

**7° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo**  
***"Nuevos escenarios en el mundo del trabajo: rupturas y  
continuidades".***

**Grupo 11:** “Desempeños en las organizaciones productivas: calificaciones, saberes adquiridos y capacitación”

**Coordinador:** Julio Testa

**Co- coordinador:** Martín Spinosa

**Autor:** Esther Levy<sup>1</sup>

[estherlevy@arnet.com.ar](mailto:estherlevy@arnet.com.ar)

**Pertenencia Institucional:** Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires (IICE/FFyL/UBA). Mesa de Políticas Sociales, Instituto de Estudios y Formación de la Central de Trabajadores Argentinos (IDEF/CTA).

---

<sup>1</sup> Licenciada en Ciencias de la Educación (FFyL/UBA), Especialista En Gestión y Planificación de Políticas Sociales (FCSO/UBA) y Maestría en Políticas Sociales (FCSO/UBA) (tesis en procesod e evaluaciòn), Doctoranda en Educación (FFyL/UBA). [estherlevy@arnet.com.ar](mailto:estherlevy@arnet.com.ar)

## **POLÍTICAS PÚBLICAS, FORMACIÓN PARA EL TRABAJO Y CONSOLIDACIÓN DE UN MODELO DE EXCLUSIÓN SOCIAL. EL CASO ARGENTINO DURANTE LA DÉCADA DEL NOVENTA.**

*“(al trabajo) hay que aprender a echarle una mirada diferente: no pensarlo más como aquello que tenemos o no tenemos, sino como aquello que hacemos”.*

GORTZ (1997)

Esta ponencia sintetiza parcialmente los resultados obtenidos en el desarrollo de la tesis de maestría *Políticas Públicas y Formación para el Trabajo en Argentina. Articulaciones de una política neoliberal*, en el marco de la Maestría en Políticas Sociales (FCSO/UBA). En la misma, se analizó un programa nacional, el Proyecto Joven, presentado como una política pública en sí misma y considerado una herramienta clave para amortiguar los efectos de la desocupación y la exclusión social de los jóvenes pobres que habían transitado durante pocos años la escolaridad formal y contaban con escasa o nula experiencia laboral.

### **PRESENTACIÓN**

Las relaciones entre la educación y el trabajo constituyen un campo de discusión pedagógica y política de larga data. La centralidad del tema, si bien se ha renovado en los últimos años, se enmarca en antiguos debates que dan cuenta de la tensión permanente entre las dos áreas que, entendemos, debieran pensarse en forma complementaria en el diseño y planificación de políticas coherentes y congruentes destinadas a la formación de trabajadores. En esta investigación partimos de la idea que el origen del sistema educativo está estrechamente vinculado a las bases organizativas de las democracias burguesas, y constituye un derecho social organizado bajo la forma de un servicio público. Es decir, el derecho a la educación tiene connotaciones de política universal<sup>2</sup> que, en el caso argentino, durante los 90 sufrió las

---

<sup>2</sup> Según el Artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), adoptado por resolución 2.200 (XXI) de la Asamblea General de las Naciones Unidas (1966), “*Los Estados*

consecuencias de la retracción y el dismantelamiento del Estado como garante del acceso y ejercicio de dicho derecho. En tal escenario, lo preocupante es la situación por la que atraviesan amplios sectores sociales que desertaron tempranamente del sistema educativo formal, para quienes la falta de trabajo y la exclusión social son elementos que se naturalizaron en su vida cotidiana. Desde esta perspectiva, esta investigación centró su atención en el **abordaje de la política pública de formación para el trabajo que, durante la década pasada, se presentó como la solución a los problemas de inserción laboral de estos jóvenes desertores del sistema educativo.**

En ese período, el vertiginoso desarrollo tecnológico en el marco del cambio de paradigma productivo conjuntamente con la introducción de nuevos criterios de gestión que favoreció la emergencia y requerimiento de nuevas competencias, cualificaciones y/o reciclaje de la mano de obra, derivó en un debate sostenido respecto del sentido y características de la Formación Profesional (FP).

Sostenemos en esta investigación que la situación de los expulsados de la educación formal y del mundo del trabajo debe ser leída en correspondencia con las políticas que el Estado llevó adelante desde 1976 y que, en la década del 90 se profundizaron con su reforma y “modernización”. Reflexionar acerca de este tema supone identificar la relación entre la política educativa en general y las políticas de formación para el trabajo, en especial las “focalizadas” en los sectores vulnerables.

Para ello partimos de varios supuestos. El primer interrogante que surgió y se constituyó en el eje de esta investigación hace referencia a la estrategia política y pedagógica del Estado Nacional destinada a los jóvenes que, en el contexto de crisis y mutación del mercado de

---

*Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Conviene en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Conviene asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz”.*

trabajo, habían alcanzado como máximo nivel educativo al educación media incompleta. En un contexto donde los índices de desocupación aumentaban de manera vertiginosa, y donde aquellos trabajadores que en otras décadas les resultaba inimaginable perder su puesto en parte debido a su nivel de formación y calificación, la preocupación sobre la situación de estos jóvenes cobraba sentido en tanto tenían cada vez menos posibilidades de insertarse en el mundo laboral (incluso en el primer empleo). Entonces, considerando la centralidad política y la perspectiva ideológica en la cual se inscribe un Estado con fuerte presencia en materia de diseño e implementación de Políticas Públicas, es objetable su repliegue (dejando mayor margen de intervención al mercado y la sociedad civil) en relación a estos temas.

Aquí intentamos develar algunas características de ciertas Políticas de FP implementadas a través de *programas* financiados, diseñados y monitoreados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en nuestro país a partir de la década del 90. Tales programas, en sus diseños y enunciados, fueron presentados como la salida estratégica para resolver la escasa o nula inserción en el mundo productivo de los jóvenes de sectores populares desocupados y que contaban con escaso nivel de escolarización.

El trabajo persiguió tres objetivos centrales:

- ✓ Contextualizar las líneas políticas de formación para el trabajo en nuestro país;
- ✓ Analizar cuál fue el contenido técnico – político de las Políticas Públicas de Formación para el trabajo en los últimos 15 años destinadas a jóvenes que no han finalizado la escuela media, así como develar el contenido implícito de tales políticas en relación a la consolidación de un modelo de implementación de políticas sociales;
- ✓ Realizar una propuesta de política educativa que contemple la formación para el trabajo desde una perspectiva vinculada a la concepción del trabajador como ciudadano.

La multiplicidad de cuestiones que se abrieron a partir del análisis de *las políticas públicas y la formación para el trabajo en la Argentina neoliberal*, obligaron a realizar un recorte del

objeto de estudio con lo cual, luego de evaluar el campo, se definió tomar como caso para el análisis a un Programa Nacional denominado **Proyecto Joven**. Este es un ejemplo relevante en virtud de haber sido **considerado por el gobierno una herramienta clave en la resolución de la problemática de la desocupación y la exclusión social de los jóvenes con la escasa formación provenientes de sectores desfavorecidos**.

Este caso genera interrogantes acerca su contenido técnico, político y económico, que en este trabajo intentaron ser dilucidados en tanto la característica fundamental que plantea (en términos de perfil de egreso de los beneficiarios) es la “semicalificación”, generando un tipo de inserción laboral precaria, con alta rotación y remuneraciones muy bajas.

Esta investigación se basó en el estudio de tipo descriptivo realizado a través de un abordaje cualitativo con el objeto de dar cuenta de la forma en que se implementó la política nacional en materia de formación para el trabajo destinada a los jóvenes de sectores desfavorecidos.

## **ALGUNAS PRECISIONES SOBRE EL CASO DE ANÁLISIS**

### **Contexto en el que se implementó**

Se puso en marcha en un escenario atravesado por el ajuste estructural y cambio del perfil del Estado consolidado en los 90. Las transformaciones económicas, el llamado proceso de modernización del Estado y la estabilidad monetaria se tradujeron, hasta el año 95, en signos de crecimiento del país (debido a que a partir de la segunda mitad de la década se produjo un fuerte proceso de recesión). En este escenario, el gobierno nacional optó por favorecer el desarrollo de la actividad económica de los sectores privados, dejando en manos del Estado las funciones que por ser indelegables, según lo establece la Constitución Nacional, no podía dejar de atender. Sin embargo, el anunciado “efecto derrame” no se tradujo en los resultados esperados (o enunciados) y el supuesto crecimiento nacional fue sólo capitalizado por los

sectores de mayor concentración económica. Al no aplicarse políticas dirigidas a la redistribución de la riqueza y el ingreso y, a pesar del aumento del Producto Bruto Interno (PBI), lo que ocurrió es que se profundizó la brecha entre los sectores ricos y pobres generando un efecto de polarización social impensable décadas atrás.

La CEPAL en un estudio del año 2001 muestra la distancia entre el ingreso medio del 10% más rico y el 40% más pobre de la población. *“En Gran Buenos Aires, se observa que la participación en el ingreso del 10% de los hogares más ricos alcanzó el 34.6% en el año 1994, alrededor de cinco puntos más que en 1980. En cambio, la participación en el ingreso de los hogares pertenecientes a los cuatro deciles más pobres fue del 14.4% en el mismo año, inferior en cerca de cuatro puntos a la alcanzada en 1980 (18.0%)”* (CEPAL, 2001). Sobre los índices de ocupación y desempleo, el mismo estudio muestra que a pesar de que el crecimiento anual (promedio) del PBI fue de 4,4% entre 1990 y 1996, el empleo sólo se incrementó en el 1% anual, mientras que la tasa de desempleo pasó del 6,3% al 18% entre 1990 y 1995. Según los datos de la evaluación del Proyecto Joven realizados por el mismo organismo, al momento de iniciarse el Programa el 34% de la población económicamente activa (PEA) se encontraba con dificultades en materia de empleo (la desocupación abierta era de 6% y la subocupación del 28% aproximadamente).

### **Características del Proyecto Joven**

El Proyecto joven Integró uno de los cuatro componentes del Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva (PARP), financiado por un mega crédito otorgado por el BID. Se inició en 1993 y estuvo a cargo de la Unidad Ejecutora de Proyectos Especiales, creada ad hoc, dependiente del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (MEyOSP), siendo transferida a principios de 1996 a la Secretaría de Empleo y Capacitación Laboral del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).

En su diseño se incluyeron tres elementos centrales destinados a garantizar la efectividad de la propuesta:

- un dispositivo de determinación de las demandas de trabajo que podían ser cubiertas por los jóvenes del grupo objetivo;
- un dispositivo de capacitación capaz de producir una oferta que respondiera a esa demanda;
- incentivos que alentarán, por un lado, a los jóvenes a participar del programa y, por el otro, a quienes estaban en condiciones de absorber la mano de obra así formada a incorporarla a sus empresas (incluyeron acciones especiales destinadas a incrementar la participación de las mujeres).

Así se implementó un programa de gestión pública de capacitación laboral cuyos propósitos fueron: adecuar la oferta de capacitación a la demanda y a la población objetivo; generar mecanismos competitivos para la asignación de los recursos (licitaciones públicas) que posibilitasen contratar acciones de calidad a precios razonables; brindar igualdad de oportunidades de acceso y permanencia de los beneficiarios evitando discriminaciones por ideas políticas, raza, religión, sexo, características físicas o cualquier otro motivo no vinculado directamente con los requerimientos objetivos de la actividad; retribuir a las instituciones capacitadoras en función de los resultados obtenidos con una dimensión asociada a la eficiencia interna (los montos básicos son proporcionales a la cantidad de egresados), y con una dimensión asociada a la eficiencia externa (existe un premio por inserción de los beneficiarios); orientar las acciones a la satisfacción de los destinatarios finales (clientes externos del programa); evaluar resultados en términos de eficacia, eficiencia y pertinencia; ajustar permanentemente los procedimientos según los resultados de la evaluación; medir el impacto y ajustar el diseño según los resultados de esta evaluación.

Los objetivos centrales del Proyecto se orientaban a satisfacer dos demandas diferenciadas:

- 1) formación de mano de obra destinada a apoyar la reconversión de los sectores productivos del país; y
- 2) incremento de las posibilidades de inserción laboral y social de jóvenes en situación de vulnerabilidad.



## Los destinatarios

El programa estaba dirigido a jóvenes de ambos sexos, de edad mínima de 16 años, pertenecientes a sectores de escasos recursos, sin empleo, subocupados o inactivos, con nivel de instrucción no superior a secundario incompleto y escasa o nula experiencia laboral.

La desocupación y la pobreza asociadas a la escasez de años de escolaridad se convirtieron en un requisito que focalizó a la población-objetivo destinataria del Programa. Los datos de base para la formulación hacían referencia a que *“la población pobre, con un bajo nivel de instrucción (secundaria incompleta o menos y que no asistían a la escuela), y con dificultades ocupacionales fue estimada en alrededor de 1 millón y medio de personas. La participación de los jóvenes de 16 a 29 años en esta población era significativa: representaba el 56.7% de los 350.923 desocupados, el 40.9% de los 276.502 subocupados horarios de bajos ingresos y el 39.6% de 1 millón setenta mil subocupados por ingresos. El desempleo de los jóvenes - que casi duplicaba al de la población activa total - se veía agravado por el bajo nivel educativo, en contraste con la mayor exigencia de competencias para ingresar al mercado de trabajo, en un contexto de reconversión productiva” (CEPAL, 2001).*

Una característica distintiva del Proyecto Joven fue el modo de selección de los beneficiarios, es decir la autofocalización de la población destinataria. Se trata de un mecanismo de selección basado en que las personas que no reúnan las características/requisitos para inscribirse (ya sea porque están incluidas en otros planes o tengan trabajos aunque sea precarios y prefieran conservarlos, etc.) se excluyan a si mismos como beneficiarios. Esto fue considerado como un instrumento de mercado que simplificaba gran parte de los controles burocráticos. Es desde esta perspectiva que este mecanismo fue presentado como un “éxito”.

## La oferta formativa

Al ingresar al Programa, todos los beneficiarios recibían una beca por asistir a los cursos. En el caso de las mujeres con hijos hasta 5 años, se les otorgaba un subsidio para afrontar el



cuidado de los menores mientras se capacitaban. También estaba prevista una revisión médica y el pago de un seguro de responsabilidad civil mientras durara la fase de la pasantía<sup>3</sup>.

La oferta de formación del Proyecto Joven fue eminentemente práctica, atendiendo a la escasa mano de obra en ciertos rubros, así como a las características y necesidades de los beneficiarios. Su duración no era mayor a 6 meses y estaba organizados en dos etapas de 3 meses cada una:

- primera etapa: o fase de capacitación que les permitirían a los destinatarios adquirir conocimientos, destrezas, hábitos y habilidades necesarios para el desempeño en un puesto de trabajo.
- 
- segunda etapa: o fase de pasantía laboral que se realiza en empresas en las cuales los jóvenes realizan actividades en un puesto de trabajo directamente vinculado al tipo de ocupación para la cual han sido capacitados en la etapa anterior.

### **Las Instituciones de Capacitación (ICAPs)**

La oferta de los cursos y la dirección de las pasantías se realizó a través instituciones de capacitación, públicas y privadas contratadas por el Programa a las cuales se les delegó la elaboración y ejecución de los proyectos de capacitación en base al diseño general. Estas instituciones constituyeron un actor central del Proyecto Joven debido a que fueron las ejecutoras directas de estas acciones, cuya supervisión y financiamiento estuvo a cargo del Estado. Las ICAPs debían verificar que las actividades realizadas por los pasantes respondiesen a los objetivos de los cursos, garantizando una práctica laboral adecuada a la futura ocupación. A su vez, debían estar inscriptas en el Registro de Instituciones de Capacitación Laboral (REGIGE) y adquirir los pliegos respectivos en las Gerencias

---

<sup>3</sup> Durante el Curso la beca era de \$4 por día. En caso de ser mujeres con hijos menores de 5 años recibían un subsidio que promediaba entre \$2 y \$4 por día (según el número de hijos). Durante la pasantía, la beca era de \$8 por día y para las madres el subsidio promediaba entre los \$3 y \$7 pesos.

Regionales de Empleo y Capacitación, distribuidas en todo el país. Una vez que eran recibidas las ofertas se realizaba el proceso de evaluación para determinar la pertinencia y los niveles de calidad. Si eran aprobados, las instituciones adjudicatarias firmaban un contrato con el Estado.

Los cursos adjudicados dieron cuenta de una gran variedad de especialidades, aunque la mayor proporción corresponde al sector Industria, área de construcciones con el 12%. Luego les seguían el sector Servicios, área de gastronomía con el 9.7%, el Sector industria, operario industrial con el 5.5%. Por último el Sector agropecuario, huerta, viveros ,cultivos y riegos con el 4.8%<sup>4</sup>.

Los montos a pagar acordados con las instituciones estaban vinculados directamente al resultado de las acciones de capacitación: cantidad de beneficiarios efectivamente capacitados y cumplimiento de las condiciones ofertadas. Si los beneficiarios no completaban el curso o si las instituciones no cumplían con los compromisos especificados en el contrato, eran estas últimas las que se perjudican recibiendo sanciones y multas.

### **El sector empresario**

El Programa convocó a las empresas y les permitió a las empresas contar con mano de obra semicalificada, reduciendo al mínimo los costos de selección y capacitación. La relación con el joven pasante era estrictamente educativa, factor que atrajo la atención del sector en tanto implicaba que la empresa no se comprometía con una contratación posterior al período de pasantía.

### **Financiamiento**

En los documentos oficiales se habla de una inversión promedio por beneficiario de \$819 (\$1329 incluyendo el importe correspondiente a becas y subsidios). Según señala la evaluación que realizó CEPAL (2001) “*el aporte financiero del BID ascendió a US\$ 154*

*millones, a través de dos préstamos que representan el 70% de los costos previstos. Los fondos de contrapartida local, estimados en US\$ 67 millones, provinieron del Presupuesto Anual de la Nación”.*

## **ALGUNOS RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN**

### **□ En relación a la Ley Nacional de Empleo 24.013/91 (LNE) y las nuevas modalidades de contratación**

En la LNE se incluyen nuevas modalidades de contratación que involucran acciones de formación que llevaron a señalar al menos dos consideraciones.

En primer lugar, las nuevas modalidades de contratación que establece la LNE parecieran haber sido diseñadas para mantener dentro de la legalidad al Proyecto Joven. Es más, con excepción del artículo 84, los demás artículos encierran elementos jurídicos que “norman” las contrataciones laborales precarias convirtiendo a los jóvenes en “ocupados transitorios”. Es decir, tomando en cuenta que el período de pasantías en el Programa era de sólo 3 meses, los empleadores resolvían el problema de mano de obra barata consiguiendo que el programa los proveyera de nuevos pasantes. Aquí es interesante hacer mención a cómo estas modificaciones legales afectan al trabajador en dos dimensiones:

- ✓ por un lado, dificulta el reingreso al mercado de trabajo de las personas que han perdido sus trabajos y se encuentran desocupadas cobrando planes sociales ya que los empleadores prefieren tener pasantes que no les impliquen costos laborales,
- ✓ por otro lado, trunca cualquier trayectoria laboral de estos jóvenes que se encuentran en dificultades de acceder a su primer empleo ya que disfrazado de actividad de aprendizaje, lo que ellos realizan en “trabajo en condiciones de precariedad, pero legal”.

Cabe destacar que los aspectos y contenidos vinculados a la formación general no sólo no se mencionan en la LNE, sino que tampoco son considerados como exigencia o prerequisite necesario para acceder y permanecer contratados en estos programas de capacitación y empleo.

En segundo lugar, el oficialismo a través de la LNE impuso un límite a los contratos de carácter indefinido<sup>5</sup>, promoviendo y legalizando los contratos a término, temporales, pasantías o aún empleos sin contratos, bajo el argumento del *fomento del empleo* y que de esta forma las empresas pudieran contar con el personal que necesitaran y por el período que necesitaran, lo cual permitiría la movilidad de mano de obra y se reducirían los costos laborales.

#### ❑ **En relación a las políticas activas y pasivas de empleo**

El Proyecto Joven estuvo planteado en el marco de las *políticas pasivas*, siendo uno de los Programas de Formación y Capacitación Profesional que se ejecutaron desde el MTSS, y, destinado a atacar una de las causas de la baja competitividad, elevando y actualizando el nivel de calificación de la mano de obra. Llama la atención cómo las políticas pasivas (en este caso) se tomaron como herramientas estratégicas básicas (y únicas) en el proceso de reconversión laboral de aquellos trabajadores que quedaron excluidos del mercado laboral, ya sea por el achicamiento de la economía o por la precaria calificación para ocupar un puesto de trabajo.

En este sentido creemos que el enfoque de “empleabilidad” con el que se manejaron estas iniciativas no era el adecuado, en tanto se atribuye la responsabilidad de las dificultades laborales en los sujetos. Desde esta perspectiva surgen tres cuestiones importantes a tener en cuenta en el análisis:

- 1) La calificación que ofrecía el Proyecto Joven en tres meses de formación teórica y tres más de pasantía, jamás podría lograr que una persona sea “empleable”.

---

<sup>5</sup> Tal como estaba previsto en la Ley de Contrato de Trabajo 20.744, en la cual el artículo 90 establece por regla general la indeterminación del plazo de contratación y presume que en principio que toda relación laboral se establece por tiempo indeterminado.

- 2) El problema de la desocupación, en este caso de los jóvenes que no tienen formación, no es un problema individual, sino que por el contrario la escasez de puestos de trabajo remunerados y genuinos responde a variables económicas que sobrepasan la capacidad individual de resolverlas.
- 3) Poner en el sujeto lo que no es del orden de la responsabilidad individual, es reforzar posiciones meritocráticas que actúan desconociendo diferencias de origen, de capital cultural, de posibilidades de acceso a formaciones de diferente calidad (sistema educativo formal, escuela técnica, universidad, FP, etc.) que posicionan también diferencialmente a las personas en relación al mercado de trabajo (LEVY, GUELMAN, 2003).

Lo preocupante del Proyecto Joven en materia legal radica en que promovió un tipo de modalidad de contratos denominados de *aprendizaje, de prácticas laborales o trabajo – formación*, caracterizados por la corta duración y la precarización de las condiciones laborales (inexistencia del pago de despido cuando cesa el contrato y de contribuciones a la seguridad social), bajo un discurso que escondía la priorización de los de los requerimientos del sector privado, el cual gozó “no sólo de rebajas en materia de contribuciones a la seguridad social, sino que pudo solicitar apoyo “a medida” en materia de FP, así como también en la utilización directa de trabajadores/as en sus tareas productivas y subsidios a la contratación de personal temporal para realizar determinadas tareas” (PAUTASSI, 1999).

#### ❑ En relación a la vinculación educación y trabajo

Durante los 90, mientras el Sector Educación implementó la reforma del sistema, el área vinculada a la formación general de jóvenes y adultos (concretamente educación básica y media) no ha sido considerada como prioridad en la agenda de la política educativa. Fue sólo en el ámbito de las políticas laborales donde estos sectores han sido tomados en consideración en tanto espacio de aplicación de *políticas de empleo – formación*. La cartera educativa no sólo nunca objetó el importante monto de dinero destinado al Proyecto Joven, en tanto experiencia de FP destinada a poblaciones expulsadas del sistema educativo, sino que tampoco se pronunció respecto de los resultados del proyecto en términos del tipo de

inserción laboral y el perfil de las calificaciones de los egresados. En definitiva, la ausencia de interés político respecto de este tema agravó considerablemente la situación laboral de estas personas (sobre todo en los últimos 10 a 15 años) que, excluidas del sistema educativo, no cuentan con acreditaciones mínimas para ingresar al mercado de trabajo formal.

El resultado de esta situación es que las carteras de Economía y Trabajo ocuparon el espacio vacante dejado por Educación y desarrollaron programas de capacitación laboral basados en estrategias que no plantearon como requisito mínimo e indispensable la formación general. El Ministerio de Trabajo se atribuyó (y aún hoy sucede así) el lugar central en materia de definiciones sobre la FP, disponiendo de competencias vinculadas al desarrollo de acciones de capacitación y teniendo a su cargo, a partir de la sanción de la LNE, la elaboración del Plan Nacional de Empleo y Formación Profesional<sup>6</sup>. El área educativa se reservó atribuciones para atender a aquellos que lograron mantenerse “adentro del sistema”, mientras que el área laboral se ocupó de generar estrategias de “contención para los excluidos”, los que fracasaron. Más aún, no se han generado espacios de diálogo entre las áreas de Educación y Trabajo para definir los contenidos curriculares necesarios para la formación general de estos jóvenes que se insertarían en el mercado laboral como trabajadores (es decir, la formación integral del trabajador y no sólo los aspectos instrumentales de su labor) lo cual estaría indicando una tendencia sobre el lugar que ocuparon las instituciones educativas en este proceso.

Sostenemos que es central y no subsidiaria la idea sobre la complementariedad entre la Formación General y la FP en las propuestas políticas destinadas a estos jóvenes y adultos ya que son ellos quienes necesitan mayor protección y apoyo del Estado para acceder a las herramientas necesarias (y la educación de calidad es una) que les permitan alejarse de los márgenes de exclusión social en los que la mayoría hoy se encuentran.

Entonces la pregunta es *¿se puede pensar en el trabajo desde el sistema educativo?*

---

<sup>6</sup> Ver LNE art 5.



Creemos que sí. Aunque para definir un proyecto educativo integral que, entre otras cuestiones, forme a los jóvenes de sectores sociales desfavorecidos para insertarse en el mundo del trabajo, es preciso reconocer que la oferta formativa destinada a estas poblaciones suele ser de muy baja calidad y padece de la *“casi completa desarticulación entre la educación formal, la formación profesional y los programas de capacitación e inserción laboral. Esa desarticulación se manifiesta, por ejemplo, en que los jóvenes que restablecen su vínculo con la educación a partir de las ofertas de educación no formal no disponen de vías de reconocimiento y continuidad en la formal. Tampoco existen “puentes” con la educación de adultos, a la que acceden muchos de los jóvenes que no finalizan la escuela media regular”* (JACINTO, 2004).

En este sentido, creemos que el Proyecto Joven no tuvo como meta conciliar espacios comunes porque no formaba parte de sus objetivos. Por el contrario, la oferta se dirigió a jóvenes que ya habían perdido la oportunidad de recorrer con éxito el circuito de la educación formal y por ello se les ofreció otra clase de herramientas para mejorar su condición socio laboral.

Por ello, los cuestionamientos dirigidos al Proyecto Joven hacen referencia tanto a la lógica de su diseño e implementación, como así también a la falta de responsabilidad del proyecto político neoliberal que naturalizó la desigualdad, tratando de mostrarles a los “perdedores” que aunque sea “algo obtendrían del Estado para mejorar su situación”.

En este sentido, el análisis del Proyecto Joven desde la perspectiva de las políticas educativas nos pareció central en tanto ofreció una alternativa *“falsa”* a estos jóvenes. *Los siguió condenando al circuito informal de la economía o a ser víctimas de trabajos mal remunerados.*

## **ALGUNAS PROPUESTAS**

En esta investigación, si bien se avanzó en la crítica hacia las concepciones ideológicas y puesta en práctica de programas de FP presentados como políticas en sí misma, creemos que aún estamos a tiempo de plantear propuestas para abandonar la lógica perversa de la focalización como política estratégica para garantizar la igualdad de oportunidades en el ejercicio de los derechos garantizados por la Constitución Nacional, EL DERECHO A LA EDUCACIÓN Y AL TRABAJO, que a su vez el país ratificó a partir de la firma del PIDESC (1966), cuyo artículo 13, relativo al derecho a la educación, ha sido mencionado<sup>7</sup>.

Consideramos que el punto de partida radica en entender que la articulación entre las áreas educativa y laboral debe ir más allá de compartir espacios comunes (por ejemplo áreas de FP tanto en el MTEySS y en el INET) sino apuntar a un proyecto de inclusión social y productivo en el marco de la **educación permanente o para toda la vida** (ONU, 1997).

Esto no quiere decir de ninguna manera que cada una de estas áreas debe disolverse o fundirse una con la otra, sino que por lo menos deben discutirse y consensuarse los objetivos de la formación para el trabajo en función de que el trabajador (en este caso los jóvenes) es una sola persona y por lo tanto la oferta estatal debe al menos ser coherente en términos de propuesta y finalidades.

Concretamente, estamos hablando de una política de formación de trabajadores pensada desde una perspectiva amplia, integral, inclusiva, flexible y de calidad, que implique replantear los fundamentos economicistas que la vinculan directamente con el acceso al empleo. Proponerse esta meta lleva necesariamente a contemplar la participación de los diversos actores que

---

<sup>7</sup> Con respecto al derecho al trabajo, el PIDESC refiere en el artículo 6. 1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho, y 6.2. 2. Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto para lograr la plena efectividad de este derecho deberá figurar la orientación y formación tecnicoprofesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana.

conforman tanto el mundo del trabajo como el educativo, otorgándole al Estado un lugar clave en el diseño, regulación y financiamiento de políticas educativas integrales.

Desde esta perspectiva, las políticas de FP debieran tener como eje central la profundización del nivel educativo de los trabajadores tomando en cuenta posibilidades de reinserción escolar o de acceder a través de versiones no formales a los saberes y certificaciones equivalentes. Corresponde entonces pensar en una formación ligada al sistema educativo formal, aún con formatos y estructuras alternativas. Esto significa que se debe pensar y contemplar las características de los trabajadores de modo de atender especificidades y particularidades.

Estamos planteando que la FP debe articular perspectivas específicas de formación para el trabajo (no para el empleo) con perspectivas amplias que, aun también ligadas a la formación para el trabajo, puedan permitir a los sujetos recuperar oportunidades negadas de aprendizaje y de crecimiento como personas. Es en este sentido que debería ser pensado un sistema de FP que establezca puentes con versiones tradicionales y no tanto de escolaridades y formaciones no escolarizadas y con formaciones múltiples que permitan el acceso a saberes generales y a nuevos saberes específicos o especializados, recuperando y fortaleciendo el sistema formal de formación que ya existe en el país. De este modo se daría respuesta no sólo a la emergencia que plantea la coyuntura, también se respondería a una línea de política de Estado a largo plazo (LEVY, GUELMAN, 2003).

De esta manera también estaríamos superando la lógica de la focalización y recuperando la educación como derecho universal, cuestión que no es incompatible con el desarrollo de recorridos personales diversos. Al recuperar la dimensión del derecho, el concepto mismo de empleabilidad se colocaría en el ámbito del mercado de trabajo ubicándose en un lugar que le es más propio. Así, permitiría a las instancias educativas realizar su trabajo propiamente educativo transparentando el hecho de que los criterios de selección le son ajenos.

Los programas de FP deberían además estar contemplados dentro de las políticas de Estado y no cómo iniciativas ad hoc aisladas y focalizadas. Mucho menos como políticas en sí mismas.

Sostener el derecho universal a la formación requiere sustituir estos programas por iniciativas que contemplen los circuitos alternativos y de emergencia proveyendo a sus protagonistas de capital simbólico, reconfigurando, al mismo tiempo, el espacio social y económico en tanto se fortalecen sus proyectos-emprendimientos.

La implementación de políticas de FP, pero también la investigación vinculada a esta problemática, adeuda el abordaje de aspectos como la de la heterogeneidad y la diferencia en la FP y la construcción de identidades y de subjetividad que se opera en la misma. Esto permitiría avanzar en alternativas al pensamiento que desde este trabajo cuestionamos. Por ello importa retomar junto a autores como GORTZ (1998), una concepción del trabajo y la construcción de identidades totalmente diferente a las liberales: la relación de los sujetos con su trabajo, no como meros factores de producción normalizados, sino como verdaderos “creadores” de múltiples identidades colectivas que dependen tanto de la ocupación como de los distintas esferas de la vida que crean desde sus experiencias, estén o no articulados en la práctica. De la resignificación del trabajo dependerán las nuevas condiciones de la ciudadanía y las fronteras que se establezcan entre la integración y la exclusión, la afiliación y la desafiliación, la inclusión y la vulnerabilidad.

Sabemos que las decisiones de política educativa y laboral no tienen efectos inmediatos. Son procesos que se comprenden en el mediano y largo plazo. Es por ello que creemos que es importante tomar decisiones con seriedad e inmediatez y sostenemos que es erróneo pensar en intervenciones puntuales ya que están en juego generaciones de jóvenes pobres que necesitan de una respuesta responsable del Estado así como un compromiso de la sociedad en su conjunto.

Creemos que lo planteado hasta aquí ayudaría a pensar un **nuevo modelo, más inclusivo y respetuoso de la diversidad**, en el cual el Estado, la sociedad civil, el sector empresario y el sindical asuman la el lugar que les corresponde en términos de responsabilidad en la toma de decisiones. Con ello queremos decir que hubiera sido más sencillo sostener que lo que ocurrió

en la década pasada en materia de políticas públicas y formación para el trabajo destinadas a estas poblaciones de jóvenes trabajadores fue producto del avance del mercado por sobre los intereses del Estado.

En coincidencia con la propuesta de formación de trabajadores de la CTA (2003): *“en lugar de profundizar nuevamente la alienación propia del capitalismo, buscando “naturalizar” y volver a imponer como fetiche las “demandas” de los grandes grupos económicos, las propuestas realmente superadoras buscan rearticular ambas dimensiones del trabajo a través de nuevos arreglos institucionales entre el Estado y la sociedad civil que pongan en el centro de sus políticas a los “sujetos sociales” - individuos, familias, organizaciones barriales, sindicales, de desocupados, etc.- y que generen nuevos espacios que permitan la producción de sociabilidades alternativas”*.

## BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA

- ✓ BURIJOVICH, J. Y PAUTASSI, L (2005) *Guía para la implementación de políticas de empleo a nivel local con perspectiva de género*. En Manuales, CEPAL, Santiago de Chile (en prensa).
- ✓ CEPAL (2001). *Gestión de programas sociales en América Latina. Análisis de casos*. Vol I: Proyecto Joven de Argentina. CEPAL/SERIE POLÍTICAS SOCIALES. Santiago de Chile.
- ✓ CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. 88° Reunión (2000). Informe V. *La formación para el empleo: La inserción social, la productividad y el empleo de los jóvenes. Formación y desarrollo de los recursos humanos: Orientación y formación profesionales*. OIT. Ginebra.
- ✓ CTA (2003) Balance 20 años de democracia. IDEF/CTA.
- ✓ GALLART, M. A. (2000a). “*Los desafíos de la inclusión social de los jóvenes pobres: la respuesta de los programas de formación en América Latina*” en GALLART, M. A (coord) “*Formación, pobreza y exclusión: los programas para jóvenes*. Montevideo, CINTERFOR.
- ✓ GALLART, M. A. (2000b) “*El desafío de la formación para el trabajo de jóvenes en situación de pobreza: el caso argentino*”. en Gallart, M. A (coord) “*Formación, pobreza y exclusión: los programas para jóvenes*. Montevideo, CINTERFOR.
- ✓ GORTZ, A. (1997) *Misérias del presente, riquezas de lo posible*. Bs. As., Paidós.
- ✓ GUELMAN, A. LEVY, E. (2003) *La formación de trabajadores: la formación profesional y la relación con la formación general*. 6° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. ASET. Bs. As.
- ✓ IDEP/ CTA ( 2001) *La Propuesta de la CTA -Por un Seguro de Empleo y Formación para los Jefes de Hogar Desocupados*. Bs. As. En: [www.cta.org.ar](http://www.cta.org.ar)
- ✓ Informe Comisión SCANS (1992). EEUU.



- ✓ JACINTO, C. (1997). *Políticas públicas de capacitación laboral de jóvenes en Argentina: un análisis desde las expectativas y estrategias de los actores*. Boletín Cinterfor 139 – 140. Montevideo, CINTERFOR.
- ✓ LEVY, E (2004) ¿FORMAR PARA EL TRABAJO O CONTENER EL CONFLICTO SOCIAL? La lógica de la formación profesional en el neoliberalismo. *Revista Ensayos y Experiencias, Ediciones Novedades Educativas*.
- ✓ LEY DE CONTRATO DE TRABAJO N° 20.744.
- ✓ LEY NACIONAL DE EMPLEO 25.4013/91.
- ✓ LOZANO, C. (2001). *El trabajo de los Jóvenes*. En Revista Estudios de Juventud, Mayo, Bs. As.
- ✓ MITNIK, F. (1997) *Proyecto joven: la capacitación como herramienta de equidad social*. Boletín CINTERFOR N° 139 – 140. Montevideo.
- ✓ MITNIK, F. (2000). *Proyecto Joven: la capacitación laboral como herramienta de equidad social*. En GALLART, M.A. “Por una segunda oportunidad”. Montevideo, CINTERFOR.
- ✓ MTSS (1988) “Abriendo Caminos” Informe de seguimiento (trimestral)
- ✓ MTSS (1996) *Informe de seguimiento y evaluación, secretaría de Empleo y capacitación Laboral*.
- ✓ MTSS (1997) *Proyecto Joven: una herramienta de formación para el trabajo*
- ✓ MTSS (1998) *Proyecto Joven. Síntesis y resultados*. Información para capacitadores.
- ✓ MTSS (1999) *Evaluación de resultados e impacto de Proyecto Joven. Curso y Beneficiarios del 8 llamado a licitación*. Informe de avance número 1.
- ✓ ONU. (1997) *Quinta Conferencia Internacional sobre Educación de Adultos (CONFITEA V)*, Hamburgo, Alemania.
- ✓ PAUTASSI, L. (1998). *Programas de empleo y capacitación profesional*. Documento publicado en "El derecho al Trabajo". En *Derechos Humanos en la Argentina. Informe Anual* Bs. As. Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)-Eudeba.

- ✓ PAUTASSI, L. (2001). *Estabilización, ajuste estructural y derechos sociales. Acerca de la relación entre orientación política y cambio técnico-económico*. Publicado en COURTIS, C. (comp.) (2001) Desde otra mirada. Textos de Teoría Crítica del Derecho. Bs. As. Eudeba.
- ✓ PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS , SOCIALES Y CULTURALES (1966). Naciones Unidas.
- ✓ SCHULTZ, T. W. (1962) “*El Valor económico de la educación*”. Columbia, University press;
- ✓ SCHULTZ, T. W. (1972). *Inversión en Capital Humano*, en Blaug , M. “Economía de la Educación. Textos escogidos” . Tecnos. Madrid. Siglo XXI.

**70**  
Congreso  
Nacional  
de Estudios  
del Trabajo

**aset**

ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO