovido por un esquema económico keynesiano⁷ a partir de la crisis económica mundial que se extendió durante toda la década del 30 conocida como la “Gran Depresión”⁸. Este esquema fue entendido como un modo de hacer frente a la pobreza, al desempleo y la depresión del sistema capitalista, a través de la creación de políticas y la ampliación de los derechos sociales.

En un sentido amplio, se entiende por Estado de Bienestar, a la intervención del Estado a través de políticas de protección social hacia los ciudadanos, para garantizar derechos sociales básicos que permiten cubrir buena parte de sus necesidades y, a su vez, mantener la economía de mercado. Se hace referencia al sistema político democrático gestado en la década del 30 y desarrollado en el período de posguerra (de la Segunda Guerra Mundial), momento en que se estableció dentro de los países occidentales involucrados, un amplio consenso por reconocer los derechos sociales a través de políticas públicas impulsadas desde el Estado.

Holloway (1992), describe la construcción del Estado de Bienestar como un fenómeno íntimamente vinculado con las políticas económicas keynesianas de posguerra, percibiendo en las ideas de Keynes un replanteo en la relación Estado y mercado, a partir de la cual la mayor intervención del aparato estatal en el estímulo de la demanda y la inversión, actuando como mitigadora de la crisis depresiva del ciclo capitalista. Al capital le fue funcional la ampliación del Estado para institucionalizar a los sindicatos, con el fin de impedir el hundimiento del sistema capitalista y así poder relanzar el proceso de inversión: “El keynesianismo se refiere estrictamente (...) a las políticas económicas asociadas con su nombre, que ganaron influencia a través de todo el mundo durante y después de la Segunda Guerra Mundial (...) su adopción formó parte importante de establecimiento de un nuevo modelo de relaciones capital – trabajo.” (Holloway, 1992, p.1).

El autor aprecia un cambio en el “patrón de dominación” como un nuevo modo de “contener el poder del trabajo”, un nuevo “método de encauzamiento” en búsqueda del relanzamiento del proceso de acumulación capitalista desde donde las exigencias de aumentos de salarios no debía entenderse como un peligro a la obtención de ganancias, sino como una demanda potencial de bienes de consumo.

⁷ Referido al pensamiento del economista británico John Maynard Keynes.

⁸La Gran Depresión estuvo precedida y acompañada por una fuerte caída de los precios de los productos agrarios, que arrastró a la quiebra a muchos granjeros, y a bancos comprometidos con el crédito agrícola, potenciando la caída de la demanda (Madsen, 2001).

El sociólogo político alemán, Claus Offe (1981), ha definido al *Estado de Bienestar* como un grupo multifuncional y heterogéneo de instituciones políticas y administrativas, cuyo propósito es manejar las estructuras de socialización (hogar, familia) y la economía capitalista. A su vez, entiende que el *Estado de Bienestar* está basado “sobre el reconocimiento del papel formal de los sindicatos tanto en la negociación colectiva como en la formación de los planes públicos” (Offe, 1981, p. 135).

Existen numerosas definiciones y conceptualizaciones sobre modelos, estructura, funciones, desafíos y contradicciones del Estado de Bienestar. [Offe (1981) Esping Andersen (2000, 2010), Lo Vuolo (2002), Briggs (2006), Goug y Therborn (2010)].

La estandarización del empleo asalariado y la expansión de los *Estados de Bienestar* (en las economías centrales) propiciaron un “sistema de protección social” que regulaba las relaciones laborales. La seguridad social a través de las asignaciones directas a los obreros enfermos, los ancianos, las mujeres embarazadas, fue una condición del *fordismo* para el acceso de la clase obrera asalariada al consumo de bienes durables tales como, viviendas, autos, electrodomésticos, etc.

Por “empleo”, el economista francés Coutrot (2000), entiende que se trata de una construcción social fundada en las reglas que organizan la protección social y los contratos de trabajo, donde la dimensión normativa (la legislación laboral puntualmente) es parte esencial de su definición. El empleo es la “expresión mercantil del trabajo” y un elemento central de las economías capitalistas (Buriyovich y Pautassi, 2006). Baccarelli y Levy (2006), denominan “la forma-empleo⁹” a la determinación específica del modo de producción capitalista, cristalizada en la “sociedad salarial” con las diversas formas del Estado de Bienestar, “el pleno empleo” y el trabajo estable y bien remunerado:

“La forma-empleo dejó en el recuerdo de la clase trabajadora el sello de la estabilidad en el empleo, de un conjunto de derechos (derechos sociales) anejos a la condición de empleado y de una coyuntura en que la distribución de la riqueza, y más específicamente la distribución del ingreso, representaba entre los extremos una proporción ostensiblemente menor a la actual, concediendo a los asalariados (en términos generales) una mayor capacidad de consumo” (Baccarelli y Levy, 2006).

Gautié (2004), investigador francés del Centre d’Etudes de l’Emploi (CEE), señala que si bien se presenta este período como la “edad de oro” de la integración social y seguridad económica gracias al “pleno empleo”, la expresión es engañosa, sobre todo cuando se refiere

⁹ Los autores introducen la noción “forma empleo” para distinguirla de la noción de “trabajo”. Entendiendo por trabajo un abanico de actividades mucho más amplio que aquellas a las que se circunscribe la forma-empleo. (Baccarelli y Levy, 2005).

a los países “corporativistas conservadores”; afirmando que se debió más a una articulación particular entre las formas de reparto social, que al “pleno empleo” en el sentido económico del término. Esa configuración se caracterizaba por el puesto predominante del varón como cabeza de familia asalariado (el “breadwinner”), ya que el sistema de protección social¹⁰ estaba concebido sobre todo para asegurarle recursos en los períodos en los que no estuviese trabajando (enfermedad, desempleo, jubilación).” (Gautié, 2004, p. 7).

Coutrot (2000) también cuestiona la concepción de “pleno empleo” de posguerra sosteniendo que el empleo fordista es ante todo un empleo masculino, así como el movimiento sindical está dominado por la figura del metalúrgico y del trabajador del ferrocarril.

Todas esas cuestiones hicieron posible una “subordinación real” de los trabajadores, y permitieron que las empresas grandes incrementaran progresivamente la producción y la productividad sin requerir mayores inversiones en capital físico. Se trata de la fase denominada de “producción masiva de bienes” (De la Garza Toledo y Neffa, 2011) de consumo durable en una extensa variedad de ramas de actividad, con obreros que mayoritariamente eran especializados “sin mayor calificación”, cuyo trabajo estaba rigurosamente delimitado y prescripto, donde sólo necesitaban la descripción detallada de las tareas para lo cual apenas eran necesarias “capacidades intelectuales elementales” (Baccarelli y Levy, 2006).

En este sentido, otro aspecto destacable del fordismo, es la relación que se estableció entre el salario y la formación específica en la empresa. Gautié (2004) sostiene que las grandes empresas, tenían un conjunto de normas implícitas que estructuraban el conjunto del ciclo de vida profesional, en términos de promoción y progresión de las remuneraciones, donde la acumulación del “capital humano específico” desempeñaba un papel central. (Doeringer y Piore *op.cit.* Gautié 2004).

La noción de “capital humano específico”, está asociada a la Teoría del Capital Humano (TCH) que se remonta a finales de la década los 50, formulada por miembros de la Escuela de Chicago (en los trabajos de Gary Becker y Theodore Schultz). Desde allí se afirmaba la

¹⁰ Por “protección social”, Gautié (2004) entiende en sentido amplio, la seguridad económica y social de las personas, distinguiendo tres modalidades: *reparto económico* que se refiere a los recursos que los individuos reciben en contrapartida directa por su participación en la actividad productiva, que se institucionaliza en una combinación de elementos sociales y jurídicos que definen el “empleo”. El *reparto social* que tiene que ver con las transferencias de las que los individuos pueden beneficiarse y que proceden de instituciones que deducen ingresos para volver a distribuirlos, bien en forma de prestaciones monetarias (subsidios de desempleo, enfermedad, renta mínima, etc.), bien en forma de servicios sociales (sanidad, guarderías). Por último, el *reparto doméstico* que engloba todas las transferencias basadas en un vínculo personal entre el que da y el que recibe, y remite por tanto fundamentalmente a la solidaridad familiar.

importancia del “capital humano” como factor para el crecimiento de los salarios, subrayando los elementos que contribuían a la formación y a la acumulación del mismo. La idea básica de la TCH, es que los trabajadores acuden al mercado de trabajo con niveles diferentes de cualificaciones, que responden no sólo a “diferencias innatas de capacitación”, sino a que han dedicado cantidades diferentes de tiempo a adquirir esas cualificaciones, es decir, a “invertir” en capital humano. Una de las principales consecuencias es su explicación de las diferencias salariales.

La TCH ha sido referencia obligada en el estudio del mercado de trabajo¹¹. Sus representantes describieron analíticamente la relación entre las rentas de trabajo y el capital humano, medido junto a los años de escolaridad y de experiencia profesional. Desde esta perspectiva, la inversión en Capital Humano permitiría a los países pobres (sin capital en términos de bienes materiales) convertirse en “competitivos” y superar el estancamiento que es propio del “subdesarrollo” (Baccarelli y Levy, 2006).

Según Larrañaga (2000) esta teoría se enlaza tanto con la economía ortodoxa neoclásica, como con la teoría de la estratificación y la movilidad social. La educación puede considerarse como una “inversión” que proporciona una “tasa de rentabilidad” determinada, existiendo una “relación positiva” entre el desarrollo económico y las tasas de escolarización en todos los niveles educativos. Al desaparecer la frontera entre capital y trabajo, la desigualdad social puede llegar a ser explicada como el resultado del “aprovechamiento individual” de las oportunidades o como expresión de las preferencias individuales.

Gautié (2004) manifiesta que los economistas opusieron el “capital humano general” (como formación transferible en cualquier empresa) al “capital humano específico”, que no tiene valor más que en la empresa en la que se ha adquirido. La acumulación de ese “saber específico” era uno de los fundamentos de la “progresión del salario” según la antigüedad en la empresa. Esta era una de las características centrales en el régimen de regulación fordista.

Ese conjunto de normas implícitas, suponían acuerdos también implícitos en el seno de la empresa entre las diferentes generaciones (con diferentes niveles de cualificación y de capacidades de los trabajadores). Los obreros que tenían antigüedad en la empresa estaban relativamente protegidos de las fluctuaciones del mercado. Según este modelo fordista, los

¹¹ “El mercado es el lugar o el espacio donde se efectúa el intercambio de una mercancía entre oferentes y demandantes. En el caso de considerar que existe un verdadero mercado de trabajo, debe precisarse cuál es el objeto intercambiado (la cantidad de trabajo contra su precio) y cuál es el comportamiento de los agentes que hacen el intercambio. Para K. Marx y J. M. Keynes no existiría propiamente un mercado de trabajo, porque el nivel de empleo estaría determinado, para el primero en el régimen de acumulación del capital y, para el segundo, por la demanda efectiva” (Neffa, 2001, p.3).

salarios se indican -en líneas generales- según la productividad macroeconómica, gracias al desarrollo del sindicalismo y de los convenios colectivos.

Se afirma de manera crítica que la organización fordista - taylorista de la empresa y de la sociedad, reposó sobre la consigna “trabaja, consume y cállate” desde donde la movilidad de los trabajadores fue muy limitada, por el encierro en la empresa estilo paternalista (como Schneider o Michelin) o fordista (del tipo Renault), espacios en que la mayoría de los obreros reclutados en su juventud, repetirían las mismas acciones durante 20 o 30 años (Coutrot, 2000).

Aún con las críticas que pueden establecerse acerca del fordismo como modelo productivo, es importante señalar las implicancias que tuvieron sus formas de regulación (a través del Estado de Bienestar, de los sistemas de protección social, de la contratación y negociación colectiva) en la definición de las relaciones laborales, en la progresión del salario de los trabajadores, la estabilidad en el empleo, y en las mínimas exigencias hacia su formación específica y capacitación. Estos modos de funcionamiento comenzarán a entrar en tensión y contradicción, frente a las transformaciones producidas en los años 60 y 70, que rompieron con los acuerdos entre capital y trabajo establecidos fundamentalmente en las regulaciones de la legislación laboral y la seguridad social con la expansión de los estados de bienestar en los países capitalistas industrializados.

2.1.3 Crisis de la regulación fordista

Lipietz (1994) manifiesta que la crisis del fordismo se origina principalmente en dos aspectos: la renovada importancia que otorgó el capitalismo a las exportaciones y la tendencia a la internacionalización. Estas tendencias se dieron, por un lado, entre países fordistas (porque precisamente eran países muy similares), y por otro lado, aparecen las directrices de las firmas de buscar en otros países, lugares donde el modo de regulación fordista no existía (porque el salario era muy bajo), y vender en países donde el mercado interno estaba muy bien desarrollado porque los salarios eran muy altos.

Según Trouillot (2001), el capitalismo ha sido siempre transnacional, en su trayectoria histórica ha tendido a cruzar los márgenes puesto que debe buscar nuevos espacios a integrar dentro de su esfera. Lo que es nuevo no sería la internacionalización del capital como tal, sino los cambios en la espacialización de la economía mundial, el volumen y el tipo de movimientos que ocurren a través de los límites geopolíticos. En este sentido, para los mercados ricos, fue muy importante la destrucción del modelo de desarrollo y regulación fordista: “El salario mínimo, que es nacional, la legislación laboral, que es nacional, el Estado Benefactor, que es nacional, entran en contradicción. Aumentar el salario de los obreros

asalariados significa que aumenta el poder de compra, pero no implica que los asalariados compren mercaderías del propio país. Entonces hay una tendencia a disminuir el salario, o las rentas distribuidas por el Estado Benefactor, de forma de disminuir el precio de la fuerza de trabajo para vender más, para exportar más (...) La lucha por el equilibrio de la balanza comercial tiene como resultado destruir, disminuir el crecimiento del mercado interno.” (Lipietz, 1994, p. 6).

La idea keynesiana de generalizar el fordismo a nivel mundial no resultó, ya que no fue posible luchar contra las tendencias egoístas “de competir entre los países” (Lipietz, 1994) y “entre las propias empresas” (Coutrot, 2000).

Durante la década del 70, en un plano internacional, fue usada la misma estrategia del capitalismo del siglo XIX: la reducción del salario, como una forma de competencia entre las naciones, desde donde las legislaciones laborales y las normas de contratación colectiva, no fueron equivalentes a nivel nacional.

Desde el punto de vista de la relación capital-trabajo, el fordismo tuvo características que inicialmente fueron las razones de su éxito, pero que durante el transcurso de los años 60 aparecen como las causas de su crisis: su paradigma tecnológico y la perfección de la institucionalización de la negociación capital-trabajo, lo que se llama “rigidez en las relaciones profesionales”. La “rigidez” de la contratación salarial, de la legislación laboral y del Estado Benefactor fue la esencia del modelo productivo fordista, pero en los años 60, estas cuestiones entran en contradicción con la internacionalización de la producción de los mercados, y con la disminución de la tasa de crecimiento de la productividad (Lipietz, 1994).

Los dos ejes de salida de la crisis del modelo fordista, según Lipietz (1994), fueron los siguientes: un eje fue la “contratación salarial”, de la organización de la venta de la fuerza de trabajo que tiene una evolución desde la rigidez hasta la flexibilidad; el otro eje es la “reorganización”, la complejización del paradigma tecnológico, de la organización del trabajo de tipo taylorista hacia nuevas formas de involucramiento necesariamente negociado de los trabajadores.

Se ubica al fin del fordismo conjuntamente con las primeras y trascendentales luchas salariales de fines de los 70: “En 1979, y sobre todo en la Reunión Cumbre de Venecia de 1980 se llega a un consenso acerca de que el fordismo estaba acabado, de que, en nombre de la lucha contra la inflación -que era la forma de expresión de la caída de la tasa de beneficio- la única solución era romper la vieja rigidez. Las palabras “romper la vieja rigidez” son expresión del fin del fordismo, la señal oficial de su fin. Claro que la primera solución es

pasar de la rigidez a la flexibilidad¹², lo que, en principio, significa romper los viejos acuerdos capital/ trabajo sobre el Estado Benefactor, sobre la migración rural, sobre la contratación colectiva, hay muchas luchas en esta época. Los primeros en practicar este tipo de política fueron Reagan y Thatcher, las más importantes luchas durante este período fueron por la destrucción de la contratación colectiva, como la huelga de los controladores aéreos o la de los mineros de Gran Bretaña. Fue el fin del fordismo” (Lipietz, 1994, p.12).

2.1.4 Posfordismo: segmentación de los mercados de trabajo y expansión de un nuevo sistema de producción

Desde el punto de vista económico, la “metamorfosis” del mercado laboral como producto de la crisis del fordismo, hace referencia al conjunto de fenómenos que modificaron la “condición salarial” como modalidad principal de integración al empleo (Neffa, 2011; Gallart, 2008; Miranda, 2006; Lo Vuolo, 2004). Al mismo tiempo que se instalaron y expandieron procesos de flexibilización y desregulación laboral que afectaron dramáticamente las condiciones de vida de los trabajadores.

Gran parte de la literatura económica, sostuvo que un aspecto central para la comprensión de las transformaciones en los modos de producción, fueron las crisis ocasionadas por el aumento del valor del petróleo durante los años 70 (que impactó fundamentalmente en EE.UU), y la caída general de las ganancias de las empresas, que implicaron un giro en las estrategias de producción en los países centrales. La noción de “posfordismo” refleja esa metamorfosis, esas transformaciones del mundo del empleo frente a las nuevas condiciones económicas, un nuevo sistema de producción más fragmentado, flexible, que exigía mano de obra de mayor cualificación.

Según Bacarelli y Levy (2006), el “modelo resultante” planteó otro tipo de exigencias a los trabajadores, vinculadas a un nivel general de conocimientos e implicó la capacidad de flexibilizar su perfil para una mejor y más rápida adaptación a diferentes puestos de trabajo. En este cambio de paradigma laboral, la educación aparece como un “dispositivo central” para propiciar el desarrollo de las “competencias” para que esto se produzca. Los autores manifiestan que las relaciones capitalistas de producción actuales no han variado sustancialmente, y sólo han modificado su estrategia de sumisión donde el nuevo tipo de trabajador debe ser obediente, flexible, capaz de adaptarse rápidamente a los cambios y que

¹² La palabra “flexibilidad” se usa para abarcar tanto la flexibilidad de las máquinas como la del contrato. La flexibilidad de las máquinas, del aparato productivo, implica la posibilidad de producir para mercados de *élite* que consuman series más cortas de productos, diferentes de la producción de masa típica del fordismo. El nuevo paradigma tecnológico que va con la flexibilidad es un paradigma tecnológico donde hay taylorismo y hay mecanización, pero es una forma de automatización que permite una sucesión de series cortas. (Lipietz, 1992, p13).

acceda a trabajar por salarios bajos y en condiciones de precariedad amenazado por el riesgo de la desocupación.

Según Gautié (2002; 2004), también se produjo una desestabilización de las normas implícitas dentro de las empresas, por el “declive del papel de las cualificaciones específicas” que fueron perdiendo su importancia a causa de los cambios técnicos, el desmantelamiento de los acuerdos implícitos y la sustitución de los trabajadores de mayor edad por jóvenes cualificados con una remuneración más baja. Esto abrió la puerta a un nuevo modelo basado en modelos segmentacionistas, que mostró una “desigualdad creciente” entre los jóvenes y los trabajadores de mayor edad, por una parte, y los trabajadores adultos de edad media, por otra.

Un estudio sobre desigualdad laboral (Larrañaga, 2000), señala que entre los años 60 y 70 surgieron en Estados Unidos dos grandes líneas teóricas en el terreno de la sociología que trataban de explicar las desigualdades sociales existentes: las teorías marxistas contemporáneas, y las teorías del mercado dual y de la segmentación del mercado de trabajo, enfoques que surgen de las críticas a la Teoría del Capital Humano.

Las teorías marxistas contemporáneas, que tienen como exponente máximo al trabajo de Harry Braverman, analizan la “degradación del trabajo” en las sociedades desarrolladas y sobre todo la distinción entre trabajo y fuerza de trabajo que pone de manifiesto que la relación laboral es una relación social entre sujetos con intereses contrarios. Sostienen que la lucha entre capital y trabajo por el control del proceso de trabajo ha conducido a un “proceso de descualificación” del trabajo y de la mano de obra, donde el incremento del empleo femenino (a la par de la disminución del empleo masculino) es una parte fundamental del proceso de “degradación del trabajo” que ha venido registrándose en los países capitalistas desarrollados, tanto en el sector industrial como en el de servicios.

Para Larrañaga (2000), desde esa teoría, la noción de descualificación se ha convertido en parte de la explicación sobre el cambio socioeconómico, concepto que lleva implícita la idea de que los trabajos se han fragmentado en tareas cada vez más simples, y en consecuencia, menos cualificadas. El trabajo se degrada, se hace más rutinario, mecánico, como parte de un proceso de cambio tecnológico y organizacional que produce al mismo tiempo salarios más bajos. La autora realiza una salvedad sobre la perspectiva de Braverman, sosteniendo que éste no tuvo en cuenta que la cualificación depende, al menos en igual medida, tanto de construcciones ideológicas y sociales, como de complejas competencias técnicas:

“El concepto de cualificación es un concepto que se construye socialmente y algunas de las divisiones de cualificación entre hombres y mujeres, fundamentalmente en la industria, se explicarían por la lucha de los varones sindicalizados por retener sus privilegios a expensas de

las mujeres (...) para intentar mantener un cierto control sobre el proceso de trabajo y reservar los criterios de cualificación para las tareas que realizan los hombres, excluyendo a las mujeres de los puestos mejor remunerados”(Larrañaga, 2000, p.25-26).

Sobre la teoría de la segmentación¹³ como marco teórico, la autora expresa que está asociada a las teorías del mercado dual desde una mirada institucionalista-estructuralista (uno de sus principales representantes es el economista norteamericano Michael Piore), desde donde se sostiene que el mercado laboral en las economías capitalistas no funciona en un espacio único, sino que se encuentra segmentado en espacios que ofrecen empleos de calidad diferenciada. Se hace alusión a un *sector primario* considerado formal y estructurado, y un *sector secundario* como su opuesto; ofreciendo el primero buenas condiciones de estabilidad y remuneración, elevadas posibilidades de promoción, procedimientos establecidos en cuanto a la administración de las normas laborales y, sobre todo, estabilidad en el empleo.

Esta premisa de que no existe un único mercado de trabajo ni que es homogéneo, sino que existen “múltiples y diferenciados mercados” constituye el núcleo central de la teoría de la segmentación del mercado de trabajo (Miranda, 2006).

Según Gautié (2002), las nuevas estrategias de organización del trabajo y las nuevas modalidades de producción, comenzaron a diluir los límites entre el *sector primario* y *secundario* del mercado laboral, que habían propuesto los escritos clásicos de la segmentación. Esta disolución, se evidenció en la expansión de relaciones laborales flexibilizadas al interior de los sectores más estructurados del mercado laboral.

En esta misma línea de pensamiento, se consideró que -por ejemplo en el caso de Francia- la segmentación se basó en una *tri-partición del mercado de trabajo*, con un segmento altamente cualificado y remunerado, un segmento de asalariados permanentes y relativamente cualificados, y un segmento de inserción precaria y de bajo salario, aunque no necesariamente de baja cualificación.

La expansión del *tercer segmento* según el autor, ha sido literalmente producida por las mujeres, hasta tal punto que se puede fijar allí mismo la entrada de las mujeres en el colectivo de los asalariados (Lipietz op.cit. Larrañaga, 2000). Por otra parte, desde esta lógica, los cambiantes marcos institucionales y la diversificación de las ramas de actividad en el

¹³ “Las llamadas "teorías de la segmentación del mercado de trabajo", constituyen más propiamente una escuela de pensamiento que da lugar a una tipología de empleos. Los autores que habían hablado de esto luego de la Segunda Guerra Mundial eran especialistas en relaciones de trabajo como Dunlop, Kerr, Myers, al referirse a la balcanización de los mercados de trabajo, en lugar de aceptar la idea walrasiana de que todos los mercados actuaban de manera interdependiente entre sí.”(Neffa, 2001, p.14).

empleo serían los principales factores explicativos de la creciente precariedad de los jóvenes, con un declive de sus salarios y una fuerte desestabilización en sus pautas de entrada al mundo laboral (Rubery, 2006).

Según Larrañaga (2000), mientras el progreso económico y tecnológico global se tradujo en nuevas exigencias y crecientes niveles de cualificaciones en los puestos de trabajo del sector primario, los demás segmentos de los mercados continúan caracterizándose por tener “puestos de trabajo serviles” y a medida que pasa el tiempo, resulta cada vez más difícil para los trabajadores en empleos considerados “informales y precarios”, acortar la creciente diferencia de cualificaciones que existen con el segmento más formal y estructurado. A su vez, señala que las teorías de la segmentación y la teoría marxista contemporánea sobre el mercado de trabajo, si bien constituyen un punto de referencia para analizar las transformaciones de mercado de trabajo, se han formulado implícitamente desde la perspectiva de la clase obrera cualificada masculina empleada en la industria manufacturera.

Resulta relevante remarcar lo que sostiene Neffa (2001) sobre las definiciones teóricas acerca de la segmentación de los mercados: “Las teorías de la segmentación a pesar de ser incompletas han sido muy fecundas para proponer enfoques alternativos y formular una tipología, pero lo que ella denomina mercado interno o mercado primario no es precisamente un mercado, sino el resultado de una decisión administrativa por parte de los empleadores, que no es ajena a la búsqueda de mayores beneficios, y está condicionada por la presencia de las organizaciones sindicales” (Neffa, 2001, p.15).

La llamada “metamorfosis” del mundo del trabajo, sintetiza cambios verdaderamente dramáticos en la reorganización de la producción, el contenido y la delimitación de las actividades laborales, las relaciones contractuales, la reestructuración interna de las empresas y las relaciones de las empresas entre sí, en el ámbito local, nacional e internacional.

2.1.5 Economía globalizada, polarización social y globalización fragmentada

La edad posindustrial, el capitalismo tardío, el pos capitalismo, la posmodernidad, la era informacional, la sociedad del conocimiento, la globalización, son términos acuñados para dar cuenta de la ruptura que define un cambio de paradigma respecto al modelo de desarrollo de la “sociedad capitalista industrial”. Con ello se alude a los enormes cambios establecidos, fundamentalmente en los mercados económicos y el comercio internacional, en la cultura, en la organización del trabajo y en la incorporación de nuevas tecnologías. Se trata de fenómenos complejos, multidimensionales, contradictorios, que tienen vertientes

económicas, políticas y culturales, y generan consecuencias de distinta índole, tanto de orden material como simbólico.

El proceso de globalización económica puede verse como el avance complementario de procesos de transnacionalización empresarial y de internacionalización. Estos procesos, conjuntamente con las reglas de juego que constituyen su normativa en proceso de configuración, han cambiado el escenario económico internacional, la división internacional del trabajo, y han acelerado el proceso de integración de la economía mundial. La propagación de las tecnologías de la información, estarían ayudando a esta alteración de las modalidades de organización, gestión, y relación empresarial.

El sociólogo español Castells (1998), define la presencia de una “nueva economía” constituida por un “nuevo paradigma de desarrollo” basado en la tecnología de la información. Un modelo que se caracteriza por ser informacional, global y funcionar en red y donde la información y el conocimiento son las variables decisivas en la productividad y en la competitividad, son los elementos centrales de la nueva economía. Por *economía globalizada*, Castells (1999) entiende que se trata de actividades económicas nucleares, que trabajan como una unidad, en tiempo real a nivel planetario, a través de una red de interconexiones. Por *funcionamiento en red*, se refiere a las relaciones de trabajo que se modifican por la introducción de las tecnologías de la información.

Uno de los principales protagonistas de estos nuevos procesos son las empresas transnacionales, que fomentan el comercio a través de sus sedes ubicadas en diferentes regiones del mundo. La globalización en este sentido, es un fenómeno que redefine las relaciones de poder, operando a través de un conjunto de organizaciones supranacionales (FMI; BM; BID; OIT; CEPAL, entre otras) que en gran medida determinan y condicionan con sus directrices a los Estados Nacionales. Entre esas orientaciones, el objetivo por “mejorar la competitividad” ha llevado a los países a priorizar las dimensiones económicas por encima de las otras.

Para Trouillot (2001), los cambios en la espacialización de los mercados –el mercado de capital financiero e industrial, el mercado de trabajo y el mercado de bienes de consumo– crean “espacialidades superpuestas” que no están sincronizadas pero –juntas– ayudan a otorgar a la economía mundial su forma actual. La economía del mundo aparece como un triángulo (tríada) con tres grandes centros regionales: en el Norte de América (los Estados Unidos y Canadá), en Asia con Japón en su epicentro, y en Europa Occidental con Alemania.

En este sentido –según el autor– “la globalización” no quiere decir que la economía mundial esté ahora integrada en un único espacio, significa que la economía está desarrollando modos de espacialización “contradictorios” pero “superpuestos” en los siguientes aspectos:

1)-flexibilidad aumentada, aunque selectiva del capital, principalmente financiero, dentro o entre los polos de la tríada; 2)-mercados de trabajo fragmentados al interior y a través de los límites nacionales; 3)-integración creciente, aunque desigual, de los mercados de consumo a nivel mundial (Trouillot, 2001).

La principal consecuencia fue la “polarización global” que asumió múltiples formas. Entre compradores y vendedores, por ejemplo, presenciamos la emergencia de “oligopolios mundiales” con pocas firmas que controlan el mercado mundial de la mayor parte de las mercancías. Si bien los cambios no se han dado en todas las empresas por igual, ni mucho menos en todos los países, es posible afirmar que en los países considerados “emergentes” y en particular en toda la región de América Latina, tuvieron una “inserción periférica a la globalización” (Stiglitz, 2002) con efectos devastadores no solamente para sus economías, también sobre lo cultural y lo social.

La “polarización social” también se da en el interior de las fronteras, un tiempo marcado por una creciente conciencia de flujos y procesos globales entre poblaciones fragmentadas, desde una “producción global del deseo” y del consumo que profundiza las distancias y las desigualdades fundamentalmente en los jóvenes: “Historias mundiales e historias locales se van entretejiendo cada vez más, al tiempo que se vuelven crecientemente contradictorias. La homogeneización es, en el mejor de los casos, superficial. Seguramente, unas pocas corporaciones de los Estados Unidos, Japón, Italia y Francia ahora parecen compartir el control cultural global por medio de la distribución de entretenimientos e indumentaria. La integración planetaria del mercado de bienes de consumo vincula a la población mundial en una red de consumo en la cual los ideales nacionales se vuelven más similares, aunque los medios para alcanzarlos excluyan a una creciente mayoría. La integración de ese mercado, la velocidad de las comunicaciones y los oligopolios de medios y entretenimientos ayudan a proyectar la misma imagen de la buena vida alrededor de todo el mundo. En cierto sentido, estamos verdaderamente presenciando por primera vez, especialmente entre la juventud, la producción global del deseo.” (Trouillot, 2001, p.7).

De esta manera, no se estarían satisfaciendo las necesidades culturales de pueblos específicos, profundizándose las brechas y tensiones sociales, y las discrepancias entre modelos globales y modelos locales; creándose así nuevas formas de percepción de la distancia -temporal, espacial, social y cultural- y conformando un nuevo horizonte de historicidad que Trouillot (2001) denomina “globalidad fragmentada”.

2.1.6 La cuestión social a partir de la nueva economía

Precariedad, flexibilización, vulnerabilidad, fragilidad, incertidumbre, son parte de un discurso que opera como la antesala de conceptualizaciones más extremas como marginalidad, aislamiento social, exclusión social, desafiliación, desde donde se define y se desarrolla la problemática de la *cuestión social*. Uno de los autores de referencia básica sobre este tema es el sociólogo francés Robert Castel.

Castel (1995), aseguraba en la década de los 90, que el tema de fondo en el cambio de estructura salarial de los trabajadores era la precarización del trabajo; con ello, la fragmentación del mundo del trabajo, y las múltiples formas de actividades fraccionadas, las alternancias de empleo y desempleo y en último término, el paro por tiempo prolongado. Asimismo señalaba que iba en aumento el número de los “desfavorecidos”, y que se volvía cada vez más profunda la distancia que los separaba de las formas de participación social. Así es cómo se fueron constituyendo nuevos discursos en torno a la exclusión, a los excluidos, y a su vez, se multiplicaron las medidas de intervención, “pasando por las múltiples operaciones de inserción y reinserción, especialmente dirigidas a los jóvenes” (Castel, 1995, p.27).

La llamada “cuestión social”, es una categoría de análisis que se vincula a los problemas contemporáneos de desempleo, marginalidad y exclusión social como consecuencia de los problemas sistémicos del capitalismo moderno. Por “cuestión social” se entiende la “aporía fundamental sobre la cual una sociedad experimenta el enigma de su cohesión y trata de conjurar el riesgo de su fractura (...) es un desafío que interroga, que pone en tela de juicio la capacidad de una sociedad (lo que en términos políticos llamamos una nación) de existir en tanto conjunto ligado por relaciones de interdependencia” (Castel, 1995, p.18).

Según Cibils y Lo Vuolo (2004), la aporía¹⁴ fundamental en la cuestión social no es novedosa en la historia del capitalismo. Lo que hoy se registra es una “metamorfosis” del modo en que emerge o se expresa esa aporía. Una transformación que se comprende observando una de las relaciones claves del modo de organización del capitalismo: la relación salarial.

“Puede probarse la existencia de una fuerte correlación entre el lugar que las personas ocupan en la división del trabajo y su modo de inserción social. El mercado de empleo es lo que define primariamente el lugar que cada uno ocupa en la sociedad y por lo tanto la forma en que se inscribe en las relaciones sociales. Justamente, el problema central de la cuestión social tal y como se presenta en las sociedades modernas, es que la inserción social por intermedio del empleo se ha vuelto excluyente, diversa y muy cambiante” (Cibils y Lo Vuolo, 2004, p.3).

¹⁴La Real Academia Española entiende por aporía, a la dificultad lógica insuperable de un razonamiento o de su conclusión; paradoja irresoluble.

Una cuestión clave, a la hora de entender este complejo debilitamiento del poder de acción social, se relaciona con la profunda transformación en la estructura salarial que ha sufrido la clase trabajadora que se ha visto desposeída y superada, por la generalización y diversificación de la condición salarial y por la promoción de categorías salariales que la han relegado a una posición subordinada, a una posición que ya no es central en la configuración del asalariado (Castel 2001). Esta situación no sólo ha afectado a los jóvenes, sino también ha desestabilizado a “los estables”, a aquellos que estaban perfectamente integrados en el orden del trabajo. Es la problemática de los trabajadores considerados “de edad” que se ven “descualificados” y sin empleos posibles.

En medio de este análisis, algo importante de destacar es que esto no sólo ha repercutido en un plano objetivo de las condiciones de vida de las personas, sino que además actúa al nivel de la subjetividad, afectando al mismo tiempo al individuo particular y a las ideas de solidaridad como conjunto social. El impacto no sólo se da a través de la fragmentación de las relaciones laborales de los trabajadores, sino que además, tiene como consecuencia la “fragilización de los soportes relacionales” que otorga la protección social, fuertemente ligada al trabajo, por la mediación de los seguros sociales.

La precarización de las relaciones laborales acompaña un proceso de “desestructuración de los ciclos de vida” normalmente secuenciados en función de las actividades laborales, lo que supone una desestructuración de los modos de vida y las relaciones sociales. Es decir, no sólo se ve amenazada su integración al trabajo sino también la inserción social: “Al menos para las clases populares, existe una fuerte correlación entre una inscripción sólida en un orden estable del trabajo, al que van anejas garantías y derechos, y la estructuración de la sociabilidad a través de las condiciones del hábitat, la solidez y la importancia de las protecciones familiares, la inscripción en redes concretas de solidaridad” (Castel, 1995, p. 32).

En un sentido más específico, un trabajo del sociólogo británico Sennet (2000), muestra las consecuencias personales en el trabajador, desde esta nueva forma de concebir el trabajo en tiempos marcados por una nueva fase del capitalismo. El autor expresa que el mercado laboral actual se caracteriza por una falta de certidumbre, compromiso y lealtad. Esto se debe a la gran movilidad de las personas dentro del mismo, lo que implica que la mayoría de los empleos no sea a largo plazo y no se alcance un sentimiento de pertenencia a un grupo o una empresa. Esta falta de compromiso puede provocar una caída importante en la motivación de los trabajadores.

El cambio en las relaciones laborales se convierte para los trabajadores, en ideas e imágenes desmoralizantes de sí mismos que no son reales, teniendo muchos de ellos la sensación de encontrarse “a la deriva” y -a su vez- este cambio viene cargado de incertidumbre, pérdida

de confianza en sí mismo y en los demás, y de una sensación de vivir en “riesgo” permanente. El carácter flexible de la sociedad y las relaciones laborales, se traducen a un plano subjetivo a través de la expresión “la corrosión del carácter”, que no es más que la fragmentación de las identidades y la progresiva liquidez¹⁵ de las relaciones sociales:

“Estas visiones de la narrativa, a veces llamadas “posmodernas”, reflejan, en efecto, la experiencia del tiempo en la moderna economía política. Un yo maleable, un collage de fragmentos que no cesa de devenir, siempre abierto a nuevas experiencias; estas son precisamente las condiciones psicológicas apropiadas para la experiencia de trabajo a corto plazo, las instituciones flexibles y el riesgo constante.” (Sennet, 2000, p.141).

Los vínculos rotos del trabajo, la imposibilidad de lograr unas relaciones sociales estables debido a la falta de tiempo y al cambio continuado de empleo y/o ciudad, así como la culpabilidad e impotencia por no atender con más dedicación a otros aspectos de su vida personal hacen que el sujeto trabajador se encuentre en una trampa difícil escapar. Para los trabajadores eso tiene una angustiante lectura, que es que sólo pueden pensarse en el presente.

2.1.7 América Latina: informalización del empleo, heterogeneidad estructural y desigualdad social

Varios autores referentes de este estudio (Neffa, 2011; Jacinto, 2010, Gallart, 2008, Miranda, 2006; De Ibarrola, 2004; Tenti Fanfani, 2000), coinciden en que el proceso de desarrollo, modernización e industrialización en América Latina se caracterizó por la heterogeneidad en su estructura productiva, la desigualdad de oportunidades y la informalización del empleo.

Rodríguez (1998) define la “heterogeneidad estructural” como la coexistencia de sectores, ramas o actividades donde la productividad del trabajo es alta o normal. Es decir, similar a la que alcanzan las economías de los países centrales, junto con otras en que la productividad es mucho más baja. En un mismo país y aun más, entre países, hubo procesos diferenciados donde han existido grandes diferencias entre los mercados internos y el consumo, en las ramas de la economía, en las posibilidades de desarrollo, en la incorporación de tecnologías, entre otras cuestiones.

Un trabajo realizado sobre la cuestión social latinoamericana y la educación básica por Tenti Fanfani (2000), sostiene que el mundo capitalista “feliz” fue sólo una realidad en los países occidentales más desarrollados ya que en América Latina, esta imagen se trató más de un

¹⁵La metáfora de “lo líquido” pertenece a la obra de Zygmunt Bauman, desarrollada en numerosas publicaciones, como Miedo Líquido (2007), Vida Líquida (2006), Amor Líquido (2005), Modernidad Líquida (1999) entre otras.

proyecto que de una realidad. En varios países como Argentina, Chile, Uruguay, Brasil, México, los procesos de industrialización y urbanización alcanzaron altos niveles de desarrollo durante la década de los 70 y el grado de incorporación a estos procesos fue muy desigual: “El desarrollismo también trajo como consecuencia la expansión del fenómeno de la marginalidad. La expansión de las favelas, villas miseria, callampas, vecindades, rancheríos, etc. en las afueras de los grandes centros urbanos e industriales fueron el signo distintivo de una época.” (Tenti Fanfani, 2000, p.7).

Según Gallart (2008), la amplitud del sector “no estructurado”, también llamado “no registrado” (por la ausencia de cumplimiento de las normas legales de contratación y cobertura social), o “economía informal” (por el tipo de actividades legítimas pero no legales a las que se dedica), es una característica de nuestra región que, junto a la desigualdad de ingresos, y en particular la magnitud de la población en situación de pobreza, conforman los rasgos más sobresalientes de la problemática social laboral latinoamericana.

Son los “servicios” y fundamentalmente el “comercio”, según la autora, los grandes empleadores del trabajo urbano de la región, superando ampliamente el número de trabajadores del sector manufacturero¹⁶, siendo éstos la cuna de privilegio del trabajo no registrado.

Un reporte de Naciones Unidas (2003), señala que la “informalización del trabajo” es un fenómeno global con un creciente número de nuevos trabajos creados en la economía informal: “La formalidad o la informalidad de los mercados de trabajo en América Latina tienden a describirse operacionalmente por tres grandes criterios: el número de microempresas (organizaciones laborales de no más de 5 trabajadores) en la economía, la población con ingresos precarios y la población económicamente activa sin prestaciones mínimas, en particular sin seguridad social (Reporte Mundial de la Juventud de Naciones Unidas, 2003, p. 60).

Resulta particularmente importante remarcar estos desarrollos teóricos, ya que a partir de estas conceptualizaciones propias de la perspectiva latinoamericana, se puede empezar a definir y elucidar con mejor claridad la problemática de los jóvenes en los procesos y conceptos más sobresalientes en torno a la falta de oportunidades en el mundo del empleo y el campo de la formación.

De Ibarrola (2004), desde un trabajo realizado en México sobre la cuestión social latinoamericana y la formación laboral de jóvenes, señala que el manejo conceptual

¹⁶ La industria manufacturera en América Latina, según Gallart (2008), incluye fenómenos productivos muy diferentes, desde una importante industria exportadora del acero y sus derivados, hasta maquila metalúrgica y textil, pasando por talleres informales de confección y calzado.

aceptado y utilizado actualmente por la mayoría de los investigadores sobre la región, hace referencia a la distinción y la articulación entre un sector “formal” y un sector “informal” de la economía y del mercado de trabajo. Si bien es una conceptualización sociológica básica, señala que la multiplicidad de cambios operados en lo social y económico en el contexto latinoamericano, sumados a los tratados y acuerdos bilaterales y multilaterales entre países no ha borrado tal distinción, sino que ha ido creando zonas “intermedias”, “grises”, que la hacen más compleja.

Según señala la autora, el sector “informal” se reconoce desde 1972, cuando se introdujo la noción en el informe de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Kenia. El aporte conceptual “consiste en llamar la atención acerca de que en países de menor desarrollo relativo, el problema de empleo se concentra no tanto en el desempleo sino en aquellos que, estando ocupados, reciben un ingreso insuficiente por desarrollar actividades de baja productividad pero que resultan funcionales para el resto de la economía” (Tokman, op.cit. De Ibarrola, 2004, p.12).

Una salvedad destacable, introducida por Lipietz (1994), es que hay países en los cuales hay “ocupaciones informales” consideradas como empleos, y hay países donde hay estrechas limitaciones a lo que puede ser considerado como tal. Dentro de los países en los que algunas actividades no pueden ser consideradas empleos, hay dos tipos: países donde se pueden ofrecer empleos a cada individuo (como Suecia) y países donde no es así. La cuestión del empleo - desempleo es una temática no solamente económica, sino también cultural y social. Son nociones muy relativas a las costumbres, a la aceptación del derecho al trabajo asalariado y están también ligadas a la definición de lo que es aceptado como trabajo.

Tenti Fanfani (2000), advierte que grandes contingentes de la población de América Latina nunca se integraron en el “corazón” del mercado de trabajo capitalista, señalando que los elevados índices de informalidad, precariedad, cuentapropismo y las poblaciones indígenas que viven en gran parte en “economías de autosubsistencia” son el testimonio del “carácter desigual” del desarrollo del capitalismo como modo de producción y como modo de vida. Estos grupos de la población que no se integran o se integran parcialmente al empleo moderno, en su gran mayoría, integra los rangos de la pobreza urbana y rural tradicional y permanecen relativamente al margen de las crisis que periódicamente amenazan la seguridad vital de los grupos más integrados al modo de vida capitalista urbano de América Latina. En la base de las transformaciones del mundo del empleo y del trabajo, de los sistemas productivos y las relaciones laborales, se configura la especificidad que asume el proceso de mundialización del capital asociado al “recetario neoliberal”: “Una combinación explosiva que nos aleja de la posibilidad de construir una sociedad donde la integración se

garantice a partir del reconocimiento y la realización efectiva de derechos inalienables” (Frigoto y Gentili, 2000, p.9).

Me interesa, en este sentido, recuperar un dato de la OIT (2007), ligado específicamente a los jóvenes de la región: De los 106 millones de jóvenes que residen en América Latina y el Caribe, 48 millones se encontraban trabajando en 2005 (el 45%), aunque 31 millones lo hacían en empleos precarios (29%). Por su parte, el grupo de los desocupados alcanzaba los 10 millones, completando así el 55% de la población juvenil que se considera económicamente activa. De los restantes 48 millones, dos de cada tres se encontraban estudiando, dejando un preocupante grupo de 16 millones de jóvenes que no estudian ni buscan trabajo, que representan el 15% del total.

En síntesis, si se tienen en cuenta los jóvenes con trabajos precarios, los desocupados y el grupo que no estudia ni busca trabajo, OIT concluye que el 54% de los jóvenes de la región enfrentan algún problema para su inserción laboral y social, esto es, 57 millones de jóvenes.

En Argentina, según Lo Vuolo (1998), a partir de mediados de los 70 se desarrolló una estrategia de “apertura de mercados” que estimuló la importación, imposibilitando la competencia de las empresas locales y favoreciendo al capital oligopólico. De esta manera se comienza a establecer un “modelo de valorización financiera” que fomentó la desindustrialización, generando un crecimiento del desempleo, de la precarización laboral, y una concentración de la riqueza a través del endeudamiento externo y la fuga de capitales, entre otros factores; siendo en la década del 90 cuando se consolida y profundiza este proceso de reforma que incidió en el desprestigio y la “retracción” del Estado de Bienestar, produciéndose una “crisis de integración sistémica” que derivó en una “crisis de integración social”. El Estado que emergió en este contexto, abandonó muchas de las estructuras y modos de regulación del Estado de Bienestar y reconfiguró la problemática social dando lugar a un modelo que se caracterizó por ser “asistencialista”, “compensatorio”, “focalizado” (LoVuolo, 1998; Grassi, 2002; Levy, 2008; Riquelme, 2010). Se instaló una lógica de atención de los “excluidos” a través de medidas “compensatorias”, tanto en la educación formal como respecto al empleo instalando en la categoría de “asistido” a amplios sectores de la población (Fawcett op cit. Jacinto, 2010).

A partir de 2003, se experimentó un periodo de expansión de la economía, con una importante creación de empleo y un aumento del poder adquisitivo del salario. Sin embargo, a pesar de que los índices de crecimiento económico mejoraron notablemente, subsisten las principales características del mercado de trabajo: la precarización, la segmentación y el empleo no registrado: “La precarización incluso llega al mercado formal, debido al abuso de ciertos mecanismos contractuales (sub-contratación o pago por servicios que encubre relación de dependencia), y al incumplimiento de las leyes laborales. A ello se suma la

utilización incorrecta de ciertos dispositivos legales que intentan facilitar la transición entre educación y trabajo de los jóvenes, del tipo pasantías, configurando una inserción generalmente precaria” (Jacinto, 2007, p.3).

Según Gallart (2008), esto mantiene vigente los conflictos que se presentan desde el punto de vista de la formación para el trabajo, la dificultad de responder a una población tan segmentada, con el agravante de enfrentar a una población ocupada en la que hay cantidades importantes de desplazados de sus ocupaciones anteriores y nuevos trabajadores, fundamentalmente jóvenes y mujeres.

2.2 La problemática de los jóvenes en la contemporaneidad

2.2.1 La juventud como categoría social y objeto de análisis

Desde un punto de vista histórico, la Sociología comenzó a pensar en la juventud como categoría social a partir del período de la segunda posguerra. Comenzando a considerar a la juventud en tanto grupo social, como producto del desarrollo sociocultural, histórico, propio del devenir de las sociedades occidentales modernas. Los individuos considerados “jóvenes” no eran importantes cuantitativamente hasta entonces, ya que era un espacio social disponible sólo para “ciertos grupos de elite” (Miranda, 2006).

Según Oddone (2006), el Estado de Bienestar, a través de sus derechos sociales universales y sus regulaciones formales, formuladas especialmente en términos de edad cronológica, condujo a una “estandarización” de los acontecimientos de la vida y a una institucionalización del trayecto de las edades. Una de sus mayores contribuciones fue distribuir las funciones y las actividades sociales entre esas tres esferas principales de la vida que son: la Escuela, la Familia y el Trabajo¹⁷ (*la tríada del Bienestar* según Esping Andersen, 2000), y, en consecuencia, asegurarse de que estuvieran perfectamente delimitadas. Se demostró que el advenimiento de los sistemas de protección social había constituido un poderoso elemento de institucionalización de un ciclo de vida tripartita. De esta manera, las leyes sobre el trabajo infantil primero y sobre la edad de jubilación después, o aquellas sobre la escolaridad obligatoria para los jóvenes, desempeñaron un rol clave en la construcción de una organización tripartita, propia de la sociedad industrial, del curso de vida.

¹⁷La predominancia del tiempo de trabajo sobre los otros tiempos de la vida muestra la sincronización de los calendarios biográficos alrededor del calendario profesional. La entrada a la vida y a la edad adulta significaba simultáneamente, para el hombre, el acceso estable al mercado laboral y a la formación de una familia con el matrimonio, seguido de la llegada de los primeros hijos. El “modelo tripartito” del curso de vida sólo fue un estándar para los hombres, considerados como jefes de familia y proveedores. (Oddone, 2006)

En ese sentido, según Reguillo (2000), la juventud tal la conocemos hoy es una “invención” de la posguerra, en el relación con el surgimiento de un nuevo orden internacional, donde cobraba forma un discurso jurídico, un discurso escolar y una nueva industria que reivindicaban la existencia de los niños y los jóvenes como sujetos de derecho y, especialmente, en cuanto a los jóvenes, como sujetos de consumo. En esta emergencia de la juventud como sujeto social un papel fundamental fue el paso de la ciudadanía civil a la ciudadanía política, que complementó los derechos individuales, la libertad, la justicia y la propiedad, con los derechos a participar en el espacio público.

Fue fundamentalmente en el campo la Sociología de la Juventud, desde donde se preponderó a la juventud como una etapa de “moratoria social”, de preparación hacia la vida adulta. El “modelo tripartito” como modalidad de regulación del tiempo vital, dio forma a la definición de la juventud en tanto “período formativo” y de “preparación” para la adultez. Este es un enfoque que fue hegemónico durante la segunda mitad del siglo XX. (Miranda, 2006; Abramo, 1994). La importancia de la escolarización en tanto sostén del período de formación, implicó que se produjera una identificación entre la condición de joven y de estudiante (Dayrell, 2002). Se puede observar una tendencia dominante de la Sociología de la Educación, de centralizar los análisis en la institución escolar, con énfasis en el estudio de los jóvenes a partir de su condición de alumnos, sin tomar en cuenta otras dimensiones y prácticas sociales en las que está inmerso el sujeto, aspectos cruciales para marcar los límites de la acción socializadora de la institución escolar.

Por un lado, en los años 70 la juventud fue vista como un “problema” en la medida que podía ser definida como protagonista de una crisis de valores y de un conflicto de generaciones. Los problemas de empleo y entrada a la vida activa tomarán progresivamente la delantera en los estudios sobre la juventud casi transformándose en una categoría económica (Pontes Sposito, 2005; Pais, 1990; Abramo, 1997).

Por otro lado, la proclamación del Año Internacional de la Juventud en 1985, fue clave en el comienzo de la construcción del campo de estudios de juventud en América Latina, siendo numerosos los autores y variadas las formas en que se ha abordado la noción de juventud en las últimas décadas, evidenciándose una proliferación de estudios y programas específicos de diversas tradiciones teóricas, metodológicas, epistemológicas. Esto se produjo en el contexto de recuperación democrática en nuestro país, que permitió y fomentó la participación de grupos políticos con representación juvenil, así como de equipos de profesionales con los problemas que proponía la agenda internacional. La conceptualización de los jóvenes como grupo social diferenciado, se reflejará en las políticas del Estado, tanto en la creación de áreas específicas de juventud en los distintos niveles de gobierno como en el desarrollo de programas exclusivamente orientados a jóvenes (Balardini, 2001).

Según Chaves (2009), los estudios sobre juventudes en Argentina, se sistematizaron con continuidad y periodicidad a partir de la vuelta del gobierno democrático en los inicios de la década del 80, y tomaron estado público en las primeras publicaciones de Cecilia Braslavsky y Silvia Llomovate, durante la segunda mitad de la década.

La mayoría de los problemas juveniles son definidos por grupos u organizaciones compuestos mayoritariamente por adultos. Estas formulaciones suelen ser de dos tipos: o bien la juventud constituye problema, o bien la juventud tiene un problema (Martin Criado, 2005).

Los jóvenes han sido -en general- estudiados y analizados desde una mirada dual (Chaves, 2005). Por un lado, desde la mocedad, la inexperiencia, la frescura y el vigor de un modelo de joven basado en la “moratoria social” con responsabilidad hacia su escolaridad y el tiempo libre y el ocio en los fines de semana, un modelo hegemónico de representación de la experiencia juvenil construido sobre las prácticas de los sectores altos y medios altos. Y, por otro lado, los delincuentes, los pibes chorros, los jóvenes peligrosos, los chicos de las barriadas populares empobrecidas, estigmatizados a partir de su condición de pobreza.

En la investigación social, por un lado la victimización del joven y del otro lado su exaltación como agente de cambio, también han polarizado en términos generales el discurso social que sobre ellos se elabora y circula (Reguillo, 2000).

La tendencia de encarar a la juventud tanto “en su negatividad” Dayrell (2003), como “desde la sospecha” (Roman, 2003), ha estado ligada a la participación de determinados grupos de jóvenes en el trabajo informal “ilegal”, la criminalidad, los movimientos “insurgentes” y de resistencia de América Latina, como consecuencia de su marginación y exclusión del mercado laboral y de la educación.

La década del noventa fue un contexto de emergencia de nuevas y numerosas problemáticas sociales ligadas a los jóvenes, allí se comienza a cuestionar la definición de “moratoria” por estar ligada y reservada a la condición de juventud para sectores sociales relativamente acomodados (sectores medios y medios altos), que pueden dedicar un período de tiempo al estudio postergando exigencias y responsabilidades vinculadas con un ingreso pleno a la madurez social como formar un hogar, trabajar, tener hijos (Margulis y Urresti; 1996, 1998).

El reconocimiento de la problemática juvenil, de la cuestión social caracterizada en términos de debilitamiento de los lazos de integración social, se instaló con más fuerza en la agenda de las políticas sociales. El doble atributo de “ser joven y ser pobre”, se conformó como un tema privilegiado de los discursos profesionales y gubernamentales en materia de política educativa, social y laboral (Salvia y otros, 2006).

Según Reguillo (2000), mientras se configuraba el “nuevo” poder económico y político del neoliberalismo, los jóvenes de América Latina comenzaron a ser pensados como los “responsables” de la violencia en las ciudades. El consumo y las drogas, aparentemente eran los únicos factores “aglutinantes” de las culturas juveniles, y fue desde allí donde los jóvenes se volvieron “visibles” como “problema social” irrumpiendo de forma contundente en la escena pública. Se extendía un imaginario en el que los jóvenes eran construidos como “delincuentes” y “violentos”: “Los chavos banda, los cholos y los punks en México; las maras en Guatemala y El Salvador, los grupos de sicarios, bandas y parches en Colombia, los landros de los barrios en Venezuela, los favelados en Brasil, empezaron a ocupar espacios en la nota roja o policíaca en los medios de comunicación y a despertar el interés de las ciencias sociales.

“Rebeldes”, “estudiantes revoltosos”, “subversivos”, “delincuentes” y “violentos”, son algunos de los nombres con que la sociedad ha balizado a los jóvenes a partir de la última mitad del siglo. Clasificaciones que se expandieron rápidamente y visibilizaron a cierto tipo de jóvenes en el espacio público, cuando sus conductas, manifestaciones y expresiones entraron en conflicto con el orden establecido y desbordaron el modelo de juventud que la modernidad occidental, en su “versión” latinoamericana, les tenía reservado (Reguillo, 2000, p.5).

En este sentido, en la Argentina, actualmente predomina una visión acotada sobre la cuestión, que asocia a los jóvenes fundamentalmente con dos fenómenos. En primer lugar, predomina la visión de los “jóvenes ni-ni” (que no estudian ni trabajan), que los representa como personas sentadas en una esquina en zonas vulnerables de las grandes ciudades, que toman alcohol y/o se drogan. En segundo lugar, y ligada con la primera, se suele asociar a la juventud (en particular a la que proviene de los sectores vulnerables) con la tríada delito, inseguridad y narcotráfico (Repeto y Langou, 2014).

Según Chaves (2005), estas visiones y discursos hegemónicos sobre los jóvenes responden a modelos jurídicos y represivos del poder. Y todas sus versiones, desde la representación negativa o peyorativa del joven (juventud problema, juventud gris, joven desviado, tribu juvenil, ser rebelde, delincuente), como de su supuesto extremo opuesto, la representación “romántica” de la juventud, son miradas profundamente estigmatizadoras; y en muchos casos las versiones más enfáticas de representación negativa, han conducido a la “criminalización” de los jóvenes en el espacio público.

Estas visiones al impregnarse en la opinión pública -según Repeto y Langou (2014)- traen aparejadas graves consecuencias que afectan cualquier propuesta superadora que priorice la temática en una agenda capaz de traducirse en políticas públicas. En primer lugar, se trata a la juventud como un conjunto uniforme, con identidad homogénea, cuando no lo es. En

segundo lugar, constituye una “mirada errónea” y “descalificadora” que no toma en cuenta que los jóvenes son especialmente vulnerables a la exclusión en el mercado laboral y en el sistema educativo, y no se contempla en la categoría “ni-ni” a los/las jóvenes dedicados a las tareas del hogar y al cuidado de sus integrantes dando así un uso productivo a su tiempo, como tampoco contempla a las intermitencias y rotaciones en el mercado informal de la economía, entre otras cuestiones.

Se amplifica así, según Martín Criado (2005), la visibilidad de todo lo que pueda definirse como problema juvenil, así como una serie de políticas de juventud que progresivamente extienden la visión de la juventud como grupo unificado.

2.2.2 La Juventud como categoría homogénea y la edad como referente

Tal como expresamos en el apartado anterior, un problema que frecuentemente se ha encontrado en el estudio de los jóvenes, es que muchas investigaciones a pesar de las contribuciones de su producción, han recortado las realidades de los jóvenes dificultando su comprensión como sujetos en su totalidad. Los jóvenes no constituyen una categoría homogénea (Pacheco de Zan, 2010).

Existen aportes pioneros, que cuestionaron la supuesta homogeneidad de la noción “la juventud” como, por ejemplo, la entrevista realizada a Bourdieu (1978), en la que propuso nombrar a las juventudes distinguiendo en ese momento los jóvenes que trabajaban, de los jóvenes que estudiaban. Señalaba las diferencias entre aquellos que teniendo la misma edad mostraban trayectos diferentes: unos continuaban los estudios y demoraban el ingreso al mercado laboral, en tanto que otros, los abandonaban por estar obligados a trabajar. Forachi (1965) también realiza esta distinción sobre los estudiantes que solo estudian, y diferencia a su vez, los que trabajan y además estudian; advirtiendo que se establecen relaciones singulares entre éstos jóvenes y sus familias, jóvenes que se encuentran obligados a sustentarlas con su remuneración. Creando un tipo de relación particular y no necesariamente revistiendo un sentido de emancipación y no alterando significativamente los lazos de dependencia con sus familias.

Otra crítica hacia esta expresión homogeneizante, la plasma Reguillo (2000) al afirmar que los esquemas de representación de la juventud configuran “campos de acción diferenciados y desiguales”, estableciendo algunos señalamientos sobre los estudios sobre culturas juveniles que no han logrado problematizar suficientemente la multiplicidad diacrónica y sincrónica en los “modos” de ser joven. Según la autora, estas diferencias han sido abordadas y reducidas al tipo de “inserción socioeconómica” de los jóvenes en la sociedad (populares, sectores

medios o altos), descuidando las especificidades de la subjetividad y los marcos objetivos desiguales de la acción.

Los jóvenes de la actual generación se forman, se construyen como actores sociales de manera muy diferente que las generaciones anteriores, registrándose un cambio de tiempos y espacios de socialización. Esto señala la necesidad de analizar las múltiples variables que inciden sobre un determinado fenómeno social.

Lejos de ser una categoría rígida, Melucci (1992) propone entender a la juventud, en una secuencia temporal en el curso de la vida, donde la maduración biológica hace emerger determinadas potencialidades en los jóvenes. Esta secuencia temporal no implica necesariamente una evolución lineal, sino que representa un momento de cambios físicos, biológicos, de los afectos, de las referencias sociales y relacionales; un momento en el cual se viven de forma más intensa un conjunto de transformaciones que van a estar presentes, de algún modo, a lo largo de la vida.

La “edad” adquiere a través de estos procesos una densidad que no se agota en el referente biológico, y que asume valores y significados distintos no solo entre diferentes sociedades, sino en el interior de una misma sociedad al establecer diferencias principalmente en función de los lugares sociales que los jóvenes ocupan en ella. La edad, aunque es un referente importante, no es una categoría cerrada y transparente (Reguillo, 2000).

La juventud, como un estadio de la vida bien definido, forma parte de nuestras categorías de sentido común, sin embargo, no es algo tan evidente. En términos sociológicos: una cosa es la edad biológica y otra la edad social (Martin Criado, 2005).

Bourdieu ha señalado que las relaciones entre la edad biológica y la edad social son muy complejas: “Hablar de los jóvenes como de una unidad social, de un grupo constituido que posee intereses comunes, y referir estos intereses a una edad definida biológicamente, constituye una manipulación evidente” (Bourdieu, Op. cit Reguillo, 2000, p.17). En este sentido Dayrell (2003) sostiene que el hombre es un ser social, con un origen particular de la familia, que ocupa un lugar especial en la sociedad y se incrusta en las relaciones sociales. El sujeto es un singular, que tiene una historia que interpreta el mundo y le da sentido, y da sentido a la posición que ocupa, sus relaciones con los demás, su propia historia y su singularidad.

Otra salvedad destacable, es en relación con la utilización de los conceptos de adolescencia y juventud, que en muchas ocasiones tienden a usarse como sinónimos, homologados entre sí. En este sentido, la juventud es una categoría más amplia que la de “adolescencia”, estando esta última noción más ligada a la Psicología General y en particular a la Psicología Evolutiva. La juventud como categoría social de análisis, incluiría otros campos disciplinares que han

tendido a históricamente a explicarla, tales como la Sociología, la Antropología, las Ciencias de la Educación, los Estudios Culturales y Artísticos, la Comunicación, etc.

Los autores de referencia coinciden en afirmar que la categoría de juventud/es no es unívoca ni unívoca, se trata de un periodo con características propias, una noción no fácil de definir, donde cada sociedad la explica de acuerdo a sus pautas sociales y culturales, en cada tiempo histórico, en cada contexto geográfico, en un proceso de cambio permanente (Pacheco de Zan, 2010). Inclusive las definiciones se diferencian en una misma sociedad, a lo largo del tiempo y a través de sus divisiones internas.

Para finalizar, entendemos a la/s juventud/es a partir de un proceso amplio de constitución del sujeto, y no reducida a un pasaje de la vida o una etapa a superar. Como categoría no es homogénea, neutra, ni esencial, “es productiva”, “hace cosas”, “crea mundos” (Reguillo, 2000). Los jóvenes construyen determinados modos de ser que presentan especificidades, influenciados por el medio social concreto, por la realidad cotidiana y esto significa que no hay un solo modo de ser joven (Dayrell, 2003), sino múltiples maneras de vivir la juventud (Bendit, 2005).

2.2.3 Enfoque de la juventud como tramo biográfico de transiciones

Según Reguillo (2000), el punto de partida sobre los análisis de la categoría “jóvenes”, es el supuesto de la “enorme diversidad” que cabe en ella. Los jóvenes, pese a las diferencias de clase, de género, de emblemas, etc. comparten características que pueden considerarse influyentes en su condición juvenil. La multiplicidad de modos de ser joven y de habitar la juventud tiene -según la autora- ejes en común: son todos jóvenes hijos de la modernidad, de la crisis y del desencanto.

Es decir, el contexto en tanto “referente-mundo” en el cual habitan, se trata de un orden social marcado por las migraciones, la globalización, la metamorfosis del mundo del trabajo, las súper tecnologías de la comunicación, el discurso neoliberal montado sobre el achicamiento del Estado y sobre la exaltación del individualismo, el empobrecimiento creciente de grandes sectores de la población, entre otros. A partir de algunas de las mencionadas transformaciones, recientes estudios han destacado la emergencia de una nueva condición juvenil. Esta nueva condición juvenil emergió sobre la crisis de las instituciones tradicionales de transmisión de la cultura legítima: la educación y el empleo, quedando los grupos familiares como principal sostén estructural y subjetivo del tránsito hacia la vida adulta (Binstock y Cerrutti 2005).

Lo que se considera como la nueva condición juvenil, fue contemporánea a la expansión de la pobreza y de la desigualdad social en la Argentina desde donde el retraso en la inserción laboral se ha convertido en un aspecto que se valora negativamente entre los jóvenes de sectores de menores ingresos y positivamente entre los jóvenes de sectores medios y altos en dirección a su mayor formación educativa y a la adquisición de mayor capital social y cultural (Miranda, 2006).

Los jóvenes comparten su condición frente a la “desinstitucionalización” de las tradicionales agencias marco del paso a la vida adulta, pero parten de situaciones sociales cada vez más diferenciadas en términos de recursos y accesos, según su grupo social de pertenencia. Por lo cual se ha señalado la necesidad de diferenciar claramente la “condición juvenil”, de la efectiva situación social de los jóvenes. Mientras que por condición se entiende el marco estructural en donde los jóvenes realizan su tránsito hacia la vida adulta, la situación refiere a la efectiva disponibilidad de oportunidades y recursos de jóvenes que pertenecen a distintos grupos sociales (Abad, 2002).

Las trayectorias biográficas son para cada individuo cada vez más complejas y se diferencian cada vez más de un individuo a otro. En consecuencia, son cada vez más difíciles de descifrar y de prever. Los autores sostienen que se puede observar cómo subsisten trayectorias que adoptan el modelo tradicional, al mismo tiempo que surgen nuevos modelos biográficos.

Los procesos de transición de los jóvenes, asumen formas distintas a las que tenían años antes (Casal, 2006; Bendit, 2005; Dávila, 2003). Un aporte en este sentido, es la noción de “reversibilidad” de las transiciones (Krauskopf 2003, Dávila, 2006). Desde esta idea se sostiene que en la nueva definición de la condición juvenil, tiempo y espacio juegan roles diversos, modificando el sentido tradicional de la temporalidad en las trayectorias de vida. Se rompe la linealidad y normatividad con que se han supuesto las etapas y tareas del desarrollo. Este tránsito de los jóvenes está más vinculado a una fase imprevisible, vulnerable, de incertidumbre mayor que en las trayectorias tradicionales que pueden denominarse tipos de trayectorias reversibles, laberínticas o yo-yo (Dávila, 2003, 2006; Bendit, 2005).

Según Casal (2004, 2006), existe una falta de transparencia en la transición escuela- trabajo y el proceso de posicionamiento social, sobretudo en momentos de alta movilidad y rotación laboral. Bendit (2010) sostiene que la complejidad de las transiciones ha sido el producto de los siguientes cuatro factores: la erosión del mercado laboral para jóvenes; la ampliación del período educativo y formativo; el crecimiento de una fuerte cultura del consumo y las transformaciones paralelas de subculturas y, la multiplicidad de formas de vida en común, de vivir en pareja.

En este marco, el autor expresa que las oposiciones estudiante/no estudiante, activo/inactivo, soltero/casado, están rebasadas por una multiplicidad de status intermedios y reversibles más o menos transitorios o precarios. Las mismas secuencias de esos umbrales de paso no son lineales o uniformes; el abandono de la familia de origen no siempre coincide con el final de la escolaridad o con el matrimonio; la obtención de experiencia profesional puede tener lugar en la fase de estudiante; la cohabitación puede ser anterior a la obtención de empleo estable.

En definitiva, los “procesos de transición” son heterogéneos y están marcados por discontinuidades y rupturas. Asistimos a una redistribución de los estados de actividad e inactividad a lo largo de la existencia y a su combinación compleja en un número creciente de estados que se alternan a lo largo de ella, donde las identidades de los jóvenes se han fortalecido y no se consideran “meros seres en transición” (Oddone, 2006).

2.3 Educación y trabajo en la formación de jóvenes: significados y definiciones de una relación compleja

En este apartado, partimos del reconocimiento sobre la educación básica y la formación para el trabajo como derechos fundamentales para la realización y desarrollo de los individuos, siendo éstas dimensiones vitales que sólo pueden ser definidas a través del análisis de situaciones socio-históricas concretas, por tal motivo, tomamos como puntos de referencia perspectivas teóricas e investigaciones latinoamericanas, destacando aquéllas que refieren a la problemática en nuestro país. Se presentan las definiciones sobre los ejes más específicos de nuestro objeto de investigación: la relación entre educación y trabajo, la educación básica y la formación para el trabajo, como conceptualizaciones que responden a campos discursivos complejos y dinámicos.

2.3.1 La relación educación-trabajo

Según De Ibarrola (2002, 2004), la educación y el trabajo, son dos dimensiones importantes de la vida social que responden a lógicas y objetivos muy diferentes, que encuentran puntos de encuentro en una trama de relaciones interactivas, cambiantes y en ocasiones congruentes, contradictorias y perversas; dependiendo sus efectos de la naturaleza y características de las instituciones involucradas, de las interacciones entre sí y sus relaciones con otros factores del desarrollo económico, social y político.

Riquelme (2006), sostiene que debe reconocerse que la relación educación y trabajo es “una articulación interactiva, compleja, multidimensional, radicada y determinada por un espacio

y un tiempo, es decir, histórica. Además, para interpretarla se hace necesario recuperar enfoques desde la sociología del trabajo, la economía laboral, la economía industrial, las relaciones del trabajo, la sociología de la educación y la historia del trabajo. La vinculación educación y trabajo es dinámica y adquiere rasgos de conflicto en tanto involucra diferentes actores, instituciones y subsistemas sociales. Es imposible que concuerden todos sus objetivos pues responden a esferas de la realidad diferentes. Sin embargo, no por ello no pueden diferenciarse, potenciarse, enriquecerse” (Riquelme, 2006, p.2).

El impacto de las políticas económicas en el mercado laboral, las innovaciones tecnológicas y las nuevas formas de producción van determinando cambios en el modo de acceso al trabajo y en las formas del mismo que resultan difíciles de procesar en simultaneidad por el sistema educativo, esto requiere contemplar que en un “carril diferente” al de la producción y el trabajo, y a otra velocidad, transcurren los cambios en el sistema educativo (Filmus, 2010).

Las diferencias entre “la racionalidad educativa” y la “racionalidad productiva”, son lógicas que plantean una dificultosa vinculación entre los currículos de la educación y los requerimientos del sistema productivo. La racionalidad o la “lógica educativa” son muy diferentes a la “productiva”. Entre otros aspectos, porque el impacto de los cambios de políticas y estrategias educativas debe ser procesado por una “burocracia muy densa” y porque los tiempos para que impacten estos cambios en el mundo laboral son mucho más extensos (Gallart, 2002).

La relación entre educación y trabajo se da a partir de una “construcción colectiva”, “tripartita” y en “múltiples dimensiones”, teniendo en cuenta las demandas de los diferentes sectores de la producción, las políticas de crecimiento del país y las necesidades de los trabajadores y trabajadoras (Gándara, 2010).

Jacinto (2007), señala una cuestión central en la relación entre educación y trabajo que es la importancia de generar un “círculo virtuoso” entre el desarrollo productivo del país, la promoción de un mercado de trabajo integrador y la educación en todos sus niveles. Esto tiene un impacto individual, como sobre las trayectorias de los jóvenes (como colectivo), y – en definitiva- en el bienestar del conjunto de la población.

En definitiva, la educación y el trabajo constituyen relaciones complejas, contradictorias, paradójicas. Son universos con racionalidades o lógicas muy distintas, por lo tanto producir una mejor interrelación entre ellos es una labor difícil. La enorme mayoría de la población transita tanto por el sistema educativo como por el mundo del trabajo, sin embargo, hay una gran desarticulación entre ambos. Si bien, cada una de estas esferas -formación y producción- goza de “autonomía relativa”, las relaciones entre ambas han sido

históricamente estrechas, aunque también controvertidas y polémicas (Gallart, 2005, 2006; De Ibarrola, 2004; Riquelme, 2006; Levy, 2012).

2.3.2 Definiciones y discursos acerca de la educación básica

El concepto de “educación básica” fue acuñado y utilizado fundamentalmente por los organismos internacionales de educación y de desarrollo (BM, UNESCO, UNICEF, OREAL, CREFAL). Históricamente se fue definiendo de acuerdo a los cambios que se fueron dando en los estados nacionales y en las orientaciones que se propusieron desde las distintas reuniones mundiales y regionales que propiciaron tales organismos. Incluso las propias agencias internacionales han interpretado y manejado el término educación básica de maneras muy distintas.

La educación básica fue asimilada durante muchos años al de “educación primaria”, “educación general”, “educación elemental”, sin embargo, en los últimos años y en la diversidad de debates producidos en el plano internacional -en las últimas dos décadas- se fue acercando y asemejando a la noción de “escolaridad obligatoria” en estricta relación con la extensión de la obligatoriedad educativa de las últimas reformas educativas nacionales.

Sus definiciones giran en torno a dos cuestiones: a los tramos o niveles escolares que se consideran obligatorios, y a los contenidos y aprendizajes que se entienden fundamentales y necesarios para determinado contexto socio histórico.

En los inicios de la década del 80, junto con el Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe (UNESCO, 1981), aparece bajo el nombre de “educación general mínima” para asegurar la educación a niños y niñas en edad escolar. Se propuso tres grandes metas para el año 2000: asegurar la escolarización antes de 1999 a todos los niños en edad escolar y ofrecerles una educación general mínima de 8 a 10 años; eliminar el analfabetismo antes del fin de siglo y desarrollar y ampliar los servicios educativos para los adultos; mejorar la calidad y la eficiencia de los sistemas educativos a través de la realización de las reformas necesarias.

En la primera mitad de la década de los 90, existieron diversas conferencias y cumbres internacionales sobre educación, que pusieron el concepto de educación básica en el centro del debate. La más importante en el contexto político de cambio regional fue la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos realizada en 1990, en Jomtien, Tailandia. En esta reunión, la educación aparece como la institución social destinada a satisfacer las “Necesidades Básicas de Aprendizaje” (NBA) de todas las personas, hombres y mujeres, de todas las edades, se propone una “visión ampliada” desde donde se postula la necesidad de ampliar los medios y el alcance de la educación básica. El concepto de NBA se expresa como un “cimiento para un aprendizaje permanente” y para el desarrollo humano. Se sostiene a su

vez, que “la educación básica es más que un fin en sí misma. Es la base para un aprendizaje y un desarrollo humano permanente sobre el cual los países pueden construir sistemáticamente nuevos niveles y nuevos tipos de educación y capacitación” (Art. 1, Declaración Mundial de Educación Para Todos, 1990).

En consonancia con la extensión de la obligatoriedad escolar, a mitad de los 90, BM sostenía: “La educación básica provee el conocimiento, las habilidades y actitudes esenciales para funcionar de manera efectiva en la sociedad y es, por tanto, una prioridad en todas partes (...) Típicamente, este nivel básico incluye alrededor de 8 años de escolaridad” (Banco Mundial, 1996, p.63). UNICEF, puso énfasis en el concepto de educación básica como educación primaria e inicial, a la vez que ha venido extendiendo su alcance para cubrir de los 0 a los 8 años. UNESCO, por su parte, usa el término educación básica definiéndolo en los mismos términos de la Educación para Todos de Jomtien.

En ese marco internacional, nuestro país llevó a cabo la extensión de la escolaridad obligatoria y la modificación de la estructura del sistema educativo (ente otras cuestiones) a partir de la Ley Federal de Educación 24.195 (1993), que denominó *Educación General Básica* (EGB) al tramo pedagógico integral obligatorio de 9 años, contados a partir de los 6 años de edad.

Freitas (2008), realiza un recorrido en torno al concepto de educación básica, relacionando discursos y propuestas emergidas del régimen internacional y que repercuten en la política educacional regional y nacional. La autora expresa que se trata de un “concepto abierto y complejo”, en permanente construcción y reconstrucción, remitido a momentos históricos y realidades singulares. Asimismo señala que las diferentes definiciones y debates sobre la educación de la UNESCO, UNICEF, Banco Mundial, no sólo repercutieron en Argentina, también confluyeron en Brasil a través de la Ley de Directrices y Bases de la Educación (1996).

Otra cuestión que cabe destacar, es que la noción de educación básica forma parte del campo legitimado como educación de adultos o –desde años más recientes- educación de jóvenes y adultos. A partir del aporte latinoamericano a la Conferencia Internacional de Educación de Adultos en Hamburgo (CONFINTEA V), se otorga el reconocimiento de que los jóvenes constituyen uno de los principales sujetos de la educación de adultos y que hay que dar respuesta a sus demandas educativas (CREFAL, UNESCO, CEAAL, 1998). Allí queda denominada como “Educación de Jóvenes y Adultos”, un nombre más claro para designar un tipo de educación donde los jóvenes son cada vez más la mayoría de la matrícula y un lugar desde donde se pueden generar nuevas oportunidades sociales para el conjunto de las generaciones excluidas del sistema educativo regular.

Incluir a los jóvenes como parte del campo de la educación de adultos, redefinió los alcances de la educación básica en cuanto a acciones, temas y contenidos educativos. Se reconoció allí, la necesidad de una oferta educativa vinculada con las necesidades de las personas jóvenes y adultas de manera permanente, a lo largo de toda la vida.

Los resultados de las reuniones de seguimiento de la V Conferencia de Hamburgo, permitieron ubicar notas significativas de la modalidad en la región: la diversidad de campos y experiencias, la importancia creciente de los jóvenes en la modalidad, la importancia de las acciones educativas de adultos como superación de la marginalidad y el carácter político de la educación. Los siete temas de la EDJA elegidos como prioritarios para la Región fueron: alfabetización, educación-trabajo, educación y ciudadanía, educación de campesinos e indígenas, educación y jóvenes, educación y género, educación y desarrollo local, así se señala en el documento conjunto entre gobiernos y sociedad civil (Rodríguez, 2009).

Un estudio mexicano sobre jóvenes de baja escolaridad en situación de pobreza (Hernández Flores, 2007), se refiere puntualmente a los jóvenes del campo de la educación de adultos, en tanto población mayor de quince años que no ha iniciado o no ha concluido la educación básica obligatoria, lo que -según la investigadora- en México se ha llamado por muchos años de manera equivocada “rezago educativo”. Una realidad y un concepto desde el que las políticas han ubicado a las personas sin escolaridad, como consecuencia del carácter excluyente de la operación de los sistemas educativos.

Según Torres (2000), a lo largo de estos años no se ha logrado un uso consensual del término educación básica, ni se han desarrollado categorías e indicadores que permitan hacer de él un concepto operativo, susceptible de ser medido y evaluado.

A partir de las reformas económicas, los cambios en las legislaciones y en las orientaciones discursivas de los últimos años, aparecen nuevas ideas acerca de lo que se considera educación y formación básica. Se sostiene desde los más diversos ámbitos, que para hacer frente a las transformaciones del mercado de trabajo y a las nuevas demandas laborales, no basta con la formación escolar, si bien sirve de plataforma. Por otro lado, la extensión de la escolaridad obligatoria genera un campo amplio para determinar recortes y núcleos de profundización de contenidos y finalidades sobre lo que se considera educación básica.

En el marco de una nueva reforma educativa, con la sanción de Ley de Educación Nacional (2006), en Argentina, se volvió a la antigua estructura del sistema educativo diferenciando entre educación primaria y educación secundaria como niveles (la estructura anterior se planteaba en ciclos). La escolaridad obligatoria se extiende a 12 años, contando desde los 5 años de edad hasta la finalización de lo que se considera el nivel de la educación secundaria,

que tiene como finalidad habilitar a los/las adolescentes y jóvenes para el ejercicio pleno de la ciudadanía, para el trabajo y para la continuación de estudios.

Se incluyen dentro de los tramos educativos obligatorios, conocimientos amplios e integrales que se proponen preparar a los jóvenes para el complejo mundo del trabajo actual, entendiendo a la formación básica en el marco de la educación permanente, es decir, de una educación básica sólida que recupere formas de conocimientos que los sujetos ya poseen y les permita la continuidad en el sistema educativo proporcionando posibilidades efectivas de iniciar o continuar trayectos laborales.

Para autores como Tenti Fanfani (2010), “la educación básica obligatoria es la educación para todos. Como tal tiene una responsabilidad fundamental: formar individuos dotados de las actitudes y competencias que lo habiliten para constituirse en un ciudadano activo y participativo en el campo político democrático (...) la formación para la ciudadanía es una de sus responsabilidades básicas en el momento actual, quizás más estratégica aún que la de la formación para el trabajo. Es más, en las condiciones sociales actuales, el fortalecimiento de la democracia y la acción colectiva son una condición necesaria para el desarrollo de una sociedad más justa, es decir, capaz de distribuir mejor la riqueza que se produce” (Tenti Fanfani, 2010, p.45-46). Para Gallart (2001, 2008), los conocimientos adquiridos en la educación formal son la base sobre la cual se construye la empleabilidad de las personas, por lo tanto, la educación básica -en un sentido amplio- se constituye en un antecedente fundamental para las futuras trayectorias educativas y laborales de los jóvenes.

A partir de las consideraciones teóricas precedentes, se entiende en la presente investigación por “educación básica”, un derecho inalienable del ser humano que implica trayectos formativos como resultado del tránsito por el sistema educativo nacional. Un circuito formal organizado sobre conocimientos, saberes comunes y obligatorios, que -en el marco de una educación continua y permanente- abre posibilidades de inclusión en sistemas formativos más complejos, específicos y especializados, acorde a las necesidades y demandas de cada individuo.

2.3.3 La Formación para el trabajo: ámbitos, actores y finalidades

Es importante a los fines del estudio, poder establecer las diferencias más sustantivas entre el concepto de formación para el trabajo, capacitación laboral y formación profesional, ya

que “lo laboral”¹⁸ tiene múltiples acepciones y referencias, y en un sentido amplio se refiere a todas aquellas situaciones o elementos vinculados de una u otra forma con el trabajo.

En esta investigación, la “formación para el trabajo” se constituye en un concepto complejo y dinámico que refiere, por un lado, a todas las habilidades, conocimientos y saberes socialmente necesarios, válidos y relevantes, que facilitan a los sujetos elegir, acceder, y/o permanecer en un trabajo, que mejoran su desempeño en los ámbitos laborales y su desarrollo como ciudadano. Por otro lado, refiere a todas las instancias formativas formales y no formales que ofrecen esos conocimientos y esas herramientas indispensables para desempeñarse en el complejo mundo del trabajo, pasando por los más variados actores, contextos, modalidades y estrategias, en los sectores tanto públicos como privados.

En la discusión sobre su función y significado, me desligo de las interpretaciones de la Teoría del Capital Humano que vinculan estrictamente a la formación como capacitación o calificación de mano de obra, en relación con los requerimientos de la coyuntura del sistema productivo. Asumo una perspectiva desde donde la formación laboral se orienta (o se oriente) tanto a las demandas de los aparatos productivo locales como a las de la población trabajadora, demandas y necesidades diversas, heterogéneas, que no responden a un único perfil, sector de trabajo o tipo de empleo.

Se diferencia también de la noción de capacitación laboral, por entender que ésta se trata de la adquisición de habilidades, conocimientos para un puesto de trabajo específico ya existente y para desarrollarse en un futuro inmediato. Estas capacitaciones desarrolladas por ejemplo, por una empresa, proveen determinados conocimientos y comportamientos frente a una nueva tecnología o frente a una reestructuración industrial, pero en estricta vinculación con las demandas del mercado y la empresa (Herger, 2005).

La formación para el trabajo, constituye un campo complejo muy significativo, tanto por ser requerido como urgente y necesario por los jóvenes y adultos de los sectores más vulnerables, como por estar pendiente a nivel social una articulación más igualitaria entre educación y trabajo. En ese campo conviven programas de educación formal y no formal, destinados a niños, jóvenes o adultos, donde coexisten distintos enfoques: desde propuestas de formación centradas en el sujeto, hasta otras que proponen el aprendizaje en comunidad

¹⁸ Una connotación implícita en las definiciones genéricas de trabajo, aparece en los verbos *laborare* y *obrare*: “El énfasis en el padecimiento de la actividad o, alternativamente, en su resultado y en el carácter creativo de la misma recorre el sentido etimológico de ambas expresiones que se traslada a la mayoría de las lenguas modernas, no apenas a las de origen latino, y a la definición misma de trabajo en cualquier diccionario moderno de nuestro idioma”. (Rieznik, 2001, p.6).

y promueven la constitución de grupos organizados como parte del proceso mismo de la formación (Messina y Pieck, 2008).

Un principio básico de la formación para el mundo del trabajo, es que no se agota en la formación otorgada por el sistema escolar, se trata de una formación que va “más allá de la escuela” (Riquelme, 2010). El impacto del cambio tecnológico, las transformaciones del mundo laboral y las reformas en las políticas, son dimensiones que inciden sobre la orientación y el contenido de la formación de forma dinámica, histórica (De Ibarrola, 2004; Gallart, 2008). En este sentido, desde una investigación mexicana sobre la formación laboral de jóvenes, De Ibarrola (2002), distingue múltiples ámbitos desde dónde se ofrecen oportunidades de formación para el trabajo y destaca tres en particular: escolar (particularmente las instituciones de nivel medio y superior, de naturaleza pública y privada), no escolar (referidas a otros espacios sociales vinculados a las diversas organizaciones de la sociedad civil), y laboral (en el interior de los espacios de trabajo ya sean a través de las relaciones laborales informales o de capacitaciones formales programadas). Según la autora, las relaciones entre todos los ámbitos formativos apenas empiezan a ser objeto de estudio y hasta ahora se ha privilegiado el análisis de las relaciones entre la escolaridad y la capacitación intencional en el trabajo.

Gallart (2008) señala otra fuente de formación para el trabajo desarrollada en las últimas dos décadas, que se refiere a los planes y programas para trabajadores desocupados, con especial atención a los jóvenes, financiados por fondos nacionales específicos, dependientes del Ministerio de Trabajo de los diferentes países. Según la autora, fueron muy importantes cuantitativamente en la década de los 90 en toda América Latina, buscaron brindar cursos de capacitación cortos de base local, generalmente combinados con aportes monetarios, seguidos por pasantías en empresas.

Messina y Pieck (2008), señalan que de acuerdo con la “concepción de trabajo” que sustentan los programas, algunos de ellos se han diseñado entendidos como “capacitación lata en oficios” y otros que “reivindican la integralidad” de sus propuestas. Estos últimos combinan una formación especializada en una tarea o en una competencia con una reflexión más global acerca del campo del trabajo, del sentido del trabajo y de la lógica del trabajo en la sociedad actual. Inclusive se han construido enfoques interdisciplinarios, que combinan la formación para el trabajo con formación para la ciudadanía, educación básica y/o con un enfoque de educación comunitaria o de derechos de los niños o jóvenes.

Durante la década del 90, las sucesivas reformas educativas y laborales de corte neoliberal han “complejizado y fragmentado” los sistemas públicos de educación y formación para el trabajo. En un contexto de fuerte crecimiento del desempleo y la pobreza, los programas de formación para el trabajo ocuparon un “lugar central” como componentes de las políticas

activas de empleo y también de las políticas sociales. La “capacitación laboral” fue considerada uno de los medios más adecuados para incrementar las posibilidades de inserción en el mercado de trabajo de distintos grupos con dificultades laborales. (Herger, 2005). Actualmente en nuestro país, se desarrollan planes y programas públicos de formación laboral, en el marco de las políticas activas de empleo, que vinculan “formación para el mundo del trabajo”, “formación profesional” y “terminalidad educativa” en alusión a la finalización de la escolaridad básica obligatoria, entendida como educación primaria y secundaria completa.

La Formación Profesional (FP) es un concepto diferente al de formación laboral o formación para el mundo del trabajo, pero se vinculan estrechamente. La FP se refiere a las instituciones de capacitación laboral, constituidas por cursos de corta duración que preparan para ocupaciones específicas, una formación predominantemente práctica, estructurada en contenidos que pueden encadenarse, pero que no pertenecen al currículo de la educación formal. Es una oferta que “suele fluctuar entre cierta rigidez de los programas oficiales y una masa anárquica de cursos difíciles de evaluar” (Gallart 2006, p.3).

La FP se orienta por un “criterio de profesionalidad” basada en el sector socio productivo y está referenciada a las condiciones socioeconómicas de un país ya que se inscribe y tiene su razón de ser en el mundo del trabajo y la producción, y a partir de ello está fuertemente sesgada por las características del momento histórico por el que atraviese la relación capital/trabajo (Gándara, 2010).

Esta modalidad tiene gran importancia en América Latina, depende de grandes instituciones como el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (Senai) en Brasil y el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) en Colombia, y cubre una proporción importante de la población adulta. En la Argentina se desarrolló en la década del 70, y se crearon Centros de Formación Profesional (CFP) a lo largo y a lo ancho del país, dependientes en ese entonces del Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET) y actualmente de los gobiernos provinciales.

Según Gallart (2008), en nuestro país, el principal actor de la formación laboral o para el trabajo es el Estado, que es quién financia buena parte de las actividades de formación, tanto en la educación formal como no formal, por medio de los presupuestos educativos y del Ministerio de Trabajo. Gestiona en sus propias instituciones la educación técnica y la formación profesional y supervisa la formación impartida por instituciones privadas. Una de las formas de acción del Estado en la Argentina se organiza en convenio mediante los Centros de Formación Profesional, administrados por la sociedad civil, pero financiados por el Estado, allí se encuentran actores como son los sindicatos.

El segundo actor es el sector empresarial, ya que son las empresas los lugares del cambio tecnológico y del trabajo productivo. Otro grupo importante de actores son las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) que actúan en el campo social, que han adquirido importancia debido al incremento de la pobreza y al surgimiento de programas sociales que incluyen la capacitación como uno de sus componentes. Y el otro, y muy importante actor de la formación, está constituido por los usuarios de la misma que quieren y puede capacitarse, personas que se anotan en escuelas y cursos no formales, invirtiendo en muchos casos sus propios recursos.

Hay un reconocimiento importante de que cualquier intervención de formación laboral acotada tiene resultados limitados: “Por un lado, porque se dirigen a jóvenes sin educación media completa y que han tenido bajos logros educativos, ya que estos jóvenes suelen ser quienes participan de los peores segmentos del sistema educativo. Por otro lado, porque la caducidad de los conocimientos, la desaparición de ocupaciones y el surgimiento de otras nuevas, y los permanentes cambios en los contenidos de los empleos, plantean el desafío de la educación permanente de los trabajadores (...) debe tener en cuenta la medida en que coloca a los jóvenes en trayectorias educativas o formativas de sucesivas etapas de complejidad” (Jacinto, 1999, p.7).

La formación para el trabajo constituye uno de los objetivos prioritarios de las políticas públicas relacionadas con el empleo y la educación. El concepto “formación” se convirtió en un punto clave e ineludible en la agenda política, cuando se hace referencia ya sea a la desocupación o al concepto de desarrollo productivo: “En casi todos los programas de empleo o sociales no deja de expresarse la necesidad de incluir algún componente de formación y/o capacitación para los beneficiarios; incluso desde el ámbito educativo ha cobrado relevancia la necesidad de que los jóvenes y adultos que reciben planes sociales terminen la educación básica y media” (Bacarelli y Levy, 2006, p.4).

De esta manera, comprender las mediaciones y la puesta en juego de la estructura de oportunidades que habilitan las políticas, implica estudiar las instituciones concretas donde se despliegan las vidas de los jóvenes, desde las escuelas hasta los Servicios de Empleo, pasando por los centros de Formación Profesional y organizaciones sociales. En este marco, los vínculos establecidos en las instituciones formativas y la relación con los docentes, orientadores, tutores, jóvenes, etc. aparecen como claves (Jacinto, 2010).

En la presente investigación, se recuperan las discusiones y las conceptualizaciones principales de los tres ejes teóricos expuestos porque considero que sirven para enmarcar y comprender el objeto de estudio desde una perspectiva crítica.

Reconocer los procesos mediante los cuales se fueron modificando los sistemas productivos y el lugar de las relaciones entre Estado, trabajo y capital, permite entender las implicancias que han tenido en la conformación de las relaciones entre el empleo, la formación para el trabajo y la educación en los sujetos. El modelo resultante del llamado “posfordismo” planteó nuevos tipos de exigencias a los trabajadores, vinculadas a un nivel general de conocimientos e implicó la capacidad de flexibilizar su perfil para una mejor y más rápida adaptación a diferentes puestos de trabajo. En este cambio de paradigma laboral, la educación aparece como un dispositivo central para propiciar el desarrollo de las “competencias” para que esto se produzca.

Se admite a la cuestión social como una categoría relevante en el análisis de políticas públicas que permite vincular los problemas contemporáneos de desempleo y exclusión social como consecuencia de los problemas sistémicos del capitalismo moderno. Desde esta perspectiva, el mercado de empleo es lo que define primariamente el lugar que cada uno ocupa en la sociedad y por lo tanto la forma en que se inscribe en las relaciones sociales. En una línea más específica y a partir de conceptualizaciones propias de la Perspectiva Latinoamericana, se puede elucidar con mayor claridad la problemática de los jóvenes en torno a la falta de oportunidades en el mundo laboral: informalización del empleo, heterogeneidad estructural y desigualdad social.

Se retoman las especificaciones sobre las juventudes a partir de un proceso amplio de constitución del sujeto y no reducida a un pasaje de la vida o una etapa a superar, por tanto, como categoría no es homogénea, neutral, ni esencial. Se recobran las definiciones en torno a los discursos hegemónicos que existen sobre los jóvenes, contruidos desde representaciones negativas y miradas profundamente estigmatizadoras que -en muchos casos- han conducido a la “criminalización” de los jóvenes pobres en el espacio público, por traer aparejadas -estas visiones- graves consecuencias que afectan cualquier propuesta que priorice la temática en una agenda capaz de traducirse en políticas públicas.

Por último, se recuperan las referencias teóricas que entienden a la relación entre educación y trabajo como un campo complejo, multidimensional, histórico, anclado en el tipo de vinculaciones establecidas entre sujetos, instituciones y condicionantes estructurales. Se redefine desde allí, la noción de educación básica y la de formación para el trabajo.

Se entiende a la educación básica como un derecho inalienable del ser humano, que implica trayectos formativos por el sistema educativo nacional, organizados sobre saberes comunes y obligatorios, que abre posibilidades de inclusión en sistemas formativos más complejos, específicos y especializados, acorde a las necesidades y demandas de cada sujeto.

La formación para el trabajo se presenta como un concepto complejo y dinámico que refiere, a los conocimientos y saberes socialmente necesarios que facilitan a los sujetos elegir, acceder, y/o permanecer en un trabajo, que mejoran su desempeño en los ámbitos laborales y su desarrollo como ciudadano. También se refiere a todas las instancias formativas formales y no formales que ofrecen esos conocimientos y esas herramientas indispensables. En la discusión sobre su función y significado, me aparto de las interpretaciones de la Teoría del Capital Humano que vinculan estrictamente a la formación como capacitación o calificación de mano de obra, en relación con los requerimientos de la coyuntura del sistema productivo.

CAPITULO III

LA CONFIGURACIÓN DE LA POLÍTICA DE EMPLEO PARA JÓVENES EN ARGENTINA

El presente capítulo se propone abordar la configuración de la política de empleo para jóvenes en Argentina. Se parte de premisas conceptuales que establecen diversas precisiones acerca de la definición de la política de empleo, rastreando sus orígenes y su desarrollo desde una mirada histórica. Luego se presentan dos grandes bloques de análisis.

El primero se dirige a la política de empleo en los 90, donde es posible ubicar la Reforma Laboral como parte de la Reforma del Estado y definir los marcos normativos que proponen a la formación laboral como componente clave en los programas dirigidos a las poblaciones sin empleo y que, a su vez, visibilizan a los jóvenes como grupo especial y prioritario. Se destaca allí el Proyecto Joven como emblema de los programas públicos de formación para la empleabilidad focalizados en jóvenes durante esta década y el Programa Primer Paso como parte de la política de empleo en la provincia de Córdoba. Asimismo se analiza la política de empleo en el fin de la década, ligada a la crisis de desempleo que desembocó en la crisis social e institucional en 2001, con la consecuente reconfiguración de la cuestión social y la modificación de la orientación de los programas.

El segundo gran bloque analítico, aborda la política de empleo posconvertibilidad en el marco internacional del Trabajo Decente, y en un nuevo proyecto político y económico a nivel nacional. Se presentan los acuerdos y normativas que la enmarcan, y los principales programas que asumen como eje transversal componentes de formación laboral sumando a la terminalidad educativa, con una impronta política que propone la articulación y la coordinación de actores en la implementación local y territorial de los mismos. Se presenta el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo como política orientada específicamente para jóvenes con bajo nivel educativo y sin empleo, y como expresión de las medidas activas de empleo que conjugan formación laboral y educación básica desde el principio de la inclusión social.

3.1 Política de empleo: Orígenes y desarrollo.

La idea de una política de empleo como dispositivo regulador del empleo, aparece luego de la Segunda Guerra Mundial, en los años 50 y 60, en el marco de una política macroeconómica de inspiración keynesiana, que apuntaba a organizar tendencialmente el nivel de actividad del “pleno empleo”. Las modalidades de la relación de empleo están determinadas por la legislación del trabajo que, en lo esencial es de “orden público” porque se concibe como un conjunto de “normas de protección de los asalariados” (Fressynet, 2005).

Según una investigación sobre la política de empleo en la Unión Europea (Alujas Ruiz, 2002), en su origen confluyen el concepto sueco original de “política activa de mercado de trabajo” y el concepto de “aprovechamiento de la mano de obra” surgido en los Estados Unidos, que ponía de manifiesto la existencia de un nivel insuficiente en la cualificación de la mano de obra como la principal causa del desempleo. La formación y la “readaptación profesional” fueron clave para intentar eliminar tal “inadecuación”, por tanto se le dio énfasis a la creación de empleo en el sector público y a la formación, estableciendo como objetivo principal ayudar a los grupos más desfavorecidos a retornar a la vida laboral activa.

Se sostiene en dicho estudio, que en 1970 la política de empleo era presentada como un “instrumento” para frenar el deterioro de la relación entre inflación y desempleo, destacándose tres grandes orientaciones:

1. La promoción de los recursos humanos y su adaptación a los cambios estructurales con el fin de fomentar el crecimiento económico.
2. La mejora de la aptitud para el empleo de los grupos desfavorecidos y de las oportunidades de empleo que se les ofrecen, contribuyendo así a la igualdad social.
3. Estabilizar el empleo en los períodos de contracción coyuntural de la actividad. (Alujas Ruiz, 2002).

La necesidad de una adecuada articulación entre los servicios de formación y orientación profesional aparecía claramente manifestada en el Convenio Internacional del Trabajo 142 (1975) sobre la orientación profesional y la formación profesional en el desarrollo de los recursos humanos. Allí se establece lo siguiente: “Todo miembro deberá adoptar y llevar a la práctica políticas y programas completos y coordinados en el campo de la orientación y formación profesionales, estableciendo una estrecha relación entre este campo y el empleo, en particular mediante los servicios públicos de empleo” (Convenio Internacional del Trabajo 142, 1975, Art. 1, punto 1).

A fines de los años 70, la entrada en un período de desaceleración del crecimiento, irregular e incierto, produjo una transformación contundente de los modos de regulación del empleo. El “liberalismo económico” impuso progresivamente su dominio en la escala mundial produciendo una reorientación profunda de las políticas de empleo, y su relación con la protección social. Según Fressynet (2006), no hubo una ruptura radical entre dos modelos, sino compromisos conflictivos y evolutivos, con resistencias y a veces progresivas vueltas atrás.

Según Barbier (2004), las políticas laborales se han transformado en gran medida, a lo largo de los 80 y de los 90, bajo el influjo de las políticas sociales del *workfare estadounidense*,

como un tipo de medidas dirigidas fundamentalmente a aquellos individuos y “grupos con riesgos de exclusión social”. Son medidas que tienen como “contrapartida” a la recepción de algún tipo de subvención económica, la realización de un trabajo que es impuesto por parte del programa. Se subraya ante todo la responsabilidad del individuo y su deber de resarcir a la sociedad mediante comportamientos meritorios.

En este sentido, para Martínez López (2008), el debate tanto en ámbitos económicos como sociológicos, en torno a cómo han de plantearse las políticas públicas en el paso del fordismo al posfordismo, giró en los EE.UU, en torno al binomio del *welfare*¹⁹ *al workfare*. Existen varios trabajos que profundizan esta temática [Theodore y Peck (1999); Lodemel y Trickey (2001); Blundell (2002); Britos y Caro (2005); Moreno Márquez, (2008)].

De esta forma las políticas de empleo, según Martínez López (2008), se separan progresivamente de las circunstancias socioeconómicas e históricas en que nacieron, perdiendo la “estrecha relación” que guardaban con la política macroeconómica de tipo keynesiana, y en lo sucesivo se asociarán de manera sistemática a un paradigma de cambio económico y social cuyos principales rasgos son: la flexibilidad del mercado de trabajo (reducir costos laborales y sociales), la competitividad en un contexto globalizado, reducir la “excesiva” protección del desempleo y del empleo, entre otros.

Para Jacinto (2006), la crisis de los mecanismos e instituciones de integración social frente al fin de la sociedad del “pleno empleo” y la globalización, fue un hecho muy discutido en el mundo occidental. Los países europeos comenzaron configurando “políticas de transición” al mercado laboral desde hace más de dos décadas, adoptando medidas tales como la ampliación de la escolaridad obligatoria, la educación dual, entre otras, a través de una “diversidad de dispositivos específicos” que luego fueron incorporando las reformas de los países latinoamericanos.

Vale la pena establecer seguidamente, algunas precisiones conceptuales acerca de cómo son definidas las políticas de empleo, ya que -según cada contexto específico- se ha otorgado mayor o menor énfasis a ciertos supuestos y a ciertos fundamentos sobre los dispositivos con que son llevadas a cabo. Son ejes claves para conocer las visiones sobre los modelos de bienestar y las formas que asumen las intervenciones estatales en el mundo del empleo.

¹⁹ Entendido como Bienestar, asimilado a la idea de Estado de Bienestar (welfare state).

3.2 Políticas de empleo. Medidas pasivas y activas.

En su sentido amplio, las políticas laborales comprenderían un conjunto de orientaciones e instrumentos provenientes del contexto social y económico que actúan sobre el ámbito laboral, y la relación entre el empleado y el empleador.

El economista argentino, Monza (2003), describe la política de empleo como un área de la gestión pública, como un conjunto de instrumentos y operaciones particulares de intervención del Estado, de carácter específico y directo sobre el funcionamiento y los resultados del mercado de trabajo.

Para el economista francés Fressynet (2005, 2006), las políticas de empleo -en sentido restringido- pueden ejercer un papel eficaz de “amortizadores coyunturales” reduciendo las entradas masivas al desempleo en “fases de desaceleración económica” y sobre todo, constituyen un instrumento necesario para luchar contra la selectividad del mundo del empleo y mitigar los procesos de marginación o de exclusiones resultantes. Por otro lado, tratan de enfrentar y administrar las “reconversiones profesionales” vinculadas con las reestructuraciones laborales de ciertos sectores productivos.

Otros autores denominan a estas políticas como “políticas de mercado de trabajo” que tratan de mejorar la “empleabilidad” del desempleado (Alujas Ruiz, 2002; Ramos, 2002).

Podrían establecerse múltiples formas y criterios de clasificación de la política de empleo. Una diferenciación realizada y quizás la más utilizada por organismos internacionales, es la que distingue entre programas pasivos y programas activos:

1) Programas activos: servicios de empleo (a través de actividades de promoción, colocación, información y asesoramiento), medidas orientadas a la formación y reconversión profesional, ayuda a la contratación, medidas de ayudas específicas a grupos considerados vulnerables.

2) Programas pasivos: las prestaciones por desempleo y las políticas de seguridad social, demográficas y de género, para reducir la presión de la oferta de fuerza de trabajo, controlando los procesos inmigratorios y estimulando los retiros voluntarios y jubilaciones anticipadas (Neffa, 2011).

Las “políticas pasivas” no exigen ningún tipo de acción por parte de los grupos beneficiados, ni modifican el desempleo mediante alteraciones en la oferta de trabajo o en las condiciones de vida de los desocupados, operan por lo general en el horizonte de la coyuntura o de ciclos cortos, proporcionan subsidios y medidas sociales a los desempleados y procuran “contener” el desempleo mediante el incremento de la población económicamente inactiva y la reducción de la oferta de fuerza de trabajo (Neffa, 2011; Ramos, 2003, Rehn, 1989).

Para Neffa (2002) en muchos casos, las políticas pasivas son urgentes y necesarias pero no suficientes, fundamentalmente cuando se presentan problemas persistentes y de gran magnitud.

La “activación” de las medidas pasivas implica vincular la prestación por desempleo a la participación del desempleado en acciones que actúen sobre su “empleabilidad”. Se hace referencia a los esfuerzos por conseguir el “ajuste simultáneo” entre oferta y demanda de trabajo a través de una mejor información y un Servicio Público de Empleo como eje de la política (Alujas Ruiz, 2002). Se señala la importancia de asignar mayor prioridad y recursos a las “políticas activas”, por producir una importante interacción entre la seguridad social y la política laboral, por tratarse de medidas con una perspectiva de mediano y largo plazo que se proponen reducir el desempleo haciendo frente de manera durable a las causas macroeconómicas estructurales y promover la generación de nuevos empleos.

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

En relación con las ideas acerca de la “activación” de la política a través de la formación - capacitación como solución al desempleo e inclusión en el mercado de trabajo, retomo dos planteos -en clara divergencia- los cuales considero relevantes y esclarecedores.

Según Martínez López (2008), la idea de formar para la “empleabilidad” sería fruto de una época en la que el Estado sustituye valores sociales por mercado. Donde el Estado asume la necesidad de favorecer a los ciudadanos “más débiles” en la competencia a través de las políticas activas, y se convierte así en una especie de “banca central de empleabilidad” donde pueden llegar sujetos con poco crédito simbólico y conseguir apoyo de tipo formativo y asesoramiento en la búsqueda de empleo. Para dicho autor, quienes buscan empleo son socializados en los principios que imperan en el marco de las relaciones de trabajo en la “era posfordista de la flexibilidad”, un contexto de escasez de empleos de calidad, de inflación de títulos, frente a las exigencias de un mercado laboral cambiante y cada vez más excluyente.

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

Para finalizar, en nuestro país, las políticas activas de empleo son medidas que engloban múltiples acciones, que van desde el mejoramiento del Servicio Público de Empleo (SPE), hasta el establecimiento de protecciones contra los despidos arbitrarios e injustificados, formación y reconversión de la fuerza de trabajo, medidas promocionales como trabajos de utilidad colectiva, o de articulación educación-trabajo, reformas en la legislación laboral, expansión de la población económicamente activa, entre otras (Monza, 2003; Neffa, 2011).

Un aspecto a destacar, según Carcar (2004), es que cuando el mercado no puede garantizar el derecho al trabajo, es el Estado quien tiene la obligación de establecer un orden social y económico que haga accesible las fuentes de trabajo. Las políticas activas y “sus dispositivos” deben generar las condiciones para que cada individuo de los grupos a los que están destinadas (población objetivo), pueda elegir libremente una actividad y “ejercer su derecho al trabajo” de manera independiente o bajo una relación de dependencia regulado por el derecho del trabajo.

3.3 Des-regulaciones laborales, rupturas y limitaciones de la política de empleo en la década del noventa

La denominación de la década del ochenta como la “década perdida” da cuenta del estancamiento económico y las limitaciones del Estado para llevar adelante un proceso democratizador que hiciera frente a los problemas heredados de la dictadura militar. La hiperinflación, el avance del desempleo y de la deuda externa a fines de los años ochenta, con sus consecuentes repercusiones en el ámbito social, educativo y laboral, dan lugar al surgimiento de nuevas formas de gobernabilidad en la arena política y social, nuevos paradigmas y consensos vinculados a la participación y decisión en el contexto político institucional y nuevas modalidades de producción, acumulación y distribución en el campo económico y laboral.

3.3.1 El Consenso de Washington y las recetas del ajuste

Al analizar políticas públicas, resulta imposible eludir el contexto histórico internacional que dio gran sustento a las reformas que se instalaron durante la década del '90 en la mayoría de los países latinoamericanos, países denominados "en vías de desarrollo" por aquéllos que consideraban tener "la solución" de los asuntos económicos y sociales de nuestras naciones.

Ese gran marco internacional, lo constituyó el Consenso de Washington (CW) que data de 1989, convirtiéndose en la herramienta que sentó las bases ideológicas de una nueva arquitectura política y orientó las reformas socioeconómicas que debían llevar adelante los países de América Latina para saldar sus deudas externas.

El documento de referencia fue redactado por el economista inglés John Williamson, quien organizó en diez puntos centrales las medidas sobre política económica que debía adoptar América Latina. Diez ideas discutidas y consensuadas por los principales grupos económicamente influyentes de Washington, los altos cargos de la Administración, el Congreso, la Reserva Federal, las Agencias Económicas del gobierno, las instituciones financieras internacionales y los grupos de expertos. Y asimismo defendidos por la inmensa mayoría de los economistas del Fondo Monetario Internacional (FMI), del Banco Mundial y del Departamento del Tesoro de Estados Unidos.

El CW postula resumidamente, lo siguiente: 1) Disciplina presupuestaria; 2) Cambios en las prioridades del gasto público; 3) La reforma fiscal; 4) Los tipos de interés (orientados por el mercado); 5) El tipo de cambio (competitivo); 6) Liberalización comercial; 7) Política de apertura para la inversión extranjera directa; 8) Política de privatizaciones; 9) Política desreguladora; 10) Derechos de propiedad. (Casilda, 2005; Bustelo, 2003).

Argentina, como muchos otros países de América Latina, pusieron en práctica este paquete de medidas, posibilitando la implantación de un modelo económico neoliberal, instalando en un plano político y en la opinión pública, la "creencia ortodoxa en el mercado" y en el capital como únicos criterios capaz de ordenar eficazmente la convivencia social (Giddens, 2000). Éste fue un ideal asumido como la mejor forma de hacer política económica y como discurso hegemónico.

A pesar de que Williamson ha renegado de quienes han identificado "Consenso" con "neoliberalismo" basado en el fundamentalismo del mercado²⁰, en términos generales, estas "recetas del ajuste" instituyeron cambios radicales en el plano social, económico y cultural en

²⁰ En los últimos años, Williamson ha señalado en varias ocasiones que lo que él propugnaba era la disciplina macroeconómica, las privatizaciones, la economía de mercado y el libre comercio, pero en ningún caso el monetarismo y la Economía de la oferta, los impuestos muy bajos, un Estado minimalista y la libre circulación de capitales (Bustelo, 2003).

nuestro país, dado el peso que tuvieron y la convicción y convencimiento con que fueron llevadas adelante por funcionarios y dirigentes políticos.

Estas orientaciones tuvieron a su vez, el respaldo por parte de los organismos financieros internacionales, que reforzaron con créditos las reformas, imponiendo condiciones para su aplicación.

3.3.2 Quiebre del Estado de Bienestar en el contexto socio económico de inicio de los 90

El fin de la etapa de desarrollo económico basado en la sustitución de importaciones, fue el quiebre entre un modelo que aseguró empleo y bienestar social, y un extenso período que se caracterizó por el estancamiento y la recesión. Estos cambios económicos produjeron una de las más impactantes desestabilizaciones políticas que se vivieron en Argentina, prolongándose entre mediados de los 70 y fines de los 80. Durante la década de los 80, en Argentina, hubo una baja capacidad del sistema productivo para generar empleo genuino, una cuestión que comenzó a dirimirse en el mercado de trabajo informal, no estructurado, no registrado.

El Gobierno Nacional bajo la presidencia de Carlos Menem (1989-1995; 1995-1999), diseñó a principios de su gestión, una reforma político-económica que fue puesta en marcha tras la hiperinflación de 1989, que -a su vez- generó el adelantamiento del traspaso de poder (en ese momento en manos de la presidencia de Raúl Alfonsín). Los fenómenos principales de esa política se expresaron en la Ley de Reforma del Estado²¹ (Ley 23.696), la Ley de Emergencia Económica, y la Ley de Convertibilidad del Austral²² (Ley N° 23.928) de marzo de 1991.

A partir del proceso de Reforma del Estado, se movilizaron procedimientos políticos estructurales que planteaban un cambio en la organización de la economía, cuestión que suponía la salida de una economía “protegida y regulada”, a otra “abierta y desregulada” (Beccaria, 1995; Barbeito, 1995).

²¹ Esta ley junto a la de Emergencia Económica, habilitó las privatizaciones de empresas estatales, venta o concesión de los activos del estado, y la apertura irrestricta de la economía en pos de generar condiciones para la radicación de capitales, y transferir la ejecución de servicios y bienes del estado nacional a los estados provinciales, reduciendo de esta manera notablemente la administración central.

²² “Declárase la convertibilidad del Austral con el Dólar de los Estados Unidos de América a partir del 1º de abril de 1991, a una relación de DIEZ MIL AUSTRALES (A 10.000) por cada DOLAR, para la venta, en las condiciones establecidas por la presente ley”. (Art. 1, Título I, Ley 23.928) Luego el austral fue convertido a pesos argentinos, quedando fijada la equivalencia de un peso y un dólar, garantizada por el Banco Central.

<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/328/norma.htm>

Desde un paradigma neoliberal -como una nueva forma de la ideología clásica del liberalismo económico- se interpretó que los “excesivos gastos” en los que incurría el Estado para garantizar el empleo, el bienestar y la seguridad social, sumado a factores políticos, como el fuerte peso de los sindicatos, se constituían en las causas de la crisis económica y del mal funcionamiento del mercado de trabajo. Desde esta perspectiva no es necesario recurrir al Estado para promover el bienestar. Los mercados, entendidos como los más eficientes asignadores de recursos, deben ser competitivos y la regulación de las relaciones sociales y de los factores de la producción (incluido el trabajo) debe realizarse a través del interés, las mercancías y los precios (Giraldo, 2001).

Las medidas adoptadas fueron -en términos generales- las siguientes: la privatización de las empresas y servicios del Estado; la desregulación del mercado interno y el incremento de las ventajas arancelarias y comerciales para el capital extranjero; la descentralización de las responsabilidades del Estado en las tareas de financiamiento, planificación y evaluación de los servicios sociales correspondientes a las áreas de salud, educación, seguridad y prevención social. El proceso privatizador abarcó una diversidad de sectores: canales de televisión, empresas petroquímicas, ramales ferroviarios, sector de telecomunicaciones, aviación, petróleo, rutas nacionales, siderurgia, electricidad, aguas y servicios cloacales, gas, subterráneos, Caja Nacional de Ahorro y Seguro, Banco Hipotecario Nacional, y centrales hidroeléctricas.

El “cambio de rol del Estado” tras la privatización de empresas públicas y una mayor apertura de la economía a través de baja de aranceles de importación y la desregulación de todos los mercados, incluido el del trabajo, se dieron como parte de un “plan de estabilización a corto plazo” que contuvo la inflación, pero provocó fuertes problemas en los precios relativos domésticos. Hacia finales de 1994 se fueron haciendo cada vez más evidentes las limitaciones propias de la política implementada (Cárcar, 2004).

El contexto macroeconómico también ejerció una fuerte presión para reducir los costos de las empresas productoras de bienes comercializables. Así comienzan a vislumbrarse fenómenos como el crecimiento del empleo no asalariado como proporción de la ocupación total, desarrollo y expansión notable del sector informal, del empleo asalariado no registrado, de la duración media de los momentos de desempleo, la reducción de las remuneraciones y el deterioro de la productividad del trabajo, si bien no tienen en estos años la “intensidad” con que se reconocen años más tarde (Lanari, 2004; Barbeito, 1995).

En el caso de las economías regionales, las dificultades se profundizaron por las restricciones crediticias derivadas de la crisis de los bancos provinciales. A esto se sumó el impacto negativo de la reducción de plantas en la Administración Pública Nacional y en las empresas privatizadas. El resultado hacia 1990 es el crecimiento de la proporción de “ocupaciones

marginales”. Alrededor del 30% de la Población Económicamente Activa (cerca de 3,1 millones de personas) se encontraba “subocupada” de manera no visible (sector informal urbano, servicio doméstico, sobreempleo en el sector público, y trabajadores rurales pobres). (Beccaria, 1995).

3.3.3 Flexibilización, formación y nuevas estructuras a partir de la Ley Nacional de Empleo

La sanción de la Ley Nacional de Empleo (24.013), en diciembre de 1991, introdujo una serie de medidas pasivas y activas para hacer frente a los dos problemas fundamentales que se enfrentaban desde el orden económico y social: el avance del desempleo, y la degradación de las condiciones laborales de los trabajadores.

La ley tenía como objetivos principales, regular las repercusiones de los procesos de “reconversión productiva” y de reforma estructural sobre el empleo, promover el desarrollo de políticas tendientes a incrementar la producción y la productividad, fomentar las oportunidades de empleo para los grupos que enfrentaban mayores dificultades de inserción laboral e incorporar la formación profesional como componente básico de las políticas y programas de empleo; fijando a su vez, al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social como la autoridad de aplicación de la ley.

Los supuestos en los que se apoyaba la ley, consideraban que la regulación laboral existente hasta ese momento, era engorrosa y rígida para generar empleo por parte del aparato productivo, por lo que había que flexibilizarla.

El concepto de “flexibilidad laboral” emerge con un encuadre jurídico a partir de dicha ley, a través de la imposición de los “contratos basura” (García Torre, 2007; Recalde, 2011), en relación con la introducción de contratos por tiempo determinado como los contratos por aprendizaje, y otros tipos de contratos de baja productividad como por ejemplo, aquellos por lanzamiento de una nueva actividad, por trabajo de temporada o por trabajo eventual y otros contratos asociados a la reducción de las cargas sociales y los costos de despido que debían afrontar las empresas.

Se reconocía a su vez, que las reformas estructurales reducirían la ocupación durante algún tiempo por lo cual resultaba necesario promover la creación directa de empleo, fundamentalmente para “grupos especiales de trabajadores”, entre ellos, las personas de baja calificación, trabajadores cesantes, discapacitados y jóvenes desocupados, y que también era necesario mejorar las calificaciones de amplios sectores de la fuerza de trabajo, por un lado, porque se sostenía que el cambio tecnológico había dejado obsoletos ciertos saberes y conocimientos; por el otro, porque jóvenes de bajos recursos no habían

completado adecuadamente la escolaridad obligatoria y no contaban con experiencia laboral, ambos factores considerados imprescindibles para elevar su “empleabilidad” y certificar sus competencias laborales.

Para Britos y otros (2005), la emergencia de la categoría “grupos especiales de trabajadores”, su tratamiento diferenciado en cuanto a las medidas que se dirigieron a atender a dichos grupos, son “fundantes” de una “doble institucionalidad” que de allí en más, dividió el mundo del trabajo en trabajadores con derechos, y trabajadores sin derechos (a protección social), incidiendo y complejizando significativamente la relación salarial.

Según las orientaciones de la LNE, los programas de empleo y capacitación se crearon como eje de fomento del empleo y debían centrarse en las siguientes medidas: “a) actualización y reconversión profesional hacia ocupaciones de expansión más dinámica; b) orientación y formación profesional; c) asistencia en caso de movilidad geográfica; d) asistencia técnica y financiera para iniciar pequeñas empresas, principalmente en forma asociada” (Art.82.Cap.3, Ley24.013).

Entre las modalidades promovidas por la ley, existen dos que se refieren especialmente a los jóvenes: **los contratos de práctica laboral y los contratos de trabajo-formación**. También se introducen programas de duración determinada para jóvenes sin empleo: “Estos programas atenderán a las personas desocupadas entre 14 y 24 años de edad. Las medidas que se adopten para crear nuevas ocupaciones deberán incluir capacitación y orientación profesionales prestadas en forma gratuita y complementadas con otras ayudas económicas cuando se consideren indispensables” (Art.83, Cap.3, Ley 24013).

Se crea un grupo de “programas activos” con orientación al empleo de los jóvenes, práctica laboral para jóvenes con y sin formación previa, fomento de trabajo intensivo en mano de obra desde gobiernos municipales, ONGs y micro emprendimientos privados, y formación profesional. Estas medidas en algunos casos implicaron una reducción de cargas salariales a las empresas, en otros, el subsidio directo para el pago de estipendios a los beneficiarios. Los contratos de práctica laboral estaban dirigidos especialmente a jóvenes con cierta capacitación técnica que, por medio de un contrato laboral, debían completar su formación en el trabajo.

Los “programas de formación profesional” fueron un eje en el que se centró la política laboral, su promoción e importancia queda asentada en varios apartados de la ley, adjudicándole al Ministerio de Trabajo las atribuciones para integrarlos a la política nacional de empleo y coordinar la Red de Servicios de Empleo, que gestiona los diferentes programas promovidos por la normativa, dicha red a su vez, se descentraliza a nivel municipal y las provincias se integran a ella a través de convenios.

Según la ley, los programas de formación profesional para el empleo incluyen acciones de formación, calificación, capacitación, reconversión, perfeccionamiento y especialización de los trabajadores tendientes a apoyar y a facilitar la creación de empleo productivo; la reinserción ocupacional de los trabajadores desocupados; el primer empleo de los jóvenes y su formación y perfeccionamiento laboral; la mejora de la productividad y transformación de las actividades informales.

La ley asimismo, en materia de protección social de los desocupados, instituyó por primera vez en la Argentina, el Seguro de Desempleo (si bien ya habían existido algunos antecedentes²³); una medida pasiva que -en teoría- tenía como objetivo asegurar al trabajador un nivel de ingresos semejante al que tenía previamente a la pérdida de su trabajo, durante un período de tiempo suficiente como para permitir su reincorporación al mercado laboral. Según Cárcar (2004), se crea para atender la extensión del periodo de desempleo que se empezaba a detectar entre aquellos que perdían su empleo, ya que el antiguo modelo de indemnización por despido se tornaba insuficiente para responder a la nueva realidad de la desocupación de larga duración.

Sin embargo, no todos los desempleados tenían acceso a los beneficios del mismo. Los trabajadores excluidos de las prestaciones ofrecidas por desempleo eran: el servicio doméstico, los trabajadores rurales y aquellos que habían dejado de prestar servicios en la administración pública nacional, provincial o municipal afectados por medidas de “racionalización administrativa”. Por otro lado, para acceder al mismo era necesario haber cotizado al Fondo Nacional de Empleo durante un período mínimo de 12 meses durante los últimos 3 años anteriores al cese del contrato legal del desempleo. En este sentido, si bien el Seguro tiene sus raíces en un “esquema asegurador”, las rigurosas condiciones de selectividad para el acceso al mismo, hace que adquiera en este contexto una “lógica liberal asistencial” no haciendo expansivo su componente de protección en la trama de relaciones sociales en general, y en un marco de ampliación de los derechos sociales de todos los trabajadores, en particular (Britos y otros, 2005).

Por otra parte, la ley crea el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil, con la función de determinar periódicamente el salario mínimo, vital y móvil; los montos mínimos y máximos, aprobar los lineamientos, metodología, pautas y normas para la definición de una canasta básica y formular recomendaciones para la elaboración de políticas. Un dato que vale pena remarcar, es que el salario mínimo se fijó en \$200 desde 1991 a 2003.

²³ El Fondo de Desempleo para los Trabajadores de la Industria de la Construcción, instituido en 1980 por la Ley 22250, y el Subsidio por Desocupación instrumentado durante el gobierno del Dr. Alfonsín mediante el decreto 2485 de diciembre de 1985. (Beccaria, 1995).

La ley también habilitó las indemnizaciones por despido injustificado, fijando topes y montos según los convenios colectivos y la mediación del Ministerio de Trabajo.

En resumen, la política de empleo a partir de la implementación de la Ley Nacional de Empleo (1991), asumió una estrategia para enfrentar el problema del desempleo creando nuevas modalidades, órganos y estructuras; visibilizando y otorgando prioridad a los jóvenes desempleados, incluidos como “grupo especial” entre los trabajadores con problemas de inserción laboral. Promovió la idea de “empleabilidad” y “certificación de competencias laborales” en los programas de empleo con componentes de capacitación laboral a través de la formación profesional; medidas de flexibilización en la contratación de la mano de obra, baja de los costos laborales, disminución de impuestos y contribuciones laborales a través de la creación de diversos formatos contractuales, entre ellos, los períodos de prueba, empleos de baja productividad y de corto período de duración.

Los supuestos de corte neoliberal que impregnaron la implementación de la ley, **el enfoque de las competencias y la formación para la empleabilidad**, son centrales para entender las discusiones sobre educación y trabajo, y las políticas de empleo para jóvenes durante este período.

Según Riquelme y Herger (2007), la “certificación ocupacional” no constituye una temática nueva, sin embargo, en el contexto de los 90 estas propuestas tomaron impulso y se concretaron de la mano de la introducción de la noción de “competencias laborales²⁴”. Lo característico del enfoque de la competencia laboral, es que busca que el conjunto conformado por la intersección de los conocimientos técnicos específicos, las habilidades generales y la comprensión de un determinado trabajador puedan ser comprobados por sus “resultados” en un determinado contexto. Así, la certificación de competencias se define como “el reconocimiento público, formal y temporal de la capacidad laboral demostrada por un trabajador, efectuado con base en la evaluación de sus competencias en relación con una norma y sin estar necesariamente sujeto a la culminación de un proceso educativo” (Irigoin y Vargas; 2002). Se hace hincapié en que las competencias son propias de los sujetos considerados individualmente; se definen por el resultado más que por la acción misma; son observables en el desempeño (resolución de un problema, toma de decisiones; etc.) en situaciones complejas; el énfasis está en la habilidad más que en el conocimiento.

²⁴La certificación de competencias se define como “el reconocimiento público, formal y temporal de la capacidad laboral demostrada por un trabajador, efectuado con base en la evaluación de sus competencias en relación con una norma y sin estar necesariamente sujeto a la culminación de un proceso educativo” (Irigoin y Vargas op.cit. Riquelme y Herger, 2007).

“La referencia a la utilidad productiva, competitiva, práctica, de las competencias es directa, permanente, necesaria. De tal modo que no se puede dissociar el conocimiento de su aplicabilidad en contextos productivos. A su vez, las competencias deben ser susceptibles de evaluación y certificación, así como de acumulación por parte de los individuos. La modalidad de organización y estructuración del conocimiento a través de las competencias permite su modularización. Ésta, a la vez, facilita la conversión de los módulos en un formato de agregación tanto de los conocimientos como de las certificaciones, acumulables en los sujetos. Son los propios conocimientos y saberes puestos en juego por los trabajadores los que son modularizados, los que permiten su comparabilidad, los que deben, luego, permitir “transparentar” el mercado de empleo. En tanto, por medio de la normalización de las competencias, y por ende los certificados, empleadores y oferentes de empleo podrían establecer con claridad qué demandan unos y qué ofrecen los otros” (Grazier, 2008, p. 52).

Para Monza (1996, 1999), el papel central de la Formación Profesional fue malentendido, ya que la capacitación laboral si bien es fundamental para mejorar la calidad del recurso humano e incluso para la realización personal del individuo, por sí misma no genera puestos de trabajo. No obstante, el autor entiende que el argumento es muy fuerte y poderoso, capaz de convencer e impregnar los imaginarios sociales: el que se califica no tiene garantizado conseguir un puesto, pero sí le permite adelantarse en la cola de desocupados. Lo cual, advierte, no deja de ser un motivo de interés individual por la competencia entre ellos.

3.3.4 El Proyecto Joven: paradigma de la política de formación laboral para jóvenes en los noventa

El año 1995 en Argentina, fue un punto de inflexión en las políticas económicas en general y las ligadas al empleo en particular. La “fase de recesión” en este año, está asociada a la crisis financiera internacional denominada “Efecto Tequila”²⁵. Asimismo, se comenzó a introducir el sector privado en el manejo y regulación del sistema de seguridad social a través de la privatización de los fondos previsionales (AFJP), de la desregulación de las obras sociales, y la implementación de las aseguradoras de riesgos del trabajo (ART).

En este período, se produce el primer gran crecimiento del desempleo de la década, que alcanzó en mayo de 1995 al 18,4% de la Población Económicamente Activa, (Beccaria 2002). Después de 1995, el desarrollo volvió a decaer y el desempleo aumentó de manera

²⁵ Crisis que se inició el 20 de Diciembre de 1994 cuando el gobierno mexicano, bajo la presidencia de Ernesto Zedillo, tomó la decisión de devaluar el Peso. En 1995, los efectos de la crisis se extendieron internacionalmente, desde donde fue denominado “Efecto Tequila”. Este fenómeno hizo caer el valor de las acciones en nuestro país y también produjo una gran fuga de divisas, agudizando y profundizando fuertemente la crisis de empleo.

incesante, llegando al 30% entre los jóvenes de 15 a 24 años (de Moura Castro, 1997), y al 50% hacia 2001 (Jacinto, 2010).

Según las orientaciones introducidas por la Ley Nacional de Empleo (1991), la problemática del empleo de los jóvenes, se enfocó hacia una política de formación laboral, un sistema de pasantías y contratos de aprendizaje de duración determinada.

Como resultado de las alarmantes estadísticas acerca del desempleo juvenil, el gobierno nacional tomó varias iniciativas para intentar reducir la desocupación bajo el principio de elevar la “empleabilidad” y las “competencias” de una franja poblacional que se suponía tenía escasas calificaciones requeridas y valoradas para el mercado de trabajo, ya sea por no haber concluido la educación básica obligatoria o porque sus conocimientos no eran adecuados para ocupar un puesto calificado en el mundo del empleo.

El Programa de Apoyo a la Reversión Productiva (PARP, 1993) financiado por el BID, es una de esas medidas, y el Proyecto Joven (1994) es parte de ese préstamo, inspirado en su experiencia antecedente, el Chile Joven²⁶. Se desarrollaron poco tiempo después en toda América Latina, programas de formación laboral con una lógica de intervención similar: el Plan FLANFLOR de Brasil orientado a los jóvenes rurales, el PROCAL en Bolivia, el PROJOVEN en Uruguay y Perú, y programas semejantes en Colombia y México.

Otras estrategias públicas en Argentina, focalizadas para los jóvenes sin empleo, considerados como “grupo especial” y prioritario, fueron: el Programa Nacional de Pasantías para la Reversión PRONAPAS (1994 - 1995), el Programa Aprender (1995 – 1997), y el Programa de Apoyo a la Productividad y Empleabilidad de los Jóvenes PAPEJ (1997 - 2002).

De los cuatro proyectos que conformaban el PARP (Proyecto Joven, Proyecto Microempresas, Proyecto Imagen, Fortalecimiento de Oficinas de Empleo), el Proyecto Joven fue el componente principal en su primer tramo de implementación; luego fue un componente del PAPEJ, en su segunda fase de desarrollo. Según Cohen (2001), el Proyecto Joven tenía asignado inicialmente casi el 80% del presupuesto del PARP, respondiendo a una estrategia de focalización en jóvenes entre 16 y 35 años que pertenecieran a sectores de escasos recursos, que su nivel de educación no superara el secundario completo, y se encontrasen sin empleo, con escasa o nula experiencia laboral.

²⁶ Modelo, que sigue el implementado en Estados Unidos por el Job Training Partnership Act (JTPA), integra un curso de capacitación corto dirigido a ocupaciones semicalificadas de aproximadamente tres meses, con una pasantía de una duración semejante (Gallart, 2001).

El Proyecto Joven se implementó con el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)²⁷, del Tesoro Nacional, y con apoyo institucional del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), constituyendo la inversión más importante de la década del 90 orientada a la formación laboral de jóvenes desempleados de bajos niveles educativos.

Existieron una multiplicidad de estudios que analizaron diversos aspectos al Proyecto Joven, desde investigaciones regionales colaborativas sobre la formación de jóvenes pobres (Gallart, 1999, 2001; Pieck, 2001), a informes y evaluaciones que se realizaron para organismos internacionales como CINTEFOR /OIT (de Moura Castro, 1997; INJUVE, 2002), como CEPAL-Naciones Unidas (Cohen, 2001) entre otras; a su vez, diversas investigaciones lo consideraron como objeto de análisis y como caso testigo, por ser el programa más emblemático y de mayor envergadura sobre capacitación laboral llevado a cabo para jóvenes en este contexto histórico (Jacinto, 1997; Devia, 2003, Schmidt y Vaan Rap, 2008).

Los objetivos principales del Proyecto eran satisfacer dos tipos de demandas, por un lado, la “formación de mano de obra”, y de esta manera apoyar la “reconversión” de los sectores productivos del país; por otro lado, estaba orientado a lograr un incremento de las posibilidades de inserción laboral y social de jóvenes considerados socialmente vulnerables. Por estos motivos, las líneas de intervención fueron: capacitación técnica, pasantías, y apoyo a la inserción laboral.

Los principios establecidos fueron los de centralización normativa²⁸, a fin de garantizar transparencia y descentralización operativa, para una adecuada articulación con el contexto y atención de las demandas de los distintos actores, alcanzando el programa la cobertura nacional a partir del año 1995 (Cohen, 2001). Señala Jacinto (1997) que, a diferencia de su rol de “ejecutor” de las políticas públicas, el Estado pasó a asumir un rol de “financiador”, “regulador” y “supervisor” de las actividades.

Desde el Proyecto Joven se descentralizó la oferta de capacitación, tercerizando los cursos de formación, una cuestión que según de Mouras Castro (1997), se visualizaba en aquel momento como “innovadora” y un punto fuerte para la “eficiencia” de un servicio público de las dimensiones del programa. Se convocó a distintas instituciones de capacitación (ICAP) a

²⁷ El gobierno argentino obtuvo desde 1993 un préstamo del BID de 154 millones de dólares, y hacia el primer trimestre de 1996 ya llevaba gastado el 73% del mismo. El Estado a su vez, aporta 67 millones de recursos propios (de Moura Castro, 1997).

²⁸ “En los dos primeros años de ejecución, *Proyecto Joven* estuvo a cargo de una unidad ejecutora de proyectos especiales, creada ad hoc, dependiente del Ministerio de Economía y Obra y Servicios Públicos (MEyOSP), la que fue transferida a principios del año 1996 al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)”. (Cohen, 2001, p.14)

participar de concursos públicos para la contratación de los cursos en todo el país, quienes respondían por el diseño ofertado y la ejecución de la totalidad del servicio. La formación ofrecida debía atender a las demandas específicas del sector productivo, es decir, la demanda es la que determinaba el contenido de cada curso, en un trabajo conjunto de empresarios y capacitadores para la definición de los perfiles ocupacionales requeridos y el diseño de la propuesta pedagógica.

La mayor parte de los recursos se destinaron al pago de los honorarios de los docentes u otros beneficios para quienes dan los cursos, con lo cual las beneficiarias directas son las ICAP: “De este modo, se puede observar que los jóvenes no eran los únicos beneficiarios, y que tanto las empresas como las instituciones de capacitación adquirieron un rol primordial en el marco del programa” (Schmidt y Van Raap, 2008, p. 119).

Las ofertas de capacitación provenían de organizaciones heterogéneas y muchas veces pasajeras, constituidas sólo para las licitaciones: asociaciones o pequeñas empresas comerciales, fundaciones, consultoras, sindicatos, cámaras profesionales. Entre las instituciones educativas, tomaron parte las universidades públicas y privadas, así como también Centros de Formación Profesional y las escuelas técnicas que participaban a través de sus cooperadoras, pero sólo constituyeron el 5% de los operadores, según Jacinto (2010).

La modalidad básica de los cursos era de hasta 6 meses e incluía dos etapas, una de capacitación, y otra fase de pasantía en una empresa, es decir, una práctica laboral en un empleo formal. El sistema de pasantías fue la parte más difícil de implementar, ya que a medida que la administración del Proyecto se iba haciendo más exigente, la proporción de pasantías canceladas aumentaban²⁹ y, en muchos casos, eran un atractivo como fuente de “mano de obra barata” para las pequeñas empresas.

El Proyecto Joven estaba diseñado para seleccionar una población con desventajas socioeconómicas, es decir, tenía incorporado elementos para “focalizar en jóvenes pobres”, tanto hombres como mujeres en igualdad de oportunidades con el fin de “elevar el impacto” o “beneficio potencial” per cápita (CEPAL, 1995). A pesar de esta idea de “beneficio potencial”, de Moura Castro (1997) expresa que la “dudosa reputación” de esa población objetivo produjo muchas resistencias de los empleadores a ofrecerles pasantías. Asimismo muchas empresas usaron la pasantía como un medio para “filtrar” y elegir a los mejores estudiantes, haciendo todo lo posible para “eliminar” a los candidatos en los que percibían “un peligro”, desde el punto de vista de actitudes, comportamiento, etc. En este sentido, Gallart (2001) sostiene que en la mayoría de los países no existe una articulación institucional

²⁹ Pasados los 3 años de implementación del Proyecto, al menos el 56,3% de los hombres y el 64,5% de las mujeres no eran contratados por las empresas donde habían realizado su práctica laboral (de Moura Castro, 1997)

con las empresas ni la participación constante de éstas en la formación, sugiriendo la hipótesis de que las empresas no tienen un interés primordial en esta población objetivo, ya que pueden cubrir sus necesidades con jóvenes que demuestran mejores antecedentes.

Además de apelar a conceptos y presupuestos muy discutibles en materia de formación, la participación de empresas en este tipo de programas permite incorporar fuerza de trabajo financiada por el Estado, pero con un subsidio que se orienta a reforzar la demanda de trabajo del empresariado, antes que a la protección social de los jóvenes desempleados. Lo Vuolo (2001) interpela este tipo de intervenciones, advirtiendo el posible “efecto sustitución” que puede provocar entre empleos genuinos y las prácticas laborales temporales promovidas de este modo.

Desde una dimensión pedagógica, en cuanto a los contenidos, al enfoque y a las estrategias desarrolladas, se cuestionó el carácter acotado y escasamente continuado de la formación. Sumado esto, al hecho de que no se tuvieron en cuenta de manera suficiente las dificultades de una franja importante de jóvenes que no habían finalizado la escolaridad obligatoria, careciendo de las herramientas y saberes que brinda la educación básica, conocimientos que hubieran permitido aprovechar y apropiarse de mejor manera los espacios de capacitación laboral.

Según Jacinto (2010), entre 1994 y 1999, el Proyecto Joven capacitó a más de 150.000 jóvenes en todo el país, sin embargo, esa cantidad corresponde sólo al 5% de la población sin el nivel secundario de ese grupo de edad.

El informe para CINTEFOR, sostiene que al Proyecto Joven se lo llevó a cabo dentro del “vacío institucional” dejado por las decadentes escuelas técnicas y la ausencia de otras alternativas para capacitar en los oficios manuales calificados de tipo “clásico”. Por falta de otras iniciativas, se transformó de hecho en el principal sistema de formación (de Moura Castro, 1997).

Desde una lectura crítica sobre su diseño y fundamentación, Devia (2003) consideró que fue un programa de capacitación laboral orientado por la teoría del capital humano, con una “matriz neoliberal”, en cuanto al criterio de racionalidad con que operan los individuos bajo la idea de costo – beneficio, desde donde supuestamente se invierte en educación para conseguir un puesto de trabajo mejor remunerado. Este criterio que fue acompañado por una visión del modelo organizacional donde el mercado puede funcionar como regulador total de la vida social, basado en una confianza ilimitada en la presión que ejerce la competencia para motivar y regular el comportamiento de los actores. Un discurso poderoso que se fue extendiendo y naturalizando socialmente, trasladándose de un plano colectivo a uno individual la responsabilidad sobre la situación socioeconómica en la que cada uno se

encuentra, produciendo así un “proceso de individualización de la culpa social”. (Schmidt y van Raap, 2008).

Un dato relevante en el análisis del impacto y los resultados del Proyecto, fueron los porcentajes de los asistentes a la educación formal, subiendo del 7,9% al 20,8% entre el momento de iniciar la capacitación y la fecha de la encuesta. Las cifras eran más complicadas para las mujeres, que pasaban del 4,6% al 19,5%, lo cual sugería que si bien el Proyecto no llevaba directamente al empleo, quizás aumentaba la autoestima de los participantes y los estimulaba a volver a la escuela (de Moura Castro, 1997).

Desde la investigación desarrollada por Devia (2003), se señala que las conclusiones globales sobre la evaluación del Proyecto Joven, permiten afirmar que fue un fracaso como política de capacitación laboral, constatándose grandes debilidades en las actividades de seguimiento, sistematización de los datos, utilización de metodologías y confiabilidad de la información.

El autor sostiene que este tipo de intervención constituyó un “paliativo” transitorio a los efectos destructivos del modelo neoliberal, que en el caso de Argentina incluía una “variante abrupta”, que fue la baja de la institución tradicional de formación; y a su vez, un fracaso, por la ambigüedad y reducido tiempo de prestación de las acciones donde no se puede cumplir al mismo tiempo la función de escuela y formación técnica, no pudiendo proveer a todos los jóvenes -principalmente a los de más bajo nivel educativo- la preparación que demandan las empresas, los ofrecimientos de pasantía tampoco se constituyeron en indicadores de la existencia de la demanda del mercado.

Gallart (2001), por su parte, plantea la exigencia de un “enfoque más amplio” que el individual de pasantía-curso para orientar la formación hacia el mercado laboral y la necesidad de realizar monitoreos del mercado de trabajo local o regional para observar la demanda por las diversas ocupaciones. La investigadora considera indispensable, una programación de mediano plazo y señala la indispensable activación de la relación con el mercado de trabajo a través de la acción en el plano local, particularmente de las municipalidades, a través de Oficinas de Empleo y de información laboral que guíen la oferta de cursos y apoyen la inserción de los egresados.

3.3.5 Fin de la década, nuevas configuraciones políticas y sociales

La “contracción del empleo” comienzos de 1998 y 2001, obligó a una parte significativa de la PEA con problemas laborales a aceptar puestos de trabajo de menor calidad con tal de percibir un ingreso que les permitiera subsistir. Para el final de la década, 4 millones de personas estaban fuera del empleo pleno de 35 o más horas semanales y el desempleo se

podía considerar de tipo estructural. La crisis trató de ser “paliada” con nuevos programas. (Neffa y Brown, 2011).

El final de la década del noventa tuvo notas distintivas en relación con la crisis social, económica y política que eclosionó en el año 2001, tales como la reorientación de los programas de empleo, la emergencia de diferentes movimientos sociales de desocupados y los llamados “nuevos pobres”. Los jóvenes resultaron los más afectados por la crisis, llegando los niveles de desempleo a duplicar las tasas del conjunto de la PEA, esto se sumó a los altos niveles de informalidad y precarización.

3.3.5.1 El Plan Primer Paso en la provincia de Córdoba

La política de empleo en la provincia de Córdoba, hacia fines de los 90 se comenzó a efectuar básicamente desde los Centros de Desarrollo Regional (CEDER), organismos creados en 1997 (Resolución 426/97) desarrollados en la órbita de la Gerencia de Promoción del Empleo del Ministerio de Producción y Trabajo, con el objetivo de organizar, generar y evaluar acciones de formación, reconversión y capacitación de los ciudadanos de la provincia. Fueron creados, por el gobierno provincial de Ramón Mestre (Partido Unión Cívica Radical), a partir de las estructuras de los Centros Nacionales de Educación Técnica que dependían de la Nación y fueron transferidos a las provincias en plena implementación de la Reforma Educativa, el ajuste y la crisis financiera provincial.

Estos centros provinciales formaron parte de la política de empleo a través de la ejecución de varios programas nacionales, funcionando como ámbitos de asesoramiento y asistencia técnica en el espacio local. Entre los principales programas nacionales que se ejecutaron con participación de los Ce.De.R se destacan el Programa TRABAJAR I, II y III y el Programa Servicios Comunitarios I y II. Actualmente, son oferentes de formación profesional y se ha propuesto una reestructuración en la que se articulan las áreas de Promoción de Empleo, Formación Profesional, Pequeñas y Medianas Empresas (PyMES) y Microemprendimientos (Britos y Caro, 2007).

Posteriormente, comenzaron a desarrollarse programas propios en el período de la gestión del partido Unión Por Córdoba (coalición de partidos de centro derecha, que incluye al Partido Justicialista y la UCeDé) bajo la gobernación de José Manuel de la Sota, iniciada en 1998 y que se mantiene hasta la fecha.

El Proyecto Joven se había convertido hacia fines de la década, en la principal fuente de inspiración para la implementación de programas de empleo para jóvenes en distintas provincias. A partir del 1 de septiembre de 1999, el Gobierno de la Provincia de Córdoba

puso en marcha por primera vez el Plan Primer Paso (PPP), con el objetivo de facilitar la transición hacia el primer empleo formal de los jóvenes que enfrentan dificultades de inserción laboral como consecuencia de su nivel educativo y falta de experiencia; mejorar las condiciones de empleabilidad de los jóvenes y la adquisición de competencias laborales mediante la práctica efectiva en un empleo registrado.

El programa focaliza en jóvenes cuyas edades oscilan entre los 16 y 25 años, no vinculados al mercado de trabajo formal en los 6 meses anteriores al inicio del mismo. El subsidio que se otorga dura un año, no es renovable, y los jóvenes deben realizar una contraprestación³⁰, identificando empresas u organizaciones no gubernamentales interesadas en incorporarlos por dicho lapso, y las mismas deben acreditar al finalizar el período que los jóvenes han realizado tal práctica de empleo. Entre las partes no se establece una relación jurídica de trabajo, ni se realizan aportes previsionales durante el período de beca, sin embargo, los jóvenes cuentan con cobertura de seguro por riesgos del trabajo que es financiada por el programa.

La autoridad de aplicación del PPP es el Ministerio de Producción y Trabajo de la provincia de Córdoba y tiene como Unidad de Gestión a la Gerencia de Promoción de Empleo. Cuenta con financiamiento del propio gobierno provincial y de BID/FOMIN.

El programa logró cubrir una población cercana a los 12.500 beneficiarios, en su primera etapa-año 1999/2000- y en número semejante en su segunda, tercera, cuarta, quinta y sexta etapa -años 2000/2001, 2001/ 2002, 2003/2004, 2004/2005 y 2005/2006 respectivamente (Boletín Oficial de la provincia de Córdoba, 27/07/2006).

El PPP ofrece una beca mensual de carácter no remunerativo, que fue de \$140 en las primeras 5 etapas, ajustado a \$200 en la sexta y a \$300 en la séptima (2007). En todas las etapas se incluyeron discapacitados de hasta 40 años de edad, con un cupo de 1000 personas en cada etapa. El PPP se reeditó a partir de 2012, luego de 5 años sin implementarse, con las mismas características de beca y contraprestación de una práctica laboral, ajustando el

³⁰ Con dos modalidades de incorporación: *modalidad de beca entrenamiento* que no genera relación laboral alguna entre la empresa y el becario, ni entre éste y el Estado Provincial. Con horaria de 4 horas diarias (durante 5 días) o 20 horas semanales. Y la *modalidad Contrato por Tiempo Indeterminado (CTI)*: a través de la cual se establece una relación laboral formal entre la empresa y el beneficiario. Está dirigida a empleadores interesados en contratar recursos humanos. El empleador que incorpore, al inicio o durante el transcurso de los programas, beneficiarios por CTI, podrá descontar del sueldo de bolsillo del empleado el beneficio que éste recibe del programa.

estipendio económico a \$1500, e introduciendo algunas salvedades³¹ sobre requisitos a cumplir y sobre la renovación para discapacitados.

Una de las principales críticas realizadas en distintos medios periodísticos locales, sobre las primeras ediciones, es que en los empleos en los que se incorporaron los jóvenes (kioscos, despensas, verdulerías, panaderías, locales de ropa, entre otros) desarrollaban actividades de muy baja calificación (limpieza, barrido, embolsado, empaquetado, por ejemplo) no redundando esto en la mejora de sus habilidades y acceso a competencias laborales nuevas y socialmente valiosas para un mercado laboral tan exigente. En las últimas ediciones, se ha cuestionado la falta de cupo de pasantías para discapacitados y la excesiva incorporación de los jóvenes sorteados en ciertas cadenas de supermercados y los call center, el sector más precarizado del empleo registrado de la provincia de Córdoba.

(<http://www.diaadia.com.ar/cordoba/programa-primer-paso-calzan-super-call-center>)

Según una investigación sobre la política de empleo en Córdoba (Britos y Caro, 2007) la estadística sobre el programa es escasa y no se encuentra actualizada, por lo que no permite realizar análisis profundos de los logros y dificultades del mismo. La poca información disponible a grandes rasgos permite observar algunos aspectos relevantes sobre la distribución de los beneficiarios en las empresas: la mayoría de los jóvenes se ubican en el comercio y en los servicios; y las empresas que más absorbieron jóvenes becarios fueron las empresas pequeñas (1-10 empleados). El estudio sostiene que no hubo avances en el desarrollo de organizaciones de beneficiarios, y los sindicatos han mantenido un “significativo silencio” sobre este programa. Incluso se afirma que -desde la Universidad Nacional de Córdoba- se había ofrecido articular recursos para avanzar en la evaluación de los logros de la política y sus dificultades, sin ninguna repercusión en el gobierno provincial.

3.3.5.2 Movimientos piqueteros y nuevos pobres: reconfiguraciones de la cuestión social, estigmatización de los desocupados y eclosión de la crisis total

El cambiante contexto económico y político nacional generó un cambio de rumbo a partir de 1998, con la sanción de la Ley 25.013 “Régimen de Reforma laboral”³², que si bien eliminó

³¹Por ejemplo: No percibir una jubilación o pensión, una ayuda económica de otros programas de empleo o capacitación del Estado Nacional, Provincial o Municipal. No se considera como tal a la Asignación Universal por Hijo. No haber sido beneficiario en ediciones anteriores del programa (a excepción de los postulantes con discapacidad). Los menores de 18 años que resulten beneficiarios deben tener el consentimiento de sus padres. <https://programasdeempleo.cba.gov.ar>

³²Se establece un régimen de reforma laboral que incluye la modificación de algunos aspectos de la regulación del Contrato de Trabajo y de las Leyes Nros. 24.013, 24.465 y 24.467, como así también de la normativa vigente de materia de convenciones colectivas de trabajo. (Decreto 1111/98. Bs. As., 22/9/98. Proyecto de Ley)

algunas desregulaciones del periodo anterior, fue otra norma considerada “flexibilizadora” ya que derogaba muchos contratos “basura”, pero no eliminó ni las pasantías ni los contratos de trabajo de aprendizaje, reduciendo las indemnizaciones por despido y su mínimo. Asimismo convalidó los despidos discriminatorios (originado en motivos de raza, nacionalidad, sexo, orientación sexual, religión, ideología, u opinión política o gremial) penalizándolos con un recargo del 30% en relación con la indemnización común; e introdujo regulaciones a los contratos de trabajo por períodos de prueba y la negociación colectiva, volviendo atentar contra la ultraactividad de los convenios colectivos (Recalde, 2011).

Los despidos masivos, y aquéllos provocados por las privatizaciones de YPF en Neuquén y en Salta, sumados al “proceso de recesión” iniciado en 1998 con aumento de la pobreza e indigencia, fueron creando condiciones que reconfiguraron la cuestión social, fundamentalmente representada en la emergencia de varios movimientos sociales de trabajadores desocupados, denominados posteriormente “piqueteros”, que tenían como modalidad principal de lucha las movilizaciones y el corte de rutas y calles de las grandes ciudades. Un trabajo realizado “desde adentro” de ese proceso de lucha, los define en estos términos: “Los piqueteros surgieron antes, en la evolución que va desde los cortes de ruta en lugares desmantelados por la privatización, hasta la asunción del “piquete” como identidad y la vinculación primordial de esta herramienta con la situación de los desocupados (...) es a partir de 1996, en Cutral Có y General Mosconi, en pequeñas ciudades prácticamente anuladas en su razón de existir por el cierre de YPF, que el trabajador desocupado emerge como sujeto visible, como centro de una movilización. (...) Los piquetes están sostenidos por la organización de trabajadores desocupados, tendencialmente horizontalista, basada en mandatos imperativos y revocables, y con un método muy específico, el corte de calles y rutas. Una interesante alternativa a la huelga para quien no tiene un trabajo pero sí puede afectar la producción y comercialización capitalista en épocas de auge del comercio carretero (Pacheco, 2004, p.6-7).

En octubre del año 1999, se realizaron las elecciones presidenciales para suceder a Carlos Menem. Con amplia mayoría y con grandes promesas de cambio asumió el gobierno de la coalición política llamada Alianza³³ bajo la presidencia de Fernando De la Rúa.

La movilización de distintas agrupaciones piqueteras al Ministerio de Trabajo de la Nación, el 13 de diciembre de 1999, para exigir a las autoridades nacionales una solución directa de las problemáticas de los desocupados permitió a estos grupos obtener planes de asistencia y empleo, y el compromiso por parte de las autoridades ministeriales de entregar nuevos subsidios en los meses siguientes. Según Pacheco (2004), este fue el mayor logro de aquella

³³ “Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación”, fue una coalición política entre la Unión Cívica Radical (UCR) y el Frente País Solidario (FrePaSo), conformada en 1997.

movilización que permitió a las organizaciones la autogestión de la ayuda social, que significó comenzar a administrar los planes por ellas mismas. Además, señala que paradójicamente a su estilo represivo, fue política del gobierno aliancista aceptar que las organizaciones de desocupados constituyeran sus propias organizaciones civiles con personería jurídica que les suministraran una cobertura legal para actuar como organismos intermedios no gubernamentales.

La gestión de los programas asistenciales derivados del modelo de política social se interpretó como una “conquista” del Movimiento Piquetero, se articulaba en un discurso de carácter público que enfatizaba la lucha como práctica central, desarrollando acciones colectivas en el marco de procesos de confrontación con el Estado, entre “prácticas de resistencia y consentimiento” que contribuyeron a reproducir relaciones de subordinación y mecanismos específicos e históricos de dominación (Manzano, 2004).

En el año 2000, en un contexto político y económico complejo, el gobierno nacional introdujo una nueva Ley de Reforma Laboral (Ley 25.250), se trata de la “Ley Banelco”. Desde esta ley se reducen las contribuciones patronales para los empleadores que produzcan un incremento neto en su nómina de trabajadores contratados por tiempo indeterminado (dando prioridad entre esos trabajadores a los jóvenes hasta 24 años); se habilitan nuevas extensiones al periodo de prueba, fijando el período de prueba en 3 o 6 meses para las pequeñas empresas, permitiendo su ampliación a 6 o 12 meses a través de convenio colectivo.

La Reforma Laboral se dio en medio de un escándalo, donde se denunciaron supuestos sobornos en el Senado para aprobarla, a esta cuestión se le sumó la renuncia del vicepresidente Carlos Álvarez que había iniciado la investigación de dichas coimas. La reducción del 13% al pago de los jubilados, las medidas de ajuste a las áreas de salud y educación para sanear las finanzas, produjeron una muy fuerte oposición popular que comenzó a agrietar las bases del gobierno.

Desde el Ministerio de Economía, se implementaron nuevas formas de endeudamiento público como el préstamo denominado “Blindaje” y el “Megacanje”³⁴ con apoyo de los organismos multilaterales de crédito (Banco Mundial y FMI) y de la banca privada extranjera.

34 El “blindaje”, se refiere al “salvataje” por parte del FMI a través del otorgamiento de préstamos a la Argentina para cubrir las necesidades de financiamiento. El “Megacanje” fue la operación financiera instrumentada por el ministro Cavallo a partir de las recomendaciones de los bancos estadounidenses, mediante la que se cambiaron bonos de la deuda externa argentina por otros que permitieran pagar en un plazo mayor. Consistió en postergar los vencimientos que entre 2001 y 2005, y pasarlas del 2006 al 2030. En 2006 se inicia una causa judicial por esta operación que dura hasta la actualidad (Golbert y Roca, 2010).

Se trató de la mayor estafa de la historia financiera argentina que llevó el endeudamiento³⁵ del país a niveles insostenibles, impactando en la economía nacional, de diversas maneras, hasta la actualidad.

El constante deterioro de la oferta del mercado de trabajo, fue correlativo con la concentración de la riqueza, el aumento de la pobreza y el deterioro de los ingresos familiares de los sectores medios - medios bajos, privados de continuar accediendo a los bienes y servicios a los que estaban acostumbrados, viéndose afectados también por el desempleo, el subempleo y la falta de cobertura social. Pequeños empresarios, empleados públicos, docentes, jubilados, caían en forma abrupta en la escala social. La cuestión social se reedita en la emergencia de los “nuevos pobres”, como una nueva arista en la configuración de la pobreza³⁶.

La noción de “nuevos pobres” (Kessler, 2003; Minujin y Anguita, 2004; Galassi, 2011) fue utilizada para visualizar y describir al conjunto de individuos provenientes de los sectores medios que, a partir de las políticas de corte neoliberal, el consecuente proceso de empobrecimiento y una permanente movilidad descendente, vieron reducidos sus ingresos al punto de provocar un cambio en el estilo de vida, hábitos de consumo y condiciones de vida a niveles equivalentes a la de los individuos considerados pobres de larga data. Una diferencia que se señala sobre los “nuevos pobres”, es el nivel educativo y las características habitacionales, la acumulación que poseen de capital cultural y social, cuestión que resulta un instrumento para conseguir, en muchos casos, un acceso de mejor calidad a los servicios públicos (educación, salud, ayuda social, etc.).

Me interesa recuperar un dato a partir de la investigación de Galassi (2011), que representa la noción de “nuevos pobres” en este contexto de crisis: el número de individuos en situación de pobreza aumentó sustancialmente en el periodo de 1998 a 2003, sumándose más de 5 millones a los individuos por debajo de la línea de pobreza en zonas urbanas (de casi 1 millón en mayo de 1998, a más de 15 millones y medio en mayo de 2003). El ritmo de aumento de la cantidad de individuos considerados pobres se aceleró desde 2001, y en 2003 ya comenzó

³⁵ Se cree que generó comisiones por 150 millones de dólares e incrementó la deuda en 55 mil millones de dólares. Los siete bancos internacionales que participaron del canje: Citigroup, Credit Suisse First Boston, Francés, Galicia, HSBC, JP Morgan y Santander Central Hispano, funcionaron como intermediarios de sí mismos porque se autocanjearon los bonos que tenían en sus propias carteras. Entre los siete bancos, recibieron 130 millones de dólares en comisiones. Y el asesor estadounidense David Mulford recibió otros 20 millones. (<http://infojusnoticias.gov.ar/nacionales/sigue-el-juicio-por-el-megacanje-claves-para-entenderlo-5080.html>)

³⁶ La pobreza es un concepto relativo, que abunda en controversias y remite a una dimensión descriptiva mas no explicativa sobre las causas, ni de los lazos estructurales que ligan a pobres y ricos de una determinada sociedad. Existiendo importantes diferencias en la medida de la pobreza, según el método que se utilice. (Gutiérrez, 2004).

a producirse una desaceleración; mientras los considerados “pobres estructurales” mantuvieron su número, el gran incremento se dio en los denominados “nuevos pobres”.

Kessler (2003) sostiene que este empobrecimiento de los sectores medios, tuvo consecuencias que excedieron a los afectados, ya que significó la ruptura de la “sociedad integrada” de los primeros tres cuartos del siglo XX, para pasar a una sociedad “fragmentada”. Lo Vuolo (1998), había denominado el paso de la crisis de “integración sistémica” a la “crisis de integración social”³⁷ para referirse a las consecuencias del desmantelamiento del Estado de Bienestar en nuestro país.

Las medidas económicas de ajuste, junto a las medidas represivas del gobierno de la Alianza, de deslegitimación de la protesta popular, habían recalentado los ánimos y agravaron los conflictos con las organizaciones de desocupados, espacios desde donde se decidió intensificar los cortes de ruta y ampliar su duración durante todo el año 2001.

El 2001 fue clave para el desarrollo y la consolidación del denominado Movimiento Piquetero como un actor central en la escena política nacional. Desde sus comienzos, el año estuvo signado por una profunda convulsión social: “En el mes de enero, como parte de la estrategia oficial para deslegitimar la protesta social, la ministra Bullrich³⁸ denunció a los dirigentes de la FTV³⁹, argumentando que se le estaba sacando plata a la gente cambio de un Plan Trabajar⁴⁰, en alusión a los \$ 4 que cada integrante aportaba voluntariamente para sostener la organización. Para la ministra, eso era ilegal. Comenzaba así, la campaña para limitar el derecho a la organización.” (Pacheco, 2004, p.36).

Esta campaña de desacreditación evidenció una estrategia de deslegitimación de la protesta social y develó la manera en que -desde los propios funcionarios del gobierno aliancista- a través del uso de los medios periodísticos dominantes, se comenzó a estigmatizar el uso de

³⁷ En términos de Lo Vuolo (1998)³⁷ la crisis de “integración sistémica” derivó en la “crisis de integración social” que se observó fundamentalmente en los siguientes ámbitos: 1) el ambiente económico y fiscal, en donde la expansión del gasto público produjo inestabilidad macroeconómica generando la crisis fiscal del Estado; 2) En el mercado de trabajo y en la distribución del ingreso; 3) En el ambiente político ideológico, que da cuenta de un proceso de desjerarquización de todo lo vinculado con la actividad pública y política, sumada a la fuerte crítica al Estado por su ineficiencia y excesivo gasto.

³⁸ “La entonces Ministro de Trabajo Patricia Bullrich, una ex-militante de la tendencia revolucionaria del peronismo devenida en ferviente servidora del modelo neoliberal, con maquillaje progresista, que sostenía la Alianza UCR – FREPASO” (Pacheco, 2004, p.36).

³⁹ Federación de Tierra y Vivienda (FTV), encabezada por Luis D’Elía a partir de mediados de los 90.

⁴⁰ El Plan Trabajar se inició en 1996, con recursos crediticios otorgados por el Banco Mundial y estaba destinado a brindar empleo transitorio a trabajadores desocupados con la finalidad de disminuir la caída de los ingresos de los sectores más vulnerables. La transferencia monetaria que reciben los beneficiarios en forma directa ascendía, inicialmente, a \$200 mensuales –el valor del salario mínimo- y a partir del año 2000 se redujo a \$160. Constituye más bien un programa de alivio a la pobreza focalizado por medio del desempleo, que un programa de apoyo financiero a los desempleados (Beccaria y otros, 2003, p.16).

los planes de empleo por parte de las organizaciones de desocupados que el gobierno mismo les había otorgado; esta mirada estigmatizante y profundamente descalificadora sobre los desocupados que reciben ayudas económicas del Estado, se fue solapando desde los discursos políticos oficiales aliancistas hasta instalarse en la opinión pública y el imaginario social, impregnándose, naturalizándose y reconfigurándose con los años de distintas maneras, en distintos ámbitos y hacia diferentes sujetos sociales y colectivos.

Se iba desencadenando mientras tanto, “una crisis total” que abarcó las dimensiones de lo social, lo político, lo cultural y abrazó todas las esferas de la sociedad, afectando la cotidianidad de los sujetos (Miranda y Senén González, 2003), como consecuencia de las políticas de liberalización económica, de privatización, de precarización y flexibilización laboral iniciadas a fines de los 70 y profundizadas por el gobierno menemista y aliancista.

A finales de 2001, el desempleo había superado la barrera del 20%, este hecho se sumó a la indignación social generada por la restricción a la extracción de dinero en efectivo de plazos fijos, cuentas corrientes y cajas de ahorro denominada “Corralito”⁴¹. En el mes de diciembre de ese año, con la quiebra del sistema bancario que marca el agotamiento del plan de convertibilidad, estalla –quizás- la mayor crisis de la historia del país.

Personas autoconvocadas y movimientos sociales salieron a las calles ocupando plazas y lugares públicos del país, bajo el lema “¡que se vayan todos!”. Esta leyenda aunó la indignación de diferentes sectores como los ahorristas a los que se les había confiscado su dinero, comerciantes, movimientos piqueteros, ex trabajadores de fábricas cerradas, etc. En algunas localidades se produjeron saqueos a supermercados “activados políticamente”⁴² con episodios de violencia. El gobierno de la Alianza respondió al reclamo popular con estado de sitio y represión. Como consecuencia de esas acciones murieron 39 personas, produciéndose la renuncia del Ministro de Economía Domingo Cavallo, y luego la del presidente Fernando De la Rúa.

Ante esta acefalia de gobierno, la Asamblea Legislativa se reunió para elegir la sucesión presidencial. Esta crisis institucional fue conocida mundialmente como “la semana de los 5

⁴¹ El sistema bancario colapsó por la *fuga de capitales* y la decisión del FMI de negarse a refinanciar la deuda y conceder un rescate. El ministro Domingo Cavallo ante esto, firma un decreto el 3 de diciembre de 2001 donde se imponen restricciones a la extracción de depósitos en efectivo (popularmente conocida como "corralito") y a las transferencias al exterior. Ante la presentación de amparos con fallos judiciales favorables a los ahorristas, el 18 de diciembre Cavallo instruyó a los bancos para que no cumplieran con las resoluciones judiciales que ordenaban pagar en efectivo a los ahorristas. (Lo Vuolo, 2012).

⁴² Auyero (2007). La dinámica política de los saqueos, significa que hay un conjunto de redes que se activan, no sólo desde el lado de quienes saquean sino también de los encargados de la represión, y en interacción con represores, y organizadores, saqueadores, vecinos, etc. En esa interacción se generan ciertas regularidades.

presidentes”⁴³. El 1 de enero de 2002 asume la nueva designación Eduardo Duhalde, senador de la provincia de Buenos Aires, elegido por Asamblea Constituyente. Éste determinó apenas designado presidente la devaluación de la moneda, abandonando la paridad cambiaria 1 a 1 con el dólar a través de una Ley de Emergencia Pública, que disponía no sólo la devaluación del peso argentino sino la reestructuración de gran parte de los créditos bancarios en dólares y la continuidad del “corralito” a los depósitos. Ese fue el fin de la Convertibilidad.

Junto con el abandono de la Convertibilidad, se produjo el default de una parte de la deuda pública y se convirtieron a pesos -aunque a diferentes tipos de cambio- los créditos y depósitos en moneda extranjera. También se pesificaron a 1 peso por dólar las tarifas de los servicios públicos privatizados durante los años 90, las cuales habían sido fijadas en dólares con un esquema de indexación que seguía la inflación norteamericana. El FMI hizo saber al gobierno que no iniciaría ninguna negociación hasta tanto no se unificara y liberalizara el mercado de cambios. El gobierno rápidamente cedió ante la presión multilateral (Rapetti, 2005).

3.3.5.3 La reorientación de la política de empleo hacia programas de emergencia focalizados

La mayoría de los programas de empleo que se venían implementando en este período, estaban orientados hacia grupos vulnerables (jóvenes, mujeres, desempleados en general), cada vez más focalizados. Las medidas buscaban la creación de emprendimientos productivos, capacitar a trabajadores para mantenerse en sus empleos o a desocupados para “aumentar su empleabilidad”.

Por un lado, el Subprograma Empleo Productivo Local del Programa de Emergencia Laboral (PEL, 2000), con sus alternativas en Línea A- Consorcios Productivos Locales y en Línea B- Autoempleo Productivo; como posteriormente el Programa Crear Trabajo (2001), con sus tres líneas: A-Consorcios Productivos Locales, B-Autoempleo Productivo y Microempresas, C-Pequeñas Empresas; y el de Desarrollo del Empleo Local III (2000) se implementaron para incentivar la “creación de empleo genuino”, diseñados para actuar sobre la demanda, con la aspiración de que a través de ellos se generen nuevos puestos de trabajo.

⁴³ Ramón Puerta asume como presidente interino el 20 de diciembre de 2001, en su carácter de Presidente Provisional del Senado, por no estar cubierto el puesto de vicepresidente por la renuncia de Carlos Álvarez. Por ley, los candidatos fueron los miembros del Senado además de los gobernadores de las provincias, quienes nombraron presidente interino a Adolfo Rodríguez Saá, asumiendo la presidencia el 23 de diciembre de 2001. Fue quien ordenó el default financiero, a través del cual Argentina se declaraba insolvente para pagar las deudas contraídas. El 31 de diciembre de 2001, Rodríguez Saá presenta su renuncia, asumiendo Eduardo Camaño la presidencia interinamente en su carácter de Presidente de la Cámara de Diputados hasta la asunción de Eduardo Duhalde.

Por otro lado, el Programa Formujer⁴⁴ para mujeres de bajos ingresos, otorgando un papel estratégico a la formación para dinamizar las potencialidades individuales y colectivas de las personas en relación con el empleo, funcionando a nivel nacional con experiencias piloto. El procedimiento metodológico para trabajar sobre la “empleabilidad” fue lo que, en el marco de Formujer, se denominó “proyecto ocupacional”. El programa puso énfasis en una “mirada integral” basada en un diseño curricular por competencias y una formación modular; el énfasis en la empleabilidad como un componente necesario de la formación; la conceptualización de género como un tema de interés para la formación profesional y que compete a mujeres y varones, y no como “cosa de mujeres para mujeres”; la disponibilidad de un paquete de herramientas para aplicar estos conceptos; la validación de un “modelo” de intervención institucional en el campo de la formación profesional, basado en la gestión conjunta de actores vinculados al mundo del trabajo, la formación y referentes de las poblaciones objetivo (OIT- CINTEFOR, Formujerto, 2004).⁴⁵

A partir del año 2001, el Proyecto Joven fue dado de baja al menos en su denominación, pasándose a llamar Programa Capacitar, y para finales de ese año se interrumpió de forma total. Finalmente, la mayoría de los programas de empleo fueron decayendo, se redujeron los fondos y en algunos casos se eliminaron por completo.

En el año 2002 la inestabilidad política, social y económica alcanzó su más alta expresión. Cerca del 60% de las personas eran consideradas pobres. La devaluación generó un incremento del 34% de la canasta básica de alimentos de una familia tipo entre diciembre de 2001 y mayo 2002, sumado a que los salarios estaban congelados o en baja. En este año se dio un retroceso en la ejecución de programas creados anteriormente, disminuyendo el gasto en programas de empleos provinciales (Neffa y Brown, 2011).

Bajo este contexto de emergencia, se creó el Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados (PJJHD), que fue en su momento el programa asistencial más grande ejecutado en toda Latinoamérica con más de 2 millones de beneficiarios, considerado uno de los más importantes de la década del 2000.

⁴⁴ El Programa Formujer (Programa Regional de Fortalecimiento de la Formación Profesional y Técnica de Mujeres de Bajos Ingresos) es una iniciativa del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) conjuntamente con el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) y el Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (CINTERFOR) de la Organización internacional del Trabajo (OIT). Las acciones fueron localizadas en la Provincia de Jujuy (Puna), Mendoza (Capital y Gran Mendoza), Córdoba (Capital y Valle de Punilla) y Gran Buenos Aires (Partidos de la Zona Sur y Oeste). (OIT-CINTEFOR, Evaluación de impacto, 2004)

⁴⁵ Varias similitudes se encuentran en la formulación y diseño del Formujer con el Programa Jóvenes Con Más y Mejor Trabajo (2008), fundamentalmente en su componente formativo obligatorio denominado Proyecto Formativo Ocupacional.

El PJJHD, implementado a partir del 2002, se trata de un plan socio laboral de transferencia de ingresos a desocupados, de amplia cobertura, y dirigido particularmente a hogares que habían caído en la indigencia. Otorgaba un subsidio por una suma fija de \$150, cualquiera fuera el tamaño de la familia. El Plan contribuyó a hacer frente de forma parcial a necesidades básicamente alimentarias. Se destacó por la alta participación de mujeres de sectores populares, siendo estas más del 65% de los beneficiarios. La presencia de instancias municipales y actores sociales no gubernamentales que tuvieron una activa participación en el programa fueron los que posibilitaron su rápida implementación, en el que se destacan las organizaciones de desocupados denominadas “piqueteros” y los Consejos Consultivos Locales.

Esta política de emergencia implicó cambios en la orientación respecto de las políticas de los 90, ya que exigía una contraprestación dirigida a realizar tareas comunitarias, completar la educación general básica y/o formación profesional. Constituye también una instancia de coordinación entre los sectores de Educación, Trabajo y Desarrollo Social.

Según Levy (2010), el PJJHD cristalizó la visión que propone a la “contraprestación educativa” como una de las vías de inclusión social, adquiriendo un fuerte peso en el plano discursivo el hecho de contraprestar el subsidio con una actividad “útil” para la sociedad. La autora sostiene que es inobjetable la puesta en marcha acciones que les permitan a los jóvenes y adultos estudiar y capacitarse, pero cuestiona la naturalización de la obligación de contraprestar a cambio del ejercicio de un derecho, constituyendo esto una verdadera contradicción desde un enfoque de derechos.

3.4 Límites y restricciones de la política de empleo (en general) y de la formación laboral (en particular)

El discurso hegemónico de los 90, se construyó a partir del predominio ideológico del neoliberalismo. Todos los instrumentos de intervención a través de los cuales se expresó la política de empleo, pusieron al capital en el centro de la preocupación. Se proponía, por una parte, “seducir al capital” para absorber más mano de obra por reducción de sus obligaciones y cargas para con los trabajadores, por otra parte, orientar y capacitar a quienes buscaban trabajo en orden a la “satisfacción de la demanda del capital” (Cárcar, 2004).

En referencia a los resultados y eficacia de las medidas orientadas a combatir el desempleo juvenil, Fressynet (2005) sostiene que en su mayoría los dispositivos de la política de empleo, no ejercen a largo plazo más que un “efecto limitado” sobre el nivel global del empleo ya que la política de empleo se sitúa, por naturaleza, en la intersección de lo social y lo económico;

jurídicamente, corresponde a la competencia de los Estados, pero de manera parcial y segmentada, las demás autoridades se dotan progresivamente de ciertos medios de acción.

El aspecto clave para la “promoción del empleo”, remite al ritmo de crecimiento económico, a su grado de sostenibilidad en el tiempo y a su orientación en términos de generación de empleo. En un contexto de elevada tasa de desocupación y de otras problemáticas ocupacionales como las que se presentan en el caso argentino, su contribución al objetivo aludido sería necesariamente de una significación muy parcial. El centro de la cuestión debe ubicarse en la necesidad de asegurar suficiente coordinación o coherencia entre la orientación de las políticas económicas y las laborales (Monza, 2005).

Se plantea la necesidad de insistir en que el problema de la integración juvenil requiere de un contexto general de crecimiento económico pero con mayor equidad distributiva para tener posibilidades de éxito. Sin crecimiento, mayor demanda de empleo y mejor distribución del ingreso a favor de los grupos más postergados no habrá inclusión social para una mayoría de jóvenes (Salvia y Tuñón, 2006).

Tanto los discursos como las medidas políticas sobre empleo en el auge del neoliberalismo, confundieron las limitaciones que la formación laboral tiene, olvidando que a través de sus contenidos se puede mejorar la calidad de los recursos humanos y contribuir al desarrollo personal del trabajador, “pero en ningún caso puede ser fuente o inducir la creación de puestos de trabajo” (Herger, 2005, p.7). La formación laboral queda supeditada al nivel general de empleo, a la generación de nuevos puestos de trabajo, condición “sine qua non” para que los beneficiarios de la formación puedan volcar sus calificaciones hacia el mercado ocupacional (Riquelme, op.cit. Herger, 2005).

Paulatinamente durante la década del 90, los programas de empleo y capacitación dejaron de concebirse como “instrumentos de inclusión social” para pasar a ser “mecanismos de asistencia” ante la urgencia social, de la misma manera que lo hacían otros programas focalizados en la población pobre o vulnerable, con otras prestaciones. Al no poder asegurar el trabajo para todos, se conformaron con ayudar a muchos otorgándoles una ayuda económica para que puedan sostenerse en “una mejor exclusión” (Cárcar, 2004).

Las políticas de empleo se convirtieron en “políticas de asistencia social” para contribuir a la sobrevivencia de esos trabajadores y sus familias dándoles la posibilidad de acceder a una ocupación que no tenía el carácter de una relación salarial. Se trataba de políticas focalizadas, de contenido parcial, cuyos beneficiarios se seleccionaban frecuentemente siguiendo criterios políticos “clientelistas y nepotistas” (Neffa 2011). Las mismas tuvieron poco impacto para crear empleos estables en las actividades económicas privadas.

En Argentina, los intentos de mejorar las condiciones de vida de las poblaciones de menores recursos -entre ellas los jóvenes de baja escolaridad- focalizaron las políticas de empleo pero no resultaron sustentables en el tiempo ya que las soluciones se enfocaban en una sola dirección (formación profesional - capacitación laboral) sobre problemas que eran multicausales.

Una de las principales causas que se le adjudica al fracaso de las políticas de empleo en general, y las de formación laboral en particular -llevadas a cabo en este periodo- es la falta de articulación entre ellas y entre las demás carteras públicas, constituyendo medidas paliativas de corto plazo más que políticas dirigidas a la educación, a la formación integral de los jóvenes, y a la generación de instancias coordinadas y reguladas de formación continua para el trabajo, en el largo plazo.

3.5 La política de empleo en la posconvertibilidad

La “posconvertibilidad” emergió en Argentina, configurando un nuevo modelo que procuró saldar la crisis de 2001, en el que el Estado emerge como un actor fundamental en la movilización de recursos a través de diversos mecanismos que buscaron gestar un nuevo momento conciliatorio en la administración de la fase expansiva del ciclo económico. El “perfil productivo-exportador” del modelo, las nuevas modalidades de intervención estatal, el conjunto de rupturas en materia de variables y políticas económicas, junto con otras como el impulso de la obra pública en infraestructura, sugieren la gestación de un nuevo régimen de acumulación de “carácter neodesarrollista”. Este proceso representó un intento de lograr adhesión y “construir gobernabilidad” a partir de la “compensación” de distintos intereses de clase (Varesi, 2010).

3.5.1 La perspectiva del Trabajo Decente como marco internacional

En 1999 el Director de la OIT, Juan Somavía, postuló como objetivo prioritario la promoción del Trabajo Decente, expresión que sintetiza un conjunto de propósitos que en su realización buscan mitigar las derivaciones del nuevo modelo de acumulación y con ello promover una “globalización atenuada” (Trabajo Decente, Argentina, 2004).

En la Memoria de la 87° reunión de la Confederación Internacional del Trabajo (Somavía, 1999), el concepto de trabajo decente se presenta como un “hallazgo” para revertir los impactos negativos de la globalización, es la revitalización de conceptos ya acordados como propósitos preliminares de la OIT. Los cuatro objetivos estratégicos fijados para el programa de la OIT para 2000-2001, que se supone, tenderían a la consecución de un trabajo decente

eran: a) la promoción de los derechos laborales; b) la promoción del empleo; c) la protección social contra las situaciones de vulnerabilidad; y d) el fomento del diálogo social.

El documento “Trabajo Decente, Argentina” (2004) basado en textos de la OIT, destaca la definición, significados y alcance del concepto. Se sostiene allí, que el acierto del vocablo es su “sentido universal”, ya que alcanza a todos los trabajadores, también lo es su “visión ampliada”, que permite a la vez realizar análisis económicos y éticos, que tiene el sentido de reconocer derechos básicos y que permite una comprensión mucho más alentadora de las necesidades de las distintas instituciones y las distintas políticas de los derechos y de los intereses de los trabajadores.

La singularidad o lo novedoso, según Ghai (2002), radicaría en que el trabajo decente, como noción unívoca, constituye un esfuerzo de visión de las diversas dimensiones del trabajo dentro de un solo marco. Permite razonar acerca del modo en que las dimensiones se relacionan, lo cual pone en evidencia “interrelaciones y tensiones” de una “manera integrada”, a diferencia “del pasado” donde las cuestiones inherentes a las relaciones laborales eran abordadas como temas estancos.

Según las perspectiva de la OIT, el concepto de trabajo decente se diferencia de las nociones de “trabajo digno” o “trabajo genuino”, siendo éste superador y aunando a los mismos frente a la necesidad concreta de trabajo en “calidad y cantidad” suficiente como para que los ciudadanos se desarrollen plenamente. Se sostiene que el trabajo decente es un concepto en construcción, de “carácter integrativo” y de profundo “contenido ético”. En documentos de la OIT posteriores a la memoria de 1999, el trabajo decente es caracterizado como un “trabajo de calidad”, cualidad que viene en reemplazo de su carácter estrictamente productivo y bien remunerado.

En la Memoria del Director General de la 89ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (Somavía, 2001), se reafirma que el de trabajo decente es un “concepto integrativo” en cuya realización constituye una meta, un marco para la definición y actuación de políticas, un método de organización de actividades y programas, y una plataforma para la asociación con otras entidades. A su vez, desde el seno de la OIT se le han atribuido otros caracteres como los siguientes: trabajo productivo y seguro con respeto a los derechos laborales; con ingresos adecuados; con libertad sindical, negociación colectiva y participación (CINTEFOR, Formación para el Trabajo Decente, 2001).

En un extracto de dicha Memoria se expresa la necesidad de vincular el trabajo decente con la creación de empleo: “Según el Informe sobre el Empleo en el Mundo de este año, se calcula que se necesitarán 500 millones de nuevos empleos en los próximos diez años tan sólo para absorber los nuevos ingresos en el mercado de trabajo e influir algo en el

desempleo. Nunca insistiremos lo suficiente en el carácter prioritario de la creación de empleo. El acceso al trabajo es el medio más seguro para salir de la pobreza, y los derechos de los trabajadores no existen cuando no hay trabajo (...) El trabajo decente es un programa pertinente y práctico de orientación general para todos los Estados Miembros (Extracto del punto 1.2, Memoria del Director de OIT, Ginebra, 2001).

Desde la OIT se reconoce que los jóvenes constituyen el grupo con mayores dificultades de acceso al empleo, siendo ellos casi la mitad de los desempleados del mundo. Se expresa también que desde la década del 90, a pesar de los avances realizados en materia educativa, el mercado de trabajo todavía no ha sido capaz de generar fluidamente empleos de calidad suficiente para toda la población.

3.5.2 Formación y empleabilidad en la perspectiva del trabajo decente

Según, diversos documentos sobre Trabajo Decente (CINTEFOR, Formación y Trabajo Decente, 2001; MTESS Trabajo Decente Argentina, 2004; OIT, Programa global de empleo, 2006; OIT, Trabajo Decente y Juventud Argentina, 2007) la Formación para el trabajo y, puntualmente la formación profesional, se ha tornado en el mundo de hoy, en uno de los derechos humanos fundamentales, desde pactos y declaraciones internacionales hasta las constituciones de un importante conjunto de países americanos y europeos. Por tanto, es uno de los derechos que un trabajo decente debe respetar ineludiblemente y un componente esencial y estratégico de las políticas activas de empleo. Si bien se sostiene que la Formación Profesional “no es una condición suficiente” para acometer el problema del desempleo, es “absolutamente necesaria”.

La formación es considerada un importante factor y requisito de “adaptabilidad” a los cambios, de “polifuncionalidad” -es decir- de “empleabilidad”: “Si bien la formación no genera empleo por sí sola, contribuye grandemente a que el individuo compita mejor por los puestos de trabajo disponibles o esté en condiciones de preservar el empleo que posee” (CINTEFOR, Formación y Trabajo Decente, 2001, p. 23).

La “empleabilidad” es entendida como un nexo tanto conceptual como práctico del trabajo decente. Abarca las habilidades, calificaciones, conocimientos, y las competencias que aumentan la capacidad de los trabajadores para conseguir o proteger y conservar un empleo.

La “formación para la empleabilidad” desde la perspectiva del Trabajo Decente, es apoyar a las personas para “valoren sus habilidades” y sus saberes así como las demandas y conocimientos requeridos en el mundo del trabajo, esto incluye la “información”, “orientación” e “intermediación” sobre la oferta de educación y del mercado laboral. Implica

asimismo, la ayuda para desplegar la diversidad de alternativas, sus exigencias y sus posibilidades, eliminando estereotipos que encasillan los trabajos como femeninos y masculinos, y que facilite la búsqueda y/o generación de trabajo.

La temática específica del empleo juvenil, fue recogida como una prioridad en la Agenda Hemisférica para la Promoción del Trabajo Decente que presentó el Director General de la OIT, Juan Somavía, a la consideración de la XVI Reunión Regional de los Estados Americanos Miembros de la OIT (2006). Dicha Reunión aprobó la “Década de Promoción de Trabajo Decente” y se definió como objetivo central, en relación con la juventud, fomentar su mayor formación y su mejor inserción laboral, a través de políticas orientadas por la perspectiva del trabajo decente. Especialmente en una realidad como la latinoamericana, donde hay más jóvenes que nunca en su historia (Trabajo Decente y Juventud, Argentina, 2007).

En nuestro país y en toda América Latina, las ideas neoliberales en la década del 90 reforzaron las visiones más clásicas sobre el mercado de trabajo que sostienen la tesis de la posibilidad de “competencia perfecta” y la “libertad de elección de individuos” que gozan de información plena para decidir sus acciones al punto de “maximizar sus beneficios” y minimizar sus pérdidas. La idea de empleabilidad entonces era concebida desde esta perspectiva, como la capacidad de los sujetos de formar parte de esta “relación de intercambio” en un “mercado laboral homogéneo”, donde las condiciones de ingreso, movilidad, permanencia y salida del mismo, son posibles de calcular racionalmente por los individuos (Spinosa, 2005).

En un nuevo escenario, desde el marco internacional del trabajo decente, el aparato conceptual de la formación y la empleabilidad se reedita con matices. Discursivamente, la OIT, incorpora ideas acerca del reconocimiento de saberes sobre el trabajo que los sujetos poseen, no sólo de aquellos requeridos y valorados por los mercados laborales. Asimismo se expresa la necesidad de generar vínculos y puentes (de formación, de información y de orientación) entre los campos de la educación y del empleo, y se enfatiza el reconocimiento de derechos básicos de los trabajadores hacia la redefinición de estrategias político institucionales que promuevan aspectos relativos a los derechos, el empleo, la protección y el diálogo en un todo integrado.

Sin embargo, es importante remarcar las contradicciones planteadas entre los campos de educación y de trabajo, que -según Levy (2012)- son relaciones contradictorias porque los imperativos del capitalismo y los de la democracia tienen dinámicas e intereses contradictorios. La formación para la empleabilidad y el empleo en el capitalismo está ligado a los derechos de propiedad frente a los cuales somos desiguales, esto se polariza en dos visiones acerca de la relación entre las esferas educativa y laboral: o se forma para los

imperativos del mercado o se forma para el desarrollo integral del trabajador como ciudadano.

3.5.3 Las metas del Trabajo Decente en la Argentina: horizontes, discursos y estrategias

Las elecciones presidenciales de abril de 2003, habían arrojado dos fórmulas⁴⁶ electas que debían definirse por ballottage o segunda vuelta, en mayo de ese año. La renuncia de Carlos Menem, uno de los candidatos, ubicó automáticamente a Néstor Kirchner como presidente electo, asumiendo y prestando juramento el 25 de mayo de 2003, en un escenario con secuelas sociales y políticas muy críticas.

El fin de la convertibilidad modificó sustantivamente el contexto macroeconómico. La devaluación de la moneda cambió los patrones de competitividad, y brindó un entorno más favorable a la reconstitución del aparato productivo local. Las bases iniciales del “nuevo modelo”, estuvieron dadas por un tipo de cambio alto y competitivo, la preeminencia de actividades basadas principalmente en la explotación de recursos naturales, de productos primarios y de manufacturas de origen agropecuario. Asimismo, se produce un comienzo importante de recuperación de la actividad industrial (Madoery, 2010; Hopp, 2010).

La “posconvertibilidad” emergió en Argentina, configurando un nuevo modelo que procuró saldar la crisis de 2001, en el que el Estado emerge como un actor fundamental en la movilización de recursos a través de diversos mecanismos que buscaron gestar un nuevo momento conciliatorio en la administración de la fase expansiva del ciclo económico. El “perfil productivo-exportador” del modelo, las nuevas modalidades de intervención estatal, el conjunto de rupturas en materia de variables y políticas económicas, junto con otras como el impulso de la obra pública en infraestructura, sugieren la gestación de un nuevo régimen de acumulación de “carácter neodesarrollista”. Este proceso representó un intento de lograr adhesión y “construir gobernabilidad” a partir de la “compensación” de distintos intereses de clase (Varesi, 2010).

Desde el discurso oficial, la política del MTESS desde 2003, asume la idea rectora de “Estado presente” para atender los temas vinculados con lo laboral. Esto se estructuró en torno a ejes prioritarios tales como: la política de ingresos, la política de empleo, el fortalecimiento de las instituciones del trabajo y los ámbitos de concertación social, para alcanzar una mayor eficiencia en la detección y corrección de los incumplimientos a la normativa laboral, a la seguridad social, y recuperar la negociación colectiva como mecanismo de diálogo y resolución de conflictos.

⁴⁶ La fórmula Kirchner – Scioli por el Frente para la Victoria y la fórmula Menem – Romero por la Alianza Frente por la Lealtad.

En octubre de 2003, el Gobierno Argentino en acuerdo con el Sistema de Naciones Unidas, incluyó entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio “Promover el Trabajo Decente”, fijando metas específicas a alcanzar en el mediano plazo.

El trabajo decente era planteado como meta a la hora de adoptar políticas macroeconómicas y sociales. Esto exigía una nueva arquitectura política que realizara una articulación explícita entre las políticas económicas, laborales y sociales. Este objetivo se enmarcaba en un proyecto de crecimiento económico centrado en la generación de “empleo de calidad” como pilar para promover la “inclusión social” y “afianzar la gobernabilidad democrática” (Golbert y Roca, 2010).

El año 2004 marca un “despegue económico”, bajo la intención del oficialismo de revertir la lógica de ajuste estructural de la economía dada en los gobiernos anteriores. Después de 10 años de estancamiento, se volvió a reunir en 2004, el Consejo del Salario, organismo de carácter tripartito conformado por el gobierno nacional, sindicatos y cámaras empresarias (creado por la LNE, 1991). Se modificaron los niveles del salario mínimo⁴⁷, ajustándose posteriormente año por año. A su vez, se otorgaron aumentos a las jubilaciones mínimas que subieron, entre 2003 y 2005, 13 veces, lo que significó una recuperación en términos reales del 230% (58% considerando los índices de precios más desfavorables). (Golbert y Roca, 2010).

El crecimiento del empleo se verificó en todas las ramas de actividad, pero resultó particularmente intenso en el sector de la construcción. Ese sector creció a un ritmo de 14,1% anual entre 2002 y 2006, contribuyendo así con el 16% de los nuevos puestos de trabajo creados. En el período inmediato a la salida de la convertibilidad, fueron los vehículos automotores, textiles, minerales no metálicos y el resto de la industria metalmeccánica los que tuvieron el mejor desempeño ya que juntos dieron cuenta de más del 65% del crecimiento industrial total (Beccaria, 2007).

Pasada esa etapa, el sector industrial mostró un ritmo de expansión similar al del resto de la fuerza de trabajo o menor. Otros sectores donde fue muy dinámica la ocupación fueron los servicios personales y la intermediación financiera, y servicios a las empresas, sectores en los que creció por encima del 8% en esos años. La “recuperación económica” en la “posconvertibilidad”, implicó mejoras en el mercado laboral, con crecimiento del empleo registrado y un descenso del desempleo, la pobreza y la indigencia; con permanencia aún de los problemas en relación con la calidad de los empleos creados.

⁴⁷ Se habían producido en 2003 aumentos salariales, que en un principio fueron no remunerativos y que posteriormente se incorporaron al salario (el decreto 324/03 incorporó la asignación no remunerativa, que a ese momento era de \$200, a la remuneración de los trabajadores, de manera progresiva mensual), sirviendo como piso para las discusiones salariales en la negociación de los convenios colectivos. (Golbert y Roca, 2010).

Pese al “crecimiento” y “despegue” del contexto macroeconómico señalado, Rodríguez Enríquez (2007), afirma -por una parte- que persiste en nuestro país una elevada concentración del ingreso y la riqueza. Por otra parte, los jóvenes siguen mostrando las mayores dificultades para insertarse laboralmente, y en este período se incrementa la diferencia entre los varones y las mujeres jóvenes, especialmente entre los que se encontraban desocupados al inicio del período. Los varones jóvenes transitan en mayor medida a la ocupación, y las mujeres jóvenes transitan en mayor medida a la inactividad. Las mujeres jóvenes con menor nivel educativo, son el grupo poblacional que presenta la mayor dificultad en este período.

3.5.3.1 Principio de integración y nueva institucionalidad

La matriz neoliberal de los 90 no logró organizar un nuevo modelo territorial, produciéndose una desconcentración funcional (mas no una descentralización) hacia las provincias y los municipios, la eliminación de instancias reguladoras del estado nacional, la desarticulación de los equipos de gestión y el desfinanciamiento de áreas operativas. Al inicio del período del nuevo ciclo expansivo, fue notable la ausencia de ámbitos públicos con posibilidades operativas suficientes, junto con una necesidad creciente de reconstruir las perdidas capacidades estatales (Madoery, 2010).

El Estado en sus tres dimensiones se agrandó en cuanto al número de agentes, pasó a disponer de mayores recursos tributarios, extra-presupuestarios, fortaleciendo su capacidad de intervención para regular el mercado y aumentar el gasto público destinado a financiar nuevas políticas sociales (Neffa, 2012). Las acciones gubernamentales en la posconvertibilidad, se dieron en esquemas institucionales diferentes de los existentes en décadas anteriores, principalmente en lo referente al lugar asignado al Estado en relación con el trabajo.

Estado activo, crecimiento económico, inclusión y diálogo social, se presentan en el discurso del gobierno nacional como las principales finalidades que dan contenido a las políticas públicas. Los programas, las acciones y las modalidades de implementación desarrolladas desde el MTESS, asumen un rol central en la concreción de tales fines. El “retorno de lo público” implicó una reconfiguración en relación con las instituciones del Estado, redefiniendo asimismo a los sujetos destinatarios de las políticas públicas como “sujetos de derechos”.

En las orientaciones y estrategias de gobierno, la dinámica institucional del MTESS se presenta como clave: “El Ministerio de Trabajo retoma un rol dinámico interviniendo en materia de política laboral, de ingresos, de empleo y capacitación, de fortalecimiento del

diálogo social y de la negociación colectiva; pasa de la administración de planes sociales a proponer, coordinar y ejecutar políticas laborales.” (Trabajo y Empleo en el Bicentenario, 2010).

Destaco seguidamente, dos marcos normativos del inicio del periodo posconvertibilidad, desde donde es posible advertir el énfasis con que fueron traducidos los principios de la perspectiva del Trabajo Decente, en relación con las metas a mediano plazo en materia de empleo y formación, de restauración de instrumentos que intentan resguardar los derechos de los trabajadores, y la creación de dispositivos de integración, control, información, entre otros, como parte de una “renovada” institucionalidad del MTESS.

En marzo de 2004, se sancionó la Ley N° 25877 de “Ordenamiento del Régimen Laboral”, que -si bien no desarrolla puntos específicos ligados a los jóvenes- expresa que el MTESS promoverá la integración y la inclusión del concepto de trabajo decente en las políticas públicas nacionales, provinciales y municipales: “A tal fin, ejecutará y promoverá la implementación, articulada con otros organismos nacionales, provinciales y municipales, de acciones dirigidas a sostener y fomentar el empleo, reinsertar laboralmente a los trabajadores desocupados y capacitar y formar profesionalmente a los trabajadores” (Art.7 Título I, Ley 25877).

Esta Ley derogó la “Ley Banelco” del gobierno anterior, y se enfocó en la regulación sobre los procesos de negociación colectiva y los convenios colectivos de trabajo, previendo la constitución de Comisiones Paritarias⁴⁸. Entre los principales aportes de la ley, se encuentran las prescripciones sobre el “periodo de prueba”, fijando tope en 3 meses y penalizando el uso abusivo del mismo. Asimismo establece la modalidad de “preaviso” en la extinción de contratos de trabajo por parte del empleador; la reducción de la tercera parte de las contribuciones a Seguridad Social a empresas hasta 80 trabajadores por cada trabajador que contrate; la reducción a la mitad de las contribuciones si el nuevo puesto de trabajo fuera para un beneficiario o beneficiaria del PJJHD.

La Ley creó el Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social (SIDITYSS), destinado al control y fiscalización del cumplimiento de las normas del trabajo y de la seguridad social en todo el territorio nacional, a fin de hacer frente al empleo no registrado.

Otro marco normativo se celebró en junio de 2004, junto al Director de la OIT, bajo el nombre de Memorando de Entendimiento, en el que se acordó la ejecución del primer Programa Nacional de Trabajo Decente en Argentina en dos fases (2004-2007; 2008-2011).

⁴⁸Son comisiones especiales, integradas en números iguales por representantes de trabajadores y de empresarios, que tienen la facultad de analizar puntos específicos de las relaciones laborales (salarios, condiciones de trabajo, horarios, etcétera), intervenir en conflictos y modificar los convenios colectivos de trabajo.

En ese convenio se trazaron metas a cumplir hasta 2015. Esas metas son: desempleo debajo del 10%; cobertura de la protección social de dos tercios de la población activa; erradicación del trabajo infantil.

El Programa en su primera fase, se basó sobre dos ejes principales. El primer eje se orientó por las finalidades siguientes: **Integración** de políticas laborales y de empleo con otras políticas de impacto sobre la cantidad y la calidad de los puestos de trabajo. Necesidad de una **integración** institucionalizada de las políticas relevantes donde las áreas de política que se consideran incidentes son las económicas (monetarias, fiscales, cambiarias, industriales y comerciales) y las sociales (educación, protección social y salud). El Segundo eje se basó en: la **integración** de las políticas del Ministerio en áreas prioritarias tendientes a la operacionalización de estrategias de manera descentralizada entre las que se encuentran las políticas activas de empleo y formación dirigidos a sectores vulnerables (Anexo I, Memorando de Entendimiento, 2004).

En la segunda fase, se reforzaron los núcleos que ya estaban vigentes y se incluyeron los siguientes: la mejora de las condiciones de empleo y empleabilidad a través de la “promoción del empleo decente para la juventud”, y la reducción de la economía informal y el empleo no registrado. Allí, la promoción de los principios de “igualdad y equidad de género” se proponían como en ejes transversales en el conjunto de finalidades (Memorando de Entendimiento, 2008).

La promoción del empleo a través de la formación para la empleabilidad y la certificación de competencias laborales, son ejes transversales del Trabajo Decente, que se mantienen vigentes, constantes, desde las orientaciones principales de la Ley Nacional de Empleo (1991). Sin embargo, en este periodo, aparecen entramados en un tejido de directrices que intentan recuperar el papel del Estado en materia de protección social, en la regulación de las negociaciones colectivas de trabajo, en la creación de distintas instancias de concertación e integración de políticas dirigidas a las poblaciones con mayores necesidades.

Tanto en la Ley de Ordenamiento laboral como en el Memorando de Entendimiento celebrado con la OIT, acerca de la política de empleo argentina hacia el trabajo decente se enfatiza una idea, una finalidad: la de “integración”. Se observa una recurrente intencionalidad de abordar de “modo integral” la política pública en relación con el empleo y la inclusión social, impulsando propuestas y programas con una participación de diversos agentes y agencias.

La noción de “integración” viene de la mano de otros términos como “articulación” e “integralidad”, y en ellos es posible advertir el énfasis del discurso oficial en torno a promover un nuevo discurso y un nuevo modo de implementación de los programas. Una

propuesta que se expresa a través de la vinculación de diferentes sectores y áreas de la política pública, hacia el fomento y la promoción del empleo, la inclusión social y la mejora de la cantidad y calidad del empleo en el marco de la perspectiva del trabajo decente, propiciando modalidades y estrategias metodológicas desde una “nueva institucionalidad”. Esta conceptualización, forma parte del “núcleo duro” del campo discursivo y de la retórica que asume la política de empleo nacional en este periodo.

La organización actual y las áreas de competencia del MTESS fueron sancionadas en el año 2002, mediante el decreto N° 355/02 que modificó la Ley de Ministerios con el fin de efectuar un “reordenamiento estratégico” en la concreción de las metas políticas posconvertibilidad, y a través de la Decisión Administrativa 22/2002 que refiere específicamente a su estructura y organigrama.

La denominada “nueva institucionalidad” se edifica en esa estructura organizativa del MTESS, sostenida desde tres órganos fundamentales: la Secretaría de Empleo, la Secretaría de Trabajo, y la Secretaría de Seguridad Social. Dentro de la Secretaría de Empleo puntualmente, se encuentran la Subsecretaría de Políticas de Empleo y Formación Profesional, y la Subsecretaría de Promoción del Sector Social de la Economía. Desde estos espacios se desarrollan todas las iniciativas, proyectos y programas relacionados a las acciones de formación laboral, de orientación profesional, de coordinación de servicios de empleo y de promoción del empleo.

Específicamente, para implementar las acciones en materia de empleo y formación laboral, se crearon las Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral (GECAL), dependientes de la Secretaría de Empleo, las cuales funcionan en las provincias y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Las GECAL concentran y canalizan la oferta de programas de empleo y capacitación laboral implementados desde el MTESS. A nivel local, por su parte, funcionan las Oficinas de Empleo Municipales (creadas por Resolución 176/05), las cuales conforman la “Red de Servicios de Empleo”.

Este entramado institucional es el resultado de un proceso de reestructuración del Ministerio de Trabajo, que buscó dar mayor peso a las acciones dirigidas a la promoción del empleo dentro de un nuevo esquema organizativo frente a la necesidad de mejorar las capacidades de gestión y “coordinación multi-nivel y multi-sector” en torno al diálogo social (Madoery, 2010).

Para la gestión de sus programas, el Ministerio de Trabajo creó un sistema de información propio que se basa en una plataforma digital que se gestiona a través de las Oficinas Municipales de Empleo, las GECAL y el propio nivel central. Los datos de los beneficiarios, por su parte, se cruzan con las bases de la Administración Nacional de la Seguridad Social

(ANSES). Por otra parte, el MTESS se asegura de tener “llegada institucional” a todo el país a través de agencias propias instaladas a nivel regional, provincial y municipal. Estos aspectos de la institucionalidad del MTESS, son centrales para entender la propiciada estrategia de integración y articulación en la gestión de la política activa de empleo.

El esquema organizativo se orienta por una explicitada territorialización de la política de empleo, que se da puntualmente en los siguientes rasgos: el propósito de integralidad, articulación y coordinación en la gestión (entre políticas, organismos, niveles de gobierno, instituciones y comunidad), el reconocimiento de las particularidades y demandas de los espacios locales, en la presencia institucional del MTESS a través de diferentes agencias en todo el territorio nacional.

Estos mecanismos implementados dan cuenta de una *estrategia de penetración* de la gestión estatal en los territorios, orientados a construir una modalidad que pretende redefinir y controlar la vinculación del Estado y las instituciones que se ocupan de los problemas del trabajo en los espacios locales.

A continuación, se analiza la estrategia de implementación territorial desde un conjunto de políticas activas de empleo orientadas a la formación para el trabajo.

3.5.3.2 La estrategia de territorialidad en las acciones de los programas de empleo con componentes formativos

La lógica político-institucional como racionalidad propia del Estado, posee como herramientas privilegiadas de gestión de lo social, la ley y el aparato administrativo, operando a través de ellas. Las políticas públicas son dispositivos centrales en esa lógica, constituyéndose en mecanismos de poder (Foucault 2009).

La ejecución de la política de empleo llevada a cabo por MTESS, en el periodo posconvertibilidad, se realiza desde el marco de un modelo conceptual basado en el desarrollo territorial. Desde esa perspectiva, las políticas de empleo se estructuran a partir del “territorio” teniendo en cuenta su especificidad, su dinámica, su identidad. Oficialmente, se asume la función de fortalecer la construcción de estrategias colaborativas y de diseñar herramientas que se adapten a las dinámicas de los espacios locales. La política de empleo, ha tenido tres pilares fundamentales: los servicios públicos de empleo, la formación profesional y el desarrollo económico local. Se han establecido canales de coordinación entre los diferentes niveles de la administración pública y articulación con distintos actores (privados, sociales, académicos, etc.). Este “enfoque integral” de políticas intenta consolidarse y sostenerse en el tiempo, con el propósito de perfilar una estrategia de empleo consistente y permanente (Madoery, 2010).

Según un estudio de Schneider y Peyré (2006), la temática del territorio y la territorialidad es extensa y profunda, las discusiones y los debates recientes han renovado la conceptualización revisando los enfoques que habían definido tradicionalmente tales nociones. Las revisiones se han orientado hace algunos años hacia la lucha y las tensiones dadas entre la dimensión local y la dimensión global. Si bien posee diversos orígenes y manifestaciones, siempre se ha destacado su proyección en el espacio, configurado por relaciones sociales dinámicas y no restringido a un lugar o región específica. Según los autores, el “enfoque territorial” permitiría explicar el papel de los contextos en que están insertas las comunidades y del espacio social como factor de desarrollo. En su estudio, destacan varios debates académicos donde se discuten las conceptualizaciones en torno a esta problemática. Retomo dos aportes conceptuales de ese análisis.

Para Sack (1986), por un lado, existen diferentes escalas de análisis y una importante flexibilidad y amplitud del concepto de territorialidad. Sostiene asimismo, que la territorialidad es una “tentativa”, o “estrategia”, de un individuo o de un grupo para alcanzar, influenciar o controlar recursos y personas a través de la “delimitación” y del “control” de áreas específicas: los territorios. En términos generales, esta delimitación se hace territorio solamente cuando sus límites son utilizados para influenciar el comportamiento de las personas a través del control de acceso de sus límites. De esa forma, los territorios poseerían diferentes “niveles de permeabilidad”, o de accesibilidad, a las personas, a los objetos o a los flujos de los más diferentes tipos.

Raffestin (1993), por otra parte, defiende la existencia de “múltiples poderes” que se manifiestan en las estrategias regionales y locales. En su perspectiva, el territorio se entiende como la “manifestación espacial del poder” fundamentado en relaciones sociales determinadas en diferentes grados, por la presencia de acciones y estructuras concretas, y de acciones y estructuras simbólicas, y no exclusivamente por el poder estatal.

En estos sentidos y recuperando ambas perspectivas, los autores afirman lo siguiente: “El territorio se define como un espacio determinado por relaciones de poder, determinando, así, límites ora de fácil delimitación (evidentes), ora no explícitos (no manifiestos), y que posee como referencial el lugar; es decir, el espacio de la vivencia, de la convivencia, de la copresencia de cada persona. Y considerando el establecimiento de relaciones internas o externas a los respectivos espacios con otros actores sociales, instituciones y territorios. Este concepto puede ser útil para el estudio de una variada gama de situaciones y procesos sociales (...) se puede hablar en enfoque, abordaje o perspectiva territorial cuando se indica a una manera de tratar fenómenos, procesos, situaciones y contextos que ocurren en un determinado espacio (que puede ser demarcado o delimitado por atributos físicos, naturales, políticos u otros) donde se producen y se transforman” (Schneider y Peyré, 2006, p.13).

Desde esta perspectiva, las relaciones de poder se originan en numerosos planos y poseen diversas intencionalidades e intereses. Por lo tanto en el territorio, esa multiplicidad de poderes afecta -de maneras y grados diferentes- cualquier acción de planificación estatal. Las propuestas concretas de intervención estatal indican una preocupación instrumental y normativa, ya que el territorio -como unidad de referencia del enfoque- pasa a ser entendido como una unidad de observación, actuación y gestión para la planificación.

Partiendo desde estas conceptualizaciones, me remito a las políticas de empleo y los dispositivos creados a partir de una serie de estrategias tendientes a la integración y articulación de acciones, donde convergen actores públicos y privados, sectores de actividades económicas, agencias sociales, ámbitos nacionales, provinciales y municipales.

Con el apoyo de la OIT y de otros organismos internacionales de crédito como el BID, el MTESS impulsa en el periodo 2003 - 2008, la puesta en marcha de un conjunto de políticas activas de empleo, entre las que destaco: el “Plan Integral de Promoción del Empleo Más y Mejor Trabajo” (2003), el fortalecimiento de la “Red de Oficinas Municipales de Empleo” (2005), el “Programa de Formación para el Trabajo” (2006), y el “Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (2008) focalizado en jóvenes con baja escolaridad.

La finalidad de recuperar estas políticas activas de empleo -si bien no fueron las únicas- es describir y analizar el modo en que se propone la implementación de las mismas.

La integralidad de la política de empleo, es una temática que se presenta como una “deuda” en relación con los programas desarrollados en la década del 90, fue visualizada asimismo como la causa de muchas falencias operativas, de las dificultades de sostenimiento en el tiempo y de la armonización local de políticas emanadas de diferentes áreas del gobierno central, de los inconvenientes para sistematizar y ordenar acciones, entre otras cuestiones.

La estrategia de territorialidad, se propone como camino para reconstruir las bases sociales de una “nueva política” (Madoery, 2010), como una forma de superar la fragmentación y la superposición de la política de empleo y sus “efectos modestos” hacia fines de la década del 90, que se caracterizó por la creación de programas de capacitación laboral “de una sola vez”, fragmentados, pragmáticos, con escasas articulaciones con la formación profesional regular, con la educación básica obligatoria y con las políticas integrales de desarrollo e integración social (Jacinto, 1999, 2004; Gallart, 2000; Riquelme y Herger, 2001).

3.5.3.3 Del modelo del Plan Integral Más y Mejor Trabajo, a la focalización de jóvenes

El Plan Integral Más y Mejor Trabajo (2003) es la matriz de la política activa de empleo en este período, el gran “paraguas” dentro de cual se resguardan los programas subsiguientes.

El Plan introdujo una estrategia innovadora y crucial para la articulación sectorial y territorial de las políticas activas de empleo: la promoción de los Acuerdos Sectoriales de Calificación y los Acuerdos Territoriales de Promoción del Empleo.

Los *Acuerdos Sectoriales de Calificación* se concretan en un conjunto articulado de acciones que los actores de un sector de actividad (cámaras empresarias y sindicatos), impulsan, con apoyo del MTESS, para fortalecer su productividad, competitividad y capacidad de generación de empleo desde la dimensión de la *formación de calificaciones*. Se busca desde estas acciones identificar a aquellos trabajadores con menores niveles de calificación y escasa experiencia laboral, y convocar a diferentes actores públicos y privados para desarrollar acciones y proyectos destinados a fortalecer su empleabilidad y a apoyar el desarrollo de sus proyectos ocupacionales. Se sustentan en una estrategia nacional de desarrollo con objetivos definidos, sectores de actividad priorizados, así como instrumentos, mecanismos e incentivos de promoción administrados desde el nivel central.

Los *Acuerdos Territoriales*, por su parte, son estrategias impulsadas por actores locales, con apoyo del MTESS y otras áreas del Estado, para dar respuesta a los problemas de empleo y a las necesidades de calificación de las personas, en el marco de los procesos y oportunidades en un territorio. Presuponen un proceso de desarrollo local como referencia, pero también actúan como promotores del mismo. En este sentido, se fomenta la generación de “planes territoriales”, que reúnen la voluntad de los actores locales de “asumir compromisos y responsabilidades conjuntas” para conformar las Mesas Territoriales⁴⁹.

La idea central de los acuerdos territoriales es el abordaje integral y articulado de los problemas de empleo a partir del análisis de las oportunidades y dificultades del territorio. Procuran ampliar las capacidades de la gestión a través del fortalecimiento institucional para el desarrollo de políticas de empleo y producción. Convocan a los actores públicos y privados vinculados para desarrollar proyectos y acciones que permitan capacitar e incorporar a trabajadores desocupados. Estos Acuerdos comprenden, fundamentalmente, la ejecución de propuestas territoriales destinadas al desarrollo de las economías locales y, a partir de estas, la puesta en marcha de Oficinas Municipales de Empleo, que dan forma a la Red Nacional de Oficinas de Empleo.

Implican también, la descentralización de los Servicios de Empleo, a través de la delegación de responsabilidades y atribuciones a un órgano estatal como es el Municipio. El MTESS lo pone en el centro de las decisiones para la construcción de la política de empleo local, transfiriéndole recursos económicos, equipamiento, recursos humanos y brindándole

⁴⁹ Integradas por representantes de los gobiernos locales y provinciales, organismos representantes de empresarios y productores, organizaciones representantes de los trabajadores, instituciones de formación especializadas y organizaciones de Investigación, Desarrollo e Innovación Tecnológica.

asistencia técnica. De esta manera, el Municipio, a través de la OE, asume el rol de liderar a los actores territoriales y como tal, es el encargado de convocarlos y articularlos. Es él quien debe construir un espacio público para que la multiplicidad de instituciones públicas y privadas involucradas en las políticas de empleo se expresen.

Seguidamente, se detallan las referencias acerca del papel de los Municipios y las Oficinas de Empleo como enclaves territoriales de la política activa de empleo nacional.

3.5.3.4 La Red de Oficinas de Empleo Municipales como principal soporte territorial de la política de empleo

La política de empleo llevada adelante desde el 2003, por la Secretaría de Empleo del MTESS, ha tenido entre sus objetivos centrales incrementar y mejorar la calidad de la oferta del Servicio Público de Empleo (SPE). Para ello se requirió, entre otras medidas, a través de la firma de acuerdos territoriales de Promoción del Empleo con los municipios, fomentar la creación o fortalecimiento de Servicios de Empleo a través de las Oficinas de Empleo (OE) municipales, como una forma de dar soporte al conjunto de políticas activas de empleo creadas en este periodo.

El MTESS a través de la Resolución nº 176/05, considera que el SPE es un sistema que busca interrelacionar la oferta y la demanda de trabajo en las políticas públicas de empleo, con el objetivo de generar mecanismos de vinculación para articular los sectores de la economía demandantes de empleo y los trabajadores desempleados, y/o aquellos que buscan mejorar su situación laboral. La resolución establece que los SPE, se ejecutan a través de las OE que son definidas como “entidades municipales” con dependencia técnica de la Unidad de Servicios de Empleo. En el Marco de la Red de Servicios de Empleo, las OE Municipales son entonces organismos técnicos que relacionan la oferta y demanda de trabajo, brindando información y orientación para el empleo, y capacitación. A la vez, son una vía de información y acceso a diversos programas de empleo que ejecuta el Estado Nacional.

El Municipio a través de la OE, se constituye en el centro de las decisiones para la construcción de la política de empleo local. Debe asumir el compromiso de construir una “institucionalidad pública municipal” para implementar esta política. Para ello, pone a disposición los diferentes instrumentos de la política de empleo a través de programas específicos vinculados con la educación básica, la formación y capacitación laboral, con iniciativas de desarrollo local. Estos SPE, a través de las OE, son entendidos como “Servicio Público” desde el acuerdo territorial que suscribe el MTESS con el Municipio.

Se refuncionalizaron a la actualidad más de 300 OE Municipales en diversos puntos del país, que además de brindar los servicios de empleo, sirven de puente para acceder a las demás

políticas sociales. Las oficinas dependen directamente de la Secretaría de Empleo del MTESS, y coordinan su acción con los municipios pero, según Neffa (2012), sin mucha intervención de las respectivas provincias, las que por su parte formularon e implementaron sus propias políticas de empleo, aunque de menor magnitud y con menores perspectivas.

En la provincia de Córdoba más de 30 OE, distribuidas en 20 municipios que a continuación detallo: Ciudad de Córdoba, Villa María, Río Cuarto, Marcos Juárez, Bell Ville, Río Tercero, Villa de Soto, Deán Funes, San Francisco, Villa Carlos Paz, Alta Gracia, Jesús María, La Calera, Unquillo, Río Ceballos, Villa General Belgrano, Valle Hermoso, Morteros, Las Varillas, Coronel Moldes, Estación Juárez Celman.

El financiamiento de las acciones desarrolladas, en el marco de la construcción y fortalecimiento de la Red de Servicios de Empleo, se realiza con recursos del Presupuesto Nacional y, temporal y adicionalmente, con fondos provenientes de un préstamo celebrado con el Banco Mundial. Cuenta también con el apoyo técnico del programa CEA (de apoyo a la consolidación y mejora del empleo), integrado por la OIT, Italia Lavoro y el MTESS.

3.5.3.5 El Programa Formación para el Trabajo como antecedente directo del Programa Jóvenes

A partir del año 2006, se enfatiza desde la política de empleo nacional, el acceso a los servicios de empleo mediante la formación y la capacitación laboral en estrecha relación con la educación básica obligatoria, como recursos para la (re) inserción en el mundo del trabajo de toda la población económicamente activa y la adquisición de competencias laborales.

El Programa Formación para el Trabajo (2006), fue creado por MTESS como brazo del Plan Integral Más y Mejor Trabajo, tuvo como objetivo responder a los propósitos planteados de “favorecer la empleabilidad” de los trabajadores desocupados que se encuentran en situación de desventaja frente al empleo, y alentar la finalización de los estudios básicos (primarios o secundarios) con su correspondiente certificación oficial. Esto se instrumentó, en las diferentes provincias, en convenio con sus gobiernos y en acuerdo con sus políticas de promoción del empleo. El programa tiene dos ejes centrales: la terminalidad educativa y la formación profesional, exigiendo para su gestión, la coordinación entre distintos agentes institucionales.

Fue conocido en la provincia de Córdoba, como “Programa de Terminalidad Educativa y Formación Profesional para todas y todos” (2006). Las entidades promotoras del programa fueron el MTESS, y los Ministerios de Educación y de Producción y Trabajo (MPT) de la Provincia de Córdoba a través de los cuales se buscó asegurar una articulación en las acciones y un “discurso común” para el desarrollo del mismo. En el contexto de la atención a

jóvenes en condiciones de vulnerabilidad o en conflicto con la ley penal, fue acordada la participación del Ministerio de Justicia. Asimismo se articularon acciones con el Servicio Penitenciario de Córdoba, tendientes a garantizar la participación de las personas privadas de libertad en el Programa.

El Ministerio de Educación de la provincia de Córdoba, administra los Centros de Educación de Nivel Primario de Adultos (CENPA) y los Centros de Educación del Nivel Medio de Adultos (CENMA), mientras que el Ministerio de Producción y Trabajo cuenta con los Centros de Desarrollo Regional (CEDER) y los Complejos de Capacitación Laboral (COMCAL). A su vez, existen un conjunto de instituciones de Formación Profesional de iniciativa privada (empresarial, gremial, sectorial) que se encuentran reconocidas por el MPT.

Para la implementación local del programa, el MTESS contó con un equipo de seguimiento – con sede en Buenos Aires- y con la Gerencia de Capacitación Laboral en Córdoba (GECAL-Córdoba) para apoyar y monitorear las acciones emprendidas. En Córdoba, el Ministerio de Educación dispuso en la ex Subdirección de Regímenes Especiales (SUBDRE) de equipos para trabajar en dos grandes líneas: una pedagógica didáctica y otra de gestión. Desde el MPT se aseguró a través de la Gerencia de Promoción de Empleo (GPE) la conformación de equipos de trabajo para las siguientes acciones: gestión de cursos; diseño pedagógico, orientación, capacitación docente, actualización y acreditación de instructores de Formación Profesional y actividades de administración.

En una evaluación y sistematización realizadas sobre la experiencia de trabajo desde este programa en Córdoba (Celma y Rivero, 2006), se puede acceder a un registro detallado de las acciones que se implementaron, organizadas según las cuatro grandes dimensiones del Programa (difusión, orientación, formación y seguimiento). Se muestran en el documento, las “estrategias de coordinación y articulación”, a partir de la participación de representantes de diferentes sectores sociales, municipios y comunas, tales como direcciones municipales de desarrollo social, económico y productivo, oficinas de empleo municipales, cooperativas, asociaciones comunitarias, ediles municipales, coordinadores de servicios universitarios, sindicatos y mesas intersectoriales de trabajo. Su implementación y su posterior sistematización en la provincia de Córdoba, muestra la complejidad de la gestión institucional frente al objetivo de un trabajo coordinado y articulado que exige la política de empleo desde una estrategia de territorialidad, tal cual fue delineada en este periodo.

El Programa de Formación para el Trabajo, se constituye en antecedente directo del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, por ser parte de la política activa de empleo que intenta vincular la finalización de la educación obligatoria, la formación para el mundo del trabajo, y la formación profesional desde una implementación articulada e integrada desde diferentes entidades estatales.

3.5.3.6 Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo: objetivos, componentes y destinatarios

En Argentina, en el periodo entre 2003 y 2006, los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) -en términos generales- mostraron una disminución general del desempleo, pero también evidenciaron la persistencia de un desempleo juvenil comparativamente alto, y baja calidad del empleo entre los jóvenes. Dentro de estas tendencias generales, aquellos que provienen de hogares pobres resultan los menos beneficiados por el esfuerzo educativo (Jacinto, 2010). Desde 2006, existen varias experiencias en nuestro país que promueven la finalización de la escolaridad obligatoria en articulación con la formación laboral, y se desarrollan en el marco del Programa de Formación para el Trabajo, y en convenios realizados a partir de la creación de los Consejos Provinciales de Políticas Sociales, impulsados desde la creación del Consejo Nacional de Políticas Sociales (2008).

A partir del 2008, a casi 8 años de finalización del Proyecto Joven, el MTESS focaliza sus acciones en los jóvenes, dando lugar al Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (Programa Jóvenes). Es la primera iniciativa concreta sobre un grupo poblacional específico dentro del Plan Integral Más y Mejor Trabajo, “paraguas” que estructuró un conjunto de decisiones estratégicas definidas por el MTESS en la promoción del empleo con inclusión social, haciendo foco en su modalidad de intervención territorial.

El Programa Jóvenes, se propone “favorecer la inserción laboral de los jóvenes”, y describe a esta población como una de las franjas poblacionales que presentan mayores dificultades de inserción laboral. Específicamente se destacan, los de 18/19 años, las mujeres jóvenes, y los de menor nivel educativo. En tanto las mejores posibilidades u oportunidades de inserción laboral se evidencian a mayor nivel de escolaridad, y a mayor formación profesional en oficios o calificaciones.

Los destinatarios del programa son hombres y mujeres de entre 18 y 24 años de edad, desocupados, que no han completado sus estudios primarios y/o secundarios.

Según se establece en la resolución, el objetivo primordial es “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 de prácticas calificantes en ambientes de trabajo, iniciar una actividad productiva de manera independiente o insertarse en un empleo” (Art. 1, Res. 497/2008, MTEySS).

El programa tiene 3 objetivos político-institucionales principales:

-Creación o fortalecimiento de los espacios multisectoriales y multiactorales locales (Mesa Territorial, Consejo Consultivo, entre otros).

-Articulación de las áreas de Producción y Empleo Municipales con las organizaciones representativas del sector empresarial y del sector sindical.

-Articulación con las instituciones educativas y de formación profesional.

El programa prevé diversas prestaciones tales como: Orientación e inducción al mundo del trabajo; Acciones educativas para la certificación de estudios primarios y/o secundarios; Cursos de formación profesional; Generación de emprendimientos independientes; Prácticas calificantes en empresas; Apoyo a la inserción laboral:



Las acreditaciones educativas constituyen uno de los objetivos centrales del Programa, expresándose desde las resoluciones, la articulación necesaria con las instituciones educativas provinciales, servicios para la formación y certificación de estudios generales para adultos accesibles en términos de vacantes, modalidades de cursada, y la provisión de materiales didácticos y curriculares a ser utilizados. Se impulsa un sistema de estímulos y beneficios destinados a que efectivamente completen el nivel aún no finalizado.

Las Instituciones de Formación Profesional, como son los CEDER en la provincia de Córdoba, intentan responder a las demandas territoriales basadas en las necesidades de los puestos de trabajo con programas de normalización y certificación de competencias. De acuerdo a los intereses y expectativas de inserción laboral, los jóvenes adheridos al programa, pueden participar en los Cursos de Formación Profesional que les son ofrecidos por la OE Municipal en el marco del esquema local de prestaciones.

Las prácticas calificantes o “entrenamiento laboral” pueden desarrollarse en empresas privadas, en organizaciones de la sociedad civil o en organismos del Estado. Pueden durar

entre 1 y 6 meses y en ninguno de los casos implica que se forme una relación laboral con el organismo que presta el entrenamiento y los jóvenes. Es importante aclarar que la posibilidad de apertura de dicho entrenamiento, está dada por la realización de un convenio entre alguno de los organismos interesados y el MTESS.

Los jóvenes que se inclinan por el desarrollo de un “emprendimiento independiente” o pequeña empresa, en forma individual o asociativa, son derivados a cursos de Gestión Empresarial y son asistidos por consultores especializados en la elaboración de un Plan de Negocio. Una vez aprobado el Plan de Negocio, se les brinda asistencia legal, técnica y financiera para su implementación durante las primeras etapas de desarrollo del emprendimiento.

Dichas articulaciones previstas se realizan a través de las Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral (GECAL), organismos públicos nacionales en las provincias, dependientes de MTESS.

Sobre las funciones de la GECAL, la coordinadora general del Programa Jóvenes en la provincia de Córdoba, manifiesta que la principal función es asistir y capacitar permanentemente a asistentes técnicos, instituciones y municipios. En cuanto a la especificidad del Programa Jóvenes, sostiene que la responsabilidad central es producir y supervisar los convenios. Se determinan las instituciones que están en condiciones de implementar el programa y luego se comunican con los municipios para evaluar la voluntad política de la gestión local. Es decir, se evalúa si la Oficina de Empleo y el desarrollo de la política territorial -en términos de empleo- están en condiciones de absorber el programa. La multiplicidad de prestaciones representa una tarea de gran complejidad a nivel jurisdiccional, la GECAL asume la gestión institucional de los componentes garantizando los convenios, metas, acciones y recursos:

“O sea, es como bien complejo (...) ¿Cuál es nuestro rol principal? Asistir técnicamente por supuesto a los Municipios pero también hacemos permanentemente los convenios con las rectas de la institución, o sea, ellos no hacen el convenio con el Ministerio de Educación, el convenio lo hacemos nosotros. Hacemos convenios a niveles institucionales, ponemos plata de por medio, acciones, metas, y luego determinamos en qué territorio queremos que se implemente (Entrevista a Coordinadora General Programa Jóvenes en la provincia de Córdoba, GECAL).

El Programa Jóvenes opera como *portal de entrada* al cuerpo de prestaciones del Ministerio de Trabajo, un abanico de componentes de formación, educación, acciones de entrenamiento laboral y apoyo a la inserción laboral que encuentran su tope una vez que se consigue un empleo registrado, y/o una vez cumplidos los 25 años de edad. Esta lógica puede

trasladarse a todos los programas de empleo (a excepción del tope de edad). Un técnico del área de Políticas Activas de la GECAL Córdoba, aclara esto en este sentido:

“El Ministerio de Trabajo trabaja con personas que ya están adheridos a otro programa y le da prestaciones a esas personas adheridas ya (...) La puerta de entrada del Ministerio de Trabajo es eso, que anteriormente tengas un programa. Ya sea Jóvenes... ya sos beneficiario del Programa Jóvenes, por lo tanto tuviste tu puerta de entrada para hacer formación, micro-empresarios, acción entrenamiento para trabajo, inserción laboral ¿me entendés? Todas las opciones que hay (...) si dejás de ser beneficiario y... por lo tanto no podés continuar la cadena de programas de empleo” (Técnico en Políticas Activas, GECAL).

En diciembre de 2008, meses después de la reglamentación del Programa Jóvenes, se dicta la Ley de Pasantías (N° 26.427) que reformó el Sistema de Pasantías Educativas para que fueran realmente tales y no un “fraude legalizado” de contratación que encubriera relaciones laborales (Recalde, 2011). Allí se planteó como objetivo, que el sistema de pasantías apuntará a generar mecanismos fluidos de conexión entre la producción y la educación, a los efectos de interactuar recíprocamente entre los objetivos de los contenidos educativos y los procesos tecnológicos y productivos. Instituciones y organismos de conducción educativa reconocidos deben establecer el diseño de un proyecto pedagógico integral de pasantías a nivel institucional, como marco para celebrar convenios con las empresas u organismos en los que se aplicará dicho sistema.

Informes oficiales desde MTESS señalan que, entre junio de 2008 y diciembre de 2010, se adhirieron al Programa Jóvenes 173.042 jóvenes de entre 18 y 24 años de edad. Durante el mismo período, 157 municipios se incorporaron a la operatoria del Programa en 21 provincias del país. A diciembre de 2010, el 40,7% (es decir, 70.513) de los jóvenes que se adhirieron al Programa, se encontraban asignados a prestaciones y recibían la ayuda económica (Madoery, 2010).

3.5.4 Elementos “residuales” y “emergentes” en la política activa de empleo vigente para jóvenes

La distinción entre residual y emergente, la retomo desde Raymond Williams, que utiliza estas definiciones para abordar las implicaciones de los procesos culturales en los procesos históricos y el cambio social. El autor sostiene que una cultura está compuesta de una serie de relaciones entre formas dominantes, residuales, y emergentes, como entidades no transparentes y no bien definidas, sino entremezcladas y solapadas. Enfatiza el carácter desigual y dinámico de las mismas en cualquier momento y contexto dado: “Lo residual, por definición, ha sido formado efectivamente en el pasado, pero todavía se halla en actividad dentro del proceso cultural; no sólo –y a menudo ni eso- como un elemento del pasado sino

como un elemento del presente (...) Por emergentes quiero significar (...) los nuevos significados y valores, las nuevas prácticas, nuevas relaciones y tipos de relaciones que se crean continuamente” (Williams, 1977, p. 144-145). Los elementos “emergentes” muestran un nuevo modo de pensar o enfoque, y suelen resultar potentes y diferenciadores.

Abordar el análisis sobre las políticas de formación que intentan incidir en el mundo del trabajo implica entender esta problemática no como un todo aislado con lógica propia, sino más bien como un campo donde confluyen un conjunto de relaciones sociales y prácticas diversas. Cada momento histórico, permite visualizar determinados ejes discursivos y estrategias en la ejecución de políticas públicas, que son producto de sedimentaciones y fragmentos de múltiples prácticas y discursos, un “proceso de recontextualización y recreación” (Ball, 2002).

El trabajo asalariado como garantía de inclusión y protección social, se transformó abrupta y dramáticamente en los años 70. La “metamorfosis” del mundo del trabajo implicó modificaciones de los procesos productivos, que se volvieron más flexibles y altamente competitivos, pero a su vez, de todo el esquema institucional que había emergido a partir del Estado de Bienestar, las negociaciones colectivas, la progresión del salario; una arquitectura que fue, poco a poco, desmantelada por las políticas de corte neoliberal.

Ley Nacional de Empleo (1991), fue un “discurso fundante” que inauguró una serie de intervenciones en materia de políticas laborales (como la creación de “grupos especiales de trabajadores” en referencia a los desocupados), configurando una doble gestión de la fuerza del trabajo: los trabajadores “normales” y los que no pueden ingresar al mercado laboral por sus propios medios, categorías que complejizaron significativamente el mundo del trabajo e incidieron en la relación salarial (Britos y otros, 2003).

La maquinaria colosal del neoliberalismo en los 90, el desmantelamiento y achicamiento del Estado principalmente efectuado a través de las privatizaciones, fue la máxima expresión del abandono del Estado de Bienestar en nuestro país. En este contexto, los distintos programas encarados desde el sector Trabajo impulsaron una oferta basada en pasantías y en formación focalizada, a través de cursos de corta duración y de capacitación pragmática, que respondía exclusivamente a las demandas del sector productivo, ámbito desde donde empresarios y capacitadores definían los perfiles ocupacionales requeridos y el diseño de las propuestas pedagógicas.

Una de las principales críticas sobre las políticas laborales de los 90, en referencia a los jóvenes, es la desarticulación entre la educación básica, la formación profesional y los programas de capacitación e inserción laboral, manifestada en que los jóvenes no disponían de continuidad en la educación formal y en que tampoco existían puentes con la educación

de adultos a la que acceden muchos jóvenes que no finalizan la escuela media regular. Una de las causas que facilitaron esto, fue la separación de funciones entre los campos de educación y trabajo, la diversificación producida por la transferencia de los servicios educativos a las provincias, la tercerización y constitución de nuevas y aparentemente dudosas instituciones de capacitación.

Las evaluaciones sobre el Proyecto Joven (1994) constatan su escaso impacto en cuanto a mejorar las condiciones de empleabilidad de los jóvenes y revertir de esta manera los altos porcentajes de desocupación. Como expresión de la política de formación y los sistemas de pasantías de duración determinada, fue un vehículo que ayudó a instalar socialmente los principios neoliberales vinculados a la Teoría del Capital Humano. Fue producto de una estrategia política que usó coyunturalmente el gobierno nacional para mostrarse preocupado frente al avance del desempleo juvenil, quizás la forma más onerosa de mejorar la imagen pública dada la magnitud y los millones de dólares que se utilizaron para financiarlo.

El discurso oficial y la letra de la normativa laboral del período posconvertibilidad, se encuentra dirigida a la restauración de derechos y a la creación de oportunidades allí donde hay requerimientos que lo exigen. Esta orientación parte de un marco político más amplio, desde donde se enfatiza el concepto de trabajo decente vinculado al de inclusión social, al de integración e integralidad, como estrategia de penetración y la necesidad de “construir gobernabilidad” a través fortalecimiento de las instituciones estatales del trabajo.

Luego de varios años de finalizada la implementación del Proyecto Joven (1994), el Programa Jóvenes con Mas y Mejor Trabajo (2008), se ha convertido en el dispositivo gubernamental más relevante en el abordaje de la problemática del empleo en los jóvenes, tanto por su extensión territorial a lo ancho y a lo largo del país, como por la cantidad de jóvenes a los que alcanza. El programa se fundamenta en la promoción del empleo y la inclusión socio laboral donde el joven participante del programa es concebido como un “sujeto de derecho”, todas cuestiones que ponen énfasis en el carácter inclusivo de la política.

El Programa Jóvenes asume discursivamente la relación pendiente y necesaria entre finalización de la educación básica obligatoria y la formación para el trabajo, una articulación que no está presente en los programas de empleo para jóvenes en los 90. Éste se convierte en un eje diferencial “emergente”, no sólo por cómo discursivamente se plantea la política pública de empleo en los marcos normativos, sino en las modalidades de implementación territorial que propone. Los acuerdos territoriales como parte de la estrategia de territorialidad, introducen un elemento potente para promover acciones articuladas e integrales en torno la problemática específica de promoción del empleo en el territorio, en el espacio social local. Se propone la presencia de variadas voces y sujetos sociales en la definición de las demandas y propuestas de formación y capacitación, a diferencia de la

década del 90 donde los que definieron las principales líneas de formación y capacitación fueron los empresarios en estrecha relación con la demanda del mercado internacional.

La “nueva institucionalidad” y la organización territorial del MTESS a través de las GECAL, así como el fortalecimiento de las estructuras municipales a través de la Red de Oficinas de Empleo, contribuyen a entender un nuevo modo de hacer la política.

Un eje que se mantiene y se presenta como “residual” de los 90, aún con las redefiniciones teóricas que realizaron los marcos elaborados por organismos internacionales como la OIT, es la formación de jóvenes para la empleabilidad y la certificación de competencias. Dos argumentos se usaron en el contexto de auge del neoliberalismo, para depositar la responsabilidad de las dificultades laborales en los propios desocupados, reforzando las posiciones meritocráticas que actúan desconociendo diferencias de origen, de acceso a trayectorias educativas de diferente calidad y que posicionan también diferencialmente a las personas en relación al mercado de trabajo. Este enfoque sobre la formación es -por lo menos- sesgado, parcial e insuficiente para abordar el complejo escenario que supone el acceso al mundo del trabajo y/o al empleo registrado, y supera ampliamente las capacidades individuales frente a las opciones y a las posibilidades ocupacionales, que no son algo independiente de las reglas del mercado de trabajo o del funcionamiento de la economía en general.

Aunque considero lo anterior como “residual”, visualizo un giro del sentido en que se utiliza la noción de empleabilidad en el Programa Jóvenes, estando vinculada discursivamente con “la educación, la formación y los procesos de apoyo a la inserción en empleos de calidad” (Res.497/2008). Esto estaría respondiendo a una visión más amplia que la referencia específica sobre la formación para un puesto de trabajo, intentando avanzar en la relación de la educación básica obligatoria con la adquisición de ciertos conocimientos transversales para el mundo del trabajo.

Constituye –entonces- un desafío a indagar, el sentido y alcance de las políticas públicas de empleo con componentes de formación y educación, específicamente desde el Programa Jóvenes (tomado como estudio en caso), vigente en la actualidad y orientado a dar respuesta a la problemática del empleo juvenil y la inclusión laboral, desde la formación para el trabajo y la finalización de la educación obligatoria. Un objetivo del estudio es evitar toda lectura determinista, observando las relaciones de fuerzas, las acciones y los compromisos asumidos por los diferentes agentes, destejando cuánto de formativos tienen estos dispositivos creados para el acceso al trabajo decente y qué mediaciones intervienen en la ampliación de oportunidades efectivas destinadas a jóvenes insertos en contextos de desigualdad social.

CAPITULO IV

POLÍTICAS DE LA EDUCACIÓN BÁSICA PARA JÓVENES: TENDENCIAS, MANDATOS Y TRANSFORMACIONES

La historia de las reformas educativas encuentra sus sentidos más relevantes en los cambios sociales establecidos a partir de los modelos productivos, económicos y políticos, impactando estas modificaciones en las orientaciones del saber y la formación, en el status y jerarquía de los conocimientos, en las estructuras del sistema, en otras cuestiones. Desde informes internacionales y regionales a estudios académicos, se ha mostrado la diversidad de relaciones existentes entre la función de la educación y la formación para el trabajo con el desarrollo socioeconómico de los países, una relación que ha tenido diferente peso y significación en distintas etapas de la historia argentina, desde la creación del sistema educativo nacional.

El primer apartado describe las principales orientaciones de la educación pública y el papel que desempeñó en oportunidades de acceso a los saberes del mundo del trabajo. Se trata de realizar una mirada desde la historia de la educación que permita presentar –a modo de introducción- los sentidos más relevantes que ha asumido la educación pública en torno al trabajo, en distintos momentos de la coyuntura política y social del país.

Seguidamente, me enfoco en las principales mudanzas que ha tenido la educación pública a partir de la Reforma Educativa de los 90, desde el plano internacional y nacional, destacando allí la Ley Federal de Educación, la Descentralización Educativa, y las particularidades de los cambios establecidos en torno al lugar del Estado, el desmantelamiento de la Educación Técnica y la emergencia de planes asistenciales educativos como forma de “atender” los principios de gratuidad y obligatoriedad de la educación en un contexto de crisis.

En un apartado posterior, se aborda la cuestión de la extensión y expansión de la escolaridad como fenómeno que atraviesa toda la historia de los sistemas educativos y que se vislumbra como un eje central de las últimas reformas educativas. Se plantea allí la discusión sobre la devaluación de las credenciales educativas y las contradicciones en torno a la obligatoriedad y al acceso al empleo.

En la sección siguiente, se abordan los debates claves en torno a la agenda política del nuevo siglo, que comienza con una evaluación de la Educación para Todos en el Foro de Dakar (2000). Allí las discusiones y análisis se centraron en las deudas de los gobiernos en torno a la problemática de calidad, acceso y permanencia educativa, y se constituyen el marco internacional para la revisión y reconfiguración de la política educativa nacional desde el año 2003. Se analiza allí, el mandato de extensión de la obligatoriedad y el impacto de los cambios introducidos por la reforma en la educación secundaria y la educación técnica, como

espacios donde se concentran las principales demandas y requerimientos sociales. Por último, se aborda el lugar de la Educación de Jóvenes y Adultos como actor estratégico frente a los desafíos pretendidos y asumidos por los marcos legales acerca de la inclusión, la formación para el trabajo y el abordaje integral, intersectorial y colaborativo entre entidades que comparten el propósito de crear nuevas oportunidades educativas a jóvenes de sectores desfavorecidos.

4.1 Tendencias socio históricas del vínculo educación y trabajo en el sistema educativo argentino

La preocupación por el vínculo entre educación y trabajo, fue un tema central en el proceso de organización de los sistemas educativos, en el marco de uno de sus mandatos más profundos en América Latina como fue el de construir sociedades modernas. Durante la segunda mitad del siglo XIX, la educación de los países latinoamericanos fue organizada sobre el eje de los sistemas escolares donde las instituciones educativas fueron significadas como espacios privilegiados para la enseñanza, el aprendizaje y la producción de los saberes públicos.

El desarrollo de cada sistema educativo nacional fue relativamente consonante con la conformación del Estado Nacional que requería instituciones que materializaran la Nación en todos los rincones del país. La necesidad de dotar de una identidad común a una población inmigrante, proveniente de diferentes lugares del mundo y de distintas regiones de nuestro territorio, otorgó un fuerte contenido político a la “homogeneización” de la escuela.

Según Jacinto (2013), de forma temprana, desde el sistema educativo se respondió a la función de formación para el trabajo, a través de la diferenciación entre una escuela secundaria general y una escuela técnica. La primera, privilegiaba la formación para el ingreso a la universidad, y la segunda, para el mundo laboral. De esta manera, la formación específica para el trabajo en la escuela secundaria ha estado vinculada a la creación de “modalidades alternativas” a la escuela secundaria general, para incluir a sectores sociales aún no incluidos en cada período histórico. Esta diferenciación, según la autora, no solo abarcó la educación técnica sino que también atravesó de diferente forma a la educación de adultos y a los sistemas de formación profesional.

Para la escuela común que se organiza en el siglo XIX, tal la conocemos actualmente, fue fundamental disciplinar a los futuros trabajadores, enseñarles el valor de la organización del tiempo y de la obediencia para ser “sujetos productivos”, pero los conocimientos básicos sobre el mundo del trabajo ocupaban un “lugar marginal” tanto en el tiempo dedicado como en el lugar que ocupaban respecto a los saberes académicos: “Se repetía así una jerarquía

social y cultural de los conocimientos en esa sociedad: valían mucho más los saberes vinculados a lo racional y la alta cultura letrada que los saberes del mundo del trabajo, populares y prácticos” (Dussel y Southwell, 2012).

Sobre fines del siglo XIX e inicios del XX, el aparato del Estado creciente requería de mano de obra calificada para atender a las necesidades de la administración nacional y provincial. Casi no había industria y el país dependía principalmente de las manufacturas importadas desde Reino Unido. Según Gallart (2006), con esta impronta surgieron las escuelas industriales, como propuesta de formación de una élite de jóvenes trabajadores técnicos, y también las escuelas de artes y oficios, destinadas a una formación más limitada, casi sin materias académicas, para los obreros calificados. Hasta el primer peronismo (1945-1955), esta formación técnica fue considerada de menor valor que los circuitos académicos del sistema educativo (primaria común y bachillerato).

En las primeras décadas del siglo XX, la función social de la educación tuvo que ver con impulsar la “modernización” y la “movilidad social”, al mismo tiempo que se iniciaba el proceso de industrialización por sustitución de importaciones, luego de la crisis mundial de 1929. La escuela comienza a ser importante para la formación de “trabajadores calificados”. Sin embargo, durante los años 20 y 30, el espacio de la formación técnica “fue minoritario y relegado” por el Estado, y fueron los gremios los que monopolizaron fundamentalmente la capacitación de sus miembros, creando subsistemas educativos (Dussel y Pineau, 1995).

Hacia la década del 40, el proceso creciente de industrialización y tecnificación, (constante y desigual), demandaba nuevos saberes, conocimientos y recursos económicos en un marco de empobrecimiento cada vez más avanzado de la clase obrera. Era imperante la organización del conjunto de instituciones existentes hasta entonces, brindar nuevas capacitaciones, crear instancias superiores y fundamentalmente financiar dicha estructura: “El escolanovismo espiritualista convertido en pedagogía oficial de los '30, es muestra palpable precisamente de estos límites: se perseguía la democracia en la escuela, se reforzaba el currículum humanista, y el trabajo se incorporaba en los márgenes del sistema escolar (educación inicial, educación especial, escuelas de artes y oficios), considerado más como un castigo que como actividad formativa. Esta es la situación sobre la que el peronismo deberá estructurar una política educativa para la formación técnica” (Dussel y Pineau, 1995, p.15).

El “proceso de industrialización” llevado adelante por el primer peronismo (1946-1955), coloca a la educación frente a la necesidad de dar crecientes respuestas a las nuevas demandas laborales. El peronismo se caracterizó por la estructuración de la cultura técnica, organizada como “los saberes del pobre”, adjudicándoles un lugar de mayor jerarquía en función de los saberes humanistas que reinaban en el currículum oficial (Pineau, 2003).

Una de las mayores transformaciones del peronismo en el sistema educativo, fue la creación de un circuito paralelo al “tradicional” de enseñanza técnica, en manos del Estado⁵⁰ destinado a jóvenes y adultos obreros de sectores populares. Asimismo el acceso de las clases trabajadoras a la Universidad fue una de las marcas distintivas que el peronismo imprimió a la cultura, un símbolo privilegiado de aquello a lo que el peronismo se oponía.

La modificación de la estructura educativa y el curriculum, a su vez, acompañaba la constitución de un nuevo sujeto pedagógico: “el aprendiz, categoría educativa utilizada para referirse a los adolescentes y jóvenes que por tener que trabajar no podían concurrir al sistema tradicional (...) De esta forma el peronismo había sido capaz de dar una respuesta satisfactoria a un problema bastante silenciado hasta entonces: la relación educación - trabajo. A partir de entonces la necesidad de una vinculación “productiva” entre el sistema educativo y el “mundo del trabajo” fue un problema omnipresente” (Pineau, 2003, p.380-381).

El discurso educativo peronista legitimó al “aprendiz” como sujeto político, incorporándolo al circuito de formación como sujeto trabajador antes que como sujeto pedagógico; antes que nada era un joven trabajador, un actor del desarrollo económico, social y político antes que analfabeto o inculto. Formar al joven y adulto trabajador consistía en formar un sujeto transformador, un obrero calificado con capacidad para incluirse en el proceso de industrialización, de desarrollo (Levy, 2012). Éstos eran jóvenes trabajadores de familias con bajos recursos que no concurrían a las escuelas secundarias ni a las de oficio, que constituían el 98% de la totalidad de la juventud obrera según estadísticas de propio peronismo (Pineau y Dussel, 2003).

De esta manera, el Estado legitimó al sujeto de la EDJA (adolescentes, jóvenes, adultos sin escolarización provenientes de sectores marginados) como trabajador, definió políticas formativas específicas y le dio prioridad en la política educativa al tiempo que otorgó nuevos sentidos pedagógicos para la modalidad (Rodríguez, 2003; Levy, 2012).

Los gobiernos “posperonistas” en un proceso de “desestructuración profunda” de la hegemonía del discurso peronista, tuvieron que dar nuevas respuestas en este sentido, pero al mismo tiempo debían evitar la vuelta de “los vencidos” que eran los que habían instrumentado la formación técnica: “La escuela sería un campo en el cual se sucederían las clausuras” (Puigrós y otros, 2003, p.21). Una de las consecuencias inmediatas, fue la

⁵⁰ Bajo el ala de la Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional (CNAOP) funcionaron las escuelas fábricas (educación media) y la Universidad Obrera Nacional (UON). Tenía una función de promoción y reconocimiento social de los sectores populares implicados. Bajo la Dirección General de Educación Técnica (DGET) dependían las Escuelas Industriales de la Nación, las Escuelas Profesionales para niñas, y las Misiones Monotécnicas y de Cultura Rural y Doméstica. Tenía como función organizar las instituciones de capacitación ya existentes, sin mencionar finalidades sociales. (Pineau, 2003).

intervención de los dos órganos que conducían la estructura educativa técnica (CNAOP y DGET), confinándose a las experiencias de articulación entre educación y trabajo hacia los bordes del sistema educativo, derogando la “promoción social” de los sectores populares vinculados, volviendo a la tradicional jerarquía de los saberes, que a partir de ese momento logró una fuerte impronta tecnocrática⁵¹ (Pineau, 2003).

Durante lo que se conoció como “desarrollismo”⁵², fue destacable la creación en 1959 del Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET) que tuvo como responsabilidad principal la organización y supervisión de la educación técnica y la formación profesional. Si bien señala Pineau (2003) que desde su creación sus acciones se fueron expandiendo y complejizando, no pudo dar respuestas sólidas y permanentes a la relación entre educación y trabajo durante sus primeros 20 años de existencia, constituyéndose la enseñanza técnica en una “modalidad alternativa” (de menor nivel) para los jóvenes que repetían o abandonaban el sistema general (espacio donde los problemas que eran entendidos como “disfunciones” y cada vez se agravaban más).

Desde mediados de los 60, comenzó un período de cambios tecnológicos aplicados a la producción que exigía menos trabajadores en el sector industrial y que, junto con contextos recesivos y de crisis económicas, plantearon una profunda contradicción entre la continua expansión del sistema educativo y la “rigidez” creciente del mercado laboral, cuestión que se profundizó con las “políticas oscurantistas” de los gobiernos militares (Filmus, 2010). En este periodo se fue constituyendo la “Economía de la Educación” como un campo independiente basado en la Teoría del Capital Humano. Así es como la educación fue dejando de ser entendida como un “gasto social necesario” para ser comprendida como una “inversión a largo plazo”.

Durante la década de los 70, comienzan a producirse cambios significativos en la estructura del empleo mundialmente, y en particular en toda la región latinoamericana, que determinaron una “ruptura” en relación con las funciones de la educación. El sistema educativo comenzó a demandar un mayor nivel de “independencia” con respecto a los requerimientos del mundo del trabajo para continuar su expansión (Tedesco op. cit. Filmus, 2010).

⁵¹ Este cambio queda plasmado en la sustitución del nombre de la UON (que le dio el modelo fundante) por “Universidad Tecnológica Nacional” (UTN), en 1958. Los que a ella concurrían eran interpelados ya no como “obreros” sino como “tecnólogos” (Pineau, 2003).

⁵² El “desarrollismo” y el “funcionalismo”, fueron impulsados por incipientes organismos internacionales y construyeron una nueva forma de comprender la sociedad en términos de “desarrollo y subdesarrollo” que implicó una nueva modernización basada en cambios económicos y el establecimiento de un nuevo imaginario social. (Pineau, 2003)

Los sistemas escolares y universitarios de la región, tenían un funcionamiento “relativamente estable”, aunque sus ritmos de desarrollo eran insuficientes. Innumerables experiencias educativas alternativas se habían experimentado en prácticas valiosas, entre las cuales se destacaban las campañas de alfabetización de Argentina, Cuba y Nicaragua, las experiencias educativas de Paulo Freire en Brasil, las múltiples acciones llevadas a cabo por organizaciones no gubernamentales y los programas de alfabetización desarrollados desde los organismos internacionales (Puigrós, 1996).

Durante los últimos años de la dictadura militar argentina, se intentó un nuevo modo de vincular educación y trabajo desde el sistema educativo, a través de la creación en 1980, del Sistema Dual⁵³ para las escuelas técnicas, bajo un concepto pedagógico del “aprender haciendo”. Según Pineau (2003), fue un plan mediatizado por la figura de la empresa que redujo el concepto de trabajo a la idea de “empleo”. Fue un estímulo para los empresarios a tomar los insumos del sistema educativo y convertirlos en beneficios propios, un juego que - según el autor- una vez más, no interpelaba a la cultura hegemónica ni su jerarquía de saberes. Todo esto se daba en medio de un paisaje económico donde regía una política económica anti industrial, que privilegiaba al sector financiero, con un profundo achicamiento del mercado interno, donde la “industria nacional” era sinónimo de bajo rendimiento, falta de competitividad y eficacia. La concentración económica, la oligopolización, la desindustrialización y tercerización, que se constituyeron en los límites para la inclusión de los avances tecnológicos en el sistema educativo.

Para Southwell (2013), el panorama educativo de la apertura democrática mostró un “estado desolador” en el que se puso de manifiesto la dramática interrupción de los gobiernos dictatoriales, desbaratando las experiencias alternativas, la producción pedagógica teórico-conceptual, el registro de la información del sistema y las revisiones iniciadas de las cuestiones tradicionales que era necesario reformar. La política educacional en este periodo, buscó recuperar el sistema educativo preexistente a los gobiernos de la dictadura, ampliando la cobertura y generando mecanismos de participación de la “comunidad educativa”, reabriendo carreras, asegurando la gratuidad y el ingreso irrestricto como política de democratización, a la par de la normalización de los mecanismos de representación.

Durante la década del 90, con el fuerte impulso de los organismos internacionales como el BM y el BID, pero también de los diferentes centros y oficinas de Naciones Unidas (PNUD, UNESCO, UNICEF, CEPAL) la trascendencia de cambios tan importantes en la economía

⁵³ Modalidad de trabajo denominada pasantía, para los jóvenes a partir de 16 años (que habiendo completado el ciclo común de 3 años del secundario), concurren 2 veces por semana a la escuela para recibir formación teórica y 3 días a la empresa para recibir formación práctica. Recibían una beca pagada por la empresa y un seguro a cargo del CONET. Obtenían el título de Auxiliar Técnico que no habilitaba para ingresar a la Universidad.

mundial y en la organización del trabajo motivó importantes reformas en los sistemas escolares y en los sistemas de capacitación y formación profesional en América Latina, bajo el “supuesto” fundamental de que corresponde al sector educativo transformar el contenido y la naturaleza de sus procesos para preparar a la población a hacerle frente a dichos cambios (De Ibarrola, 2004).

Según Southwell (2013), la transformación educativa de los 90, modificó el propósito de la igualdad educativa por el de equidad, convalidando la gestión privada de las escuelas e incluso dejaba abierta la puerta al arancelamiento de estudios superiores. Con estas características se abría paso al “desdibujamiento del Estado” como principal garante y supervisor del servicio educativo, incluyendo la participación de otros actores institucionales y comunitarios. La Reforma Laboral a través de la Formación Profesional como eje (analizada en el Capítulo III) fue llevada a cabo en un marco mayor de reforma de la enseñanza secundaria e incluyó la baja del CONET que coordinaba un sistema homogéneo basado en la enseñanza de nivel medio.

Un lugar diferente comenzó a desarrollarse para el estado y la educación, a partir de 2003. El año 2005 fue un momento decisivo, en el que un nuevo modo de vincular el Estado con la política educativa se expresó en nuevas leyes que modificaron la estructura del sistema educativo e introdujeron la obligatoriedad del nivel secundario y el compromiso del Estado para esa universalización.

Jacinto (2009) señala que en el marco de las profundas transformaciones educativas y laborales, se han comenzado a discutir los dos modelos paralelos e históricos que la educación secundaria latinoamericana ha desarrollado: la educación secundaria general y/o académica orientada a la continuidad de estudios superiores; y la educación técnica y comercial (que formaban más específicamente para la inserción laboral inmediata). Se advierten muchas contribuciones teóricas e iniciativas políticas que comienzan a revisar las “posturas generalistas” acerca del significado de la formación para el trabajo en la escuela y colocan a “los saberes del trabajo” en un lugar importante en la primera de las modalidades, planteando que no se trata de formar para un determinado empleo ni de examinar si la educación se ajusta a un empleo en particular, sino que se trata de formar una “visión amplia, reflexiva y crítica” sobre el mundo del trabajo.

Se han hecho en la presente década, cambios en el desarrollo de condiciones y “dispositivos institucionales” (Jacinto, 2009) para dar soporte a estas orientaciones. Las Leyes de educación, las normativas específicas sobre la educación secundaria y la educación de jóvenes y adultos, intentan organizar y salvaguardar los objetivos pedagógicos de algunos “dispositivos de acercamiento” al mundo del trabajo como las pasantías, capacitación a los docentes, financiamiento específico, orientaciones y materiales a las escuelas para

desarrollarlos. Según la autora, las concepciones acerca de la contribución de la escuela secundaria “general” (académica) a la formación para el trabajo están virando. El enfoque de que la formación para el trabajo concierne sólo a la escuela técnica se va superando.

Estas ideas serán retomadas y analizadas en el presente capítulo, a la luz de los lineamientos actuales de las políticas educativas que instalan la necesidad y la urgencia de articular la formación para el mundo del trabajo en la educación básica obligatoria, como parte de los objetivos de inclusión educativa y participación ciudadana.

4.2 La Reforma Educativa en los 90: cambio estructural, nuevas regulaciones y deudas pendientes

4.2.1 Conferencia Mundial sobre Educación para Todos: marco internacional de las reformas educativas nacionales

Gran parte de las reformas educativas en América Latina estuvieron originadas en dos tipos de demandas: por un lado, las demandas provenientes del sector productivo por recursos humanos más competitivos y más calificados, para enfrentar los desafíos de la modernización productiva y tecnológica y, por el otro, las demandas originadas desde la dimensión política, para enfrentar los desafíos del retorno a la democracia y al Estado de Derecho. El alto grado de consenso acerca de estos nuevos enfoques conceptuales se puede apreciar a través de los resultados de distintos eventos y reuniones regionales a principio de los 90 (Tedesco y Tenti Fanfani, 2001).

Los organismos multilaterales de desarrollo (fundamentalmente el Banco Mundial, el mayor financista y asesor externo en el campo de la educación en los países en desarrollo), adquieren un lugar central en la definición de políticas para los países a los que les otorgan préstamos y créditos. El financiamiento llega condicionado a la implementación de planes de ajuste estructural con el fin de eliminar el déficit fiscal.

Según Cárcar (2004), las reformas en un sentido amplio, se orientaron por dos propósitos fundamentales: hacer más “eficiente” el gasto público social y “compensar” los efectos derivados de los procesos de ajuste a través de programas sociales orientados a sectores específicos.

En la primera mitad de la década de los 90, existieron numerosas reuniones, conferencias y cumbres internacionales, que introdujeron las principales directivas en materia educativa hacia los estados nacionales. Es aquí donde puede observarse una fuerte presencia de los organismos internacionales en la orientación y rumbo de las políticas educativas. La más

importante y de mayor envergadura en el contexto de cambio regional, fue la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos (1990), realizada en Jomtien, Tailandia.

La “Educación para Todos” (EPT) ha servido de marco para el diseño y la ejecución de políticas educativas a nivel mundial, particularmente en educación básica, impulsada por los cuatro auspiciantes de Jomtien: UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura), UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia), PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) y BANCO MUNDIAL. Estos socios conformaron el Foro Consultivo Internacional para la “Educación para Todos” (EFA Fórum), bajo la coordinación general de la UNESCO, y a lo largo de estos años han venido realizándose una serie de reuniones, tanto a nivel regional como global, para evaluar la marcha del programa.

El Marco de Acción que se estableció para satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje (NBA), definió objetivos y estrategias a fin de ser cumplidas para el año 2000. Entre las metas cabe mencionar las siguientes: universalizar el acceso al aprendizaje; fomento de la equidad; prestar atención prioritaria a los resultados del aprendizaje; ampliación de los medios y el alcance de la educación básica; mejora del entorno del aprendizaje; y fortalecer la concentración de alianzas. La educación básica, desde este marco, debía poner especial atención a las adquisiciones y resultados del aprendizaje real, y no sólo a la matrícula. Desde lo postulado allí, se torna necesario definir un nivel aceptable de adquisiciones del aprendizaje para los programas educacionales y mejorar y aplicar sistemas de calificación de sus logros.

Torres (2001), señala que existía allí una “visión ampliada” de la educación básica como requisito indispensable para el compromiso con el cambio, que dejaba abierta la posibilidad de incluir dentro de ésta la educación secundaria, el futuro pintaba promisorio, calidad y equidad eran vocablos nuevos, creíbles en la formulación de metas.

Una de las evaluaciones realizadas por el Foro Consultivo (EFA fórum) en el año 1996, resume algunas de las críticas que años después se multiplicaron en los distintos espacios desde donde se analizaron las metas de la EPT:

La “visión ampliada de la educación básica” contenida en la Declaración Mundial de 1990 se ha aplicado de manera selectiva. Gran parte de la atención se ha depositado en incrementar la matrícula de la escuela primaria y reducir las disparidades de género. Mucha menos atención se ha prestado a satisfacer las necesidades de aprendizaje de los adultos y los jóvenes al margen del sistema escolar. A pesar de que las tasas de alfabetización de adultos continúan mejorando, la brecha entre hombres y mujeres se cierra muy lentamente” (Foro Consultivo op.cit. Torres, 2000, p.9).

Según Torres (2008)⁵⁴ aunque las “lecturas” de la EPT tendieron a primar y a traducirse en políticas y programas, se aferraron más a la tradición de la conservación y el mejoramiento, que al desafío del replanteamiento y la transformación. Allí 155 gobiernos se comprometieron en un Marco de Acción para asegurar educación básica de calidad pero la mayoría de los gobiernos no pasaron de la retórica a la práctica. Frente a la urgencia de los plazos y la presión nacional e internacional por mostrar resultados, la EPT fue inclinándose por los enfoques minimalistas, el corto plazo, la solución fácil y rápida, la cantidad por sobre la calidad, concluyendo que la “visión ampliada” de la educación básica y sus ambiciosas metas de una educación de calidad para todos, en muchos sentidos, se “encogió”.

La educación básica quedó restringida a la idea de educación primaria y en ese sentido se enfocaron los recursos y las metas. Los jóvenes y adultos que están afuera del sistema educativo y no terminaron la educación obligatoria, fueron los “convidados de piedra” de la EPT y su visión ampliada (Torres, 2008), conformando los grupos en mayores condiciones de desigualdad y las principales deudas pendientes de saldar, al mismo tiempo que las disparidades de género y la calidad educativa. A pesar de los signos de preocupación acerca de la necesidad de mejorar la cobertura, la calidad y los logros de aprendizaje, esto no pudo concretarse.

4.2.2 La descentralización educativa: entre el ajuste y la fragmentación

En Argentina, las transformaciones producidas en el marco de la reforma del estado, que se produce a principios de los 90, implicó un proceso de reforma educacional, utilizando un conjunto de instrumentos legales que permitieron los cambios propuestos.

Uno de ellos fue la Descentralización Educativa, a través de la Ley de Transferencia (Ley Nº 24.049) en el año 1992, donde se establece el paso de las instituciones de nivel medio y superior no universitario a las provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, completando el traspaso que había sido iniciado en 1978, con la transferencia de las escuelas primarias nacionales a las jurisdicciones provinciales.

La descentralización administrativa fue el eje según el cual se estructuraron las políticas educativas de matriz neoliberal, una estrategia clave en el corrimiento del Estado de los asuntos públicos. Fue el engranaje del proceso denominado “Transformación Educativa”, y junto a la Ley Federal de Educación (24.195), conforman parte del proceso de reforma del Estado, destinado a reducir el déficit fiscal, entre otras cuestiones que se plantearon con mayor profundidad en el Capítulo III.

⁵⁴ <http://educacion-para-todos.blogspot.com.ar/2008/05/la-educacin-para-todos-se-encogi.html>

Resulta de suma importancia, destacar que la Ley de Transferencia, se implementa sin un diagnóstico previo sobre la situación de las provincias en lo que respecta a condiciones del sistema, disponibilidad de recursos financieros y humanos para afrontar el pasaje de responsabilidades, ni se planificaron gradualmente estrategias diversificadas según la situación de partida. Según Grassi y otros (1994) la descentralización fue un medio para obligar a las provincias a encuadrarse en los términos del ajuste fiscal con el pretexto de que el Estado, vía el sostenimiento de las escuelas favorece el “despilfarro provincial”. Los cuestionamientos que se hicieron se orientaban al “desligamiento” del Estado, la falta de precisiones sobre el financiamiento, la ambigüedad sobre la gratuidad, etc. La transferencia de servicios educativos, no significó la disminución del poder del Estado en el nivel central, sino que, al contrario, al eximirse de las funciones de ejecución que delega en niveles provinciales, amplía su capacidad de regulación.

La reconstrucción histórica de las políticas educativas en Argentina, permite dar cuenta de cómo se produjo el pasaje de un sistema educativo creado desde el Estado, (organizado en forma unificada y centralizado bajo pautas homogéneas de funcionamiento en el ámbito público) hacia uno diversificado, segmentado y formalmente “descentralizado”, pero bajo nuevas formas de regulación y control por parte del Estado (Feldfeber, 1999).

La descentralización desde el marco de reestructuración de la autoridad política del Estado, produjo cambios en la gobernabilidad e integración del sistema que configura nuevas formas de diferenciación. Emergen numerosas formas de negociación locales y personales que hace que surjan improntas institucionales muy heterogéneas y diversas que se caracterizan, entre otros cuestiones, por visiones institucionales, estilos de gestión y capacidad marcadamente disímiles. Las nuevas formas de regulación en la educación a partir de las reformas de los 90, permiten reconocer y entender las configuraciones de sistemas complejos, como el sistema educativo: “Una pluralidad de fuentes, de finalidades y modalidades de regulación en función de la diversidad de actores involucrados, de sus posiciones, de sus intereses y estrategias” (Barroso op.cit. Miranda y Lamfri, 2008). Una transformación basada, por una lado, en la autonomía y la desconcentración y, por el otro, en la dirección e intervención, un proceso que se puede denominar “centralización fragmentada”, una transformación que apunta a una nueva forma de meta-gobernanza (Ball, 2011).

Otro de los instrumentos de la Reforma, fue la Ley Federal de Educación (1993) que modificó toda la estructura del sistema educativo, el currículo, la formación docente, la evaluación del sistema, creó ámbitos de concertación y programas compensatorios. A continuación, se realiza un abordaje de las características más sobresalientes y significativas de acuerdo a los propósitos de nuestra investigación.

4.2.3 La Transformación Educativa desde la Ley Federal de Educación

4.2.3.1 Nueva estructura y recentralización del Estado

Desde la sanción de la Ley 1.420 de Educación Común (1884) no hubo -hasta la Ley Federal de Educación- ninguna otra legislación nacional que regulara el sistema educativo, si bien existían numerosas normativas específicas.

La idea de abordar el proceso de Transformación Educativa, tiene que ver con el cambio cualitativo abrupto producido, que desarticuló el modelo tradicional de educación pública basada en la función indelegable del Estado de organizar, sostener, y supervisar el sistema educativo argentino en todos sus niveles y modalidades. La Ley Federal de Educación (24.195) introdujo en 1993, cambios radicales y compulsivos en la estructura de todo del sistema educativo, reorganizando las responsabilidades nacionales y provinciales en torno al sistema. Estableció la extensión de la obligatoriedad, modificando sustancialmente la organización de los niveles, ciclos y modos de enseñanza.

Las modificaciones se proponían impactar tanto en los componentes del sistema como en las relaciones entre los mismos. Se apostó a desarrollar estrategias que fueron denominadas las “nuevas tecnologías de gestión” basadas en el diseño, la implementación y la evaluación de proyectos educativos de distintos alcances como un nuevo modo de hacer política educativa (Senén González, 2000).

El Estado se “recentraliza” asumiendo un papel fundamental en la agenda de discusión y los acuerdos en el Consejo Federal de Cultura y Educación; en el diseño de los Contenidos Básicos Comunes para la formación, de los programas de la Red Federal de Formación Docente Continua, así como en el establecimiento del Sistema Nacional de Acreditación de los institutos y de sus carreras. Cuatro instrumentos nuevos creados a partir de la ley que modifican la función del Estado en educación, sustituyendo el control directo (previo a la descentralización) por un control a “distancia”.

Un hecho sustancial que introdujo esta reforma, es el paso de 7 a 10 años de escolaridad básica obligatoria, la desaparición de la escuela secundaria tradicional y de la modalidad de educación técnica. A partir de la reforma educativa y con un amplio impacto en nivel medio de enseñanza, se rompe la “estructura tradicional” por niveles, proponiendo una estructura de ciclos que quedó organizada y fracturada de la siguiente manera:

-Educación inicial: constituida por el Jardín de Infantes para niños/as de 3 a 5 años de edad, siendo obligatorio el último año.

-Educación General Básica: obligatoria, de 9 años de duración a partir de los 6 Años de edad, entendida como una unidad pedagógica integral y organizada en ciclos.

-Educación Polimodal: después del cumplimiento de la Educación General Básica, impartida por instituciones específicas de tres años de duración como mínimo.

-Educación Superior, Profesional y Académica de Grado: luego de cumplida la Educación Polimodal su duración será determinada por las Instituciones Universitarias y no Universitarias, según corresponda.

Se señala allí también, que el Sistema Educativo comprende “otros regímenes especiales” que tienen por finalidad atender las necesidades que no pudieran ser satisfechas por la Estructura Básica, y que exijan ofertas específicas diferenciadas en función de las particularidades o necesidades del educando o del medio. Estos regímenes especiales corresponden a: la Educación Especial, la Educación de Adultos y la Educación Artística.

Si bien este proceso imprimió cambios estructurales, tales reformas no alcanzaron a la totalidad de las ofertas educativas. A pesar de ser uno de los desafíos y deudas pendientes detectadas en torno a la “Educación para todos”, la EDJA quedó diluida y relegada políticamente en este mapa de la transformación educativa, apenas hubo una mención en la Ley Federal sobre sus objetivos en el art. 30. De esta manera, la EDJA no pudo participar de los debates y discusiones acerca de la reforma, ni desde un plano técnico, ni económico, teniendo esto un efecto claramente regresivo en la modalidad. Desde la transferencia de las escuelas nacionales a las provincias, buena parte de las instituciones educativas para jóvenes y adultos, y con el afán de readecuar sus ministerios a las nuevas condiciones, desarmaron las secretarías y las direcciones de Educación de Jóvenes y Adultos.

Se cerraron centros de alfabetización, escuelas primarias, se desarticuló la Dirección Nacional de Educación de Adultos (DINEA) que era el órgano de gobierno específico, hecho que fragmentó y desarticuló la oferta a nivel nacional, estas cuestiones que se agravaron aún más con la falta de ofertas de formación y capacitación para los docentes del campo. Otro ítem destacable fue la ausencia de vínculos formales entre EDJA y el mundo del trabajo (Levy, 2012).

Según Lorenzatti (2005), sobre la decisión política de incluirla como “régimen especial”, no se especificaron razones ni criterios durante 6 años. La situación se modificó en septiembre del año 1999, cuando se firmó en el Consejo Federal de Educación, el Acuerdo Marco para la Educación de Jóvenes y Adultos (A 21), que constituye la primera regulación normativa de la Reforma Educativa con respecto a la EDJA y que avanzó en definiciones para la modalidad pero de carácter general.

4.2.3.2 Ocaso de la escuela técnica y sus saberes para el trabajo

Desde sus inicios, la educación técnico industrial asumió dos objetivos: uno, desviar la matrícula de las modalidades mayoritarias de la educación secundaria que se consideraban “fábricas de empleo público”, hacia carreras más útiles. La segunda, muy unida a la primera, era promover mandos medios para la naciente industria que se consideraba sería una actividad principal en el futuro del país. La educación técnica tuvo profundos cambios en el transcurso de su larga historia (Gallart, 2006).

Las Escuelas Nacionales de Educación Técnica (ENET) integraron, a partir de 1965, las antiguas Escuelas Industriales y Escuelas de Artes y Oficios. Todas ellas tuvieron, desde ese momento, un plan común dividido en distintas especialidades. Los estudios luego de finalizado el primario, comenzaban con tres años comunes a la educación secundaria (ciclo básico), más el agregado de horas de taller en contraturno, complementado por un ciclo de tres años de especialización. Las especialidades eran Mecánica, Electricidad, Construcción y Química en menor medida. El currículo estuvo en vigencia hasta el fin del siglo XX, y sólo fue incorporando nuevas especialidades y adecuaciones tecnológicas.

Según Gallart (2006) al comenzar la década del noventa la educación técnica, provincial y nacional, registraba algo más de 400.000 alumnos. “En las escuelas dependientes del CONET, cuatro especialidades sobre treinta y una existentes daban cuenta del 60% del total de inscriptos: Electromecánica, Construcción, Mecánica y Administración de Empresas. Especialidades nuevas como Electrónica e Informática aunque tenían menos alumnos, mostraban un alto ritmo de crecimiento” (Gallart, 2006, p.17).

La Ley Federal de Educación (1993), modificó la organización y el currículo del sistema educativo en todos sus niveles, orientándolos de manera estándar hacia la “Producción de bienes y servicios”. Así dio por finalizada el modelo de la escuela técnica anterior, aunque se crearon itinerarios de módulos correspondientes a Trayectos Técnico Profesionales (TTP), en una serie de especialidades que debían ser impartidas en contraturno.

En reemplazo del plan de la educación técnica de 6 años (3 de ciclo básico y 3 de especialización), con horas determinadas de clase, taller y laboratorio, se decidió instaurar una educación básica más prolongada que insumía los 2 primeros años de las antiguas escuelas secundarias, y a continuación 3 años de escuela media, lo cual recortaba en 1 año la duración total de la escolaridad prevista en la antigua secundaria técnica. Se establecía una Educación General Básica de 9 años dividida en 3 ciclos de 3 años, y un ciclo polimodal de 3 años con 5 modalidades electivas: Humanidades y Ciencias Sociales, Ciencias Naturales, Economía y Gestión de las Organizaciones, y Producción de Bienes y Servicios.

Gallart (2003) sostiene que se diseñó una formación centrada en grandes áreas del saber y su aplicación, que se fuera especializando a lo largo de los tres años de duración, cimentada en una formación general de fundamento común y con una formación orientada a esas distintas áreas, complementada por trayectos técnico - profesionales, flexibles e independientes, que pudieran ser implementados en la escuela. El objetivo era que estos trayectos, en conjunto con la educación polimodal, “respondieran” a las demandas del mercado de trabajo. No se pretendía una capacitación ocupacional específica, sino una “formación amplia en competencias” para áreas ocupacionales.

Estos cambios impactaron drásticamente en la situación de los docentes con perfiles técnicos específicos (sobre las especialidades) y obligaba a reubicarlos en la “nueva grilla de asignaturas”. A partir de los contenidos de los nuevos módulos de los Trayectos Técnicos Profesionales (TTP) y los nuevos espacios curriculares, se rearmaron los planes de estudio buscando cubrir los “vacíos curriculares detectados”, rescatando espacios para los docentes que podían quedar afuera.

El resultado de esta transformación fue la heterogeneidad y disparidad con que las escuelas asumieron los cambios. Algunas instituciones técnicas continuaron con matices en su funcionamiento tradicional, otras han realizado distintas adaptaciones y se han convertido en polimodales que incluyen como modalidad Producción de Bienes y Servicios o Ciencias Naturales, y se articulan con TTP que llevan a títulos de técnico en las especialidades tradicionales y en algunas nuevas.

La heterogeneidad de las provincias en términos de sus capacidades técnicas, de su situación económica, de su tradición política y de los niveles educativos de la población, sumada a los diferentes modos y ritmos de implementación de la Ley Federal de Educación, generaron un agravamiento de las tendencias a la segmentación del sistema educativo argentino.

En el contexto de desinversión educativa de los 90, en la mayoría de las provincias, la implementación del Polimodal con TTP afectó gravemente la calidad educativa, lo cual se tradujo en la generación de “certificados devaluados”, y rechazados en el mercado de trabajo, y un proceso de fragmentación, gran diversificación del nivel medio y profundización de las desigualdades educativas y sociales: “El modelo de gestión implementado, una suerte de dejar actuar a la “mano invisible del mercado” en el campo de la educación técnica, es congruente con el proceso de desindustrialización, privatización y dependencia tecnológica que predominó en este país: un país de servicios, que poco o nada construye, que compra hecho, y exporta básicamente materias primas y minerales” (Judengloben y Gardyn, 2011, p.4).

Los gobiernos provinciales tuvieron que hacerse cargo, según Gallart (2006), de tres problemas a la vez: la gestión de un importante número de escuelas que antes no dependían de ellas, un gran incremento de la matrícula como consecuencia de la mayor cobertura de la educación general básica, y un cambio curricular y organizacional para el que no estaban preparadas.

4.2.3.3 Programas asistenciales focalizados para garantizar la gratuidad y la obligatoriedad de la educación básica

El principio de gratuidad se explicita como un modo de garantizar la extensión de la obligatoriedad, creando dispositivos especiales para alumnos que lo requieran: “El Estado Nacional, las Provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires establecerán un sistema de becas para alumnos/as en condiciones socioeconómicas desfavorables, que cursen ciclos y/o niveles posteriores a la Educación General Básica y Obligatoria, las que se basaran en el rendimiento académico” (Ley 24195, Título VI, art.39).

La Ley además consideró que para cumplir con la extensión de la obligatoriedad, debería ampliar la oferta y los servicios implementando “programas asistenciales de salud, alimentación, vestido, material de estudio y transporte para los niños/as de los sectores sociales desfavorecidos. En todos los casos los organismos Estatales y Privados integraran sus esfuerzos, a fin de lograr la optimización de los recursos, y se adoptaran acciones específicas para las personas que no ingresan al sistema para las que lo abandonan y para las repitentes” (Título VI, Art. 40).

La LFE redefinió la función del Estado en la educación pública, esta redefinición incluye tanto la gestión estatal como la gestión privada, cuestión que diluyó las fronteras entre un espacio y otro, e incorporó la educación pública en el ámbito de intercambio de bienes privados, en el ámbito del mercado. Aunque se garantizaba la gratuidad de la educación, aparecía una “concepción subsidiaria del Estado” que ponía al sector privado en igualdad de condiciones y le garantizaba las subvenciones (Grassi y otros, 1994).

Las políticas compensatorias, se dieron especialmente a través del Plan Social Educativo⁵⁵ que llegó a abarcar a más del 50% de las escuelas del país, y según los documentos oficiales

⁵⁵ El Plan Social Educativo comenzó a funcionar, en 1993, como parte de un plan más global, el Plan Social, que fue implementado por la Presidencia de la Nación. Básicamente constaba de tres programas: Programa 1. Mejor Educación para todos. Programa 2. Mejoramiento de la Infraestructura Escolar. Programa 3: Programa Nacional de Becas Estudiantiles. Cada uno de estos programas, a su vez, tuvo varios proyectos que lo componían. El universo de escuelas al que el Plan Social Educativo abarcó no fue todo el Sistema Educativo Argentino. Fue

fue la política prioritaria en el área educativa y fue la política principal de la Dirección Nacional de Programas Compensatorios, creada en el período.

El modo en que el Ministerio de Educación va a instrumentar sus políticas compensatorias por la vía del Plan Social es a partir de la “focalización en los sectores más necesitados pero con amplitud de alcance”, “descentralización de los recursos con participación comunitaria y control social” y “centralidad pedagógica con componentes asistenciales al servicio de la acción educativa.” (Plan Social Educativo. Programa Mejor Educación para Todos, p.18).

Según Barreyro (2001), estas propuestas no se encaminaron hacia la promoción de derechos, sino que fueron “complementarias al ajuste”, resultando así en políticas de emergencia, de focalización hacia los “nuevos pobres” surgidos de la crisis del empleo. De este modo, lo que las políticas compensatorias incorporaron a la educación es el criterio de la focalización de la población destinataria. Estas características de focalización, compensación y asistencialismo, coinciden con las medidas y propuestas de las políticas y programas de empleo en el nuevo Estado que surge del ajuste y achicamiento, a las cuales me referí en el Capítulo III.

En su conjunto, las políticas compensatorias mostraron un sistema escolar que dejaba atrás la “ilusión” de políticas universalistas emancipadoras y las reemplazaba por “acciones compensatorias focalizadas”, rompiendo de hecho con la retórica y el horizonte igualitario de la escuela. De alguna manera, la distribución de recursos materiales y capacitación docente funcionaron como “paliativos” a una situación desigual sobre la que se afirmaba que poco podía hacerse (Tiramonti, 2001; Dussel, 2004).

Para Indarramendi (2004), la estrategia de compensación debe ser leída a la luz de un movimiento más amplio de tratamiento de la “cuestión social a través de la escuela”, junto con la descentralización del sistema que fragmentó la educación en las jurisdicciones provinciales. En este contexto queda abierto el interrogante sobre el significado de la inclusión que propuso la política compensatoria, qué dimensiones de la desigualdad visibilizó, y cuáles ocultó. Según la autora, esta “forma de inclusión” desde becas y materiales didácticos, estuvo en estrecha relación con el objetivo de mantener a los jóvenes dentro de la institución, retenerlos, controlarlos, generar orden social a partir de la escuela y a la vez distribuir recursos materiales básicos.

En este sentido, el marco del “alivio de la pobreza” y la “focalización en la pobreza” han prosperado las políticas y programas compensatorios y ha venido reforzándose, en general,

cambiando a lo largo de los años principalmente en los de Infraestructura escolar, pero también en cuanto a la provisión de materiales didácticos.

una visión de la escuela como “espacio de contención social” y de solución a los problemas derivados de la pobreza, antes que como espacio de aprendizaje sistemático (Torres, 2000).

Por un lado, los balances señalan que la Reforma Educativa situó el tema de la educación en la agenda pública; sin embargo, no se han conseguido los objetivos de equidad, calidad y eficiencia que pretendían. También se ha señalado que el recorte y modificación del currículo técnico no se sustentó en estudios previos sobre las competencias demandadas, sino por los “avatares del proceso de reforma” (Riquelme, op.cit. de Ibarrola, 2004) y por el “traslado de la lógica del mercado a la educación” (Carranza, 1999).

Por otro lado, las reformas estructurales en la administración del Estado de los 90 en Argentina, generaron “múltiples fuentes de regulación política” que explican las nuevas formas de intervención del Estado en la conducción de las políticas públicas, originadas en la relación entre organismos internacionales, el estado nacional, los estados provinciales, los poderes locales, la influencia del mercado, entre otros. Esto se tradujo en un fenómeno denominado de “multirregulación” que se evidencia en “modos de regulación” yuxtapuestos y contradictorios, y en la introducción de nuevos modelos de gestión del sistema y de las instituciones escolares, configurando un agregado institucional heterogéneo que acentuó la fragmentación y las desigualdades educativas (Miranda y otros, 2007).

4.2.4 Lo que las reformas nos dejaron. La devaluación de las credenciales educativas: contradicciones entre la expansión, la obligatoriedad escolar y el acceso al empleo.

Las condiciones generadas por el tipo de “modelo económico imperante” limitaron seriamente las posibilidades de éxito de las transformaciones educativas que se pusieron en marcha. A pesar de aumentarse la inversión educativa, el gasto por alumno continuó siendo bajo y se mantuvieron los bajos salarios docentes, atentando contra la profesionalización de los mismos. La educación, en ese contexto, se vio presionada por parte del mercado de trabajo para incrementar los años de escolaridad. Al mismo tiempo, se verifica una expansión de la matrícula educativa y se consolidan “diferentes circuitos de calidad educativa” conforme los diversos sectores sociales (Filmus y Miranda, 1999).

Según Levy (2012), los que quedaron afuera de las preocupaciones políticas en la transformación del sistema educativo, con trayectorias escolares inconclusas, fueron destinatarios de una oferta de otra calidad. El contexto de Reforma Educativa agravó seriamente la situación de jóvenes y adultos que no asistieron o no concluyeron la educación básica obligatoria. Al no contar con las credenciales que certifican los niveles educativos, enfrentaron las mayores dificultades para insertarse y permanecer en el mercado formal de

la economía, en relación con quiénes sí disponían de tales acreditaciones: “Los destinatarios de la EDJA –reales y potenciales- no fueron interpelados por la reforma educativa de los noventa como trabajadores con derecho a la educación, en virtud de que el proyecto político del país contemplaba otro perfil de trabajadores: empleables, competitivos y flexibles. Y la reforma actuó en consonancia” (Levy, 2012, p.112).

Retomo esta problemática acerca las desigualdades y contradicciones producidas a partir de los cambios establecidos por la política educativa en los 90, desde dos categorías analíticas que profundizan el análisis: 1-Las tendencias hacia la expansión y masificación escolar; 2- Las paradojas en torno a la obtención del diploma educativo y al acceso al empleo formal.

4.2.4.1 Tendencias hacia la expansión y masificación escolar

El proceso de expansión y masificación de la escolaridad, la legislación nacional y los mandatos internacionales, han dado forma a las más diversas y heterogéneas situaciones entre países y al interior de cada nación. La legislación sobre la obligatoriedad de la educación primaria, y la expansión de establecimientos educativos configuraron el marco para la universalización de ese nivel educativo durante las primeras décadas del siglo.

En la mayoría de los países del mundo, el crecimiento de la escolarización⁵⁶ estuvo acompañado por una prolongación del período de escolarización obligatoria. Esta extensión se realiza, según Tenti Fanfani (2005), en dos sentidos. Por un lado, prolongando el nivel pre primario y estableciendo una escolarización obligatoria más temprana (a los tres años como es el caso de México o a los cinco años, como es el caso en Argentina). Por otro lado, la obligatoriedad tiende a extenderse en edades más avanzadas (hasta los 15 o 18 años). En este caso, niveles educativos como la escuela secundaria que tuvo en sus orígenes en una lógica selectiva, hoy se han convertido en gran parte obligatorios.

El autor sostiene que en todos los países, la probabilidad de la escolarización depende fuertemente de la ubicación de las familias en la estructura social. Los grupos que eran históricamente excluidos tienden a permanecer más años en el sistema educativo, hasta alcanzar niveles que antes era exclusivamente de los hijos de las clases más favorecidas en los grandes centros urbanos y a los “pobres meritorios” que se iban incorporando a las capas medias.

⁵⁶ La expansión de la escolaridad es un fenómeno que atraviesa todos los periodos históricos desde la conformación de los sistemas educativos nacionales, formando parte fundamental de la historia del siglo XX.

El proceso de expansión de la escolarización fue diferente en los niveles primario y secundario. La oferta primaria comienza con una impronta heterogénea y llega a una homogénea, a partir de que se generaliza la finalización de este nivel para la mayor parte de los países. En contraposición, la educación secundaria pasa de un escenario homogéneo, con baja proporción de población escolarizada, y pasa a la situación actual de gran heterogeneidad entre los países. Lo que queda pendiente es la responsabilidad de los Estados de acortar esta brecha (SITEAL, 2007).

La expansión de la matrícula estuvo acompañada por resultados menos satisfactorios desde el punto de vista de la retención y de la calidad de los resultados de aprendizaje. La incorporación de nuevos sectores sociales provoca desafíos importantes a la calidad de la oferta pedagógica y el acceso a la escuela con condiciones apropiadas para la permanencia. (Tedesco y Tenti Fanfani, 2001).

Los fenómenos asociados al incremento de la matrícula escolar tuvieron impacto en la elevación general del nivel educativo alcanzado por la población, así como se comprobó una transformación en el acceso a diplomas educativos por parte de hombres y mujeres, sobre todo entre los más jóvenes (Unicef, 2012).

En este proceso de expansión de la matrícula, Filmus (2010) manifiesta que la educación secundaria demostró ser “cada vez más insuficiente”, pero al mismo tiempo “cada vez más necesaria” para acceder a un trabajo y para obtener empleos de calidad. Sin embargo, aunque la cantidad de años de escolaridad continuó creciendo y el nivel educativo de la población activa fue cada vez más alto, la educación no pudo cumplir con su “rol igualador” frente a mercados de trabajo cada vez más segmentados, flexibles, informales y en proceso de deterioro, en un contexto de constante aumento de la desocupación, la pobreza y la indigencia.

La capacidad democratizadora de la educación se vio fuertemente deteriorada, entre otros factores, por procesos como el de la “devaluación de las credenciales escolares”, la “fuga hacia adelante” de los niveles, el vaciamiento de contenidos educativos, y la segmentación interna del sistema educativo a través de la conformación de circuitos o subsistemas de calidad educativa desigual y diferenciada: “Con respecto a la “fuga hacia adelante”, es preciso recordar un trabajo relativamente viejo de Jean-Claude Passeron donde postulaba lúcidamente la hipótesis del traslado de la función diferenciadora de un nivel educativo a otro, haciendo la analogía con el poder discriminador de los objetos. Cuando el uso de un objeto se generaliza, pierde su función diferenciadora; de la misma forma, cuando un nivel educativo se generaliza, la diferenciación se traslada al nivel siguiente (...) frente a esta situación, se ha operado en el sistema educativo una operación donde el traslado de la

función diferenciadora hacia los niveles superiores está acompañada por un vaciamiento de contenido en los niveles que tienden a universalizarse” (Tedesco, 1983, p. 6-7).

Estos no fueron ni son fenómenos sociales nuevos, sino más bien son respuestas ante el hecho de que los sectores tradicionalmente excluidos lograron superar las barreras del acceso. Sin embargo, la Reforma Laboral y Educativa de los 90, profundizó la contradicción entre un sistema educativo que mantuvo su tendencia hacia la expansión y un mercado de trabajo que se informalizó y se achicó de notable manera (Filmus, 2010).

La escuela mostró una inclinación a seguir las pautas marcadas por una demanda laboral que requirió una minoría altamente calificada y una gran parte de la población con bajos o medios niveles de calificación, cuestión que contribuyó a deteriorar aún más la calidad educativa de los circuitos escolares que atendían a los sectores crecientemente empobrecidos y a ampliar las desigualdades que existían entre distintos tipos de oferta escolar, de acuerdo al origen socio-económico de jóvenes y adultos con trayectorias educativas inconclusas.

4.2.4.2 Paradojas en torno a la obtención del diploma educativo y al acceso al empleo

La mayor incorporación de los jóvenes a la educación, observada durante las últimas décadas y en particular desde la Reforma Educativa de los 90, no implicó una reversión de las tendencias estructurales en la “desigualdad en el acceso al diploma” de la educación media y en la asistencia al nivel superior entre los jóvenes que habitan en los grandes aglomerados urbanos. Los datos del último censo pusieron en evidencia que a pesar del incremento de credenciales educativas de los últimos 30 años, más de 5 cada 10 jóvenes no habían completado el nivel medio de enseñanza en 2001. De esta manera, a pesar de la Transformación Educativa, de las políticas de retención y extensión de la obligatoriedad de la enseñanza de nivel medio, la estructura de acceso a los certificados de nivel medio parece haber “permanecido estática” para muchos jóvenes en este periodo (Miranda, 2006).

A la escuela comenzaron a acceder grupos de jóvenes que provenían de hogares con menos experiencia escolar, vapuleados por la crisis; jóvenes que se integran a circuitos educativos que toman formas diferentes a las que se conocían. En algunos casos, esta es la primera generación familiar que va a la escuela secundaria. Este es un fenómeno que se ha dado paralelamente al proceso de expansión de la escolaridad y que afecta principalmente a los jóvenes.

Jacinto (2006), señala que ante el fenómeno de achicamiento global del empleo formal y del aumento de la informalidad, los jóvenes con mayor escolaridad tienen más chances de ser

seleccionados, aún para empleos que no parecen demandar altas calificaciones técnicas. Esta autora ha remarcado la paradoja de que, siendo una condición indispensable la escolaridad básica para el acceso a un empleo, se produjo en América Latina un proceso de devaluación cada vez mayor de los títulos en la medida que aumenta el nivel educativo de la población juvenil: “De este modo, se produce una tensión paradójica y patética, que deja a quienes tienen menores niveles educativos en una situación permanentemente vulnerable, debido a que deben competir en un mercado donde abundan los sobre-calificados” (Jacinto, 2006, p.62).

Varios autores denominan a este fenómeno como “devaluación de las credenciales educativas” (Bourdieu, 1990; Altimir y Beccaria, 1999; Filmus y Miranda, 2000, Jacinto, 2001, 2006; Sendón 2013), lo que significa una preferencia creciente por incorporar trabajadores con un mayor grado de calificación que el tradicionalmente necesario para cubrir el puesto. Esa tendencia recae finalmente entre los jóvenes que poseen baja calificación, pues los puestos a los que tradicionalmente podían aspirar como primer trabajo se ocupan con personal sobre-calificado para esa tarea, cuestión evidenciada en la elevación de los requerimientos educacionales en puestos que anteriormente se cubrían con trabajadores con menor nivel educativo.

Según Sendón (2013), el papel que los niveles educativos alcanzados realizaban en la inserción laboral y en el desarrollo de trayectorias laborales se ha debilitado. Cuando el acceso a la educación era mucho más restringido y selectivo, la certificación educativa funcionaba a modo de indicador del origen socio-económico. Cuando esto comenzó a modificarse, a través de la expansión del acceso y egreso escolar, tener certificado de nivel medio dejó de indicar la pertenencia a sectores medios o medio-altos. Entonces, otros factores comenzaron a operar junto con el certificado educativo a la hora del ingreso al mundo laboral.

Este fenómeno no es un hecho nuevo ni privativo de nuestro país, y como toda “devaluación”, la de credenciales educativas también viene precedida por un “proceso inflacionario”. Desde el punto de vista económico, esto puede relacionarse con una reducción en los costos de la educación o con un aumento tendencial de la inversión educativa por parte del conjunto de los trabajadores. La “inflación de credenciales” produce una merma de la “señal” que los diplomas educativos emiten en dirección a la clasificación de la fuerza de trabajo por parte de los empleadores (Miranda, 2006).

Los aportes pioneros de Bourdieu, sobre la devaluación de credenciales educativas y la inflación de los títulos, señalan como los más afectados por estos procesos a los sectores de menores recursos, para los cuales el “débil capital cultural” limita los conocimientos acerca de las reglas del juego en el mercado de trabajo. En este sentido, Bourdieu expresa: “Los

efectos de la inflación escolar son más complicados de lo que se suele decir: como un título vale siempre lo que valen sus poseedores, un título que se hace más frecuente se devalúa y pierde aun más valor porque se vuelve accesible a gente que no tiene valor social.”(Bourdieu, 1990, p.123). En este sentido, vale señalar que gran parte de los jóvenes que no acceden a la educación básica obligatoria o que no logran completarla, está constituida por grupos sociales que viven en contextos en los que sus derechos son vulnerados.

Las graves situaciones sociales que atraviesan los jóvenes, requieren “abordajes integrales e intersectoriales”, visualizándose la necesidad de cambios en la “lógica de la escolarización” y en la construcción de mecanismos interinstitucionales adecuados, relevantes y oportunos en función de las situaciones que afectan las trayectorias formativas de los jóvenes más “vulnerabilizados” de la región (Terigi y otros, 2012).

Las inestables, ambiguas y contradictorias vinculaciones entre formación, educación y empleo, fundamentalmente en las últimas dos décadas (época en que el aumentó el desempleo particularmente en los jóvenes de baja escolaridad), han evidenciado el límite de las teorías basadas en una concepción racional, mecánica y reduccionista en términos de ajuste-desajuste entre formación y trabajo (en términos de movilidad descendente), como la del Capital Humano.

Desde estas visiones acerca de las paradojas y contradicciones entre educación y empleo profundizadas a partir de la Reforma Educativa de los 90, se sostiene que no ha sido suficiente expandir la matrícula y extender la obligatoriedad educativa sino que es necesario interrogarse acerca de la distribución de las oportunidades se dan dentro del sistema educativo, entre escuelas, entre modalidades de enseñanza, entre las necesidades y expectativas de los jóvenes y el lugar y la responsabilidad del Estado en la configuración de mecanismos y circuitos que hacen factible tal distribución.

4.3 Mandatos y desafíos de la Educación en la agenda política del nuevo milenio

4.3.1 Foro Mundial sobre la Educación para Todos: evaluación y requerimientos futuros

En un plano internacional, la educación secundaria, relegada durante la primera mitad de la década de los 90, se perfila como la prioridad de la próxima década, la primera del nuevo siglo. A su vez, Terminalidad Educativa y Formación para el Trabajo, se desprenden como dos dimensiones urgentes y necesarias de abordar desde la educación orientada hacia jóvenes y adultos.

La Evaluación de la Educación para Todos, en el Foro de Dakar (2000), muestra un avance considerable en materia de cobertura educativa en muchos países, pero se enfatiza la existencia de una deuda social poniendo relevancia a la complejidad de su resolución. Se explicitó en dicho evento, como algo inadmisibles que en el año 2000 hubiera aún más de 113 millones de niños sin acceso a la enseñanza primaria, 880 millones de adultos analfabetos, y que la calidad del aprendizaje y la adquisición de valores humanos y competencias disten tanto de las aspiraciones y necesidades de los individuos y las sociedades.

Este Foro instó a todos los países a elaborar planes nacionales de acción, que atiendan los requerimientos de mayor inversión y financiación de la educación básica en un marco más amplio de la reducción de la pobreza: “Los planes abordarán los problemas vinculados a la financiación insuficiente con que se enfrenta de modo crónico la educación básica, estableciendo prioridades presupuestarias que reflejen el compromiso de lograr las metas y objetivos de la educación para todos lo antes posible y a más tardar para 2015. Asimismo fijarán estrategias claras para superar los problemas especiales con que se ven confrontados quienes en la actualidad se encuentran **excluidos de las oportunidades educativas, con un claro compromiso con la educación de las jóvenes** y la igualdad entre los géneros” (Unesco, Documento preparado para el Foro Mundial de Educación, 2000, punto 9).

Se puso relevancia a que si bien la escuela ha vivenciado un proceso de masificación, generalizándose el acceso a la educación básica, llegando a sectores que antes estaban excluidos de la educación formal, **la retención y terminalidad de estudios** continúa siendo unos de los desafíos centrales de los sistemas educativos de Latinoamérica. Un estudio sobre la expansión de la escolaridad, sostiene en este sentido: “Ningún país ha logrado que todos los adolescentes, sin importar su sector social, terminen el secundario. Sigue existiendo gran diferencia entre los países: algunos consiguieron que la clase media complete el nivel, en otros aún es privativo de la clase alta” (SITEAL, 2007, p.15).

Otra de las expresiones contundentes del Foro, fue que se niega a jóvenes y adultos el acceso a las **técnicas y conocimientos sobre el mundo del trabajo**, necesarios para encontrar empleo remunerado y participar plenamente en la sociedad. Asimismo se pone énfasis en la importancia de avanzar rápidamente hacia la educación para todos, como un modo de frenar el proceso de desigualdades educativas entre países, y dentro de una misma sociedad.

Según Torres (2000), a partir de la segunda mitad de la década del 90 la atención empezó a ser captada por **la enseñanza secundaria, los adolescentes y los jóvenes**; problemáticas que han venido perfilándose como enormemente complejas y requeridas de intervención urgente: “La propia expansión de la educación primaria y la consecuente previsiblemente mayor presión sobre la demanda por educación secundaria; la situación cada vez más explosiva de una juventud que le ha tocado vivir un período de profunda inestabilidad, transformación y crisis (económica, social, política, ética, de la educación, del trabajo, de las perspectivas de futuro) (...) fueron construyendo una conciencia colectiva, nuevamente ya no sólo nacional o regional sino mundial, acerca de que “el verdadero problema” y la “verdadera urgencia” no estaba ya en la escuela primaria sino en la secundaria (Torres, 2000, p.48).

Por lo tanto, desde la evaluación de la Educación para Todos de inicio de siglo, la retención, la finalización de la educación básica obligatoria entendida como educación secundaria completa, y la formación para el mundo del trabajo de los jóvenes y adultos, serán los ejes en que deberán constituirse las nuevas reformas nacionales en materia educativa.

4.3.2 La educación en el “modelo de desarrollo” de la posconvertibilidad. Funciones sociales y andamiajes normativos que encuadran lo educativo.

El gobierno que asume en el año 2003, implementó una serie de medidas de carácter político y macroeconómico, desde un diseño de “modelo de desarrollo”. Estas acciones llevaron a un tipo de crecimiento orientado en el mercado interno, la reindustrialización, la promoción del trabajo, la realización de obras de infraestructura, etc., siendo los productores de bienes, los sectores que más avanzaron y también quienes más han demandado empleo (Filmus, 2010). El Ministro de Educación, Ciencia y Tecnología, Daniel Filmus, asume sus funciones en mayo de 2003, siendo unos de los agentes claves en la definición de la política educativa en este periodo.

El contexto de “reactivación económica”, impactó fuertemente en las redefiniciones políticas que se realizaron en materia educativa y de formación, reubicando la función social de la educación en torno a ejes que tienen correspondencia con el “modelo de desarrollo nacional”, instalando nuevas orientaciones educativas a través de una red de políticas,

normativas, acciones y acuerdos fundamentales en torno a la educación pública. El papel de la educación en el nuevo modelo social, político y económico, fue delineado por el presidente Néstor Kirchner en su discurso de asunción ante la Asamblea Legislativa, el 25 de mayo de 2003: “Al drama de la desaparición del trabajo y el esfuerzo como el gran articulador social se sumó el derrumbe de la educación argentina. No hay un factor mayor de cohesión y desarrollo humano que promueva más la inclusión que el aseguramiento de las condiciones para el acceso a la educación, formidable herramienta que construye identidad nacional y unidad cultural, presupuestos básicos de cualquier país que quiera ser nación. Una sociedad como la que queremos promover debe basarse en el conocimiento y en el acceso de todos a ese conocimiento” (Néstor Kirchner, 2003) <http://www.lanacion.com.ar/499003-cambio-es-el-nombre-del-futuro>).

La recuperación de un Estado Activo, la necesidad de contar con una única estructura educativa en todas las jurisdicciones del país, la obligatoriedad de la enseñanza secundaria, la revalorización del vínculo educación y trabajo, son concepciones y directrices que se encuentra en el seno de la propuesta política en educación que asumieron los gobiernos nacionales de la posconvertibilidad.

Desde mayo de 2003, los objetivos de la política educativa nacional acordada en el Consejo Federal de Educación, se han orientado a modificar la función social de la educación orientada por el “paradigma de mercado” imperante de los 90. Esto se tradujo a través de medidas que se inscriben discursivamente en el ejercicio del derecho al acceso y a la inclusión educativa. Desde el discurso oficial se expresa un cambio de perspectiva que colocó como objetivo principal la necesidad de brindar educación de calidad para todos y reubicó la función social de la educación en torno a 4 ejes centrales: a) la construcción de la identidad nacional, b) el fortalecimiento de la democracia, c) la justicia y la igualdad social y d) la elevación de la productividad y el desarrollo científico tecnológico.

“Estos objetivos tienen correspondencia con el modelo de desarrollo nacional que contempla a la distribución más justa de la riqueza como el motor del desarrollo y el crecimiento. Desde una concepción integral, los cuatro elementos contribuyen a diseñar una política que genere una función igualadora de la educación respecto del mundo del trabajo”. (Filmus, 2010, p.192)

Las principales normativas que regulaban el sistema educativo nacional fueron modificadas a través de un proceso que se inició en el año 2005, con la sanción de la Ley de Educación Técnico Profesional N° 26.068 (LETP), y la Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075 (LF). Y se continúa luego, con la sanción de la Ley de Educación Nacional N° 26.206 (LEN) en diciembre de 2006.

La Ley de Educación Nacional, fue parte de un proceso de transformación en el que hubo otras leyes (como las mencionadas) y otras medidas específicas como la de Garantía Nacional al salario docente, la fijación del ciclo lectivo en 180 días, la Ley para otorgar fondos y aumentar el incentivo salarial docente, la Ley de Educación Sexual y Salud Reproductiva, la Ley de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes, la Asignación Universal por Hijo, entre otras.

4.3.3 La educación como derecho y obligación en la Ley de Educación Nacional

Acuerdos regionales y normativas encabezadas en Argentina por la Ley de Educación Nacional (LEN, 2006) interpelan a la comunidad educativa para intervenir en contextos desiguales que aún excluyen, especialmente a los sectores más vulnerados.

La LEN fue sancionada 14 de diciembre 2006, discutida a lo largo y ancho del país. El texto entiende que la educación y el conocimiento son “un bien público y un derecho personal y social, garantizados por el Estado” (Art. 2) y “una prioridad nacional” (Art.3). A su vez plantea: “El Estado Nacional no suscribirá tratados bilaterales o multilaterales de libre comercio que impliquen concebir la educación como un servicio lucrativo o alienten cualquier forma de mercantilización de la educación pública” (Art.10). En lo discursivo, esto se contrapone a la idea de “servicio” a ser proporcionado por el Estado o por las entidades educativas privadas como estipulaba y habilitaba la anterior ley (LFE).

Una noción de educación como derecho humano implica políticas amplias que coloquen al Estado como primer responsable de la regulación de las prestaciones públicas educativas. El Estado Nacional desde la ley, se reserva la atribución de **fijar** la política educativa, **controlar** su cumplimiento con la finalidad de consolidar la unidad nacional, respetando las particularidades provinciales y locales, y asume la responsabilidad de **planificación, organización, supervisión y financiación** el sistema educativo. Se reconoce como una responsabilidad principal e indelegable del Estado en materia educativa, dando lugar de manera concertada asimismo a la participación de las organizaciones sociales y las familias.

La educación como derecho, cuya garantía es responsabilidad estatal, conlleva sostener como propósito de la política educativa la distribución equitativa del acceso a este bien público. Se establecen como fines la distribución equitativa de una educación de calidad garantizando “a todos/as el acceso y las condiciones para la permanencia y el egreso de los diferentes niveles del sistema educativo” (Art. 11, inciso i).

La ley propone una **estructura unificada** del sistema educativo nacional en todo el país para asegurar su ordenamiento y cohesión, la organización y **articulación de los niveles y**

modalidades de la educación y la validez nacional de los títulos y certificados que se expidan. La nueva estructura comprende 4 niveles: la Educación Inicial, la Educación Primaria, la Educación Secundaria y la Educación Superior. Y 8 modalidades: la Educación Técnico Profesional, la Educación Artística, la Educación Especial, la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos, la Educación Rural, la Educación Intercultural Bilingüe, la Educación en Contextos de Privación de Libertad y la Educación Domiciliaria y Hospitalaria.

Otro hecho notable que introduce esta Ley, es la extensión de la escolaridad obligatoria incluyendo a todo el Nivel Secundario (ampliándola de 10 a 13 años). Se establecen como obligatorios, desde el último año de la educación inicial (5 años) hasta la finalización del nivel medio: “La Educación Secundaria es obligatoria y constituye una unidad pedagógica y organizativa destinada a los/as adolescentes y jóvenes que hayan cumplido con el nivel de Educación Primaria” (LEN, Art. 29).

Para cumplir con este mandato de obligatoriedad, deja abierta la posibilidad de llevar a cabo experiencias alternativas que respondan a las exigencias de los contextos locales: “El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y las autoridades jurisdiccionales competentes asegurarán el cumplimiento de la obligatoriedad escolar a través de alternativas institucionales, pedagógicas y de promoción de derechos, que se ajusten a los requerimientos locales y comunitarios, urbanos y rurales, mediante acciones que permitan alcanzar resultados de calidad equivalente en todo el país y en todas las situaciones sociales”. (LEN, Art.16).

Así, desde este nuevo cuerpo normativo que bosqueja la ley, la educación se erige como bien público y **derecho** fundamental, como base inalienable de toda práctica educativa, y como puerta de acceso a otros derechos. Al mismo tiempo, la educación se asume como **obligación** ineludible e inexcusable por una doble vía: por un lado de parte del Estado, a través del sostenimiento, la garantía, la protección y el cumplimiento de cada uno de los aspectos fundamentales (disponibilidad y accesibilidad) del derecho a la educación. Por otro lado, se presenta como obligación de cada sujeto, frente al requerimiento y extensión de la escolaridad básica, como parte del ejercicio de su ciudadanía y desde el fortalecimiento de su formación integral a lo largo de toda la vida.

Según Krichesky (2014), la histórica matriz selectiva de la escuela ya no sigue intacta. Las tensiones entre la cultura meritocrática y nuevas propuestas de mejora y/o flexibilización curricular forman parte de un debate que atraviesa a las instituciones educativas y a sus agentes (inspectores, directivos, docentes, jóvenes, padres), sus discursos y sus prácticas. En este escenario, la inclusión trasciende la escuela secundaria común, donde la modalidad de jóvenes y adultos es otra marca de época, ya que no sólo creció en estos años a ritmo

vertiginoso sino que volvió a ocupar mayor centralidad en las agendas de política educativa, con diferentes formatos organizativos y actores en el territorio.

4.3.4 La escuela secundaria como epicentro de la metamorfosis educativa

Para entender las modificaciones y los desafíos que asume la política educativa sobre la educación básica obligatoria de jóvenes en este período, es importante poder dar cuenta del impacto que el mandato de obligatoriedad tuvo en la educación secundaria. Este hecho no se aísla de las orientaciones y especificaciones más particulares que se dieron en la educación técnica y en la educación de jóvenes y adultos.

La definición de la educación como derecho y obligación, tiene como correlato la necesidad de transformación del sistema educativo en general, con el propósito de articulación entre niveles y modalidades. Esto se traduce en las normativas a través de la revisión de los formatos escolares, los dispositivos de evaluación, los contenidos curriculares -entre otros- con el fin de promover instancias y procesos de aprendizaje en diversos itinerarios y espacios formativos, e incorporando otros nuevos que tengan que ver con las necesidades e intereses de los jóvenes. En esas revisiones, la formación para el trabajo ocupa un lugar central.

4.3.4.1 El retorno de los saberes del trabajo y las especialidades técnicas en la educación de jóvenes

El primer eslabón del impacto en la educación media, en esta etapa de transformación, es la refundación y revalorización de los saberes del trabajo de la educación técnica, a través de la Ley de Educación Técnico Profesional (LETP, 2005).

La “reactivación económica” a partir de 2003, y el resurgimiento de industrias y pequeñas y medianas empresas con demanda de nuevos trabajadores, produjeron una vuelta de foco a las ex escuelas técnicas, produciendo un gran interés en renovar y activar la educación técnica a través del Instituto Nacional de Educación Técnica (INET), organismo del Ministerio de Educación Nacional a cargo de la orientación de la Educación técnico profesional.

La LETP tiene por objeto regular y ordenar la Educación Técnico Profesional en el nivel medio y superior no universitario del Sistema Educativo Nacional y de la Formación Profesional. Se asume el objetivo de articular, promover, mejorar y fortalecer las instituciones y los programas de educación técnico profesional, favoreciendo el reconocimiento y certificación de saberes y capacidades, así como la reinserción voluntaria en la educación formal y la prosecución de estudios regulares en los diferentes niveles y modalidades del Sistema Educativo.

Se ha iniciado desde el Estado Nacional, a partir de la LETP, el financiamiento de programas de renovación de la educación técnica, de equipamiento, y mecanismos de certificación nacional de los títulos técnicos: “Esto hace prever una oportunidad para que la educación técnica y las instituciones en las que se enseña puedan encontrar de nuevo un lugar significativo en la educación secundaria argentina” (Gallart 2006, p.24).

La LETP, es una prueba de ese renovado interés por utilizar la educación técnica y profesional como instrumento de movilidad social y como espacio formativo en saberes socialmente valorados: “La formación profesional es el conjunto de acciones cuyo propósito es la formación socio-laboral para y en el trabajo, dirigida tanto a la adquisición y mejora de las calificaciones como a la recalificación de los trabajadores, y que permite compatibilizar la promoción social, profesional y personal con la productividad de la economía nacional, regional y local. También incluye la especialización y profundización de conocimientos y capacidades en los niveles superiores de la educación formal” (LETP, Art.17).

La LETP viene a intentar cubrir el vacío normativo y curricular generado por la Ley Federal de Educación, que desmanteló y desestimó los saberes de la educación técnica. Viene a restablecer la obligación del Estado Nacional en su ordenamiento y su regulación, propiciando distintas especialidades y nuevos formatos, de modo que puedan satisfacer las nuevas demandas que integran el desarrollo de las nuevas tecnologías en la producción nacional. Esta es una responsabilidad que se asume como indelegable y encuentra sus raíces en el primer peronismo, con la creación de un circuito paralelo al “tradicional” de enseñanza técnica en manos del Estado, dando respuesta a la necesidad de una vinculación entre el sistema educativo y el mundo del trabajo y la producción.

En relación con los discursos instalados tradicionalmente, acerca de que algunas escuelas forman para seguir estudiando y otras para el mundo del trabajo, se ha asumido el desafío de desarticular esa tensión, ya que desde las nuevas leyes en vigencia, todas las escuelas secundarias deben brindar las herramientas para continuar estudios superiores y formarse para el mundo del trabajo.

4.3.4.2 Del mandato inclusor a las modificaciones al dispositivo organizacional y pedagógico

Los “imperativos de inclusión” y masificación de la escolaridad para todos los jóvenes así como los “procesos de desmoronamiento” de los pilares que estructuraron a la escuela moderna, constituyeron algunas de las bases que sustentaron las múltiples políticas de reforma de la educación secundaria en las últimas décadas en los países occidentales (Tiramonti, 2011). La demanda por prolongar la educación y la formación de los jóvenes en el nivel secundario se ha constituido hoy en un “mandato inclusor” (Tiramonti, 2008) en pos del

cual se movilizan numerosos recursos. Entre los esfuerzos realizados cabe destacar aquellos destinados a introducir innovaciones en la organización del tiempo y el espacio de las escuelas medias.

Después de los intentos de reformas estructurales de los años 90 y de la constatación de las dificultades de modificar algo de lo escolar por esta vía, los objetivos se centraron en intervenir directamente en la escuela para transformar justamente el “dispositivo” que se creó con los propósitos de seleccionar a unos pocos y transmitir un arbitrario cultural que hoy no es el hegemónico.

En la LEN, la escuela secundaria persigue tres objetivos educativos centrales: formar para la ciudadanía, para el trabajo y para seguir estudiando; éstos son ejes que atraviesan todas las modalidades y formatos que asume la educación media actualmente en Argentina.

El carácter obligatorio, exige la ampliación de la oferta educativa y la reorganización del funcionamiento del sistema en todo el territorio nacional; un mapa diverso marcado por espacios urbanos y rurales con una distribución desigual del aparato escolar, de recursos, de infraestructura, entre otras cuestiones. Asimismo al interior de lo urbano, las diferencias persisten entre los centros y sus periferias, y en relación a las pequeñas localidades.

La extensión de la obligatoriedad a toda la educación secundaria tuvo su correlato en un cuerpo normativo posterior a la LEN, que se fue edificando para aceptar los mecanismos y desafíos que se desprenden de la misma. Hay un punto de inflexión a través de una serie de documentos y resoluciones que se proponen y se orientan, entre otras cosas, a que la secundaria de 6 años incluya a todos y todas.

Los “Lineamientos políticos y estratégicos para el nivel medio” (Resolución CFE Nº 84/09), publicados en el Boletín Oficial a principios de 2010, se proponen terminar con muchos de los males diagnosticados a la educación por una multiplicidad de académicos y autoridades. Entre las reformas que proponen, se incluyen modalidades alternativas de cursada que reconocen la heterogeneidad del alumnado; por ejemplo, presentan adaptaciones a quienes trabajan o tienen hijos, facilidades para rendir materias adeudadas y apoyo extraescolar incluso en vacaciones. En ese sentido, se afirma que la obligatoriedad, pone en el centro de las preocupaciones a las trayectorias escolares de todos los adolescentes, jóvenes y adultos. Esto implica profundos cambios al interior de las instituciones y sus propuestas pedagógicas.

Estos lineamientos asumen la recuperación de la “visibilidad del alumno como sujeto de derecho” y un “criterio de justicia” que implica ampliar la obligatoriedad a la secundaria con el fin de: “Democratizar los saberes, reconocer de modo incluyente las diferentes historias, trayectorias, oportunidades culturales a las que adolescentes y jóvenes han podido acceder, usos sociales, nuevos saberes de los que ellos son portadores, e intervenir sobre ellas sin

producir exclusiones o estigmatizaciones de ninguna naturaleza” (Resolución CFE Nº 84/09, p.10).

Otro punto clave que se expresa en la resolución, es la necesidad de incluir “variados itinerarios pedagógicos”, espacios y formatos para enseñar y aprender. Se promueven experiencias de aprendizaje diversas a través de distintas formas y procesos de enseñanza que reconozcan los modos en que los estudiantes aprenden. Se plantea a su vez, la apertura de distintos recorridos formativos, garantizando los recursos para el desarrollo de prácticas socio-culturales, de aproximación al mundo del trabajo y de vinculación con los estudios superiores. Así también, se remarca la idea de “revisar integralmente” la problemática de la evaluación, estableciendo que la misma no puede constituir una herramienta de expulsión/exclusión del sistema y, por lo tanto, se necesita diseñar formas de evaluación que, en articulación con las experiencias formativas que se ofrecen, otorgue relevancia a los procesos reflexivos y críticos, superando el carácter selectivo que le imprime a la escuela actual. Todo esto requiere pensar en las oportunidades y modalidades de acreditación de los saberes, que no pueden ir en ningún caso desvinculadas de la calidad que han alcanzado los procesos de enseñanza.

El actual Ministro de Educación de la Nación, Alberto Sileoni, presentó estos lineamientos políticos destinados a modificar el dispositivo organizacional y pedagógico de la educación secundaria, anunciando que la “nueva secundaria” incluye un Ciclo Básico y un Ciclo Especializado, que otorgará el título de Bachiller con 10 orientaciones⁵⁷ y el título de Técnico para escuelas técnicas y artísticas. Asimismo aseguró la incorporación de espacios formativos vinculados a las necesidades e intereses de los jóvenes: educación sexual, derechos humanos, prevención del consumo de drogas, formación laboral, proyectos de trabajo social y comunitario, de artes, deportes y recreación bajo la idea de promover Centros de Actividades Juveniles (CAJ) que incluyan experiencias de aprendizaje “fuera” de la escuela.

Un estudio realizado por UNICEF (2012), sobre la implementación de la política de obligatoriedad de la educación secundaria en Argentina, sostiene que frente al mandato de la inclusión social, se han encarado políticas estatales que han creado nuevos programas escolares y se han iniciado una serie de modificaciones en algunas escuelas, “flexibilizando” su “formato escolar tradicional” y sus patrones de promoción, generando estructuras diferentes en el tránsito de los jóvenes por la escolaridad. El estudio señala que en los últimos años, atendiendo a las situaciones disímiles que viven los jóvenes y respondiendo a la necesidad de introducir acciones diferenciadas, los gobiernos locales han implementado

⁵⁷ Ciencias Sociales y Humanidades, Ciencias Naturales, Economía y Administración, Lenguas, Arte, Agro y Ambiente, Turismo, Comunicación, Informática, y Educación física

diversas políticas en pos de reconvocar a aquellos adolescentes y jóvenes que alguna vez estuvieron en la escuela secundaria a volver a ella.

En este sentido, con diversos formatos, supuestos, coberturas y financiamientos es posible enumerar las Escuelas de Reingreso (E.R. 2004, Ciudad Autónoma de Buenos Aires), los Centros de Escolarización para Adolescentes y Jóvenes (CESAJ, 2009, Provincia de Buenos Aires) Programa de Inclusión/Terminalidad de escolaridad secundaria y Formación laboral de jóvenes de 14-17 años (PIT 14-17), el Programa 14-17 de la Provincia de Córdoba o las propuestas nacionales como Plan Fines (Plan de Finalización de estudios Primarios y Secundarios. 2008-2011. Ministerio de Educación Nacional), Volver a la escuela (2004, Ministerio de Educación Nacional) Centros de Actividades Juveniles (CAJs, 2001, Ministerio de Educación Nacional).

La expansión del nivel medio llevó a la creación de distintos “dispositivos de apoyo” intentando dar respuesta a las necesidades de los nuevos grupos poblacionales que fueron ingresando. El cambio de las “formas” en las que el Estado, a través de sus políticas, interpela a las poblaciones tiene un impacto en la “diferenciación social”, no se trata sólo de distintas modalidades que intentan integrarse en un mismo objetivo, sino que se trata cada vez más de “fragmentos” que cumplen funciones sumamente distintas de acuerdo a los grupos poblacionales que atienden (Tiramonti, 2008, 2011).

Si bien los nuevos formatos escolares ante el nuevo marco normativo y el mandato de la inclusión y la obligatoriedad, implicaron el ingreso al nivel medio de jóvenes que antes no tenían acceso, se subraya que el “formato tradicional” no ha podido aún con esto, de allí los “dispositivos ortopédicos” para albergar a este nuevo público: tutores, asesores pedagógicos, apoyo escolar, otras funciones docentes y otros programas que vienen en ayuda, entre otros elementos para promover la inclusión. Nos encontramos aquí ante uno de los riesgos centrales de este tipo de políticas que es generar una diferencia de experiencia sustancial para aquellos que las transitan a partir de la “construcción de identidades diferenciales”, que termina por encerrar en sus propios territorios lo que se visualiza como diverso, cristalizando así la fragmentación (Ziegler, 2011).

Para cerrar este apartado, quisiera señalar algunas cuestiones. Por un lado, se evidencia tanto en la LEN, en la LEPT y en las normativas específicas de la educación secundaria, un claro intento de retorno a un rol regulador directo del Estado en materia educativa, asumiendo éste la función de garante del derecho a la educación en busca de la unidad y coherencia del sistema educativo nacional. En este tangible cambio retórico se instala la obligatoriedad del nivel secundario en la Argentina, desde un marco en el que conviven situaciones desiguales, ya sea por la presencia o no de escuelas, o por circuitos diferenciados

en relación con la calidad de la enseñanza y los aprendizajes, lo cual delimita múltiples escenarios educativos.

Por otro lado, el desafío parece amplio y complejo, exigiendo modificaciones y confrontando con la necesidad de un planeamiento estratégico para su expansión, al mismo tiempo que para la redefinición de su organización en pos de una escuela masiva pero de calidad, que pueda enfrentar al carácter selectivo y meritocrático de una escuela que no fue – originalmente- pensada para todos. Allí el Estado tiene la responsabilidad y la obligación de generar condiciones de igualdad frente a los cambios que impulsa.

Me permito dejar abierto el interrogante sobre la capacidad de la política educativa y los nuevos dispositivos creados en esta etapa de gobierno, para superar las históricas dispersiones, fragmentaciones y desigualdades encarnadas y arraigadas en el mapa educativo nacional, que actualmente se adicionan y se superponen a los mandatos de inclusión y obligatoriedad educativa desde un marco de promoción de derechos.

4.3.5 La Educación de Jóvenes y Adultos: respuestas en torno a la obligatoriedad, a la formación para el trabajo y a la inclusión educativa

La educación de adultos estuvo contemplada en la educación argentina desde su primera legislación: la ley 1420 del año 1884. Esa ley fue el marco general para la modalidad hasta el año 1993, con la sanción de la Ley Federal de Educación.

A partir de la Ley Federal de Educación, en el proceso de Transformación Educativa de la década del 90, la Educación de Jóvenes y Adultos se incluyó en la estructura del sistema educativo nacional como “Otros Regímenes Especiales”, junto a la Educación Artística y la Educación Especial. Varios especialistas (Riquelme, 2000; Acin, 2003, 2013; Lorenzatti, 2003, 2005; Levy, 2012), han resaltado el impacto de las políticas neoliberales en la desarticulación y el abandono de oferta de educación formal de jóvenes y adultos, primero, al eliminarse la responsabilidad del Estado nacional en la prestación del servicio y luego, al deteriorarse la prestación –particularmente- en las jurisdicciones con mayores dificultades económicas.

En este sentido, desde un análisis del papel del Estado en relación con la educación de adultos, Lorenzatti (2003) planteó la hipótesis del “abandono político” por observar una carencia de regulaciones con respecto a la modalidad, y la ausencia de inclusión y especificación en la normativa de la reforma educativa en los 90.

Según este planteo, se legitimó desde las políticas del estado “la homologación” de la educación de jóvenes y adultos con el sistema educativo general, con la educación de niños en relación con lo curricular, con la formación docente, etc. cuestiones que pretendieron

soslayar las diferencias entre un niño, un joven y un adulto: “Esta homologación normativa implica mantener la mirada a un sujeto adulto ideal y no a un sujeto social concreto y político. Significa desconocer las condiciones sociales y las posibilidades concretas en términos de tiempos y posibilidades objetivas y simbólicas para intentar nuevas chances educativas. Esta mirada contrasta con la heterogeneidad de los espacios y sujetos involucrados (...) Las escuelas de jóvenes y adultos se convierten en escenarios donde el Estado ofrece respuestas como parches a los problemas sin proponer medidas y acciones específicas para el sector” (Lorenzatti, 2005, p.5-6).

Históricamente concebida como un “acto de reparación” y “supletoria” a la falta de oportunidades de los grupos que no pudieron acceder o continuar sus estudios (Hernández Flores, 2007), la EDJA hace unos años viene actualizando los debates estructurantes de la historia de la Educación de Adultos, reeditando la discusión sobre su importancia, su especificidad, la formación de sus docentes, los contenidos curriculares, la organización institucional, la deserción, la vinculación con el mundo del trabajo, entre otros.

Desde el contexto internacional, en la VI Conferencia Internacional de Educación de Adultos realizada en Brasil (CONFINTEA VI, UNESO, 2009)⁵⁸, la EDJA aparece como un espacio que pretende ocupar mayor atención en el discurso regional e internacional y en las acciones de la política educativa de los estados nacionales. Allí se expresó su centralidad en estos términos: “La educación de adultos se reconoce como un elemento esencial del derecho a la educación y debemos trazar un nuevo y urgente curso de acción para posibilitar que todos los jóvenes y adultos ejerzan ese derecho” (CONFINTEA VI, Marco de Acción, 2009, p.2).

Se refuerza allí, la idea fundamental de que la educación de adultos atiende a las necesidades de aprendizaje de los jóvenes, los adultos y los mayores, abarcando una amplia gama de contenidos y temas generales, trabajo, alfabetización en el hogar, educación en familia, ciudadanía, etc., con prioridades que dependen de las necesidades específicas de cada país. Asimismo se asume la convicción de que el aprendizaje y la educación de adultos dotan a las personas de los conocimientos, capacidades, habilidades, competencias y valores necesarios para ejercer y promover sus derechos; siendo también un factor indispensable para el logro de la equidad y la inclusión, para mitigar la pobreza y para construir sociedades equitativas, tolerantes, sostenibles y basadas en el conocimiento.

⁵⁸ Las 5 CONFINTEA previas se realizaron en Elsinor (Dinamarca) en 1949, Montreal (Canadá) en 1960, Tokio (Japón) en 1972, París (Francia) en 1985 y Hamburgo (Alemania) en 1997. La CONFINTEA V, considerada una conferencia hito, planteó una visión global del aprendizaje y la educación de jóvenes y adultos en la perspectiva del aprendizaje a lo largo de toda la vida y reconocidos como instrumentos clave para afrontar los retos sociales y del desarrollo actuales en todo el mundo. Sin embargo, lo manifestado en 1997 no condujo a la correspondiente integración, priorización de política y asignación de recursos para el aprendizaje y la educación de adultos, ni a nivel nacional ni internacional. (UNESCO, 2009)

Según Rodríguez (2009), el nuevo milenio planteó desafíos nuevos para la modalidad, en el marco de un escenario latinoamericano crecientemente inclinado hacia posiciones de un “nuevo nacionalismo popular”. Son entonces temas prioritarios de agenda de la educación de jóvenes y adultos: una nueva articulación con el trabajo y el desarrollo sustentable en el marco de un nuevo modelo productivo, la formación del ciudadano como desafío de las democracias cada vez más afianzadas, y la presencia de sujetos individuales y colectivos que progresivamente adquieren cada vez más visibilidad, como campesinos, indígenas, mujeres y jóvenes.

A partir de la nueva Ley de Educación Nacional (2006), se define a la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos como una “modalidad del sistema educativo” cuyos objetivos son, por una parte, la alfabetización y el cumplimiento de la obligatoriedad escolar prevista por la normativa a quienes no la hayan completado en la edad establecida reglamentariamente, y por otra parte, se propone brindar posibilidades de educación a lo largo de toda la vida (Art. 46). Respecto a estos propósitos, la Ley de Educación Provincial de Córdoba (2010), agrega un objetivo: “brindar capacitación técnico profesional a la población adulta, con el fin de lograr el constante mejoramiento de su formación individual y su integración social” (Ley 9870, Art. 53).

La construcción de la ciudadanía y la inclusión social desde la vinculación educación y trabajo son los ejes de la política educativa vigente en la República Argentina, por lo tanto atraviesan de igual manera a la educación secundaria común, como a los fines y requerimientos hacia la EDJA. La LEN expone la necesidad de la ampliación de responsabilidades a otras carteras de gobierno, que garanticen “articulaciones exitosas” en el marco del desempeño social y laboral de los jóvenes y adultos desde donde se realizan las propuestas formativas. Entre las estrategias que se propone el Ministerio de Educación se encuentra la articulación con otros ministerios, comprometiéndose a brindar información sobre la oferta y el acceso a la modalidad:

“Los programas y acciones de educación para jóvenes y adultos del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y de las distintas jurisdicciones se articularán con acciones de otros Ministerios, particularmente los de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, de Desarrollo Social, de Justicia y Derechos Humanos y de Salud, y se vincularán con el mundo de la producción y el trabajo”. (LEN, Art. 47). Estas intenciones abren la puerta al trabajo en conjunto con otros programas, formatos y ofertas educativas que son del ámbito público o se ubican en el ámbito de la llamada “educación no formal” y que comprenden cursos de capacitación laboral, en oficios, apoyo escolar, entre otros.

El Programa Nacional de Alfabetización y Educación Básica de Jóvenes y Adultos “Encuentro”⁵⁹, en esta etapa de gobierno, se da en el marco de una forma de gestión colaborativa donde entidades no gubernamentales y gubernamentales de varios sectores, que se proponen brindar capacidades institucionales para lograr alcances territoriales de gran escala y saberes vinculados a la atención de sectores vulnerables. Este programa retomó a partir de 2004, la problemática de la alfabetización de jóvenes y adultos que fuera desactivada por las anteriores gestiones de gobierno (desde 1991), convocando a múltiples entidades que desde su experiencia y trayectoria pueden colaborar con grupos poblacionales específicos.

De acuerdo con las exigencias y acreditaciones que el mundo actual del empleo requiere, la LEN ha prescrito un artículo transitorio (art. 138) para la formulación de acciones concretas para la población con menor grado de escolaridad:

“El Ministerio de Educación, de acuerdo con el Consejo Federal de Educación, diseñará programas a término destinados a garantizar la erradicación del analfabetismo y el cumplimiento de la educación obligatoria prescrita en el artículo 16 de la presente ley, para la población de 18 años o más que no la haya alcanzado a la fecha de promulgación de la presente ley. Dicho programa contará con servicios educativos presenciales y a distancia, integrando un sistema de becas para jóvenes y adultos, y provisión gratuita de materiales de aprendizaje, que asegure la calidad educativa, así como la permanencia y egreso de los /as participantes. Asimismo, y en el marco de lo establecido en el artículo 47 de la presente ley, impulsará la adopción de programas de relevamiento, difusión, comunicación, orientación y apoyo a dichas personas cuando efectúen gestiones administrativas, y participen de programas tales como la tramitación del Documento Nacional de Identidad, licencia para conducir, campañas de vacunación, entre otros” (LEN, Art. 138).

De igual manera, los Programas de Empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, “llevan adelante acciones con fuerte presencia de componentes educativos no formales o formales que articulan sus acciones con la cartera educativa”. (Ministerio de Educación, 2008, p.4). Estas vinculaciones específicas con las políticas activas de empleo actuales, fueron analizadas en el Capítulo III, en aquellos programas que asumen componentes de formación para el trabajo y terminalidad educativa.

Estos intentos de relacionar la educación básica obligatoria con el sector Trabajo, pretenden saldar una deuda acentuada fundamentalmente desde la Reforma Educativa de los 90, a

59 En el marco de la Década de la Alfabetización 2003-2012 declarada por las Naciones Unidas, el Ministerio de Educación puso en marcha el Programa Nacional de Alfabetización y Educación Básica para Jóvenes y Adultos que está dirigido a todas aquellas personas, Jóvenes y Adultas analfabetas, mayores de 15 años, se incluye a la población de los servicios penitenciarios.

través de la separación de los campos de la educación y el trabajo, el desmantelamiento de los saberes del trabajo que brindaba la educación técnica y la escasez de regulaciones específicas para la modalidad de Educación de Jóvenes y Adultos.

En concordancia con los mandatos y directrices de la EDJA a partir de la LEN, en el año 2007, se sanciona la Resolución N°22 que instruye la creación de una “Mesa Federal de Educación de Jóvenes y Adultos” integrada por las máximas autoridades de la modalidad en cada provincia. Esta Mesa es la responsable de llevar adelante medidas activas en cada una de las provincias y el Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires. La Dirección de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos, se constituye en el organismo nacional a cargo de desarrollar los planes de acción y coordinar las acciones federales ante la necesidad insoslayable de garantizar el acceso a la educación a aquellos sectores postergados y excluidos que no completaron la educación básica obligatoria. También se crea la Coordinación Nacional de Educación en Contexto de Encierro.

Las principales cuestiones que se destacan en dicha resolución son: el trabajo intersectorial, las formas innovadoras de escolarización para jóvenes y adultos, la inclusión de todos los sectores sociales y la participación de todos los niveles de gestión del sistema educativo.

La resolución aprueba y establece el documento “Lineamientos para un Plan Federal de EDJA 2007-2011”, para implementar el Art. 138 de la LEN, hacia el desarrollo de nuevas acciones de inclusión educativa articuladas e integradas a otros actores y ámbitos de gobierno, especialmente de Trabajo y Producción: “Las jurisdicciones articularán acciones con otros ministerios y organismos gubernamentales, particularmente de la Función Pública, de Trabajo Empleo y Seguridad Social, de Desarrollo Social, de Justicia y Derechos Humanos y de Salud. Asimismo se vincularán con las organizaciones de la comunidad y actores del mundo de la producción y del trabajo, a los efectos de acordar distintas formas de participación” (Res. N°22/07, Art. 2).

Se menciona allí, la decisión política en referencia a la EDJA de recuperar una temática postergada desde la dictadura militar, débilmente presente en las políticas educativas de los anteriores gobiernos democráticos (Anexo I, 2007, p.2), y remarca que la insuficiencia en la cantidad actual de servicios educativos para brindar cobertura a la matrícula potencial de jóvenes y adultos, llevaron a que en la Ley de Financiamiento Educativo se consigne el compromiso de incrementar la inversión en el sector.

Otra normativa que orienta y direcciona la EDJA, es la Resolución CFE N° 118/10⁶⁰, que realiza nuevos aportes para el desarrollo de acciones tendientes a lograr la mayor inclusión educativa de jóvenes y adultos, y establece una “agenda prioritaria” de definiciones político técnicas para avanzar en nuevas formas de organización y regulación institucional y curricular de la modalidad, en los gobiernos educativos jurisdiccionales. Para esto se aprobaron dos documentos: “Educación Permanente de Jóvenes y Adultos, Documento Base” y “Lineamientos curriculares para la Educación Permanente de Jóvenes” (Anexo I y II respectivamente). Un aspecto destacado que allí se expresa, es la exigencia al nivel primario y secundario de la educación obligatoria dependientes de las jurisdicciones, de poner en vigencia planes y “programas para la inclusión efectiva” de la población estudiantil comprendida entre 14 y 17 años, en los niveles correspondientes, al año 2013.

En este gran paraguas jurídico político de la EDJA, se creó el “Programa de Educación Media y Formación para el Trabajo para Jóvenes” (2008-2011) que fue presentado como una herramienta más para el cumplimiento de lo establecido en el artículo 138, y despliega sus actividades en función de los acuerdos de la Mesa Federal. Se articuló con las acciones que se venían realizando en el marco de la implementación de la LETP por el Instituto Nacional de Educación Técnica (INET). El programa está orientado a jóvenes de 18 a 29 años, que no estudian ni trabajan, y busca contribuir a la mejora de sus capacidades de acceso al mundo del trabajo, promoviendo la finalización de la educación secundaria articulada con la capacitación laboral, a partir de ofertas de Formación Profesional.

Otro dispositivo educativo creado desde este encuadre político, fue el Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios para Jóvenes y Adultos (FinEs, 2008). Plan que tiene como propósito garantizar la finalización de la escolaridad primaria y /o secundaria a jóvenes y adultos que no hayan iniciado o completado sus estudios en término, brindando a los estudiantes acompañamiento de profesores-tutores y planes de estudio adecuados a sus necesidades laborales y sociales. Son objetivos del Plan FinEs: el incremento de la matrícula en los servicios educativos de jóvenes y adultos; el impulso de innovaciones pedagógicas e institucionales que permitan mejorar la calidad de la oferta de formación para el trabajo; la finalización de estudios del nivel primario y secundario. El Ministerio de Educación de la Nación a través de diferentes Convenios permite a las jurisdicciones y a diversos organismos, la implementación de dicho Plan.

La primera etapa se implementa desde 2008, denominada FinEs deudores de materias. Allí los estudiantes cuentan con las tutorías de profesores y diferentes recursos y materiales para

⁶⁰ La medida se adopta con el voto afirmativo de los integrantes de este Consejo Federal a excepción de las provincias de Córdoba, Entre Ríos, Neuquén, Santa Fe, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y un integrante del Consejo de Universidades, por ausencia de sus representantes. (Res. 118/10)

la preparación de las materias: libros de texto del Ministerio de Educación de la Nación, material de la Campaña Nacional de Lectura, acceso a plataforma virtual a través del portal Educ.ar y tele clases por el Canal Encuentro. En 2009 se extendió la segunda etapa, orientada al cursado de trayectos educativos parciales o completos destinada a distintos grupos poblacionales: a) mayores de 18 años que deben completar el ciclo superior de la educación secundaria, b) afiliados a sindicatos u otras organizaciones convocados a través de las entidades convenientes, c) grupos alfabetizados por el programa Encuentro o por otros programas, mayores de 18 años e interesados en la educación primaria.

En la provincia de Córdoba, y en acuerdo con la estructura y las orientaciones más generales que propone la LEN sobre EDJA, la Ley de Educación Provincial N°9870 (2010) también explicitó la necesidad de entablar “convenios de colaboración” con autoridades de otros sectores: “El Ministerio de Educación de la Provincia de Córdoba debe propiciar la firma de convenios de colaboración mutua entre las autoridades educativas con el sector de la producción y el trabajo a fin de favorecer la realización de prácticas profesionales intracurriculares y/o pasantías laborales de los estudiantes con propósito formativo y garantía de planificación y acompañamiento docente” (Ley 9870, Art. 46).

Estos convenios colaborativos se constituyen en una base fundamental para articular los programas y acciones de educación para jóvenes y adultos con acciones de otros organismos gubernamentales referidos al área como también con el mundo de la cultura, de la producción y el trabajo para poder brindar así un servicio eficiente y de calidad. (Ley 9870, Art. 54). No obstante, vale destacar que ya existían acuerdos previos entre el MTESS y el gobierno de la provincia de Córdoba: en 2004 se había firmado el Acuerdo para la implementación del Plan Integral para la Promoción del Empleo Más y Mejor Trabajo (Convenio 36/04).

Esta forma de entender la política educativa, que convoca a diferentes sectores para la articulación de acciones, encuentra puntos de convergencia con la “estrategia de territorialidad” descrita y analizada en el Capítulo III, en referencia a la política de empleo, como una impronta que pretende congrega agentes y agencias de los más diversos ámbitos para hacer frente a las dificultades de sostenimiento y armonización que presentan las políticas en los espacios locales de implementación.

El desafío de universalizar la educación secundaria desde el mandato de la obligatoriedad y la inclusión educativa, necesita y exige la participación y la movilización del conjunto del Sistema Educativo. Esto hace que sea relevante la cooperación y contribución de todos los niveles y modalidades en los espacios locales, para acompañar las políticas públicas desde una visión integrada del Sistema, que haga frente a las fragmentaciones y la multiplicidad de escenarios educativos del país.

Consecuentemente, las principales normativas y orientaciones descritas se inclinan al trabajo intersectorial, a la transversalidad de la modalidad, a los esfuerzos concurrentes entre las comunidades educativas y las distintas carteras políticas, en pos de articular esfuerzos que permitan ajustar las estrategias a las necesidades de los sujetos, generar espacios significativos de participación y potenciar el uso de los recursos. Estos lineamientos, acciones y programas, configuran el marco regulador en el cual se inscriben las políticas provinciales para la modalidad.

4.3.5.1 Dispositivos curriculares que vinculan EDJA y formación para el trabajo en la provincia de Córdoba

A partir de todos los antecedentes, debates y lineamientos analizados, el Ministerio de Educación de la Nación y los Ministerios de Educación de las provincias se ha impulsado un proceso de revisión de la EDJA, de su sentido, de su finalidad y –consecuentemente- de su diseño curricular y de su organización institucional.

En la EDJA, históricamente, se concentran demandas de atención específica de parte de múltiples entidades, tanto del sector de la producción, del empleo, de los sindicatos, de organizaciones de la sociedad civil. Varias alternativas se han ensayado a lo largo de estos años para concretar una formación para el trabajo que forme parte de un proyecto educativo integral. Desde el plano jurídico-normativo, la vinculación entre la Educación y el Trabajo se considera un eje estratégico para el desarrollo. La relevancia dada a la articulación con sectores del mundo laboral y productivo, reeditan las discusiones acerca de los sentidos que asume la EDJA en la formación para el trabajo de jóvenes y adultos atravesados por la desigualdad y la falta de oportunidades. Este eje que ha sido constitutivo de la modalidad, actualmente es reivindicado y revitalizado desde las directrices internacionales, y desde la política pública nacional y provincial a través de la creación de dispositivos y estrategias que promueven convenios colaborativos y articulaciones entre las acciones y los componentes formativos que proponen.

En la Provincia de Córdoba, desde el año 2000⁶¹, muchos de estos requerimientos han sido vehiculizados a través del Programa de Educación Media a Distancia, que exigió articulaciones y adecuaciones relacionadas con las características y problemáticas de los sujetos de la modalidad, y otras instituciones (con sindicatos, organizaciones intermedias,

⁶¹ En la provincia de Córdoba, la creación de la ex Dirección de Regímenes Especiales en el año 1999, significó para la modalidad la concentración de todos los niveles y ofertas en un organismo único de gestión, y la creación del Programa de Nivel Medio Para Adultos a Distancia (2000) que estuvo previsto inicialmente para trabajadores en actividad mayores de 21 años. Posteriormente ampliado a beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar y a los sindicatos, a través de la firma de convenios con las entidades solicitantes.

ministerios e instituciones universitarias) y políticas públicas que se vinculan y acoplan con la finalidad educativa. La Educación a Distancia en la EDJA, constituye una mediatización de la relación docente-alumno a través de materiales de aprendizaje específicos. El rasgo distintivo de esta modalidad es no exigir la asistencia regular a clase, ofrecer horarios flexibles en los encuentros presenciales, organizar tutorías y proveer materiales de estudio. Entre las ventajas que ofrece la educación a distancia suele destacarse la flexibilidad en cuanto a tiempos y ritmos de aprendizaje y la posibilidad de adecuar el estudio a las condiciones de vida del alumno - participante.

El impulso político de revisión de la EDJA, se traduce en los Documentos y Resoluciones del Consejo Federal de Educación acerca de la Educación Secundaria en general y en aquellos referidos específicamente a la EDJA a nivel jurisdiccional. En la provincia de Córdoba estos lineamientos se tradujeron en: la elaboración y aprobación del Currículo de Nivel Primario para Jóvenes y Adultos (2008)⁶²; la creación de la Dirección General de Enseñanza de Jóvenes y Adultos y la creación de la Coordinación de Educación en Contexto de Encierro (2009) con la finalidad de ocuparse de anexos y centros educativos localizados en los establecimientos penitenciarios; y la nueva Propuesta Curricular para el Nivel Secundario de Jóvenes y Adultos de la Provincia de Córdoba (2011).

La Sub-Dirección de Educación de Jóvenes y Adultos se transformó en Dirección de Jurisdicción en el año 2009 y alcanzó el rango de Dirección General de Enseñanza de Adultos en 2010. En 2012 fue denominada Dirección General de Educación de Jóvenes y Adultos. Como órgano jurisdiccional concentra, organiza y gestiona la oferta educativa de la modalidad y articula con otras áreas gubernamentales de orden nacional, provincial y municipal, como así también con agencias no gubernamentales del mundo de la cultura, de la producción y del trabajo, entre otros.

La propuesta curricular provincial de educación media de jóvenes y adultos, se basa en un antecedente directo que es el Anexo II⁶³ “Lineamientos Curriculares para la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos”, que establece elementos directrices a ser tenidos en cuenta por las provincias, en el diseño y/o modificación de las estructuras curriculares de los respectivos niveles. A través de la Resolución 84/11 del Ministerio de Educación de la Provincia, se aprobó la estructura curricular y los contenidos para el ciclo básico de la educación secundaria para jóvenes y adultos. Según la Resolución 740/12 se aprobó la estructura curricular para el ciclo orientado.

⁶²El diseño curricular de nivel primario de jóvenes y adultos fue aprobado por Resolución 378/08, “constituyendo una culminación de inquietudes, apuestas y trabajo de diferentes equipos de trabajo desde la década anterior” (Acin, 2013, p. 191).

⁶³ De la Resolución del CFE N° 118/10

La propuesta provincial se organiza en torno a diferentes espacios curriculares y áreas de trabajo e introduce cambios en el diseño general y en el interior de estos espacios con el objetivo de considerar la complementariedad y articulación de la educación general y de la formación técnico-profesional. Se modifican aquellos espacios relacionados con el mundo del trabajo al incorporar el Área Técnico Profesional, que en el Ciclo Básico (primer año) está conformado por dos espacios curriculares: Formación para el Trabajo y Taller de Orientación Vocacional-Ocupacional (sustituyen al Espacio Curricular de Opción Institucional (ECOI) y a la Educación Tecnológica). En relación con esto se expresa: “La nueva propuesta se asienta en la profundización del trabajo en áreas, la introducción al mundo del trabajo (Área técnico-profesional), la articulación con organizaciones sociales y de la producción, y el impulso a la actualización de los contenidos de los proyectos institucionales de cada centro educativo” (Propuesta Curricular del Ciclo Básico del nivel secundario presencial de jóvenes y adultos, 2011, p.16).

El Área Técnico-Profesional también fue incorporada a la estructura curricular del Programa de Educación a Distancia (en el Ciclo básico con los contenidos del Módulo 4 y en el ciclo de especialización con los contenidos del módulo 4 y 11, los cuales determinan la Orientación del Programa). Y recientemente incorporada al Ciclo Orientado para el Nivel Secundario presencial de jóvenes y adultos (segundo y tercer año), a través de 3 ejes: 1-las relaciones socio-económicas productivas y el mundo del trabajo; 2-la perspectiva legal del mundo del trabajo; 3-la formación y preparación para un campo profesional-ocupacional específico. Este último eje, articula los Espacios de Vinculación con el Sector de Orientación (EVSO) que fortalecen la vinculación con el sector socio productivo y los campos ocupacionales relacionados con la Orientación elegida por el centro educativo (Res.148/13, Anexo II).

Los EVSO se caracterizan por tener 4 dispositivos de vinculación: prácticas socio educativas / de voluntariado social; cursos de formación profesional, proyectos institucionales didácticos productivos en respuestas a demandas de la localidad o región; y las pasantías.

Con esta incorporación, se intenta propiciar la vinculación de los jóvenes y adultos con el mundo del trabajo, a través del desarrollo de espacios curriculares específicos relacionados con las temáticas, problemáticas y modos de intervención en el mundo del trabajo que varían en especificidad, según los ciclos. Se propone como objetivo fundamental, que los alumnos desarrollen capacidades que les faciliten el reconocimiento de las características y necesidades socioculturales y productivas de la comunidad en la que tiene lugar su proceso educativo, formación que podrá servir como base para ulteriores procesos formativos y/o futuros desempeños en situaciones de trabajo de los estudiantes.

Todas estas prácticas y modificaciones curriculares, exigen poner en marcha una red de vínculos con las organizaciones del espacio local y reconocer tanto las características como las necesidades de la comunidad donde se lleva a cabo el proceso educativo, echando mano a los marcos legales y convenios existentes y proyectando la configuración de otros futuros posibles.

En síntesis, en la provincia de Córdoba, el papel de la EDJA respecto a su contribución curricular para la formación para el trabajo, se desarrolla específicamente a partir de la constitución e incorporación del Área de Formación para el Trabajo en el nivel primario y del Área Técnica Profesional en el nivel secundario. Este proceso implicó la revisión de las propuestas curriculares vigentes hasta ese momento, y se concreta efectivamente en las políticas intersectoriales de articulación entre el Ministerio de Educación y el Ministerio de Trabajo (nacional y provincial). Es importante remarcar las múltiples interacciones y convenios con los programas de empleo que tienen componentes de terminalidad educativa, y que asumen a la EDJA como la principal oferente de los trayectos necesarios para la finalización de la escolaridad obligatoria.

Según Riquelme (2010), de ser la “niña pobre y desvalorizada” de los sistemas educativos, un reconocimiento existe en parte por las reuniones internacionales, y en parte por los estados que parecen responder a los nuevos escenarios sociales y quizás también a la presión no directa, pero sí simbólica de grandes contingentes de jóvenes y adultos excluidos de los beneficios de la educación. De esta manera, la EDJA se ha ido convirtiendo en un actor reconocido como clave, fundamental y estratégico, en el desafío de la extensión de la obligatoriedad educativa y como parte vital del engranaje que conforma la titánica maquinaria de la inclusión educativa. Quizás por saberse diversa, compleja, heterogénea por naturaleza, con la “imaginación pedagógica” (Kalman, 1996) como estandarte, se asoma con atrevimiento a las nuevas demandas que se le requieren desde la convicción política sobre un derecho a la educación que no caduca con la edad.

La LEN comenzó a instalar nuevas visiones sobre la educación como derecho y obligación, el respeto por la diversidad y las diferencias, la educación para toda la vida, para el ejercicio de la ciudadanía, entre otras. Pero más allá de los nuevos discursos que inauguró y revitalizó, es necesario poder analizar las brechas que se presentan entre los imperativos de inclusión desde el Estado y lo que ocurre en las instituciones y las prácticas efectivas. En este sentido, una tensión que atraviesa a los mandatos de las políticas, es atender las particularidades locales en la puesta en práctica de las acciones, un “proceso de recreaciones” (Ball, 2002) en un contexto concreto.

En el capítulo siguiente, se analiza -desde un estudio en caso- la dimensión socio territorial del espacio local y la trama vincular institucional producida a partir de la implementación de un programa de empleo para jóvenes de sectores desfavorecidos, que vincula formación para el trabajo con la finalización de la escolaridad obligatoria.

CAPITULO V

ESCENARIOS, SUJETOS Y TRAMAS DESDE EL ESTUDIO EN CASO: DIMENSIÓN SOCIO TERRITORIAL E INSTITUCIONAL

En este capítulo, se presenta la dimensión socio territorial sobre el estudio de la primera experiencia provincial del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, desarrollado en la ciudad de Villa Allende.

Tiene como objetivo describir y analizar el espacio social local tomando como eje analítico la problemática socio territorial. Se enfoca específicamente sobre la segmentación urbano-residencial y la desigualdad de oportunidades de acceso a vivienda, empleo y educación, de los jóvenes provenientes de los sectores más desfavorecidos de la localidad.

Se aborda posteriormente la dimensión institucional del programa, vinculada a los objetivos, finalidades y prácticas desarrolladas por las entidades responsables de la implementación. Se pone énfasis en las funciones, responsabilidades y áreas de trabajo que demarca el programa a través de los protocolos y convenios celebrados entre las partes intervinientes, y en la trama de relaciones que se tejen en torno a las acciones llevadas a cabo desde el desarrollo de la experiencia en el ámbito local.

5.1 La ciudad de Villa Allende como espacio social territorial

La ciudad de Villa Allende fue el espacio social local donde, por primera vez en la provincia de Córdoba, se llevó a cabo el Programa Jóvenes Con Más y Mejor Trabajo, replicándose numerosas veces desde 2009 hasta la actualidad, en distintas fases de implementación, convocando a diferentes agentes y agencias para su concreción.

Entiendo a la localidad de Villa Allende como espacio social, desde allí analizo las principales definiciones que caracterizan al espacio territorial. En un ejercicio analítico tomo como guía los conceptos de espacio social y territorio, porque permiten delinear los contornos donde los jóvenes viven, transitan y buscan sus mejores oportunidades de inclusión social.

Según Bourdieu (1993) existe una estrecha relación entre el “espacio físico” y el “espacio social” como componentes del proceso de reproducción social. Los agentes sociales le dan un sentido, material y simbólico, al espacio físico a partir de las relaciones producidas en el espacio social.

“Desde una perspectiva relacional e histórica entendemos por “espacio social” al sistema de posiciones constituidas históricamente, definidas a partir de los recursos que disponen los

actores, en tanto sujetos sociales, que suponen relaciones entre esas posiciones. Desde este enfoque la sociedad no se compone de individuos, sino que expresa la suma de los vínculos y relaciones en la que están insertos los individuos. Se trata de una sociedad diferenciada, que no forma una totalidad única integrada por funciones sistemáticas y una única cultura común. Por el contrario, se reconoce la diferencia, la desigualdad y la lucha por el control de los recursos individuales y sociales” (Cragolino, 2001, p.25).

En esa línea de análisis, ha cobrado vigencia en el marco de las Ciencias Sociales, el concepto de territorio, que remite al conjunto de condiciones objetivas y subjetivas de existencia, a los lazos de pertenencia, a las relaciones de poder, a los modos de habitar, a las formas de relación y funcionamiento, a los problemas sociales que se expresan de manera particular y también formas específicas de tratamiento de esos problemas (Gómez, 2012).

Las desigualdades en los territorios desde la dimensión de segregación económica residencial, operan como dispositivos generadores de mayor diferenciación en el acceso a bienes y servicios públicos, oportunidades laborales, educativas, bienestar, movilidad social (Salvia y De Grande, 2008). Desde esta perspectiva, existen múltiples dificultades en los jóvenes para ingresar al mercado laboral formal y/o mantenerse en el sistema educativo, las diferencias en el acceso a oportunidades están presentes en diferentes estratos de la estructura social, pero es en los sectores económicos más vulnerados y desfavorecidos donde la problemática asume el mayor alcance cualitativo.

Inicio la presentación de la localidad con sus características demográficas. La ciudad está ubicada en el Departamento Colón de la provincia de Córdoba, Argentina, dista sólo 19 Km de la ciudad de Córdoba y, según el Censo Provincial del año 2008, la ciudad tiene 27.164 habitantes.

La población pasó de 11.711 habitantes en 1980 a 16.025 habitantes en 1991, número visiblemente menor que el del año 2008. Este aumento se explica fundamentalmente por el flujo de habitantes provenientes de Córdoba Capital y, en menor medida, de otras regiones de la provincia. En el año 2001, la ciudad de Villa Allende contaba con 21.528 habitantes, un crecimiento intercensal desde 1991 del 35,3%. (Censo Nacional de Población INDEC 2001. Dirección General de Estadísticas y Censos. Secretaría General de la Gobernación. Gobierno de la Provincia de Córdoba). Específicamente en los últimos años, se asocia tal flujo poblacional al crecimiento de los emprendimientos inmobiliarios de alta gama.

La pirámide poblacional, muestra una proporción de 51,56% de mujeres y 48,44% de varones. Los jóvenes de 15 a 29 años representan el 24,86% de la población.

En cuanto a las actividades productivas más amplias, el Departamento Colón tiene una amplia variedad. Posee áreas rurales donde se practica la explotación agropecuaria. En los

últimos años ha aumentado la extracción de tierra negra para viveros y jardines, de madera y leña para uso doméstico, de especies aromáticas y medicinales con fines comerciales. En los ámbitos urbano y periurbano se elaboran alimentos y bebidas, maquinarias para el agro y la industria, calzado deportivo, y existen criaderos de aves, cerdos y frigoríficos que procesan y comercializan sus productos. Por otro lado, el turismo se desarrolla en toda la región; existen zonas de acampado y descanso en las márgenes de los principales cursos de agua. Otros recursos genuinos de la actividad son los sitios de valor paisajístico, puntos panorámicos y áreas protegidas de la Sierra Chica (Tamborini y Kufner, 2008).

La economía local de Villa Allende, se sustenta básicamente en la actividad comercial y de servicios, existiendo un bajo desarrollo industrial pero un gran crecimiento del sector de la construcción y el servicio inmobiliario. En los últimos años, se instalaron además una amplia oferta ligada al crecimiento urbano de la localidad: restaurantes, supermercados, corralones (venta de materiales de construcción), estaciones de servicios, salones de fiestas, discotecas, servicios privados de salud y de educación, servicios de transporte (taxis, remises) y una multiplicidad de emprendimientos familiares. (Informe Oficina de Empleo de Villa Allende, diciembre 2008).

A pesar de esta gran diversidad comercial y de servicios, la principal problemática de los jóvenes es que son requisitos laborales valorados -para muchos de estos nuevos sectores económicos- el título secundario y la buena presencia. Estos requerimientos condicionan y excluyen a los jóvenes de las zonas consideradas más desfavorecidas de la localidad. El mayor problema detectado en jóvenes entrevistados, es la escasa oferta de empleos registrados, la alta rotación de los puestos para los que postulan y la estigmatización dada sobre los jóvenes provenientes de barriadas populares.

Para cubrir las demandas educativas, la localidad cuenta con 10 instituciones privadas que imparten educación primaria y secundaria, muchas de ellas tradicionales y de “renombre” tales como el Colegio León XIII, 5 Ríos, El Torreón, Nuevo Milenio, Thomas Merton, entre otras. Entre la oferta pública, se encuentran 4 Jardines de Infantes (nivel inicial), 1 Escuela de Educación Especial (nivel inicial, primario y secundario), 4 escuelas de nivel primario (EGB 1 y EGB 2), 1 IPEM (Instituto Provincial de Educación Media) con Anexo en Barrio Polinesias, 1 CENPA (Centro Educativo Primario de Adultos), 1 CENMA (Centro Educativo de Educación Media para Adultos), 1 CEDER para Formación Profesional.

La oferta educativa privada es la que más ha crecido en los últimos años, siendo la propuesta pública la más escasa en cuanto a la demanda efectiva y potencial de niños, jóvenes y adultos que provienen de familias y sectores sociales que no pueden solventar los gastos que implica el abanico de ofrecimientos de las instituciones privadas locales.

A partir de esta mirada general sobre el espacio local, se construyeron dos categorías analíticas que orientan el estudio en torno a la dualidad establecida en la ciudad. Dualismo dado entre la ciudad que se promociona en los medios periodísticos y turísticos como “puerta” de entrada a las Sierras, como “polo dinámico de desarrollo” y la promoción de una oferta residencial para sectores medios altos; y aquella otra visión de ciudad que se da en los sectores urbanos más empobrecidos y que encarna las representaciones sociales más peyorativas, un espacio en los márgenes urbanos que “oculta” un escenario que contrasta ampliamente con el primero.

5.1.1 La Ciudad Portal

La Ciudad Portal, constituye un centro urbano que ofrece naturaleza, recreación, deportes, vida nocturna, etc., y tiene la particularidad de estar fuertemente ligado al turismo, siendo promocionada por la Secretaría de Turismo local como la “puerta de entrada” a la Sierra Chica de Córdoba y al Camino de la Historia (turismo cultural), y además como Capital Nacional del Golf. Posee un vínculo muy estrecho con la ciudad de Córdoba, están conectadas por dos avenidas muy importantes: Avenida Donato Álvarez, que nace en el barrio cordobés de Argüello, y la ruta (avenida) Padre Lucchese que enlaza con el Aeropuerto Internacional Ing. A. Taravella conocido como “Pajas Blancas”.

Desde una mirada histórica sobre su fundación, los hermanos Manuel Enrique, José Segundo, Guillermo Federico y Juan Martín de Allende, terratenientes, comerciantes agrícolas y concededores de la región que vivieron allí desde su niñez, eligieron un lugar llano, con leves altibajos rodeado por arroyos, al que llamaban “La Playa de Saldan”, bautizando el día 6 de diciembre de 1889 a la nueva urbanización con el nombre de Villa Allende. La ciudad actualmente está surcada por el Arroyo Saldan, en el que se encuentra un balneario municipal y lugares aptos para el camping.

El predio del “Córdoba Golf Club” es un distintivo tradicional de la localidad, es considerado una de las mejores canchas de golf del país, denominada la “Catedral del Golf”. En este club, en sus más de 80 años, han jugado los mejores jugadores del mundo. Fue fundado el 29 de Septiembre de 1922, dando el gran salto a partir de los años 80 con el surgimiento de Eduardo Romero y poco después, de Ángel Cabrera, quienes no sólo se convertirían en los mejores jugadores del país, sino que pasarían a figurar en primeros puestos del ranking mundial. El club cuenta también con pileta de natación y cinco canchas de tenis. En su sede se realizan eventos culturales de la más amplia variedad, abiertos a toda la comunidad. (<http://www.cbagolfclub.com.ar/2014/index.html>)

En los últimos años, la Ciudad Portal ha vivido una verdadera revolución comercial a través de la instalación del Paseo Rivera Indarte, el shopping Paseos y Compras, el mall Carrefour y - con ellos- la proliferación de comercios, locales de servicios, cocheras y múltiples emprendimientos inmobiliarios en desarrollo que multiplican la configuración de barrios cerrados (countries, housings⁶⁴), un foco de negocios para empresarios con gran espalda financiera.

Desde algunos medios periodísticos cordobeses (como La Voz del Interior) se promociona este auge comercial como “el kilómetro de los negocios”, ya que en la extensión desde la nueva rotonda ubicada en la intersección de Avenida Luchesse con la calle Mendoza, hasta la segunda rotonda que permite ingresar al centro de la ciudad (entre dos estaciones de servicio), hay una treintena de comercios y servicios que le dieron una nueva fisonomía a todo el sector: 1.200 metros clave en el desarrollo comercial. (Villa Allende consolida su Km de negocios, Domingo 20 de setiembre de 2009, Suplemento Economía, La Voz del Interior).

La cantidad de emprendimientos inmobiliarios realizados en Villa Allende, creció un 30% en los últimos años y sigue en aumento. Desde el año 2009 a la actualidad, conviven bajo análisis pedidos de autorización para levantar nuevos barrios cerrados, con condominios en el extremo este de la Avenida Luchesse, colindante con el Parque Empresario de Electroingeniería y las proyecciones de los socios dueños del shopping Paseos y Compras, de terminar el proyecto que incluye 125 locales comerciales (20 de ellos gastronómicos), oficinas, un hotel cuatro estrellas, cines y restaurantes, entre otros.

Desde medios periodísticos nacionales (como La Nación), destacan el Parque Empresario de Electroingeniería de Villa Allende como proyecto que incluye dentro de sus servicios, los de arquitectura, operaciones y mantenimiento, tecnología y telecomunicaciones: “Así, la zona norte de la ciudad se sigue consolidando como un polo empresarial e industrial, conformado por desarrollos corporativos que aprovechan las potencialidades de la locación como la inmediatez geográfica con el aeropuerto internacional Ambrosio Taravella, la facilidad de acceso al centro de la ciudad mediante una vía rápida de tres carriles, y la variada oferta de servicios gastronómicos, comerciales y de esparcimiento para instalar sus centros de operación” (Nueva Comunidad Empresarial, La Nación, Suplemento Inmuebles Comerciales, 23 de septiembre de 2013)⁶⁵.

Con esta gran oferta comercial en funcionamiento, los locales que operan en el nuevo entorno y sobre todo los que proyectan instalarse, marcan un “nuevo estándar” en materia

⁶⁴ Emprendimientos residenciales. Condominio de viviendas con diseño moderno, cuentan con seguridad y vigilancia las 24 hs., cierre perimetral, espacios comunes, calles, iluminación, piletas, solárium, parquización, etc.

⁶⁵ <http://www.lanacion.com.ar/1622260-nueva-comunidad-empresarial>

de inversiones y una “nueva performance” que exige servicios de calidad ante la demanda de un alto nivel socioeconómico: “Los nuevos habitantes de la zona, sobre todo quienes viven en countries o barrios cerrados, llegan con niveles de exigencia estructurados en la Capital, donde la oferta y la competencia están a la orden del día.” (Villa Allende consolida su Km de negocios, Domingo 20 de setiembre de 2009, Suplemento Economía, La Voz del Interior).

El avance del fenómeno inmobiliario atraviesa a todas las localidades de la Sierra Chica: La Calera, Saldán, Villa Allende, Mendiolaza, Unquillo, Río Ceballos, Salsipuedes, entre otras.

El crecimiento de la población en Villa Allende, en los últimos años, se vincula a la instalación de nuevos habitantes provenientes de la ciudad de Córdoba que le imprimen un carácter particular y singular al contexto socio territorial. La elección que realizan amplios sectores de la clase media y media alta de establecer allí su residencia, generan nuevas prácticas de socialización y de consumo, “nuevas formas de estar en el mundo” que fueron reformulando las prácticas habituales y tradicionales de la localidad, “redibujando un contorno” en esta nueva ciudad que perfila un modo de representación que valoriza “las prácticas suburbanas”, “el campo, el estilo country” (Llorens, 2007).

En nuestro país, en los últimos 30 años, la política urbana fue basándose en lineamientos neoliberales y generó mayor oferta residencial, disponible sólo para sectores con cierto poder adquisitivo. Las huellas de las ciudades muestran, cada vez más, segregación social y urbana, predominancia de la lógica del mercado como impulsor del desarrollo y direccionamiento de las políticas hacia el incremento de la captación de renta. Villa Allende no quedó exenta de esta lógica de segregación con un consecuente impacto socio ambiental:

“El mercado inmobiliario en la última década marcó el pulso del crecimiento desordenado de las ciudades, y fijó la agenda de los grandes problemas que nos aquejan en la actualidad: falta de agua, interrupciones en el servicio de energía, colapso de calles y avenidas, insuficiencia de escuelas y atención de salud, pérdida de flora y fauna autóctona, entre otros” (Resistir ante el avance inmobiliario. 19 de diciembre de 2011. La Unión Regional).

Un estudio realizado sobre “estrategias de activación patrimonial” ocurridas en Villa Allende (Aichino, 2013), sostiene que -por una parte- el Estado Municipal junto con los desarrolladores inmobiliarios, fomentan el aumento de la población y la construcción de nuevos emprendimientos, justificadas como acciones positivas que produjeron y producen un crecimiento “de calidad”, haciendo referencia a que las familias que se han instalado a vivir en la localidad son de clase media-alta, gente de alto poder adquisitivo, y que los nuevos emprendimientos realizados son consecuentemente de un elevado nivel.

Pero -por otra parte- se plantea la tensión con los habitantes “tradicionales” de la localidad, que sostienen que se ha producido un aumento de comercios y residencias sin tenerlos en cuenta, sin planificación y sin regulación de las transformaciones materiales que se están produciendo en la ciudad, cuestión que facilita que los agentes privados desarrollen sus emprendimientos en la localidad “sin restricciones ni controles”. Esto denota la construcción de una ciudad de “exclusividad” para ciertos sectores, haciendo que los habitantes “tradicionales” se sientan expulsados de la localidad y no se identifiquen con la nueva imagen de ciudad.

El estudio señala asimismo, una separación demarcada por la localización espacial: “los del alto” y “los del bajo”; por el poder adquisitivo: “los ricos” y “los pobres”; por su tiempo de residencia en la localidad: los “nuevos” y los “viejos”. Si bien se sostiene que las divisiones sociales en la ciudad son antiguas, se han reforzado y radicalizado con la construcción de la ruta Padre Luchesse que dividió entre los que “viven en el golf” y los que viven hacia el centro de la ciudad. De esta manera, el estudio sostiene que se produce una clara separación entre un “nosotros” (“los de acá”, el “pueblo”) y un “otros” (“los de allá”, “los del golf”).

5.1.2 La Ciudad Oculta

Históricamente y paralelamente a estas descripciones en torno a la Ciudad Portal, y al margen de los debates entre esos “unos” y “otros”, en Villa Allende se fueron conformando en las zonas del conurbano de la localidad, barriadas populares con una población atravesada por múltiples desigualdades y falta de oportunidades.

Según Castells (1991), existe una diferenciación socio-territorial por la cual los diferentes estratos sociales, ocupan segmentos espacialmente diferenciados del espacio metropolitano, incrementando la distancia entre ellos y elevando las barreras institucionales entre las comunidades residentes. Cuando se habla de ciudad, según el autor, el término simula mostrar una estructura uniforme y unificada; sin embargo, se trata de una construcción teórica que oculta un escenario lleno de contrastes y desigualdades. La ciudad como proceso de producción social, acompaña los momentos económicos, políticos y sociales, transformando su conformación espacial.

De esta manera, la ciudad se va configurando por “fragmentos diferenciados”, según formas de acceso y de uso, como así también de estrategias implementadas para mantener o mejorar la situación social. Castells (1991) llamó a este fenómeno “ciudad dual”, entendiéndola como una estructura socio-espacial formada por dos sistemas (internamente estratificados), uno de ellos relacionado con el polo dinámico de crecimiento y generación de

renta, mientras que el otro concentra la “mano de obra degradada” en espacios e instituciones que no ofrecen posibilidades de movilidad ascendente en la escala social y que induce a la formación de subculturas de supervivencia y abandono.

Un emblema de esta idea de “ciudad dual”, lo constituye la existencia de “Barrio Las Polinesias” (en las entrevistas también es mencionado como “villa”), espacio atravesado históricamente por un contexto de múltiples desigualdades sociales, alejado de las imágenes y representaciones que podríamos hacernos sobre las islas que dan origen al nombre, localizado hacia el noroeste del municipio, ubicado al pie de la Sierra Chica, colindante con la ruta a Pan de Azúcar.

Un estudio sobre desigualdades socio territoriales en Las Polinesias (Llorens, 2007), señala que el lugar fue en sus orígenes el antiguo basural municipal, convertido luego en un asentamiento espontáneo y precario sobre la depresión del suelo que dejó el basural: “A modo de metáforas se performaron realidades a medida que se enterraba basura; basura que era de toda la ciudad, sobre un espacio deprimido iba creciendo la villa. Mientras ciertos sectores gozaban de una nueva práctica de consumo que aceleraba la producción de basura, paradójicamente junto con la basura crecía a la vez la pobreza” (Llorens, 2007, p.6).

A fines de los años 80, la Municipalidad realizó un loteo con fines sociales donde fueron paulatinamente localizadas algunas de las familias. Actualmente se lo considera un “barrio popular” de bajos recursos, con algunas conquistas estructurales básicas como la red de agua potable y de luz, si bien no alcanza a todas las viviendas de igual manera. La mayoría de las familias son numerosas, provenientes de la zona regional aledaña. Cada familia ha construido con sus propios recursos sus espacios habitacionales, con variadas diferencias en la calidad y terminación de las construcciones.

García Canclini (1994), define lo popular⁶⁶ como una “producción desigual”, una elaboración propia de las condiciones de vida y una “interacción conflictiva con los sectores hegemónicos”. Según el autor, con el desarrollo de la modernidad, con las migraciones, la urbanización, la industrialización, incluso la cultura, todo se volvió más complejo. Desde esta lógica, el poblador de una villa, asentamiento o barrio de bajos recursos que sufre una situación habitacional deficitaria está -en efecto- padeciendo la dificultad de integración a la trama social y urbana, lo cual precariza el desarrollo de su vida personal y familiar.

⁶⁶ García Canclini (1994), plantea que “lo popular” no corresponde con precisión a un referente empírico, a sujetos o situaciones sociales nítidamente identificables en la realidad. Es una construcción ideológica, es más un campo de trabajo que un objeto de estudio científicamente delimitado. El enfoque gramsciano ofrece la alternativa: lo popular no se definiría a por su origen o sus tradiciones, sino por su posición, la que construye frente a lo hegemónico.

Desde el municipio, a partir de 2001, se llevó adelante la gestión de un proyecto desde el Programa Nacional de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA), tarea que fue articulada con la Dirección de Hábitat Social del Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Provincia de Córdoba, y la Unidad Ejecutora Provincial de PROMEBA. El proyecto constaba de varias etapas, incluía la consolidación de la urbanización del loteo completando las obras de infraestructura faltantes.

El PROMEBA tiene como objetivo mejorar la calidad de vida de la población con necesidades básicas insatisfechas que reside en asentamientos precarios. Tiene financiamiento y fiscalización del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), entidad que destina los recursos a infraestructura, regularización dominial y fortalecimiento de organismos comunitarios:

“Hacia fines de 2005, más de 150 familias de la Villa Las Polinesias, recibieron los títulos de propiedad de los terrenos que ocupaban en el marco del PROMEBA. Con esa actividad finalizamos la aplicación de una etapa sustantiva... que incluyó obras tales como pavimento de las calles Arturo Illia, Nueva Zelanda y Salomón, el cordón cuneta para todo el barrio, eh... no me quiero olvidar... [Revisa y lee desde un formulario] la construcción de 180 núcleos húmedos (baños, pozos y cámaras sépticas), muros de contención y estabilización, ciclo vía, veredas, instalación de columnas de alumbrado público, refuerzo y ampliación de la red de agua corriente, y la construcción del Salón de Usos Múltiples (SUM). Es importante señalar que el único equipamiento municipal que existía era el Centro Materno Infantil y Guardería (CADINA Polinesias), y luego se sumó el SUM.” (Entrevista a Técnico del PROMEBA en Las Polinesias).

Muchas son las demandas y necesidades que quedan por resolver. Los desagües cloacales constituyen un problema pendiente, al igual que la extensión de la red de agua y energía eléctrica, y la falta de servicios a escala barrial como el transporte y la recolección de basura. Los servicios de transporte público y recolectores de residuos llegan sólo hasta las proximidades del barrio, por lo que se dificulta la accesibilidad y la eliminación correcta de los residuos. Otro tema candente es la preocupación por la falta de baños de muchas de las viviendas y el uso de letrinas.

Un hecho social que destaca Llorens (2007), es que a fines del año 2002, el entonces intendente, presentó un proyecto de ordenanza para instrumentar y ejecutar programas de seguridad en barrios, en la modalidad que los vecinos así lo solicitaren. La polémica se desató frente a la propuesta de algunos sectores sociales de la ciudad, que manifestaron abiertamente la intención de realizar una obra de importantes características: levantar “un cerco perimetral” que dividiera a la ciudad en dos, ocultando el asentamiento de la población más pobre por considerarlo “peligroso”.

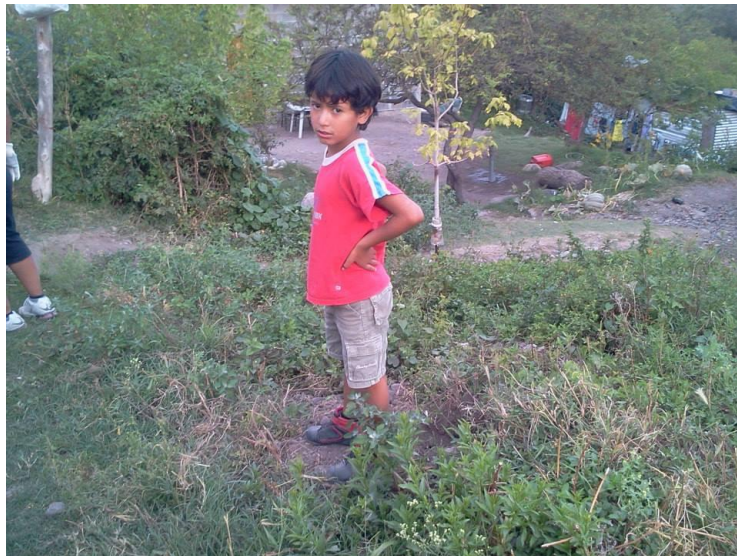
Si bien el cerco no llegó a construirse, lo interesante en este sentido es abrir una serie de interrogantes y debates acerca de las miradas locales estigmatizantes sobre la pobreza, sobre lo popular. Asimismo acerca de las brechas urbanas territoriales, producidas por la direccionalidad de recursos públicos y privados para obras de gran infraestructura que sólo benefician en calidad habitacional a sectores medios y altos.

Según Clichevsky (2003), en la Argentina y en la mayoría de los países latinoamericanos, la restringida oferta de suelo urbano formal para sectores bajos y medios bajos, ha conducido a la realización de maniobras al margen de la ley (civil y urbanística) motivada en general por la necesidad de contar con un espacio físico (en general periférico y degradado ambientalmente) de realización personal y familiar, dando como resultado una marcada proliferación de la informalidad y de densificación de villas y asentamientos.

A pesar de haberse producido en los últimos años, una “reactivación económica” de la actividad industrial, de la construcción, de los servicios, de reconocimiento de derechos sociales y culturales con una fuerte inversión pública en materia de desarrollo nacional, aún no se ha podido lograr la realización plena del derecho a la tierra y la vivienda digna, ya que la oferta de dichos bienes fundamentales opera casi exclusivamente con la lógica de la economía de mercado.

Scatolini (2010) expresa en este sentido, que la historia reciente ha estado signada por ciudades que crecen aumentando la brecha urbana, en la que el paradigma “ciudad formal versus ciudad informal” se ha convertido en regla. Ya no sorprende encontrar, hoy, en América Latina una realidad urbana en condiciones de desigualdad y fragmentación, en total consonancia con la larga trayectoria que lleva la implementación de estas políticas neoliberales, con un elemento en común compuesto por la creciente desigualdad en las capacidades de acceso al territorio y el incremento de la segmentación urbana y social. Desde esta perspectiva, la “ciudad informal” no se corresponde con los formatos reconocidos por la ley, pero sí con validez entre los sujetos que la producen. Esta figura aparece básicamente en los asentamientos y tomas de tierra, y muchas veces esta situación se prolonga en el tiempo, llegándose a la posibilidad de alquilar, habitar el lote como propio y hasta venderlo como tal.

A continuación se exponen tres imágenes de Las Polinesias:



5.1.2.1 Los jóvenes de la Ciudad Oculta

Los jóvenes que viven en Las Polinesias y otras barriadas populares (como Barrio Español y Barrio Industrial), son los principales “beneficiarios” o “potenciales beneficiarios” del Programa Jóvenes Con Más y Mejor Trabajo en la localidad, y de otros programas de empleo orientados a la inclusión laboral de las poblaciones consideradas de mayor vulnerabilidad social. La coordinadora de la Oficina de Empleo Municipal expresa en este sentido:

“La zona digamos más fuerte nuestra de donde vienen los jóvenes... los jóvenes de Las Polinesias. Después de Las Polinesias, está Barrio Español. Eh... y después hay un mix ¿no? en general justamente la... la idea del programa es obviamente que sea dirigida a los sectores vulnerables, ahí es donde... donde vamos a relevar y de donde viene la mayor cantidad de gente” (Coordinadora Programa Jóvenes, OE).

Los jóvenes de Las Polinesias conviven con la marca de la pobreza de su barrio de origen, y aunque ya no es más un basural, su genealogía ha reproducido una serie de representaciones sociales ligadas a la peligrosidad, a la suciedad, a la marginalidad, a la delincuencia, a la inseguridad. Desde estas construcciones sociales de la pobreza local, que operan como esquemas de clasificación y selección, es -paradójicamente- donde cobra mayor visibilidad la Ciudad Oculta:

“Los espacios divididos, los individuos divididos por estos espacios, y es en toda esta construcción de ellos-nosotros, que se edificaba en relación a un otro pobre, peligroso, desde donde emergía la gramática del “cerco”. El “cerco” aparece allí en donde la construcción de la otredad se cristaliza negativamente y la organización del espacio en torno a ella se naturaliza siguiendo estos rasgos” (Llorens, 2007, p.14).

Los nuevos emprendimientos inmobiliarios (barrios cerrados, countries, housings) instalados en la Ciudad Portal, se configuran en algunos de los circuitos laborales informales y precarios por donde los jóvenes varones de la Ciudad Oculta transitan a través de changas como ayudantes de albañilería, y otras tareas consideradas de menor calificación pero “limpias” como limpieza de piscinas, jardines, parqueización, servicios de mantenimiento en general. Por su parte, las jóvenes se ocupan en esos ámbitos laborales, del servicio doméstico y del cuidado de personas (niños y/o ancianos).

Jóvenes participantes del programa provenientes de Las Polinesias, que han transitado por esos espacios, dan cuenta de sus trabajos manifestando lo siguiente:

“Entonces en el verano tenemos mucho trabajo, y de hecho hay chicos que se dedican a eso, a... a limpiar piletas, pero bueno, lo que pasa es que... muchas veces no nos pagan en los countries, nos hacen hacer el trabajo, después no nos dejan entrar al country cuando vamos a cobrar... le dan orden, orden al de seguridad que no deje entrar... Todos garcas”. (Javier, 22 años).

“Vamos a buscar allá trabajo, pero sabemos que nos van a pagar dos mangos y en dos meses nos echan, es así en todos. A nosotros no nos miran como a otros chicos, ellos piensan que darnos trabajo puede ser peligroso” (Juan, 18 años).

Lo que se destaca a partir de los relatos de los jóvenes, es la informalidad e inestabilidad en esos espacios laborales y la mala remuneración económica de sus tareas, con falta de pago en algunos casos. Se trata de relaciones laborales precarias y esporádicas, a través de contratos de “palabra” mediante intermediarios (contratistas) y changas temporales; una mixtura de explotación y desigualdad que son percibidas -por ellos- como resultado de la ausencia de una educación, formación y capacitación adecuadas, y por ser pobres.



[Reunión informal en Las Polinesias con gente de la Municipalidad]

Esta dimensión socio territorial sobre el espacio donde se implementó la primera experiencia del Programa Jóvenes, introduce y abre el análisis sobre el escenario local desde donde interviene la política pública orientada a la formación y al empleo para jóvenes en desventaja de oportunidades. En este marco, se hace necesario abordar la dimensión institucional acerca de la vinculación de los agentes y agencias responsables de las prestaciones previstas en la implementación territorial del programa en el espacio social local.

5.2 El Programa Jóvenes en el espacio local: acciones y escenarios institucionales

Como ya expuse en capítulos anteriores, los inicios del nuevo milenio en Argentina, inauguran lo que se podría denominar un “retorno de lo público” al escenario político, y una intensificación de las capacidades de intervención del Estado en la esfera social, laboral y educativa, que se manifiesta en la proliferación de nuevos instrumentos y estrategias en las políticas públicas. Gran parte del conjunto normativo que estructuró y definió a la política laboral de los noventa, fue progresivamente desmantelándose aunque pueden observarse elementos residuales.

En este macro contexto, en el año 2008, se impulsa el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo desde el MTESS, con algunas experiencias puntuales en el año 2009, extendiéndose ampliamente a todo el territorio nacional en los años sucesivos. Es un programa que cuenta con una estrategia de intervención apoyada fuertemente en la articulación territorial entre nación- provincia- municipio. Su objetivo central es “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 de prácticas calificantes en ambientes de trabajo, iniciar una actividad productiva de manera independiente o insertarse en un empleo” (Art. 1, Res. 497/2008, MTESS).

Según consta en la resolución de creación, los jóvenes adquieren un valor trascendental y preponderante como “sujetos estratégicos del desarrollo”, siendo la educación, la formación y los procesos de apoyo a la inserción en empleos de calidad, las llaves para el logro del mencionado objetivo. Está destinado a brindar un conjunto de prestaciones integradas, de apoyo a la construcción e implementación de un Proyecto Formativo Ocupacional (PFO) para los jóvenes, esta es la idea central desde donde se estructuran los demás componentes.

El programa general, se propone una duración de dos años, en distintas etapas de implementación y a través de varias prestaciones: Orientación y Formación para el mundo del trabajo; Formación Profesional; Prácticas calificantes (entrenamiento laboral en empresas); Emprendimientos productivos independientes; Finalización de los estudios primarios y / o secundarios.

Los destinatarios del programa son hombres y mujeres de entre 18 y 24 años de edad, sin empleo, que no han completado sus estudios primarios y/o secundarios, y que residen en el Municipio (en este caso en Villa Allende, Provincia de Córdoba). Los jóvenes que superan el límite de edad durante su participación en el programa, pueden continuar por un plazo de 24 meses contados desde el momento de su incorporación.

La inscripción y la voluntad de participar, se realizan a través de las Oficinas de Empleo Municipales. Allí, un orientador, realiza una entrevista para ampliar la información, completar o actualizar su historia laboral. Finalizado el registro, se firma un “convenio de adhesión” al programa, que se remite para su validación a la Gerencia Empleo y Capacitación Laboral.

Respecto a las ayudas económicas, a los jóvenes participantes se les otorga un estipendio mensual durante su permanencia en el Programa. Las mismas varían de acuerdo a las distintas actividades que desarrollen en las diversas fases y componentes del Programa. Esta ayuda monetaria mensual, de carácter no remunerativo (de acuerdo a lo estipulado en las metas y objetivos del Programa) se realiza mediante el mecanismo de pago directo, para lo cual se les entrega una tarjeta magnética personal e intransferible.

En la provincia de Córdoba, se implementó por primera vez el Programa Jóvenes, en la localidad de Villa Allende, durante la segunda mitad del año 2009.

Las instituciones involucradas en su puesta en marcha y desarrollo, fueron: el órgano de MTESS en las jurisdicciones: la Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral, sede Córdoba (GECAL Córdoba); el órgano de representación local en el municipio: la Oficina de Empleo de Villa Allende; la Secretaría de Extensión Universitaria (SEU) de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC) como oferente del Proyecto de Orientación e Inducción (POI) tramo obligatorio del programa; los Centros de Desarrollo Regional (CEDER) como instituciones provinciales de formación profesional, y los sindicatos y las empresas convenientes a través de las acciones de entrenamiento laboral y certificación de las competencias laborales de los jóvenes.

Los agentes institucionales que intervienen y median entre las estructuras y los individuos, condicionan los procesos de formación y acceso al conocimiento de los jóvenes. La dimensión institucional opera como soporte organizacional de recursos, estrategias y decisiones; es central para comprender los alcances de un dispositivo pensado para la inclusión y la ampliación de oportunidades de los jóvenes, y su impacto sobre las subjetividades (Jacinto, 2010).

En el análisis del este capítulo, se realiza un abordaje de la experiencia del Programa Jóvenes profundizando la mirada en el lugar que ocupó la Oficina de Empleo y la Universidad en la implementación del mismo y las vinculaciones entre ellos. En primer lugar, se analizan las acciones y funciones de la Oficina de Empleo (OE) y luego el lugar de la Universidad, para finalmente analizar las tramas establecidas en el camino del desarrollo del programa.

5.3 La Oficina de Empleo local: del “todos hacíamos todo” a la fragilización de los lazos y la divergencia profunda de criterios

Seguidamente se analizan -desde una mirada general- las funciones asignadas al personal que trabaja en las OE y –desde una visión particular- los recursos humanos de la OE en Villa Allende. Posteriormente se aborda la conformación específica del equipo del Programa Jóvenes, la problemática laboral de los contratados y las diferencias de criterios encarnadas en torno a las metas, finalidades, intereses y resultados sobre la intervención del programa en el espacio local de implementación.

5.3.1 Funciones y personal de las Oficinas de Empleo

Las OE Municipales dependientes del MTESS, tal como desarrollamos en el Capítulo III, cumplen funciones fundamentalmente de lo que se denomina “intermediación laboral”, interrelacionando el conjunto de herramientas de políticas de empleo y las oportunidades laborales originadas en el sector privado de la economía, con las personas desocupadas o aquellas que buscan mejorar su situación laboral.

El objetivo de las OE es generar puentes entre los que buscan un empleo y quienes los ofrecen. Es decir, ayudan a cubrir vacantes en empresas y organizaciones públicas o privadas, mediante la selección y/o capacitación del personal que reúna los perfiles adecuados a los puestos solicitados. De esta manera, se convierten en herramientas básicas para articular y comunicar a nivel local las políticas activas de empleo desarrolladas desde los tres niveles de gobierno (nacional, provincial, municipal).

En la provincia de Córdoba, la cantidad de recursos humanos de las OE, está relacionada con la cantidad de habitantes de los municipios, existiendo algunas que sólo cuentan con 2 personas, hasta otras más grandes que poseen entre 6 y 8 empleados. En relación con la estructura típica de una OE, técnicos y funcionarios entrevistados, sostienen que la situación que se presenta en los municipios es heterogénea, pero el denominador común es que -en la mayoría de los casos- no se cuenta con todos los cargos necesarios.

Según la entrevista a un técnico de la GECAL Córdoba, el personal que conforma las OE en la provincia de Córdoba, presenta una situación laboral variada tanto en lo referido a su nivel de formación como a su situación laboral, hay equipos constituidos con personas de planta permanente en su casi totalidad, en otros casos, existe una combinación de empleados de planta permanente, contratados y/o subcontratados por el municipio o por el MTESS.

Empleados contratados de la OE de Villa Allende sostienen que la superposición de tareas, la multifuncionalidad, la mala remuneración, la subcontratación y la rotación de los contratados, son las características más frecuentes en sus realidades laborales.

La OE de Villa Allende, en particular, asume su función más amplia en estos términos: “La misión de la Oficina de Empleo es la intermediación y colocación laboral, esto es, ayudar a cubrir vacantes en empresas u otras organizaciones que requieran personal, mediante la colocación de las personas que reúnen los perfiles adecuados a los puestos solicitados. Asimismo, es misión de la Oficina de Empleo aumentar la empleabilidad de las personas.”⁶⁷

En lo que refiere puntualmente al Programa Jóvenes, la OE cumple diversas funciones entre ellas, las relacionadas con la difusión y convocatoria destinada a los jóvenes a quienes está orientado el programa y la realización de entrevistas que son un insumo diagnóstico inicial sobre el perfil de los mismos. Se relevan datos personales, trayectorias laborales y formativas previas de los/las jóvenes, saberes disponibles, intereses, expectativas.

En cuanto a la función de difusión y convocatoria, se señala que para la convocatoria para inscripciones se trabaja informando en la comunidad, en las zonas más vulnerables: “Cuando tenemos convocatoria para inscripciones, vamos a puntos neurálgicos digamos, de la comunidad. Por ejemplo en la escuela, en los CENMA, para hablar con los jóvenes, contarles de qué se trata, que tenemos este programa, de que somos de la Oficina de Empleo, que ellos si se anotan pueden recibir un incentivo económico para poder terminar sus estudios. Bueno, por ejemplo... entonces vamos a distintos puntos, a barrios pobres... eh... distintos centros de salud, al hospital a informarlo también al equipo de profesionales para que ellos también lo difundieran. Este... acá se utiliza mucho un... eh... un parlante... un carrito con un parlante (...) la zona digamos más fuerte nuestra de donde vienen los jóvenes... los jóvenes de Las Polinesias.” (Entrevista a Coordinadora Programa Jóvenes, OE).

Asimismo, según los entrevistados, desde la OE en relación con el programa Jóvenes, se han desarrollado funciones administrativas vinculadas al cobro de las becas, emisión y entrega de tarjetas, difusión de fechas de cobro, entre otras. Por otra parte, han desarrollado acciones ligadas a la gestión de las prestaciones previstas en el programa con las instituciones públicas de formación profesional (CEDER), con empresas, comercios, etc. para la realización de prácticas de entrenamiento laboral (a través de la figura del relacionista), contratación de equipo para la formación en la elaboración y puesta en marcha de emprendimientos productivos, así como con las instituciones educativas locales.

⁶⁷ http://www.villaallende.gov.ar/desarrollo_social_oficina_empleo.php

Desde la GECAL, se sostiene que la OE de Villa Allende es la que mejor funciona en toda la provincia de Córdoba, y la razón principal de que se haya implementado allí -por primera vez en la provincia- el Programa Jóvenes, radica en ese funcionamiento y en el respaldo político de la gestión municipal. Es decir, la voluntad y el aparato político municipal se convierten en el principal sostén de los recursos que necesita la envergadura del programa. La entrevista con un técnico de la GECAL evidencia el lugar político del programa en el municipio, allí se sostiene que la OE tiene un equipo capacitado, pero además el Municipio hace un respaldo al programa:

“Villa Allende es una oficina estrella de Córdoba, es la mejor de Córdoba... es mejor que Río Cuarto, es mejor que Villa María, ni hablar, es la mejor que hay de Córdoba. ¿Por qué? Tiene un equipo que está capacitado, pero además el Municipio hace un respaldo a esto... o sea, vos podés querer implementar el Programa Jóvenes pero si el municipio no... porque las oficinas de empleo son municipales (...) lo que pasa es que el empleo tiene eh... es político. ¿Por qué? Porque el... el Intendente si ve que la Oficina funciona y que los programas se implementan y cuántos meses... ahí es la importancia que le da la Oficina de Empleo. Y si ve que la Oficina no arranca, qué sé yo, nadie se anota... no pasa nada eh... no le da... no le da edificio, no le da computadora, no lo respalda económicamente, ¿me entendés?” (Entrevista a Técnico Políticas activas de empleo GECAL).

En definitiva, estas expresiones dan una pista clave acerca de cuán influyente y determinante puede ser la voluntad política del Municipio -a través de la figura del Intendente- en la ejecución de un programa público de empleo en el territorio. Esto se traduce finalmente en objetivos, recursos y acciones enmarcadas en los intereses de cada gestión, donde la Oficina de Empleo cumple un espacio central hacia la consecución de metas y resultados.

5.3.2 Conformación del equipo de trabajo para el Programa Jóvenes

El equipo específico de la OE, configurado para desarrollar el Programa Jóvenes en su primera experiencia estuvo conformado por 1 orientador, 2 tutores, y 1 relacionista empresarial (que capacita la GECAL). Ellos fueron quienes -en principio- se configuraron en el plantel estable del programa. Los tutores y el relacionista no pertenecían a la estructura de personal de la OE de Villa Allende, fueron contratados para desarrollar tareas específicas y garantizar los distintos componentes del programa.

La función de la orientadora del Programa Jóvenes es coordinar el área de empleo joven y garantizar todas las prestaciones. Su deber es realizar los contactos institucionales para

desarrollar las prestaciones, ya sea de capacitación en gestión, de cursos de formación profesional, microemprendimientos, entre otros. Coordinar las personas que están a cargo, estar en contacto directo con la coordinadora general para planificar todas las acciones que se van a realizar para los jóvenes, los cursos que se van a dictar, quiénes los van a dictar, cuándo y cómo se va a realizar la convocatoria.

Respecto a la labor del relacionista, su función está directamente vinculada al componente de entrenamiento laboral en empresas. La responsabilidad principal es conseguir espacios laborales donde los jóvenes puedan realizar las prácticas. En este sentido un técnico de GECAL manifiesta: “El relacionador ¿qué hace? Empresas privadas, públicas o ONG para que estos jóvenes hagan acciones [de entrenamiento laboral] para poder entrar a trabajar. Ahí... ahí hablamos de un joven o dos jóvenes que se van a entrenar en un puesto específico en una empresa pública, privada, lo que sea... ¿bien? Entonces eh... este relacionador busca empresa (...) una práctica pero que en realidad se llama acción de entrenamiento, se entrenan en un puesto específico, el empleador tiene la obligación de hacer tres cosas: pagarle el seguro de accidentes personales, paga un plan médico obligatorio al joven que va a entrenar y se lo certifica.” (Entrevista a Técnico Políticas activas de empleo, GECAL).

Respecto a los tutores, su rol es mucho más amplio, más polifacético, más ambiguo. Se establece desde MTESS, que cada joven participante del Programa contará con la asistencia de un tutor, miembro del equipo técnico de la OE Municipal, quien será responsable de acompañarlo durante toda su permanencia en el Programa.

El Ministerio de Trabajo establece que el tutor mantendrá reuniones periódicas, individuales o grupales que tendrán por finalidad proponer y acordar las actividades a las cuales los jóvenes serán derivados conforme a lo previsto en el Proyecto Formativo Ocupacional (PFO); verificar el desempeño en dichas actividades, su grado de satisfacción, las dificultades que debe enfrentar y proporcionarle medidas de solución; promover la participación semanal de la o el joven en talleres o clubes de empleo, durante los cuales realizará búsquedas de empleo vía Internet o por otros medios, así como compartirá y reflexionará con sus pares acerca de sus experiencias con la asistencia permanente del tutor; derivar al joven a entrevistas de trabajo, en función de las vacantes de empleo ofrecidas por las empresas u otros empleadores.

Estas prescripciones del diseño del programa, generaron singulares situaciones dada la ambición de su formulación. En el contexto local, fundamentalmente por las características que asume la OE y a partir de 2 personas contratadas para dichos fines (tutorías), pocas de estas intenciones pudieron llevarse a cabo.

A partir del inicio de los talleres -en el marco del POI- orientador y tutores deben informar a los jóvenes respecto del cronograma de talleres (días, horarios, módulos, espacios físicos), garantizar el acceso a los espacios físicos y al mobiliario. A partir de la entrega de las asistencias semanales de los jóvenes a cada uno de los talleres (por parte del equipo coordinador de la UNC), se ocuparon de cargar en el sistema informático las mismas, realizar un seguimiento respecto de la participación, así también han establecido comunicaciones telefónicas y/o personales para conocer los motivos de inasistencias, informar cantidad de inasistencias, etc. Según la coordinadora del Programa Jóvenes:

“Las tutoras son las que están más en contacto directo con los jóvenes, hacen el seguimiento de los jóvenes. En realidad todos hacemos todo, todos hacíamos de todo ¿entendés? O sea, yo también desde el momento... desde informar... eh... al joven cuando lo convocamos... eh... informarles las características del programa, eh... bueno, en caso que decida adherirse, sí (...) la gente que empezó conmigo ya no está ahora, va rotando... porque los contratos... porque los sueldos eh... los sueldos que vienen del Ministerio son bastante pobres así que lamentablemente viste, no se mantiene el equipo” (Entrevista a Coordinadora del Programa Jóvenes, OE).

Este fragmento textual, visibiliza una cuestión clave que se repite en varios entrevistados de la OE y de la Universidad respecto a las condiciones de trabajo, a la discontinuidad en el cobro, a las formas contractuales y a las remuneraciones económicas percibidas por las tareas.

5.3.3 Precarización laboral de los contratados

En el contexto de la OE, la queja más recurrente de los contratados es la falta de equidad entre quienes se encuentran en esta situación, respecto del personal de planta permanente ya que -en muchos casos- cumplen las mismas tareas e incluso desarrollan la misma carga horaria, pero no son retribuidos ni reconocidos sus derechos laborales de idéntica forma. Se advierten además, dificultades para incorporar personal por cuestiones presupuestarias que atraviesa el gobierno municipal, a lo que se agrega también la diferencia entre perfiles necesarios y perfiles disponibles, y los estilos de algunos funcionarios que no tienen claridad en cuanto a las prioridades de la política de empleo nacional en el municipio.

Empleados contratados a través de monotributo, señalan como problemas más importantes en ese sentido: los bajos salarios, la inestabilidad en los puestos de trabajo, y el escaso

personal vinculado a la cantidad de tareas a desarrollar en relación con la magnitud del Programa Jóvenes.

En el caso de los talleristas contratados por la Universidad, para desarrollar el componente inicial obligatorio denominado POI, varios entrevistados sostienen la disconformidad en cuanto a la figura de la “prestación de servicios” a través del monotributo, la discontinuidad y atrasos en el cobro debido a los múltiples requerimientos administrativos, la escasa remuneración económica en relación con carga horaria establecida para talleristas y auxiliares, y la ausencia de pago a horas no presenciales que se habían negociado desde la Universidad pero que finalmente no fueron incluidas en el presupuesto por decisión del Ministerio de Trabajo. En este sentido, varios talleristas sostienen que la figura del contrato por servicios no permite acceder a los derechos básicos de la docencia: antigüedad, aportes previsionales, horas cátedras, entre otros.

No es novedosa la premisa de que la precarización y la flexibilidad laboral llegan incluso al mercado laboral formal y al empleo registrado, debido al abuso de ciertos mecanismos contractuales como la sub-contratación o el pago por servicios prestados, que encubren relaciones de dependencia. Lo llamativo es que la precarización laboral emerja desde y en la propia política pública de empleo. Una paradójica y contradictoria situación para un programa donde los derechos y obligaciones laborales emergen como elementos fundamentales en sus contenidos.

Según un estudio reciente (Basualdo y Morales, 2014), el trabajo tercerizado proviene fundamentalmente de las grandes empresas y las privatizadas, así como de Pymes vinculadas a estas privatizadas. Y en una tercera línea está el Estado, tanto en sus empresas como en la administración pública nacional, provincial, y municipal. La contratación y subcontratación por servicios es una de las formas principales de precarización en el trabajo registrado y una vía legal para “fragmentar al colectivo laboral”. Aún cuando tenga lógica dentro del proceso productivo, siempre trae consecuencias complicadas para el colectivo trabajador porque va acompañada de la fragmentación laboral, ya que los tercerizados tienen salarios más bajos, menores derechos laborales e incluso menos herramientas de trabajo. Como sucede con otras formas de precarización laboral, la debilidad de un grupo de trabajadores es también una amenaza para el colectivo.

Estos dispositivos son una forma de introducir la “flexibilidad externa por tiempo determinado”, buscando reducir costos laborales directos (salarios) e indirectos (beneficios y contribuciones al sistema de seguridad social). El origen se debe ubicar en el contexto de los cambios del régimen de acumulación del capital que comenzaron a generalizarse a partir de la crisis del fordismo. Según Neffa (2013) en el sector público, puntualmente, se originaron

en paralelo con los procesos de ajuste estructural, de reducción del gasto público social, y los procesos de descentralización desde el nivel nacional hacia los niveles provinciales y municipales, consigna recibida de los organismos financieros internacionales para controlar la inflación por medio de la reducción del personal permanente.

De esta manera y bajo algunos de estos mecanismos (como los contratos por prestación de servicios), se configura la estructura laboral y la dinámica de las relaciones y compromisos entre los diferentes empleados (permanentes, contratados, subcontratados) implicados en el desarrollo del Programa Jóvenes, tanto en la OE como en la Universidad. Una situación perversa donde coexisten condiciones y modalidades de trabajo, no novedosas, atravesadas por la inestabilidad y la flexibilidad laboral.

5.3.4 Criterios y perspectivas divergentes

Las escisiones y disconformidades entre los participantes del mismo órgano local que es la OE, se produjeron con relación a normas, criterios y procedimientos a seguir en el cumplimiento de las metas acordadas; incluso sucede que hay empleados que aún adhiriendo cabalmente a la política de inclusión laboral, carecen de recursos suficientes para apoyarla completamente en el espacio local de ejecución.

En el relato de una de las tutoras del Programa Jóvenes, se plantean cuestiones relevantes que van más allá del problema salarial y laboral, y que están relacionadas a la diversidad de criterios, miradas y perspectivas de trabajo sobre un mismo proceso, que aparenta ser “conjunto” y “colaborativo” pero que encierra intereses y visiones profundamente contrapuestas sobre los conceptos principales de la intervención territorial:

“Yo renuncié a mi puesto de tutora porque me fui a vivir un año a (...) Sumado a que había varias cosas que como profesional me estaban haciendo ruido respecto al modo de implementar las diferentes líneas del programa. Dentro de nuestro equipo de trabajo había gente con las que teníamos una visión similar de los objetivos del programa y, por ende, del modo de implementarlo... y gente con la que nos debíamos enfrentar continuamente debido a que sus intereses estaban más ligados a conceptos de eficiencia en términos cuantitativos: exigencias respecto a asistencia de los chicos a los cursos, nº de inscriptos, nº de chicos vinculados a prácticas calificantes, etc. sin importar mucho la calidad de los procesos de intervención, el vínculo que construíamos con los jóvenes y el impacto en sus vidas cotidianas. Por supuesto que en todo esto, tiene que ver mucho los intereses de cada una de las profesionales que conformábamos el equipo de implementación del programa - seleccionadas específicamente para esto- los intereses de los empleados municipales que

intervenían indirectamente en el programa, y los intereses del Ministerio de Trabajo a través de GECAL Córdoba y la OE” (Entrevista a Tutora - Oficina de Empleo).

En este fragmento del relato, si bien se advierte la existencia de diferentes niveles de compromisos asumidos en el desarrollo de las líneas del programa, hay un señalamiento explícito sobre una disputa y un entrecruzamiento de criterios y principios en la implementación del mismo visualizado en la idea de “enfrentamiento de intereses”, que denota profundas divergencias entre las concepciones más bien ligadas a los “resultados” desde la lógica de la eficacia y eficiencia, y aquéllas visiones vinculadas a la “calidad” de los procesos de formación y al sentido que asumen en la vida cotidiana de los jóvenes.

Discrepancias que -de alguna manera- también responden a esa división en los niveles de responsabilidades y en la contratación laboral para la concreción de la política pública: empleados seleccionados por la Oficina de Empleo específicamente para el programa, empleados municipales con injerencia indirecta, y MTESS a través de sus órganos y funcionarios directos en provincia y municipio.

La disputa, el desencuentro, el conflicto, la imprevisibilidad, son características tanto de la política como de la misma vida social, son elementos que van delineando la trama institucional de la implementación del Programa Jóvenes, ya que co existen y conviven muchas personas en la materialización de los objetivos de la política, con diferentes concepciones e intereses (sociales, políticos, personales, entre otros).

Para sintetizar estas ideas que se expresan en los relatos de los entrevistados, se señala lo siguiente: “La política en el momento en que se echa a andar, desata muchas oportunidades y expectativas, poderes e intereses en juego, cargas de trabajo y responsabilidades, operaciones y decisiones; la implementación se vuelve entonces un proceso muy complejo y elusivo, también conflictivo, y es casi imposible encontrar una fórmula de coordinación que integre las diferencias y configure una acción colectiva armónica y efectiva” (Aguilar Villanueva, 1993, p.17).

El proceso se desarrolla entre acuerdos y desacuerdos, con preferencias, con modalidades y perspectivas diferentes. Esos acuerdos o desacuerdos, permiten identificar consecuentemente la existencia de distintos tipos de compromisos entre los agentes que se despliegan en el proceso de la pretendida acción conjunta y articulada en el espacio local, eje clave de la estrategia de territorialidad de las políticas activas de empleo en la “nueva institucionalidad” del Ministerio de Trabajo.

5.4 La Universidad Nacional de Córdoba en la implementación de un componente formativo en el Programa Jóvenes

Un espacio para la interlocución y la convergencia social son las universidades, que nacen o se consolidan como espacios de producción de saberes, de irradiación cultural, con sentido de la realidad social y un impulso igualador. Las universidades públicas pueden, en ese sentido, aportar al proceso de construcción de la política pública argentina, como protagonistas activos tendientes a la construcción colectiva de una sociedad más democrática, justa e igualitaria. Para eso la autonomía de las universidades es (o debería ser) puesta al servicio de su compromiso social: “La Universidad, que no es un todo monolítico, ni tampoco una sumatoria de compartimentos estancos, debe reconocerse como un actor político y exponer claramente sus visiones en la mesa de diálogo, con sus acuerdos y diferencias. Para ello es necesario repensar los sentidos de la universidad pública y de la acción universitaria. La interdisciplina y la articulación entre las tres funciones universitarias son herramientas imprescindibles para poder captar y responder a los “nuevos” problemas que cada contexto histórico le plantea a las disciplinas científicas, permitiendo así la problematización de los perfiles profesionales hegemónicos y la superación del conocimiento disponible” (Pronunciamento UNC, III Foro de Extensión, 2009).

Las tres funciones de la universidad pública a las que se refiere la cita anterior son las siguientes: la investigación y producción de nuevos conocimientos, la transmisión a través de la docencia y la extensión de ese conocimiento a la comunidad. Cada una de estas funciones tiene una “autonomía relativa” en términos institucionales (estructurales, normativos, organizativos y operativos), y producen múltiples y variados impactos en el vínculo que construye la Universidad con la Sociedad. En tal sentido, a esa “autonomía” se la puede definir como el “grado de libertad” que tiene la institución para contribuir a mejorar la calidad de vida de los habitantes del país que la sostiene (CONADU, 2011).

En esta sección, interesa analizar cómo se da el proceso en el cual la Universidad Nacional de Córdoba es convocada a formar parte de la implementación de un componente en un programa de empleo destinado a jóvenes de baja escolaridad. Me preocupa detallar cuál es su lugar, su impronta y su aporte como institución responsable de la etapa de formación para el mundo del trabajo, en la co-construcción de una política pública nacional orientada a la inclusión socio laboral.

5.4.1 De la iniciativa y el trabajo previo, a los convenios y protocolos de acción

La Universidad fue convocada por MTESS a través de la GECAL Córdoba, para desarrollar el componente de formación para el mundo del trabajo del Programa Jóvenes, que es una etapa inicial y obligatoria. Esta convocatoria a la Universidad, tiene que ver con la existencia de trabajos previos con un equipo de la Secretaría de Extensión (SEU), sobre otros programas del MTESS en la línea de fortalecimiento institucional a las Instituciones de Formación Profesional (IFP) en las provincias⁶⁸.

La SEU se articuló al Programa Jóvenes, desde el equipo de trabajo del espacio “Sub Programa de Políticas Sociales, Trabajo y Empleo” que fue creado en el año 2007, y tenía una experiencia previa de trabajo junto al MTESS. Esta historia de trabajo previa, se trató de un proyecto de asistencia técnica y monitoreo dirigido a 36 IFP identificadas por la Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional (DNOFP) de la Secretaría de Empleo (MTESS) en las provincias de Córdoba, Chaco, Formosa, Tucumán, Jujuy y Catamarca, cuyo período de implementación fue de marzo a junio de 2008.

En su configuración original el equipo extensionista del Subprograma, estaba conformado por 7 personas: 1 coordinador, 4 docentes y 2 colaboradores.

El “Sub Programa de Políticas Sociales, Trabajo y Empleo” es un espacio que se orienta a la discusión e intervención de la Universidad en el campo de las políticas sociales estatales que abordan las relaciones entre pobreza, exclusión, déficits en la protección social, trabajo y empleo. La Asistencia Técnica y la Formación, son sus dos líneas principales de intervención.

Desde ese espacio se priorizan los siguientes ejes y propósitos: 1-Intervenir en el diseño y ejecución de políticas sociales integrales que aborden los nexos entre pobreza, exclusión, desempleo y trabajo, tanto en medios urbanos como rurales. 2-Articular acciones con distintas jurisdicciones estatales, organizaciones y movimientos sociales, en lo que respecta al análisis, discusión y promoción de políticas de empleo apropiadas e integrales. 3-Proveer asistencia técnica en materia de diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de políticas y programas sociales orientados al empleo y la inclusión social.

⁶⁸ El MTESS promueve la calidad de gestión de las IFP como un factor estratégico de sus políticas activas de empleo. En este marco desarrolla procesos claves en las IFP: la vinculación con el contexto productivo y social, la orientación profesional, la formación basada en competencias laborales y la evaluación institucional y seguimiento de egresados.

El objetivo estratégico de convenir con la Universidad para que sea oferente del POI, tenía que ver con la capacidad de la SEU para convocar diferentes perfiles profesionales desde las distintas unidades académicas, un recurso que se valora desde la GECAL Córdoba, como clave: “Nosotros los vamos a buscar, ellos venían trabajando anteriormente con otros programas del Ministerio, desde el fortalecimiento de las Instituciones de Formación Profesional. Ellos hicieron todo un acompañamiento acá y en otras provincias, y de ahí conocíamos a la Secretaria de Extensión, entonces cuando pensamos en esto, necesitábamos una institución que nos pudiera dar perfiles diferentes. Entonces se pensó a la Universidad. Pero básicamente con la Secretaría de Extensión, fuimos a esa área que sabíamos que tenía la capacidad de convocar a alguien distinto, de todas las unidades académicas. Ellos dijeron que sí y empezamos a trabajar” (Entrevista a Coordinadora Programa Jóvenes, GECAL Córdoba).

En cuanto a los marcos regulatorios de los convenios, el MTESS determina los Términos de Referencia (TDR) para la presentación de propuestas de diferentes organizaciones que buscan ejecutar la etapa formativa obligatoria en el marco del Programa Jóvenes. También resultan centrales los TDR de los coordinadores (técnico y administrativo), capacitadores especializados y auxiliares de los capacitadores. Se establecen perfiles (educación formal, habilidades, y cualidades personales) actividades principales, productos y resultados a alcanzar.

Lo que se hizo en primer lugar entre las instituciones (GECAL y Universidad), es un “Convenio Marco” para poder dar inicio al Programa, y después se realizaron los distintos “protocolos adicionales”, que cuentan con una matriz donde constan las regulaciones sobre las acciones concretas, las metas, los objetivos, las funciones, número de capacitadores seleccionados, el monto de dinero que va a transferir desde la Nación, los plazos de trabajo, los requisitos de documentación a presentar, cómo presentar las facturas de los monotributistas, etc. Allí están especificados cuáles son los compromisos y las obligaciones de las partes, y cómo se va a controlar el cumplimiento de las mismas. Es el elemento legal y administrativo donde se establecen las acciones más específicas de un convenio. Es el procedimiento que se realiza desde el Estado Nacional con todos los proyectos.

Específicamente sobre el trabajo articulado con el Programa Jóvenes y conforme al convenio marco y los protocolos, el Subprograma de la SEU se propuso alcanzar los siguientes objetivos:

-Proveer asistencia técnica en materia de diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de actividades de capacitación y formación en temáticas específicas en políticas y programas sociales orientados al empleo y la inclusión social.

-Generar a través de la capacitación y formación oportunidades de inclusión social y laboral de las y los jóvenes, a través de acciones integrales que le permitan finalizar su escolaridad obligatoria, realizar experiencias de formación y/o de prácticas calificantes en ambientes de trabajo, iniciar una actividad productiva de manera independiente o insertarse en un empleo.

-Articular con diversas unidades académicas para la conformación de un equipo interdisciplinario de capacitación en las especialidades definidas para los talleres en el trabajo con jóvenes de poblaciones vulnerables.

-Co-diseñar con los miembros de las organizaciones participantes un instrumento de evaluación y seguimiento de actividades formativas y de capacitación que facilite valorar el impacto de dichas acciones en términos de inserción, de escolarización, etc. (<http://www.extension.unc.edu.ar/prog.pol.soc.-trabajo-y-empleo/programa-201cjoven-con-mas-y-mejor-trabajo201d>)

El Programa Jóvenes en Villa Allende, en convenio y articulación con la Universidad Nacional de Córdoba para la implementación del POI, se desarrolló en tres fases:

1. Primera fase: Junio-Agosto de 2009
2. Segunda fase: Octubre-Diciembre de 2009
3. Tercera fase: Junio- Agosto de 2010.

Son estas tres fases iniciales, las que se consideran como parte del estudio en caso. El espacio denominado “Sub Programa de Políticas Sociales, Trabajo y Empleo”, será identificado en los siguientes apartados como “la Universidad”, ya que así es definido desde la voz y la palabra de los entrevistados.

5.4.2 La urgencia como puntapié inicial. Convocatoria y selección docente desde la Universidad.

La equipo de la Universidad, luego de establecer los convenios marcos y protocolos correspondientes, fue la encargada de convocar y llevar a cabo el proceso de selección de los docentes y auxiliares del POI que es la primera parte obligatoria del programa: una de las prestaciones más valoradas tanto por sus contenidos como por su dinámica. Posteriormente a esta instancia inicial, su responsabilidad fue la de capacitar a través de talleres orientadores a los docentes y auxiliares seleccionados, sobre los contenidos del programa. Varios de los entrevistados, coinciden en afirmar “la urgencia” con que se planteó y desarrolló no sólo la convocatoria del programa, sino el proceso de implementación en general.

El equipo coordinador de la Universidad, sostiene que la solicitud de colaboración en el desarrollo del Programa Jóvenes, fue “bajada” desde el propio MTESS hacia la Universidad con muy poco tiempo previo a la implementación territorial en Villa Allende, teniendo que organizar y acordar agendas de trabajo en tiempos muy ajustados:

“Sí, la primera fase fue en junio, julio, bueno, en el medio encima agarramos ese año el brote de gripe A... fue un... no sé bien lo que fue. Ese invierno fue para olvidar [risas] por muchas cosas, se firmó la resolución a fines de 2008, septiembre, por ahí, y... bueno, esto llega acá en febrero (...) No, no, y fue una cosa [hace un sonido] así que hay que empezar, hay que empezar, hay que empezar, hay que empezar... así... Porque bueno, había otros compromisos que no eran los nuestros, digamos, nosotros teníamos que largar (...) había una burocracia que era ajena a lo... digamos... lo nuestro, había que hacerlo ya, empezar, y una vez que, una vez que largaste, dos meses y se acabó” (Entrevista a Coordinadora administrativa Universidad).

La prisa caracterizó el punto de partida, así lo exigían los mandatos y lineamientos políticos del Ministerio de Trabajo, no hubo tiempo para ensayos generales ni prueba de libreto, así se embarca la Universidad hacia la puesta en marcha de la primera experiencia en la provincia de Córdoba del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo.

El llamado para talleristas y auxiliares, se realizó desde la Universidad, mediante una convocatoria abierta a través de las demás Secretarías de Extensión de las distintas unidades académicas involucradas: en una primera fase de implementación fueron FAMAFA (Facultad de Matemática, Astronomía y Física), Facultad de Psicología, Ciencias Médicas (Medicina y Nutrición) y Escuela de Trabajo Social. En una segunda y tercera fase de implementación, se incorporaron a la convocatoria otras unidades académicas como Filosofía y Humanidades (específicamente a la Escuela de Ciencias de la Educación) y la Escuela de Ciencias de la Información. “Estas áreas temáticas han involucrado distintas disciplinas de Unidades Académicas de la UNC, ya que el dictado de los talleres está a cargo de 33 profesionales y 16 estudiantes” (Entrevista a coordinador general, Universidad).

La Universidad fue el actor clave en la fase inicial obligatoria de formación para el trabajo que propone el programa. Fue el primer agente visible y encargado de la etapa que da el puntapié al engranaje de prestaciones que propone esta política de empleo para jóvenes. La selección de los docentes talleristas y auxiliares (que luego formaron parejas docentes), se dio con premura. Según los responsables de la primera etapa de trabajo, es posible advertir ciertas restricciones y arbitrariedades en la selección, debido al apremio de la puesta en marcha del programa.

En la primera fase de implementación la convocatoria fue realizada en la urgencia, con poco tiempo de anticipación y con recursos humanos encargados de la coordinación que no eran los suficientes para un proceso de selección de la envergadura que exigía el Programa, en términos de perfiles profesionales. En ese sentido, la convocatoria no fue todo lo abierta y pública que debería haber sido, en el sentido que no todos tuvieron las mismas posibilidades de acceso a la información. Esto se modificó en fases de implementación posteriores del Programa. Algunos de los docentes seleccionados incluso, sostienen que fueron atraídos y cooptados por el “boca a boca” de compañeros y colegas cercanos y/o del equipo coordinador de la Universidad:

“Sí, pero a mí no me llegó por la SEU, yo me enteré por otro lado, en realidad lo que pasó es que en el FAMAF tampoco se había difundido mucho el tema. Me escribió una... me escribió una chica que era amiga mía, yo estoy... yo estoy trabajando en el programa de Solidaridad Estudiantil dando la especialización de Informática para adultos mayores, que era el ex voluntariado universitario... Bueno, después pasó a llamarse Programa de Solidaridad Estudiantil. Bueno, yo estuve trabajando ahí un par de años, una de las chicas... era de Comunicación pero estaba en contacto con (...) un día me mandó el mail y me dijo “che, mirá hay una capacitación en Informática para la Municipalidad, mándame tu curriculum si te interesa”. Le dije que sí, le dejé el curriculum, acto seguido la (...) se puso en contacto conmigo, pero también fue eso de... eh... creo que fue bastante sobre la hora, me parece que faltaba poquito para que cerraran y arrancaran con todo el Programa. Eh... una semana antes debe haber sido, un par de días antes que... que me puse en contacto con ella. Sí, normalmente las cosas salen así la primera vez” (Entrevista a tallerista y coordinador del Módulo de Informática).

Otro relato de los talleristas convocados, manifiesta que el aviso se produjo por un colega y que, si bien era en medio de un contexto de urgencia, la idea de participación en un programa público nacional desde la Universidad, se configuraba en un desafío mucho más grande e importante que las condiciones en que se presentaba la propuesta:

“Particularmente me enteré de la misma por una docente de la cátedra de Psicología Social a quién le acerque mi curriculum. Luego fui convocada a una entrevista que realizó el equipo coordinador del Subprograma. Creo que ese contexto de urgencia en el que se realizó la convocatoria nos atravesó a quienes nos presentábamos porque no disponíamos de mucha información acerca del Programa ni del rol que se esperaba que desempeñáramos. No obstante ello con la información disponible en ese momento y con lo que fuimos conociendo en el proceso mismo, el interés por participar de la experiencia tuvo que ver con la importancia de participar desde la Extensión Universitaria, en la intervención concreta de un programa que se desarrolla en el marco de una política social que pretende generar

oportunidades de inclusión social y laboral para los jóvenes... otorgando además centralidad entre sus objetivos a la inserción o reinserción de los jóvenes al sistema educativo formal". (Entrevista a tallerista del Proyecto Formativo Ocupacional).

La urgencia del tiempo atravesó la iniciativa, el convenio marco, la convocatoria y selección de talleristas y auxiliares. Esto hizo que la Universidad tuviera que pensar estratégicamente y apelar a las redes profesionales y personales del equipo coordinador para cubrir los recursos humanos que se necesitaban frente a la inmediatez de la situación.

Muchas cuestiones se expresan desde los más variados ámbitos gubernamentales sobre la necesidad y urgencia de implementar políticas para tal o cual sector, sin embargo, poco se dice sobre la urgencia e inmediatez con que son implementadas en los espacios locales y las consecuencias que esto supone en la marcha efectiva de los programas y en la estrategia de territorialidad que se proponen las políticas activas de empleo, por ejemplo. Esta impronta de urgencia del inicio, demarca -de alguna manera- caminos y rumbos subsiguientes en torno a las prácticas desarrolladas en el territorio hacia la generación de oportunidades de inclusión, y en cuanto al desafío que implica el trabajo conjunto y articulado en un marco institucional diverso, con el cual se guardan relaciones de mutua determinación.

Estos debates introducen el apartado siguiente, donde se analizan las tensiones y fragmentaciones producidas entre dos de los principales agentes institucionales responsables de la ejecución local del programa en su primera experiencia en la provincia de Córdoba: la Universidad Nacional de Córdoba como oferente de la formación para el mundo del trabajo, y la Oficina de Empleo Municipal de Villa Allende como órgano local del MTESS, gestor y garante de todas las prestaciones del programa.

5.5 Juntos pero no revueltos: tensiones y fragmentaciones en una territorialidad condicionada

Las tramas se conforman por los actores locales y extra-locales (que también pueden influir en su dinámica) y sus vinculaciones, que se manifiestan como acciones de cooperación y/o disputas. Las tramas no son estáticas, se arman y desarman en el tiempo, y se rigen por "reglas del juego" que son construidas y re-construidas por la interacción entre los propios actores involucrados (Arqueros, 2008).

El análisis de los cruces institucionales y las tensiones que se dan en el marco de las funciones y acciones entre los diferentes sujetos de la implementación, nos lleva a desandar una faceta más del camino disruptivo que recorre la ejecución de la política pública, y a preguntarnos en

qué medida estos vínculos potencian u obstaculizan las prácticas y metas previstas de formación orientadas a la inclusión social.

Desde la GECAL Córdoba, la coordinadora general del Programa Jóvenes enfatiza la complejidad que supone su implementación desde la estrategia de territorialidad, fundamentalmente por la multiplicidad de prestaciones que promueve el programa y que requieren de convenios y compromisos mutuos con diferentes instituciones. En este sentido afirma lo que sigue:

“La política de empleo tiene como varios principios... sectores... y uno de los principios es la territorialización de las políticas. Esto indica de que nuestro principal aliado es el municipio (...) y después están las otras instituciones porque para realmente mejorar la habilidad y promover empleados de mejor calidad se requiere hacer un proceso con los trabajadores que es mejorar su empleabilidad y para eso ingresamos distintos actores también en ese momento ¿no? ingresamos Universidades, la formación de personal, los empresarios (...) y como una condición para implementar es que este Municipio haya... tenga convenio con el Ministerio de Trabajo de la Nación y que tenga una Oficina de Empleo fortalecida por nosotros (...) hay un desafío por parte de los distintos niveles del Estado de contar con prestaciones, o sea... de contar con actividades que el joven, si él tiene la voluntad de hacer, pueda acceder. No es fácil, el empleo es complejo en sí mismo.” (Entrevista a Coordinadora General del Programa Jóvenes en la provincia de Córdoba, GECAL).

Según coinciden los entrevistados de la Universidad, en la primera fase de implementación del programa fue muy difícil articular el funcionamiento con los agentes responsables, especialmente con la OE: “Con la Oficina de Empleo había una relación de mayor proximidad, pero tensa, conflictiva y fragmentada en algunos aspectos. Se insistía constantemente por parte de ellos del que “la Universidad” sólo se aboque a la etapa de formación para el trabajo, sin inmiscuirse en las demás prestaciones a cargo o vinculadas a la OE (Entrevista a coordinadora y tallerista del PFO).

Este señalamiento tajante, se dispara a partir de un hecho puntual sobre los cursos de Formación Profesional, que -según la Universidad- no se ajustaban de ningún modo a los intereses y necesidades de los jóvenes.

Desde la OE, estas demandas se percibían como presiones, desde un espacio que se suponía no tenía injerencia sobre ese componente o prestación. Esto creó asperezas en las relaciones establecidas signadas en términos de “mala comunicación”, pero también en términos de poder y control del espacio y los recursos, en este sentido talleristas y coordinadores, señalaron que hubo varias “rupturas” con la OE.

Esta idea de ruptura entre Universidad y OE, se va a expresar en hechos y aspectos que comenzaron a mostrar las grietas y las tensiones para llevar adelante un proceso articulado. En los entrevistados de la Universidad, se destacan 3 cuestiones que comenzaron por poner en tensión la mirada integral y colaborativa que exige el programa: 1) La ausencia o falta de circulación de información relevante. 2) La falta de espacios acondicionados y mobiliario propio. 3) La taxatividad en el uso de instrumentos y las visiones contrapuestas acerca del sujeto social destinatario del programa.

A continuación se profundizan estas dificultades:

5.5.1 La ausencia o falta de circulación de información relevante

En cuanto a esta temática expuesta, la dificultad en el acceso a la información estuvo relacionada con la construcción en proceso de un trabajo que involucró una multiplicidad de agentes con pertenencias institucionales diferentes. En ese sentido se marcó con insistencia la diferenciación de funciones que le competían a cada uno.

Fue sobre todo en la primera fase donde se hizo más visible un funcionamiento fragmentado. Se reforzaba por parte de la OE que “la Universidad” estaba en la instancia inicial de formación y luego se debía desvincular del Programa. Esto dificultó una mirada más integral que habilitara posibilidades de articulación y un acompañamiento más contextualizado de los jóvenes, sin que ello implicara desconocer o interferir en las funciones de cada uno de las agentes institucionales involucrados.

Se señaló desde varios entrevistados, la dificultad de acceso a la información que posee y produce la propia OE. Un ejemplo de ello, es lo que expresaron talleristas y auxiliares, en cuanto a no haber contado con la información diagnóstica de los jóvenes antes de iniciar el proceso de formación, requisito del programa y de los acuerdos entre los actores institucionales involucrados en la implementación del mismo. Según la Universidad, tampoco se contó en la fase inicial, con información acerca de la disponibilidad de vacantes de escuelas en el municipio, de los espacios para realizar las prácticas calificantes de los jóvenes, y sobre las ayudas económicas y sociales posibles:

“Sí sé que los chicos, los chicos nos contaban que ellos habían ido a inscribirse, y que habían hecho una encuesta donde les preguntaban cosas. Hasta donde tengo entendido, esa era una de las obligaciones de la oficina de empleo, el tema este de las pasantías⁶⁹, muy hacia el final se liberó esa información, se bajó esa información (...) Nunca vi a la gente de la oficina de

⁶⁹ Se refiere a lo que el programa define como “prácticas calificantes” en empresas, actualmente también denominadas “acciones de entrenamiento laboral”.

empleo, eh... Yo no me acuerdo bien si ese tipo que vino a hablar de los oficios era de la oficina de empleo; que no creo porque vino de afuera, o sea no era que estaba ahí. Eh... mirá, acá tengo, las preguntas para la oficina de empleo [saca un texto escrito de una carpeta]. Esto lo... en un momento de ira, lo mandamos, juntamos todas las preguntas que los pibes nos hacían y que nosotros no podíamos responder por falta de información: ¿Con qué es compatible la elección de terminar la escuela? ¿Por qué no es compatible la opción de microemprendimiento con terminar la escuela? Se ve que no era compatible. Después de la capacitación: ¿durante cuánto tiempo se hace lo que se elige? Y si hay una instancia posterior luego de hacerla; ¿En qué empresas se pueden hacer las pasantías? ¿En qué institutos se pueden hacer los oficios? ¿Se puede hacer más de un oficio? En ese caso, ¿se suman las becas? ¿Cuántas horas por semana se cumplen de pasantías y por cuánto tiempo? ¿Cuánto se paga?” (Entrevista a tallerista PFO).

Otro de los talleristas entrevistados, sostiene que la falta de perfiles e información sobre los jóvenes –además- interfirió en la definición de la tarea de los talleristas, fundamentalmente por la participación de jóvenes con capacidades diferentes que se sumaron a la experiencia, cuestión que exigía una planificación específica y un seguimiento mucho más personalizado:

“En la primera fase, específicamente en el taller que coordinábamos con mi compañera se incorporó un joven con capacidades diferentes, en otro grupo, una joven con problemas psicológicos. No hubo por parte de la Oficina de Empleo, comunicación y socialización de la información que disponían de las características de la población de jóvenes que conformaban el grupo. Fue necesario en el taller rever y ajustar formas de comunicación, planteamiento de consignas, acompañamiento, orientación y seguimiento personalizado, estrategias de integración grupal. Consideramos que el acceso a esta información así como a los perfiles de los jóvenes hubiera permitido pensar, planificar, enriquecer otras estrategias de intervención desde el inicio de los talleres” (Entrevista a Auxiliar PFO).

Desde otro relato, un tallerista y posterior coordinador de grupos sostiene que contar con la información es relevante no sólo frente a los jóvenes con discapacidades sino ante la diversidad y heterogeneidad de trayectos educativos y formativos previos de los jóvenes, porque ello posibilita determinadas prácticas y abordajes metodológicos:

“No te lo dicen, no sé si no lo saben o no lo tienen... eh... después nosotras, para la segunda fase yo trabajé un poco más para que nos den más datos digamos, aunque sea quiénes habían estado sólo en el primario. Porque es distinto un chico que viene del primario, que abandonó en tercer grado, que un chico que abandonó en tercer año del secundario, porque el que abandonó en el tercer grado no sabe leer ni escribir (...) Esa gente que sólo sabe digamos... que sabe leer el colectivo, pero no puede leer un texto, como que lee ‘prohibido estacionar’, pero no puede leer un texto de corrido digamos, y de hecho no tiene nada de

comprensión de texto, entonces bueno, son cosas que... que... que no se las puede trabajar, entonces las tenés que saber más o menos, para saber cómo te acercas a esos pibes, cómo te vinculas, cuál es la técnica que vas a desarrollar” (Entrevista a Tallerista y Coordinador PFO).

Estas demandas interpelaron a la OE, en cuanto que una función clave desde el Programa Jóvenes, es el diagnóstico y el relevamiento de intereses de los jóvenes a través de una entrevista personal a los mismos, un instrumento que sirve para vincular los espacios y prestaciones subsiguientes -desde la intermediación laboral- compatibles con sus “perfiles”, intereses y expectativas. No obstante, no se ha contado en el proceso con los datos que la OE disponía a partir de las entrevistas previas realizadas a los jóvenes, aún cuando el equipo coordinador de la SEU los solicitó en reiteradas oportunidades. En ese sentido el conocimiento de los jóvenes ha sido directamente a partir del trabajo en taller.

El equipo coordinador del Programa Jóvenes desde la Universidad, encontró también dificultades de acceder a dicha información. Considero que esto podría estar relacionado con las dificultades en la gestión misma de las prestaciones previstas por el Programa por parte de la OE. Particularmente de prácticas calificantes y los cursos de FP fueron insuficientes, y en muchas ocasiones alejados de los intereses, necesidades y proyectos formativos y ocupacionales elaborados por los/as jóvenes.

Los distintos relatos dejaron instalada la inquietud sobre la operatividad del programa, planteándose la duda -en algunos entrevistados- de si realmente existían tales diagnósticos previos y relevamiento de intereses, y si efectivamente había ocurrido un proceso de orientación inicial al joven sobre requisitos, prestaciones, compatibilidades, ayudas económicas del programa, etc. O si simplemente se trataba de un problema de comunicación y/o circulación de la información. Se dejó también abierta la duda y el supuesto, sobre si esa misma “impronta de urgencia” que atravesó la Universidad en la convocatoria y selección de los talleristas (docentes y auxiliares), pudo haber limitado las acciones iniciales asimismo de la OE; queda abierta, ya que estas aclaraciones no aparecen dilucidadas en las entrevistas realizadas a funcionarios y técnicos.

Tener o contar con la información relevante, muchas veces implica tener el poder de controlar las acciones y -de alguna manera- su uso, su retaceo o falta de circulación, operan como un “juego” que demarca funciones y delimita prácticas, fragmentando y obstaculizando así las intenciones de integralidad y atentando consecuentemente contra el logro de un trabajo conjunto y articulado.

5.5.2 La falta de espacios acondicionados y mobiliario propio

Una segunda problemática que aparece asociada a la operatividad del programa y que puede entenderse como un obstáculo en el desenvolvimiento de las acciones, son las condiciones edilicias que ofrecía la OE para el desarrollo de los talleres y la falta de mobiliario propio. Para el desarrollo del POI, se utilizó el Complejo San Cayetano, un aula de la OE, la sala de Informática de un Instituto Provincial Educación Media (IPEM) y posteriormente dos cyber.

Algunos cursos se dieron en el Complejo San Cayetano cuya infraestructura es antigua, con techos muy altos, contando con salones de gran amplitud, un patio y dos baños. El Complejo no cuenta con condiciones óptimas de iluminación, ventilación y calefacción. Estas características hicieron dificultoso calefaccionar el lugar, si bien se disponía de hogares y leña provista por la Universidad. La primera fase del programa se dio en el mes de agosto de 2009, en plena crisis por la gripe A. Se solicitó desde la Universidad a la OE que gestionara con los encargados del complejo para que encendieran los hogares previamente al inicio de los talleres, pero esto sólo se logró en contadas ocasiones, por lo que fue reiterativo por parte de los talleristas y los jóvenes el reclamo por el frío en dicho espacio. Tampoco se contó con la disponibilidad de la cocina del lugar, lo cual dejó de lado la posibilidad de acceder a necesidades como la de calentar agua para tomar algo caliente, teniendo en cuenta las bajas temperaturas climáticas durante el invierno en la localidad y considerando que había jóvenes que asistían al taller con sus hijos que debían prepararles la leche.

Las principales dificultades expresadas fueron la amplitud del espacio, las condiciones de higiene y la insuficiencia de calefacción, a pesar que desde la coordinación se garantizó la leña para las estufas que no lograban calefaccionar todo el lugar. En varios encuentros, se optó por trabajar en el patio los días de sol. Una tallerista entrevistada manifiesta que -en dicho espacio- además se dificultaba la concentración, conspirando esto contra el desarrollo de la actividad en cuanto a un grado aceptable de atención: “No tanto por la actitud de los alumnos, sino por la dispersión espacial, los ruidos, la ajenidad del lugar a actividades del tipo educativas, gente circulando por diversas razones” (Entrevista a Tallerista Módulo Derechos).

Respecto al aula en la sede de la OE, una tallerista auxiliar de la segunda fase de implementación, destaca las alternativas implementadas debido al calor y la falta de ventiladores: “A nosotras nos tocó trabajar en el aula de la OE. (...) El espacio y los recursos... eh... un equipamiento de audio y video nos hubiera ayudado... y ¡ventiladores! [enfatisa y hace un gesto] porque es un ambiente caluroso, a mí me tocó la segunda fase en verano. Y muchas veces trabajábamos en la plaza que está en frente, que es una plaza muy hermosa, con árboles y tiene como muchos canteros de piedra, entonces los pibes hasta se podían sentar a escribir ahí” (Entrevista a Auxiliar PFO).

En relación a los recursos materiales otorgados por el Programa para el dictado de los talleres, se hizo visible la necesidad de contar con mayores materiales didácticos y bibliográficos a disposición de cada joven. Respecto del mobiliario, se contaba con sillas alquiladas (en la primera fase) que luego fueron prestadas por el CENMA local (en una segunda fase). Eran insuficientes las mesas y de difícil movilidad. Se contaba con dos rotafolios y un armario para guardar los materiales y producciones de los jóvenes.

Un tallerista considera otra complicación sobre el uso del espacio: “Otra dificultad era la imposibilidad de dejar instaladas en el lugar las producciones grupales realizadas por los pibes ya que el espacio tenía otros usos (festejos, funcionamiento de la escuela, etc.) lo que implicaba volverlas a colgar en cada encuentro” (Entrevista a Tallerista PFO).

Respecto al desarrollo del taller de Informática, en la fase inicial se había articulado un convenio con el IPEM de la localidad para desarrollar clases en la sala de computación de dicha institución. Esto tuvo muchas dificultades asociadas a una multiplicidad de condiciones y restricciones que los directivos establecieron, cuestión que llevó a la Universidad decidir no continuar el desarrollo de los talleres en ese espacio institucional. En los Cyber que se alquilaron por hora para desarrollar las clases de Informática, el espacio resultó -en algunos grupos- muy reducido, sin poder atender a la totalidad de jóvenes por la cantidad de computadoras disponibles.

Un tallerista de la primera fase y posterior coordinador, afirma que los recursos y todo lo que acontecía en relación con la OE se negociaba en un “tire y afloje” permanente: “Además, nada, había que negociar hasta por las sillas digamos; era todo el tiempo negociar todo, todo el tiempo te psicopateaban” (Entrevista a Tallerista - Coordinadora PFO).

Las dificultades para hacer operativo el proceso de formación, muestran la permanente negociación establecida con la OE para garantizar los recursos y -a su vez- la precaución tomada para que esos reclamos establecidos no redundaran en un efecto colateral para los jóvenes.

5.5.3 La taxatividad en el uso de instrumentos y las visiones contrapuestas acerca del sujeto social

Una tercera cuestión, que se remarca fundamentalmente desde el equipo de coordinación de la Universidad, hace referencia a la imposibilidad de cambiar el instrumento por el cual se recaban datos personales, de las trayectorias formativas y laborales de los jóvenes participantes, que es una modalidad evaluativa exigida por el MTESS para realizar durante los talleres del PFO. La disconformidad se relacionó puntualmente sobre las grillas de evaluación

y autoevaluación de los jóvenes (“Grilla de perfiles para el PFO”, “Grilla de autoevaluación para el joven”), en lo que refiere a los ítems sobre “debilidades y fortalezas”, “logros y fracasos”, elementos enmarcados desde una perspectiva de sujeto enfocada en las deficiencias y los déficits que los jóvenes puedan advertir sobre sí mismos.

Desde el equipo de formación del POI, se señaló y se remarcó que ellos -como Universidad pública y equipo extensionista- asumen una postura pedagógico-política acerca de partir de las potencialidades de los sujetos de aprendizaje, situándolos como sujetos de derecho, sin poner énfasis en los aspectos de las trayectorias de vida que pueden verse o entenderse como “desventajas”, una cuestión que se percibe como contradictoria en las dicotomías planteadas por las grillas:

“Desde nuestro equipo extensionista sustentamos una concepción dinámica del agente social y de su capacidad para producir o reproducir sus situaciones de vida en el marco de ciertas condiciones materiales, culturales y simbólicas. La intervención no tendría razón de ser sin el reconocimiento de que el agente social, dentro del marco de limitaciones y posibilidades, posee una capacidad genérica para actuar sobre su entorno y modificar algún aspecto de él” (Entrevista a Coordinador General, Universidad).

En este marco, se debieron completar planillas exigidas por el Ministerio de Trabajo, las cuales si bien no pudieron ser modificadas, como equipo se establecieron criterios para completarlas atendiendo a la disconformidad con algunos datos solicitados.

La imposibilidad de cambiar los instrumentos que se “bajan” desde MTESS a través de la GECAL, tiene que ver con un criterio de eficiencia y eficacia del “servicio social” que se ofrece desde el programa. Se sostiene desde la OE que existe un mecanismo aceitado que debe funcionar así, tal como está construido desde el nivel central de diseño y formulación de la política pública sin importar el enfoque que subyace en la misma. Algo que además – curiosamente- algunos entrevistados también asocian a los riesgos y costos políticos que puede tener la OE frente a esto:

“Digo eh... éstas y otras, son cosas que nos terminan costando a nosotros políticamente digamos, entonces, me parece que hay cuestiones y procedimientos que no se pueden modificar... eh... por la concepción que tenemos de cómo deben manejarse estos servicios, estas prestaciones... Tanto los objetivos como la regulación normativa son definidos a nivel nacional y se encuentran estipulados con mucho detalle en el manual de procedimientos, nosotros no podemos ir contra eso” (Entrevista a Funcionario OE).

En las narrativas de los diferentes entrevistados, aparecen diferentes concepciones acerca del sujeto joven, que tienen que ver con lo político e ideológico. El equipo de la Universidad, esgrime una postura que choca con la taxatividad de la OE frente a una sugerencia y propuesta de cambio en este sentido. Es en la idea de “servicio” y “costo político” desde donde la OE se justifica, reflejando un criterio absolutamente contrapuesto al de la Universidad. La emergencia de un modo de interpelar al “beneficiario” no como tal, sino como “sujeto de derecho”, visualiza un retorno de lo público a la escena política en prescripciones, en acciones, y en un nuevo lenguaje que interpela a los propios sujetos hacedores cotidianos de la política pública en los espacios locales.

Las traducciones del programa con una lógica de manual ponen límites al pluralismo de visiones en la medida que no registran las diferentes interpretaciones y propuestas de cambio que realizan los distintos sujetos en el despliegue de las acciones, y en la consecución de sus objetivos. Esto debido –quizás- a la propia configuración del sistema político donde -casi por definición- el poder y la capacidad para actuar en la sociedad tienen una distribución desigual y esa desigualdad moldea el contexto en el que actúan los sujetos. Los “resultados” perseguidos en la implementación del programa tampoco son necesariamente ideales compartidos, y las áreas de competencia e intervención son disputadas en algunas situaciones a rajatabla y en ejercicios permanentes de confrontación.

Los entrevistados tienen concepciones sobre la Universidad como productora y proveedora de conocimientos valiosos y de expertos al servicio de la comunidad, pero también se expresan ideas ligadas a quienes la perciben como un actor más que interviene junto con otros, y que no tiene lugar ni supremacía para “inmiscuirse”, “interferir” o “exponer” aquellas cuestiones que pueden verse o entenderse como “fallas”, sobre todo por los costos políticos que suponen (para algunos funcionarios) en el espacio de la política partidaria local. Entre esas dos grandes concepciones, hay diferentes matices que expresan distintas posiciones y miradas pedagógicas, éticas, políticas, sobre los sujetos, sobre los agentes instituciones y –en definitiva- sobre el proceso de ejecución del programa, recreándolo de múltiples formas.

5.5.4 Territorialidad condicionada

Todas las dificultades y tensiones de la trama de vinculación institucional que se fueron analizando entre OE y Universidad, generaron problemas en la integralidad de las acciones desde la perspectiva de territorialidad que propone la política activa de empleo actual, por lo

que podría hablarse -en este caso puntual- de una **territorialidad condicionada**, observada específicamente en las siguientes dimensiones:

-La impronta de urgencia que impacta en la planificación y operatividad de las acciones en los componentes iniciales del programa.

-Los falta de recursos humanos y presupuestarios que habilitan el uso de mecanismos de contratación flexibles, fragilizando los lazos de compromiso colectivo requeridos por la envergadura de los objetivos.

-Las diferentes concepciones, criterios e intereses sobre: el sujeto joven, las finalidades, el proceso y los “resultados” del programa como política de inclusión.

-La mirada escindida y fragmentada acerca de las áreas de competencia de cada organismo en los diferentes componentes.

Estos múltiples condicionamientos, podrían explicarse por la complejidad que implica el trabajo colaborativo y la acción conjunta desde organismos públicos de diferentes niveles estatales, con diferentes lógicas y/o finalidades políticas. Son organismos que tienen diversas materialidades estructurales, a veces se desconocen o se boicotean, incluso se contradicen y se disputan poder hacia el interior del propio programa. En relación con estas limitaciones y condicionantes, se ponen en jaque las principales orientaciones que brindan los “acuerdos territoriales” y los “convenios de colaboración” como formas de soporte institucional de las políticas activas de empleo creadas en el periodo posconvertibilidad.

Entonces, más que integralidad y articulación, se advierten “procesos de negociación” que se resuelven en las prácticas cotidianas en un permanente ejercicio de diversas formas de control y apropiación, instaladas en la tensión de intereses específicos de las partes involucradas. Y es en el juego de presiones y legitimaciones que suponen esos mutuos controles, donde se instauran y dirimen los contenidos sociales diferenciales de los sujetos, negociaciones que generalmente no son explícitas sino que permanecen encubiertas en las propias prácticas (Mercado, 1995).

Las múltiples negociaciones en el espacio local, señalan que el proceso de implementación de este programa público se caracteriza por el maniobrar de varios agentes y agencias semi-autónomas, cada uno de los cuales intenta tener acceso a los elementos del programa y tenerlos “bajo su control”, intentando al mismo tiempo “extraer las mejores ventajas” de otros sujetos sociales que también buscan tener acceso a elementos que les den el control (Aguilar Villanueva, 1996).

Estos procesos dan lugar a una diversidad de modalidades y formas en que se produce el curso de la implementación, surcados por múltiples dimensiones vinculadas a tradiciones institucionales y de gestión pública, huellas de anteriores intervenciones, características y representaciones acerca de la población a la que se dirigen las acciones públicas, historias institucionales, trayectorias profesionales, etc., que entran a jugar de manera impredecible, y que dan un “sentido local” a las modalidades que finalmente asumen en los procesos de implementación de los programas (Montesinos y Sinisi, 2009).

La trama institucional en el espacio social local se expresa –entonces- en la suma de estos condicionamientos, disputas y vínculos establecidos que definen el acceso a determinados recursos, delimitan posiciones y funciones, demarcan rumbos, otorgan sentidos. Una multiplicidad de elementos articulados contingentemente que refuta el carácter homogéneo y uniforme del programa.

Aún en un marco de declive de las instituciones tradicionales (como la escuela y el empleo), la manera en que se conforman las trayectorias de los jóvenes está articulada con los pasajes y experiencias institucionales, y es necesario comprender las articulaciones y procesos que éstas despliegan en las biografías individuales. En este sentido, las instituciones son centrales para comprender los alcances de los dispositivos pensados para la inclusión y la ampliación de oportunidades de los jóvenes de sectores desfavorecidos, y su impacto sobre las subjetividades (Jacinto, 2010).

En el capítulo siguiente, se analiza con mayor detenimiento la dimensión pedagógica de la etapa de formación para el mundo del trabajo, desarrollada por la Universidad a través de la conformación de parejas docentes, el desarrollo de ejes temáticos transversales, temas emergentes y prácticas docentes de interpelación a determinadas prescripciones teórico metodológicas.

CAPITULO VI

LOS COMPONENTES DE FORMACIÓN PARA EL MUNDO DEL TRABAJO Y TERMINALIDAD EDUCATIVA: SENTIDOS, PRÁCTICAS Y OPCIONES DE LOS JÓVENES EN EL PROGRAMA

El análisis realizado sobre el Programa Jóvenes en Villa Allende se enfoca en dos componentes, conforme al objeto e interés de la investigación: El Proyecto de Orientación e Inducción (POI) como etapa obligatoria de formación para el trabajo y la articulación educativa con el Centro de Educación de Nivel Medio de Adultos (CENMA) que receptó a los jóvenes provenientes del programa a través del componente de finalización de la escolaridad obligatoria.

El presente capítulo tiene como objetivo analizar la dimensión pedagógica de los talleres de formación para el mundo del trabajo, como prestación del Programa Jóvenes realizada desde la Universidad Nacional de Córdoba a través de un equipo de coordinación de la Secretaría de Extensión Universitaria, en las tres primeras fases de implementación (2009-2010). En ese marco, el análisis se enfoca en las particularidades que asumió el proceso formativo en cuanto a las metas y acciones desarrolladas, la conformación de las duplas pedagógicas, los acuerdos y desacuerdos en las metodologías de trabajo, las temáticas emergentes surgidas en los talleres desde los intereses, necesidades y preocupaciones de los jóvenes participantes del programa, los sentidos asignados al espacio del POI y las elecciones subsiguientes realizadas en torno a los componentes del programa como resultado de la elaboración de los proyectos formativo ocupacionales.

En otro bloque analítico, realizo un análisis de las vinculaciones entre la formación para el trabajo desarrollado por el POI y los demás componentes formativos vinculados al apoyo a la inserción laboral (cursos de Formación Profesional, prácticas calificantes y microemprendimientos).

Por último se aborda el componente educativo del programa, desde la opción que realizan los jóvenes que deciden retomar los estudios formales a través de la terminalidad educativa o finalización de la escolaridad obligatoria a través de las escuelas de adultos. Se analiza el impacto escolar a partir de la entrada de los jóvenes en la institución, las prácticas en torno a lo curricular, el uso de espacios y los sentidos y representaciones que circulan sobre estos jóvenes.

6.1 El Proyecto de Orientación e Inducción: los talleres de formación para el mundo del trabajo

En su etapa inicial, el Programa Jóvenes desarrolla un espacio de formación denominado “Proyecto de Orientación e Inducción” (POI) al mundo del trabajo que es la puerta de entrada obligatoria al programa. El resto de los componentes es definido a nivel municipal de acuerdo con las posibilidades que brindan los acuerdos sectoriales alcanzados y otros programas del MTESS implementados a nivel local.

Esta primera etapa que es obligatoria, tiene una duración aproximada de dos meses y se compone de cuatro talleres: Proyecto Formativo y Ocupacional (PFO); Alfabetización Digital o Informática Básica; Derechos Laborales y Sociales; y Condiciones de Trabajo y Salud Ocupacional.

Según datos de la Oficina de Empleo (OE) de Villa Allende, **700 jóvenes** participaron durante las 3 fases iniciales. Los contenidos de los talleres se desarrollaron con una duración de 94 horas reloj, durante un máximo de 8 semanas.

Una vez establecido el “Convenio de Adhesión” entre los jóvenes seleccionados, la OE y GECAL, se les permitió iniciar en forma inmediata ese primer paso del Programa: los Talleres del Proyecto Orientación e Inducción al Mundo del Trabajo. Luego de esta instancia obligatoria, los jóvenes pueden continuar el tránsito por alguna/s de las otras prestaciones: Terminalidad Educativa, Formación Profesional (FP), Entrenamiento para el Trabajo (EPT) y emprendimientos productivos independientes.

Los talleres del POI contaron con capacitadores (talleristas y auxiliares) en cada módulo de trabajo que contrataba la Universidad, y el asesoramiento de un orientador o tutor por parte de la Oficina de Empleo que –como ya expuse- debían brindar a los jóvenes (junto a los talleristas) los elementos necesarios para la identificación de sus intereses, necesidades y prioridades; las particularidades de su entorno social y productivo; la revalorización de sus saberes y sus habilidades para el trabajo que haya adquirido en distintos espacios de aprendizaje y experiencias; estrategias adecuadas para planificar y desarrollar su camino de búsqueda, formación y acceso al empleo.

A partir del inicio del POI, los orientadores y tutores desde la OE, tuvieron la función de difundir y orientar a los jóvenes respecto del cronograma de talleres (días, horarios, módulos, espacio), garantizar el acceso a los espacios físicos y acceso a mobiliario. Asimismo, a partir de la entrega por parte del equipo coordinador de las asistencias semanales de los jóvenes a cada uno de los talleres, se ocuparon de cargar en el sistema las mismas, realizar un seguimiento respecto de la participación, establecieron comunicaciones telefónicas y/o

personales para conocer los motivos de inasistencias, informar cantidad de inasistencias, entre otras.

La principal orientación en los talleres y sobre los contenidos de cada módulo, fue el abordaje desde una “perspectiva de derechos” con “enfoque de género”, propuestos desde el equipo de coordinación de la Universidad, como ejes transversales de todo el proceso de formación del POI. Se enfatizó desde el equipo coordinador, el trabajo desde una metodología de taller pensado para generar espacios de intercambio y aprendizaje conjunto, siempre con metodologías y dinámicas que promovieran la participación activa de los jóvenes en el abordaje y tratamiento de cada uno de las temáticas a desarrollar.

Para esta etapa obligatoria de formación, se entregaron a cada tallerista, manuales de trabajo (Manual del participante - Curso para talleristas) y un cuadernillo (Caja de herramientas posibles) elaboradas por MTESS para el Programa Jóvenes. Esto se hizo con el objetivo de brindarles herramientas teórico-metodológicas para planificar y desarrollar los contenidos de cada taller: los objetivos educativos del POI, las tareas y funciones de los talleristas, habilidades de comunicación para la enseñanza, técnicas de motivación, sugerencias de actividades para trabajar con jóvenes socialmente vulnerables, con sus trayectorias de vida y con el contexto.

El equipo de la Universidad elaboró un “Material Conceptual de Apoyo” para el desarrollo del POI, que permitió esclarecer la perspectiva teórica y los lineamientos conceptuales más relevantes que sustentan el trabajo de formación para el trabajo en jóvenes de baja escolaridad desde una política pública.

El acompañamiento a talleristas por parte de la coordinación, sobre los diversos aspectos de la formación para el mundo del trabajo, se realizó con las siguientes modalidades: asesoramiento y seguimiento en terreno durante la implementación de los talleres, comunicación telefónica y mediante correo electrónico de forma permanente para la atención de inquietudes y demandas, realización de reuniones quincenales con docentes y auxiliares de los distintos módulos a fin de realizar evaluaciones en avance y elaborar planificaciones colectivas inter-módulos de los encuentros, apuntando a las particularidades de cada grupo. Allí se establecieron encuadres de trabajo compartidos, se socializaron los avances y dificultades en proceso para articular contenidos y actividades con docentes de otros módulos (Salud Ocupacional, Informática Básica, Derechos); se compartió la información por parte del equipo coordinador acerca de la articulación con otros actores involucrados en el programa, por ejemplo, la Oficina de Empleo. Asimismo se destinaron tiempos para establecer criterios comunes respecto de las planificaciones, si bien cada pareja acordaba su propuesta acorde al proceso.

La presencia de un coordinador permanente en todos los talleres, a partir de la segunda fase en que se desarrolló el POI, también fue valorado positivamente por los talleristas. Esta herramienta se proporcionó frente a la necesidad de contar con un responsable ante el surgimiento de cualquier inconveniente o imprevisto al cual el equipo docente no pudiera dar respuesta, estableciendo comunicación permanente con los otros responsables de la ejecución del programa como la Oficina de Empleo (coordinador, orientador, tutores).

A continuación se analiza con mayor detalle, la conformación del Módulo Proyecto Formativo Ocupacional como epicentro de la intervención: sus objetivos y propósitos, los ejes de conocimiento, la conformación de las duplas pedagógicas y las estrategias metodológicas seleccionadas en el proceso de formación.

6.2 El Proyecto Formativo Ocupacional como eje estructurante

El Módulo Proyecto Formativo Ocupacional (PFO) es el “eje formativo estructurante” del programa, por ser el dispositivo desde donde se planifican y definen acciones como parte del proyecto de vida del joven, ligado a su trayectoria formativa – ocupacional: “En el caso particular de este Programa Jóvenes con más y mejor trabajo, las acciones formativas de éste y los otros módulos se enmarcan en un proceso más amplio de orientación profesional en el que están los/las jóvenes. Lo central de las intervenciones es la construcción, por parte de éstos, de su proyecto formativo y ocupacional” (Material conceptual de apoyo. Módulo PFO. SEU- UNC. 2009, p.8).

6.2.1 Finalidades, propósitos y ejes de conocimiento

Como finalidad principal, el POI se propone que los jóvenes puedan lograr adquirir herramientas para realizar sus propios Proyectos Formativos Ocupacionales. El PFO es el módulo donde se intentan articular los contenidos trabajados en los 3 módulos restantes. Según las orientaciones del manual del POI, la meta principal de este módulo es la identificación del “perfil formativo y ocupacional” y la construcción de un proyecto individual y/o colectivo por parte de los jóvenes participantes.

La construcción de estos proyectos por las poblaciones destinatarias de programas de empleo con componentes formativos, tiene su principal antecedente en el programa Formujer (2000) desarrollado como experiencia piloto en algunas provincias argentinas. De hecho, los Módulos del PFO (manuales y guías) utilizados en el Programa Jóvenes, están basados en los materiales de apoyo elaborados por MTESS en 2004 para Formujer.

En la experiencia de Villa Allende, los contenidos del PFO fueron desarrollados en 13 encuentros distribuidos en 2 talleres semanales, los días lunes y miércoles en los turnos mañana, tarde y noche, con una carga horaria de 3 horas por cada taller.

Los contenidos del módulo de PFO se organizan a partir de 4 etapas de trabajo referidas a: autodiagnóstico; análisis de contexto; definición de metas; definición de actividades e implementación (y evaluación) del proyecto.

En el Material de Apoyo Conceptual elaborado por el equipo de coordinación de la Universidad, se presenta como objetivo general del Módulo PFO “promover el desarrollo de competencias para la ocupabilidad mediante acciones de formación y acompañamiento para la construcción de un plan de acción que les permita a los jóvenes encontrarse en mejores condiciones de para resolver su problema de inserción en el mundo del trabajo o en espacios de formación” (Material conceptual de apoyo, Módulo PFO, p.10).

Allí se expresan dos grandes propósitos metodológicos considerados sobre el espacio de taller:

-Facilitar espacios de encuentro, socialización y reflexión que permitan recuperar y reconocer las capacidades, aptitudes, habilidades y saberes de los jóvenes que dan cuenta de sus trayectorias laborales y formativas.

-Propiciar la problematización de contextos cotidianos que reflejan representaciones sociales en cuanto al género, exigibilidad de derechos, discriminación, etc., que aporte a la desnaturalización de situaciones que profundizan la exclusión de los jóvenes en instancias de la vida cotidiana, formativas y laborales

Para dar curso a estas finalidades, las 3 grandes temáticas abordadas específicamente por la Universidad en el PFO fueron: Autoconocimiento, Contexto y Proyecto Ocupacional.

Dentro de las mismas, se trabajó puntualmente en los siguientes ejes de conocimiento:

1. Trayectorias: contenidos vinculados a trayectorias de vida, saberes, intereses, necesidades y potencialidades de cada sujeto joven y sus familias.
2. Contexto: múltiples factores que condicionan los contextos y las trayectorias de vida (economía, sociedad, cultura, leyes, instituciones, género, etc.).
3. Construcción del Proyecto Formativo Ocupacional

6.2.2 Propuesta metodológica

Para el desarrollo de los contenidos, se propusieron a los talleristas y auxiliares -desde el equipo de coordinación del POI- herramientas de “intervención psicosocial” como instrumentos para propiciar el conocimiento como proceso activo, constructivo. Esta manera de intervenir la realidad, se sustentó en la creencia de que los sujetos participantes dejan aflorar en las interacciones sociales cotidianas su actitud personal frente a la vida en distintos escenarios sociales; esto tiene como premisa el “aprendizaje significativo” puesto en escena a través de la participación, la reflexión, la lúdica y la interacción.

La metodología sugerida y adoptada por el equipo de coordinación, fue la lúdica – recreativa con “técnicas de caldeoamiento” (entradas en calor, juego de roles, de desinhibición, representaciones teatrales, con fines didácticos), que se complementaron con propuestas desde lo artístico-expresivo como el trabajo de figuras en arcilla, dibujos, collages, recortes de imágenes, afiches en grupos e individuales, videos, cuentos, canciones y relatos que dieron inicio a espacios de debate.

Para el equipo coordinador, el uso de tales estrategias metodológicas para desarrollar las actividades, permitió distender y disponer a los jóvenes a otras formas de comunicación, proponer el movimiento, poner en escena y acción situaciones difíciles de objetivar de la cotidianidad de los jóvenes y sus familias, expresar opiniones y circular la palabra en espacios dialogados. Según distintos informes realizados por la coordinación del POI (Informe Final 2009, Informe de seguimiento 2010), los jóvenes valoraron dichas dinámicas de grupo, aludiendo haberse sentido “contenidos” por las formas adoptadas en el taller, por la democratización del espacio y la participación que se les demandaba para la planificación y construcción de cada encuentro.



[Técnica de caldeoamiento, inicio del taller]



[Técnicas lúdicas, taller PFO]

En cuanto a las estrategias metodológicas abocadas al primer eje de conocimiento (trayectorias de los jóvenes), predominaron las actividades lúdicas, que se propusieron por el equipo coordinador como la opción más “viable” y “distendida” para iniciar un proceso de formación con los jóvenes participantes del programa. La propuesta lúdica tuvo por objetivo realizar una aproximación diagnóstica de la situación inicial de intervención desde una modalidad descontracturada. Las actividades estuvieron orientadas a conocer e indagar los

sentidos asignados por los jóvenes al programa, así como aquellas significaciones atribuidas al trabajo, a la educación, a la juventud.

Algunas de las propuestas específicas que se propusieron en los grupos para abordar el conocimiento de los jóvenes fueron: el intercambio de tarjetas y el juego de la OCA⁷⁰.

Otros recursos utilizados para desarrollar las actividades iniciales sobre las trayectorias de los jóvenes fueron: “El árbol” (dibujo de un árbol con raíces, tronco, ramas y frutos) donde es posible identificar distintos itinerarios educativos y laborales, las aspiraciones y las metas a corto, mediano y largo plazo; el “Árbol genealógico del oficio” (dibujo de un árbol genealógico a modo de organigrama) donde se describen las ocupaciones y oficios en la familia del joven; y el “Árbol de mi autoestima” para identificar cualidades propias y logros personales que ayuden a reconocer atributos positivos y fortalecer la confianza sobre sí mismos.

Sobre el segundo eje de conocimiento (análisis del contexto), se propuso a los talleristas trabajar en la problematización del macro contexto y micro contexto intentando situar la problemática del trabajo y del empleo en el escenario social actual, analizándola a partir de recuperar lo que aconteció en distintos momentos históricos, específicamente en la conformación de los mercados productivos y laborales locales. Se trabajó en actividades variadas, desde frases y preguntas disparadoras, afiches y “papelógrafos” que contenían interrogantes como los siguientes: ¿Hay fuentes de empleo en la ciudad? ¿Cuáles? ¿Quiénes lo ofrecen? ¿Son empresas públicas o privadas? ¿Cuántas personas trabajan en ellas? ¿Qué porcentaje de mujeres y varones se encuentran ocupados allí? ¿Con qué recursos humanos con potencialidad productiva cuenta su comunidad? ¿Cuántos puestos de trabajo creen que hay en su comunidad? ¿Cuántos creen que son para ellos? ¿En cuántos de esos les gustaría trabajar?

También se utilizaron mapas y planos de Villa Allende, que permitieron analizar la realidad local del contexto social y productivo, reconociendo las necesidades del mercado de trabajo y

⁷⁰ El intercambio de tarjetas es una técnica de presentación, que consiste en que cada joven coloca en una tarjeta sus características físicas por las que consideran serán reconocidos por otros, y algo que les gusta de la vida. Se intercambian tarjetas y cada uno intenta reconocer al otro. En cuanto a La Oca, el juego se basa en la conformación de subgrupos constituidos por 4 integrantes. Previamente al inicio del juego debe estar dibujado en el espacio un tablero con 15 casilleros cada uno de los cuales debe tener un número. Cada subgrupo tira el dado, el que obtiene mayor puntaje inicia el juego, siguiendo su turno el próximo subgrupo con mayor puntaje y así sucesivamente. A cada número contenido en los casilleros le corresponde una pregunta. Deben responder a la pregunta para continuar en el juego pero no para avanzar porque no hay respuestas “correctas o incorrectas”. En el tablero había también casillas de respuestas colectivas (Instrumento diagnóstico, UNC-SEU, 2009). Este dispositivo estuvo abierto para que se pudieran ampliar las preguntas y agregar otras que consideraran pertinentes.

las oportunidades para el desarrollo de actividades productivas en el espacio urbano de la ciudad.



[Construcción grupal de afiches y uso de papelógrafos]

Como tercero y último eje, se propuso la elaboración de un proyecto formativo ocupacional (individual o colectivo) definiendo metas y actividades, donde se siguió la pauta determinada por las planillas propuestas por MTESS. Allí se recuperó todo lo realizado en los ejes previos del proceso. Se trabajó puntualmente en la construcción del curriculum vitae, la entrevista laboral, la carta de presentación, tratando de “apoyar y reforzar” los contenidos desarrollados en los demás módulos (Derechos, Informática Básica, Salud Ocupacional).

En general, los talleristas expresan haber desplegado algunos contenidos previstos para los 3 ejes de conocimiento, abordándolos “casi” su totalidad en el transcurso del proceso. No obstante, coinciden en que ha sido insuficiente el tiempo para iniciar el acompañamiento de la puesta en práctica del proyecto individual tal como estaba contemplado y prescripto para la última etapa de desarrollo del PFO (implementación y evaluación del proyecto), por la dificultad que supone para el tallerista y el tutor, realizar un seguimiento en tanta cantidad de jóvenes.

En el apartado siguiente, se analizan con mayor detenimiento las temáticas y problemáticas surgidas a partir de la conformación de las duplas pedagógicas, con trayectorias y criterios divergentes a la hora de desarrollar lo que se entiende por taller.

6.2.3 “Yo lo discutí mucho con mi pareja pedagógica”. Duplas pedagógicas: acuerdos y desacuerdos en las opciones metodológicas del taller.

La conformación de duplas pedagógicas se desarrolló entre parejas de talleristas que -perteneciendo a diferentes unidades académicas- debieron establecer y seleccionar estrategias metodológicas que presentaron dificultades en la marcha de los talleres. Se analiza seguidamente, el proceso de conformación de las duplas, las controversias a la hora de entender lo que significa trabajar en taller y la incidencia de las diferentes trayectorias y experiencias formativas de los docentes en las formas de transmisión y construcción del conocimiento, y en las prácticas que se habilitan para discutir y/o dialogar sobre determinados conceptos, ejes o temáticas.

6.2.3.1 Funciones, conformación y organización de las duplas

El PFO estuvo constituido en la primera fase, por profesionales y estudiantes de la Lic. En Trabajo Social y Lic. En Psicología de la Universidad Nacional de Córdoba. Durante las fases sucesivas se incorporaron profesionales y estudiantes de Ciencias de la Educación y Comunicación Social, con inserciones en diferentes espacios de extensión e investigación socio antropológica.

Cada grupo de jóvenes estuvo a cargo de un docente y un auxiliar denominados “duplas pedagógicas”. La responsabilidad como docentes talleristas, consistió en la realización de las siguientes actividades: coordinación de 2 encuentros semanales de 3 horas cada uno, trabajo en dupla (docente y auxiliar) de planificación y registro en función de los ejes temáticos y lo que iba aconteciendo en el proceso particular con cada grupo. Fue función de cada pareja docente, realizar evaluaciones en proceso y elaboración de un informe final. Asimismo,

debieron completar las grillas de seguimiento y autoevaluación (del docente y del joven) exigidas por el Ministerio de Trabajo.

Cada pareja estableció lazos de comunicación con el equipo de coordinación, con quien se socializaron las planificaciones y registros de los encuentros taller, se solicitaron los recursos necesarios para desarrollar las actividades, se informaron las dificultades, dudas, avances y cuestiones emergentes en el proceso. La planificación, se realizó en parte entre las duplas, en parte colectivamente con los docentes de cada módulo, sobre las orientaciones metodológicas y los contenidos a desarrollar en función de la propuesta original del MTESS.

A partir de las reuniones quincenales entre docentes y el equipo de coordinación, se realizaron articulaciones entre los contenidos de los diferentes módulos apuntando a que los talleristas y los jóvenes pudieran desarrollar una “mirada integral” del proceso de formación.

Las parejas fueron conformadas según un criterio de heterogeneidad en función de las trayectorias académicas y profesionales, con el fin de fomentar la interdisciplinariedad en el abordaje de los contenidos de los módulos. Las mismas se armaron con docentes pertenecientes a distintas unidades académicas en el taller del Proyecto Formativo Ocupacional (PFO), espacio que era el que más carga horaria tenía. Este criterio no fue adoptado en los demás módulos, que se conformaron por pares docentes de la misma profesión, es el caso de Informática Básica, Salud Ocupacional y Derechos.

Esta conformación de duplas estuvo caracterizada por los acuerdos entre los pares docentes según los horarios disponibles, y los casos en que fueron varios docentes disponibles para los mismos turnos, se realizaron sorteos:

“Porque había gente, bueno, todos tienen su trabajo, sus estudios, sus otras cosas... Más que nada, (...) era por eso, de, por los que, el día y horario en que los dos podíamos coincidir... Y, después de eso, que uno ponía más o menos, se hacía un sorteo; si eran dos o tres que podían todos en un mismo horario, se hacía un sorteo quién con quién” (Entrevista a Auxiliar PFO).

El criterio de agrupamiento por sorteo -según horarios disponibles- sesgó las compatibilidades en algunas parejas pedagógicas, al tener que afrontar grandes dificultades a la hora de tomar decisiones teórico metodológicas sobre el tratamiento de los contenidos y temáticas propuestas por el programa, y sobre las orientaciones y prescripciones establecidas por el equipo coordinador de la Universidad.

Según los talleristas entrevistados, se otorgó particular importancia a “lo que iba surgiendo” en cada taller en función de las características del grupo, necesidades e intereses de los jóvenes. En este sentido, las decisiones tomadas y las dinámicas establecidas por cada dupla

pedagógica, variaron según la perspectiva y trayectoria formativa de cada integrante y las negociaciones establecidas entre ellos.

6.2.3.2 Controversias sobre lo que implica intervenir en taller

Una de las dificultades principales fue la de lograr acuerdos sobre determinados marcos teóricos y metodologías, para abordar las diferentes temáticas en duplas que pertenecían a unidades académicas diferentes. Una problemática que planteó grandes disyuntivas a la hora de establecer criterios básicos sobre pilares del espacio de formación fue la concepción de lo que es un taller para los diferentes talleristas de acuerdo a sus trayectorias, cuestión que tuvo incidencia -de manera general- en la selección de las estrategias metodológicas y -de manera particular- en el conocimiento de las historias de vida de los jóvenes y el análisis del contexto.

Los desacuerdos entre las duplas pedagógicas se dieron puntualmente sobre:

-Qué se entiende por trabajo en taller.

-Cuáles estrategias metodológicas son más propicias para trabajar con los jóvenes del programa.

Estas disensiones derivaron en la interpelación de ciertas líneas y ejes que se reforzaban desde el equipo coordinador de la Universidad (como “desnaturalizar” con dinámicas participativas situaciones de exclusión de los jóvenes), y en la discusión acerca del tipo de intervención que debía realizarse. Un debate puntual fue sobre las “técnicas corporales” (lúdicas y teatrales) para abordar las trayectorias de los jóvenes.

Sobre las discusiones acerca de lo que implica un taller, una dificultad entre pares docentes fue sobre normas de convivencia, negociaciones y disciplinamientos hacia los jóvenes.

Las orientaciones del programa en cuanto a realizar una intervención en taller, exigía establecer un encuadre donde se definieran las reglas y normas que regirían durante el desarrollo del mismo. Se planteaba desde el equipo coordinador, la necesidad de establecer objetivos y pactos para conciliar tiempos de trabajo que garantizaran la participación de los jóvenes en el desarrollo de los temas y contenidos. Pero estas orientaciones -en algunos grupos- se exacerbaban en polos opuestos que terminaron interfiriendo o limitando el proceso formativo que proponía el POI.

Algunos talleristas cuestionaron las estrechas relaciones adoptadas por algunas duplas con los jóvenes (“amiguismo”) y los “arreglos piolas” establecidos con ellos, considerándolos acuerdos asimétricos y confusos porque -en definitiva- los que conducen y orientan el

desarrollo del taller deben ser los docentes. Los “arreglos piovas” eran supuestamente malinterpretados por los jóvenes, generándose la idea de taller como un espacio donde se podía hacer cualquier cosa (“laissez faire”) o donde todo podía negociarse. Esto incidía en la dificultad para establecer reglas básicas de convivencia que funcionaran como catalizadores de aprendizajes significativos y respeto mutuo.

Por contrapartida, otros talleristas se centraron en un control excesivo sobre la disciplina en el aula fundamentalmente frente al cuchicheo, los murmullos, las risas, los comentarios entre pares. Otros disciplinamientos se dieron en torno a determinadas posturas corporales, faltas y llegadas tarde de los jóvenes sin previo aviso. Esto redundó –luego- en reticencia a participar, escaso diálogo y debate sobre las temáticas propuestas, desaprovechando la oportunidad y el espacio para que los jóvenes generen ideas y discusiones valiosas para construir conocimientos. Así lo expresa una tallerista que luego fue coordinadora de grupos en el PFO:

“A mí no me gusta lo de los acuerdos. Yo soy la autoridad y decido, no pasa nada, pero decilo, no te hagás la laissez faire y después... eso confunde un montón. La comunicadora hizo un laburo re interesante, con unas técnicas divinas, estuvo re bueno. Pero la loca, se encerró tanto en la disciplina de los chicos. Hubiera logrado muchas más cosas con los chicos, digo, era la comisión más interesante, la que más pibes tenía, me parece que la de la una y media (...) son los pibes más pila, porque no vienen cansados de laburar, son los debates más interesantes, están más frescos, son los que menos conflictos tienen (...) pero se fijó tanto en la disciplina y el control (...) casi no debatían viste, como con miedo. Porque qué importa si hablan mientras vos estás hablando, si no se puede escuchar por supuesto, pero si están cuchicheando... nada. Bueno, yo también funciono así ¿no? Las normas de convivencia, toda esa historia; pero bueno, nada, era como... cada uno tenía su... su forma, y se notó un montón la diferencia de criterios” (Entrevista a Tallerista y coordinador de PFO).

En relación con la selección de estrategias metodológicas basadas en la expresión corporal, varios talleristas manifestaron que había trabajadores sociales y psicólogos que no tenían experiencia en ese tipo de intervenciones, esto implicó analizar a los jóvenes sin tener en cuenta la edad cronológica (entre los 18 y 20 años en su gran mayoría) y sin considerar la vergüenza que les producía exponerse verbalmente, corporalmente, y atreverse a “jugar”. En este sentido, también señalaron que los cuerpos de estos jóvenes de sectores populares están más “vapuleados” que los de sectores medios, en cuanto a que tienen trabajos más precarios, no tienen acceso a deportes, no eligen en general lo que comen cotidianamente o son golpeados desde niños.

Existió un claro disenso acerca de abordar los temas a partir del trabajo con los cuerpos, fundamentalmente en duplas con trayectorias académicas y criterios pedagógicos

divergentes. La propiciada interdisciplina por parte de las orientaciones del programa -en estos casos- condujo al replanteo de diferentes aspectos que operan en la definición de taller y el uso de determinadas “técnicas de enseñanza” basadas en la expresión corporal.

Un tallerista relata la dificultad para adoptar criterios comunes con su dupla sobre esta temática:

“Eso lo hacen los profes de teatro, los hacen los recreólogos, porque tienen una formación... Hay que respetar las trayectorias, porque para, digo, para algo existen... la división de saberes también, digo no sé, la interdisciplina no es que todos hacemos todo, entonces. Bueno, nada, a mi me parece que en los talleres, y en el [Programa] Jóvenes yo creo que los criterios, o los problemas que hubo entre las profesiones fueron entre las parejas pedagógicas, tuvieron que ver con eso, con diferentes criterios a la hora de establecer... lo que era un taller” (Entrevista a Tallerista y coordinador PFO).

Las discusiones acerca de las dinámicas participativas propuestas para los talleres del POI, fueron recurrentes en varios talleristas entrevistados; algunos porque expresaban no saber cómo llevarlas a cabo y/o no tener formación para intervenir con este tipo de “técnicas”, otros porque no las consideraban apropiadas para este proceso inicial de formación para el mundo del trabajo.

En definitiva, los desacuerdos sobre lo que significa desarrollar o trabajar en taller, se dieron específicamente en la utilización de “técnicas de expresión corporal” (actividades lúdicas, teatrales) propuestas como la mejor forma para abordar el conocimiento de los jóvenes desde la “intervención psicosocial”, y las pautas de disciplina (en acuerdos o control excesivo) establecidas para la convivencia en las dinámicas de los encuentros.

6.2.3.3 El abordaje de las trayectorias: el “error” de desnudar lo personal

Recuperar las trayectorias personales educativas y ocupacionales de los jóvenes es uno de los objetivos y propósitos del espacio de formación del POI. Se expresa en los distintos materiales del programa que el abordaje de las trayectorias permite que el/la joven reconozca “puntos de partida” en sus capacidades, saberes y habilidades adquiridas en diferentes ámbitos de participación en su vida cotidiana y reflexione acerca de los condicionamientos (objetivos y subjetivos) derivados del orden social establecido que pueden tener incidencia en sus posibilidades de desarrollo laboral y acerca de sus atributos e intereses vinculados a su “proyecto de empleabilidad” (Material conceptual de apoyo. Módulo PFO, p.12).

Entre las dificultades que se señalan en el apartado anterior, existen otras que se dieron a partir del abordaje de las historias de vida, de las trayectorias socio laborales de los jóvenes y sus familias. Y en relación con esto, algunos docentes expresan haberlo vivido como un “error” propio de los talleristas el querer debatir un tema desde las experiencias estrictamente personales de los jóvenes sobre el mundo del trabajo.

Los jóvenes en su mayoría eran trabajadores, tenían experiencias variadas en los sectores más informales y precarios del mercado laboral. Las relaciones de los jóvenes con sus empleadores eran en sí complejas, muchos de ellos estaban en negro, tenían trabajo en los countries, allí la diferencia de clase era “áspera” y se la hacían notar habitualmente. Pero también había casos puntuales de jóvenes que no provenían de barrios populares como Las Polinesias, sino que llegaban de zonas aledañas, de clase media, que se sumaban al programa porque -según ellos- querían “hacer algo”, ocupar el tiempo, certificar trayectos, etc., fueron muy pocos estos casos (en cantidad) en las fases iniciales.

En algunas situaciones y frente a determinados temas en los talleres, los jóvenes se enfrentaron verbalmente contra el que vestía diferente o tenía las versiones más avanzadas de objetos tecnológicos (celulares, reproductores de música), calificando a los mismos de “chetos”, o se burlaban de otros jóvenes por su orientación sexual, gustos musicales y/o lugares frecuentados de recreación y diversión.

La dificultad entre las duplas pedagógicas, se dio a la hora de “manejar” las discusiones y habilitar o no determinados temas particulares en el conocimiento de las historias de vida, que no redundaran en la estigmatización, en la agresión, en la exposición de situaciones personales dolorosas o que pudieran entenderse como vergonzosas. En estas situaciones se volvieron a poner en jaque las opciones sobre las estrategias metodológicas en el taller, en estos casos específicos, para abordar y conocer las historias y trayectorias desde lo “personal” y lo “privado”.

Exponer las historias delante de compañeros de la misma edad, del mismo barrio, en una localidad relativamente pequeña, se percibía -por algunos talleristas- como un acto de irresponsabilidad, descuido y “error” de los docentes, por las consecuencias sociales que implica para los jóvenes tener que explicitar -por ejemplo- la participación en trabajos “ilegales” asociados a estrategias y alternativas de sobrevivencia de los sectores sociales más empobrecidos, como el menudeo (venta en pequeñas cantidades) de drogas, la prostitución, el robo, entre otras.

En relación con esto, un tallerista plantea tal situación y expresa la decisión adoptada conjuntamente con su auxiliar como alternativa de trabajo:

“Creo que fueron errores míos porque yo era la titular a cargo y tendría que haberlo manejado y traté de manejarlo pero en realidad fueron errores de la auxiliar (...) se estaba trabajando con la historia del trabajo, la historia del trabajo de su familia (...) si uno trabaja historias personales expone a los chicos, que además tienen 18 años, que es muy difícil, que se conocen en un pueblo, porque además en las historias personales aparecen trabajos ilegales, entonces no, no da digamos, que el pibe tenga que decir que el papá chorea o que la mamá es puta, digamos eso no, no pasa por si el pibe lo quiere contar. Entonces nosotros nos decidimos por trabajar trayectorias de trabajo generacionales, o sea, de la edad de los abuelos... de la edad de los padres, de los vecinos (...) como ampliar la movida, que no sean tus padres... o sea, de la gente que vos conoces de la edad de tus padres ¿de qué creés que trabajaron, o de qué podían trabajar? Hay historias que son muy dolorosas, y que los trabajadores sociales en nuestros vicios tenemos lo de... el tallerismo... en su máxima expresión” (Entrevista a Tallerista y coordinador PFO).

En el abordaje de las trayectorias, otro tallerista manifiesta cómo fue la opción que realizaron junto a su auxiliar:

“Como nosotros no hacíamos estas técnicas súper participativas de educación popular, eh... apelábamos a como que los pibes escribieran en soledad, porque creíamos que bueno, que podían ser historias este... dolorosas (...) entonces ellos escribían y después nos juntábamos en grupo y cada, tenían que armar un afiche que resumiera un poco sus historias, pero después nos quedábamos nosotras con el papel escrito individualmente, y por ahí pensábamos para la clase siguiente qué hacer” (Entrevista a Tallerista PFO).

El análisis de las trayectorias apuntaba a identificar recorridos laborales y educativos, visualizar posibilidades de nuevos aprendizajes y vincular sus saberes y experiencias con “competencias” que se ponen en juego en el mundo del trabajo y el mercado productivo local. Esto representó una enorme complejidad para los talleristas a la hora de caracterizar, comprender y alcanzar claridad sobre las prácticas de los jóvenes en los distintos escenarios en los cuales se desenvuelven.

Desde las autocríticas realizadas por talleristas sobre la primera fase de implementación del POI, se sostuvo un excesivo y mal uso de “técnicas” que apelaban a hacer aflorar temáticas de la vida personal de los jóvenes que podían interpretarse como dolorosas y/o vergonzosas. Estos talleristas expresan haber revisado dichas cuestiones optando por trabajar -en las fases siguientes- desde el abordaje de trayectorias educativas y laborales generacionales, no necesariamente ligadas a la biografía del joven, con estrategias de escritura individual y/o grupal que permitieron repensar los encuentros subsiguientes.

6.2.3.4 El análisis del contexto: ¿exponer o socializar?

En diferentes relatos se muestra la dificultad entre las duplas para poder abordar el contexto, que es un eje formativo central en la propuesta del POI.

Analizar el contexto en relación con el trabajo y el empleo plantea conflictos que no son necesariamente exclusivos de esta instancia formativa del POI, sino que refiere a la complejidad propia del abordaje de la temática en un sentido mucho más amplio, además se relaciona con discusiones que trascienden la política pública y que se dan en los más variados ámbitos, desde múltiples organismos internacionales pasando por los más diversos espacios académicos.

El abordaje del contexto fue el eje de conocimiento que generó grandes inquietudes y desacuerdos. El problema principal se dio entre talleristas que tenían formación pedagógica y/o antropológica y aquellos que no la tenían. Esto no estuvo solamente vinculado a los conflictos entre las parejas docentes, sino también respecto a las orientaciones más generales establecidas por el equipo coordinador del POI.

Se visibilizaron discrepancias en cuanto a la elección de “técnicas expositivas” basadas en el desarrollo de un tema por parte de un orador, frente a “técnicas socializadas” basadas en dinámicas de grupo, debates, role playing, entre otras. Algunos docentes ante la sugerencia y orientación del equipo coordinador de desnaturalizar determinadas condiciones de los jóvenes en el mundo del trabajo, apelaron a un planteo expositivo – explicativo desde una perspectiva histórica, cuestión que desde la coordinación se percibía como contradictoria a las orientaciones acerca de intervenir desde una metodología de taller (en contraposición al formato escolar tradicional). Esto evidenció otro costado de la disparidad de criterios que operó en torno a las metodologías utilizadas.

Los escollos se produjeron al momento de decidir cómo presentar el tema, por lo que se puso en juego -nuevamente- la idea de lo que implica trabajar desde un taller. Es allí donde las trayectorias de los talleristas jugaron un papel fundamental porque les permitió recurrir a lo conocido, a las herramientas que han podido capitalizar en sus espacios académico formativos de pertenencia y -en definitiva- a las posturas pedagógico políticas que subyacen en ellas.

Historizar para desnaturalizar y explicar para historizar, son los caminos asumidos por talleristas con formación pedagógica y/o antropológica para abordar el contexto de las transformaciones y complejidades del mundo del empleo, cuestionando a la utilización de la Educación Popular (mal) entendida como “técnicas socializadas de grupo”. También objetaron la prescripción de desnaturalizar situaciones que refuerzan los procesos de

exclusión en los jóvenes estrictamente desde las dinámicas de grupo y lo que denominaban - con mordacidad- “tallerismo de goma eva”.

Una tallerista expresa su descontento ante la prescripción de no dar clases y los conflictos generados con las coordinadoras por la decisión de exponer un tema:

“Todo en ese marco de, de bueno, de por ahí, de técnica (...) nos decían “ustedes no entienden que los chicos han sido excluidos por el sistema educativo, entonces no hay que volver a ponerlos bajo un formato que sea escolarizante”. A pesar de que una de las opciones después era volver a la escuela ¿no? (...) Bueno, si yo tengo que trabajar con, con un grupo de 40 pibes el Eje Trabajo, no puedo hacerlo si no es historizando. La coordinación nos decía “la acción de ustedes, como auxiliares, como tutoras, es desnaturalizar”. Era abstracto. Yo decía, no hay manera de desnaturalizar si no es historizando, o sea dando cuenta de que esta situación actual no es natural sino que es histórica. Entonces ahí me la arreglé, yo había hecho mi práctica docente en la materia de problemas sociales (...) Y di clases (...) yo no hubiera tenido otra manera de contextualizar qué era la precarización laboral, o qué significaba la flexibilidad, más que explicando todas estas cosas... Bueno, ese fue así como, un momento así, de enfrentamiento, porque después vino la reunión de coordinación, las pibas [se refiere a las coordinadoras] nos tiraron a matar por esa cuestión” (Entrevista a Tallerista PFO).

Los inconvenientes también se presentaron a la hora de definir lo que es contexto y diferenciar escalas para su abordaje. Allí aparecen concepciones acerca del contexto socio histórico ligado a las transformaciones del mundo del trabajo y el empleo, contrapuestas a aquellas visiones más acotadas acerca de la necesidad de reconocer los mercados productivos y laborales en el contexto local como posibles espacios de inclusión laboral de los jóvenes.

Esto planteó la dificultad de establecer consenso respecto a cómo encarar el eje de análisis del contexto, generándose una polarización entre el contexto entendido como análisis de procesos históricos que influyeron en la transformación del mundo del trabajo y la política de empleo versus el contexto restringido al espacio productivo local de Villa Allende. Dos niveles de análisis que no son dicotomías sino parte de la misma explicación, del mismo proceso formativo.

Una auxiliar señala las discusiones sobre esta temática con su dupla pedagógica:

“Me acuerdo una discusión patente era el análisis del contexto... Eh... cuando yo estuve en Villa Allende, con la compañera que trabajé, su análisis de contexto, ella era, eh, lo entendía como contabilizar cuántas estaciones de servicio, cuántos bares y cuántas casas había en Villa Allende, para ver adónde los chicos se podían incluir, yo no lo entendía; yo discutía mucho

con ella porque yo no entendía que el análisis del contexto era eso. Para mí había que historizar un poco las leyes de flexibilización laboral o ciertas cuestiones (...) me parecía que poder contextualizar e historizar algunas cosas, les iba a permitir no culpabilizarse ellos por no haber terminado la escuela, ninguno había terminado la escuela, sino entenderse como un sujeto político social e histórico (...) Yo lo discutí mucho con mi pareja pedagógica, porque ella no lo entendía así, y yo llevé la discusión a... a las reuniones más amplias. Y hubo como posturas, hubo como que se siguió dicotomizando, no se llegó a un acuerdo de cómo poder trabajar eso en realidad, no llegamos a un acuerdo (...) Entonces para algunos de Trabajo Social, implicaba el compartir la experiencia entre ellos, ya eso era “bueno, ya están socializando, están haciendo un análisis”. No, ellos no hacían ese análisis.” (Entrevista a Auxiliar de PFO).

Si bien las narrativas de los talleristas entrevistados plantearon el problema en términos dicotómicos y excluyentes, tanto en los manuales elaborados por el Ministerio de Trabajo como en las orientaciones más sustantivas de la coordinación del POI, “las técnicas” y recursos de apoyo estaban abiertas a elección de los talleristas y a las capacidades requeridas de los sujetos jóvenes. Sobre este eje de conocimiento, se reconoció desde la coordinación, que las mayores dificultades se presentaron en aquellas consignas vinculadas a la lectura y comprensión de textos, articulación de contenidos teóricos y prácticos, y –específicamente– en la etapa de análisis del contexto “fue necesario hacer ajustes en las consignas vinculados a la incorporación de situaciones concretas ejemplificando los conceptos trabajados en los textos o en las exposiciones de las coordinadoras” (Informe PFO, 2009, p.8-9).

Los talleristas y auxiliares enfrentaron sobre la marcha muchas dificultades, algunas ya expuestas. Advierto en ese marco, un **componente de improvisación** en el proceso formativo, un **mosaico de esfuerzos y buenas intenciones** en las alternativas desarrolladas, que lograron enriquecerse y consolidarse poco a poco en las sucesivas etapas de implementación del POI.

La urgencia de la convocatoria y selección docente realizada por la Universidad, soslayó estas posibles vicisitudes al convocar recursos humanos que –en primera instancia– no dispusieron demasiada información acerca del programa ni de la complejidad de los temas del proceso de formación que se intentaba propiciar. El sorteo por disponibilidad de horarios de las duplas tampoco fue funcional para mitigar las dudas y enfrentar los dilemas metodológicos que presentaron los ejes de conocimiento, como el abordaje de las trayectorias de los jóvenes y el análisis del contexto.

6.2.4 El molde de la formación y las trayectorias en el compromiso social de los talleristas

Las diferentes trayectorias y experiencias formativas de los docentes tallaron la manera en que se desplegó el trabajo en cada encuentro, en cada grupo, en las formas de transmisión y construcción del conocimiento y en las prácticas que se habilitaron para discutir y/o dialogar sobre determinados conceptos, ejes o temáticas. Dichas prácticas desarrolladas en el espacio de taller, se encontraron atravesadas por variados y diversos acontecimientos. Hago especial hincapié en la formación y trayectoria del tallerista, un hecho que actuó como molde e incidió en las decisiones metodológicas adoptadas en el proceso de formación para el mundo del trabajo.

El conjunto de los saberes y representaciones del docente son heterogéneos y se van conformando por distintas vertientes: en su formación como profesional, en la resolución cotidiana de la práctica, en las experiencias formativas que imprimen las instituciones en las que estuvo inserto, etc. Las instituciones formadoras tienen un lugar estructurante en la docencia, se destaca el “carácter complejo y situado” de la práctica docente que se desarrolla cotidianamente en determinadas y concretas condiciones sociales, históricas e institucionales (Achilli, 1986).

La historicidad de los agentes sociales que componen la realidad de cualquier institución están cargadas por la propia trayectoria académica y profesional, las acciones desarrolladas dependen en gran parte de lo que Bourdieu denomina “principios pedagógicos en estado práctico” (Bourdieu y Passeron, 1977), representaciones y concepciones diversas internalizadas por los docentes a partir de sus trayectorias institucionales y de formación que van a manifestarse en el proceso donde actúan, imprimiendo -al mismo tiempo- sus características particulares dependiendo de las perspectivas a las que adhieren, que varían según el enfoque teórico en que se inscriben.

Se reconoció -desde el equipo de coordinación- la dificultad para consensuar y adoptar criterios comunes con los talleristas que no comulgaban con las técnicas socializadas y de caldeamiento (lúdicas, teatrales, de expresión corporal, juego de roles). Asimismo se sostuvo que la visión de los docentes con formación social, pedagógica y/o antropológica, aportaba elementos interesantes y necesarios para el desarrollo del espacio formativo en cuanto a que tenían solidez a la hora de argumentar las opciones metodológicas que realizaban, sin alejarse de la perspectiva de derechos que se sustentaba desde la Universidad, particularmente desde un equipo extensionista.

Los talleristas enfatizaron tanto la capacidad crítica como la perspectiva histórica, tanto la mirada social como la actividad expresiva y creativa, sobre procesos estructurales complejos que pueden parecer naturales pero que bajo ningún aspecto lo son.

Una tallerista con formación socio-antropológica sostiene que su formación le aportó herramientas para poder conectar su actividad académica con la experiencia en el programa:

“Mi formación me permitió pensar y reflexionar principalmente sobre las formas en que se debe desarrollar un taller en el marco de un programa del Ministerio de Trabajo pero también sobre las formas más efectivas de transmisión de conocimiento en miras a un intento de transformación social. Esto último es mi tema de investigación (...) y por lo tanto el espacio de trabajo en Villa Allende y la investigación actuaron como espacios de práctica-reflexión encadenados” (Entrevista a Tallerista PFO).

Una auxiliar con formación pedagógica, relata la importancia de los recursos humanos seleccionados por la coordinación para desarrollar el POI:

“En relación a nuestras profesiones, considero que el Trabajo Social es una disciplina pertinente para trabajar en estos espacios. Las herramientas de coordinación, dinámicas y manejo de grupo son importantísimas. Asimismo una mirada sociológica y amplia sobre la realidad de estos jóvenes y sobre la “cuestión social”. Las Ciencias de la Educación nos posibilitan herramientas socio pedagógicas para trabajar distintos contenidos con diferentes grupos tanto en espacios del sistema educativo formal, como fuera de él” (Entrevista a Auxiliar PFO).

Un tallerista del Módulo Derechos destaca su trayectoria extensionista para dar respuestas a los planteos específicos surgidos en el taller:

“Los talleres propuestos siempre estuvieron orientados desde una visión política, social, económica enmarcada en una realidad local; al ampliar el marco normativo se me ampliaban también los problemas sociales que los jóvenes me planteaban con respecto a la ley, los políticos, la sociedad. Las respuestas siempre fueron abordadas desde la importancia de saber, de conocer, de no ser ajenos a las cosas que nos pasan, porque entonces estamos siendo cómplices de las vulneraciones de nuestros propios derechos. Mi carrera [Abogacía] no enseña al estudiante a ver la norma más allá de lo prescripto, eso lo tuve que buscar en otros espacios, como por ejemplo participar de una agrupación que tenía un proyecto de extensión en la cárcel de mujeres y que fue disparador para pensar el derecho, no sólo como herramienta de poder, sino de transformación” (Entrevista a Tallerista Módulos Derechos).

Erigir y sostener un espacio de conocimientos complejos desde trayectorias y representaciones sociales diversas, constituyó un gran desafío para la propuesta de formación del POI (realizado por primera vez en la provincia de Córdoba), un **ejercicio de búsqueda, actualización y puesta en marcha de recursos, perspectivas y estrategias** capitalizadas en los diversos recorridos académicos y ámbitos profesionales, tanto del equipo coordinador como de los talleristas y auxiliares seleccionados.

En los relatos referenciados y en el conjunto de talleristas entrevistados, se observa un amplio compromiso con las funciones que se les asignaron desde el equipo de coordinación, y un **afán de transformación social** en las pujas por encontrar las mejores opciones y estrategias metodológicas en las temáticas nodales del proceso de formación.

Las reuniones quincenales con la coordinación del POI, fueron herramientas destacadas como operativas y como espacios de retroalimentación para recuperar “errores” y “aciertos”, establecer señalamientos y modificaciones en el desarrollo de los talleres. En este sentido, un tallerista expresa lo siguiente: “Después en los próximos talleres decían ‘bueno, miren, esto no lo vamos a hacer, no está bueno... trajo este proyecto, tuvo estos errores’. Esto digo, que a veces eso en los programas no se hace, digamos, es como lo lógico, lo que se debería hacer, pero después con la... con el apuro y con la dinámica que tienen los programas no se hace (...) Pero se hizo el esfuerzo y se hizo, entonces me parece como que estuvo interesante porque, nada, uno... Yo cuando entré en la segunda experiencia [se refiere a la segunda fase] ya sabía las cosas que no habían funcionado”. (Entrevista a tallerista y coordinador PFO).

Remarcar los anversos y reversos de este proceso de formación permitió advertir las trabas, los hallazgos, las decisiones y las elecciones de los talleristas y de qué maneras se resolvieron las tensiones entre acuerdos y desacuerdos que operaron como referentes del difícil ejercicio interdisciplinario desde trayectorias heterogéneas, sobre temáticas complejas y multidimensionales.

A continuación, se analizan las temáticas emergentes en los talleres basadas en los intereses de los jóvenes volcados en el proceso de formación, y las consideraciones establecidas por los talleristas en torno a los materiales del programa.

6.3 Temáticas emergentes y revisión de materiales en el desarrollo de los módulos

El equipo de coordinación del POI, expresó haber mantenido un “encuadre flexible” y una amplia libertad en el trabajo cotidiano de los talleres, y si bien las actividades fueron planificadas previendo su duración, se fue teniendo en cuenta en el proceso lo que iba emergiendo en el transcurso del taller. En este sentido, algunas consignas demandaron más tiempo o se redefinieron, en algunas ocasiones las actividades no se realizaron o se postergaron para encuentros siguientes. Frente a la decisión de incorporar las preocupaciones de los jóvenes y atender las particularidades de los grupos, coordinadores y talleristas hicieron hincapié en la necesidad de revisar los materiales elaborados por MTESS para el programa, como un modo de “adecuar” las temáticas a las realidades e inquietudes de los jóvenes participantes del espacio de formación.

Talleristas entrevistados señalan haber cumplido con casi todas las etapas de trabajo que plantean los módulos, aunque en la mayoría de las narrativas aparecen expresiones acerca de temas emergentes que ameritaron un abordaje especial en los grupos de trabajo durante los talleres. Resulta importante analizar las temáticas emergentes, ya que tienen que ver con problemas que interesan a estos jóvenes y están vinculadas al complejo mundo del trabajo, y si bien no estaban planificadas de antemano por los docentes y el programa, fueron abordadas en los talleres validándose -de esta manera- la palabra y las inquietudes de los jóvenes sobre situaciones que los atraviesan cotidianamente.

Recupero las siguientes temáticas:

a-La violencia de género y el matrimonio igualitario.

b-La violencia institucional y las detenciones arbitrarias de la policía.

c-El maltrato en los lugares de trabajo.

d-La falta de reconocimiento de los jóvenes como sujetos de derechos y como trabajadores.

6.3.1 La violencia de género y el matrimonio igualitario

La incorporación de las consideraciones de género fueron parte de las orientaciones del equipo de coordinación del POI, respondiendo fundamentalmente a las recomendaciones de la política de empleo propiciada desde la OIT y las normativas más específicas sobre el trabajo decente en Argentina que postula la transversalidad de género, debiendo atender ésta las especificidades de cada contexto local. Según la OIT, el objetivo de la incorporación de la perspectiva de género no consiste simplemente en añadir un “componente femenino” ni un “componente de igualdad entre los géneros” a una actividad existente. Es algo más que aumentar la participación de las mujeres, se trata de transformar las estructuras sociales e institucionales desiguales en estructuras iguales y justas para los hombres y las mujeres (OIT, Guía, 2010).

Si bien la perspectiva de género es algo prescripto, lo que aparece como tema emergente en el POI, son las distintas violencias asociadas con el género, una temática que no estaba considerada como contenido pero que suscitó un tipo de abordaje especial en el desarrollo de los talleres en algunos grupos.

En algunas comisiones, la violencia de género fue un tema emergente recurrente ya que gran parte de las jóvenes expresaron ser o haber sido víctimas de violencias. Entre ellas la que más se destacó fue la física, por parte de sus parejas o de algún familiar, pero también se asoció ésta a otras violencias como la “violencia psicológica”, ligada al control ejercido por los

hombres a las acciones y comportamientos de las mujeres mediante amenazas y restricciones. Algunas jóvenes relataron episodios de maltratos sobre ellas y sobre sus madres, en sus hogares, con sus parejas, con sus maridos, con sus padres. Se aludió a situaciones que no necesariamente evidenciaban violencia física. Por ejemplo, algunas jóvenes pedían a los talleristas escribir “algo” en una hoja porque éste era un criterio que sus parejas utilizaban para controlar si asistían a los encuentros del taller. El hecho de llevar la hoja en blanco hacía suponer que “anduvieron por ahí”, esto operaba como mecanismo de control y redundaba en miedo a no poder volver a los encuentros del taller.

En relación con ello, emergieron relatos acerca de las restricciones sobre el acceso de las mujeres a trabajar, a la educación, a la capacitación. Se pusieron en evidencia las reticencias de los hombres de sus familias para que salgan del hogar, bajo la creencia de que es más importante la labor doméstica que ellas cumplen en el cuidado de los hijos, servir al esposo y las múltiples tareas del hogar; asegurándose de esta manera el control económico, de los tiempos y de los espacios de la mujer en la esfera familiar. En estas situaciones, las jóvenes expresaron haber “negociado” con sus parejas la asistencia al programa sin haber resignado las actividades cotidianas domésticas. Allí señalaron la función central de las abuelas maternas en el cuidado de los nietos para poder sostener la asistencia al espacio de formación.

Otro dato que surge asociado a la violencia, es acerca de la dificultad que encuentran las jóvenes a nivel institucional a la hora de solicitar ayuda y denunciar los episodios violentos desarrollados en el ámbito doméstico. En este sentido, expresaron la falta de credibilidad de las mujeres por parte de las autoridades policiales para radicar las exposiciones y/o denuncias, y la ausencia de canales que den curso a las mismas con la intención de obstaculizar e impedir el ejercicio de los derechos de la mujer previstos por la ley.

Una tallerista señala esta temática emergente que suscitó especial interés:

“Al respecto, las jóvenes relataban sus experiencias, ejemplos son Cecilia que nos comenta que hacía un año había terminado internada por los golpes recibidos y Florencia quien actualmente sufre violencia de su padre. Todas comentan el sentimiento de desprotección y la violencia institucional que reciben cuando quieren denunciar estas situaciones o pedir ayuda (...) nos permitió debatir sobre el matrimonio igualitario y la igualdad de Género, nos pareció interesante incorporar estos debates en los talleres” (Entrevista a Tallerista y coordinador PFO).

Si bien los talleristas que participaron de estos debates expresaron no haber tenido suficientes conocimientos y elementos para abordar seriamente la temática, manifiestan haber tocado el tema “de refilón” desde la prevención y la protección de los derechos de las

jóvenes que expresaron haber sufrido esta problemática y la de sus hijos. Desde allí plantearon dos elementos claves en el concepto de violencia: el abuso de poder y el daño psicológico que se produce como efecto de la situación violenta, tanto en la mujer como en los niños que forman parte del núcleo familiar.

Otros talleristas estuvieron en claro desacuerdo sobre tratar la violencia de género como tema en el proceso de formación para el mundo del trabajo. Consideraron que no era un eje para trabajar en este programa, afirmando que el mismo debía preocuparse más por las probabilidades reales que tiene de insertar a los jóvenes en el mercado laboral, antes que por “desnaturalizar” las situaciones de violencia de género. Inscribieron la propuesta del programa en el “boom” de los estudios de género de las corrientes actuales de las Ciencias Sociales, un tema muy discutido en círculos académicos y organismos internacionales. Cuestionaron además el escaso tiempo de formación (dos meses) y la ausencia de un espacio para los talleristas de capacitación y discusión para abordar la complejidad, la gravedad, la profundidad y la multicausalidad de la temática.

Los talleristas en desacuerdo, se opusieron a “resignificar en el contexto” las categorías de género desde el espacio de taller, puntualmente aquellas vinculadas a las violencias de género, visualizando este propósito de “desnaturalización” como una manera de prescribir las formas de vida que las mujeres pobres tienen (“tan feas”, “tan dolorosas”). Un tallerista señala en relación con esto, lo siguiente:

“Yo tengo dos meses de encuentros semanales con 20 pibas y 20 pibes, desde qué lugar les vengo a decir que ellas son mujeres maltratadas, que está mal que sus maridos las caguen a palos, que está mal que ellas se queden en su casa mientras los hombres salen a trabajar. ¿Desde qué lugar les voy a decir yo eso? ¿Voy a prescribir su realidad de género? O sea, no... no me parece correcto, me parece incorrecto” (Entrevista a Tallerista PFO).

En un marco más amplio, desde el trabajo sobre la igualdad de género, surgieron casos particulares de jóvenes que contaron en sus grupos respectivos, su orientación sexual homosexual, lo cual abrió puertas al debate sobre el matrimonio igualitario.

Esta temática emergió en medio de bromas, risas y algunas expresiones que denotaban los prejuicios de algunos jóvenes en torno a la orientación sexual homosexual. Los talleristas afirmaron que se propició el abordaje de la orientación sexual desde la perspectiva de los derechos humanos y la valoración del derecho de las personas a vivir su sexualidad de acuerdo con sus convicciones y preferencias en el marco del respeto por los derechos de los otros y por la diversidad. Al mismo tiempo, se promovió la identificación de la sexualidad como elemento constitutivo de la identidad (no como elección), y el rechazo a todas las formas de discriminación.

Los talleristas del Módulo de Derechos, expresaron que los jóvenes manifestaron también interés en conocer los debates vinculados al proyecto de ley en relación con el matrimonio igualitario. En ese momento era un tema instalado en la opinión pública que suscitaba acalorados debates y posicionamientos. Fue una discusión que apareció en la agenda diaria de los medios de comunicación hasta la sanción de la ley de matrimonio igualitario en julio de 2010. Desde dicho módulo, se manifestó haber realizado búsqueda de información actualizada para los jóvenes, la creación de un espacio de puesta en común, pudiéndose trabajar el tema en profundidad. Se enmarcó la temática en la perspectiva de derechos, articulando la reflexión sobre derechos civiles, la igualdad entre personas y lo que se expresa en la Constitución Nacional Argentina.

6.3.2 La violencia institucional y las detenciones arbitrarias de la policía

Otra temática que emergió con fuerza en el proceso de formación, traída por los jóvenes y permanentemente ratificada en el espacio de taller a partir de sus preocupaciones, es el acoso y las detenciones arbitrarias de la policía a los jóvenes de sectores populares en el espacio urbano. Las detenciones arbitrarias, la estigmatización y las diversas situaciones de violencia por parte de la policía hacia los jóvenes que participan en el programa, se reiteran a lo largo de los relatos, en diferentes momentos y por distintas personas involucradas en el proceso de formación.

Es una temática que surge como parte de relatos de experiencias cotidianas de los jóvenes, así como también de situaciones particulares que se suscitaron en el horario de ingreso al taller en el transcurso de implementación del POI, como fue la recurrente presencia policial en la puerta de los lugares donde se desarrollaban los encuentros. En relación con esto un auxiliar tallerista expresa:

“Nos parece importante que se trabaje este tema en próximos encuentros y se lo incorpore como tema en el programa ya que son preocupantes las situaciones de violencia hacia los jóvenes por parte de las fuerzas policiales, y la desazón de los mismos frente a las injusticias vividas.” (Entrevista a Auxiliar PFO).

Las detenciones arbitrarias de la policía generan un marco de vulnerabilidad de derechos sociales, que impacta también en sus posibilidades de acceso a un trabajo estable o a condiciones de trabajo digna, ya que el acceso al mercado laboral exige en su mayoría certificados de “buena conducta” los cuales son otorgados por una institución estatal que es la misma policía provincial.

La preocupación de los jóvenes por el hostigamiento permanente de la policía, fue una temática abordada también en el Módulo de Derechos, desde la discusión acerca de la figura de “merodeo” del Código de Faltas⁷¹ de la provincia de Córdoba. Allí se retomaron casos particulares de la vida cotidiana, tratando de encontrar ejes que articularan el debate y los contenidos.

El manual del Ministerio de Trabajo referenciaba el artículo 14 bis de la Constitución como punto de partida, describiendo cuáles son los derechos que tiene una persona como trabajador. Sin embargo, talleristas del Módulo Derechos se replantearon el uso de dicho material, por considerar sus contenidos “muy abstractos” para las realidades que se trataban en los talleres, aduciendo la gran complejidad que posee el manual para abordar los temas vinculados al mundo del trabajo que convocan e interesan a los jóvenes del programa. Para estos talleristas la idea era que el taller no sea “una bajada teórica” o una clase de facultad sino trabajar desde la necesidad más fuerte de los jóvenes que asisten al taller.

Manifestaron que ninguna discusión sobre derechos puede comenzar con cuestiones tan específicas como las que propone el material, fundamentalmente porque en el programa se trabajaba con “pibes” muy jóvenes en edad, la mayoría no había terminado el secundario, tenían varias entradas a “la cana” (policía), consumían drogas, entre otras consideraciones:

“El tema de lo laboral en lo que está explicitado en el artículo 14 bis, es una realidad que no es la nuestra, que es de muy poca gente, estamos hablando de contratos de trabajo, de gente que tiene ciertos derechos mínimos cubiertos, entonces los derechos laborales vienen después de un montón de otras cosas, de garantizar otros derechos, de salud, de educación (...) la verdad yo mucha bola al material no le di, fui viendo lo que surgía como inquietud del grupo, en ese sentido el principal tema de discusión fue el Código de Faltas provincial, el tema del acecho de la policía era el tema principal que nos atravesó, había muchas preguntas sobre eso, cómo enfrentar esas situaciones, eran preocupaciones de la vida cotidiana de ellos” (Entrevista a Tallerista Módulo Derechos).

En el Módulo Derechos, las preguntas sobre el accionar policial contra los jóvenes apuntaban también a saber si la policía tenía derecho a detener y requisar como lo hace. Se trabajaron

71 Ley de la provincia de Córdoba, N° 8431 (1994), ratificada por la Legislatura en 2007. El art. 98 (merodeo) es el más controvertido y discutido por considerarse anticonstitucional y usarse como herramienta represiva, persecutoria y estigmatizante de los jóvenes de barrios populares, jóvenes morochos, portadores de gorras, lo que comúnmente ellos denominan “portación de rostro”. El artículo 98 expresa: “SERÁN sancionados con multa de hasta cinco Unidades de Multa (5 UM) o arresto de hasta cinco (5) días, los que merodearen edificios o vehículos, establecimientos agrícolas, ganaderos, forestales o mineros, o permanecieran en las inmediaciones de ellos en actitud sospechosa, sin una razón atendible, según las circunstancias del caso, o provocando intranquilidad entre sus propietarios, moradores, transeúntes o vecinos.”

las diferencias entre falta, delito, el derecho penal en relación a las detenciones, explicando y tratando de evitar que los jóvenes se enfrenten cuerpo a cuerpo con la policía, porque consideraban los talleristas que -en esa disputa- ellos pierden siempre.

Se dio en el transcurso de los talleres vinculados a esta temática, una constante necesidad de profundizar los temas sobre la casuística. En referencia a estas preocupaciones genuinas de los jóvenes, el Módulo de Derechos, revisó también los contenidos propuestos que hacen referencia a la Ley de Riesgos de Trabajo y a las Leyes de Empleo.

La discusión pública sobre las distintas formas de la violencia, suelen tener como protagonistas a los sectores medios y medio altos. Y, sin embargo, como expresa Auyero (2014), los que experimentan la victimización con mayor frecuencia son quienes están en lo más bajo del orden social y simbólico: “A ellos, a los habitantes de los márgenes urbanos, no se los suele escuchar hablar públicamente de la inseguridad. Ellos la viven a diario, pero el discurso de la inseguridad pertenece a (es fabricado y manipulado por) otros. Así, la experiencia de la violencia interpersonal (y del miedo a ésta) entre los más pobres se vuelve algo indecible, y el trauma que se vive a diario en los territorios de relegación en los que ellos habitan se torna en una experiencia negada.” (<http://www.lanacion.com.ar/1729712-una-indignacion-que-crece-en-silencio>).

En la provincia de Córdoba, se ha avanzado en la discusión y en la organización de diferentes colectivos⁷² que trabajan sobre la estigmatización, los abusos y apremios ilegales realizados por las fuerzas de seguridad de la provincia de Córdoba sobre jóvenes de sectores populares en el espacio público urbano. Sin embargo, en estas primeras fases de implementación del POI en Villa Allende, la problemática no estaba del todo instalada públicamente ni tenía repercusión mediática, incluso las organizaciones sociales han estado a la vanguardia de la academia que no trató la temática sino recientemente. Actualmente, la preocupación establecida a partir del Código de Faltas de Córdoba y las detenciones arbitrarias de las fuerzas de seguridad a jóvenes pobres, se ha extendido y visualizado en una diversidad de espacios de investigación y eventos científicos de alcance nacional. Recupero las palabras de la Dra. Chaves en torno a los procesos de lucha surgidos:

“La acción que más me impactó y quedó por siempre asociada con esta provincia ha sido la “Marcha de la gorra” (...) Conocí entonces algo del Código de Faltas de la ciudad, desde la historia de despojo, de discriminación continua y segregación urbana que tomaba por objeto indeseable a jóvenes de sectores populares, principalmente varones, y cuya simplificación en

72 La Marcha de la Gorra es un caso emblemático de esta lucha y ya tiene ocho ediciones en ciudad de Córdoba, extendiéndose este año a otras provincias. Es organizada desde el Colectivo de Jóvenes por Nuestros Derechos, un movimiento creado en 2006 que cuenta con el apoyo de organizaciones de Derechos Humanos, H.I.J.O.S., agrupaciones sociales y estudiantiles, partidos políticos y núcleos barriales de la ciudad de Córdoba.

un elemento de su vestimenta les alcanzaba y sobraba a los constructores de estigmas. La magia de la subversión, o mejor dicho, la lucha política continua de los subalternos organizados en contra hegemonía, hizo también de ese solo símbolo el emblema para su reclamo de derechos: la gorra. El mismo término para los que pegan y para los que son golpeados. En mi ciudad –La Plata– algunos de los pibes con los que trabajo me corrigieron un día al escuchar que usaba el término gorra para casi todo lo que se ponían en la cabeza diciéndome: “gorra usa la yuta, estas son viseras”. Pero en Córdoba se le pelea cada letra a la gorra. Linda batalla. Dura. Desigual en casi todas sus versiones.” (Chaves, 2015, p.12-13).

En todos estos sentidos e inquietudes planteadas, el espacio de formación del POI proveyó y promovió en los jóvenes **un lugar de escucha y de denuncia**, donde cosas “indecibles” se pusieron en palabras, elementos no despreciables en una batalla por recuperar derechos vulnerados, aún con todas las asperezas y desigualdades que se evidencian.

6.3.3 El maltrato en los lugares de trabajo

La degradación, el maltrato verbal y la discriminación en los espacios de trabajo en donde se insertan algunos de los jóvenes participantes del programa, fueron temas emergentes, que aparecen de forma reiterada en las discusiones del Módulo Salud Ocupacional bajo diversas formas y relatos.

Los talleristas expresaron el esfuerzo realizado por “adecuar” los textos y el trabajo en taller desde un lenguaje “fácil” que permitiera trabajar sobre aspectos vinculados a las trayectorias de los jóvenes. Se intentó trabajar los aspectos legales con un lenguaje “menos técnico” y recurriendo permanentemente a ejemplos:

“Se iban analizando en función de las experiencias laborales que traían los propios jóvenes siendo la mayoría actividades por fuera de la legislación sin ningún tipo de cobertura de las Aseguradoras de Riesgos de Trabajo (ART). En las experiencias de los jóvenes fue recurrente el tema del maltrato psicológico y emocional en los ámbitos de trabajo” (Entrevista a Tallerista y coordinador Módulo Salud Ocupacional).

Los jóvenes participantes de las primeras fases del POI, tenían como fuente de trabajo a los countries de la ciudad, pero no eran empleados registrados (sin ART, sin cobertura social), ni tenían relación de dependencia directa, sino que respondían a un contratista que actuaba de intermediario y oficiaba el vínculo o contrato laboral con el cliente final, armando las cuadrillas de personas para el trabajo a realizar, así tal como sucede también en el ámbito de la construcción. Si bien había casos particulares que salían de esta regla, fue un dato que permitió un abanico de temas y debates en los talleres.

Los jóvenes aportaron relatos de experiencias vividas como negativas, feas e injustas, reforzando de forma reiterada la expresión “son todos garcas” en alusión a los empleadores de los barrios residenciales cerrados de la localidad. En las experiencias vivenciadas, se refirieron al (des) trato respecto a gestos, miradas intimidantes o de sospecha, bajo la expresión “se creen que porque tienen plata te pueden tratar mal” o “te pueden tratar como quieren”. Relataron -por ejemplo- que cuando llegaban sobre la hora de ingreso les negaban el café de la mañana, no los dejaban comer nada durante la jornada de trabajo, los miraban “mal” cuando pedían agua los días de mucho calor y que los requisaban todos los días al salir del country. Referenciaron también situaciones donde se les solicitaba realizar tareas que no estaban pactadas y ante la negativa amenazaban con despedirlos o se les negaba la paga por lo trabajado, impidiéndoles el ingreso en la garita de entrada cuando iban a reclamar la misma (los empleadores dejaban la orden a los guardias de seguridad de no dejarlos pasar).

Frente a muchas de estas historias, que mostraron otra faceta de la fragilidad y precarización laboral que transitan cotidianamente los jóvenes del programa, el tema se abordó desde los “riesgos psicosociales” y las condiciones laborales atravesados por el derecho al trabajo, en relación con el trato justo dentro del marco de los derechos humanos. Se abordaron –asimismo- desde el Módulo de Salud Ocupacional, distintas formas de abuso de poder como la agresión física, el acoso sexual y la violencia psicológica, temáticas que afectan la salud y el bienestar de las personas que trabajan y que configuran asimismo una violación a los derechos humanos y laborales. Se trabajó allí a partir de dos materiales aportados por el Ministerio de Salud sobre riesgos de trabajo atendiendo lo que emergía en el proceso como necesidad de los jóvenes.

En la segunda fase de implementación del POI, los docentes elaboraron cartillas en las que se adaptaron los contenidos a la realidad laboral, social y educacional de los jóvenes, ya que el material propuesto de la primera fase presentaba una reproducción de las leyes, utilizando un lenguaje “excesivamente técnico” y no contemplaba otras situaciones laborales que no sean aquellas en relación de dependencia.

En estos sentidos, los talleres funcionaron no sólo como espacios de escucha donde lo indecible se ponía en palabras, sino también como **espacios dinámicos y exploratorios**, desde donde la voz de los jóvenes cobró especial significado para configurar el espacio de formación para el mundo del trabajo. **Dinámicos**, por el movimiento y elasticidad de los temas en el desarrollo de los talleres, con posibilidades de ser adaptados a las inquietudes surgidas sobre la marcha de los encuentros. **Exploratorios**, por el reconocimiento minucioso de los intereses y necesidades de los jóvenes para (re) definir contenidos, metodologías y materiales.

6.3.4 La falta de reconocimiento de los jóvenes como sujetos de derechos y como trabajadores

La idea transversal que atravesó todos los talleres fue el concepto de que el derecho no implica una concepción estática, sino que son construcciones sociales que en su fundamento dinámico subyace en la disputa de intereses. Es decir que el derecho no es algo que está dado y de carácter natural, por el contrario constantemente existe la posibilidad de cambiarlo o de exigir su aplicación (Material conceptual de apoyo, 2009).

A partir de las expresiones y preocupaciones que surgieron en los talleres en torno al maltrato y discriminación en los ámbitos laborales informales y precarios, donde se insertaban gran parte de los jóvenes del programa, coordinadores y talleristas identificaron la ausencia de conocimiento sobre diferentes derechos sociales y laborales y una falta de reconocimiento de ellos mismos como titulares de derechos y como trabajadores.

Esto hizo que se decidiera incluir conceptualizaciones como la de ciudadanía, definida jurídicamente en la centralidad de los derechos, que incorpora a la idea de derechos la de deberes y se vincula el ejercicio activo de los derechos con aspectos políticos y culturales. No estaban contempladas en el material teórico aunque sí eran temáticas propuestas por el equipo de coordinación del POI. El poder reconocerse como sujetos de derechos y sujetos activos a la hora de exigir o reclamar una pretensión como ciudadanos y como trabajadores, acompañó –por tanto– gran parte del proceso de formación.

Se abordaron los conocimientos y nociones previas de los jóvenes en la construcción de una definición de derechos, se vinculó esta definición con conceptos más integradores como ciudadanía en referencia a los derechos y deberes políticos, a los derechos fundamentales y derechos humanos y sociales, para posteriormente abordar lo que a derechos laborales concierne:

“Particularmente preguntaban en cuanto a los derechos que asistían contra el despido arbitrario, y obligaciones de los patrones durante la jornada de trabajo por un lado, la exigencia de horas extras y como cobrarlas, cómo hacer respetar los horarios, montos indemnizatorios, cómo requerir el blanqueo de quienes están en negro, si tenían derecho a reclamar cuando están en negro. En ambos casos se desarrolló una guía de pasos prácticos que se podían llevar adelante en caso de afrontar esas situaciones.” (Informe Módulo Derechos, 2010).

Respecto al Módulo Informática Básica, contrariamente a lo que se podría suponer de una generación de jóvenes que ha crecido en la era informacional tecnológica, la mayoría de los jóvenes participantes del programa no manejaban cuestiones básicas de Informática e Internet. Desde una perspectiva de derechos, los docentes del módulo destacaron una “brecha digital” asociada a una brecha social, en cuanto advirtieron desventajas relacionadas

al uso, a la apropiación y al acceso a dichas tecnologías para obtener información, conocimientos y aprendizajes socialmente relevantes en relación con el mundo del trabajo.

Las acciones del módulo se centraron en el uso básico de Windows para el tipeado de cartas de presentación, curriculum vitae, proyectos formativos ocupacionales elaborados por los jóvenes, y la búsqueda en Internet de características del contexto local de Villa Allende (mapeo, oportunidades laborales, etc.). Las instancias finales de elaboración de los proyectos formativos ocupacionales y –puntualmente- la confección del curriculum vitae y de la carta de presentación desde el Módulo de Informática Básica, dejaron en evidencia una temática emergente vinculada a la dificultad de reconocerse como jóvenes trabajadores o jóvenes con experiencia laboral.

Era la primera vez que los jóvenes hacían un currículum y si bien en el Módulo PFO seguían una guía de pasos para su elaboración, a la hora de poner en papel su trayectoria y experiencia laboral “quedaban en blanco”, consideraban que nunca habían hecho nada, invisibilizando por completo las experiencias variadas que tenían en el mundo del trabajo.

Los recorridos laborales de las jóvenes -por fuera de la esfera familiar- eran el servicio doméstico, atención al público en pequeños comercios (despensas, kioscos), mozas, ayudante de cocina, cuidado de niños/as. En el caso de los varones, las actividades se daban en talleres mecánicos, como ayudantes de albañilería y pintura, como delivery de comidas rápidas, mozos, limpieza de piscinas, mantenimiento y parqueización en countries, entre otros.

Las experiencias laborales relacionadas con el ámbito familiar eran -en el caso de las jóvenes- tareas domésticas como limpieza, cuidado de hijos y/o hermanos, preparación y venta de comidas, planchado, lavado, entre otras. En el caso de los jóvenes, se reiteró el aprendizaje de oficios transmitidos por sus padres, tíos y/o abuelos (electricidad, mecánica del automotor, albañilería, pintura y chacinados).

No se reconoce el trabajo doméstico dentro y fuera del hogar como una actividad laboral. Los varones –principalmente- lo consideran más bien como una ayuda y una obligación de la mujer. Al hablar de sus familias en diversas oportunidades, algunos jóvenes presentaron a las mujeres adultas del hogar diciendo “mi mamá no hace nada, está en la casa”. En casos muy particulares, las jóvenes expresaron “soy ama de casa, no trabajo”, “a veces hago de niñera porque no trabajo”. En general, sólo se consideraban como trabajo aquellas experiencias que habían sido remuneradas económicamente o enmarcadas en el empleo registrado.

En esta línea de ausencia de reconocimiento del trabajo que realizan, los talleristas del Módulo Informática Básica, expresan haber brindado un “curso de Ofimática e Internet” y un poco de “clases de marketing personal”:

“Pero yo qué voy a escribir si no hice nada, nunca hice nada”. Decían así, entonces yo les empecé a decir “¿cómo que nunca hiciste nada?” Les digo a los chicos “ahora, nunca cuidaste chicos ¿por ejemplo? Bueno, tenés experiencia cuidado de niños” entonces ese... digamos fue un trabajo grande que hice de dos o tres clases. Ellos han hechos trabajos pero no en el circuito formal... entonces ellos sienten que no hicieron nada. Pero por ejemplo, qué se yo, para ellos no era trabajo ayudarlo en el taller al padre. “Pero vos sabés de mecánica” le decía, “sí armás y desarmás un motor, estuviste haciendo un montón de cosas”. Sí, bueno, te dicen así... pero no tuve el trabajo de... entonces digamos no consideran la experiencia laboral. Han estado en empresitas familiares, despensas, quioscos, taller mecánico, eh... han ayudado al padre, tío o abuelo, con el armado de autos... poner el revoque en la pared, o en los countries, todo ese tipo de cosas ¿viste? es decir, esto no lo reconocían ellos. La mayoría. Esas cosas... no son trabajo, no eran reconocidas como un trabajo. Te decían algunas chicas “yo estoy yendo a cuidar los hijos de mi hermana todas las semanas”, eso tampoco es trabajo para ellas.” (Entrevista a Tallerista y coordinador Módulo Informática).

Por una parte, en esta identificación como “no empleado” los jóvenes no pueden percibirse como trabajadores ni portadores de experiencias laborales por el hecho de no haber estado enmarcados en las regulaciones del empleo formal registrado. Por otra parte, tampoco se reconocen como sujetos de derecho, justamente porque al no haber un fluido ejercicio de los mismos no pueden ser visualizados estos derechos como algo que les pertenece.

Existe una asimilación del uso social del término “trabajo” para referirse a su “forma empleo” -como determinación específica del modo de producción capitalista- que es naturalizada por los jóvenes. Esta confusión se relaciona a su vez, con la definición social del “trabajo útil”, que demarca el terreno de las actividades que merecen una remuneración (salario) al mismo tiempo que desplaza los derechos de la esfera de la persona a la de su condición de empleado (Baccarelli y Levy, 2006).

Según Messina y Pieck (2008) el trabajo está tan asociado a la identidad y a la pertenencia social, que la persona que está (o está aparentemente) “sin trabajo” pone en cuestión su propio ser. Igualmente, una persona que no trabaja suele ser condenada a formas diversas de aislamiento y estigmatización. El trabajo, según los autores, sigue siendo hoy igual que en el siglo XIX, una mercancía cuyo valor de cambio se mide en el mercado en términos de su fuerza productiva, dando lugar a una escala objetiva que niega el trabajo como actividad vital del ser humano, pleno de especificidades según cada trabajador.

En todo el proceso de formación para el trabajo del POI, **los derechos emergen como un núcleo aglutinador** de las diferentes temáticas que preocupan tanto a coordinadores y talleristas como a los propios jóvenes. En el acontecer de cada grupo, de cada taller, se diversifican las miradas acerca de los derechos en relación con las orientaciones sexuales, las

diferentes violencias de género, los maltratos en los espacios laborales, el reconocimiento de sí mismos como trabajadores y como portadores de experiencias valiosas y válidas para el mundo del trabajo.

La complejidad del espacio de formación desarrollado desde el POI, enfocado a brindar y fortalecer conocimientos desde una **perspectiva integral** a través de **múltiples aproximaciones sobre el mundo del trabajo**, se expresa en la diversidad de discusiones entre las duplas pedagógicas, en la inquietud por la selección de estrategias metodológicas acordes a los contenidos, en la interpelación a ciertas prescripciones del programa, en el trabajo sobre temáticas emergentes que vivencian y preocupan a los jóvenes.

La intervención realizada por el equipo del POI, desde sus objetivos hasta sus acciones en el desarrollo de los encuentros, entre acuerdos y desacuerdos, conflictos y contramarchas, propuso un **espacio de atención, escucha y concurrencia** donde se establecieron canales de encuentro y circulación de palabras reveladoras, que representan necesidades e intereses pero que -fundamentalmente- permiten la valoración del sujeto joven, del joven como ciudadano activo y de los saberes y actividades que desarrollan en los distintos ámbitos de su vida cotidiana.

Aún en la improvisación y la urgencia, la inmediatez, la espontaneidad y los múltiples condicionamientos de las prácticas y escenarios surcados en el contexto local, el POI cobra valor por el juego de relaciones interactivas y dialógicas que propone. Estas interacciones y confluencias no sólo se dan entre coordinadores, talleristas y sujetos jóvenes participantes, sino entre los conocimientos desarrollados y las decisiones metodológicas, éticas y políticas en las que inevitablemente se tensan las situaciones pedagógicas cotidianas del proceso de formación.

6.4 De la quimera de la empleabilidad al reparto de culpas

Son objetivos centrales del dispositivo de formación que propone el Programa Jóvenes, brindar y transferir herramientas sobre el mundo del trabajo, para el desarrollo de capacidades y competencias que mejoren las “condiciones de empleabilidad” de los jóvenes como población especialmente vulnerable. Así también, formar jóvenes capaces de gestionar su propia empleabilidad y desarrollar competencias para un mercado laboral incierto, son metas que presumiblemente contribuirían a disminuir sus inserciones precarias e itinerarios discontinuos en el empleo y la educación, creando mayores oportunidades de inclusión social. Aquí se abre el interrogante acerca de cuanto de formativo tiene el espacio del POI y el programa en general, qué dimensiones visibiliza y cuáles oculta en la distribución de saberes y oportunidades, en la consecución de las finalidades inclusivas que se propone. Un dato que nos permite acercarnos en la respuesta a estas inquietudes son las percepciones, la valoración y la significación de los jóvenes que transitaron y formaron parte del espacio de formación.

El presente apartado aborda el análisis de los sentidos que asume el POI, desde la perspectiva de los jóvenes. Dos categorías otorgan especial significado y valoración al espacio de formación: como espacio de aprendizaje para el empleo y como espacio de contención, socialización y sociabilidad. Posteriormente, se presentan las líneas más sustantivas que surgen de la construcción de los proyectos formativos ocupacionales como “producto final” del POI y las vinculaciones establecidas con los demás componentes del programa (cursos de Formación Profesional, prácticas calificantes y microemprendimientos), recuperando allí las voces tanto de jóvenes como de talleristas y coordinadores.

6.4.1 El POI como espacio de aprendizaje para el empleo

El espacio de formación propuesto desde el POI, asumió distintas significaciones. Se hizo visible en las expresiones de los jóvenes que la experiencia fue valorada como una instancia de aprendizaje para el empleo, de la que se recuperan contenidos ligados a las temáticas de género, derechos, mecanismos de exigibilidad en el contexto social y productivo.

Se recuperan como valiosas herramientas instrumentales vinculadas a la Informática (el manejo básico de una PC e Internet), a la Geografía (reconocer en el mapa de Villa Allende opciones laborales y educativas), a la Economía (el mercado laboral local para visualizar pequeñas, medianas y grandes empresas, públicas y privadas, los perfiles educativos y laborales solicitados en esos ámbitos), al conocimiento de las instituciones estatales (para ubicar organismos públicos ligados a los distintos poderes del Estado Argentino para

formular reclamos, denuncias, localizar servicios, datos de provincias y municipios), entre otras.

Los jóvenes también otorgaron valor a las “habilidades para el empleo” aportadas en los talleres, en referencia a los aprendizajes específicamente vinculados con el armado y tipeo de un curriculum vitae, la posibilidad de desenvolverse oralmente en una entrevista de trabajo, y los distintos conocimientos enmarcados en la perspectiva de derechos para: “saber defenderme ante el patrón”, “resolver problemas en el trabajo”, “entender que me tienen que pagar así haya trabajado una semana”, “presentarme a otros/nuevos trabajos”, por ejemplo.

Muchos de los jóvenes expresaron que consideran tener mejores posibilidades de inserción laboral a partir de la formación brindada en el POI, porque adquirieron conocimientos, contactos e informaciones sobre estructuras, organizaciones y personas que antes desconocían. En un relato de un joven puede observarse la importancia que cobra lo expresado:

“Algo que me cambió fue aprender sobre responsabilidad, obligaciones y derechos del individuo, el respeto hacia los otros; pero también aprendimos a que nos respeten, a valorarme un poco más, valorar a la mujer más que antes. Este espacio cambió mi forma de ver a los demás y de pensar en algunas cosas como por ejemplo, el respeto y la igualdad del hombre y la mujer en los derechos del trabajador, poder entender más sobre el mundo laboral de donde vivo, no conocía el mapa de Villa Allende, ahora conozco lugares donde reclamar un trabajo en blanco, porque es un derecho, veo más posibilidades, hay muchos comercios y lugares que no sabía que existían” (Miguel, 20 años, trabaja en negro, esporádicamente, en el sector de la construcción como ayudante de albañilería).

También recuperaron como valiosas las actividades orientadas a apuntalar la autoestima de los jóvenes para pensar un proyecto formativo ocupacional, reconocer los saberes y cualidades personales para “pensar y decidir qué quiero”, “proponerme metas”, “descubrir lo que puedo hacer”, “elegir el trabajo que realmente me guste”. En este sentido, sostienen haber encontrado en el recorrido de formación, una posibilidad de definir lo que desean hacer y lo que pueden llegar a lograr elaborando un proyecto de vida:

“Fue interesante porque aprendí un poco más de cómo está la economía y la sociedad, está bueno hablar de estos temas porque es una forma de aprender a cómo luchar con lo que nos espera en la vida. Nunca supe que quería y acá salió todo, descubrí lo que quería, nunca supe todo lo que podía hacer y acá lo descubrí, me ayudó a ordenar lo que tenía como ideas sueltas en mi cabeza de lo que quiero hacer, quiero tener mi proyecto de vida y lograr mis metas, acá descubrí que tengo muchas experiencias que me pueden servir para conseguir un

buen trabajo, aunque antes debería terminar la escuela” (Sol, 18 años, dejó el secundario hace dos años, vive con sus padres).



[Actividad sobre lucha por derechos laborales para jóvenes]

La pertinencia de la propuesta de formación, entonces, radicó para los jóvenes en desarrollar determinados conocimientos instrumentales (como el manejo de una PC, la oralidad en una entrevista, el uso del mapa de la ciudad, entre otros) y mecanismos institucionalizados de contacto entre las instancias educativas y el mundo socio productivo, vinculando sus contenidos con sus necesidades frente a un mercado laboral local que se presenta como altamente restrictivo. El espacio de formación es significado como un motor para la adquisición de instrumentos, habilidades y saberes que –a su vez- permiten entender algunas “reglas del juego” en el mundo del trabajo, allí las redes socio institucionales y las múltiples aproximaciones desde la discusión sobre derechos es recuperada como clave.

La diversidad de los elementos que se conjugan en la definición instrumental de “habilidades para el empleo” expresada por los jóvenes, están vinculadas al empleo registrado, al trabajo decente, a la “forma-empleo” como trabajo estable y bien remunerado (Bacarelli y Levy, 2006), pero que no responden a puestos específicos ni aluden estrictamente a los requerimientos de la coyuntura del sistema productivo. En este sentido, se conciben en una perspectiva más amplia, al no responder a un único perfil sino a mejores condiciones salariales y de acceso a un conjunto de derechos sociales.

Los saberes y habilidades valorados combinan una formación orientada a desarrollar determinadas “competencias” en los jóvenes con una reflexión más amplia acerca del campo

laboral, del sentido y de la lógica del trabajo en la sociedad actual. Esto reivindica la integralidad de la propuesta desplegada desde el POI que –asimismo- otorga algunas redes sociales que operan como puentes con el empleo que de otra manera estarían selladas. Los jóvenes legitiman el espacio del POI en este sentido.

Los jóvenes se sienten parte y estrechamente vinculados tanto a los talleristas como a sus pares, los lazos sociales y afectivos creados configuran otra dimensión central en esa legitimación, que a continuación analizo.

6.4.2 El POI como espacio de contención, socialización y sociabilidad

Una de las consecuencias más importantes de los procesos de deterioro de los mercados de trabajo fue la ruptura de los mecanismos de socialización y los cambios en los imaginarios que los sujetos tienen sobre el trabajo y la educación. La pobreza, la falta de acceso o permanencia en la educación básica y de “buenas” oportunidades en el mundo del trabajo, tienen incidencias sobre la motivación de los jóvenes y la valoración hacia dichos espacios.

Esto tiene efectos que se expresan a través de actitudes y prácticas orientadas al presente, al repentismo, al cortoplacismo. Un cambio en la matriz de socialización-subjetivación, puede aportar al fortalecimiento de nuevas opciones, donde las incertidumbres propias de los jóvenes se despejan en proyectos personales. Y es en las afinidades personales, convertidas luego en redes de contención afectiva, que definen sus territorios y establecen sus identificaciones (Urresti, 2005).

Generar un **espacio de contención y socialización** en los jóvenes desde la escucha y la motivación, fueron estrategias adoptadas por el equipo de trabajo tanto por coordinadores como por talleristas. En las valoraciones realizadas por los jóvenes, aparecen como acertadas y valiosas, fundamentalmente por el impacto que tuvieron en la socialización del sujeto a través de la interiorización de ciertas normas, rutinas y valores para la generación de expectativas y la renovación de esperanzas sobre el futuro laboral y educativo. Un tallerista afirma en ese sentido:

“En el paso por el POI, los chicos reconocen que están en las mismas condiciones que el otro (...) acá aprenden a escucharse, a respetarse entre ellos y ellos mismos como personas, aprenden valores, horarios, reglas sobre el mundo del empleo, derechos y obligaciones, comienzan a valorarse y a tener ganas de salir adelante que no es poco” (Tallerista y coordinador PFO).

El hecho de sentirse contenidos y escuchados, impulsó a los jóvenes proyectar e imaginarse en una situación de vida distinta a la que tenían al iniciar el POI. En este sentido, muchos

jóvenes expresaron: “me permite volver a soñar con ser algo”, “estoy empezando a ponerme objetivos”, “me siento motivado ahora”, “tengo más armas para defenderme”. Destacan –asimismo- las relaciones establecidas entre ellos y los talleristas como una de las principales causas de la permanencia en el programa. Se valora el buen trato, el respeto, la escucha, los diálogos, la preocupación por situaciones personales, las risas, la calidez de la relación personalizada, la entrega en la tarea diaria en los espacios de taller:

“Los profesores de los POI, cómo te hablan, te entienden, te preguntan, se interesan. Yo creo que estar en el programa me dio ganas de salir más de mi casa, creo que me va a dar más posibilidades de trabajar. Yo dejé la escuela varias veces por problemas familiares, no hacía nada, estaba todo el día en mi casa, ahora quiero terminar la secundaria para conseguir algún trabajo y tener mi plata” (Nadia, 19 años, soltera, atiende el kiosco familiar).

Los jóvenes participantes señalaron como otro aspecto fundamental del espacio de taller, las relaciones sociales de integración, de sociabilidad, de afectividad; que se refieren a la posibilidad de conocer gente, hacer amigos, trabajar en grupo, tomar contacto con personas de la misma edad, establecer relaciones enmarcadas en el compañerismo, la posibilidad de opinar, expresarse, escuchar, discutir e intercambiar con gente que piensa distinto. En cuanto a esto, una joven manifiesta:

“El programa me cambió la vida, hice amigos, hacía mucho que no me reía como me reí en el grupo, todos podían opinar, me despejaba, aprendí mucho con ellos, te aconsejan, me gustó conocer gente de mi edad, me encanta todo lo que nos enseñaron y no quisiera que se termine” (Yanina, 20 años, madre, ama de casa, dejó el secundario en 4° año).



[Final de clase, taller PFO, 2009]

La seducción entre las y los jóvenes generó una importante fuente de motivación. Según talleristas, algunos/as jóvenes hablaban para lucirse frente al otro, querían destacarse para lograr atención o ejercer algún tipo de atracción, así sea desde la disputa y la oposición, hechos que funcionaron también como herramientas de participación. El POI se configuró en un **lugar de encuentro que modificó rutinas cotidianas** y les permitió a los jóvenes compartir sus historias, construir vínculos de amistad, lazos afectivos, de implicación, complicidad y colaboración.

Varios jóvenes expresan haber comenzado a salir de sus entornos familiares y barriales, que en el caso de Las Polinas, es un lugar bien delimitado, lejano al centro de la ciudad, con dificultades para el acceso y sin transporte público que llegue a los rincones del barrio. Estas posibilidades de participación y encuentro no sólo incluyeron a los jóvenes participantes, sino que trascendieron a sus grupos de convivencia en el caso de las jóvenes que traían a sus hijos a los espacios de taller o de aquellos miembros del grupo familiar que se fueron sumando posteriormente al programa, hermanos/as, primos/as, cuñados/das:

“Lo que me queda es que aprendí en grupo a socializar, a compartir, estuvo bueno porque conocí gente nueva, lo que cambió es las cosas que hacía en las tardes porque ahora vengo acá, antes no hacía nada y ahora sí, me levanta el ánimo venir acá, tengo ganas de terminar la escuela, le dije a mi cuñada que se anote” (Cintia, 21 años, en pareja, ama de casa).

Se incluyen seguidamente tres imágenes de la finalización del POI (2009):





En todos los aspectos destacados se evidencia el impacto del POI en la dimensión subjetiva de los jóvenes, relacionada con la recuperación de motivaciones, aspiraciones, con el incentivo por proyectarse a futuro y los lazos socio-afectivos establecidos. La identificación con talleristas y grupos de pares a partir de expectativas, preocupaciones, intereses y valores comunes, generaron un **sentimiento de cercanía y pertenencia** a un grupo, que promovió actitudes positivas en relación con las proyecciones laborales y educativas como puertas para transitar nuevas experiencias.

El quiebre de la linealidad entre familia, escuela y trabajo en el mundo actual, pone de manifiesto la necesidad de considerar otros referentes desde los cuales los jóvenes construyen significaciones. La importancia de los aspectos subjetivos puestos en valor por los jóvenes, no deben ser soslayados ni minimizados ya que se trata de un espacio de relevancia en la experiencia formativa de jóvenes que -en muchos casos- han quedado al margen de las

instituciones tradicionales de socialización como la escuela y el “trabajo decente”. Y porque además cobra particular importancia como “instancia de participación social” (Jacinto, 2006).

La valoración del POI en términos de contención, socialización y sociabilidad, con pares de la misma edad y con personas adultas, manifiesta actitudes de comprensión y escucha que “llenen vacíos”, porque algunos jóvenes no alcanzan a vivir eso en otros ámbitos (Hernández Flores, 2005). Para algunos talleristas, los dos meses del POI se convierten en un **espacio esperanzador** para los jóvenes, a la hora de ubicarse en el encuentro diario del aula, a la hora de pensarse en un espacio de convergencia generacional que no sea sólo la calle, el baile, el porro o el vino en la esquina del barrio:

“Son dos meses de esperanza para los pibes. Porque se encuentran con otros chicos, porque es un momento de alegría, porque se divierten, porque tienen un rol re importante, porque van y estudian computación y estudian derechos, y entonces dicen que tienen un montón de derechos, y después ven todos los riesgos laborales” (Entrevista a Tallerista y coordinadora PFO).

En sus diversas expresiones, el espacio de formación del POI constituye una esfera importante en tanto lugar de afiliación e integración. Transitar otro espacio social donde – además- se pueden reflexionar y debatir ideas, donde existe la posibilidad de pensar y pensarse, no es menor, porque un joven que no tiene posibilidad de analizar un texto, comprender un discurso, entender con otros la realidad social o conocer determinadas reglas del juego en el mundo del trabajo, tiene mayores dificultades para convertirse en un sujeto político activo. En este sentido, la formación, la capacitación y la educación son de vital importancia para generar nuevas ciudadanías, para posibilitar a los sujetos sociales la construcción de sus propias trayectorias, aún con las restricciones que imponen las dimensiones estructurales del contexto.

Quizás uno de los mayores aportes a las trayectorias de los jóvenes de los programas de intervención social, es el fenómeno denominado “transferencia de un capital social institucional” (Jacinto, 2010) a los sujetos que pasan por ellos. Esto se entiende como red de relaciones sociales a un capital cultural (conocimientos, ideas, valores y habilidades), un mecanismo de reproducción social poderoso que resulta muchas veces clave para la inclusión social. Y en ese marco, los vínculos establecidos en las instituciones formativas y la relación con los docentes y grupo de pares, aparecen como centrales en el proceso de adquisición de una identidad ocupacional y social que orienta las estrategias y decisiones.

Viene bien aclarar que la integración socio-laboral va más allá de la relevancia que adquieren los aspectos socio-afectivos del espacio formativo. Implica procesos graduales y sistemáticos de formación que -estructurados alrededor de los itinerarios- promuevan el encadenamiento

con etapas formativas posteriores. Los puentes entre diferentes circuitos formativos (escolaridad, formación profesional, lugares de trabajo) deben crearse y/o reforzarse para favorecer la pertinencia y significatividad social de la educación permanente en el proceso de transición laboral de los jóvenes (Jacinto, 2006).

En el apartado siguiente, analizo la relación entre la construcción de los proyectos formativos ocupacionales de los jóvenes (como expresión escrita de intereses, metas y plan de acción) y las etapas posteriores del programa, intentado dilucidar cómo se encadenan las prestaciones y qué componentes del programa favorecen a crear puentes en las transiciones de los jóvenes en el mundo del trabajo y la educación.

6.4.3 Los Proyectos Formativos Ocupacionales como “producto final” del POI

Otro dato que nos ayuda a comprender y responder algunos de los interrogantes de la investigación, es el proceso de construcción de proyectos formativos ocupacionales por parte de los jóvenes al final de los talleres, desarrollados en el marco del POI.

La elaboración de estos proyectos son propuestos como objetivo principal y etapa final del proceso, como una metodología de formación y orientación para el fortalecimiento de la empleabilidad del sujeto, bajo el supuesto que las personas fortalecen su empleabilidad cuando son capaces de conjugar sus experiencias, capacidades y necesidades, desarrollando competencias para enfrentar los condicionamientos estructurales del contexto laboral, y cuando se reconocen como constructoras de su propio camino, identificando sus propias posibilidades, sus dificultades y las que ofrece el entorno, con ciertos espacios de autonomía relativa individual y colectiva. Para los jóvenes de la formación, consiste en definir un plan de acción para mejorar su situación en relación con el empleo y desarrollar las competencias necesarias para llevarlo a cabo. Para las instituciones desde las cuales se implementa la formación, implica fortalecer su lugar como puente, atentas a los requerimientos de las personas y de un entorno social, económico y productivo que demanda protagonismo de los sujetos para gestar y sostener sus proyectos.

Como “producto final” de los talleres del POI, los jóvenes elaboraron una producción escrita donde quedó expresado el Proyecto de Formativo Ocupacional (PFO). Cada uno de ellos delineó junto a los talleristas, sus intereses, metas, aspiraciones y acciones a llevar a cabo en un corto, mediano y largo plazo, así como los recursos necesarios para poner en marcha el plan de acción.

Analizo categorías desde la perspectiva de jóvenes, talleristas y coordinadores, que permiten entender la construcción del PFO desde el POI, en relación con los demás componentes del programa, como un proceso contradictorio, disruptivo e inconcluso:

Desde la perspectiva de los jóvenes: 1-El objetivo-meta de conseguir un buen/mejor trabajo. 2-La individualización de la culpa. 3-La decepción por los cursos de Formación Profesional y microemprendimientos.

Desde la perspectiva de talleristas y coordinadores: 1-El complejo ejercicio de gestar esperanzas: interrupción y angustia. 2-El puente roto: del POI a los componentes de apoyo a la inserción laboral.

6.4.3.1 Desde la perspectiva de los jóvenes: El objetivo - meta de conseguir un buen/mejor trabajo

Uno de los objetivos de los jóvenes que emergió con mayor peso -desde las expectativas y opciones en el plan de acción de los PFO- fue el de conseguir un buen/mejor trabajo.

La mayoría de los jóvenes que participaron de los talleres del POI, tienen variados recorridos por el mundo del trabajo, donde sus inserciones laborales han sido en condiciones de informalidad y precarización, de grandes desigualdades en cuanto al trato recibido, al acceso y la permanencia, a la retribución económica -entre otras cuestiones- que remiten a la complejidad de las valoraciones que puedan realizar sobre el mundo del trabajo en sus metas a corto, mediano o largo plazo.

Sobre el objetivo de “conseguir un buen/mejor trabajo”, los jóvenes advirtieron que la localidad de Villa Allende ofrece pocos empleos de calidad que permitan alcanzar mejores posibilidades laborales donde sean respetados sus derechos. Sin embargo, rescataron como valiosas las informaciones brindadas desde el POI para conocer nuevos y posibles espacios laborales que desconocían antes de transitar la formación.

Desde una dimensión instrumental contractual, expresaron la importancia y la necesidad de acceder a trabajos “en blanco”, con mayor formalidad y mayores garantías, donde sean cubiertas y respetadas las contrataciones, los beneficios sociales, la horas de la jornada de trabajo, la cobertura médica ante riesgos del trabajo. El salario es parte de esta dimensión que se liga a la propia subsistencia o sostenimiento del hogar, por lo cual constituye un elemento fundamental para sentir tranquilidad y estabilidad. Sobre lo que significa un “buen o mejor” trabajo, definieron las características de un empleo formal - registrado a través de las siguientes ideas: “aportes jubilatorios”; “que se respeten las horas de trabajo”; “que no te exploten”; “seguridad de vida”; “en blanco”, “asegurados”; “trato respetuoso”; “sueldo en relación con el trabajo que se hace”; “que paguen sin atraso”, entre otras.

Las expectativas sobre lo laboral estuvieron centradas en obtener empleos en el área comercial (atención al público, corte de caja, promoción), gastronómica (en restaurantes, en salones de fiesta) y administrativo (recepción/atención al público, tele comunicador), fundamentalmente por parte de las mujeres que se pensaron por fuera del trabajo doméstico, que es lo que venían realizando -en su gran mayoría- hasta ese momento. En otros casos más puntuales, aparecen como destacados los deseos de llevar a cabo actividades autónomas en peluquería, artesanías y venta de ropa. En el caso de los varones, muchos de ellos se proyectaron en trabajos de oficios manuales calificados, de forma autónoma en general (electricista, gasista, plomero, soldador, mecánico, carpintero), estando asociados a la experiencia que ya poseen como “ayudante de” en el entorno familiar y/o barrial. El frigorífico, el mall Carrefour y los grandes supermercados de la localidad fueron visualizados como el trabajo estable de la zona, concentrando muchas de las expectativas laborales de los varones.

El trabajo se presenta como estructurante y prioritario en la vida de estos jóvenes. Sostienen la importancia de tener un “buen/mejor” trabajo por las garantías, protecciones y seguridades que puede otorgar la relación contractual, pero también se observan otros criterios de valoración que responden en parte a la dimensión subjetiva por medio de la cual los jóvenes dan sentido a su actividad laboral. En cuanto a esto, el trabajo se expresa como dimensión de realización de la persona, “para el crecimiento personal”, desde donde se pueden adquirir herramientas y valores que “sirven para la vida”, “para sentirse bien”, asociando esta experiencia laboral con algo vital y esencial: “trabajamos para ganarnos la vida”.

Otras valoraciones sobre un “buen/mejor trabajo”, surgen en torno a los niveles de autonomía y márgenes de libertad para organizar tiempos familiares y personales, un factor que cobra peso fundamentalmente en las mujeres jóvenes con hijos a cargo, donde los horarios laborales poco flexibles interfieren en otros proyectos como terminar la escuela, dedicarle tiempo a la familia, o realizar otras actividades de preferencia. Las mujeres desarrollan múltiples funciones en muchos casos desestructuradas, sin horarios, sin remuneración, sin reconocimiento social, sin autonomía respecto de la familia, no siempre cuentan con derivar el cuidado temporario de los hijos, lo que puede significar la obligación de retirarse esporádicamente del empleo formal.

El “trabajo decente” como trabajo en calidad y en cantidad, aparece como base estructurante y fantaseada en las valoraciones que los jóvenes tienen. En sus representaciones sobre el trabajo se visibiliza la importancia del derecho a perseguir el bienestar material y el desarrollo personal en condiciones de libertad, de seguridad económica y de igualdad de oportunidades. El reconocimiento de derechos básicos y la

seguridad social plantean una visión de “trabajo decente” casi como un ideal y una aspiración universal de todo ciudadano a que se respeten sus derechos fundamentales, entre ellos el derecho al trabajo, en condiciones de dignidad, una definición que cobra sentidos diferentes de acuerdo a cada realidad de vida.

En la perspectiva subjetiva sobre lo que consideran un “buen” o “mejor” trabajo, se juegan implícitamente las percepciones sobre sus propios empleos o inserciones en el mundo del trabajo, según una configuración singular de experiencias, significados y condiciones objetivas de sus trayectorias. Por lo tanto, son valoraciones sujetas a movimiento, a dinámicas conjugadas de un modo único en las situaciones familiares, educativas, laborales y del contexto social, susceptibles de ser modificadas con el paso del tiempo y bajo diversas circunstancias biográficas.

6.4.3.2 La individualización de la culpa

Los jóvenes manifestaron en la elaboración de los PFO, que los requisitos básicos laborales valorados por los sectores económicos locales son el título secundario y la “buena presencia”, requerimientos que los hace sentir desplazados y excluidos, fundamentalmente a aquellos jóvenes que habitan las zonas consideradas más vulnerables, “peligrosas” e “inseguras” de la localidad. La principal problemática detectada, es la escasa oferta de empleos registrados para quienes no reúnen las condiciones básicas señaladas, y la estigmatización existente sobre los jóvenes provenientes de barriadas populares como Las Polinesias.

La etapa final de formación develó situaciones singulares de los jóvenes participantes del programa, que se expresaron en términos de culpas individuales por su condición económica, por la dificultad de encontrar un buen trabajo, y por sus trayectorias educativas inconclusas. La culpabilidad emergió en las expresiones acerca del esfuerzo individual en la obtención de un trabajo, como si determinados espacios estuvieran vedados por una falla en la responsabilidad individual asumida, atribuible a las características subjetivas de cada uno (falta de motivación e interés, falta de ganas y expectativas para estudiar y para capacitarse).

La falta de oportunidades como fracasos individuales se observa en comentarios como los siguientes: “si se quiere se puede”, “yo deje el cole porque soy vago”, “soy burro por eso dejé”, “me cansé de repetir por eso abandoné”, “siempre fui vago para estudiar”, “no consigo nada porque no terminé de estudiar”, “el que no trabaja es porque no quiere progresar”, entre otras.

Dichas expresiones muestran cómo las condiciones vitales quedan reducidas a las del individuo consigo mismo, no con otros individuos o con la sociedad, por lo tanto es difícil cuestionar el orden social vigente como causante de desigualdades sociales ya que se trata de un sujeto que está convencido de que la única forma de enfrentar la vida es de forma individual y competitiva. La naturalización de la culpa se convierte en un alegato que enmascara las condiciones y complejidades de los procesos de desigualdad y exclusión social. Tras la etiqueta del fracaso individual se construyen las especificidades del discurso de la empleabilidad, que obliga a los jóvenes a convencerse y someterse a la carrera por desarrollar “competencias” y calificaciones certificadas como las únicas vías posibles de salvación.

Según Levy (2010), esto muestra el triunfo de la clase hegemónica en la “sedimentación del sentido común” de la idea de educación como capital individual en virtud del cual la persona será capaz de acceder a un puesto laboral, mantenerse en él o buscar otro si lo desea. Este no es un fenómeno reciente, se trata de una renovación de los postulados de la Teoría del Capital Humano que -a través del concepto de formación- instala nuevamente la problemática del desempleo en las capacidades del propio trabajador para responder a las exigencias de la demanda de trabajo. “Esto se articula sobre una serie de equívocos socialmente consolidados, cuya naturalización opera legitimando el discurso hegemónico y siendo funcional al régimen de acumulación” (Levy, 2010, p.2-3).

Si bien talleristas y coordinadores han sido decididos y enfáticos para deshacer muchas de estas percepciones que los jóvenes evocaron de forma recurrente -apuntalando los conocimientos en torno al contexto como lugar estructurante y condicionante de las trayectorias, prácticas y márgenes de acción- el programa en general, tiene una línea argumentativa que no dista de las ideas expresadas por los jóvenes. Según las tesis de la empleabilidad, la forma de reducir el desempleo y las inserciones en el empleo precario, se fundamenta en lograr el aumento de las competencias de los sujetos. Esta es una gran contradicción, que repercutió en la definición del PFO y en la insatisfacción generada por la oferta de cursos de Formación Profesional (FP), la dificultad para acceder a las prácticas calificantes en empresas (entrenamientos laborales) y/o involucrarse en los microemprendimientos como parte de las prestaciones que ofrece el programa.

6.4.3.3 La decepción por los cursos de FP y microemprendimientos

Durante la primera fase, los cursos de FP ofrecidos por el CEDER en convenio con la Oficina de Empleo fueron: curso de mozo, curso de cocina y curso de peluquería.

En relación con la expectativa y objetivo de “conseguir un buen/mejor trabajo”, muchos jóvenes concibieron como importantes los cursos de FP para aprender un oficio calificado, y a las prácticas calificantes (entrenamientos laborales) del programa como puertas de entrada a un trabajo en el empleo registrado, enmarcado en la ley de contrato de trabajo. En menor medida, explicitaron la posibilidad de generar emprendimientos propios como herramienta de subsistencia para hacer frente a sus difíciles realidades económicas cotidianas, debido a la falta de información, complejidad y dificultad que conllevaba obtener los mismos.

Respecto a los cursos de FP, fue en la etapa de definición de metas y actividades del PFO donde aparecieron -en la mayoría de los talleres- expresiones que denotaron “decepción”, “insatisfacción” y “descontento” con el programa, vinculadas a la distancia entre las expectativas iniciales de los jóvenes, de proyección a futuro con las ofertas de capacitación laboral del CEDER en Villa Allende, otro componente del programa.

Los jóvenes –luego de conocer los cursos ofrecidos - expresaron que los mismos no eran acordes con los intereses y metas definidas en sus proyectos formativos. Según talleristas, ellos manifestaron expresiones tales como: “profe esto no es lo que nos enseñó”; “usted dijo que podíamos aspirar a hacer otras cosas”; “para ser moza no me anotaba o seguía trabajando de lo mismo”, “yo quería aprender un oficio, no esto”.

Algunas de estas inquietudes se canalizaron colectivamente redactando una nota de reclamo que fue presentada a la Oficina de Empleo de Villa Allende. Los talleristas consideraron que el aporte del proceso se encontró materializado en esta acción colectiva en la que se hizo visible un “empoderamiento” de los jóvenes posicionándose como sujetos protagónicos que demandaron una oferta de formación diversificada y de calidad, exigiendo el cumplimiento de derechos como ejercicio de su ciudadanía en el marco de un programa público. La conquista de aquellas expresiones de descontento, a través de un canal formal de reclamo - como la nota presentada- fue la ampliación de la oferta de capacitación laboral en las dos fases sucesivas. Los cursos ofrecidos posteriormente, fueron los siguientes: Carpintería de obra fina, Asistencia en ebanistería, Instalaciones eléctricas domiciliarias, Instalaciones domiciliarias de gas, Pastelería y Tejido artesanal en telar.

Esto amplió el abanico de cursos, sin embargo, los jóvenes continuaron visualizando alejamientos en cuanto a expectativas e itinerarios formativos delineados en los PFO.

En cuanto al componente de emprendimientos independientes, los tutores eran los que asignaban la institución capacitadora que fue -en este caso- la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba. Se trata de un curso obligatorio de especialización denominado Gestión Empresarial a quienes desean montar su propio microemprendimiento. Éste aporta una visión de lo que es la realización de un “plan de

negocios”, algunas cuestiones vinculadas a la habilitación, a la inscripción en el monotributo, a hacer estimación de costos y a elaborar un proyecto. Con el proyecto armado terminan el curso. Para presentar formalmente el proyecto, los jóvenes debían presentar una serie de documentaciones, reunir los presupuestos y entregar los proyectos al Ministerio de Trabajo - a través de la GECAL- para su evaluación. El proceso de evaluación demoraba entre 3 y 4 meses. Si era aprobado, se gestionaba el financiamiento que tardaba en acreditarse unos cuantos meses más.

Desde la coordinación del programa en la OE, se señaló que muchos jóvenes realizaban la capacitación pero después no hacían o no terminaban el proyecto, estando esto relacionado a que se daban cuenta que no tenían “alma de micro emprendedores” y sólo se veían atraídos por los montos de dinero ofrecidos para el financiamiento, que en ese momento constaba de un pago inicial de 4 mil pesos por cada joven que integraba el proyecto, lo que constituía un “riesgo” para el programa que los jóvenes se encontraran con dicha plata y luego no llevaran a cabo el emprendimiento. En este sentido, la orientadora desde la OE expresó lo siguiente:

“Ahí en esta primera experiencia tuvimos dos casos que no... que no fueron favorables. Uno justamente por el tema plata no lo ubicamos más... pero bueno, son los riesgos ¿viste? (...) La única chica ésta que consiguió la financiación tiene un puesto de...eh...coso, praliné, copos de azúcar, en un... en una plaza, digamos... acá en Villa Allende. Le va re bien a la chica, es excelente (...) porque muchos quieren el... se encuentran con el dinero y después no saben sostener, no, no saben planificar, no saben cómo llevarlo adelante ¿viste?” (Entrevista a Orientadora, OE).

Por su parte, muchos jóvenes consideraron que no supieron bien de qué se trataba debido a la escasa información que circuló sobre dicha prestación. Además se debía realizar un curso obligatorio sobre Gestión Empresarial para poder presentar un proyecto individual o asociativo, sin la garantía de que sea aprobado para financiamiento, cuestión que se percibía como difícil y problemática. Otra cuestión que se remarcó fue la falta de acompañamiento de los tutores (para la elaboración de dichos proyectos) que se encontraron rebasados de responsabilidades y actividades hacia el final del POI, en el marco del programa.

El problema de la oferta de los cursos de FP y la opción de microemprendimientos, fueron las primeras contradicciones que los jóvenes observaron y manifestaron al finalizar el proceso de construcción de los PFO, en cuanto a la distancia entre las expectativas e intereses, la oferta efectiva de capacitación y los obstáculos que presentó la prestación de autoempleo a través de emprendimientos independientes.

Los demás componentes que siguieron al POI, también fueron objeto de discusión y entraron en discordancia desde la perspectiva de los talleristas, que a continuación analizo.

6.4.3.4 Desde la perspectiva de talleristas y coordinadores. El complejo ejercicio de gestar esperanzas.

En la etapa final del POI, sobre la construcción de los PFO fue donde más se hizo visible la territorialidad condicionada asociada a la trama vincular entre las instituciones que participaron de la implementación del programa en el espacio local. El conflicto en la articulación entre diferentes agentes responsables del programa, no pasó inadvertido tampoco para los jóvenes, quienes se encontraron con situaciones donde no les respondían los teléfonos, informaciones cruzadas o falta de información por parte de la OE, gestora de las demás prestaciones. Fue necesario ajustar los mecanismos utilizados para socializar la información, proceso en el que la Universidad jugó una labor de intermediario relevante para conseguir esclarecer las oportunidades de los jóvenes de continuar en el programa, en trayectos acordes a sus intereses, metas y plan de acción.

La primera ruptura que se advirtió entre talleristas y coordinadores del POI fue en relación con la oferta de cursos de FP, y la escasa (casi nula) oportunidad de incorporación a prácticas calificantes que brindaran la posibilidad de acceder a saberes y habilidades diferentes a las que disponían los jóvenes participantes. Otras disrupciones que expresaron coordinadores y talleristas desde la Universidad, se dieron por la dificultad de encontrar información relevante sobre los distintos componentes del programa y por los obstáculos que se encontraron para darle seguimiento a los PFO elaborados por los jóvenes por parte de los tutores, si bien expresaron entender la escasa cantidad (2) para dar curso a la gran cantidad de proyectos.

Se advirtieron múltiples restricciones que operaban sobre los jóvenes en las prestaciones relacionadas con el apoyo a la inserción laboral (prácticas calificantes y proyectos productivos independientes). Se hicieron varios señalamientos en ese sentido.

En relación con las experiencias de formación en prácticas calificantes (entrenamientos laborales) así como también con las actividades productivas de manera independiente (microemprendimientos), el equipo de coordinación desde la Universidad consideró imprescindible -por un lado- una mayor articulación entre las instituciones involucradas de modo que fuera posible socializar la información disponible relevada a partir de las primeras entrevistas realizadas a los jóvenes y los PFO elaborados por éstos. Y por otro lado, profundizar el conocimiento de los perfiles de cada joven a fin de que la articulación y

gestión con instituciones de capacitación y empresarios sea atendiendo a los intereses y metas definidas por los jóvenes que participan del programa.

6.4.3.5 Sobre las prácticas calificantes: el doble filtro

Las prácticas calificantes podían hacerse de 1 a 6 meses, 4 horas diarias, 20 horas semanales de lunes a viernes, en horario diurno, percibiendo el joven una suma no remunerativa mensual de 550 pesos, cofinanciada entre MTESS y Pequeñas y Medianas Empresas (PYME). El encargado de buscar y encontrar lugares para desarrollar las prácticas es el relacionista, después es el orientador junto a los tutores los que buscan los perfiles de los jóvenes para postularlos y armar la secuencia de entrevistas. Se postulan entre 5 y 6 jóvenes aproximadamente por cada una de ellas. Ellos eligen a los jóvenes que más se adecúan al “perfil” solicitado por el empresario, para que sea una experiencia positiva tanto para los jóvenes como para el empleador. La entrevista final la revisa y la define el empleador.

Desde la OE, se enfatizó la importancia de realizar de forma pertinente “la selección” de los jóvenes por considerar que algunos no están preparados para desarrollar y asumir una cultura del trabajo, en relación con el presentismo, el cumplimiento de horarios, el vínculo con las autoridades, entre otras, por haber estado sus experiencias ligadas al trabajo informal a través de la changa.

En la noción de **cultura del trabajo** –como incorporación de hábitos- emergen referentes simbólicos contrapuestos al “no trabajo” ligado de forma implícita e inherente a la changa, al empleo precario, informal e intermitente. El discurso de la falta de adecuación del joven a los principios de la cultura del trabajo, pone en evidencia una intrincada trama de mediaciones y reinterpretaciones en la puesta en marcha de la política pública, desde donde los hábitos y valores asociados al trabajo se convierten en los principales elementos para la valorización social de los jóvenes provenientes de sectores desfavorecidos, a través de una “regulación moral” (Corrigan y Sayer, 2007) que produce ciertas disposiciones para el trabajo, aptas y “dignas” de un sujeto empleable.

En referencia a esto, la orientadora del programa -desde la OE- expresa lo siguiente:

“Estamos nosotros ahí como para tratar de apuntalar las cuestiones que hacen a la cultura del trabajo, para que... bueno, esto no es una relación...no tenés una relación laboral pero es como si estuvieras trabajando. Por eso no solamente pueden lograr un aprendizaje de lo técnico digamos, sino también desde esto de ser incluido en un ambiente laboral. Este... cumplir un horario, asistir todos los días, saber que requiere una constancia. Y bueno, todas esas cuestiones las tenemos que trabajar permanentemente porque los jóvenes no están acostumbrados [se ríe] y faltan, y no asisten y no avisan, y a la semana se cansaron. Bueno, ir

detectando y viendo qué les pasa. Este... por ahí no están preparados para hacer el entrenamiento, entonces tratamos a veces de verlo bien a eso antes de postularlos, porque igualmente tenemos esas cuestiones que son como habituales, que les pasa a todas las oficinas, que todos renegamos con lo mismo” (Entrevista a Orientadora Programa Jóvenes, OE).

Es en la no pertenencia a ciertos códigos, actitudes, valores y méritos, comprendidos en la idea de cultura del trabajo donde se vuelve a culpabilizar individualmente al sujeto por su carencia, por su falta de acceso a determinados capitales, por sus inserciones precarias. Esto también actúa como un argumento que permite tamizar entre jóvenes aparentemente viables para una práctica laboral y aquellos que aparentemente no lo son.

Desde esta lógica, la pobreza o el desempleo dejan de ser entendidos como temas sociales para pasar a ser concebidos como problemáticas individuales, que redundan en mecanismos solapados de culpabilización. Así el problema son “los pobres” y no “la pobreza”, “los desocupados” y no “la desocupación”. Los derechos se desvanecen como bien social para volverse una propiedad personal limitada a pocos e imponiéndose como imaginario social (Pineau 2008).

Varios talleristas cuestionaron las contrariedades generadas en la **selección arbitraria** que se hacía sobre los jóvenes a la hora de insertarlos en las prestaciones subsiguientes al POI, tales como las prácticas calificantes. Por un lado, porque los jóvenes debían atravesar un **doble filtro** (desde la OE y desde los empresarios). Por otro lado, por la “mirada de clase” que tenía la coordinadora y las personas encargadas en la OE de seleccionar a los jóvenes, elecciones en las que muchos de ellos se sintieron discriminados por no tener “ciertas cualidades” o por vivir en determinado barrio.

En esta línea de cuestionamientos, algunos talleristas manifestaron que se realizaba una **clasificación de jóvenes, parcial, injustificada**, que rozaba con lo discriminatorio. Los que parecían de clase más baja y con determinados rasgos físicos tenían menos chances de conseguir un entrenamiento laboral o accedían -por ejemplo- a actividades de limpieza, panificación y cocina, es decir, a prácticas donde no eran visibles al público. En otras situaciones, las condiciones físicas de supuesta “buena presencia” y “buenos modales” que parecían pertenecer a una clase media, habilitaban mayores posibilidades de conseguir prácticas aunque éstas se dieran en espacios que no tenían relación con las expectativas y saberes de los jóvenes.

En cuanto al criterio de selectividad y la disparidad en relación con los intereses y conocimientos de los jóvenes, una tallerista manifiesta:

“La pasantía [práctica calificante] mejor lograda es la de este chico, que además venía de una situación muy marginal... eh... sí, muy marginal de, de su historia, de su familia, de su trayectoria en la escuela que no terminó el loco, una de las pasantías que funcionó (...) bueno, nada, el pibe terminó en una pasantía, en una peluquería. Pero por ejemplo, otro chico, que para mí fue la experiencia así como más desilusionante, el loco venía teniendo un desarrollo perfecto así en el taller, pero lo que tenía él, que era muy como de esos chicos muy buenitos, muy obedientes y la Oficina de Empleo lo captó, con un perfil así de clase, así media; que parecía muy de clase media (...) está trabajando en una sodería. Y el chabón tenía conocimientos sobre Informática y él quería hacer una pasantía en Informática, y nosotros recomendamos muchísimo que él haga una pasantía en Informática, que aunque sea vaya a un cyber ¿me entendés? Aunque sea que labure en un cyber, algo asociado a lo que él sabía; trabaja ahora cargando y descargando sifones” (Entrevista a tallerista y coordinador PFO).

Las prácticas calificantes se ejecutaron bajo el supuesto de que los jóvenes aprenden allí la cultura del trabajo y se capacitan en un puesto de trabajo donde aprenden habilidades técnicas y competencias nuevas, en lugares que podían ser diversos comercios y Pymes de la zona de Villa Allende. Se cuestionó -en ese sentido- la vuelta a los circuitos laborales que los jóvenes ya recorren. En algunos casos, las prácticas calificantes obtenidas fueron similares a los trabajos que los jóvenes referían haber realizado en algún momento, sin ayuda e intermediación de la OE. Algunos talleristas consideraron esto como un desperdicio de recursos económicos estatales, una reproducción de las precariedades y desigualdades de los entornos laborales y un desaprovechamiento de las experiencias e intereses de los jóvenes, que podrían ser altamente positivas si fueran abordadas de una manera más particularizada, teniendo en cuenta las necesidades de los jóvenes en los itinerarios delineados en el PFO.

Coordinadores y talleristas pusieron énfasis en la necesidad de facilitar a los jóvenes la adquisición de nuevas habilidades y saberes, de nuevas redes sociales, de nuevos circuitos en el mercado laboral -fundamentalmente- por el gran crecimiento comercial y de servicios dado en los últimos años en la ciudad de Villa Allende, con la creación de shoppings, centros comerciales de envergadura, la proliferación de salones de fiesta y espacios de diversión y recreación, restaurantes, hoteles, entre otros.

En este marco, las voces de los entrevistados advirtieron la necesidad de mayor previsión y gestión en cuanto a las ofertas de FP y entrenamientos laborales para su diversidad, calidad y pertinencia, que se adecúen de igual manera tanto a las necesidades e intereses de los jóvenes como al crecimiento comercial y productivo de la localidad en los últimos años.

6.4.3.6 Sobre los microemprendimientos: dificultades y culpas

Como antes manifesté, la prestación orientada a emprendimientos independientes, requiere de toda una ingeniería y un fuerte proceso de asistencia técnica y acompañamiento del plan de negocio, para que sean sustentables y duraderos en el tiempo.

La figura del micro emprendedor también aparece ligada a finalidades como “fomentar la cultura del trabajo”, “desarrollar la cultura del riesgo y la responsabilidad social”, etc. Esta noción del sujeto emprendedor es un elemento residual y síntesis del modelo neoliberal, donde el sujeto ha sido capaz de convencerse de que su futuro depende de su esfuerzo individual, concretando su propio proyecto y arriesgándose a tener éxito, trabajando sin horarios fijos, disminuyendo sus costos en todas las áreas posibles, no pagando horas extras (Almonacid, 2005).

Diversos talleristas indicaron que era una prestación compleja y complicada, pensada para pocos. Asimismo manifestaron que la OE no “bajó” suficiente información y tampoco hubo un acompañamiento serio de los escasos jóvenes que intentaron llevar adelante un proyecto asociativo, que finalmente no lograron sostenerlo. Otra dificultad que apuntaron fue que los tiempos entre el Curso de Gestión Empresarial, el armado del plan de negocio y la evaluación para financiamiento era muy lenta. Así y todo, aquellos emprendimientos que fueron aprobados, no fueron consecuentes con empleos de calidad.

En relación con la complejidad y las dificultades del componente, un tallerista manifiesta:

“Era bien complejo, y de hecho la mayoría de los que se asociaron no lo logró. Porque primero tenía una formación del Ministerio de... del Ministerio, de la Facultad de Ciencias Económicas, que creo que no lograron bajar mucho la información, era bien difícil; no había nadie de la Oficina de Empleo que acompañara eso, para mí eso se tenía que acompañar desde el nivel local, porque es muy difícil. Tienen que presentar muchos papeles (...) son difíciles de llevar a cabo siempre, digamos, para cualquiera, más para adolescentes o jóvenes tan chiquitos, porque en realidad vienen de... nada, hay mucha fantasía en lo que ponen el microemprendimiento; y después es una auto explotación enorme” (Entrevista a Tallerista y coordinador PFO).

En referencia a los obstáculos para su concreción se señala: “Tampoco les voy a decir que es verdad que lo van a conseguir porque ya se van en diciembre pensando que en marzo tienen un microemprendimiento, y en marzo no tienen nada. Y ese microemprendimiento tarda un año en conseguirse y los chicos tienen que pensar ese año qué hacen con su vida. Entonces, eh, bueno, ahí es como difícil” (Entrevista a Tallerista PFO).

El emprendimiento independiente es una prestación que ayudó a los jóvenes a crear trabajos en el sector informal, a través de la generación de emprendimientos pequeños, reiterados,

en sectores de actividad como la elaboración de comida, artesanías, kioscos, reventa de ropa, entre otras. Entre los problemas más habituales para estos proyectos, aparecieron dificultades para poner en regla el pequeño comercio y cumplir con todos los requisitos que prevé el programa. Se planteó el desafío de una red de comercio que facilitara el sostenimiento de la pequeña empresa debido a que los escollos recurrentes pasaron -en general- por la comercialización, y muchas veces sólo sirvieron para autoabastecimiento en un marco de dificultades e incertidumbres, en condiciones de gran precariedad.

Desde la OE se señaló que para sostener la parte comercial se debía acompañar y motivar al joven para que tenga “actitud de venta”, para que pudiera vender lo que produce, pero se advirtió que esto fue lo más complicado y que incidió en el sostenimiento del trabajo por cuenta propia:

“Esta cuestión de la auto-gestión y demás es un proceso muy difícil. Tienen la parte productiva y, o sea, no saben cómo comercializarla entonces, bueno, motivarlos a que salgan a vender, particularmente tengo dos casos que recuerdo en este momento (...) de una chica que hace todos trabajos de repostería y dio justo en una panadería... pero... este... claro, arrancan y le digo, mirá podés hacer un puesto de ventas que te va a ayudar y bueno, y después tratar de motivarla viste para que siga. Armar folletos, hacer eso, poner carteles en tal lado. Yo le decía al principio hay mucho ¿viste? hay mucho para ver, le digo, acá hay una Oficina Pública (...) no te conviene hacer tantas tortas, le digo. Hacé más, calculá más masitas, bueno... ese tipo de cosas ¿viste? que uno se involucra” (Entrevista a Orientadora OE).

En sus múltiples objeciones, talleristas expresaron sentir “culpa”, “angustia”, “desilusión” y “bronca” frente a las contradicciones que planteó el programa en los componentes vinculados a la oferta de FP y el apoyo a la inserción laboral a través de prácticas laborales y microemprendimientos:

“Y encima con no claro horizontes, eh... y eso era lo que a mí más me angustiaba, eso me angustiaba. Porque lo otro, bueno, vos tenías una cierta libertad, podías dar una clase, podías transmitir conocimiento si era lo que te parecía la mejor opción, eh... pero lo que sí me angustiaba era darme cuenta que los pibes al final no iban a salir, no iba a... o sea... no les iba a significar una opción nada de eso” (Entrevista a Tallerista PFO).

Los talleristas tenían que insistir con que los jóvenes debían elegir la mejor opción, pero sentían que tenían que abonar una idea que al final iba a ser frustrante para ellos. Y en definitiva, se peleaban con la idea de que el sujeto no consigue trabajo porque no tiene las herramientas para buscarlo, cuestión que para muchos de ellos, era una mentira. En este sentido, expresaron la necesidad de que el PFO tiene que instalarse en trabajar fuertemente la frustración de los jóvenes: “Porque trabajás para esperarlos, porque el programa es

una esperanza. Pero bueno, sabiendo cómo funciona... hay que trabajar me parece, las posibilidades y las imposibilidades, para prepararlo al pibe que no se dé la cabeza contra la pared otra vez, eso te genera un poco de culpa, de bronca” (Entrevista a Tallerista y coordinador PFO).

En los obstáculos y distancias detectadas entre los diferentes componentes del programa, algunos talleristas sostuvieron que no estaba previsto el apoyo a la inserción laboral como una opción efectiva y claramente determinada. En este sentido, se expresó que los componentes de FP, prácticas calificantes y microemprendimientos estaban pensados para un joven que no es el que efectivamente participa del programa, ni mucho menos apunta a la formación para el “trabajo decente” que se postula desde la política pública de empleo.

El programa desde su argumento sobre la empleabilidad, deja entrever un trasfondo del sujeto como un “homo economicus”, racional, que pasa por una instancia de formación de dos meses y -a partir de allí- puede evaluar todas las capacidades que posee para decidir cuál es la opción que más le conviene en función de su personalidad, sus expectativas, el tiempo que dispone, pero después eso no redundaba en la oferta de FP ni en las opciones que realiza sobre prácticas calificantes y micro emprendimientos.

Coordinadores y talleristas recuperaron como la parte más importante del POI, la acción de acompañar y ayudar a los jóvenes a definir un perfil, a clarificar lo que les interesaba hacer en un futuro cercano y que -por primera vez- pudieran pensarse vocacionalmente, pensar las opciones en función de su deseo, de su libertad de decidir en el complicado contexto actual. Sin embargo, manifestaron serias dificultades al tener que transmitir las “virtudes” de los demás componentes del programa, sabiendo que muchos de estos mecanismos no funcionaban adecuadamente o eran -en gran medida- selectivos y restrictivos para generar oportunidades efectivas de inclusión laboral en los jóvenes.

6.4.4 El puente roto: del POI a los componentes de FP y apoyo de la inserción laboral

Según datos del Programa Jóvenes desde la OE de Villa Allende, durante las 3 primeras fases de implementación, se inscribieron 700 jóvenes en el POI. De esa cantidad, los jóvenes se distribuyeron -en los demás componentes- de la siguiente manera:

- 35 jóvenes recibieron capacitación de FP
- 60 jóvenes realizaron prácticas calificantes
- 28 jóvenes recibieron capacitación en microemprendimiento (Curso Gestión Empresarial)

- 4 proyectos de microemprendimiento fueron financiados (2 asociativos y 2 individuales)

Los filtros y las contradicciones del programa, las distancias entre expectativas y ofertas, generaron un quiebre, una ruptura, y una gran disyuntiva en los talleristas a la hora de tomar recaudos para transmitir los pro y los contra de las prestaciones a los jóvenes, una suerte de esperanzarlos y desesperanzarlos al mismo tiempo que se interpretó -desde su perspectiva- como “una locura”.

Las disrupciones que se dan a partir de la finalización del POI, tienen que ver con las limitaciones y obstáculos que presenta el dispositivo del programa para incorporar a los jóvenes en capacitaciones, emprendimientos y prácticas laborales que atiendan las expectativas de los jóvenes y que logren romper con los círculos precarios a los que habitualmente acceden.

Un concepto sugestivo y pertinente a este análisis, es la noción de “mercado de ilusiones a corto plazo” (Riquelme, Herger y Magariños, 1999) que dio cuenta de la promesa de los programas de empleo con componentes formativos en la década del 90, respecto a la formación y capacitación como medios para promover una rápida inserción laboral, desde el supuesto que existía una demanda del mercado no satisfecha de trabajadores calificados. Pero que en realidad, ofrecieron cursos de corta duración, de baja calidad, sin atender las necesidades educativas de sus beneficiarios, recurriendo asimismo a pasantías que oficiaban como subsidios, beneficiando a empresarios que nunca asumieron compromisos de contratación posterior de los trabajadores formados.

Desde una mirada integral, más bien utópica, el espacio del POI a través de un equipo extensionista de la Universidad Nacional de Córdoba, generó conocimientos, acciones y aspectos simbólicos que intentaron comprender y revertir condiciones de la situación de vida de los jóvenes. Pero luego, en la marcha de la implementación de los demás componentes y prestaciones, esto no redundó en igualación de oportunidades efectivas. Es aquí, donde el argumento de la “optimización de habilidades” para conseguir un buen trabajo, se deshizo, se desmoronó. No se logran quebrar los círculos selectivos y excluyentes del ámbito laboral, aunque se brinden señales desde el POI para entender las dinámicas de los condicionantes estructurales y contextuales en el acceso al trabajo.

La desigualdad propia del sistema capitalista se cristaliza y se expresa de forma permanente en el mercado de trabajo y en el acceso al empleo. Se exige a los jóvenes gestionar su carrera hacia la inserción laboral, eludiendo el hecho de que la empleabilidad depende de la capacidad de absorción del mercado laboral y no estrictamente de las cualidades del individuo y su supuesta racionalidad para elegir las mejores opciones. Este argumento

invisibiliza la condición de clase de estos jóvenes provenientes de sectores populares atravesados por múltiples desigualdades, con un hábitat barrial estigmatizado localmente, con discriminación sobre sus aspectos físicos, sus vestimentas y/o formas de hablar, con recorridos por circuitos educativos desiguales e inconclusos, con diversos “fracasos” y maltratos en los ámbitos laborales transitados, acosados y violentados por la policía local, entre otras cuestiones.

La institucionalidad del programa crea valiosos y preciados puentes con el mundo del trabajo a través del POI pero –en contrasentido- esos puentes se rompen en los componentes vinculados a la FP, prácticas y emprendimientos independientes, reforzando los mecanismos de reproducción de la división social del trabajo. Esto sugiere que -en la recta final- no todos los jóvenes serán vencedores, finalmente quienes tendrán la posibilidad de obtener mejores oportunidades serán aquellos que posean determinadas características (físicas y actitudinales) y logren adquirir habilidades que generen competencias reconocidas exclusivamente por el empresariado. En este sentido, las múltiples traducciones del programa en el espacio local sostienen la tramposa idea de que se “habilita” personas para el actual mercado de trabajo, “como si hubiese puestos suficientes y apropiados de trabajo y el problema estuviera en las personas, como si las oportunidades estuvieran dadas y sólo faltara ir a buscarlas” (Chiringuini *et al.*, 2005, p.7).

Como manifiesta Salvia y otros (2006), no basta con dotar a los individuos de “capitales” sino también hay que tomar en cuenta las posibilidades reales que tienen esos individuos para apropiarse de dichos capitales y movilizarlos en sus proyectos de vida. Y aún cuando el joven pudiera apropiarse de ellos, es preciso considerar a la empleabilidad como un concepto que no depende exclusivamente de las competencias del trabajador sino que está condicionado por los ciclos de crecimiento económico, las normas institucionales que regulan la dinámica del mercado laboral y el grado de segmentación productiva y de segregación socio-ocupacional que atraviesa al sistema económico y a la sociedad.

Algo debe remarcar. Todas las instancias formativas ya sea desde una formación integral general vinculada al mundo del trabajo o una formación específica en trayectos de FP y/o formación técnica a través de prácticas laborales, son herramientas valiosas para el sujeto, ya sea para acceder un puesto laboral o para permanecer en el que está. Sin embargo, la premisa de la empleabilidad pierde fuerza si las ofertas de capacitación o los puestos conseguidos para las prácticas son altamente selectivos y restrictivos, acotados, desiguales; ni hablar si el mercado de trabajo se estanca y el “doble filtro” que realizan orientadores de la OE y empresarios empleadores, hace que los requerimientos sean cada vez mayores. En este sentido, vale la pena recuperar permanentemente la cuestión social de los jóvenes, para

evitar el riesgo de fractura social que persiste (como alternativa vigente) en la lógica excluyente que subyace en la recreación local de la política.

Este es un punto de inflexión desde donde la formación para el trabajo -en sus múltiples formatos- no determina bajo ningún punto de vista las oportunidades de inserción laboral, ni siquiera alcanza para efectivizar el “ensayo” que proponen los mecanismos de empleabilidad del Programa Jóvenes. Todas las herramientas formativas son -sin duda- muy importantes, pero no son suficientes para lograr mejores inserciones laborales en relación con la calidad de los trabajos a los que permite acceder, y con la forma en que las inserciones finalmente logradas constituyen un medio de vida digno.

6.5 El Componente Educativo del Programa Jóvenes

Una vez finalizada la etapa inicial y obligatoria de formación para el trabajo que propone el programa (POI), los jóvenes que por diversas razones no finalizaron la educación básica obligatoria, pueden optar por la vuelta al sistema educativo a través de la modalidad de Educación de Jóvenes y Adultos.

Las acreditaciones educativas constituyen uno de los objetivos centrales del Programa, expresándose desde la resolución de creación, la articulación necesaria con las instituciones educativas provinciales, servicios para la formación y certificación de estudios generales para adultos accesibles en términos de vacantes, modalidades de cursada, y la provisión de materiales didácticos y curriculares a ser utilizados.

En relación con las demás prestaciones, el componente educativo se convierte en una opción relevante que logró un suceso notorio. Según datos de la coordinación del Programa Jóvenes en la OE, durante las 3 primeras fases de implementación, de un total de 700 jóvenes inscriptos, hubo 322 jóvenes que se inscribieron en la escuela de jóvenes y adultos, en distintos trayectos para finalizar los estudios obligatorios. Fue la modalidad semipresencial (a distancia) la que más alumnos concentró en el nivel medio y sólo 2 jóvenes se incluyeron en el nivel primario de adultos.

En los apartados que siguen, se analizan sentidos y prácticas en torno a la opción educativa de los jóvenes a partir de los proyectos formativos y los itinerarios delineados allí sobre las prestaciones que ofrece el programa luego del POI.

6.5.1 Volver / terminar la escuela como elección y estrategia hacia un mejor empleo

A partir de distintas entrevistas y análisis de distintos escritos realizados por talleristas y jóvenes, es posible afirmar que la finalización de los estudios emerge como un objetivo central de los PFO. El programa es significado por los jóvenes como una posibilidad para dar continuidad a la escolaridad, a la reinserción escolar en el caso de quienes habían abandonado, así también de iniciar la trayectoria educativa de nivel medio para aquellos jóvenes que aún no habían podido hacerlo.

En ocasiones aparece como una actividad idealizada y de difícil cumplimiento, ya sea porque el propio dispositivo escolar los impulsó a la deserción o porque debieron tomar decisiones frente a la necesidad de trabajar para ayudar económicamente en el núcleo familiar, por maternidad, o por contar con escasas redes sociales y afectivas para sostenerse y permanecer en los trayectos escolares.

Muchos jóvenes perciben que -al no haber terminado la escuela secundaria- sus posibilidades de inserción laboral disminuyen, y en particular, ello incide sobre la incorporación en empleos mejores a los que acceden eventualmente. Desde el punto de vista del programa, la certificación de estudios primarios y/o secundarios de los jóvenes es una de las vías para mejorar su inserción en trabajos de calidad y disminuir la rotación exacerbada en empleos de corta duración. Por ello, se impulsa un sistema de estímulos y beneficios económicos destinados a que los jóvenes efectivamente completen el nivel aún no finalizado.

Dar continuidad a la escolaridad o iniciar la trayectoria educativa de nivel medio, se presenta como una estrategia hacia la transición a un empleo de mejor calidad, que garantice derechos que no están dados en los circuitos informales y precarios que ellos franquean habitualmente. Si bien varios jóvenes manifiestan muchas críticas hacia la escuela -por su carácter selectivo y expulsivo- reconocen a dicha institución como una plataforma hacia una mejor oportunidad en el mundo del trabajo. Admiten la importancia del paso por la escuela como espacio de legitimación sociolaboral y como requisito indispensable para buscar y conseguir un “buen” o “mejor” empleo.

Al respecto un joven expresa la importancia de terminar el secundario para su trayectoria laboral: “Más allá de los trabajos que hice, me considero una persona con habilidades de trabajador, soy perseverante, tratando siempre de lograr mi objetivo que es terminar la escuela, considero que teniendo el secundario son más puertas que se nos abren para conseguir un buen trabajo o emprender una carrera” (Carlos, 21 años, desocupado, tiene variadas experiencias laborales).

Otro joven destaca la relevancia de finalizar la escolaridad básica como requisito ineludible para el empleo: “Quiero terminar el colegio. Cuando fui al Carrefour a dejar currículum, me preguntaron si había terminado el colegio, yo les dije que estaba en cuarto año y no me dieron el laburo.” (Miguel, 20 años, trabaja en negro, esporádicamente, en el sector de la construcción como ayudante de albañilería).

La escuela como espacio de acreditación se torna necesaria y urgente frente a las nuevas demandas del mundo del trabajo. Las credenciales educativas son percibidas como imprescindibles y excluyentes en el ámbito socio-laboral, en este sentido muchos jóvenes manifiestan de forma reiterada: “sin el título secundario no sos nada”; “sin el título no conseguís nada”.

La educación formal -asimismo- aparece fuertemente asociada a la idea de futuro y progreso, en expresiones tales como: “para tener un futuro”, “para toda la vida”, “ayuda al futuro”, “demasiado importante para el resto de la vida”, “aprender a escribir, leer, comprender para cuando se es más grande”. Otros jóvenes lo manifiestan en estos términos:

“terminar para seguir adelante”; “terminar para tener un buen futuro”; “ser algo o alguien”; “terminar para un buen trabajo”; “defenderme en un trabajo mejor”, “ganas de progresar y superarse”, “para progresar”. En otros casos -aunque en menor medida- terminar o volver a la escuela aparece asociado a la idea acerca de “seguir una carrera o seguir estudiando; “estudiar y aprender” y “tener más conocimientos”.

Las expectativas de los jóvenes en torno a lo educativo, aparecen ligadas a condiciones familiares atravesadas por múltiples desigualdades y la posibilidad de revertir historias de exclusión que han vivenciado los padres. En otros casos -donde los jóvenes son padres/madres y/o jefes de familia- las aspiraciones educativas aparecen vinculadas a la intención de forjar un futuro para sus hijos.

Muchos de los jóvenes que participan del programa se desenvuelven laboralmente en el sector más precario del mercado laboral, la mayoría lo ha hecho desde niños. Son esos recorridos y experiencias los que posibilitan el desarrollo de ciertas estrategias (entre ellas retomar los estudios a través de la escuela de adultos) que les permitan conseguir mejores oportunidades laborales dentro de ese mercado laboral que se les presenta tan restringido. Restricciones que –además- van asociadas al fenómeno de “devaluación de las credenciales educativas”, tendencia que recae entre los jóvenes que poseen baja escolaridad, pues los puestos a los que tradicionalmente podían aspirar como primer trabajo se ocupan con personal sobre-calificado. Esta cuestión se evidencia en la elevación de los requerimientos educacionales en puestos que anteriormente se cubrían con trabajadores con menor nivel de educación.

La opción del programa para finalizar la escolaridad obligatoria, es una de las estrategias de los jóvenes hacia el acceso al “trabajo decente” (como trabajo asalariado, de calidad, con prestaciones básicas y seguridad social) que permita responder a diversas necesidades vitales. La educación –en ese sentido- es percibida como un puente hacia mejores condiciones de trabajo y mejor remuneración. Es decir, la aspiración del acceso a mejores condiciones de trabajo es lo que motiva y opera detrás de la estrategia de terminalidad educativa y de obtención de la credencial.

“Volver a la escuela” o “terminar la escuela” entonces, se percibe como central para la transición fantaseada, idealizada y deseada hacia un “mejor” empleo, a través de recursos y capitales que permitirían revertir historias de exclusión, condiciones e inserciones precarias de las que estos jóvenes forman parte.

6.5.2 “Fue una avalancha”. Impacto escolar por los jóvenes provenientes del programa.

El ingreso de los jóvenes del programa a la escuela media de adultos, se realizó a través de una apertura de matrícula especial, en el mes de agosto de 2009. Esto produjo un impacto en la institución escolar, particularmente en la modalidad semipresencial que era el sistema viable para realizar trayectos a distancia.

Este apartado presenta el análisis sobre la explosión de la matrícula y las dificultades en torno a las tutorías y las limitaciones, no sólo en cuanto a espacios y recursos, sino a las resistencias que se produjeron en torno a las características y barrio de pertenencia de los jóvenes provenientes del Programa Jóvenes.

6.5.2.1 Flexibilidad laboral y dificultades de la modalidad semipresencial

La Educación de Jóvenes y Adultos en el espacio local, ofrece varias alternativas para finalizar la educación básica obligatoria: la modalidad presencial y la modalidad semipresencial, que comparten parte de los docentes; y el Plan FINES (Plan Finalización de Estudios Primarios y Secundarios)⁷³. Todos estos trayectos educativos dependen de un Centro Educativo de Nivel Medio de Adultos (CENMA) base.

La gran concurrencia de jóvenes inscriptos en el CENMA de Villa Allende, generó un “doble impacto” en la institución escolar que recibió a los jóvenes provenientes del programa de empleo, espacio donde además funciona un Instituto Provincial de Educación Media (IPEM). El primero impacto, está relacionado con la matrícula voluminosa de jóvenes; el segundo, al “perfil”, a las características que describen a estos jóvenes y al barrio de procedencia.

La conmoción se dio fundamentalmente en el sistema semi presencial y -en menor medida- en el Plan Fines, que fueron los trayectos más elegidos por los jóvenes, bajo el supuesto que eran itinerarios “más cortos” y “más fáciles”. Tanto el sistema semipresencial como el Fines, se basan en una metodología de tutorías. No se dan clases expositivas sino que dos veces a la semana se realiza un asesoramiento sobre las dudas que plantea el trabajo con los módulos, que son 12 en total⁷⁴.

⁷³ El Plan Fines no es estrictamente una oferta de la EDJA, pero sí es una de las vías desde dónde se ofrece la terminalidad educativa. Está destinado a los jóvenes y adultos, mayores de 18 años, que no iniciaron o no terminaron la primaria o la secundaria. En una primera etapa (2008 – 2009), sólo estuvo abocado a los jóvenes de 18 a 25 años que habiendo cursado el último año del secundario, hayan quedado debiendo materias. La última etapa (2009 – 2011), prevé la misma opción para los mayores de 25 años. Información obtenida en: http://fines.educ.ar/acerca/que_es_el_plan_fines.php

⁷⁴ “Los módulos se estructuran en apartados referidos a las áreas o disciplinas, cada uno de los cuales consta básicamente de los siguientes ítems: índice, introducción, desarrollo de contenidos, actividades, claves de

Los módulos del semipresencial cumplen una función central en el proceso de aprendizaje orientado al trabajo autónomo de los sujetos: “La estructura curricular es una matriz flexible que delimita un conjunto de espacios curriculares considerados como una unidad de enseñanza, aprendizaje y acreditación que adopta el formato modular. El diseño curricular comprende disciplinas y áreas, las que se desarrollan a través de los módulos que constituyen el material básico de referencia” (Acin, 2013, p.218).

La denominación inicial fue “Educación a Distancia” y distintas normativas se refieren a “Educación semipresencial a distancia”, se hace un uso indistinto de las mismas. El alumno se lleva el módulo, lo estudia, hace el trabajo práctico y si lo aprueba rinde la materia. Si necesita explicaciones acude a la escuela, pero las tutorías no son obligatorias (Acin, 2013).

La explosión de matrícula se dio a partir de agosto y septiembre de 2009 (en el segundo semestre) que fue cuando se hizo una apertura de matrícula, una inscripción especial para los jóvenes del programa de empleo. Los alumnos que optaron por la modalidad presencial fueron pocos en cantidad, pudiendo recién incorporarse a principios del año lectivo de 2010. La modalidad semipresencial del CENMA de Villa Allende, estaba acostumbrada a tener pocos alumnos habitualmente, esto hizo que sus profesores debieran adecuar las tutorías y canalizar las dudas a través de distintas estrategias operativas por ser un sistema basado casi exclusivamente en materiales impresos.

Un docente del CENMA manifiesta que esta situación fue vivida como una avalancha:

“Fue una avalancha, llegué a tener 50 alumnos, de 7 u 8 que tenía normalmente (...) te hace explotar la matrícula a fin de año. Cuando uno ya está con... está pidiendo la toalla... ¿me explico?” (Profesor modalidad semipresencial).

Este suceso percibido como “avalancha” produjo algunas alteraciones en el trabajo con los módulos, suprimiéndose la supervisión de ciertos contenidos debido al gran número de jóvenes que comenzaron a asistir a las tutorías.

Si bien en la escuela, los jóvenes provenientes del programa eran acompañados por una tutora (desde la OE), que tenía como función hacer un seguimiento del desempeño, rendimiento y regularidad de los jóvenes en la institución escolar, ésta no pudo realizar un acompañamiento acabado en tanta cantidad de jóvenes. Los profesores debieron apelar a nuevas estrategias pedagógico-didácticas a la hora de hacer frente a las demandas de un grupo numeroso de alumnos con trayectorias educativas diversas, acomodándose

corrección, trabajo práctico integrador y bibliografía, aunque algunos de estos componentes, en especial las actividades y claves de corrección suelen no estar presentes en algunas disciplinas o áreas.” (Acin, 2013, p.219)

intempestivamente a un grupo nuevo. Las circunstancias dejaron en evidencia “la soledad” de los profesores frente a la tarea tutorial, exponiendo una arista de la flexibilidad laboral.

La flexibilización laboral de estos profesores a partir del convenio con el Programa Jóvenes, consistió en que la modalidad semipresencial no contempló la inclusión de nuevos profesores para el sistema de tutorías que propone. Por considerarse “modalidad a distancia” el docente tutor se hace cargo de todos los módulos, con alumnos con diferentes trayectorias escolares, maneras y tiempos diversos de aprendizaje. El problema se profundizó con el ingreso de los jóvenes del programa, multiplicando las dificultades de los docentes para llevar adelante tutorías de hasta 50 alumnos, produciéndose una sobrecarga de trabajo y la pérdida de algunas conquistas docentes en la modalidad de la EDJA.

La dificultad de tener 50 alumnos en una tutoría, obligó a los profesores a –por ejemplo- tener que dar algunas “clases magistrales” sin tener clara las secuencias de los contenidos, explicando la mejor manera de estudiar la asignatura a su cargo, sin poder despegarse del material indefectiblemente necesario. En este sentido, un docente sostiene que esta situación evidenció un proceso de flexibilización laboral para los profesores:

“Es un mecanismo bastante tramposo porque flexibiliza la tarea docente, porque el docente tutor termina siendo tutor de todos los módulos (...) En el semipresencial, por 4 hs cátedra laburamos 3 hs reloj -que es más que 4 hs cátedra- porque las 4 hs cátedra son 2, 20 hs reloj, esa es una conquista de adultos porque a la noche la hora cátedra dura menos, esa conquista fue perdida por el programa este. Por la modalidad a distancia, los docentes terminamos dando 4 hs cátedra equivalentes a 5 hs cátedra en realidad, porque estamos de 19 a 22 hs, pero además el mismo docente termina siendo un policurso, un multicurso, como el pinche digamos (...) entonces digamos ahí hay un primer problema de base que es ese que es la sobrecarga del docente, que tiene que atender alumnos eh... 30 alumnos del módulo 1 que recién ingresan, en el mismo día tiene que atender también los del módulo 2, 3... yo los tengo separados, estructurados, tengo puesto, arrancan conmigo los del módulo 1 hasta las 20,10 hs. y ahí dejan de trabajar conmigo y trabajan con Naturales y de ahí vienen los del otro módulo que estaban trabajando con Naturales, tenemos un trueque ¿me explico?”. (Entrevista a profesor del semipresencial).

Algunos profesores manifiestan que otras de las trabas se evidenciaron en que los jóvenes eligieron la modalidad semipresencial pensando que -como son tutorías dos días a la semana- es más fácil. Sin embargo, los procesos de aprendizaje fueron más difíciles en cuanto a que el trabajo con los módulos requiere de recorridos autónomos para resolver las actividades allí planteadas, cuestión que para los jóvenes ingresantes resultó complejo.

Según profesores entrevistados, se produjo un “vaciamiento” de alumnos de la modalidad presencial hacia la modalidad semipresencial que no redundó en calidad ni en terminalidad educativa. Eligieron masivamente la opción a distancia, pero después no funcionaron en el mecanismo de la tutoría, porque son jóvenes que necesitan de la interacción en el aula, la presencia de los compañeros, el profesor, apoyo y asistencia permanente, necesitan una formación escolar con determinada cantidad de horas diarias. Cuestiones que cambian radicalmente el problema del acceso y construcción del conocimiento.

Un profesor plantea las limitaciones de la modalidad semipresencial:

“Defiendo la existencia de los programas a distancia porque hay gente que trabaja y que no tiene tiempo (...) personas que por equis motivo no tienen tiempo y está bien que la... que tengan ese acceso, o que están lejos y no tienen tiempo me parece que está bien. Pero sigo insistiendo que... eh... la educación a distancia tiene también sus limitaciones. No es para todo el mundo y puede también terminar generando rotundos fracasos. Y me parece que hay que tenerlo en cuenta a eso” (Entrevista a Profesor modalidad semipresencial).

El Programa de Nivel Medio de Adultos a Distancia, bajo modalidad semipresencial, es un sistema modular desde donde los alumnos deben desarrollar capacidades de autogestión. Esto parece ser adecuado para un sector de la población que tiene algunas estabilidades en su vida cotidiana, regularidades en el trabajo, sistematicidad en cuanto al tiempo de estudio en el hogar y que no necesita el acompañamiento del docente para sostenerse. No obstante, los jóvenes provenientes del Programa Jóvenes no lograron adaptarse del todo al trabajo en tutorías y muchos de ellos no pudieron avanzar en el trayecto escolar porque se les complicaba el aprendizaje autónomo para realizar las actividades y los trabajos prácticos.

Son jóvenes que tienen dificultad porque vienen del “fracaso” previo de la escuela secundaria y entran a la modalidad con la idea de que van a ir menos días a clases. Después esto se convierte en un problema porque se torna difícil el sostenimiento. Se frenan, se estancan porque necesitan de una regularidad que sólo se las puede dar el sistema presencial, donde deben ir todos los días a clase, donde interactúan con sus compañeros de grupo, donde el docente expone y explica, puede hacer un seguimiento, trabajar sobre los textos, sobre los temas, el programa, etc. Un profesor manifiesta la dificultad de sostener la regularidad del estudio:

“Yo tengo alumnos que son crónicos, que van al Módulo I, pibes de 20 años, 19 años que hace dos años que les tomo el Módulo I (...) Pero me parece que... que el programa debiera preguntarse cómo hacer para subsanar esta dificultad. Porque me parece que no se propone que un alumno esté dos años en un módulo” (Entrevista a Profesor modalidad semipresencial).

Algunos profesores, coinciden en que llegaron a diciembre sin poder atender las consultas de todos, cuestión que generó “choques”, “molestias” y “quejas” por la sobrecarga de trabajo con los módulos. Esto fue un elemento que contribuyó a la deserción del grupo al inicio del año siguiente: “Bueno, al año siguiente eh... hubo una alta deserción de ese grupo. No volvieron todos, volvió sólo la mitad. Un grupo muy chico volvió. Y ahora estamos trabajando con un grupo... este año yo tengo eh... o sea, en el Módulo I, y... debo tener 20 más o menos en el grupo” (Entrevista a Profesor modalidad semipresencial).

El abandono, la deserción, son consecuencia de varios factores. Desde los profesores se hace hincapié en la dificultad de la autogestión, las tutorías y la sobrecarga de tareas al docente. Desde la coordinación pedagógica del semipresencial se hace alusión al alumno y a las distintas etapas del año en cuanto al clima (frío, calor), a sus expectativas y a su trabajo:

“Hay abandono, como te digo, como que se dan en dos o tres etapas este... del año. Eh... con el ya como quien dice empiezan los días fríos, ya empieza a ralear un poco, y en Julio ya eh... lo que pasa en todas las escuelas sí, se produce una... una deserción y después eh... vuelven tal vez eh... un grupo vuelve a lo mejor en... con los primeros calores ¿viste? en septiembre, más o menos se enganchan de nuevo y... pero bueno, a veces eh... también tienen que ver con que el sistema no cumple con las expectativas de ellos. Por el hecho este de que están acostumbrados a un sistema eh... de presencialidad diferente a lo que nosotros podemos ofrecer, que nuestro programa es así (...) también se cruza el tema del trabajo (...) Entonces eso hace que por ahí ellos eh... descuiden el venir a la escuela y se largan a trabajar donde consiguieron ¿no cierto? Después le agarra el apuro cuando en ese nuevo trabajo le piden ya alguna certificación de lo que estuvieran haciendo y del secundario” (Coordinadora pedagógica modalidad semipresencial).

Por un lado, el impacto escolar se dio puntualmente en la matrícula de la modalidad semipresencial, flexibilizando la tarea docente debiendo los profesores tener que implementar alternativas de trabajo para atender las necesidades de los jóvenes que se fueron sumando al trayecto, pero sin dar respuesta del todo a las tutorías. Por otro lado, los profesores advirtieron varios problemas de los jóvenes provenientes del Programa Jóvenes para poder sostener y terminar los recorridos elegidos. Esto debido a que necesitan un acompañamiento más cercano en el proceso de enseñanza hacia la gestión del aprendizaje autónomo. Tanto uno como otro, generaron la deserción de más de la mitad del grupo inicial, no redundando en procesos educativos de calidad ni en terminalidad de los trayectos elegidos.

6.5.3 De la “avalancha” a la “hecatombe” en el espacio: las limitaciones en el uso de los lugares y los recursos

Existe un consenso entre los distintos entrevistados, de que otra de las principales problemáticas del ingreso de los jóvenes del programa se dio desde el punto de vista espacial. El inconveniente sobre el uso de los espacios visibilizó también situaciones donde se reforzaron las diferencias entre los jóvenes regulares de la escuela (que tenían prioridad) y aquellos que accedían por el Programa Jóvenes.

Para los jóvenes del sistema semipresencial se utilizaba un salón comedor que oficiaba de aula, sin pizarrón, sin mobiliario apto para una escuela. Se observaron varias restricciones que aparecen naturalizadas por distintos agentes institucionales, expresando que la permanencia escolar -en definitiva- tiene que ver con la adaptabilidad y la acomodación de los jóvenes a estas circunstancias.

La coordinadora pedagógica expresa el impacto que se produjo en relación con el espacio y los recursos:

“A nivel espacial digamos fue una hecatombe también, a nivel de espacio... el espacio físico no fue fácil y además el alumno quería un aula y nosotras este... no tenemos aulas disponibles, no tenemos aulas, nosotros trabajamos en un... este... en un comedor, es un comedor, bien grande, un salón. Acostumbrados al aula, al docente, al pizarrón... eso los asustaba. Y bueno, y tenés eh... hay gente que se acomoda y hay gente que se adapta como en todas las cosas y hay gente que no se adapta y abandona... muchos chicos que les costaba mucho o que no tenían ganas de estudiar también siguieron acá por una cuestión económica, pero muchos otros no” (Entrevista a Coordinadora pedagógica, modalidad semipresencial).

Distintos agentes del Programa Jóvenes hicieron diversas manifestaciones en torno a la dificultad para acceder a espacios y recursos didácticos, esto se hizo más visible en relación con el uso de la Sala de Informática del IPEM que funciona por la tarde en la escuela. Las máquinas eran del IPEM, y la directora no se las prestaba al CENMA del turno vespertino, pero como existía un convenio entre el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Educación, se debían proveer las salas equipadas para que funcionaran allí los talleres de Alfabetización Digital del Programa Jóvenes, en el marco del POI.

El uso de las aulas era restringido, solamente pudiendo acceder la gente del IPEM que era quien había gestionado su instalación. Esto dejó al descubierto asimismo, la difícil relación entre el IPEM y el CENMA que no podía hacer uso de ese espacio.

Para la utilización de la sala de Informática por el POI, se pusieron una multiplicidad de condiciones a pesar de los convenios entre las carteras: que se use en horario vespertino,

que se utilicen sólo algunas máquinas, pagar al docente a cargo de la sala designado por la directora, no quedarse el tallerista con las llaves de la misma.

La coordinadora administrativa del POI desde la Universidad, señala las condiciones establecidas por el IPEM, una situación vivenciada como injusta respecto al CENMA:

“Le daban la llave de la sala a la directora del CENMA para que nos abriera. Entonces la directora del CENMA dice “Yo me tengo que hacer responsable de la sala por ustedes, y mis alumnos no la pueden usar”. Porque nosotros además íbamos a la noche, a usar la sala, y... Porque era digamos, el único momento que nos prestaban la sala, teníamos, teníamos dos grupos a la noche. Bueno, entonces eso... Bueno, la cuestión es que decidimos no usarla más a la sala para no generar conflicto con eso digamos, era como muy, muy complicado. Que la llave, que no se qué, y que además que podían ser tal y tal máquina, y estas otras máquinas no (...) había una docente que era la que sabía usar esas máquinas, no sé qué historia, y entonces si nosotros usábamos esa sala le teníamos que pagar a la docente que ponía la directora del IPEM. Digamos, todo un rollo para no prestar la sala (...) Y además, convivir con esta situación de total injusticia con la directora del CENMA, que, que era súper entendible. Y después finalmente alquilamos unos cyber por hora” (Entrevista a Coordinadora administrativa, Universidad).

Las restricciones en el uso de los espacios que conllevó el impacto escolar de los jóvenes participantes del programa de empleo, se dio específicamente en el acceso a aulas, a mobiliario escolar y a la sala de Informática. Estas limitaciones condicionaron la calidad de los procesos educativos en la “vuelta a la escuela” e incidieron –fundamentalmente- en la posibilidad de “terminar”. Estos mecanismos selectivos encubiertos de la institución escolar, forman parte de un engranaje que funciona a partir de la naturalización de condiciones y prácticas que se suponen están asociadas a las capacidades de adaptación del sujeto, borrando la incidencia de las distinciones y las diferencias sobre los “fracasos” en la escolaridad.

La ubicación de los jóvenes en determinados y limitados espacios indica la “resistencia” que provoca la llegada de estos “intrusos” al territorio de la escuela. El no tener un espacio exclusivo y que se les haya asignado las “sobras” constituye, una “frontera” que se construye a partir de la “residualidad de los espacios” (Mintegiaga, 2003), y no mediante mecanismos explícitos que impidan que los estudiantes se integren. Dentro de las escuelas se construyen procesos de diferenciación social. El uso del espacio escolar, por ejemplo, demuestra la producción de diferencias dentro del establecimiento en función de “unos” y “otros”. Allí se manifiesta la representación social del prejuicio con la producción de prácticas concretas.

Esto produce una tensión ante los nuevos mandatos inclusores expresados desde el discurso oficial y las políticas educativas formuladas. La lógica de inclusión genera “un problema” y la consiguiente estigmatización de aquellos que no deben estar ahí. Esto trastoca la “normalidad” de la escuela y contribuye a la construcción de “alumnos problema” para los cuales se modificaron los mecanismos tradicionales de selección que se aplicaban en este nivel: “La discriminación social y económica opera a través de la experiencia escolar en la construcción de la identidad social de los niños que concurren a las escuelas estigmatizadas. El uso del espacio escolar, la asignación de los recursos materiales y humanos dan cuenta también de la producción-reproducción de sentidos y prácticas de estratificación social” (Gessaghi, 2005, p.167).

El impacto escolar también tuvo que ver con las características de los jóvenes que se ingresaron desde el programa de empleo, con los “perfiles” y con las marcas sociales que poseen sus barrios de procedencia, analizo esto en el apartado siguiente.

6.5.4 “Vienen porque les pagan”. Estigmatizaciones y resistencias sobre los jóvenes provenientes del programa.

La génesis de los conflictos en el CENMA se dio a partir del comunicado de la Inspección de Zona que avisaba a la comunidad educativa, acerca de la incorporación en la institución de los participantes del Programa Jóvenes a través del componente optativo de terminalidad educativa. Se hizo una reunión formal entre la OE, la Inspección General de la modalidad de EDJA y la institución educativa, para informar acerca del convenio del programa de empleo con la cartera educativa provincial.

El primer problema que se presentó fue acerca de la posibilidad de que los profesores acudieran a una escuela anexo de Las Polinesias para realizar las tutorías del sistema semipresencial y el Plan Fines. Hubo resistencia de algunos docentes porque no hay transportes directos y porque expresaron que el barrio era “peligroso”, “complicado” e “inseguro”. Esta idea surgió sin la garantía del traslado, generando una serie de inconvenientes que –finalmente- llevaron a la directora a decidir que no se iban a realizar los mecanismos tutoriales allí, negociando junto a la Inspección una reprogramación de los mismos en la sede de la institución educativa.

Las diferencias se plantearon desde el inicio, entre los alumnos “estables” de la escuela y los nuevos ingresantes por el Programa Jóvenes, en su mayoría habitantes de Las Polinesias. Estos jóvenes venían con marcas sociales muy arraigadas en la localidad, debido a su condición socio económica y al barrio de procedencia, un espacio emblemático de la pobreza de la ciudad, “el más inseguro” según distintos entrevistados.

Estas resistencias iniciales produjeron una separación taxativa entre los estudiantes regulares del CENMA y los “nuevos” que provenían del programa:

“Finalmente la directora decidió no ir al barrio (...) dijo que los alumnos acá venían con mucho enviñ. Me acuerdo las palabras textuales, que vienen con mucho enviñ, y que ella no iba a permitir que... que frenaran el proyecto de sus alumnos regulares (...) Hubo situaciones conflictivas porque fue... había una especie de segregación entre aquellos que venían de los Plan Jóvenes con el resto de la escuela, empezando por una segregación pero después hubo una segregación entre ellos también, entre los de presencial y los de distancia y el Plan Jóvenes, la mayoría... la mayoría se habían anotado en el semipresencial.” (Entrevista a Profesor modalidad semipresencial).

Un grupo de profesores se negó enfáticamente a la incorporación de los jóvenes en la escuela. Entre algunos de los motivos expresaron: “no vienen a la escuela a estudiar, vienen porque les pagan”, “vienen acá por el plan”, “estos chicos siempre son un problema”, entre otros. Estas percepciones dejaron al descubierto, la estigmatización social que pesa sobre estos jóvenes desde el propio espacio escolar local.

Un dato relevante acerca de los jóvenes que optaron por volver a la escuela, es la referencia a haber decidido su adhesión por la ayuda económica que reciben. La beca de 150 pesos tuvo una finalidad instrumental, se percibía como un estímulo para terminar la educación básica obligatoria, ofreciendo una oportunidad para poder sostenerse en los distintos espacios formativos, aunque en muchos jóvenes expresaron que es insuficiente su monto. Los estipendios en concepto de dinero, se convirtieron en herramientas para apostar la continuación de los estudios, sin embargo, también actuaron como una marca social estigmatizante que parte de los docentes reprodujeron en el espacio escolar.

Otros profesores -en divergencia- expresaron un discurso alternativo respecto a estas representaciones. Manifestaron que se dieron muchas secuelas en la institución porque parte del cuerpo docente tenía un gran prejuicio con respecto a los planes sociales y – particularmente- a los alumnos que reciben ayudas económicas del Estado para finalizar los estudios. Estos docentes se manifestaron en desacuerdo a los prejuicios y resistencias, resaltando lo “fascista”, “conservador” y “retrógrado” de ese pensamiento, reforzado de forma recurrente en los medios de comunicación, calando hondo en la opinión pública y en el discurso de muchos docentes que no pueden advertir las contradicciones que suponen para su labor como representantes del Estado, en el marco de la política de inclusión educativa desde una perspectiva de derechos:

“Con posturas muy, muy retrógradas, fascistas incluso, considerando que son, bueno, que los alumnos van a la escuela... en términos como ‘estos negros vagos, que vienen acá por el

plan', es una parte del cuerpo docente que tienen un criterio bastante eh... conservador, retrógrado para todo (...) suponte ellos vienen porque les pagan, y en algunos casos puede ser así y en otros no, y bueno, están en todo su derecho de venir porque les pagan, digo, en todo caso me parece que el... el problema está en que yo... no... no... me parece que es importante registrar si vienen porque les pagan o no y en todo caso si vienen porque les pagan tratar de que... empiecen a venir y que les sirva el hecho de venir acá y les sea útil además de que les paguen... me parece que esa es la cuestión. Pasa más por ese lado.” (Entrevista a Profesora modalidad semipresencial).

La relación “nosotros-otros” se presenta como una relación entre colectivos opuestos, entendida casi como una relación de “competencia” (Sinisi, 1999). Estas tramas de significaciones construidas que definen y excluyen están entrelazadas en otras narrativas socialmente producidas: “el prejuicio y la discriminación no constituyen sólo un desvío o una patología individual o psicológica, sino que dependen de categorías y clasificaciones que están profundamente inscritas en la historia y en el tejido social” (Tadeus da Silva, 1997). Todo este proceso, forma parte de uno más amplio denominado “experiencia formativa escolar” donde la escuela es el producto de una construcción social, las relaciones establecidas al interior de la misma no son relaciones naturales, sino que son relaciones producidas por una constante negociación de significados. Los quiebres en las solidaridades y el incremento de los procesos de diferenciación socio-cultural, se dan en el seno de relaciones sociales asimétricas y desiguales, atravesadas por relaciones de poder (Sinisi, 1999).

Los jóvenes provenientes del programa no sólo se enfrentaron a los prejuicios de una parte del cuerpo docente sino a los de otros compañeros (los que ya asistían a la escuela), fundamentalmente de los adultos mayores del sistema semipresencial, y jóvenes del sistema presencial con quienes existían “problemas personales” debido a que se conocían, por ser Villa Allende una localidad relativamente pequeña. Se analiza esto en el apartado siguiente.

6.5.4.1 Las manzanas podridas

A través del convenio con el programa de empleo, la escuela tuvo que recibir jóvenes con diferentes problemáticas, entre ellas, jóvenes judicializados, con libertad asistida; con problemas de aprendizaje, con capacidades diferentes, jóvenes atravesados por múltiples desigualdades sociales, entre otras.

Según los profesores entrevistados, fue en la primera fase de incorporación de los jóvenes donde más se notaron los conflictos entre ellos. Era una masa de jóvenes que -al venir de un espacio formativo previo- se conocían entre ellos, entraron como un grupo “con espíritu de

cuerpo”, contando con líderes naturales ya formados. Cuando se ingresa en el primer año a principio de año lectivo, docentes y alumnos se conocen en los cursos y los grupos se empiezan a armar según distintas afinidades. Pero con el ingreso de los jóvenes del programa de empleo en el mes de agosto y septiembre, todo se rearmó y fue complicado avanzar.

En este sentido, varios profesores señalan que hubo violencia entre jóvenes y en ocasiones se tuvo que llamar a la policía. Frente a estas circunstancias, de problemas de relación entre ellos, la institución llevó a cabo asambleas para tratar el tema de la presencia policial y la violencia dentro de la escuela. Las llamadas a la policía local para sofocar conflictos y/o eventos de violencia entre jóvenes, fue moneda corriente a partir del ingreso de los jóvenes del programa. Esto coincide con numerosos relatos de talleristas y equipo coordinador del Programa Jóvenes por parte de la Universidad.

Un tallerista del Módulo de Informática relató una situación vivida de violencia entre dos jóvenes mujeres que –finalmente– concluyó con la presencia policial y la decisión institucional de no desarrollar más los talleres de Informática en la sala equipada con computadoras pertenecientes al IPEM:

“La directora me abrió la puerta directamente, así... no tocó la puerta nada, digamos... abrió la puerta sorpresivamente y le empezó a gritar a mi alumna. Y que quién se creía que era, que no podía ser una villera así, directora de un colegio público ¿no? Digo así, muy mal, ni siquiera me habló a mí. Fue a ella. Así a hablarle a ella (...) Entonces fui y le digo a la directora ¿qué hacen ustedes en estos casos?” le digo así porque bueno, yo es la primera vez que doy clases digamos en este tipo de situaciones, a mí me gustaría saber digo, si ustedes tienen algún tipo de política, ustedes hacen algo con respecto a la contención de los chicos. Me dice la directora “no, **si una manzana podrida pudre al resto, a ese chico hay que tenerlo afuera**”. Me dijo así: “si quieren matarse en el baile, que lo hagan, pero a tres cuadras, en la plaza y no acá en el colegio, entonces a estos chicos no hay que dejarlos más entrar acá”. Bueno, esto fue al inicio del POI.” (Entrevista a Coordinador y tallerista Módulo Informática).

Según Sinisi (1999), la construcción de estereotipos se realiza a través del conocimiento cotidiano y del sentido común, de la misma forma se realiza la construcción de prejuicios. El estereotipo es el conjunto de rasgos que pueden caracterizar a un grupo en su aspecto físico, mental y en su comportamiento. Uno muy recurrente es el relacionado a la pobreza, muchas veces concebida como una “cultura”, como una forma vital que se reproduce de padres a hijos donde las familias son caracterizadas por su desintegración, desorganización, por la falta de “valores”, por la violencia, etc. Debido a estas representaciones, en la cotidianidad escolar, se producen maniobras disuasorias destinadas a evitar que diferentes estigmatizados asistan a determinados establecimientos dado que “contagian” su marca negativa.

Los profesores entrevistados, sostuvieron que muchos de los conflictos y resistencias generadas hacia los jóvenes del programa de empleo, además de su barrio de origen y la supuesta peligrosidad que ello conllevaba, tenían que ver con que parte del cuerpo docente de la institución tiene una **idea de alumno que no existe**. Esto significa que hay un sujeto alumno idealizado de la EDJA que no se corresponde con el que efectivamente se matricula:

“Piensan en la anciana, que decidió después de cuarenta años volver a la secundaria, recibirse y ser abanderada y no sé qué, y están espantados porque tienen lo que tienen, son adolescentes que han fracasado en el nivel medio común y que van al nivel medio adulto a tratar de terminar la secundaria y... les pagan encima. Y tienen... y les dan la netbook y... y... les dan la Asignación por hijo y salen con... y viven en la villa pero andan con zapatillas Nike y ellas, en cambio, sus hijos, ellas se cagan laburando para que sus hijos tengan” (Entrevista a Profesora modalidad semipresencial).

Las imágenes y percepciones sobre los jóvenes del programa, son representaciones que circulan socialmente en torno a la marginalidad, a la pobreza y a todo lo que éstos jóvenes condensan en sus historias de vida: no haber terminado la educación básica obligatoria, no tener trabajo, ser pobre, vivir en la villa y pertenecer a un programa socio laboral.

Las escuelas son lugares privilegiados para la construcción de identidades individuales y sociales, espacios claves donde se refuerzan desigualdades o donde se impugnan las relaciones de dominación. La experiencia escolar en este sentido, puede producir un sentido del yo entendido como “alguien”, pero también puede alentar un sentido del yo como “fracaso”. Las escuelas son ámbitos donde cotidianamente se dirimen disputas acerca del sentido que debe tener la experiencia formativa, son escenarios donde se juegan perspectivas no siempre coincidentes respecto del valor de la educación en general y de la escolarización en particular (Montesinos, 2008).

La marca de la pobreza y de pertenecer a un programa social, en este caso de empleo, los convierte en los jóvenes que nadie quiere recibir en las instituciones locales. Son los alumnos problema, los conflictivos, los que visten como “wachiturros”⁷⁵ en una ciudad cada vez más adinerada y donde se levantan cada vez más barrios cerrados.

⁷⁵Los Wachiturros son una banda musical juvenil, considerados dentro del género de la cumbia villera, surgidos en discotecas del oeste del conurbano de Buenos Aires. El nombre proviene de la combinación de 2 palabras: Wachi (deformación del diminutivo irregular de "guacho", que en lunfardo significa "huérfano" o "bastardo" y por desplazamiento semántico viene a denotar "pibe", "persona muy joven") y turro (que en lunfardo significa: "incapaz", "inepto", "mala persona", "sinvergüenza", "desfachatado". El grupo se caracteriza por usar peinados que los diferencian y marcar tendencias en la moda: uso de gorras, zapatillas y remeras de la marca Lacoste, considerada de estatus para consumidores de alto poder adquisitivo. <http://www.loswachiturros.com/>

6.5.5 Inclusiones educativas forzadas, desiguales y excluyentes

Actualmente en nuestro país, las políticas educativas priorizan programas de inclusión, reinserción y retención escolar, para lograr la terminalidad educativa primaria y media de la población joven. Desde la cartera de Trabajo, se desarrollan planes y programas públicos de formación laboral, en el marco de las políticas activas de empleo, que vinculan formación para el mundo del trabajo, formación profesional y terminalidad educativa en alusión a la finalización de la escolaridad básica obligatoria, entendida como educación primaria y secundaria completa.

Los componentes del Programa Jóvenes -luego del POI- como las prácticas calificantes, la Formación Profesional y los microemprendimientos son caminos más restrictivos y selectivos que el canal que ofrece la finalización de estudios a través de las escuelas de adultos. Esto condiciona de alguna manera la elección del componente de terminalidad educativa y explica -en parte- el “éxito” de matrícula en la escuela de adultos. El suceso del componente educativo en ese marco, deja traslucir una **inclusión escolar forzada**. Si la Formación Profesional y los canales de apoyo a la inserción laboral son altamente selectivos y restrictivos para conseguir un mejor o buen trabajo, parece ser una opción “natural” la vuelta a la escuela como un horizonte de expectativas y posibilidades internalizadas, aún cuando la esperanza recae en la credencial.

Se produce una “disyunción” entre educación y trabajo como un denominador común de los jóvenes que están signados por la tensión entre la conciencia del derecho a la educación y las posibilidades reales de acceso al trabajo donde no hay certezas. La disyunción es una promesa de inclusión laboral desmentida luego por los hechos, pero que -sin embargo- preserva el valor de la escuela como espacio legítimo y marca de integración ciudadana. Un diploma no es garante de inserción laboral, pero su falta es una vía de exclusión, esto profundiza la contradicción entre un sistema educativo que mantuvo su tendencia hacia la expansión (Kessler, 2010).

Los análisis de los apartados precedentes, permiten reflexionar acerca de la compleja idea sobre la inclusión y la exclusión como parte de un mismo proceso. Un proyecto político que se propone generar oportunidades de inclusión social, se ve interpelado por un campo de fuerzas de diversa índole entre los sujetos que participan, recreando por completo la letra de los textos que prescriben la política postulando una “tensión permanente” entre quienes forman parte de la revisión e implementación de la misma (Jacinto, 2010). En este sentido, las reinterpretaciones y recreaciones de la política son múltiples. No todas las instituciones ni todos los docentes se posicionan del mismo modo frente a los condicionamientos adversos de los alumnos. Mientras que para algunos docentes, su barrio de pertenencia, sus expresiones y sus modos de actuar puede transformarse en un atributo estigmatizante,

negativo; para otros docentes, es una preocupación la calidad de los conocimientos y procesos escolares ofrecidos para jóvenes que atraviesan múltiples desigualdades, representando esto un desafío y una oportunidad de que la escuela pueda cambiar los “destinos aparentemente inevitables” (Kaplan, 2006).

La inclusión de estos jóvenes también es percibida como conflicto, como problema. Existen una serie de prejuicios y representaciones negativas sobre quienes hacen uso de las becas en el marco de un programa público, se produce una distinción entre jóvenes que acceden a la escuela por los canales “normales” y aquéllos que lo hacen a través de “un plan”. Esto es visto de manera despectiva y como algo injusto por un sector del cuerpo docente. Las diversas formas de etiquetamiento y rotulación producidas sobre estos jóvenes, son condicionamientos de los procesos de inclusión educativa, actúan como un colador selectivo que se expresa en la limitación del uso de los espacios, en la apelación a la policía local para dirimir conflictos, en la expulsión para evitar que “las manzanas podridas” afecten al resto por la supuesta “peligrosidad” asociada a su lugar de residencia, a la apariencia física, a las formas de hablar y comportarse.

Este criterio selectivo opera tanto explícitamente como implícitamente, se cuela en los costos simbólicos y objetivos del proceso de implementación y éxito de la política y el programa implementado. La distinción, la estigmatización, la fabricación de sujetos anclados en un lugar cristalizado de enunciación es fundamento esencial de la fragmentación instituida e instituyente de la propia escuela y -en última instancia- es clave en la configuración de itinerarios desiguales recorridos en ella y las nuevas exclusiones producidas por la supuesta falta de adaptabilidad del sujeto “intruso”, evidenciadas a través de la no terminalidad, del abandono, la deserción, el desgranamiento sostenido de la matrícula. Me pregunto ¿la inclusión educativa se recontextualiza en el espacio escolar como una práctica de adaptación y resignación? ¿La única garantía de inclusión educativa es la reinserción escolar? ¿La reinserción escolar se traduce sólo en matrícula y estar en la escuela?

Al menos sabemos que para los jóvenes la educación aún sigue siendo un horizonte simbólico donde plasmar los sueños, y para las voces alternativas de otros docentes, tanto la escuela como el programa de empleo deberían poder repensar la calidad de los procesos educativos, que se burlan y soslayan frente a una maquinaria de restricciones.

Múltiples estudios han demostrado la relación entre los procesos de estigmatización social y el fracaso y abandono escolar. Son recurrentes las imágenes que se construyen y circulan socialmente sobre las personas pobres y otros grupos subalternos que son despectivas y degradantes para ellos, produciéndoles sufrimiento y humillación. Tales representaciones despreciativas son casi siempre producidas para la “legitimación de la exclusión social”. Desde este lugar, la dinámica cultural de la escuela no puede pensarse por fuera de las

disputas entre grupos sociales y del juego de poder de las distintas culturas, donde se evoca una cultura dominante (Thisted y otros, 2007).

La “inclusión desigual” como es llamada por Sen y Kliksberg (2007), expresa que a pesar de las múltiples iniciativas privadas y programas estatales orientados a la inclusión de los sujetos en la infraestructura de una región en particular, no se ha logrado que todas las personas tengan las mismas oportunidades de aprovechar estos recursos y por ello muchos terminan siendo “incluidos” de forma desigual en muchos programas lo que constituye -en definitiva- una forma de exclusión. En este sentido, la empleabilidad se convierte en una “ilusión” en tanto instala, a partir de la educación, la promesa futura de acceso a oportunidades laborales en un escenario en el cual las mismas son insuficientes y están distribuidas de modo muy desigual (Levy, 2010).

Por último, recupero la noción de “exclusiones incluyentes” como “proceso mediante el cual los mecanismos de exclusión educativa se recrean y asumen nuevas fisonomías, en el marco de dinámicas de inclusión o inserción institucional que acaban resultando insuficientes o, en algunos casos, inocuas para revertir los procesos de aislamiento, marginación y negación de derechos que están involucrados en todo proceso de segregación social, dentro y fuera de las instituciones educativas” (Gentilli, 2009, p.33).

En este sentido, reconozco en las prácticas y sentidos analizados del componente educativo del estudio en caso, que la finalización de estudios obligatorios en el marco de inclusión educativa propuesta desde el Programa Jóvenes a través de la escuela de adultos, además de forzada y desigual, es –parafraseando a Gentilli- una **inclusión excluyente** que permite el acceso (la inserción), pero no genera condiciones que favorecen la calidad de los procesos de aprendizaje y la permanencia de los jóvenes en el sistema, flexibilizando la tarea docente de la modalidad semipresencial al no garantizar más profesores frente a la sobrecarga de trabajo, y reforzando las marcas sociales estigmatizantes que circulan localmente sobre ciertos jóvenes provenientes de un barrio popular de la ciudad. Es importante -por tanto- reconocer las consecuencias negativas que las segregaciones, estigmatizaciones y etiquetamientos tienen en la cuestión social, en la subjetividad de los jóvenes y en la construcción de trayectorias educativas y laborales desde una perspectiva de derechos.

PREMISAS QUE CONCLUYEN EL ESTUDIO

7. Introducción

La investigación doctoral se desarrolló con el propósito de estudiar las configuraciones y vinculaciones de la formación para el trabajo y la educación básica en jóvenes de baja escolaridad. Para esto se tomaron en cuenta dos niveles contextuales de análisis que permitieron dar cuenta de la política pública orientada al empleo y la educación, y del estudio en caso de un programa de empleo con componentes de formación para jóvenes: el programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo implementado -por primera vez- en la provincia de Córdoba, en la ciudad de Villa Allende, en el año 2009.

Partí de la definición de política pública como concepto teórico-metodológico ordenador, que postula una conceptualización dinámica de sujeto, desde la cual éstos no reaccionan ante las acciones estatales de modo homogéneo, unidireccional y predecible, sino que responden de manera compleja a múltiples procesos de recontextualización en los contextos concretos de implementación.

El aporte del enfoque contextual permitió interrogar y responder sobre cuáles son y cómo se producen las vinculaciones entre la estructuración de las prácticas en la cotidianeidad con los procesos de transformación socioeconómica y las políticas públicas. Desde un abordaje relacional busqué explicar las condiciones, los procesos, los quiebres, las tensiones, las articulaciones y las reconfiguraciones que tienen lugar en el seno de la formación para el trabajo y la escolaridad básica de jóvenes en un espacio local específico. El aporte socio antropológico me permitió desentrañar las tramas de relaciones que hacen de las políticas un mundo más complejo del que aparenta ser, en un campo de mediaciones donde se juegan los contenidos y modalidades concretas que asumen los diferentes programas estatales a través del accionar de los sujetos en la medida que éstos aceptan, rechazan, redefinen y/o transforman las prescripciones.

Las premisas siguientes guían las conclusiones de la investigación y las reflexiones finales de la tesis. En primer lugar, retomo ejes de análisis y resumo los principales hallazgos del estudio expuestos a lo largo del texto. En una segunda instancia, abro líneas que se proponen para seguir indagando en futuras investigaciones, ya sean propias o de otros investigadores.

7.1 Los organismos internacionales imponen condiciones a los Estados Nacionales y orientan las políticas de empleo y de educación básica

Uno de los principales protagonistas de las reformas económicas y de los estados han sido las empresas transnacionales. La globalización es un término que dio cuenta de una ruptura, un cambio de paradigma respecto al modelo de desarrollo de la “sociedad capitalista industrial”. En toda la región de América Latina, hubo una “globalización fragmentada” con efectos devastadores en lo económico, en lo cultural y lo social. Es un fenómeno que redefinió las relaciones de poder, operando a través de un conjunto de organizaciones supranacionales que en gran medida determinan y condicionan con sus directrices a los Estados Nacionales.

El trabajo asalariado como garantía de inclusión y protección social, se transformó abrupta y dramáticamente en los años 70. La metamorfosis del mundo del trabajo implicó modificaciones de los procesos productivos, que se volvieron más flexibles y altamente competitivos, a su vez, todo el esquema institucional que había emergido a partir del Estado de Bienestar, las negociaciones colectivas, la progresión del salario, es una arquitectura que fue -poco a poco- desmantelada. En la base de las transformaciones del mundo del empleo y del trabajo, de los sistemas productivos y las relaciones laborales, se configura la especificidad que asume el proceso de mundialización del capital asociado al “recetario neoliberal”. El Consenso de Washington (1989), fue una herramienta del contexto internacional que sentó las bases ideológicas de una arquitectura política que orientó las reformas sociales y económicas de América Latina. El documento aunó ideas discutidas y consensuadas por los principales grupos económicamente influyentes de Washington, los altos cargos de la Administración, el Congreso, las Agencias Económicas del gobierno estadounidense y las instituciones financieras internacionales como FMI y BM que reforzaron con créditos las reformas, imponiendo condiciones para su aplicación.

En Argentina, la Ley Nacional de Empleo (1991), cristalizó la flexibilización laboral a través de la introducción de contratos por tiempo determinado, contratos por aprendizaje (contratos de práctica laboral y contratos de trabajo-formación referidos específicamente a los jóvenes), contratos de baja productividad (aquellos por lanzamiento de una nueva actividad, por trabajo de temporada o por trabajo eventual) y otros contratos asociados a la reducción de las cargas sociales y los costos de despido que debían afrontar las empresas. El Estado que emergió en la década del noventa, abandonó muchas de las estructuras y modos de regulación del Estado de Bienestar y reconfiguró la problemática social dando lugar a un modelo que se caracterizó por ser asistencialista, compensatorio y focalizado. El Proyecto Joven (1994) como política de empleo focalizada en jóvenes, fue financiado por el BID y con apoyo institucional del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), constituyendo la inversión más importante de la década del noventa orientada a la formación laboral de jóvenes desempleados con bajos niveles educativos. Informes de

seguimiento y evaluaciones de impacto se realizaron a través de BID (1998), Banco Mundial (2000), CINTEFOR /OIT (de Moura Castro, 1997; INJUVE, 2002) y CEPAL-Naciones Unidas (Cohen, 2001). Los objetivos principales del Proyecto eran satisfacer la “formación de mano de obra” y apoyar la “reconversión” de los sectores productivos del país, en clara consonancia con la Ley Nacional de Empleo del período.

De la misma manera, tanto los programas de emergencia laboral como el marco conceptual y discursivo de fines de siglo XX e inicios de siglo XXI, han sido elaborados y diseñados desde la OIT a través de CINTEFOR con iniciativas específicas como el Programa Formujer (desarrolladas a través de FOMIN y BID) o el PJJHD asesorado técnicamente por PNUD y financiado en parte por un préstamo del BM. La promoción del Trabajo Decente a partir de 1999, fue la expresión de un conjunto de propósitos que buscaron mitigar las derivaciones del nuevo modelo de acumulación y así promover una “globalización atenuada”. Se propuso y reafirmó al trabajo decente como concepto integrativo con sentido universalista, cuya realización constituyó un marco para la definición y actuación de políticas, es un programa de orientación general para todos los Estados Miembros, un método de organización de actividades y una plataforma para la asociación con otras entidades. Allí la formación fue considerada un importante factor y requisito de “adaptabilidad” a los cambios, de “polifuncionalidad” -es decir- de “empleabilidad”. En Argentina, a partir de 2003, se incluyó entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio “Promover el Trabajo Decente” y fue planteado como meta a la hora de adoptar políticas macroeconómicas y sociales. Este objetivo se enmarcó en un proyecto de crecimiento económico discursivamente orientado a la generación de “empleo de calidad” como pilar de la inclusión social y la gobernabilidad democrática.

En el campo educativo, con el fuerte impulso de los organismos internacionales de crédito como el BM y el BID, pero también de los diferentes centros y oficinas de Naciones Unidas (PNUD, UNESCO, UNICEF, CEPAL), la trascendencia de cambios tan importantes en la economía mundial y en la organización del trabajo, motivó importantes reformas en los sistemas escolares y en los sistemas de capacitación y formación profesional en América Latina, bajo el supuesto de que corresponde al sector educativo transformar el contenido y la naturaleza de sus procesos para hacerle frente a dichos cambios. Las reformas en los noventa -en un sentido amplio- se orientaron por dos propósitos fundamentales: hacer más eficiente el gasto público social y compensar los efectos derivados de los procesos de ajuste a través de programas sociales orientados a sectores específicos. Gran parte de las reformas educativas en América Latina estuvieron originadas en dos tipos de demandas: por un lado, las demandas provenientes del sector productivo por recursos humanos más competitivos y más calificados, para enfrentar los desafíos de la modernización productiva y tecnológica y, por el otro, las demandas originadas desde la dimensión política, para enfrentar los desafíos

del retorno a la democracia y al Estado de Derecho. Los organismos multilaterales de desarrollo, fundamentalmente el BM, que fue el mayor financista y asesor externo en el campo de la educación en los países en desarrollo, adquieren un lugar central en la definición de políticas. El financiamiento llegó condicionado a la implementación de planes de ajuste estructural con el fin de eliminar el déficit fiscal.

En la primera mitad de la década de los 90, existieron numerosas reuniones, conferencias y cumbres internacionales, que introdujeron las principales directivas en materia educativa hacia los estados nacionales que se tradujeron en políticas y programas. La más importante y de mayor envergadura en el contexto de cambio regional, fue la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos (1990), realizada en Jomtien, Tailandia. La Educación para Todos ha servido de marco para el diseño y la ejecución de políticas educativas a nivel mundial, particularmente en educación básica, impulsada por los cuatro auspiciantes de Jomtien: UNESCO, UNICEF, PNUD y BM.

En Argentina, la descentralización administrativa fue el eje según el cual se estructuraron las políticas educativas de matriz neoliberal, una estrategia clave en el corrimiento del Estado de los asuntos públicos. Fue el engranaje del proceso denominado Transformación Educativa junto a la Ley Federal de Educación (24.195) que configuraron parte del proceso de reforma del Estado destinado a reducir el déficit fiscal. Proceso que generó un cambio cualitativo abrupto que desarticuló el modelo tradicional de educación pública, basada en la función indelegable del Estado de organizar, sostener, y supervisar el sistema educativo argentino en todos sus niveles y modalidades.

En los inicios del siglo XXI, la Evaluación de la Educación para Todos, en el Foro de Dakar (2000), mostró un avance considerable en materia de cobertura educativa en muchos países, pero se enfatizó la existencia de una deuda social. Este Foro instó a todos los países a elaborar planes nacionales de acción, que atiendan los requerimientos de mayor inversión y financiación de la educación básica en un marco más amplio de la reducción de la pobreza, estableciendo prioridades presupuestarias que reflejen el compromiso de lograr las metas y objetivos de la Educación Para Todos lo antes posible y a más tardar para 2015. Allí el desafío se centró en la educación secundaria, en la igualdad de género, en la retención y terminalidad educativa de la educación básica obligatoria y en la formación para el trabajo, dimensiones consideradas urgentes y necesarias de abordar desde la educación orientada hacia jóvenes y adultos. Esos serán los grandes ejes en que se constituirán las reformas nacionales en materia educativa a partir de inicios del siglo XXI.

7.2 El Programa Jóvenes se recrea entre elementos residuales y emergentes de la política activa de empleo nacional

Las reformas estructurales de los años noventa produjeron un aumento de la desocupación reforzando los procesos de precariedad y flexibilización laboral, a través de numerosas políticas de desregulación que incrementaron la economía informal y de subsistencia, en un contexto de marcada exclusión y redefinición de la cuestión social a través de la emergencia de múltiples movimientos sociales de desocupados y de los considerados “nuevos pobres”.

Los programas de formación laboral fueron un eje en el que se centró la política de empleo de los noventa. Los supuestos de corte neoliberal que impregnaron las políticas laborales para jóvenes, se basan en el enfoque de las competencias y la formación para la empleabilidad. En ese marco, se creó un grupo de “programas activos” con orientación al empleo de los jóvenes, práctica laboral para jóvenes con y sin formación previa, fomento de trabajo intensivo en mano de obra desde gobiernos municipales, ONGs y micro emprendimientos privados; la creación de diversos formatos contractuales, entre ellos, los períodos de prueba, empleos de baja productividad y de corto período de duración. Estas medidas -en algunos casos- implicaron una reducción de cargas salariales a las empresas, en otros, el subsidio directo para el pago de estipendios a los beneficiarios. Los contratos de práctica laboral estaban dirigidos especialmente a jóvenes con cierta capacitación técnica que, por medio de un contrato laboral, debían completar su formación en el trabajo.

El programa de formación laboral más emblemático y de mayor envergadura, llevado a cabo para jóvenes en este contexto histórico, fue el Proyecto Joven (1994), orientado a lograr un incremento de las posibilidades de inserción laboral y social que tenía incorporado elementos para “focalizar en jóvenes pobres”. Además de apelar a conceptos y presupuestos muy discutibles en materia de formación, la participación de empresas en este tipo de programas permitió incorporar fuerza de trabajo financiada por el Estado, pero con un subsidio que se orienta a reforzar la demanda de trabajo del empresariado, antes que a la protección social de los jóvenes desempleados. Se cuestionó el carácter acotado y escasamente continuado de la formación ofrecida. Sumado esto, al hecho de que no se tuvieron en cuenta de manera suficiente las dificultades de una franja importante de jóvenes que no habían finalizado la escolaridad obligatoria, careciendo de las herramientas y saberes que brinda la educación básica, conocimientos que hubieran permitido aprovechar y apropiarse de mejor manera los espacios de formación y capacitación laboral.

El programa se constituyó en un “paliativo” transitorio a los efectos destructivos del modelo neoliberal, que -en el caso de Argentina- incluía una “variante abrupta”, que fue la baja de la institución tradicional de formación técnica; y a su vez, en un fracaso, por la ambigüedad y reducido tiempo de prestación de las acciones donde no se puede cumplir al mismo tiempo

la función de escuela y formación técnica (Devia, 2003). De esta manera no pudo proveer a todos los jóvenes -principalmente a los de más bajo nivel educativo- la preparación que demandaban las empresas en sintonía con las demandas del mercado, que era uno de los objetivos centrales del proyecto.

Una de las principales críticas sobre las políticas laborales de los noventa, en referencia a los jóvenes, es la desarticulación entre la educación básica obligatoria, la formación profesional y los programas de capacitación e inserción laboral, manifestada en que los jóvenes no disponían de continuidad en la educación formal y en que tampoco existían puentes con la educación de adultos a la que acceden muchos jóvenes que no finalizan la escuela media regular.

La posconvertibilidad emergió en Argentina, configurando un nuevo modelo que procuró saldar la crisis de 2001, en el que el Estado emerge como un actor fundamental en la movilización de recursos a través de diversos mecanismos que buscaron gestar un nuevo momento conciliatorio en la administración de la fase expansiva del ciclo económico. Desde el discurso oficial, la política del MTESS desde 2003, asume la idea rectora de “Estado presente” para atender los temas vinculados con lo laboral. Esto se estructuró en torno a ejes prioritarios tales como: la política de ingresos, la política de empleo, el fortalecimiento de las instituciones del trabajo y los ámbitos de concertación social, para alcanzar una mayor eficiencia en la detección y corrección de los incumplimientos a la normativa laboral, a la seguridad social, y recuperar la negociación colectiva como mecanismo de diálogo y resolución de conflictos.

Estas orientaciones parten de un marco político más amplio, desde donde se enfatiza el concepto de Trabajo Decente vinculado al de inclusión social, al de integración e integralidad como “estrategia de penetración” y la necesidad de “construir gobernabilidad” a través fortalecimiento de las instituciones estatales del trabajo.

La ejecución de la política de empleo llevada a cabo por MTESS, en el periodo posconvertibilidad, se realiza desde el marco de un modelo conceptual basado en el desarrollo territorial. La estrategia de territorialidad, se propuso como camino para reconstruir las bases sociales de una “nueva política” y como una forma de superar la fragmentación y la superposición de la política de empleo y sus “efectos modestos” a fines de la década del noventa. Desde esa perspectiva, las políticas de empleo se estructuraron a partir del “territorio” teniendo en cuenta su especificidad, su dinámica, su identidad. Oficialmente, se asume la función de fortalecer la construcción de estrategias colaborativas y de diseñar herramientas que se adapten a las dinámicas de los espacios locales, estableciendo canales de coordinación entre los diferentes niveles de la administración pública y articulación con distintos actores (privados, sociales, académicos, etc.). Los

acuerdos territoriales -como parte de dicha estrategia- introducen un elemento emergente potente para promover acciones articuladas e integrales en torno la problemática específica de promoción del empleo en el territorio, en el espacio social local.

El Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (2008), se convirtió en el dispositivo estatal más relevante en el abordaje de la problemática del empleo en los jóvenes, tanto por su extensión territorial a lo ancho y a lo largo del país, como por la cantidad de jóvenes a los que alcanza. Es la primera iniciativa concreta del periodo, sobre un grupo poblacional específico dentro la denominada “nueva institucionalidad” del MTESS. Dicho programa, asumió discursivamente la relación pendiente y necesaria entre finalización de la educación básica obligatoria y la formación para el trabajo, una articulación que no está presente en los programas de empleo para jóvenes en la década anterior.

Sus finalidades se basan en la formación para la empleabilidad y la certificación de competencias, dos ejes transversales del Trabajo Decente, que se mantienen vigentes, desde las orientaciones principales de la Ley Nacional de Empleo (1991). Sin embargo, en este periodo, aparecen entramados en un tejido de directrices que recuperan el papel del Estado en materia de protección social, en la regulación de las negociaciones colectivas de trabajo, en la creación de distintas instancias de concertación e integración de políticas dirigidas a las poblaciones con mayores necesidades.

La formación de jóvenes para la empleabilidad y la certificación de competencias, aún con las redefiniciones teóricas que introdujeron los marcos elaborados por organismos internacionales como por ejemplo, la OIT, son dos argumentos se usaron en el contexto de auge del neoliberalismo, para depositar la responsabilidad de las dificultades laborales en los propios desocupados, reforzando las posiciones meritocráticas que actúan desconociendo diferencias de origen, de acceso a trayectorias educativas de diferente calidad y que posicionan también diferencialmente a las personas en relación al mercado de trabajo (Levy, 2010). Este enfoque sobre el papel de la formación, es sesgado, parcial e insuficiente para abordar el complejo escenario que supone el acceso al empleo y que supera ampliamente las capacidades individuales frente a las posibilidades ocupacionales, que no son algo independiente de las reglas del mercado de trabajo o del funcionamiento de la economía en general.

7.3 El Programa Jóvenes se recontextualiza entre las tensiones institucionales y los procesos de negociación en una territorialidad condicionada

Las limitaciones de la política de empleo en el territorio se refieren a cuestiones ligadas a la dimensión institucional. La presencia de dificultades e inconvenientes en la implementación

del Programa Jóvenes en el espacio local se relaciona con problemas de articulación entre los distintos niveles responsables de la ejecución, carencias en cuanto a las capacidades de gestión territorial, la precarización laboral de los contratados y las divergencias en criterios básicos sobre principios, finalidades y resultados de la política.

La superposición de tareas, la multifuncionalidad, la mala remuneración, la subcontratación y la rotación de los contratados, son las características más frecuentes señaladas por empleados de la Oficina de Empleo Municipal. La queja más recurrente de los contratados es la falta de equidad entre quienes se encuentran en esta situación, respecto del personal de planta permanente ya que -en muchos casos- cumplen las mismas tareas e incluso desarrollan la misma carga horaria, pero no son retribuidos ni reconocidos sus derechos laborales de idéntica forma. Se advierten además, dificultades para incorporar personal por cuestiones presupuestarias que atraviesa el gobierno municipal, a lo que se agrega también la diferencia entre perfiles necesarios y perfiles disponibles, y los estilos de algunos funcionarios que no tienen claridad en cuanto a las prioridades de la política de empleo nacional en el municipio. Desde la Universidad, se planteó la disconformidad en cuanto a la figura de la “prestación de servicios” a través del monotributo, la discontinuidad y atrasos en el cobro debido a los múltiples requerimientos administrativos, la escasa remuneración económica en relación con carga horaria establecida para talleristas y auxiliares, y la ausencia de pago a horas no presenciales. En este sentido, se sostiene que la figura del contrato por servicios no permite acceder a los derechos básicos de la docencia: antigüedad, aportes previsionales, horas cátedras, entre otros.

En el marco de la Oficina de Empleo se advierte la existencia de diferentes niveles de compromisos asumidos en el desarrollo de las líneas del programa, hay un señalamiento explícito sobre una disputa y un entrecruzamiento de criterios y principios en la implementación del mismo, enfrentamiento de intereses que denotan profundas divergencias entre las concepciones ligadas a los resultados desde la lógica de la eficacia y eficiencia, y aquéllas visiones vinculadas a la calidad de los procesos de formación y al sentido que asumen en la vida cotidiana de los jóvenes. Los resultados perseguidos no fueron necesariamente ideales compartidos y las áreas de competencia e intervención fueron disputadas -en algunas situaciones- a rajatabla y en ejercicios permanentes de confrontación.

La Universidad fue el primer agente visible en la implementación territorial del programa, abocado a la etapa inicial obligatoria de formación para el mundo del trabajo. La impronta de urgencia atravesó la iniciativa, el convenio marco, la convocatoria y selección de talleristas y auxiliares por parte de este organismo. La convocatoria a talleristas fue con poco tiempo de anticipación y con recursos humanos encargados de la coordinación que no eran los suficientes para un proceso de selección de la envergadura que exigía el Programa, en

términos de perfiles profesionales. En ese sentido, la primera convocatoria no fue todo lo abierta y pública que debería haber sido.

En la implementación del programa fue difícil articular el funcionamiento con los agentes institucionales responsables, especialmente entre la OE y la Universidad, entre quienes existía una relación de proximidad pero tensa, conflictiva y fragmentada. Las relaciones establecidas se produjeron en una mala comunicación, pero también en términos de poder y control del espacio y los recursos. Las dificultades para hacer operativo el proceso de formación mostraron la permanente negociación establecida entre las dos instituciones para garantizar los recursos. La disputa entre Universidad y OE se expresó en hechos que mostraron las grietas y las tensiones para llevar adelante un proceso articulado. Tres cuestiones pusieron en tensión la mirada integral y colaborativa que exige el programa: 1) La ausencia o falta de circulación de información relevante. 2) La falta de espacios acondicionados y mobiliario propio. 3) La taxatividad en el uso de instrumentos y las visiones contrapuestas acerca del sujeto social destinatario.

Todas las dificultades y tensiones de la trama de vinculación institucional produjeron problemas en la integralidad de las acciones desde la perspectiva de territorialidad que propone la política activa de empleo actual, por lo que se puede afirmar -en este caso puntual- que existió una **territorialidad condicionada**. La misma es evidenciada específicamente en las siguientes dimensiones: 1-La impronta de urgencia que impacta en la planificación y operatividad de las acciones en los componentes iniciales del programa. 2-Los falta de recursos humanos y presupuestarios que habilitan el uso de mecanismos de contratación flexibles, fragilizando los lazos de compromiso colectivo requeridos por la envergadura de los objetivos. 3-Las diferentes concepciones, criterios e intereses sobre: el sujeto joven, las finalidades, el proceso y los resultados del programa como política de inclusión. 4-La mirada escindida y fragmentada acerca de las áreas de competencia de cada organismo en los diferentes componentes.

Tales condicionantes pusieron en jaque las principales orientaciones que brindan los “acuerdos territoriales” y los “convenios de colaboración” como formas de soporte institucional de las políticas activas de empleo creadas en el periodo posconvertibilidad.

La trama institucional en el espacio social local se expresó en la suma de estos condicionamientos, disputas y vínculos establecidos, que definieron el acceso a determinados recursos, delimitando posiciones y funciones, demarcando rumbos, otorgando sentidos. Una multiplicidad de elementos articulados contingentemente que refutan el carácter homogéneo y uniforme del programa. Entonces, más que integralidad y articulación, se advirtieron **procesos de negociación** que se resolvieron en las prácticas cotidianas

mediante un permanente ejercicio de diversas formas de control y apropiación, instaladas en la tensión de intereses específicos de las partes involucradas.

7.4 La formación para el trabajo del POI se traduce en un espacio de concurrencia, prácticas dialógicas y puentes rotos con los demás componentes

En su etapa inicial, el Programa Jóvenes desarrolla un espacio de formación para el mundo del trabajo denominado “Proyecto de Orientación e Inducción” (POI) que es la puerta de entrada obligatoria al programa. El resto de los componentes es definido a nivel municipal de acuerdo con las posibilidades que brindan los acuerdos sectoriales alcanzados y otros programas del MTESS implementados a nivel local. Esta primera etapa que es obligatoria, tuvo una duración aproximada de dos meses y se compuso de cuatro talleres: Proyecto Formativo y Ocupacional (PFO); Alfabetización Digital o Informática Básica; Derechos Laborales y Sociales; y Condiciones de Trabajo y Salud Ocupacional.

El Módulo PFO es el “eje formativo estructurante” del programa, por ser el dispositivo desde donde se planifican y definen acciones como parte del proyecto de vida del joven, ligado a su trayectoria formativa – ocupacional.

700 jóvenes participaron durante las tres fases iniciales. Los contenidos de los talleres se desarrollaron con una duración de 94 horas reloj, durante un máximo de 8 semanas.

La principal orientación en los talleres y sobre los contenidos de cada módulo fue el abordaje desde una “perspectiva de derechos” con “enfoque de género”, propuestos desde el equipo de coordinación de la Universidad, como ejes transversales de todo el proceso de formación del POI. Se enfatizó el trabajo desde una metodología de taller pensado para generar espacios de intercambio y aprendizaje conjunto, siempre con metodologías y dinámicas que promovieran la participación activa de los jóvenes en el abordaje y tratamiento de cada uno de las temáticas a desarrollar.

Cada grupo de jóvenes estuvo a cargo de un docente y un auxiliar denominados “duplas pedagógicas”. Las parejas fueron conformadas según un criterio de heterogeneidad en función de las trayectorias académicas y profesionales, con el fin de fomentar la interdisciplinariedad en el abordaje de los contenidos de los módulos. Las mismas se armaron con docentes pertenecientes a distintas unidades académicas en el taller del Proyecto Formativo Ocupacional (PFO), espacio que era el que más carga horaria tenía. Este criterio no fue adoptado en los demás módulos, que se conformaron por pares docentes de la misma profesión, es el caso de Informática Básica, Salud Ocupacional y Derechos.

Una problemática que planteó grandes disyuntivas a la hora de establecer criterios básicos sobre pilares del espacio de formación fue la concepción de lo que es un taller para los diferentes talleristas de acuerdo a sus trayectorias, cuestión que tuvo incidencia -de manera general- en la selección de las estrategias metodológicas y -de manera particular- en el conocimiento de las historias de vida de los jóvenes y el análisis del contexto.

Los desacuerdos sobre lo que significa desarrollar o trabajar en taller, se dieron específicamente en la utilización de “técnicas de expresión corporal” (actividades lúdicas, teatrales) propuestas como la mejor forma para abordar el conocimiento de los jóvenes desde la “intervención psicosocial”, y las pautas de disciplina (acuerdos o control excesivo) establecidas para la convivencia en las dinámicas de los encuentros. Estas disensiones derivaron en la interpelación de ciertas líneas y ejes que se reforzaban desde el equipo coordinador de la Universidad (como “desnaturalizar” con dinámicas participativas situaciones de exclusión de los jóvenes), y en la discusión acerca del tipo de intervención que debía realizarse.

Los talleristas enfrentaron sobre la marcha muchas dificultades, que evidencian un **componente de improvisación** en el proceso formativo, un **mosaico de esfuerzos y buenas intenciones** en las alternativas desarrolladas. Enfatizaron tanto la capacidad crítica como la perspectiva histórica, tanto la mirada social como la actividad expresiva y creativa, sobre procesos estructurales complejos vinculados al mundo del trabajo.

La formación y trayectoria del tallerista actuaron como un molde, incidiendo en las decisiones metodológicas adoptadas con un **afán de transformación social** en las pujas por encontrar las mejores opciones y estrategias metodológicas en las temáticas nodales del proceso de formación. Un **ejercicio de búsqueda, actualización y puesta en marcha de recursos, perspectivas y estrategias** capitalizadas en los diversos recorridos académicos y ámbitos profesionales, tanto del equipo coordinador como de los docentes seleccionados.

Se incorporaron además “temas emergentes” en los talleres que ameritaron un abordaje especial en los grupos de trabajo. Eran temáticas que tenían que ver con problemas que interesaban a los jóvenes y que estaban vinculadas al complejo mundo del trabajo. No estaban planificadas de antemano por los docentes y el programa, pero fueron abordadas en los talleres validándose -de esta manera- la palabra y las inquietudes de los jóvenes sobre situaciones que los atraviesan cotidianamente. Frente a la decisión de incorporar las preocupaciones de los jóvenes y atender las particularidades de los grupos, coordinadores y talleristas hicieron hincapié en la necesidad de revisar los materiales elaborados por MTESS para el programa, como un modo de “adecuar” las temáticas a las realidades e inquietudes de los jóvenes participantes del espacio de formación. Se analizaron las siguientes temáticas: a-La violencia de género y el matrimonio igualitario. b-La violencia institucional y las

detenciones arbitrarias de la policía. c-El maltrato en los lugares de trabajo. d-La falta de reconocimiento de los jóvenes como sujetos de derechos y como trabajadores.

En todo el proceso de formación para el trabajo del POI, **los derechos emergen como un núcleo aglutinador** de las diferentes temáticas que preocupaban tanto a coordinadores y talleristas como a los propios jóvenes. En el acontecer de cada grupo, de cada taller, se diversificaron las miradas acerca de los derechos en relación con las orientaciones sexuales, las diferentes violencias de género, los maltratos en los espacios laborales, el reconocimiento de sí mismos como trabajadores y como portadores de experiencias valiosas y válidas para el mundo del trabajo. Puntualmente sobre la identificación como “no empleado”, los jóvenes no pueden percibirse como trabajadores ni portadores de experiencias laborales por el hecho de no haber estado enmarcados en las regulaciones del empleo formal registrado. Tampoco se reconocen como sujetos de derecho, justamente porque al no haber un fluido ejercicio de los mismos no pueden ser visualizados estos derechos como algo que les pertenece.

La complejidad del espacio de formación desarrollado desde el POI, enfocado a brindar y fortalecer conocimientos desde una **perspectiva integral a través de múltiples aproximaciones sobre el mundo del trabajo**, se expresa en la diversidad de discusiones entre las duplas pedagógicas, en la inquietud por la selección de estrategias metodológicas acordes a los contenidos, en la interpelación a ciertas prescripciones del programa, en el trabajo sobre temáticas emergentes que vivencian y preocupan a los jóvenes. El espacio de formación proveyó y promovió en los jóvenes **un lugar de escucha y de denuncia**, donde cosas “indecibles” se pusieron en palabras, elementos no despreciables frente a la batalla por los derechos, aún con todas las asperezas y desigualdades que se manifiestan. Los talleres funcionaron también como **espacios dinámicos y exploratorios**, desde donde la voz de los jóvenes cobró especial significado para configurar el espacio de formación para el mundo del trabajo. **Dinámicos**, por el movimiento y elasticidad de los temas en el desarrollo de los talleres, con posibilidades de ser adaptados a las inquietudes surgidas sobre la marcha de los encuentros. **Exploratorios**, por el reconocimiento minucioso de los intereses y necesidades de los jóvenes para (re) definir contenidos, metodologías y materiales. Se propuso desde el POI un **espacio de atención, escucha y concurrencia** donde se establecieron canales de encuentro y circulación de palabras reveladoras, que representaron necesidades e intereses pero que -fundamentalmente- permitieron la valorización del sujeto joven, del joven como ciudadano activo y de los saberes y actividades que desarrollan en los distintos ámbitos de su vida cotidiana.

El POI cobra valor por el juego de relaciones interactivas y dialógicas que propone. Estas interacciones y confluencias no sólo se dan entre coordinadores, talleristas y sujetos jóvenes

participantes, sino entre los conocimientos desarrollados y las decisiones metodológicas, éticas y políticas en las que inevitablemente se tensan las situaciones pedagógicas cotidianas del proceso de formación.

Se hizo visible en las expresiones de los jóvenes que la experiencia fue valorada como una instancia de aprendizaje para el empleo, de la que se recuperan contenidos ligados a las temáticas de género, derechos, mecanismos de exigibilidad en el contexto social y productivo. Dos categorías otorgan especial significado y valoración al espacio de formación por parte de los jóvenes: como espacio de aprendizaje para el empleo y como espacio de contención, socialización y sociabilidad. Se evidencia el impacto del POI en la dimensión subjetiva de los jóvenes, relacionada con la recuperación de motivaciones, aspiraciones, con el incentivo por proyectarse a futuro y los lazos socio-afectivos establecidos. La identificación con talleristas y grupos de pares a partir de expectativas, preocupaciones, intereses y valores comunes, generaron un **sentimiento de cercanía y pertenencia** a un grupo, que promovió actitudes positivas en relación con las proyecciones laborales y educativas como puertas para transitar nuevas experiencias.

La etapa final de formación develó situaciones singulares de los jóvenes participantes del programa, que se expresaron en términos de culpas individuales por su condición económica, por la dificultad de encontrar un “buen” trabajo, y por sus trayectorias educativas inconclusas. La culpabilidad emergió en las expresiones acerca del “esfuerzo individual” en la obtención de un trabajo, como si determinados espacios estuvieran vedados por una falla en la responsabilidad individual asumida, atribuible a las características subjetivas de cada uno (falta de motivación e interés, falta de ganas y expectativas para estudiar y para capacitarse). El trabajo decente como trabajo de calidad y en cantidad, aparece como base estructurante y fantaseada en las valoraciones que los jóvenes tienen. En sus representaciones sobre el trabajo se visibiliza la importancia del derecho a perseguir el bienestar material y el desarrollo personal en condiciones de libertad, de seguridad económica y de igualdad de oportunidades.

El problema de la oferta de los cursos de Formación Profesional y la opción de microemprendimientos, se vivió por parte de los jóvenes como decepcionante. Fueron las primeras contradicciones que los jóvenes observaron y manifestaron al finalizar el proceso de construcción de los Proyectos Formativos Ocupacionales, en cuanto a la distancia entre las expectativas e intereses, la oferta efectiva de capacitación y los obstáculos que presentó la prestación de autoempleo a través de emprendimientos independientes.

La disconformidad también se advirtió entre talleristas y coordinadores del POI en relación con la oferta de cursos de FP, y la escasa (casi nula) oportunidad de incorporación a prácticas calificantes que brindaran la posibilidad de acceder a saberes y habilidades diferentes a las

que disponían los jóvenes participantes. Otras disrupciones que expresaron coordinadores y talleristas desde la Universidad, se dieron por la dificultad de encontrar información relevante sobre los distintos componentes del programa y por los obstáculos que se encontraron para darle seguimiento a los PFO elaborados por los jóvenes por parte de los tutores, si bien expresaron entender la escasa cantidad (2) para dar curso a la gran cantidad de proyectos. Las contrariedades se generaron también por la **selección arbitraria** que se hacía sobre los jóvenes a la hora de insertarlos en las prestaciones subsiguientes al POI, tales como las prácticas calificantes. Los jóvenes debían atravesar un **doblo filtro**, primero en la OE y luego por los empresarios. En esta línea de interpelaciones, algunos talleristas manifestaron que se realizaba una clasificación de jóvenes, parcial, injustificada, que rozaba con lo discriminatorio.

Se cuestionó la **vuelta a los circuitos laborales** que los jóvenes ya recorren. En algunos casos, las prácticas calificantes obtenidas fueron similares a los trabajos que los jóvenes referían haber realizado en algún momento, sin ayuda e intermediación de la OE. Los emprendimientos independientes son una prestación que ayudó a los jóvenes a crear trabajos en el sector informal, a través de la generación de emprendimientos pequeños, reiterados, en sectores de actividad como la elaboración de comida, artesanías, kioscos, reventa de ropa, entre otras. Entre los problemas más habituales para estos proyectos, aparecieron dificultades para poner en regla el pequeño comercio a modo de cumplir con todos los requisitos que prevé el programa. Todo esto se tradujo como “un desperdicio de recursos económicos estatales”, una reproducción de las precariedades y desigualdades de los entornos laborales y un “desaprovechamiento” de las experiencias e intereses de los jóvenes, que podrían ser altamente positivas si fueran abordadas de una manera más particularizada, teniendo en cuenta las necesidades de los jóvenes.

Los filtros y las contradicciones del programa, las distancias entre expectativas y ofertas, generaron un quiebre, una ruptura y una gran disyuntiva en los talleristas a la hora de tomar recaudos para transmitir los pro y los contra de las prestaciones a los jóvenes, una suerte de esperanzarlos y desesperanzarlos al mismo tiempo que se interpretó -desde su perspectiva- como “una locura”. Las rupturas que se dan a partir de la finalización del POI, tienen que ver con las limitaciones y obstáculos que presenta el dispositivo del programa para incorporar a los jóvenes en capacitaciones, emprendimientos y prácticas laborales que atiendan las expectativas de los jóvenes y que logren romper con los círculos precarios a los que habitualmente acceden. En este sentido, se expresó que los componentes de FP, prácticas calificantes y microemprendimientos estaban pensados para un joven que no es el que efectivamente participa del programa, ni mucho menos apunta a la formación para el trabajo decente que se postula desde la política pública de empleo.

No se logran quebrar los círculos selectivos y excluyentes del ámbito laboral, aunque se brinden señales desde el POI para entender las dinámicas de los condicionantes estructurales y contextuales en el acceso al trabajo. La institucionalidad del programa crea valiosos y preciados **puentes con el mundo del trabajo a través del POI** pero –en contrasentido- esos puentes **se rompen en los componentes vinculados a la FP, prácticas y emprendimientos independientes**, reforzando los mecanismos de reproducción de la división social del trabajo. Esto sugiere que -en la recta final- no todos los jóvenes serán vencedores, finalmente quienes tendrán la posibilidad de obtener mejores oportunidades serán aquellos que posean determinadas características (físicas y actitudinales) y logren adquirir habilidades que generen competencias reconocidas exclusivamente por el empresariado. Este es un punto de inflexión desde donde la formación para el trabajo -en sus múltiples formatos- no determina bajo ningún punto de vista las oportunidades de inserción laboral, ni siquiera alcanza para efectivizar la suerte de “ensayo” que proponen los mecanismos de empleabilidad del programa. Todas las herramientas formativas son -sin duda- muy importantes, pero no son suficientes para lograr inserciones laborales mejores en relación con la calidad de los trabajos a los que permite acceder, y con la forma en que las inserciones finalmente logradas constituyen un medio de vida digno.

7.5 La finalización de la educación básica obligatoria se desarrolla entre inclusiones escolares forzadas, desiguales y excluyentes

Las acreditaciones educativas constituyen uno de los objetivos centrales del Programa Jóvenes. Se expresa desde la resolución de creación, la articulación necesaria con las instituciones educativas provinciales, servicios para la formación y certificación de estudios generales para adultos accesibles en términos de vacantes, modalidades de cursada, y la provisión de materiales didácticos y curriculares a ser utilizados.

La Educación de Jóvenes y Adultos en el espacio local, ofrece varias alternativas para finalizar la educación básica obligatoria: la modalidad presencial y la modalidad semipresencial, que comparten parte de los docentes; y el Plan FINES (Plan Finalización de Estudios Primarios y Secundarios). Todos estos trayectos educativos dependen de un Centro Educativo de Nivel Medio de Adultos (CENMA) base.

En relación con las demás prestaciones, el componente educativo se convirtió en una **opción relevante** que logró un **suceso notorio**. Según datos de la coordinación del Programa Jóvenes en la OE, durante las 3 primeras fases de implementación, de un total de **700 jóvenes** inscriptos en el programa, hubo **322 jóvenes que se inscribieron en la escuela de jóvenes y adultos**, en distintos trayectos para finalizar los estudios obligatorios. Fue la modalidad

semipresencial (a distancia) la que más alumnos concentró en el nivel medio, siendo dos jóvenes los que se incorporaron en el nivel primario de adultos.

A partir de distintas entrevistas y análisis de distintos escritos realizados por talleristas y jóvenes, es posible afirmar que la finalización de los estudios emerge como un objetivo central de los Proyectos Formativos Ocupacionales (elaborados en el marco del POI). El programa es significado por los jóvenes como una posibilidad para dar continuidad a la escolaridad, a la reinserción escolar en el caso de quienes habían abandonado, así también de iniciar la trayectoria educativa de nivel medio para aquellos jóvenes que no habían podido hacerlo. En ocasiones aparece como una **actividad idealizada y de difícil cumplimiento**. Dar continuidad a la escolaridad o iniciar la trayectoria educativa de nivel medio, se presenta como una estrategia hacia la transición a un empleo de mejor calidad, que garantice derechos que no están dados en los circuitos informales y precarios que ellos franquean habitualmente. Si bien varios jóvenes manifiestan muchas críticas hacia la escuela -por su carácter selectivo y expulsivo- reconocen a dicha institución como una plataforma hacia una mejor oportunidad en el mundo del trabajo. Admiten la importancia del paso por la **escuela como espacio de legitimación sociolaboral** y como requisito indispensable para buscar y conseguir un “buen” o “mejor” empleo.

La opción del programa para finalizar la escolaridad obligatoria, es una de las estrategias de los jóvenes hacia el acceso al “trabajo decente” (como trabajo asalariado, de calidad, con prestaciones básicas y seguridad social) que permita responder a diversas necesidades vitales. La educación –en ese sentido- es percibida como un **punto hacia mejores condiciones de trabajo y mejor remuneración**. Es decir, la aspiración del acceso a mejores condiciones de trabajo es lo que motiva y opera detrás de la estrategia de terminalidad educativa y de obtención de la credencial.

La gran concurrencia de jóvenes inscriptos en el CENMA de Villa Allende, generó un “doble impacto” en la institución escolar que recibió a los jóvenes provenientes del programa de empleo, espacio donde además funciona un Instituto Provincial de Educación Media (IPEM). El primer impacto, está relacionado con la matrícula voluminosa de jóvenes; el segundo, al “perfil”, a las características que describen a estos jóvenes y al barrio de procedencia.

La modalidad semipresencial del CENMA de Villa Allende, estaba acostumbrada a tener pocos alumnos habitualmente. Esto hizo que los profesores debieran adecuar las tutorías y canalizar las dudas a través de distintas estrategias operativas por ser un sistema basado casi exclusivamente en materiales impresos. Este suceso fue vivido como una “avalancha” que produjo algunas alteraciones en el trabajo con los módulos, suprimiéndose la supervisión de ciertos contenidos debido al gran número de jóvenes que comenzaron a asistir a las tutorías.

El problema laboral de estos profesores -a partir del convenio con el Programa Jóvenes- consistió en que la modalidad semipresencial no contempló la inclusión de nuevos docentes para el sistema de tutorías que se propone. Por considerarse “modalidad a distancia” el docente tutor se hace cargo de todos los módulos, con alumnos con diferentes trayectorias escolares, maneras y tiempos diversos de aprendizaje. La incorporación de los jóvenes del programa multiplicó las dificultades de los docentes para llevar adelante tutorías de hasta 50 alumnos, produciéndose una sobrecarga de trabajo y la pérdida de algunas conquistas docentes en la modalidad.

Esta situación de avalancha no redundó en calidad ni en terminalidad educativa. Eligieron masivamente la opción a distancia, pero después no se sostuvieron en el mecanismo de la tutoría porque son jóvenes que necesitan de la interacción en el aula, de la presencia de los compañeros y del profesor, precisan apoyo y asistencia permanente y una formación escolar con determinada cantidad de horas diarias. Todas cuestiones que cambian radicalmente el problema del acceso y construcción del conocimiento. Los profesores llegaron a diciembre sin poder atender las consultas de todos, hecho que generó choques, molestias y quejas por la sobrecarga de trabajo con los módulos. Esto fue un elemento que contribuyó a la deserción del grupo al inicio del año siguiente.

Otra de las principales problemáticas del ingreso de los jóvenes del programa se dio desde el punto de vista espacial. El inconveniente sobre el uso de los espacios visibilizó también situaciones donde se reforzaron las diferencias entre los jóvenes regulares de la escuela (que tenían prioridad) y aquellos que accedían por el Programa Jóvenes. Las restricciones en el uso de los espacios que conllevó el impacto escolar de los jóvenes participantes del programa de empleo, se dio específicamente en el acceso a aulas, a mobiliario escolar y a la sala de Informática. Estas limitaciones condicionaron la calidad de los procesos educativos en la vuelta a la escuela e incidieron –fundamentalmente- en la posibilidad de “terminar”.

Estos mecanismos selectivos encubiertos de la institución escolar, forman parte de un engranaje que funciona a partir de la naturalización de condiciones y prácticas que se suponen están asociadas a las capacidades de adaptación del sujeto, borrando la incidencia de las distinciones y las diferencias sobre los “fracasos” en la escolaridad. Esto produjo tensiones en los nuevos mandatos inclusores expresados desde el discurso oficial y las políticas educativas formuladas. La lógica de inclusión generó un problema y la consiguiente estigmatización de aquellos que -para algunos docentes- no deben estar ahí. Esto trastocó la “normalidad” de la escuela y contribuyó a la construcción de alumnos problema para los cuales se modificaron los mecanismos tradicionales de selección que se aplicaban en este nivel.

El impacto escolar también tuvo que ver con las características de los jóvenes que se ingresaron desde el programa de empleo, con los “perfiles” y con las marcas sociales que poseen sus barrios de procedencia. Un grupo de profesores se negó enfáticamente a la incorporación de estos jóvenes en la escuela. Entre algunos de los motivos expresaron: “no vienen a la escuela a estudiar, vienen porque les pagan”, “vienen acá por el plan”, “estos chicos siempre son un problema”, entre otros. Estas percepciones dejaron al descubierto, la estigmatización social que pesa sobre estos jóvenes desde el propio espacio escolar. Otros docentes se manifestaron en desacuerdo a los **prejuicios y resistencias**, resaltando lo “fascista”, “conservador” y “retrógrado” de ese pensamiento que es reforzado de forma recurrente en los medios de comunicación, calando hondo en la opinión pública y en el discurso de muchos docentes que no pueden advertir las contradicciones que suponen para su labor -como representantes del Estado- en el marco de la política de inclusión educativa desde una perspectiva de derechos.

Los jóvenes provenientes del programa no sólo se enfrentaron a los prejuicios de una parte del cuerpo docente sino a los de otros compañeros (los que ya asistían a la escuela), fundamentalmente de los adultos mayores del sistema semipresencial, y jóvenes del sistema presencial con quienes existían problemas personales debido a que se conocían, por ser Villa Allende una localidad relativamente pequeña. Hubo episodios de violencia entre jóvenes. Las llamadas a **la policía local para sofocar conflictos** y/o eventos de violencia entre jóvenes, fue un hecho corriente a partir del ingreso de estos jóvenes.

Las imágenes y percepciones sobre los jóvenes del programa, son representaciones que circulan socialmente en torno a la marginalidad, a la pobreza y a todo lo que éstos jóvenes condensan en sus historias de vida: no haber terminado la educación básica obligatoria, no tener trabajo, ser pobre, vivir en la villa, pertenecer a un programa de empleo. Muchos de los conflictos y resistencias generadas, además de su barrio de origen y la supuesta peligrosidad que ello conllevaba, tenían que ver con que parte del cuerpo docente de la institución tenía una idea de alumno que no existe. Esto significa que hay un sujeto **alumno idealizado de la EDJA** que no se corresponde con el que efectivamente se matricula.

Los componentes del Programa Jóvenes -luego del POI- como las prácticas calificantes, la Formación Profesional y los microemprendimientos son caminos más restrictivos y selectivos que el canal que ofrece la finalización de estudios a través de las escuelas de adultos. Esto condicionó de alguna manera la elección del componente de terminalidad educativa y explica -en parte- el “éxito” de matrícula en la escuela de adultos. El suceso del componente educativo, en ese marco, deja traslucir una **inclusión escolar forzada**. Si la Formación Profesional y los canales de apoyo a la inserción laboral son altamente selectivos y restrictivos para conseguir un mejor o buen trabajo, parece ser una opción “natural” volver a

la escuela, espacio que sigue actuando como un horizonte de expectativas y posibilidades internalizadas, aún cuando la esperanza recae en la credencial.

Los análisis sobre el componente educativo del Programa Jóvenes, permiten reflexionar acerca de la compleja idea sobre **la inclusión y la exclusión como parte de un mismo proceso**. Un proyecto político que se propone generar oportunidades de inclusión social, se ve interpelado por un campo de fuerzas de diversa índole entre los sujetos que participan, recreando por completo la letra de los textos que prescriben la política.

La **inclusión** de estos jóvenes es percibida **como conflicto, como problema**. Existen una serie de prejuicios y representaciones negativas sobre quienes hacen uso de las becas en el marco de un programa público, se produce una distinción entre jóvenes que acceden a la escuela por los canales “normales” y aquéllos que lo hacen a través de “un plan”. Esto es percibido de manera despectiva y como algo injusto por un sector del cuerpo docente. Las **diversas formas de etiquetamiento y rotulación** producidas sobre estos jóvenes, son condicionamientos de los procesos de inclusión educativa, actúan como un **colador selectivo** que se expresa en la limitación del uso de los espacios, en la apelación a la policía local para dirimir conflictos, en la expulsión (para evitar que “las manzanas podridas” afecten al resto) por la supuesta peligrosidad que viene de la mano de su lugar de residencia, de la apariencia física o de sus formas de hablar y comportarse. En este sentido, la inclusión -además de forzada- es **desigual**.

La finalización de estudios obligatorios en el marco de inclusión educativa propuesta desde el Programa Jóvenes a través de la escuela de adultos, además de forzada y desigual, es –parafraseando a Gentilli (2009)- una **inclusión excluyente** que permite el acceso (la inserción), pero no genera condiciones que favorecen la calidad de los procesos de aprendizaje y la permanencia de los jóvenes en el sistema educativo. Asimismo, se flexibiliza la tarea docente de la modalidad semipresencial al no garantizar más profesores y se refuerzan las marcas sociales estigmatizantes que circulan localmente sobre ciertos jóvenes provenientes de un barrio popular de la ciudad. Es importante -por tanto- reconocer las consecuencias negativas que las segregaciones, estigmatizaciones y distinciones tienen en la cuestión social, en la subjetividad de los jóvenes y en la construcción de trayectorias educativas y laborales desde una perspectiva de derechos.

7.6 Líneas que se proponen para seguir indagando

Recupero dos grandes líneas de estudio que considero relevantes para profundizar los hallazgos de esta investigación doctoral, ya sea para un proyecto propio como para otros investigadores preocupados por la temática.

7.6.1 Las trayectorias socio educativas de jóvenes en procesos de formación para el trabajo

La formación para el trabajo se da en múltiples ámbitos, a través de diferentes formatos y modalidades orientadas a brindar conocimientos y saberes socialmente necesarios y/o mejorar las habilidades laborales, para facilitar a los sujetos elegir, acceder o permanecer en un trabajo. Los programas de empleo son una de las fuentes de formación laboral donde es el Estado quién financia buena parte de las actividades a través del Ministerio de Trabajo. Desde allí se trazan rumbos y se presuponen cambios en las posiciones de los sujetos, ya sea desde el acceso a determinados derechos o a la formación como medio para conseguir un mejor empleo.

Reconstruir las trayectorias socio educativas de los sujetos que participaron de instancias formativas ligadas al trabajo, por un lado, permitiría profundizar el estudio del entrecruzamiento del contexto, la historia de la oferta formativa y la de los sujetos, y comprender cómo a pesar de cierta homogeneidad estructural, existen recorridos diferentes y distinta utilización de las oportunidades objetivamente disponibles. Por otro lado, posibilitaría analizar el impacto de los procesos formativos en los recorridos esperados y los recorridos vitales efectivamente realizados.

Esta perspectiva acerca de la recuperación de las trayectorias, ofrece aportes relevantes para advertir cómo la relación entre el pasado y el futuro en las trayectorias son más complejas y no ajustadas a simples causas y efectos, y que -en tal caso- se trata de recorridos, construcciones, que se van dando en el tiempo, y para las cuales no hay sentidos prefigurados (Santillán, 2007).

7.6.2 Las escuelas como gestoras de nuevos formatos escolares

La obligatoriedad de la educación secundaria y el énfasis en la articulación educación y formación para el trabajo, se instalan en un marco discursivo de inclusión a través de un mapa en el que conviven situaciones desiguales en relación con la calidad y los aprendizajes, lo cual ha delimitado múltiples escenarios.

La expansión del nivel medio llevó a la creación de distintos “dispositivos de apoyo” intentando dar respuesta a las necesidades de los nuevos grupos poblacionales que fueron ingresando, a su vez esto ha llevado a la diferenciación de las escuelas y de las poblaciones que asisten a las mismas. El cambio de las “formas” en las que el Estado, a través de sus políticas, interpela a las instituciones escolares tiene un impacto social, no se trata sólo de distintas modalidades que intentan integrarse en un mismo objetivo, sino que se trata cada vez más de “fragmentos” que cumplen funciones sumamente distintas de acuerdo a los grupos poblacionales que atienden (Tiramonti, 2011).

En las escuelas secundarias -en general- y las escuelas de jóvenes y adultos -en particular-, conviven y se desarrollan diferentes trayectos de terminalidad educativa, convirtiéndose estas instituciones en gestoras de diferentes programas educativos y programas orientados al empleo, que presentan características y modalidades diversas, heterogéneas, superpuestas. Tal como se afirma en las conclusiones de este trabajo, volver a la escuela a través de programas estatales funciona como una marca que estigmatiza y señala una diferenciación social de los distintos grupos de jóvenes, impactando esto en el trato recibido por las autoridades, en el uso de los espacios y cercenando en muchos casos, la posibilidad de visualizar un horizonte educativo común.

En este sentido, considero relevante profundizar el estudio de la gestión de los distintos formatos escolares que cohabitan en las escuelas, impulsados en el marco de una política de inclusión educativa para jóvenes, en la provincia de Córdoba.

Para finalizar, en la relación entre formación para el trabajo y educación básica para jóvenes de baja escolaridad se han trazado nuevos derroteros políticos. Ellos se sostienen en la urdimbre de conceptos como inclusión, integración y territorialidad junto a las premisas centrales de la Teoría del Capital Humano, una configuración discursiva poderosa, redefinida y revisitada en la postulación del trabajo decente desde ejes transversales tales como la empleabilidad y la certificación de competencias laborales. Sin embargo, en el espacio social local de implementación del programa, se constituye en una relación mediada que encuentra puntos de convergencia en una trama de relaciones dinámicas (disputas, divergencias, conflictos, convergencias, consensos), dependiendo sus sentidos y resultados de los condicionantes institucionales (acceso a información, mobiliario, recursos humanos, presupuestos, visiones sobre los sujetos y la política), de la vinculación entre los sujetos responsables y participantes (afectividad, concurrencia, lazos, filtros, selecciones arbitrarias, etiquetamiento, estigmatización) y de las múltiples vinculaciones con las limitaciones estructurales del contexto económico, productivo, social y político.

Los conocimientos producidos en la presente investigación muestran cómo se construyen discursos y prescripciones desde las políticas públicas, que se plasman en la letra de los documentos. A veces de forma ambigua y compleja, recuperando elementos residuales que se ensamblan con elementos emergentes tratando de corregir errores del pasado. La posibilidad de documentar y describir analíticamente cómo funcionan estas dinámicas en un espacio concreto de implementación, ha llevado a recuperar las mediaciones institucionales y las voces de sujetos involucrados, que otorgan sentido y significado local a los textos,

mostrando en qué medida éstos aceptan, rechazan, redefinen o transforman las prescripciones. Esto transparenta que detrás (y delante) de los documentos existen sujetos sociales. Las subjetividades, en términos de representaciones, percepciones, intereses, expectativas, ocupan un lugar clave en la reconfiguración y recontextualización de la política por los efectos que generan en la conformación de identidades y nuevas formas de subjetivación.

8. Bibliografía

- Abad, M. (2002). Las políticas de juventud desde la perspectiva de la relación entre convivencia, ciudadanía y nueva condición juvenil. *Última Década*, núm. 16, marzo 2002 Centro de Estudios Sociales. Valparaíso, Chile.
- Abramo, H. (1994) *Cenas juvenis*. São Paulo: Scritta.
- Abramo, H. (1997) Considerações sobre a tematização social da juventude no Brasil. *Revista Brasileira de Educação*. n. 5 e 6, p. 25-36, mai.-dez.
- Achilli, E. (1986). *La Práctica Docente: Una Interpretación desde los Saberes del Maestro* Cuadernos de Formación Docente. Buenos Aires.
- Achilli, E. (2000). *Escuela y ciudad. Exploraciones de la vida urbana*. Rosario, UNR Editora.
- Achilli, E. (2005). *Investigar en antropología social: los desafíos de transmitir un oficio*. Rosario, Laborde Libros Editor.
- Acin, A. (2003). *Definiciones político-curriculares en el nivel medio de adultos a partir de la transformación educativa en Córdoba*. CD ROM Coloquio Nacional: a diez años de la Ley Federal de Educación ¿Mejor educación para todos? Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.
- Acin, A. (2013). *La educación secundaria de adultos en la actualidad. Un estudio comparado entre Córdoba (Argentina) y Cataluña (España)*. Tesis doctoral. Universidad de Barcelona.
- Aguilar Villanueva, L. (2003) “La hechura de las políticas públicas”, Porrúa, México.
- Aichino, G. L. (2013). “Disputas por la apropiación del territorio: construcción, redefinición y negociación de sentidos de lugar en la localidad de Villa Allende durante el período 2002-2009”. *Cardinalis. Revista del Departamento de Geografía Año 1, Nº1, 2013*. Facultad de Filosofía y Humanidades - Universidad Nacional de Córdoba – Argentina.
- Almonacid, C. (2005) *Educación, trabajo y exclusión social: tendencias y conclusiones provisorias*. En Pablo Gentili y Gaudencio Frigotto (compiladores) *A ciudadanía negada. Políticas de exclusão da educacao e no trabalho*. (pp. 259-265) Brasil: CLACSO.
- Alonso L. (1999). *Crisis de La Sociedad Del Trabajo y Ciudadanía*. En *Política y Sociedad* 31, Universidad Autónoma de Madrid.
- Alujas Ruiz, J.A (2002) *POLÍTICAS ACTIVAS DE MERCADO DE TRABAJO EN ESPAÑA 1985-2000*. Tesis. Programa de Doctorado en Economía Internacional y Desarrollo Económico. Barcelona.
- Arqueros, M. X. (2008). *Territorio y tramas locales en San Carlos, Salta*. En *Territorios en construcción: actores, tramas y gobiernos, entre la cooperación y el conflicto*, Manzanal M.; Arzeno M; Nussbaumer B. (Comp.) Buenos Aires: Fundación Centro Integral Comunicación, Cultura y Sociedad – CICCUS.
- Auyero, J. (2007). *La zona gris. Violencia colectiva y política partidaria en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores. En *Reseñas. Estudios Avanzados Nº17* (Santiago, Jun. 2012).
- Bacarelli, D. y Levy, E. (2006). *La cuestión de la formación de trabajadores y su relación con el modelo de productividad y distribución de la riqueza*. Algunas

reflexiones. Material elaborado por la mesa de políticas sociales Instituto de Estudios y Formación de la CTA. <http://archivo.cta.org.ar/La-cuestion-de-la-formacion-de.html>

- Balardini, S. (2000). De los jóvenes, la juventud y las políticas de juventud. Última Década Nº 13. CIDPRA. Viña del Mar.
- Balardini, S. (2001). Políticas de juventud en América Latina. Breve reseña y perspectivas. Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe Nº 4. FLACSO, UNESCO, Nueva Sociedad. Caracas.
- Balardini, H. Y J. Hermo (1995) Políticas de juventud en América Latina: Evaluación y diseño. Informe Argentina, FLACSO, Sede académica Argentina. Proyecto Juventud. Coordinador académico Sergio Balardini. Organización de Estados Iberoamericanos para la educación, la ciencia y la cultura (OEI), Organización iberoamericana de la Juventud (OIJ). Mimeo.
- Ball, S. (2002) Grandes políticas, un mundo pequeño. Introducción a una perspectiva internacional en las políticas educativas. En Narowdosky, M comp. Nuevas tendencias en políticas educativas: estado, mercado y escuela. Ed. Granica S.A. Buenos Aires.
- Ball, S. (2011) Política social y educativa, empresa social, hibridación y nuevas comunidades discursivas. Propuesta Educativa Nº36. Año 20. Vol. 2. FLACSO Argentina.
- Barbeito, A.; LoVuolo, R. (1996) DESARROLLO HUMANO, EMPLEO E INFANCIA EN LA ARGENTINA. Buenos Aires. Documentos del CIEEP.
- Barbier, J.C. (2004). La stratégie européenne pour ! emploi, génese, coordination communautaire et Awv dé nacional. Paris: Raport de Recherche pour la DARE (Ministère de Travail).
- Barreyro, G. B (2001). Políticas educativas en la Argentina a fines de siglo XX. Un estudio del plan social educativo. Tesis de Maestría en Ciencias Sociales. FLACSO. Buenos Aires.
- Basualdo V. y Morales D. (2014). La tercerización laboral. Orígenes, impacto y claves para su análisis en América Latina. Edit. Siglo XXI
- Beccaria, L. (1995). Desempleo en Argentina: Magnitud del Problema y Políticas. Serie de Estudios Nº 8. CECE. Abril 1995. <http://www.cece.org.ar/gse08.htm>
- Beccaria, L. (2001). Empleo e integración social. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Beccaria, L. (2007). "El mercado de trabajo luego de la crisis. Avances y desafíos", en Bernardo Kosacoff (ed.) Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007. CEPAL. Buenos Aires.
- Beccaria, L; Galín, P. (2002) Regulaciones laborales en Argentina. Evaluación y propuestas, Ed. Fundación OSDE -CIEPP, Colección diagnóstico y propuestas Nº 3, Bs. As.
- Beccaria L., Altimir, O. y González Rozada, M. (2003). ESTUDIOS SOBRE EMPLEO. COMPONENTE A: ECONOMÍA LABORAL Y POLÍTICAS DE EMPLEO. Oficina de la CEPAL-ONU en Bs As y Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía de la Nación.

- Bendit, R.; Hahn, M.; Miranda, A. (comps) (2002) Los jóvenes y el futuro: procesos de inclusión social y patrones de vulnerabilidad en el mundo global. Ed. Prometeo libros. Buenos Aires.
- Bendit, R. (2005): La construcción teórica de la juventud. Múnich: Mimeo
- Bendit, R. (2010). Clase virtual elaborada para el Curso de Posgrado Virtual “Jóvenes, Educación y Trabajo: Nuevas Tendencias y Desafíos”, Programa de Juventud de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. FLACS Argentina.
- Bianchetti, G. (2005). Educación y Trabajo: un debate fundamental para reconquistar el valor de lo social. ASET 7. Buenos Aires.
- Binstock G. y Cerrutti M. (2005). (2005): Carreras Truncadas: el abandono escolar en el nivel medio en la Argentina. Unicef- Buenos Aires.
- Blundell, R. (2002): “Welfare-to-work: Which Policies Work and Why?”, Keynes Lectures in Economics 2001, en <www.ucl.ac.uk/uctpa36/Blundell-Keynes-Lecture.pdf>.
- Bolívar, A, (2002). ¿De nobis ipsis silemus?: Epistemología de la investigación biográfico-narrativa en educación. AB Botía - Revista electrónica de investigación educativa.
- Bourdieu, P. (1990). La juventud no es más que una palabra. Sociología y cultura, México: CNCA-Grijalbo (Colección Los Noventa).
- Bourdieu, P. y Passeron J. C (1977). La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza, Barcelona, Laia.
- Bowe, R., Ball, S. Gold, A. (1992) Reforming Education and Changing Schools: Case Studies in Policy Sociology. London, Routledge.
- Braslavsky, C. (1985): La discriminación educativa en Argentina. Buenos Aires: GEL.
- Briggs, A. (2006). Welfare State in Historical Perspective in The welfare state reader, C. Pierson and F.G. Castles (Eds.). First edition by Polity Press. Cambridge. UK.
- Britos, N.; Caro, R. (2007) Modelo para armar. La intervención estatal en el campo del desempleo en la provincia de Córdoba. En Vuetto, M. (comp.) La co-construcción de políticas públicas en el campo de la economía social. Editorial Prometeo.
- Britos, N.; Caro, R.; Frávega Ibañez, S. (2005) Políticas de empleo en Argentina. El discurso jurídico- político de la gestión estatal, Informe final de investigación, Programa de Promoción de la Investigación, Escuela de Trabajo Social, Universidad Nacional de Córdoba.
- Bustelo, P. (2003) Desarrollo económico: del Consenso al Post-Consenso de Washington y más allá. En Estudios en homenaje al profesor Francisco Bustelo, Editorial Complutense, Madrid, 2003.
- Cabruja, T. (2000). Cómo construimos el mundo: relativismo, espacios de relación y narratividad. Análisis 25. Universitat de Girona.
- Carranza, A. y otros. “Descentralización, autonomía y participación. Un análisis de la implementación de la reforma educativa en la Provincia de Córdoba (1996 – 1997)”. En Páginas de la Escuela de Ciencias de la Educación. Año 1. Nº 1. Diciembre 1999. Narvaja Editor
- Carcar, F. (2004) La política activa de empleo en la Argentina de los noventa: ¿mayor inclusión o mejor exclusión? Análisis de contenido, alcance y evolución de los

programas de empleo y capacitación implementados por el Gobierno Nacional en la década del 90. Tesis. Maestría en Ciencias Sociales. FLACSO.

- Casal J., R. Merino, M. Garcia y M. Quesada (2004): Enquesta als joves de Catalunya Generalitat.
- Casal J. y otros (2006): "Aportaciones teóricas y metodológicas a las sociología de la juventud desde la perspectiva de la transición". En Revista Papers de Sociología, Universidad Autónoma de Barcelona, Nº 79.
- Casilda, R. (2005). América Latina: Del Consenso de Washington a la Agenda del Desarrollo de Barcelona. Documento de Trabajo (DT). Real Instituto Elcano. Versión digital.
- Castells, M. (1991). El auge de la ciudad dual: Teoría social y tendencias sociales. En: La Cuestión Urbana Nº10, Siglo XXI, México.
- Castel, R. (1995). De la exclusión como estado a la vulnerabilidad como proceso. Revista Archipiélago, Nº 21, pg. 27- 36.
- Castel, R. (2001). ¿Por qué la clase obrera ha perdido la batalla? Revista Archipiélago Nº 48, pg. 37-46.
- Cibils A. y Lo Vuolo, R. (2004). El Estado como empleador de última instancia. Documento de trabajo Nº 40. CIEPP. Buenos Aires.
- Chaves, M. (2015). Palabras preliminares. La comprensión de la heterogeneidad en/de las Políticas Públicas. En Jóvenes cordobeses: de los márgenes al empoderamiento. Reflexiones sobre políticas (públicas). Barrón, Margarita & Borioli, Gloria (Compiladoras). Córdoba, Argentina: SECyT, FFyH, UNC.
- Chaves (2009), Investigaciones sobre juventudes en la Argentina: estado del arte en ciencias sociales 1983-2006. Papeles de trabajo. Revista electrónica del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de General San Martín. Año 2, nº 5, Buenos Aires, junio de 2009.
- Chaves, M. (2005). Juventud negada y negativizada: representaciones y formaciones discursivas vigentes en la Argentina contemporánea. Última década. Vol.13, Nº23 Santiago.
- Chiringuini C, Lischetti, M; Hughes, M.F; Mendez Contreras, C. (2005) El modelo neoliberal en Chile: clase trabajadora y estado en una comuna del Gran Santiago. I Congreso Latinoamericano de Antropología. Rosario. Argentina.
- Clichevsky, N. (2003). Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunos interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina. Serie Medio Ambiente y Desarrollo Nº 75 - CEPAL. Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Clichevsky, N. (2011). Prologo del libro La cuestión urbana interrogada, Editorial El Café de las Ciudades, Colección Sociología, Buenos Aires.
- Cohen, E; Martínez, R; Navarrete, C. (2001) Gestión de programas sociales en América Latina Análisis de casos. Vol. I: Proyecto Joven de Argentina. Serie Políticas Sociales Nº 46. División de Desarrollo Social. Santiago de Chile: CEPAL – Naciones Unidas.
- Corrigan, P. y Sayer, D. (2007) "El gran arco. La formación del Estado inglés como revolución cultural", en Lagos, María L. y Callas, P. (comp.). Cuadernos del futuro Nº 23. Antropología del Estado. Dominación y prácticas contestatarias en América Latina. La Paz: INUH/PNUD.

- Coutrot, T. (2000). Trabajo, empleo, actividad. En *La Ciudadanía Negada. Políticas de exclusión en la educación y el trabajo*. Capítulo I. P. Gentili y G. Frigotto (comps.) Buenos Aires: CLACSO.
- Cragolino, E. (2001). "Educación y estrategias de reproducción social en familias de origen campesino del norte de Córdoba". Tesis Doctoral. UBA, Facultad de Filosofía y Letras. Buenos Aires.
- Dallorso, N. (2012) Notas sobre el uso del concepto de dispositivo para el análisis de programas sociales Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad; Guadalajara. Vol. XIX.
- Dávila, O. et al. (2003) Capital social juvenil y evaluación programática hacia jóvenes, *Última Década*, nº 18, Viña del Mar, CIDPA. Pp. 175-198.
- Dávila, O; Ghiardo F y Medrano C. (2006): Los desheredados. Trayectorias de vida y nuevas condiciones juveniles. Valparaíso: Ediciones Cidpa (segunda edición aumentada).
- Dayrell, J. (2002). O joven como sujeito social. Universidade Federal de Minas Gerais. S/D
- Dayrell, J. (2003). A escola como espaço sócio-cultural. Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Educação. S/D.
- Dayrell, J. (2004). Grupos culturais e a socialização da juventude. Universidade Federal de Minas Gerais. S/D.
- De Ibarrola M. (coord.) (2002) *Desarrollo Local y Formación*. Montevideo: CINTERFOR-OIT.
- De Ibarrola, M. (2004) "Paradojas recientes de la educación frente al trabajo y la inserción social". Instituto Internacional de Planeación de la Educación, RedETIS, IDES, Buenos Aires Argentina.
- De la Garza Toledo, E. y Neffa, J. C. (2011) Modelos económicos, modelo productivo y estrategias de ganancia: conceptos y problematización. En *Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano Nº 39*. CLACSO, febrero 2011. Publicado en La Jornada de México, Página 12 de Argentina y Le Monde Diplomatique de Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, España y Perú.
- De Moura Castro (1997). Proyecto Joven: nuevas soluciones y algunas sorpresas. En Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional (1997), volumen sobre "Jóvenes, formación y empleabilidad", N° 139-140, abril-setiembre. Montevideo: Informe. CINTERFOR - OIT
- Devia, S. (2003). ¿Éxito o fracaso de las políticas públicas de capacitación laboral a jóvenes? Evaluación del programa testigo: "Proyecto Joven" de Argentina (1993-2000). Trabajo final de Maestría en Administración Pública. Facultad de Ciencias Económicas. UBA.
- Dussel, I. (2005). "Desigualdades sociales y desigualdades escolares en la Argentina de hoy. Algunas reflexiones y propuestas", en: Tedesco, J.C. (comp.), ¿Cómo superar la desigualdad y la fragmentación del sistema educativo argentino? Buenos Aires: IPE-UNESCO.
- Dussel, I. y Pineau, P. (1995). De cuando la clase obrera entró al paraíso: la educación técnica estatal en el primer peronismo. En Puigrós, A. comp. Discursos pedagógicos e imaginario social en el peronismo (1945-1955). Editorial Galerna. Buenos Aires.

- Dussel I. y Southwell, M. (2012). Saberes y trabajos: miradas sobre una relación compleja. El Monitor. Dossier La relación entre trabajo y educación. Argentina.
- Ezpeleta, J. y Rockwell, E. (1985). Escuelas y clases subalternas. En Rockwell e Ibarrola (comp.). Educación y clases populares en América Latina. México: Dirección de Investigaciones Educativas.
- Esping Andersen, G. (2000). Fundamentos sociales de las economías postindustriales. Ed. Ariel, Barcelona.
- Esping-Andersen, G. (2010) Los tres grandes retos del Estado del Bienestar. Ed. Ariel. Barcelona.
- Feldfeber, Myriam (1999). “Estado y educación en la Argentina de los 90”, en: Ascolani, Adrián (comp.). La educación en Argentina. Estudios de historia, Rosario: Ediciones del Arca Terigi et al. (2012). La escolarización secundaria de adolescentes y jóvenes en América Latina. Aportes para el análisis de la situación y la deliberación sobre políticas”. Informe interno. Unión Europea.
- Filmus, D., Kaplan C., Miranda A., Moragues M. (2001), Cada vez más necesaria, cada vez más insuficiente. Escuela media y mercado de trabajo en épocas de globalización. Buenos Aires, Ed. Santillana.
- Filmus D. y A. Miranda (2000) El impacto de la crisis del mercado de trabajo entre los egresados de la escuela media. En Mayo, Revista de Estudios de Juventud, Nº 1, noviembre de 2000. Dirección Nacional de Juventud, Buenos Aires, 2000.
- Filmus, D., Miranda, A. (1999), “América Latina y Argentina en los ‘90: más educación, menos trabajo= más desigualdad”. En Filmus, Daniel (comp.), Los Noventa. Política, sociedad y cultura en América Latina y Argentina de fin de siglo. Buenos Aires, FLACSO, Eudeba.
- Filmus, D. (2010) Clase virtual elaborada para el Curso de Posgrado Virtual “Jóvenes, Educación y Trabajo: Nuevas Tendencias y Desafíos”, Programa de Juventud de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina.
- Fressynet, J. (2005). La estrategia europea para el empleo: un compromiso inestable. Artículo presentado en el Seminario Internacional “Empleo, desempleo y políticas de empleo en el Mercosur y en la Unión Europea”, MTESS-CEIL-PIETTE-CONICET, Buenos Aires, 18-20 de agosto de 2004. Traducción de Irene Brousse.
- Fressynet, J. (2006). Políticas de empleo: algunas enseñanzas de la experiencia. Documento para el seminario Políticas de empleo: ¿objetivos complementarios o contradictorios?, Buenos Aires, 4 al 8 de septiembre de 2006. Documentos para seminarios Nº 10. CEIL-PIETTE-CONICET
- Frigoto. G. y Gentili, P. (2000) La Ciudadanía Negada. Políticas de exclusión en la educación y el trabajo. Buenos Aires: CLACSO.
- Forachi M.A (1965). Os estudantes e a transformação da sociedade brasileira. São Paulo, Companhia Editora Nacional.
- Foucault, M. (2009). Seguridad, territorio y población: curso en el Collège de France 1977-1978. Buenos Aires: Ed. Fondo de Cultura Económica.
- Freitas, D. T. y Da Silva, N. (2008), EDUCAÇÃO BÁSICA. Discursos e práticas político-normativas e interpretativas. Editora UFGD DOURADOS-MS. Brasil.

- Gallart, M. A. (1999) El Proyecto Joven Argentino. Reflexiones a partir de una investigación comparativa regional sobre programas de capacitación para jóvenes en situación de pobreza. Buenos Aires, CENEP, Mimeo.
- Gallart, M. A. (2000) El desafío de la formación para el trabajo de los jóvenes en situación de pobreza: el caso argentino. En Gallart, M. A. Formación, pobreza y exclusión. CINTEFOR. Págs. 241-311. Montevideo.
- Gallart, M. A. (2001). Los desafíos de la integración social de los jóvenes pobres: la respuesta de los programas de formación en América Latina. En E. Pieck (Coord.). Los Jóvenes y el trabajo. La educación frente a la exclusión social (pp. 59-94). México: Universidad Iberoamericana.
- Gallart, M. A. (2002) "Investigación sobre el seguimiento de egresados de cursos de capacitación laboral". Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional, 153, CINTERFOR-OIT.
- Gallart, M. A. (2003). La reforma de la educación técnica en la Argentina durante los años noventa. Modelos, alcance de la implementación y balance actual. En Gallart M.A. Tendencias de la Educación Técnica en América Latina. Estudios de caso en Argentina y Chile. IIPPE. Págs. 33-149. París.
- Gallart, M. A. (2005) La racionalidad educativa y la racionalidad productiva: la institución escolar y el mundo del trabajo. En: Academia Nacional de Educación, Política Educativa para Nuestro Tiempo. Buenos Aires: Santillana.
- Gallart, M. A. (2006) *La escuela técnica industrial en Argentina. ¿Un modelo para armar?* Montevideo: Cinterfor-OIT.
- Gallart, M.A. (2008) Competencias, productividad y crecimiento del empleo: el caso de América Latina. Montevideo: OIT/Cinterfor. 111p. (Trazos de la Formación, 36)
- Galassi, G. (2011) Los nuevos pobres en Argentina con la crisis de 2001: criterios de cuantificación y comparación de su perfil con los pobres estructurales. XI Jornadas Argentinas de Estudios de Población, Ciudad de Neuquén, 21-23 de septiembre de 2011.
- Gándara, (2010). La relación educación - trabajo, dimensiones estructurantes. Documento de trabajo n°75. Programa CEA, OIT.
- Gautié, J. (2002). De l'invention du chômage à sa déconstruction. Genèses 1, n° 46: 60-76.
- Gautié, J. (2004). Repensar la articulación entre mercado de trabajo y protección social en el posfordismo. Documentos para Seminario N° 8. Mercados de trabajo, políticas de empleo y protección social. CEIL/PIETTE CONICET. Buenos Aires.
- García Canclini, N. (1994). Las culturas populares en el capitalismo. Editorial Nueva Imagen, México.
- García Torre, J. (2007) La Flexibilización Laboral. Ciclo de charlas sobre el movimiento obrero en la Argentina. <http://www.pcr.org.ar/file/PyT/061/PyT61-08.pdf>
- Gentilli, P. (2009). Marchas y contramarchas. El derecho a la educación y las dinámicas de exclusión incluyente en América Latina. <http://www.rieoei.org/rie49a01.pdf>

- Geertz C. (1987) *La interpretación de las culturas* (Nueva York, Academic Press, 1973). Traducción de Alberto Bixio, revisión técnica y prólogo de Carlos Reynoso. México, Gedisa.
- Gessaghi, V. (2005) *Proceso de construcción de la desigualdad social en la vida cotidiana escolar*. Educación, Lenguaje y Sociedad. Vol. III N° 3 Diciembre 2005.
- Gómez, A. (2012). *La construcción territorial del derecho a la educación*. Año 2 – N° 3 Revista “Debate Público. Reflexión de Trabajo Social” - Artículos centrales. Buenos Aires.
- Golbert, L. y Roca, E. (2010) *De la Sociedad de Beneficencia a los Derechos Sociales* 1a. edición. Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Goug, I and Therborn, G. (2010). *The Global Future of Welfare States* in F. Castles et al. (eds.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.
- Graizer, O. (2008) *Gobierno de la relación educación y trabajo: Arenas de recontextualización*. Archivos de Ciencias de la Educación. Universidad de La Plata. Buenos Aires.
- Grassi, E. (2002). *El asistencialismo en el estado neoliberal. La experiencia argentina de la década del 90*. Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales. Asociación Argentina de Políticas Sociales Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires.
- Gutiérrez, A. (2004). *Pobre como siempre... Estrategias de reproducción social en pobreza*. Ferreyra Editor, Córdoba.
- Herger, N. (2005) “Educación y formación de los trabajadores en la década del 90 y a partir del 2001: rupturas y continuidades”. Ponencia presentada en el Seminario Efectos distributivos del gasto social en educación y formación de trabajadores, UBA.
- Herger, N. (2007) *La educación y formación para el trabajo en Argentina en los noventa: fragmentación y superposición de políticas y atención de los trabajadores con bajo nivel educativo*. Serie de Cuadernos de Educación, Economía y Trabajo, n° 20. PEET-IICE Facultad de Filosofía y Letras. UBA. Buenos Aires.
- Herger, N. (2008) *Las barreras para la construcción de proyectos de educación y formación para el trabajo*. En Salvia (comp.) *Jóvenes Promesas. Trabajo, educación y exclusión social de jóvenes pobres en la Argentina*. Miño Dávila. Buenos Aires.
- Hernández Flores, G. (2005). *El acceso juvenil a la escolaridad*. Tiempo de Educar, vol. 6, núm. 12, julio-diciembre. México.
- Hernández Flores, G. (2007). *Políticas educativas para la población en estado de pobreza*. México: CREFAL.
- Holloway, J. (1992). *La reforma del Estado: capital global y estado nacional*. Perfiles Latinoamericanos, diciembre N° 001. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.
- Hopp, M.A (2010). *Trabajo e integración social en las políticas de desarrollo socio-productivo en la Argentina (2003-2008)*. Documentos de jóvenes investigadores N° 25. Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales. UBA.
- Indarramendi, C. (2012). *Desigualdad educativa: repensando la compensación en Argentina*. Ensemble. Revista electrónica de la Casa Argentina en París Año 5. N°8.
- Jacinto, C. (1997). *Políticas públicas de capacitación laboral de jóvenes: un análisis desde las expectativas y las estrategias de los actores*. Revista “Estudios del Trabajo”

Nº 13. ASET. Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo. Buenos Aires. Argentina.

- Jacinto, C. (1999). Programas de educación para jóvenes desfavorecidos: Enfoques y tendencias en América Latina. París, UNESCO- IIEP.
- Jacinto, C. (2000) Jóvenes vulnerables y políticas públicas de formación y empleo. En Mayo, Revista de Estudios de Juventud, Nº 1, noviembre de 2000. Dirección Nacional de Juventud, Buenos Aires.
- Jacinto, C. (2001). Contextos y actores sociales en la evaluación de los programas de capacitación de jóvenes. En Enrique Pieck (coord.). Los jóvenes y el trabajo. La educación frente a la exclusión social. México, CINTERFOR.
- Jacinto, C. (2002). Los jóvenes, la educación y el trabajo en América Latina. Nuevos temas, debates y dilemas En: María de Ibarrola (coord.) Desarrollo local y formación. CINTEFOR-OIT. Montevideo.
- Jacinto, C. (2006). Estrategias sistémicas y subjetivas de transición laboral de los jóvenes en Argentina. El papel de los dispositivos de formación para el empleo. OEI. Revista de Educación, 341. Septiembre-diciembre.
- Jacinto, C. (2007). Políticas públicas, trayectorias y subjetividades en torno a la transición laboral de los jóvenes. V Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo, Montevideo.
- Jacinto, C. (2008). “Los dispositivos recientes de empleo juvenil: institucionalidades, articulaciones con la educación formal y socialización laboral” Revista de Trabajo, año 4, número 6, Nueva Época, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Jacinto, C. (2010) La construcción social de las trayectorias laborales de jóvenes: políticas, instituciones, dispositivos y subjetividades. Buenos Aires. IDES. TESEO.
- Jacinto, C. (2013) “La formación para el trabajo en la escuela secundaria como reflexión crítica y como recurso”. Dossier. Propuesta Educativa Número 40 – Año 22 – Nov. 2013 – Vol 2. Buenos Aires.
- Jacinto, C. y Solla. A. (2005). Tendencias en la inserción laboral de jóvenes: los desafíos para las organizaciones de la sociedad civil. En Abdala E.; Jacinto C; Solla, A. (Coord.) La inclusión laboral de los jóvenes: entre la desesperanza y la construcción colectiva. CINTERFOR-OIT (Trazos de la formación, 21). Montevideo.
- Kalman, J. (1996). La imaginación pedagógica. El alfabetizador y el nuevo enfoque. Revista Interamericana de Educación de Adultos. CREFAL: México.
- Kaplan, C. (2006). La experiencia escolar inclusiva como respuesta a la exclusión. Buenos Aires.
- Kessler, G. (2003) Empobrecimiento y fragmentación de la clase media argentina. Propositiones Nº 34. Ediciones Sur. Santiago de Chile.
- Kessler, G. (2010) “La disyunción educación-trabajo en el Mercosur. Coincidencias y diferencias entre jóvenes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay”. Propuesta Educativa Nº 34 – Año 19 – Nov. 2010 – Vol 2.
- Kremenutzky, S. (2005). Tendencias en la producción de conocimientos sobre educación, trabajo e inserción social. El caso de Argentina. Redetis, IDES. Buenos Aires.

- Krauskopf, D. (2003) Proyectos, Incertidumbre y Futuro en el Período Juvenil. En Archivos Argentinos de Pediatría. Julio.101 Buenos Aires.
- Krichesky, M. (2014) Formatos escolares alternativos y desigualdades sociales. Resultados de un estudio y reflexiones en torno al derecho a la educación secundaria. En: De Prácticas y Discursos. Cuadernos de Ciencias Sociales Año 3 n° 3. Resistencia: Universidad Nacional del Nordeste - Centro de Estudios Sociales.
- Lahera, E. (2004) Política y políticas públicas. Serie Políticas Sociales N°95. CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- Larrañaga M. (2000) Análisis teóricos de la desigualdad. En VII Jornadas de Economía Crítica sobre la fragilidad financiera del capitalismo; crecimiento, equidad y sostenibilidad: cómo cerrar el triángulo. Albacete, 3 a 5 de febrero de 2000. España.
- Levy, E. (2005). Políticas de Formación para el Trabajo como inclusión social. Ponencia a partir de la Tesis "Políticas Públicas y Formación para el Trabajo en Argentina. Articulaciones de una Política Neoliberal". (S/D)
- Levy, E. (2010). Educación, trabajo y políticas sociales en Argentina. En Castorina, J. y Orce, V. (coord.) Diálogos y reflexiones en investigación: contribuciones al campo educativo. Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- Levy, E. (2012) Educación, trabajo e inclusión social. En Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social. Año 2. N° 3. Abril 2012.
- Levy, E. y Baccarelli, D. (2006) Entre Formación y competencias por un puesto de trabajo. Novedades Educativas N° 191. Buenos Aires.
- Lipietz, A. (1994) El posfordismo y sus espacios. Las relaciones capital-trabajo en el mundo. Serie Seminarios Intensivos de Investigación. Documento de Trabajo N° 4. PIETTE/CONICET
- Llorens, S. (2007). Repensando Las Polinesias. Representaciones y prácticas en relación a la pobreza urbana en un barrio periférico del Gran Córdoba. Revista ALFILO. Junio-Julio 2007 | Año 3. N° 18. Córdoba.
- Lorenzatti, M. del C. (2003). Regímenes Especiales: una definición política para la educación de jóvenes y adultos. CD ROM Coloquio Nacional: a diez años de la Ley Federal de Educación ¿Mejor educación para todos? Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.
- Lorenzatti, M. del C. (2005). La oferta educativa del nivel primario de jóvenes y adultos en Córdoba (Argentina). En Cervero, Courtenay, Valente & Hixson (comp.) The Cyril O. Houle Scholars in Adult and Continuing Education Program Global Research Perspectives, Volume V, University of Georgia.
- Lo Vuolo, R. (1998). ¿Una nueva oscuridad? Estado de Bienestar, crisis de integración social y democracia. En La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador. Buenos Aires: CIEPP/Miño y Dávila.
- Lo Vuolo (2012) "Déficit cero: de Argentina 2001 a España 2012". 29 de enero de 2012. www.sinpermiso.info
- Madoery, O. (2010) Más y mejor trabajo para todos. Del programas jefes de hogar al programa jóvenes. Políticas activas de empleo, Argentina 2003-2010. Sistematización y análisis integrado. Programa CEA-OIT. Buenos Aires.

- Madsen, J. B. (2001). Agricultural Crises and the International Transmission of the Great Depression, *The Journal of Economic History*, Vol. 61.
- Margulis, M., Urresti M (1996). *La Juventud es más que una Palabra*, Biblos, Buenos Aires.
- Margulis, M., Urresti M (1998). La construcción social de la condición de juventud. En La Verde Toscano, M. C. y otros (Eds). "Viviendo a toda". Jóvenes, territorios culturales y nuevas sensibilidades. Siglo del Hombre Editores. Santa Fe de Bogotá
- Martín Criado, E. (1998). *Producir la juventud*. Madrid: Istmo.
- Martín Criado, E. (2005). La construcción de los problemas juveniles. *Nómadas* N° 23. Octubre 2005. Universidad Central– Colombia
- Martínez López, A. (2008). La influencia de las políticas activas de empleo en las transformaciones de los modos de intervención y los modelos contemporáneos de bienestar social. *Portularia*. Vol VIII, N.º 2. Universidad de Huelva. España.
- Maxwell, J. (1996) "Qualitative research design. An interactive approach", Sage Publications, Traducción CEIL.
- Melucci A. y Fabbrini, A. (1992) *L'età dell'oro: adolescenti tra sogno ed esperienza*. Milano: Feltrinelli.
- Mercado, Ruth (1995) "Procesos de negociación local para la operación de las escuelas". En Rockwell Elsie (Coord). *La Escuela Cotidiana*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Messina, G.; Pieck, E. y Castañeda E. (2008) *Educación y trabajo: una mirada a la práctica en sectores marginados de América Latina*. OREALC/UNESCO Santiago de Chile.
- Minteguiaga, A. (2003). El proceso de implementación del tercer ciclo de la EGB en el Conurbano Bonaerense, en el contexto de la reforma educativa. El caso de tres escuelas públicas del Partido de Morón. Tesis de Maestría para la obtención del título de Magíster en Políticas Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Argentina.
- Minujin, C. y Anguita, E. (2004) *La clase media. Seducida y abandonada*. Buenos Aires, Edhasa.
- Miranda, A. (2006). *Desigualdad educativa e inserción laboral segmentada de los jóvenes en la Argentina contemporánea*. Tesis doctoral. FLACSO, Argentina.
- Miranda, E. y Senén González, S. (2003). *Inclusión social, comunidades y educación*. Seminario de Cooperación Canadá Córdoba. Centro Cultural Canadá Córdoba, Agencia Córdoba Ciencia SE y Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, 10 al 12 de Abril.
- Miranda, E. y otros (2007) ¿El principio del fin del sistema educativo nacional? Procesos emergentes de multirregulación y efectos en los sistemas educativos provinciales. Ponencia presentada en: IV Congreso Nacional y II Internacional de Investigación Educativa. "Sociedad, Cultura y Educación" Universidad Nacional del Comahue, Abril 2007.
- Miranda E. y Lamfri N. (2008). Los efectos de la multirregulación política en educación en la configuración de nuevas condiciones de trabajo e identidad del oficio docente. Cuadernos de Educación Año VI - número 6 - Córdoba - julio 2008.
- Montesinos, M.P. (2004) "En torno a la diversidad sociocultural. Algunas relaciones posibles entre migraciones, estado, sociedad y educación en Argentina", en

Domenech, E. (comp.) Migraciones, identidad y política en Argentina, Córdoba. Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba.

- Montesinos, M.P (2008). “Desnaturalizando conceptos. La diversidad y la inclusión educativa interrogadas”, conferencia brindada en el Foro Internacional sobre Inclusión Educativa, Atención a la Diversidad y No Discriminación, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, México, DF, 7, 8 y 9 de octubre de 2008.
- Montesinos P. y Sinisi L. (2009) Entre la exclusión y el rescate. Un estudio antropológico en torno a la implementación de programas socioeducativos. Cuadernos de Antropología Social Nº 29. FFyL – UBA
- Monza, A. (2003) Los dilemas de la política de empleo en la coyuntura argentina actual. Fundación OSDE / CIEPP. Argentina.
- Monza, A. (2005) El pleno empleo. Documentos del Plan Fénix. <http://www.econ.uba.ar/planfenix/docnews/Políticas%20hacia%20el%20pleno%20empleo/Monza.pdf>
- Moreno Márquez, G. (2008) La reformulación del Estado del bienestar: el workfare, las políticas activas de empleo y las rentas mínimas. Ekaina. Junio. UPV-EHU.
- Neffa, J. (1998). Los paradigmas productivos taylorista y fordista y su crisis. Una contribución a su estudio desde la teoría de la regulación. Buenos Aires, Trabajo y Sociedad -PIETTE/CONICET - Lumen/Humanitas.
- Neffa, J. (1999) Crisis y emergencia de Nuevos Modelos Productivos. En Los retos teóricos de los estudios del trabajo hacia el siglo XXI. CLACSO. Buenos Aires.
- Neffa, J. (2001) La teoría neoclásica ortodoxa sobre el funcionamiento del mercado de trabajo: el papel de los intermediarios. 5° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo (ASET)
- Neffa, J. (2002) Promoción del empleo y derechos laborales. Encuentro hacia el plan Fénix. De la crisis actual al crecimiento con equidad. 17, 18 y 19 de abril de 2002.
- Nefa J. (2012). La evolución de la relación salarial durante la post-convertibilidad (2002-2010) en IV Congreso anual de la Asociación de economía para el desarrollo de la Argentina.
- Neffa J. y Brown, (2011). *Empleo, desempleo y políticas de empleo*. Políticas públicas de empleo II (1999-2002). CEIL-PIETTE CONICET. Buenos Aires.
- Oddone M.J. (2006). El trabajo, la descronologización del ciclo vital y la exclusión de los trabajadores de mayor edad. Ciencias Sociales. Revista de la Facultad de Ciencias Sociales. Año 2006. Buenos Aires.
- Offe, C. (1981). Contradicciones en el Estado de Bienestar. Alianza Universidad. México.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981) Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Documento G.E. CLACSO. Vol. 4. Buenos Aires, Argentina.
- Oszlak, O. (1997). La formación del estado argentino. Editorial Planeta, Buenos Aires.
- Pacheco, M. (2004). Del piquete al movimiento. Parte 1: De los orígenes al 20 de diciembre de 2001. CUADERNOS DE LA FISYP, Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas. CUADERNO Nº 11. Enero 2004. Buenos Aires.

- Pacheco de Zan, D. (2010). Juventude, Tecnologia e Escola: algumas aproximações. EccoS Revista Científica, vol. 12, núm. 2, julio-diciembre, 2010. Universidad Nove de Julho. Sao Paulo, Brasil.
- Pais, J.M (1990) A construção sociológica da juventude - alguns contributos, Análise Social, vol. XXV, n. 105-106, 1990, pgs. 139-165
- Pautassi, L. y Burijovich J. (2006). “Capacidades institucionales para una mayor equidad en el empleo”. En: Rico, M. y Marco F. (coord.) Mujer y Empleo. La reforma de la salud y la salud de la reforma en Argentina. CEPAL y Siglo XXI Editores; págs. 301-336. Buenos Aires.
- Pineau, P. (2003). La vergüenza de haber sido y el dolor de ya no ser: los avatares de la educación técnica entre 1955 y 1983. En Puigrós, A. (dir) Historia de la Educación Argentina Tomo VII: Dictaduras y utopías en la historia reciente de la educación argentina (1955-1983).
- Pineau, P. (2008). La Educación como derecho. Documento para capacitación docente. Fe y Alegría, Movimiento de Educación Popular Integral y Promoción social.
- Pontes Sposito, M. (2005). Algumas reflexões e muitas indagações sobre as relações entre juventude e escola no Brasil. Revista Retratos da juventude brasileira: análises de uma pesquisa nacional. Editor Instituto da Cidadania. Fundação Perseu Abramo.
- Ramos, C.A (2002) Las políticas del mercado de trabajo y su evaluación en Brasil. Serie Macroeconomía del desarrollo N°16. División de Desarrollo Económico. Santiago de Chile: CEPAL – Naciones Unidas.
- Ramos, Carlos Alberto, (2003) Las políticas de empleo en Brasil, Documento escrito para OIT Argentina, octubre 2003. Buenos Aires.
- Recalde, H. (2011). Reformas laborales durante la convertibilidad y posconvertibilidad. Revista Voces en el Fénix N° 6. Plan Fénix año 2.
- Reguillo, C, R. (2000) Emergencia de culturas juveniles. Estrategias del desencanto. Buenos Aires. Enciclopedia Latinoamericana de Sociocultura y Comunicación Editorial Norma.
- Reguillo, R., Valdez, M., Pérez Islas, J.A., Feixa, C. y C. Gómez Granell. (Coords.) (2004). Tiempo de híbridos. Entresiglos. Jóvenes México-Cataluña. Instituto Mexicano de la Juventud.
- Rehn, Gösta, (1989). Ensayos sobre política de empleo activa. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Colección Economía del Trabajo, Madrid.
- Repeto F. y Langou, G. (2014) Recomendaciones integrales de política pública para las juventudes en la Argentina. Documento de Políticas Públicas. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).
- Rieznik, P. (2001). Trabajo, una definición antropológica. Dossier: Trabajo, alienación y crisis en el mundo contemporáneo. Razón y Revolución nro. 7, verano de 2001, reedición electrónica.
- Riquelme, G., Herger, N. y Magariños, E. (1999) “Educación y formación para el trabajo en el Gran Buenos Aires: mercado de ilusiones de corto plazo”, en Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, n° 15. Facultad de Filosofía y Letras. Miño y Dávila Editores. Buenos Aires.

- Riquelme, G. y Herger N. (2009). Educación y formación para el trabajo: nuevas demandas y transición crítica e la secundaria Revista Novedades Educativas; Buenos Aires; Año: 2009
- Riquelme G. (2006) La relación entre educación y trabajo: continuidad, rupturas y desafíos. Anales de la Educación común. La Plata, Buenos Aires.
- Riquelme, G. (2010) Educación y Formación para el trabajo: la perspectiva de los adultos. Clase virtual elaborada para el Curso de Posgrado Virtual “Jóvenes, Educación y Trabajo: Nuevas Tendencias y Desafíos”, Programa de Juventud de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Julio.
- Rivas Flores, J.I (2010) Voz y educación. La narrativa como enfoque de interpretación de la realidad. Octaedro. Barcelona.
- Rockwell, E. (1987). Reflexiones sobre el proceso etnográfico 1982-1985. México: Departamento de Investigaciones Educativas.
- Rodríguez, O. (1998) Heterogeneidad estructural y empleo. Revista de la CEPAL, número extraordinario, octubre de 1998. Río de Janeiro.
- Rodríguez, L. (2003) Pedagogía de la liberación y educación de adultos. En Puiggrós, Adriana (dir.). Dictaduras y utopías en la historia reciente de la educación argentina, Buenos Aires, Galerna.
- Rodríguez, L. (2009). Educación de adultos en la historia reciente de América Latina y el Caribe. Efora. Vol. 3. Universidad de Salamanca.
- Rodríguez Enríquez, C. (2007) Fases económicas y trayectorias laborales. El rol de la fuerza de trabajo femenina. Documento de Trabajo Nº 60. Ciepp. Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas. Buenos Aires.
- Román, M. (2003) Los jóvenes rurales en Argentina. Elementos para una estrategia de desarrollo rural, Ministerio de la Producción, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, Dirección de Desarrollo Agropecuario, PROINDER
- Rubery, J. (2006) “Shifting Responsibility, Changing Labour Market.” In *Shifting Responsibilities Conference Report*, Amsterdam University Press, 2006.
- Sack, R. (1986). Human territoriality. Its Theory and History. Cambridge, Cambridge University Press.
- Salvia, A. y Tuñón, I. (2003): “Los jóvenes trabajadores frente a la educación, el desempleo y el deterioro social en la Argentina”. Friedrich Ebert Stiftung Argentina. Buenos Aires.
- Salvia, A. y Tuñón, I. (2006): “Los jóvenes y el mundo del trabajo en la Argentina actual”, en Revista UBA: Encrucijadas. Buenos Aires.
- Salvia, A. y otros. (2006). Los jóvenes pobres como objeto de políticas públicas, ¿una oportunidad para la inclusión social o un derrotero de manipulación y frustraciones? Tercer Congreso Nacional de Políticas Sociales, Buenos Aires.
- Santillán, L. (2007) La “educación y la escolarización” infantil en tramas de intervención local: una etnografía en los contornos de la escuela. Revista mexicana de Investigación educativa nº 34. México: Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE).
- Scatolini, L. (2010). La agenda urbana. Entre luces y sombras del Bicentenario. Fórum de Direito Urbano e Ambiental, Belo Horizonte.

- Schmidt, S. y Van Raap, V. (2008) Entre décadas: El caso del Proyecto Joven y el Programa Incluir. ¿Rupturas o continuidades en los principios orientadores? En Salvia (comp.) Jóvenes Promesas. Trabajo, educación y exclusión social de jóvenes pobres en la Argentina. Miño Dávila. Buenos Aires.
- Schneider S. y Peyré, I. (2006) Territorio y enfoque territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales. En Manzanal M. Neiman, G. Lattuada M. (Org.). Desarrollo Rural. Organizaciones, Instituciones y Territorio. Buenos Aires: Ed. Ciccus.
- Sen, A. y Kliksberg B. (2007). Exclusión e Inclusión. En A. Sen y B. Kliksberg (Eds). Primero la Gente Una Mirada desde la ética del Desarrollo a los principales problemas del Mundo Globalizado. Barcelona: Ediciones Deusto.
- Sendón, M.A (2013) Consideraciones actuales en torno al debate del papel de la educación. Dossier Educación y trabajo: Propuesta Educativa Número 40 – Año 22 – Nov. 2013 – Vol 2. Buenos Aires.
- Senén González, S. (2000) Argentina: actores e instrumentos de la Reforma Educativa. Propuestas del centro y respuestas de las periferias: En *Revista Alternativas*. Universidad Nacional de San Luis.
- Sennet, R. (2000) La corrosión del carácter. Editorial Anagrama, Barcelona.
- Shore, C. (2010). La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la “formulación” de las políticas. *Antípoda* n°10. Bogotá: Ed. Universidad de los Andes.
- Sinisi L. (1999). La relación “nosotros – otros” en espacios escolares multiculturales. Estigma, estereotipo y racialización. Cap. 8 en Neufeld, M. R. y Thisted, J. A. (Comps.) De eso no se habla los usos de la diversidad en la escuela. Buenos Aires: Eudeba.
- Spinosa, M. (2005). Del Empleo a la empleabilidad, de la educación a la educabilidad. Mutaciones conceptuales e individualización de los conflictos sociales. Séptimo Congreso de Especialistas en Estudios del Trabajo. ASET.
- Stiglitz, J. (2002): El malestar en la globalización. Taurus, Buenos Aires
- Tadeus da Silva, T. (1997). "Descolonizar el Currículo: estrategias de una pedagogía crítica", en Cultura, política y currículo. Pablo Gentilli compilador. Editorial Losada, Buenos Aires.
- Tamburini, D y Kufner, M. (2008) Caracterización ambiental y ordenamiento de la vertiente oriental de la Sierra Chica (Córdoba, Argentina) para la planificación sustentable. IGA, Revista de Geografía, 2008, N° 12.
- Tamayo Sáez, M. (1997). “El análisis de las políticas públicas”; en Bañón R. y Carrillo E. (comp.) La nueva administración pública. Alianza Editorial. Madrid.
- Tedesco, J.C (1983) Critica al reproductivismo educativo. Cuadernos Políticos. Número 37. México, D.F., Editorial Era, julio –septiembre de 1983
- Tedesco, J.C y Tenti fanfani, E. (2001) La reforma educativa en la Argentina. Semejanzas y particularidades. IIPE UNESCO-Buenos Aires
- Tenti Fanfani, E. (2010) La educación básica y la “cuestión social” contemporánea (notas para la discusión). IIPE UNESCO. Buenos Aires.
- Theodore, N.; Peck, J. (1999): “Welfare-to-work: national problems, local solutions?” en *Critical Social Policy*, vol. 19, n° 4, pp. 485-510.

- Thisted, S; Diez, M.A; Martínez, M.E; Villa, A. (2007) Interculturalidad como perspectiva política, social y educativa. Documento - Mayo 2007. Dirección de Modalidad de Educación Intercultural. Provincia de Buenos Aires.
- Tiramonti, G. (2001): Modernización educativa de los '90. ¿El fin de la ilusión emancipadora? Buenos Aires: FLACSO-Temas Grupo Editor.
- Tiramonti, G. (comp.) (2004): La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes en la escuela media. Buenos Aires: Manantial.
- Tiramonti, G. (2008) Una aproximación a la dinámica de la fragmentación del sistema educativo argentino. Especificaciones teóricas y empíricas. En Tiramonti, Guillermina y Montes, Nancy (comps.) La escuela media en debate. Problemas actuales y perspectivas desde la investigación". Buenos Aires, Manantial/FLACSO
- Tiramonti, G. (dir), Arroyo M., Poliak N., Montes N., Nóbile M., Sendón M.A y Ziegler, S. (2005) "Nuevos formatos escolares para promover la inclusión educativa. Un estudio de caso: la experiencia Argentina". Área Educación de FLACSO.
- Torres, R. M. (2000) Una Década de Educación para Todos: La tarea pendiente. Publicaciones Educación de Adultos y Desarrollo Archivo Número 55. DAKAR: Educación para todos. Disponible en: <http://educacion-para-todos.blogspot.com.ar/>
- Trouillot, M R. (2001). La antropología del Estado en la era de la globalización. Encuentros cercanos de tipo engañoso. Current Anthropology, Vol.42, N°1, febrero 2001. Traducción: Alicia Comas, Cecilia Varela y Cecilia Diez. Revisión: María Rosa Neufeld.
- Urresti, M. (2005) Las culturas juveniles. Área de Desarrollo Profesional Docente Cine y Formación Docente. Dirección Nacional de Gestión Curricular y Formación Docente. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación. Buenos Aires. }
- Varesi, G. A. (2010) La Argentina posconvertibilidad: modelo de acumulación. En Revista Latinoamericana de Economía. Vol. 41. N° 161. UNAM: México.
- Williams, R. (1977). Marxismo y Literatura. Ediciones Península, Barcelona.
- Ziegler, S. (2011) Entre la desregulación y el tutelaje: ¿hacia dónde van los cambios en los formatos escolares? En Tiramonti, Guillermina. Variaciones del formato escolar. Límites y posibilidades de la escuela media. Colección "Pensar la Educación". FLACSO. Área Educación.

Documentos:

- Banco Mundial (1996): Prioridades y estrategias para la educación.
- Banco Mundial–Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos (2000): Seminario "Evaluación de Programas de Empleo y Capacitación". Buenos Aires 5 y de octubre de 2000.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1998). "Informe de Terminación de Proyecto (ITP): Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva, Proyecto Nro. AR-0062".
- CEPAL (1995): Focalización y pobreza, Cuadernos de la CEPAL N° 71, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- CEPAL –OIJ. (2004): "Juventud e Inclusión Social en Iberoamérica".

- Celma L. y Rivero D. (2006): “Tomar la palabra, incluir nuestras voces”. Sistematización de la experiencia del programa de terminalidad educativa y formación profesional para todos y todas en Córdoba. Córdoba, M.E., MICyT y MTESS.
- CINTERFOR–BID. (2004): FORMUJER. Resumen Ejecutivo.
- CINTERFOR-BID (2004): FORMUJER: una mirada integral sobre equidad y calidad en la formación. Evaluación Ex-Post Informe final. Coordinadora y relatora: Dra. Elenice M. Leite.
- CONADU (2011): Conclusiones I Jornadas Nacionales “Compromiso Social Universitario y políticas públicas. Debates y propuestas”.
- Foro de Extensión (2009): Pronunciamento Universidad Nacional de Córdoba III.
- INJUVE (2002): Seminario Virtual II “Evaluación de impacto en las experiencias de capacitación Laboral para Jóvenes”. Montevideo 9 al 20 de diciembre de 2002. CINTERFOR/OIT
- Irigoin, M.; Vargas, F. (2002) Competencia laboral: manual de conceptos, métodos y aplicaciones en el sector salud. Montevideo: CINTERFOR-OIT
- Naciones Unidas (2003): Reporte Mundial de la Juventud de Naciones Unidas.
- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (2008): Informe Nacional sobre el desarrollo del aprendizaje y la educación de adultos. Actuación CONAPLU N ° 95/07. República Argentina.
- Ministerio de Educación Provincia de Córdoba (2011): Propuesta Curricular del Ciclo Básico de Nivel Secundario Presencial de Jóvenes y Adultos Dirección General de Enseñanza de Adultos.
- MTESS (2007): El Acuerdo Territorial De Promoción Del Empleo, Una Estrategia De Implementación Del Plan Integral Más Y Mejor Trabajo. Secretaría De Empleo Dirección Nacional Del Sistema Federal De Empleo
- MTESS, UIA, OIT (2004). Memorando de Entendimiento. Para la puesta en marcha de la República Argentina del Programa de Trabajo Decente por país (2004 2008).
- MTESS, UIA, OIT (2008). Memorando de Entendimiento Para la puesta en marcha de la República Argentina del Programa de Trabajo Decente por país (2008 – 2011).
- OIT/Cinterfor (2000): El Convenio Internacional del Trabajo 142.
- OIT/Cinterfor (2001): Formación para el Trabajo Decente. Montevideo.
- OIT/Cinterfor (2004): Trabajo Decente, Argentina.
- OIT/Cinterfor (2007): Trabajo decente y juventud. Argentina. OIT (print). Lima, Perú.
- OIT (2006) Puesta en práctica del Programa Global de Empleo: Estrategias de empleo en apoyo al trabajo decente. Documento de «visión».
- SITEAL (2007): “La expansión de la escolarización desde mediados del siglo XX” N°2. La fuente de datos es SITEAL en base a información de las encuestas a hogares de los países de la región para el año 2005.
- Somavía, J (1999): Trabajo decente y protección para todos. Memoria de la 87ª reunión de la Confederación Internacional del Trabajo. Lima. Perú.
- Somavía, J (2001): “Reducir el déficit de trabajo decente - un desafío global”. Memoria del Director General de la 89ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. OIT. Ginebra.
- UNESCO (1981): Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe.

- UNESCO (1990): Declaración Mundial de Educación Para Todos. Jomtiem. Tailandia.
- UNESCO (2000): Foro Mundial sobre la Educación. Dakar. Senegal.
- UNESCO (2009): Informe final Sexta Conferencia Internacional sobre Educación de Adultos (CONFINTEA VI) y Marco de Acción de Belém.
- UNICEF (2012): Acerca de la obligatoriedad en la escuela secundaria argentina. Análisis de la política nacional. Elena Duro: Dirección General. Roxana Perazza, Investigadora responsable del estudio.
- Uriarte, O. (2001): Trabajo decente y formación profesional. Boletín CINTERFOR N°151. Montevideo.

Artículos periodísticos:

- Auyero Javier (2014). Una indignación que crece en silencio. En Diario La Nación. <http://www.lanacion.com.ar/1729712-una-indignacion-que-crece-en-silencio>
- Impacto ambiental. Desarrollo Inmobiliario en las Sierras Chicas. En La Unión Regional: http://www.launionregional.com.ar/2011/2011_diciembre_214_19.pdf
- Monza, A (1996). Entrevista Diario La Nación. <http://www.lanacion.com.ar/175679-trabajo-una-deuda-a-largo-plazo>
- Monza, A (1999). Entrevista Diario La Nación. <http://www.lanacion.com.ar/209801-la-experiencia-indica-que-la-flexibilizacion-no-crea-empleo>
- Néstor Kirchner (2003). Cambio es el nombre del futuro. En Diario La Nación. <http://www.lanacion.com.ar/499003-cambio-es-el-nombre-del-futuro>
- Villa Allende. Nueva Comunidad Empresarial. En La Nación, Suplemento Inmuebles Comerciales, 23 de septiembre de 2013. <http://www.lanacion.com.ar/1622260-nueva-comunidad-empresarial>
- Villa Allende consolida su Km de negocios. Domingo 20 de setiembre de 2009, Suplemento Economía. Diario La Voz del Interior. http://archivo.lavoz.com.ar/suplementos/economia/09/09/20/nota.asp?nota_id=552466

9. Anexos

Anexo I: Entrevista

Dependencia institucional del entrevistado: Equipo Universidad – POI. Etapa inicial y obligatoria del programa.

Función asignada en el programa: Tallerista Módulo PFO en primera fase (2009); coordinador de PFO en segunda y tercera fase (2009-2010).

Lugar: Complejo San Cayetano, Villa Allende.

Fecha: 25 de Julio de 2010

Yo: -¿Cómo fuiste seleccionada para ser tallerista? ¿Cómo fue la Convocatoria, el proceso de selección? ¿Por qué decidiste participar de esta experiencia y con quiénes tuviste contacto en primera instancia?

E: La convocatoria general a participar del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo se realizó desde el Subprograma de Políticas Sociales, Trabajo y Empleo de la Secretaría de Extensión de la Universidad Nacional de Córdoba. Fue una convocatoria abierta a través de las Secretarías de Extensión de las distintas unidades académicas involucradas (en una primera fase de implementación fueron FAMAF, Ciencias Medicas (Medicina, Nutrición) DERECHO (Escuela de Trabajo Social, facultad de abogacía) PSICOLOGÍA. En una segunda fase de implementación se incorporaron a la convocatoria otras unidades académicas como Filosofía y Humanidades (Escuela de Ciencias de la Educación, Cs de la información).

En la primera fase de implementación la convocatoria fue realizada en la urgencia, con poco tiempo de anticipación y con recursos humanos encargados de la coordinación que no eran los suficientes para lo que exigía el Programa en términos de la conformación de un equipo de docentes y auxiliares docentes de distintas facultades, en ese sentido creo que la convocatoria no fue todo lo abierta y pública que debería haber sido, en el sentido que no todos tuvieron las mismas posibilidades de acceso a la información. Esto se modificó en fases de implementación posteriores. Particularmente me enteré de la misma por una docente de la cátedra de Psicología Social a quién le acerque mi curriculum. Luego fui convocada a una entrevista que realizó el equipo coordinador del Subprograma.

Creo que ese contexto de urgencia en el que se realizó la convocatoria nos atravesó a quienes nos presentábamos porque no disponíamos de mucha información acerca del Programa ni del rol que se esperaba que desempeñáramos en dicho marco. Con la información disponible en ese momento y con lo que fuimos conociendo en el proceso mismo, el interés por participar de la experiencia tuvo que ver con la importancia de participar desde la Extensión Universitaria en la intervención concreta de un programa que se desarrolla en el marco de una política social que pretende generar oportunidades de inclusión social y laboral para los jóvenes que permanecen excluidos... otorgando además centralidad entre sus objetivos a la inserción o reinserción de los jóvenes al sistema educativo formal.

Yo: -¿Qué sucedió luego de saber que fuiste seleccionada/o? ¿Cómo te acercaste a la experiencia de formación y al programa específicamente? ¿Tuviste un proceso de formación sobre el programa? ¿En qué consistió? ¿Cuáles fueron los ejes de la capacitación si es que hubo?

E: Luego de conocer que estaba seleccionada como tallerista inmediatamente fui convocada junto con el resto de mis compañeros/as a una instancia de capacitación que se extendió durante tres días (semana previa al inicio de los talleres con los jóvenes) y estuvo a cargo de personal del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

Se nos entregaron dos materiales en dicha instancia de formación, uno referido a los contenidos a trabajar en la capacitación y otro denominado “Caja de Herramientas” que contenía metodologías de trabajo y técnicas participativas según los ejes temáticos a desarrollar en el trayecto Proyecto Formativo y ocupacional (módulos: autodiagnóstico, análisis de contexto, definición de metas, definición de actividades, implementación del proyecto) contemplados en la primera etapa de Capacitación a los jóvenes en la implementación del Programa. Los ejes temáticos abordados en la capacitación y contenidos en el material entregado referían a presentación y contextualización general del Programa o sea, la caracterización, objetivos, roles y funciones de los distintos actores involucrados en la implementación del Programa, otras temáticas abordadas han sido concepciones, mitos, estereotipos de juventud, trabajo, género. Se trabajó también sobre la metodología de taller, la coordinación de grupos, el aprendizaje, los grupos de aprendizaje. Finalmente se representaron situaciones concretas de taller mediante técnicas de representación teatral y roll playing.

La capacitación resultó una instancia de encuentro que permitió acercarnos con nuestros compañeros de equipo, socializar experiencias previas de trabajo con jóvenes, discutir acerca de la metodología de trabajo en taller, el rol de coordinación, el trabajo en equipo con estudiantes de otras disciplinas, problematizar concepciones y mitos acerca de los sujetos, jóvenes, así como de instituciones como el trabajo, la escuela, es decir hacer visible la importancia que tiene explicitarlas atendiendo a que intervenimos desde las mismas. Sin embargo creo que la capacitación poco nos orientó respecto de los contenidos concretos a trabajar, construir con los/as jóvenes en los espacios de taller de acuerdo a los objetivos y fundamentos del programa sustentado en una política pública... se centró en la metodología lo cual es necesario pero hubiera sido importante una mayor aproximación al contenido, a la articulación entre la diversidad de actores que el Programa contiene, a lo que puede acontecer en el proceso como emergentes, etc.

Yo: ¿Cuál es tu responsabilidad como tallerista? ¿Cómo manejas el tema de la disponibilidad de vacantes de aprendizaje en el municipio, las prácticas calificantes de los jóvenes, las ayudas sociales, las pasantías existentes, etc.?

E: La responsabilidad como tallerista consistía en la realización de las siguientes actividades que formaban parte del rol: coordinación de dos encuentros semanales de tres horas cada uno, trabajo en equipo (pareja de docente y auxiliar) de planificación y registro en función de los ejes temáticos y lo que iba aconteciendo en el proceso particular con cada grupo, se otorgó particular importancia a lo que iba emergiendo en cada taller en función de las características del grupo, necesidades e intereses de los/as jóvenes. Cada pareja (docente y auxiliar) disponía de un coordinador referente con quien se socializaban las planificaciones y registros de los encuentros taller, se solicitaban los recursos necesarios para desarrollar las actividades, se informaban las dificultades, dudas, avances emergentes en el proceso.

Vamos quincenalmente a reuniones de equipo general (equipo coordinador del programa, docentes y auxiliares de los distintos módulos que contiene el programa en esta instancia de capacitación) en el que se establecen encuadres de trabajo compartidos, se socializaban los avances y dificultades en proceso, se intentaba articular contenidos y actividades con docentes de otros módulos (salud, informática, derecho), se socializa información por parte del equipo coordinador acerca de la articulación con otros actores involucrados en el programa por ejemplo oficina de empleo. Se destinan tiempos de la reunión para establecer criterios comunes respecto de las planificaciones si bien cada pareja acordaba su propuesta acorde al proceso. Fue responsabilidad de cada equipo realizar evaluaciones en proceso y elaboración de un informe final, se debieron completar planillas exigidas por el Ministerio de Trabajo [me las muestra] las cuales si bien no pudieron ser modificadas, como equipo se establecieron criterios para completarlas atendiendo a la disconformidad con algunos datos solicitados.

En cuanto a la disponibilidad de vacantes de aprendizaje en el municipio, las prácticas calificantes de los jóvenes, las ayudas sociales, las pasantías existentes, los talleristas no teníamos acceso a dicha información sobre todo en la primera fase de implementación del programa, solo sabíamos que la gestión de las mismas estaba a cargo de otros actores involucrados en el programa (oficina de empleo). El equipo coordinador del programa (SEU) encontró también dificultades de acceder a dicha información, considero que esto podría estar relacionado por un lado con la dificultades en la gestión misma de las prestaciones previstas por el Programa por parte de la Oficina de empleo, particularmente las prácticas calificantes como los cursos de formación fueron insuficientes y en muchas ocasiones alejadas de los intereses, necesidades y proyectos formativos y ocupacionales elaborados por los/as jóvenes.

Por otra parte y esto es un supuesto mío en función de lo observado a partir de la experiencia en sucesivas implementaciones del programa en la localidad de Villa Allende, la dificultad en el acceso a la información también estuvo relacionada con la construcción en proceso de un trabajo que involucró una multiplicidad de actores involucrados con pertenencias institucionales diferentes y ellos marcaron con insistencia la diferenciación de roles y funciones que le competían a cada actor, esto sobretodo en la primera fase donde se hizo más visible un funcionamiento fragmentado, nos decían de la oficina de empleo que la “Universidad” está en la instancia inicial de capacitación y luego se desvincula del Programa... esto dificultó el trabajo, una mirada... que... habilitara posibilidades de articulación y un acompañamiento más contextualizado de los chicos sin que ello implicara desconocer o interferir en las funciones de cada uno de los actores institucionales involucrados. En fases posteriores de implementación se hicieron visibles algunos avances en relación con las posibilidades de articulación... nos fue mejor en la última fase en relación a esto.

Yo: -¿Cómo son los circuitos de comunicación con el resto de equipo de trabajo, coordinadores, orientadores, tutores? ¿Tiene reuniones periódicas? Si es así, en qué consisten.

E: Los circuitos de comunicación han sido diversos, en el proceso de trabajo se establecieron reuniones quincenales con el equipo coordinador del POI y los tutores (docentes y auxiliares docentes de cada uno de los módulos contemplados en el POI), asimismo cada equipo de instructores docentes (talleristas) dispone de un referente con el que se establece semanalmente comunicación telefónica, vía mail para envío de planificaciones, registros, recursos necesarios, comunicación de dificultades. Además dichos referentes se encuentran en terreno, en cada encuentro taller acercando asistencias, refrigerios, materiales necesarios para el desarrollo de los talleres, participan observando los encuentros y además son quienes articulan y establecen comunicación permanente con la oficina de empleo.

En una segunda fase de implementación del programa en Villa Allende el equipo de coordinación de la SEU se reestructuró en función de las necesidades y dificultades observadas en la primera experiencia. Se conservó el equipo coordinador general del Programa (coordinador general, coordinadores técnicos y administrativos) y se designó un equipo referente por módulo que en general estuvo constituido por instructores docentes y auxiliares que habían desempeñado funciones de talleristas en la primera experiencia, así como quienes habían sido coordinadores referentes de cada subequipo de talleristas. Creo que esto favoreció el desarrollo de reuniones quincenales por módulo con equipos de instructores docentes y auxiliares a fin de socializar materiales teórico metodológicos, realización de planificaciones, intercambio de experiencias, socialización de dificultades y avances en proceso, articulación inter módulos. Se hicieron reuniones entre equipos referentes por módulo a fin de ajustar materiales, desarrollar y fortalecer actividades de articulación entre los distintos contenidos trabajados en cada módulo, esto respondió al objetivo de desarrollar una propuesta de formación más integral atendiendo a que en la primera fase de implementación si bien se habían iniciado acciones de articulación las mismas no fueron suficientes y esto hizo visible un desarrollo fragmentado de los módulos.

Yo: -¿Qué función cumple la Oficina de Empleo y cómo es el vínculo con sus representantes del programa?

E: La oficina de empleo cumplió diversas funciones, entre ellas las relacionadas con la convocatoria destinada a los jóvenes a quienes está orientado el programa, realización de entrevistas que serían insumo diagnóstico para disponer del perfil de los jóvenes, por lo que circulaba las mismas relevaban datos personales, trayectorias laborales y formativas previas de los jóvenes, saberes disponibles, intereses, etc. El personal de la OE realizó talleres iniciales con los jóvenes previas al inicio del POI en los que socializó información general acerca del Programa pero el equipo coordinador de la SEU no fue convocado en dichas instancias, nosotros nunca fuimos informados de esta instancia.

A partir del inicio de los talleres en el marco del POI los orientadores/tutores tuvieron la función de difundir y orientar a los jóvenes respecto del cronograma de talleres (días, horarios, módulos, espacios físicos), garantizar el acceso a los espacios físicos y acceso a mobiliario. A partir de la entrega por parte del equipo coordinador de las asistencias semanales de lo/as jóvenes a cada uno de los talleres, se ocuparon de cargar en el sistema las mismas, realizar un seguimiento respecto de la participación, han establecido comunicaciones telefónicas y/o personales para conocer los motivos de inasistencias, informar cantidad de inasistencias, igual... eran dos tutores y demasiadas funciones.

Se han hecho reuniones quincenales entre la OE y el equipo coordinador de la Universidad para realizar evaluaciones en proceso que permitieran realizar modificaciones necesarias. También han desarrollado funciones administrativas vinculadas con el cobro de las becas, emisión y entrega de tarjetas, fechas de cobro, etc. Han desarrollado funciones ligadas a la gestión de las prestaciones previstas en el programa con las instituciones públicas de formación (Ceder), empresas, comercios, etc. para la realización de prácticas calificantes, contratación de equipo para la formación en la elaboración y puesta en marcha de emprendimientos productivos, así como las instituciones educativas. Al finalizar el POI la oficina de empleo es la que tiene la función de acercar a los jóvenes a las prestaciones de acuerdo al perfil de los mismos, para ello dispone de las entrevistas diagnósticas iniciales realizadas, los proyectos formativos y ocupacionales que los jóvenes han elaborado en el trayecto Proyecto Formativo y Ocupacional que son entregados por el equipo coordinador de la SEU a la oficina de empleo. Además la oficina de empleo tiene la función de realizar un acompañamiento, seguimiento, monitoreo de las instituciones que funcionan como prestadoras del programa (Escuela, empresas, comercios, instituciones que dictan cursos de formación, etc.)

Yo: -Se supone que ustedes contaban con las entrevistas previas a los jóvenes realizadas por la oficina de empleo, ¿cómo fue el proceso de conocimiento de los jóvenes, fue previo al aula, en el aula, etc.? ¿Hubo diagnósticos, datos, perfiles a los que hayas tenido acceso?

E: No se ha contado en el proceso con los datos que la Oficina de empleo disponía a partir de las entrevistas previas realizadas a los jóvenes aún cuando el equipo coordinador de la SEU los solicitó en reiteradas oportunidades. En ese sentido el conocimiento de los jóvenes ha sido directamente a partir del trabajo en taller, se hizo mucho más difícil todo. En la segunda y tercera fase de implementación el equipo realizó conjuntamente con la oficina de empleo una instancia taller inicial de presentación del Programa, dando detalle de las actividades, componentes, actores involucrados, y posteriormente se presentó la propuesta de capacitación/formación de 2 meses a cargo de la Universidad. También previamente al inicio del módulo Proyecto Formativo y Ocupacional se desarrolló una instancia de taller que tuvo como objetivo realizar una aproximación diagnóstica que permitiera conocer los sentidos atribuidos por los chicos al programa y a su participación en el mismo a partir de la información previa que disponían. No obstante ello no se dispuso de la información diagnóstica contenida en las entrevistas iniciales realizadas a los jóvenes por la Oficina de empleo, fue un gran obstáculo esto.

Inclusive en la primera fase, específicamente en el taller que coordinábamos con mi compañera se incorporó un joven con capacidades diferentes, no hubo por parte de la oficina de empleo comunicación y socialización de la información que disponían de las características de la población de jóvenes que conformaban el grupo. Fue necesario en el taller rever y ajustar formas de comunicación, planteamiento de consignas, acompañamiento, orientación y seguimiento personalizado, estrategias de integración grupal. Consideramos que el acceso a esta información así como a los perfiles de los jóvenes hubiera permitido pensar, planificar, enriquecer otras estrategias de intervención desde el inicio de los talleres.

Yo: -¿Cómo es el grupo de jóvenes con los que trabajas, qué podrías decir de ellos? Características, edades, trayectorias, etc.

E: El proceso de trabajo en taller se realizó con un grupo en el que participaron entre 19 y 21 jóvenes. Finalizaron el trayecto proyecto formativo y ocupacional 11 mujeres y 8 varones. [Saca más papeles de una carpeta, busca los datos exactos].

Las edades de los chicos era entre 18 y 24 años, aproximadamente 6 de estos jóvenes estaba cursando en el CENMA en el momento en que se inscribió en el Plan Jóvenes. Sólo una de las jóvenes había finalizado los estudios secundarios y el resto había abandonado la escuela en los primeros años del CBU por diferentes motivos vinculados a problemas familiares, cuidado de hermanos, hijos, por necesidad de trabajar, por descontento con la escuela, entre otros.

4 jóvenes manifestaron interés en terminar la escuela secundaria y otros 4 jóvenes manifestaron interés en seguir estudios universitarios explicitando carreras universitarias como Efectos Especiales, Trabajo Social, Arquitectura, contabilidad.

A su vez 11 de los jóvenes estaban trabajando en: Lavadero de autos, servicio técnico de computadoras, estacionamiento de salón de fiesta, puesto de artesanías en Plaza de Villa Allende, despensa, pollería, restaurante (moza, cocinero), peluquería en domicilio particular. Ninguno de ellos trabajaba en blanco... 3 de las jóvenes eran madres y 2 de ellas estaban embarazadas en el momento de cursado de los talleres. Cuando se recuperaron las trayectorias familiares, laborales y educativas

se hizo visible en el caso de las mujeres las tareas desarrolladas en el ámbito doméstico: limpieza, cuidado de hermanos, preparación de comida, etc. En el caso de los hombres se reitera el aprendizaje de oficios transmitidos por sus padres y/o abuelos (mecánica, albañilería, pintura, chacinados, etc.). Sólo 2 jóvenes habían tenido trabajo en relación de dependencia, en “Blanco”, el resto había trabajado o se encontraba trabajando en condiciones de precariedad, en algunos casos de explotación y en “negro”.

En general ha sido un grupo participativo, con ganas de estar y construir con otros. En el proceso se fueron consolidando como grupo, estableciendo vínculos de confianza entre ellos y esto permitió mayor protagonismo en las intervenciones y producciones. Se insistió todo el tiempo en propuestas orientadas a recuperar sus saberes y potencialidades ya que a muchos de ellos les costaba reconocer que tenían saberes disponibles a partir de sus experiencias y a partir de allí se fue trabajando en la identificación de lo que les gustaría o interesaría hacer como proyecto...

Yo: -¿En qué consiste la propuesta pedagógica que realizan en los talleres?

E: Los talleres se desarrollaron de acuerdo a los módulos propuestos por el Ministerio de Trabajo siendo los mismos considerados como un requerimiento para la construcción de un proyecto formativo y ocupacional por parte de los/as jóvenes. Los módulos son: Construcción de un Proyecto Formativo y Ocupacional, alfabetización Digital, Derechos laborales y sociales, condiciones de trabajo y salud ocupacional.

Todos los módulos y los contenidos que se trabajaron en cada módulo se abordaron desde una perspectiva de derechos y con enfoque de género y estos fueron ejes transversales de todo el proceso de trabajo. Se trabajó con una metodología de taller pensando en generar espacios de intercambio y participación de los jóvenes en el abordaje y tratamiento de cada una de los temas a trabajar, técnicas como lectura y comprensión de textos, producción grupal a partir de distintas consignas, utilización de dispositivos audiovisuales, también técnicas gráficas como collages y dibujos, de representación teatral, lúdicas, etc.

Los contenidos del módulo de PFO se organizan a partir de cinco etapas de trabajo [lee desde un informe] referidas a autodiagnóstico, análisis de contexto, definición de metas, definición de actividades e implementación del proyecto. El principal objetivo de este módulo es la identificación del perfil formativo y ocupacional y la construcción de un proyecto individual y/o colectivo por parte de los jóvenes. Es por ello que se trabaja en actividades que permitan recuperar las trayectorias educativas y ocupacionales, a reconocer los saberes disponibles de los/as jóvenes, a analizar la realidad local y regional del contexto social y productivo, reconociendo las necesidades del mercado y las oportunidades para el desarrollo de actividades productivas. También se ha trabajado en la problematización del contexto más macro intentando situar la problemática del trabajo en el escenario actual y analizándola a partir de recuperar lo que ha ido aconteciendo en distintos momentos históricos. Luego de trabajar con el grupo en el reconocimiento de sus saberes e intereses en tensión con el análisis del contexto local se les propone elaborar un proyecto individual o colectivo formativo y/u ocupacional definiendo metas y actividades, para ello se trabaja la noción de proyecto, cómo elaborarlo siendo este un momento en el que se recupera todo lo trabajado en las etapas previas del proceso. Se trabaja también con el grupo en taller construcción de curriculum, entrevista laboral, etc.

En el módulo de Salud se trabajó a partir de dos materiales aportados por el Ministerio de Salud sobre riesgos de trabajo... en la segunda fase de implementación del programa el equipo de docentes talleristas elaboraron un material que incorporó contenidos que no estaban previstos en los

materiales y que surgieron a partir de las necesidades, demandas, intereses de los/as Jóvenes. Cada docente fue adecuando los contenidos, materiales de acuerdo a las necesidades grupales, se intentó trabajar los aspectos legales con un lenguaje menos técnico y recurriendo permanentemente a ejemplos. Además se iban analizando en función de las experiencias laborales que traían los propios jóvenes siendo la mayoría actividades por fuera de la legislación. En las experiencias de los jóvenes fue recurrente el tema del maltrato psicológico y emocional en los ámbitos de trabajo.

Otras temáticas que los/as jóvenes manifestaron como interés para trabajar en los talleres y que se reiteraron en varios grupos en distintas implementaciones del programa fue salud sexual y reproductiva y hábitos alimentarios (bulimia y anorexia). Cada docente fue atendiendo lo que emergía en el proceso como demanda o necesidad de los jóvenes y orientó el módulo según contenidos como [toma una carpeta y lee]:

Salud, Trabajo y Sociedad, Implicancias Sociales del trabajo. Mujer y trabajo. Salud, trabajo y derechos humanos. Trabajo Decente y salud. Reformas laborales: Precarización laboral y salud. Formas alternativas de relaciones laborales: Cooperativismo y fábricas recuperadas. Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (CyMAT): Concepción Tradicional y Concepción Actual. Riesgos del trabajo – Accidentes de trabajo- Enfermedades profesionales. Sistemas de riesgos del trabajo – ley de riesgos del trabajo- ley de higiene y seguridad

En cuanto al módulo de Derechos Sociales y laborales los contenidos propuestos por el Ministerio hacen referencia a la Ley de Trabajo y a la Ley de Empleo y sus características. También en este módulo al igual que en el de Salud los docentes elaboraron en una segunda fase de implementación materiales en los que se adaptaron. Se hicieron cartillas/folleto/ artículos que fueron entregados a los/as jóvenes para el trabajo en los espacios de taller. Se abordó inicialmente los conocimientos y nociones previas de los y las jóvenes en la construcción de una definición de Derechos y luego se vinculó esta definición con conceptos más integradores como ciudadanía, derechos humanos, derechos sociales para posteriormente abordar específicamente lo que a Derechos laborales concierne. Se trabajó sobre emprendimientos productivos, fábricas recuperadas, trabajo en negro.

En cuanto al módulo de Alfabetización Digital también se dispuso de un manual propuesto por el Ministerio de Trabajo que se utilizó conjuntamente con un material elaborado por el equipo docente con herramientas teórico prácticas sobre contenidos básicos (Windows, Excell, Internet, etc.). En dichos talleres por lo general los grupos eran heterogéneos en cuanto a los saberes disponibles lo que implicó por parte de los talleristas planificar estrategias metodológicas que permitieran trabajar con la totalidad del grupo, los/as jóvenes que disponían de algunos conocimientos previos en muchas ocasiones colaboraban con los docentes ayudando al resto de sus compañeros/as. Con este módulo las acciones de articulación se centraron en la búsqueda en Internet de características del contexto local de Villa Allende, oportunidades laborales, bolsas de trabajo, tipiado de cartas de presentación y curriculum vitae, tipiado de proyectos formativos y ocupacionales elaborados por los jóvenes etc.

Yo: -Realizas acciones evaluativas, auto evaluativas, etc. ¿Son exigencias personales o institucionales?

E: Las evaluaciones realizadas en el proceso han sido de distinto tipo, en distintos momentos y han respondido a exigencias tanto institucionales como personales. Se han hecho informes de avance y finales según ejes propuestos por el equipo coordinador de la SEU a partir de las planificaciones y registros de cada encuentro taller. También hemos asistido quincenalmente a reuniones de equipo y en muchas ocasiones las mismas han sido instancias de evaluación en proceso que ha permitido modificar y ajustar la intervención.

También se han implementado evaluaciones en los espacios de taller con los chicos mediante dinámicas que no reprodujeran los formatos habituales de encuestas, planillas, entrevistas ya que desde las distintas instituciones involucradas en el programa estaban previstas la implementación de dichos instrumentos. Ello ha surgido como iniciativa del equipo de talleristas sobretodo como una necesidad de recuperar las voces de los/as jóvenes respecto del proceso de trabajo compartido en los encuentros. Por intermedio de ellas hemos accedido a conocer que les gustaba y no del espacio, que cambiarían, que agregarían, que sacarían, que los sorprendía, que los aburría, etc.

Yo: -Un poco para finalizar e ir cerrando: ¿El lugar donde trabajan es un lugar adecuado en función de los objetivos que persigue el programa? Espacio, mobiliario, etc.

E: Los lugares donde se desarrollaron los talleres fueron un aula ubicada en la oficina de empleo municipal, salones de acá del Complejo San Cayetano y dos Cyber en los que se dictaban los talleres de informática. En mi experiencia como tallerista particularmente el espacio asignado para la realización de los encuentros fue el complejo, cuya infraestructura como verás es antigua, con techos muy altos, contando con salones de gran amplitud, un patio y dos baños. Estas características hicieron dificultoso sobretodo calefaccionar el lugar si bien hay Hogares y leña provista por la Universidad. Se solicitó a la oficina de empleo que gestionara con los encargados del complejo que encendieran los hogares previamente al inicio de los talleres pero esto solo se logro en contadas ocasiones, por lo que es reiterativo por parte de los talleristas y los jóvenes el reclamo por el frío en el espacio. Inclusive en varios encuentros se optó por trabajar en el patio los días de sol. Por otra parte respecto del mobiliario se contaba con sillas alquiladas (en la primera fase), prestadas por el CENMA que funcionaba allí por la noche (en una segunda fase). Asimismo eran insuficientes las mesas y de difícil movilidad. Se contaba con dos rotafolios y un armario para guardar los materiales y producciones de los/as jóvenes. Otra dificultad era la imposibilidad de dejar instaladas en el lugar las producciones grupales realizadas por los/as jóvenes ya que el espacio tenía otros usos (festejos, funcionamiento de la escuela, etc.) lo que implicó volverlas a colgar en cada encuentro. Las condiciones fueron más óptimas en el aula perteneciente a la oficina de empleo ya que se contaba con el mobiliario pertinente, condiciones de iluminación y calefacción adecuadas.

En los Cyber el espacio resultó en algunos grupos muy reducido atendiendo a la cantidad de jóvenes y la cantidad de computadoras disponibles, pero eso no impidió realizar las actividades vinculadas con el módulo de alfabetización informática. En la primera fase inicialmente se había articulado con la escuela y se desarrollaron algunos encuentros en la sala de computación de la institución, pero se dieron muchas dificultades, muchas trabas de parte del IPEM y las autoridades escolares decidieron que no se continuaría con el desarrollo de los talleres en dicho espacio institucional, había mucho enojo con los chicos del programa, no querían que estuvieran allí.

El equipo coordinador desde la Universidad realizó constantemente todas las gestiones posibles para mejorar las condiciones de los espacios partiendo desde una perspectiva de derechos, de considerar que los jóvenes debían desarrollar este proceso en las mejores condiciones, se hizo lo que se pudo, no fue fácil, hay muchas miradas despectivas en varios funcionarios de la OE o quizás otras lógicas de laburo, no sé, fue complicado el tema del mobiliario, de los recursos, de los espacios.

Anexos II y III. Cuadros modelos:

Leyes (nombre, número, año)	Puntos destacados (objeto y ámbito de aplicación)	Sobre educación básica / jóvenes y adultos	Sobre formación para el trabajo	Responsabilidades del Estado
<p>LEY N° 26.206</p> <p>(Ley de Educación Nacional)</p> <p>Sancionada: 14 /12/2006</p> <p>Promulgada: 27/12/ 2006</p>	<p>-Regula el ejercicio del derecho de enseñar y aprender consagrado por el artículo 14 de la Constitución Nacional y los tratados internacionales incorporados a ella, conforme con las atribuciones conferidas al Honorable Congreso de la Nación en el artículo 75.</p> <p>-La educación brindará las oportunidades necesarias para desarrollar y fortalecer la formación integral de las personas a lo largo de toda la vida y promover en cada educando/a la capacidad de definir su proyecto de vida, basado en los valores de libertad, paz, solidaridad, igualdad, respeto a la diversidad, justicia, responsabilidad y bien común.</p> <p>-Fines de esta política: asegurar educación de calidad e integral, con igualdad de oportunidades y posibilidades; brindar una formación ciudadana comprometida; fortalecer la identidad nacional, basada en el respeto a la diversidad cultural; Garantizar la inclusión educativa a través de políticas universales y de estrategias pedagógicas y de asignación de recursos que otorguen prioridad a los sectores más desfavorecidos de la sociedad; gratuidad de los servicios de gestión estatal, en todos los niveles y modalidades.-</p> <p>-El Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen la responsabilidad principal e indelegable de proveer una educación integral, permanente y de calidad para todos/as los/as habitantes de la Nación, garantizando la igualdad, gratuidad y equidad en el ejercicio de este derecho, con la participación de las organizaciones sociales y las familias.</p>	<p>-La Educación Secundaria es obligatoria y constituye una unidad pedagógica y organizativa destinada a los/as adolescentes y jóvenes que hayan cumplido con el nivel de Educación Primaria.</p> <p>-La Educación Secundaria en todas sus modalidades y orientaciones tiene la finalidad de habilitar a los/las adolescentes y jóvenes para el ejercicio pleno de la ciudadanía, para el trabajo y para la continuación de estudios.</p> <p>-La Educación Secundaria se divide en: un Ciclo Básico, de carácter común a todas las orientaciones y un Ciclo Orientado, de carácter diversificado según distintas áreas del conocimiento, del mundo social y del trabajo.</p> <p>-La Educación Permanente de Jóvenes y Adultos es la modalidad educativa destinada a garantizar la alfabetización y el cumplimiento de la obligatoriedad escolar prevista por la presente ley, a quienes no la hayan completado en la edad establecida reglamentariamente, y a brindar posibilidades de educación a lo largo de toda la vida.</p> <p>-Educación en Contextos de Privación de Libertad destinada a garantizar el derecho a la educación de todas las personas privadas de libertad, para promover su formación integral y desarrollo pleno. El ejercicio de este derecho no admite limitación ni discriminación alguna vinculada a la situación de encierro.</p>	<p>-Concebir la cultura del trabajo y del esfuerzo individual y cooperativo como Principio fundamental de los procesos de enseñanza- aprendizaje.</p> <p>-Mejorar la formación profesional y/o adquirir una preparación que facilite la inserción laboral de los estudiantes.</p> <p>-Articulación interinstitucional para vincular a los estudiantes con el mundo de la producción y del trabajo.</p> <p>-Otorgar certificaciones parciales y acreditar los saberes adquiridos a través de la experiencia laboral.</p> <p>-Promover la participación de los/as docentes y estudiantes en el desarrollo del proyecto educativo, así como la vinculación con la comunidad local y con los sectores laborales o sociales de pertenencia de los/as estudiantes.</p> <p>-Promover el acceso al conocimiento y manejo de nuevas tecnologías.</p> <p>-Brindar una experiencia adecuada a la formación y orientación vocacional de los estudiantes.</p> <p>-Las prácticas tendrán un 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.</p>	<p>-Posibilitar el ejercicio del derecho a la educación integrando servicios de gestión estatal y privada, gestión cooperativa y gestión social, de todas las jurisdicciones del país, que abarcan los distintos niveles, ciclos y modalidades de la educación.</p> <p>-Unificación de la estructura educativa que asegure su ordenamiento y cohesión, la organización y articulación de los niveles y modalidades de la educación y la validez nacional de los títulos y certificados que se expidan.</p> <p>-Garantizar la igualdad en el derecho a la educación y cumplir con las exigencias legales, técnicas y pedagógicas de los diferentes niveles educativos (inicial, primaria, secundaria, universitario).</p> <p>-Garantizar la educación bilingüe como el derecho constitucional de los pueblos indígenas, conforme al art. 75 inc. 17 de la Constitución Nacional, a recibir una educación que contribuya a preservar y fortalecer sus pautas culturales, su lengua, su cosmovisión e identidad étnica; a desempeñarse activamente en un mundo multicultural y a mejorar su calidad de vida.</p> <p>-Crear mecanismos de participación permanente de los/as representantes de los pueblos indígenas en los órganos responsables de definir y evaluar las estrategias de Educación intercultural Bilingüe.; garantizar la formación docente específica, inicial y continua, correspondiente a los distintos niveles del sistema.</p>

Leyes (nombre, número, año)	Puntos destacados (objeto y ámbito de aplicación)	Sobre educación básica / jóvenes y adultos	Sobre formación para el trabajo	Responsabilidades del Estado
<p>LEY N° 26.206</p> <p>(Ley de Educación Nacional)</p> <p>Sancionada: 14 /12/2006</p> <p>Promulgada: 27/12/ 2006</p>	<p>-Regula el ejercicio del derecho de enseñar y aprender consagrado por el artículo 14 de la Constitución Nacional y los tratados internacionales incorporados a ella, conforme con las atribuciones conferidas al Honorable Congreso de la Nación en el artículo 75.</p> <p>-La educación brindará las oportunidades necesarias para desarrollar y fortalecer la formación integral de las personas a lo largo de toda la vida y promover en cada educando/a la capacidad de definir su proyecto de vida, basado en los valores de libertad, paz, solidaridad, igualdad, respeto a la diversidad, justicia, responsabilidad y bien común.</p> <p>-Fines de esta política: asegurar educación de calidad e integral, con igualdad de oportunidades y posibilidades; brindar una formación ciudadana comprometida; fortalecer la identidad nacional, basada en el respeto a la diversidad cultural; Garantizar la inclusión educativa a través de políticas universales y de estrategias pedagógicas y de asignación de recursos que otorguen prioridad a los sectores más desfavorecidos de la sociedad; gratuidad de los servicios de gestión estatal, en todos los niveles y modalidades.-</p> <p>-El Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen la responsabilidad principal e indelegable de proveer una educación integral, permanente y de calidad para todos/as los/as habitantes de la Nación, garantizando la igualdad, gratuidad y equidad en el ejercicio de este derecho, con la participación de las organizaciones sociales y las familias.</p>	<p>-La Educación Secundaria es obligatoria y constituye una unidad pedagógica y organizativa destinada a los/as adolescentes y jóvenes que hayan cumplido con el nivel de Educación Primaria.</p> <p>-La Educación Secundaria en todas sus modalidades y orientaciones tiene la finalidad de habilitar a los/las adolescentes y jóvenes para el ejercicio pleno de la ciudadanía, para el trabajo y para la continuación de estudios.</p> <p>-La Educación Secundaria se divide en: un Ciclo Básico, de carácter común a todas las orientaciones y un Ciclo Orientado, de carácter diversificado según distintas áreas del conocimiento, del mundo social y del trabajo.</p> <p>-La Educación Permanente de Jóvenes y Adultos es la modalidad educativa destinada a garantizar la alfabetización y el cumplimiento de la obligatoriedad escolar prevista por la presente ley, a quienes no la hayan completado en la edad establecida reglamentariamente, y a brindar posibilidades de educación a lo largo de toda la vida.</p> <p>-Educación en Contextos de Privación de Libertad destinada a garantizar el derecho a la educación de todas las personas privadas de libertad, para promover su formación integral y desarrollo pleno. El ejercicio de este derecho no admite limitación ni discriminación alguna vinculada a la situación de encierro.</p>	<p>-Concebir la cultura del trabajo y del esfuerzo individual y cooperativo como Principio fundamental de los procesos de enseñanza- aprendizaje.</p> <p>-Mejorar la formación profesional y/o adquirir una preparación que facilite la inserción laboral de los estudiantes.</p> <p>-Articulación interinstitucional para vincular a los estudiantes con el mundo de la producción y del trabajo.</p> <p>-Otorgar certificaciones parciales y acreditar los saberes adquiridos a través de la experiencia laboral.</p> <p>-Promover la participación de los/as docentes y estudiantes en el desarrollo del proyecto educativo, así como la vinculación con la comunidad local y con los sectores laborales o sociales de pertenencia de los/as estudiantes.</p> <p>-Promover el acceso al conocimiento y manejo de nuevas tecnologías.</p> <p>-Brindar una experiencia adecuada a la formación y orientación vocacional de los estudiantes.</p> <p>-Las prácticas tendrán un 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.</p>	<p>-Posibilitar el ejercicio del derecho a la educación integrando servicios de gestión estatal y privada, gestión cooperativa y gestión social, de todas las jurisdicciones del país, que abarcan los distintos niveles, ciclos y modalidades de la educación.</p> <p>-Unificación de la estructura educativa que asegure su ordenamiento y cohesión, la organización y articulación de los niveles y modalidades de la educación y la validez nacional de los títulos y certificados que se expidan.</p> <p>-Garantizar la igualdad en el derecho a la educación y cumplir con las exigencias legales, técnicas y pedagógicas de los diferentes niveles educativos (inicial, primaria, secundaria, universitario).</p> <p>-Garantizar la educación bilingüe como el derecho constitucional de los pueblos indígenas, conforme al art. 75 inc. 17 de la Constitución Nacional, a recibir una educación que contribuya a preservar y fortalecer sus pautas culturales, su lengua, su cosmovisión e identidad étnica; a desempeñarse activamente en un mundo multicultural y a mejorar su calidad de vida.</p> <p>-Crear mecanismos de participación permanente de los/as representantes de los pueblos indígenas en los órganos responsables de definir y evaluar las estrategias de Educación intercultural Bilingüe.; garantizar la formación docente específica, inicial y continua, correspondiente a los distintos niveles del sistema.</p>

(CUADRO EJEMPLO 1)

Documento / Organismo internacional	Sobre Trabajo Decente y formación	Sobre Formación profesional	Sobre políticas activas de empleo	Empleabilidad y competencias
<p>Formación para el trabajo decente (2001)</p> <p>OIT – CINTEFOR 114 p.</p>	<p>Cap. I: Trabajo Decente y Formación</p> <p>-Noción de Trabajo Decente: concepto integratorio o dinámico, indefinido, contiene contenido ético o significación ética, presentado por el Director de la OIT.</p> <p>-Promover un trabajo decente supone la adopción de una posición valorativa relacionada con la dignidad de la persona.</p> <p>-Concepto: aún en el lenguaje común un trabajo decente es aquel suficiente en calidad y en cantidad.</p> <p>-Primera utilización formal de la expresión Trabajo decente en la OIT: Memoria del Director General de la Conferencia Internacional del Trabajo en 1999. Allí surge una primera definición: el trabajo decente se caracteriza por:</p> <ul style="list-style-type: none"> ☑ Trabajo productivo ☑ Con protección de derechos ☑ Con ingresos adecuados ☑ Con protección social ☑ tripartismo y diálogo social <p>-Cuatro objetivos estratégico fijados para el programa de la OIT 2000- 2001:</p> <ul style="list-style-type: none"> ☑ Promoción de los derechos laborales ☑ Promoción del empleo ☑ La protección social contra situaciones de vulnerabilidad ☑ El fomento del diálogo social <p>Se proponen crear un paradigma de trabajo decente y dotarlo de estructura teórica. Conclusión Provisional de trabajo decente: es un concepto en construcción, de carácter integrativo y de profundo contenido ético. Desde la OIT se le han asignado</p>	<p>El papel de la formación profesional en relación con el trabajo decente</p> <p>La formación profesional considerada como un derecho fundamental de los trabajadores vinculado con algunos de los elementos o caracteres que la OIT considera componentes esenciales del trabajo decente :</p> <p>-La <i>igualdad o no discriminación</i>, depende del acceso a la educación y a la formación profesional.</p> <p>-El papel de la formación en la <i>empleabilidad</i> del trabajador</p> <p>-La relación de la formación con la protección social</p> <p>-Vinculación entre diálogo social y formación</p> <p>-La formación profesional tiene estrechas relaciones con otros derechos laborales fundamentales Ej.: El derecho al trabajo. El derecho a no ser discriminado.</p> <p>-En el mundo del trabajo, la formación profesional es requisito de ciudadanía, de goce de derechos, de realización de la persona.</p> <p>Párrafo 4 del art. 1 del Convenio Internacional del Trabajo 142 (1975) sobre desarrollo de recursos humanos: “No habrá trabajo decente sin democracia, justicia social y ciudadanía. Y</p>	<p>Las políticas de empleo han asistido en América Latina y el Caribe a un proceso de transformación en directa relación con los cambios acontecidos en materia de organización, distribución y características del trabajo.</p> <p>-La instalación de períodos recesivos de mayor duración y del desempleo como un problema permanente hizo necesaria la reformulación de las estrategias lo que se conoce como políticas activas de empleo:</p> <p>→ La principal característica→ buscan incidir en aquellos factores que influyen en la reducción o falta de crecimiento en la oferta de empleo. Esto no implica la desaparición de los mecanismos clásicos como los seguros de desempleo, sino buscar una complementación de los sistemas</p> <ul style="list-style-type: none"> ☑ Son dispositivos de políticas complejas, incluyen diferentes tipos de acciones, estímulos y subsidios. Involucran a diversos organismos públicos, actores privados y sociedad civil. ☑ Tienden a descentralización de las fases e implementación de acciones. ☑ Desarrollan instrumentos de prospección u observación del mercado de trabajo. 	<p>La formación es parte de toda política de empleo que apunte a la empleabilidad en su trabajo decente. Cuanto mayor sea la calificación del trabajador mayor será su empleabilidad en un trabajo decente, y a la vez, el trabajo decente favorece el mejoramiento de la capacitación.</p> <p>La “empleabilidad” posee un nexo tanto conceptual como práctico. Abarca las calificaciones, conocimientos, y las competencias que aumentan la capacidad de los trabajadores para conseguir y conservar su trabajo:</p> <p>→ adaptarse al cambio, elegir otro empleo cuando lo deseen e integrarse más fácilmente.</p> <p>☑ Beneficios de la inversión en la mejora de la empleabilidad:</p> <p>→ Tienden a ser equitativas las oportunidades de acceso al empleo, aún en contextos de estancamiento o retracción.</p> <p>¿Por qué poner énfasis en la empleabilidad? ¿Qué quiere decir formar para la empleabilidad en el actual contexto? Se fundamenta en una doble convicción:</p> <p>→ Por un lado, el empleo en el actual contexto no se genera masivamente, necesita ser creado mediante capacidad de emprendimiento y estrategias de cooperación. Su conservación requiere de adaptabilidad y de</p>

	<p>los siguientes caracteres:</p> <ul style="list-style-type: none"> ☒ Trabajo productivo y seguro ☒ Respeto a los derechos laborales ☒ Ingresos adecuados ☒ Protección social ☒ Diálogo social ☒ Libertad sindical ☒ Negociación colectiva y participación ☒ Seguridad → continuidad o estabilidad de la relación de trabajo y se vincula con la formación profesional <p>-La formación es requisito del trabajo decente ☒ La formación forma parte de los derechos fundamentales</p>	<p>no habrá nada de esto sin educación".</p> <p>La formación profesional es un instrumento económico que alimenta las políticas activas de productividad y competitividad de las empresas ☒ importa a gobiernos y a empleadores</p> <p>-Entre formación profesional y trabajo decente se da una relación dialéctica; en la cual, por una parte la formación es condición y componente del trabajo decente, y por otra, está brinda el ámbito apropiado para la ejecución de determinadas acciones de formación</p>	<ul style="list-style-type: none"> ☒ Establecen servicios de información y orientación laboral. ☒ El elemento central de estas políticas es la capacitación. <p>-El componente formativo: asume características diferentes en función del tipo de población objetivo que los distintos programas o proyectos se colocan como meta:</p> <ul style="list-style-type: none"> → La formación y capacitación de tipo inicial destinado a jóvenes buscadores de trabajo por primera vez. → La capacitación orientada a la recalificación de trabajadores desempleados o en riesgo de perder su trabajo. → La formación y la capacitación dirigida a trabajadores activos y empleados con el propósito de enfrentar los procesos de reorganización productiva. → La capacitación destinada a microempresarios y cuentapropistas → La capacitación como un mecanismo complementario y facilitador para la generación de ingresos en grupos y sectores vulnerables. → Desarrollo de calificaciones a escala local. 	<p>aprendizajes constantes.</p> <p>→ Por el otro, la empleabilidad tiene relación con procesos que ocurren en distintos niveles: estructurales, coyunturales, normativos, culturales.</p>
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

(CUADRO EJEMPLO 2)