UNIVERSIDAD NACIONAL de MAR DEL PLATA

FACULTAD de CIENCIAS ECONÓMICAS y SOCIALES

Este documento ha sido descargado de:
This document was downloaded from:

Nülan

Portal *de* Promoción *y* Difusión Pública *del* Conocimiento Académico *y* Científico

http://nulan.mdp.edu.ar

POLÍTICAS SOCIALES, POLÍTICAS DE EMPLEO

ENTRE NECESIDADES Y CONTINGENCIAS DESDE LA CAPACITACIÓN AL TRABAJO

Fernand Leger, “Los constructores”, 1950

María Estela Lanari y Emilia Garmendia (Coordinadoras)

Autores: Actis Di Pascuale, Eugenio- Alegre, Patricia - Atucha, Ana Julia - Aspiazu, Eliana - Cutuli, Romina - Fernández Blanco, Ana - Gallo, Marcos - Garmendia, Emilia - Gentile, Natacha - Labruneé, María Eugenia - Lanari, María Estela - Malvassi, Silvia Ana.

FCEyS | CENTRO *de* INVESTIGACIONES ECONÓMICAS *y* SOCIALES

POLÍTICAS SOCIALES, POLÍTICAS DE EMPLEO ENTRE NECESIDADES Y CONTINGENCIAS

DESDE LA CAPACITACIÓN AL TRABAJO

María Estela Lanari y Emilia Garmendia (Coordinadoras)

Autores: - Actis Di Pascuale, Eugenio - Alegre, Patricia - Atucha, Ana Julia - - Aspiazu, Eliana - Cutuli, Romina - Fernández Blanco, Ana - Gallo, Marcos - - Garmendia, Emilia - Gentile, Natacha - Labruneé, María Eugenia - - Lanari, María Estela - Malvassi, Silvia Ana.

Universidad Nacional de Mar del Plata

Facultad de Ciencias Económicas y Sociales
Centro de Investigaciones
Económicas y Sociales

Grupo Estudios del Trabajo

Políticas sociales, políticas de empleo, entre necesidades y contingencias : desde la capacitación al trabajo / Eugenio Actis Di Pasquale ... [et.al.] ; coordinado por María Estela Lanari y Emilia Garmendia. - 1a ed. - Mar del Plata : Universidad Nacional de Mar del Plata, 2014.
230 p. ; 21x15 cm.

ISBN 978-987-544-583-3

1. Políticas Sociales. 2. Capacitación Laboral. 3. Educación.
I. Actis Di Pasquale, Eugenio II. Lanari, María Estela, coord. III. Garmendia, Emilia, coord.
CDD 306.36

Fecha de catalogación: 19/08/2014

Queda hecho el depósito que indica la ley 11.723

Impreso en Argentina

Esta es una publicación de carácter académico, de distribución gratuita

Son cosas chiquitas. No acaban con la pobreza, no nos sacan del subdesarrollo, no socializan los medios de producción y de cambio, no expropian las cuevas de Alí Babá. Pero quizá desencadenen la alegría de hacer, y la traduzcan en actos. Y al fin y al cabo, actuar sobre la realidad y cambiarla, aunque sea un poquito, es la única manera de probar que la realidad es transformable.

Eduardo Galeano

LOS AUTORES

Eugenio Actis Di Paquale. Licenciado en Economía por la Universidad Nacional de Mar del Plata; Especialista en Docencia Universitaria por la Universidad Nacional de Mar del Plata; Dr. Con mención en Ciencias Sociales y Humanas por la Universidad Nacional de Quilmes

Patricia M. Alegre. Licenciada en Sistemas por la Universidad Católica de La Plata; Magister en Estadística Aplica por la Universidad Nacional de Córdoba

Ana Julia Atucha. Licenciada en Economía por la Universidad Nacional de Mar del Plata; Especialista en Docencia Universitaria por la Universidad Nacional de Mar del Plata.

Eliana Aspiazu. Licenciada en Sociología por la Universidad de Buenos Aires; Especialista en Relaciones Laborales por la Universidad Nacional de Mar del Plata; Becaria doctoral de CONICET

Romina Cutuli. Licenciada en Historia por la Universidad Nacional de Mar del Plata; Dra. En Historia por la Universidad Nacional de Mar del Plata; Becaria post doctoral de CONICET

Ana C. Fernández Blanco. Licenciada en Economía por la Universidad Nacional de Mar del Plata; Becaria de Iniciación de la Universidad Nacional de Mar del Plata

Marcos E. Gallo. Licenciado en Economía por la Universidad Nacional de Mar del Plata; Especialista en Docencia Universitaria por la Universidad Nacional de Mar del Plata; Magister Economía Política por FLACSO

Emilia Garmendia. Licenciada en Ciencias de la Educación por la Universidad Nacional de Mar del Plata; Especialista en Organización y Administración Educacional por la Universidad Nacional de San Luis

Natacha Gentile. Licenciada en Economía por la Universidad Nacional de Mar del Plata; Magister en Diseño y Gestión de Programas Sociales por FLACSO

María Eugenia Labruneée. Licenciada en Economía por la Universidad Nacional de Mar del Plata; Magister en Desarrollo Económico Local por la Universidad Nacional de General Sarmiento; Especialista en Trabajo Infantil por DELNET- OIT

María Estela Lanari. Profesora en Historia por la Universidad Nacional de La Plata; Magister en Ciencias Sociales con mención en Economía y Dra. En Ciencias Sociales por FLACSO; Especialista en Relaciones Laborales por el Centro de Formación OIT/Turín-UCLM-UniBO

Silvia A. Malvassi. Licenciada en Ciencias de la Educación por la Universidad Nacional de Mar del Plata; Magister en Tecnología Educativa por la Universidad de Salamanca

AGRADECIMIENTOS 7

PRÓLOGO 9

INTRODUCCIÓN 11

POLÍTICAS SOCIALES: UNA SISTEMATIZACIÓN PARA SU ANÁLISIS Y GESTIÓN 15

¿DE QUÉ HABLAMOS CUANDO HABLAMOS DE PS? UNA INTRODUCCIÓN A LOS ESTUDIOS DE PS 17

DEFINICIÓN DE LAS PS POR SU OBJETO DE INTERVENCIÓN DIRECTA 19

LAS PS COMO UNA GESTIÓN PÚBLICA DE LOS RIESGOS SOCIALES 20

EL IMPACTO DE LAS PS 21

CONDICIONANTES DE LAS PS: DINÁMICA CAPITALISTA Y FORMAS DE ESTADO. CAMBIOS EN LA CUESTIÓN SOCIAL
LAS PS EN EL MARCO DEL MODELO DE ACUMULACIÓN VIGENTE 23

LOS MODELOS DE ACUMULACIÓN: CAMBIOS EN LAS FORMAS DE ESTADO Y EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS 23

NUEVA ERA DE DESIGUALDADES Y NUEVA PROBLEMÁTICA DE LA INSEGURIDAD 26

¿NUEVA CUESTIÓN SOCIAL O METAMORFOSIS DE LA CUESTIÓN SOCIAL? 27

LA CRISIS DEL TRABAJO… ELEMENTO CENTRAL DE LA CIUDADANÍA SOCIAL 28

CONSIDERACIONES FINALES 29

ANEXO 31

BIBLIOGRAFÍA 37

POLÍTICAS SOCIALES Y POLÍTICAS DE EMPLEO: ACCIONES DE ACTIVACIÓN LABORAL 43

EL PARADIGMA DE LAS POLÍTICAS SOCIALES FOCALIZADAS VS EL DE LAS POLÍTICAS UNIVERSALISTAS 43

LOS DERECHOS SOCIALES EN EL MARCO DEL NUEVO PARADIGMA 46

LOS MECANISMOS REGULATORIOS DEL MERCADO DE TRABAJO BAJO EL NUEVO RÉGIMEN DE ACUMULACIÓN 48

CRISIS DEL MERCADO DE TRABAJO Y DESESTRUCTURACIÓN DEL TEJIDO SOCIAL DURANTE LOS AÑOS '90 50

LAS POLÍTICAS DE EMPLEO EN EL MARCO DE LA CRISIS EMERGENTE 52

PROGRAMA TRABAJAR 53

PLAN JEFAS Y JEFES DE HOGAR 53

ALCANCES DEL PJ Y JH 54

PROGRAMAS DE FORMACIÓN PROFESIONAL 55

COBERTURA Y FINANCIAMIENTO DE LA FORMACIÓN 56

PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN 1994-2001 57

PROGRAMAS DE DESARROLLO INSTITUCIONAL 58
PROGRAMAS DE DESARROLLO INSTITUCIONAL 1995 AL 2003..... 58
FORMUJER..... 58
LAS ACCIONES POST-CONVERTIBILIDAD..... 59
EL SEGURO DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO 60
CONSIDERACIONES FINALES 61
BIBLIOGRAFÍA..... 64
CAPACITACIÓN Y EMPLEO
LA INSTITUCIONALIDAD DE LA FORMACIÓN: MTEYSS-IFP-UNMDP..... 67
ACERCA DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL 68
COMPLEMENTARIEDAD INSTITUCIONAL: LA UNIVERSIDAD Y EL MINISTERIO DE TRABAJO 70
CRITERIOS DE INTERVENCIÓN DE LA UEMAT..... 71
EL VÍNCULO ENTRE LAS IFP Y LA UNMdP 74
PROCESO DE FORTALECIMIENTO
ACTIVIDADES DE CAPACITACIÓN 75
DESCRIPCIÓN DE LAS PROPUESTAS FORMATIVAS 76
LA EVALUACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS PARTICIPANTES..... 77
ASISTENCIA TÉCNICA Y OTRAS ACCIONES EN CONJUNTO CON LAS IFP 78
EVALUACIÓN DE LA EXPERIENCIA..... 78
ANEXO I: ACTIVIDADES DE CAPACITACIÓN..... 81
ANEXO II PERCEPCIÓN INSTITUCIONAL DE LAS ACCIONES REALIZADAS 86
ANEXO III: CASOS DE ASISTENCIA TÉCNICA SEGÚN ACUERDO DEL CONVENIO 2008 89
BIBLIOGRAFÍA..... 97
LOS HACEDORES DEL TRAYECTO DE LA CAPACITACIÓN AL TRABAJO..... 99
ORGANIZACIONES Y ACTORES 99
LAS INSTITUCIONES DE FORMACIÓN PROFESIONAL 100
LA OFERTA ACADÉMICA Y SU MATRÍCULA..... 102
LOS DIRECTIVOS 104
ACERCA DE LOS ALUMNOS 105
EL DÍA DESPUÉS DE LA CAPACITACIÓN 107
EL PLAN DE MEJORA Y SUS ALCANCES..... 111
LEGADOS Y RUPTURAS DE LAS IFP EN MAR DEL PLATA..... 114
LAS PRIMERAS PROPUESTAS..... 115
LA OFICINA DE EMPLEO COMO HERRAMIENTA DE LA INSTITUCIONALIDAD LABORAL..... 119
EN EL REFUERZO DE ACTORES VULNERABLES 119

LA OFICINA DE EMPLEO ES COMO UN PUENTE 122

EL VALOR DE LAS ACCIONES..... 123

BIBLIOGRAFÍA..... 124

ANEXO:
Resumen de Acciones de la Secretaría de Empleo 127

EL PRINCIPIO DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y LA JUSTICIA SUPUESTOS QUE ORIENTARÍAN LA IMPLEMENTACIÓN DEL SEGURO DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO 129

PRINCIPALES VISIONES DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES..... 131

LA IMPORTANCIA DE LA EDUCACIÓN EN EL ACCESO A LA VIDA BUENA 134

LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN EL SCyE 135

ADAPTACIÓN DEL MODELO DE ROEMER PARA EL ANÁLISIS DEL SCyE 137

ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS 139

A MODO DE REFLEXIÓN 142

ANEXO - CARACTERÍSTICAS DE LOS BENEFICIARIOS DEL SCyE 143

BIBLIOGRAFÍA..... 144

LA INSERCIÓN LABORAL DE LOS BENEFICIARIOS DEL SEGURO DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO EN EL PARTIDO DE GENERAL PUEYRREDÓN 147

EL ESTUDIO EN SU CONTEXTO 148

DATOS LABORALES..... 149

DATOS SOCIODEMOGRÁFICOS 149

LA INSERCIÓN LABORAL DE LOS BENEFICIARIOS DEL SCyE AL MOMENTO DE LA PRIMERA ENCUESTA..... 150

LA CAPACITACIÓN LABORAL COMO CONTRAPRESTACIÓN 152

LA CORRESPONDENCIA ENTRE LA FORMACIÓN RECIBIDA Y LA INSERCIÓN LABORAL 153

COMPARACIÓN ENTRE BENEFICIARIOS DEL SCyE Y DEL PJJH CON RESPECTO A LA INSERCIÓN LABORAL 155

BENEFICIARIOS OCUPADOS..... 157

CONCLUSIÓN..... 159

ANEXO METODOLÓGICO..... 161

BIBLIOGRAFÍA..... 163

CONCLUSIONES 165

AGRADECIMIENTOS

Este libro es el resultado de investigaciones y actividades de transferencia del Grupo Estudios del Trabajo. En él se vuelcan reflexiones y conclusiones de diferentes líneas de investigación en las que por su formación los integrantes del GrET abordan con perspectivas y metodologías propias del campo de conocimiento al que se vinculan. No obstante, diferencias y complementariedades se estructuran a través de un eje que organiza las trayectorias formativas y sus productos de investigación: **el Trabajo**. Y es el mundo del trabajo, sus instituciones y las múltiples relaciones que constituyen su andamiaje lo que ha motivado esta publicación. Sin la posibilidad que nos brindó ser partícipes del acuerdo entre la Universidad Nacional de Mar del Plata y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, implementado entre los años 2005 y 2009, con el objeto de fortalecer a un conjunto de Instituciones de Formación Profesional –IFP-, encargadas de coordinar cursos en el marco del programa Seguro de Capacitación y Empleo, no hubiera sido posible conocer de manera tan palpable el modo en que se gesta una política, cómo la interpretan y vivencian los actores, y cuáles son sus resultados. Por ello nuestro reconocimiento es particular a la enorme predisposición al diálogo, la orientación y colaboración de profesionales y funcionarios de la Secretaría de Empleo del MTEySS, especialmente a Mónica Sladogna; a directivos, supervisores, docentes y administrativos de las IFP; a delegados sindicales; al personal de la Oficina de Empleo de nuestro municipio, y a los numerosos beneficiarios, que siendo los protagonistas del desempleo, le pusieron voz a la evaluación de la política. Como así también, al enorme aporte de la Oficina de la OIT en Argentina, y en particular a Fabio Bertranou, quien mediante su confianza y predisposición nos facilitó la posibilidad de contar con información sustantiva para realizar nuestra tarea. Lo que en estas páginas se concluye en nada los compromete y es de entera responsabilidad de los autores.

María Estela Lanari y Emilia Garmendia

PRÓLOGO

Eleonora Slavin[1]

La historia del derecho laboral es la historia de una larga y dolorosa lucha cuyo final aún no se divisa.

En una de sus últimas obras, Alain Supiot analiza críticamente "la justicia social frente al mercado total" y considera imprescindible rescatar el "espíritu de Filadelfia", en franca referencia a la Declaración Universal de 1948, dónde la necesidad de instalar un "régimen de derecho" es una condición esencial "para que el hombre no se vea obligado, en última instancia, a la rebelión contra la tiranía y la opresión" [1].

Señala el autor que este espíritu de Filadelfia se manifiesta en la Declaración desarrollando cinco rasgos fundamentales que volvemos a encontrar en la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, en el preámbulo de la Carta constitutiva de las Naciones Unidas y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Nunca mejor que ahora, en un mundo convulsionado por una crisis económica brutal, en el cual se apela como fórmula de solución cargar sobre el bolsillo de los trabajadores el pago de los desaguisados efectuados por el capital financiero internacional, que rescatar los principios de la Carta de Filadelfia.

En primer término, advertir que en la Declaración, se afirma que estos principios fundamentales emanan de "Nosotros, los pueblos de las Naciones Unidas…" y no de Dios ni de ninguna revelación.

Tal como explica Supiot, es un acto de razón que proviene de la experiencia por los sufrimientos padecidos por la guerra que nos advierte que sólo es posible alcanzar una paz permanente con la existencia de justicia social.

La declaración exige el reconocimiento de la dignidad humana como fundamento de la libertad, la justicia y la paz en el mundo.

Coincidimos en la importancia de este principio que se constituye en fundador del orden jurídico "…en el que se basan los derechos y principios fundamentales.".

El principio de dignidad importa vincular los imperativos de libertad y seguridad, pues para que sea posible ejercer la libertad de palabra y de creencia "es preciso que los seres humanos disfruten de una seguridad física y una seguridad económica (DF) suficientes para verse liberados del temor y la miseria (DUDH)" [2].

Por último, todos estos propósitos sólo pueden ser alcanzados en la medida en que se logre subordinar la organización económica a los principios de la justicia social.

---

[1] Abogada, Profesora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social UNMDP, Juez del Tribunal del Trabajo Nro.2 del Departamento Judicial de Mar del Plata.

El presente trabajo, al analizar desde una perspectiva interdisciplinaria el debate teórico y la implementación práctica de políticas públicas, se constituye en una lectura obligatoria, no sólo para los interesados en estos temas, sino para todo aquel que como partícipe de la sociedad, se siente en la búsqueda de un mundo más justo.

[1 y 2] Supiot, Alain (2011) El Espíritu de Filadelfia. La justicia social frente al mercado total, Ediciones Penìnsula, pàg.208

INTRODUCCIÓN

El avance en el conocimiento y la complejidad de la problemática laboral ha llevado a ampliar el campo interpretativo de los estudios incorporando nuevas perspectivas de análisis, metodologías y herramientas, que incluyen diversos enfoques disciplinares. Esto es así porque el Trabajo es un hecho social, central en la naturaleza humana, que no puede ser observado desde una única perspectiva. De allí que la evaluación de una específica acción del Estado, cuyo objetivo es atender la contingencia del desempleo mediante políticas activas de promoción del empleo y formación profesional, como es el Seguro de Capacitación y Empleo –SCyE- tiene múltiples perspectivas tanto desde la reflexión teórica, como desde el análisis empírico.

Este estudio, estructurado en seis secciones, se enfoca, además, a debatir los alcances de la política a través de diferentes categorías, donde educación y trabajo son los ejes que estructuran y convocan las distintas miradas. Los niveles de análisis parten de la revisión teórica sobre alcances y significado de las Políticas Sociales y, entre ellas, las Políticas de Empleo. Para iniciar así un diálogo sobre la relación de las acciones de activación laboral y la Educación. Se sabe que la educación y las competencias para el trabajo son requisitos necesarios, pero no suficientes, para conseguir un puesto en el mercado laboral; sin embargo, es a veces la única estrategia de quiénes están fuera del mismo y es también, desde el Estado, la herramienta más utilizada para la activación.

El supuesto de que la oferta de trabajo, mediante la mejora de los atributos personales, puede dar señales al mercado para optimizar su empleabilidad, es un juicio que no siempre se condice con la realidad. ¿Cuáles son entonces los criterios que orientan a las políticas? ¿Qué evaluación se hace de los programas de empleo? ¿Cuál es el rol de las instituciones de formación? ¿Qué esperan y aspiran los perceptores de las políticas de empleo? Éstas son algunas de las preguntas planteadas ante la implementación de los programas de formación y, en particular, frente a uno de los mecanismos de inserción laboral más extendido entre la población desocupada como fue, y es, el SCyE.

Además de intentar dar respuestas a estos interrogantes la búsqueda de resultados permitió alcanzar otros propósitos, tales como poder visibilizar el complejo proceso que supone poner en marcha mecanismos institucionales públicos, privados y corporativos, económicos y culturales, donde formación–aprendizaje–práctica son las claves para hilvanar la realidad postergada y excluida con la posibilidad de estar y proyectar.

La primera sección del libro, “Políticas Sociales: Una Sistematización para su Análisis y Gestión”, plantea que la conceptualización de las Políticas Sociales –PS– no resulta trivial, en tanto que son herramientas que buscan resolver la tensión entre el modo en que se desenvuelve la sociedad capitalista y los derechos ciudadanos. Según sean caracterizadas, y dependiendo cómo se las ejecute, sus implicancias podrán o no amortiguar la situación de la población perceptora de las mismas. En relación con ello, se presenta una discusión teórica que aporta elementos de juicio para repensar el sentido de las mismas y en consecuencia sus posibilidades de acción concreta sobre la realidad. Para alcanzar este objetivo, se ha realizado una revisión, selección y ordenamiento intencionado de ideas y planteos teóricos asociados a las PS, expuestos en diversos trabajos por diferentes autores, de los cuales se derivan algunos esquemas síntesis en torno a ideas centrales que hacen a su entendimiento, con el fin de ofrecer una utilidad analítica para la promoción de un pensamiento crítico, reflexivo, constructivo y realista, y en lo fundamental, orientado a la acción efectiva.

En esa línea se ofrece una presentación estructurada en dos partes: en la primera, se propone revisar algunos planteos y discusiones presentes en la literatura en torno a la definición de PS y a los enfoques utilizados para su estudio, para luego concluir en lo que se entiende que es una nominación integral que describe la acción del Estado en materia social. En la segunda, se presentan los condicionantes de las PS, los factores que moldean sus formas concretas. Esto es, la dinámica capitalista, y las diferentes formas de Estado, a la luz de una nueva cuestión social.

La siguiente sección, “Políticas Sociales y Políticas de Empleo: Acciones de Activación Laboral“, debate los condicionantes de la inserción en el mercado de trabajo. La incorporación a este mercado es explicada por múltiples factores tales como la división del trabajo, la estructura productiva, las calificaciones de la mano de obra, y otros atributos personales tales como la educación. Cualquiera de estas categorías tiene correspondencia con el patrón de crecimiento y con las regulaciones institucionales que definen el modelo de un país. Se sostiene, además, que depende de qué tipo de políticas se implementen cuál será el efecto, coyuntural o a largo plazo, en la sustentabilidad de los puestos de trabajo. El análisis aborda la controversia entre el paradigma de las políticas sociales focalizadas versus el de las políticas universalistas. En ese sentido, se ponen en tensión las políticas de empleo que en las últimas décadas se han implementado en Argentina, entre ellas las que se relacionan con la formación para el trabajo como vehículo de inserción laboral.

La tercera sección del libro “Capacitación y Empleo. La institucionalidad de la formación: MTEySS-IFP-UNMdP”, interpela la relación Educación-Trabajo protagonizada en el contexto de

análisis por una multiplicidad de actores. En ese marco se reúnen Estado – Empresarios – Sindicatos que, indistinta o mancomunadamente, lideran espacios de formación. En la sección se hace eje en la experiencia de fortalecimiento de las Instituciones de Formación Profesional como estrategia de mejoramiento de la calidad en pos de una mayor empleabilidad. Ese proceso, a nivel local, se ejecutó en el marco del convenio entre la Universidad Nacional de Mar del Plata y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. La valoración de las acciones realizadas pone de manifiesto cómo una política social requiere desde su concepción, de buenas prácticas. En este caso, enfocadas hacia la innovación y consolidación institucional, proceso en el cual la universidad intervino como uno de los actores de la trama. Además de la experiencia de cogestión, se describen las acciones de formación y asistencia técnica realizadas en General Pueyrredón y ampliadas, en un segundo protocolo, a los partidos de Balcarce, Necochea, Junín, Pergamino y Mar Chiquita; como así también sus correspondientes evaluaciones. Para situar la experiencia se hace un recorrido sobre la particular perspectiva que la Formación Profesional tuvo desde sus orígenes en el contexto local.

En la cuarta sección se recrea la voz de los actores, en este caso la de los responsables institucionales de la capacitación desde su rol de gestores educativos entre los programas y los beneficiarios. Desde esta perspectiva se aportan elementos para analizar el proceso que tiene como meta aumentar atributos personales de la *mano de obra*. La percepción sobre el sentir institucional de directivos y docentes, sus responsabilidades en garantizar el éxito de particulares dispositivos de Formación Profesional, así como la evolución desde mediados de los noventa, la experiencia con los beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, hasta la experiencia del Programa de Seguro de Capacitación y Empleo, muestran las diversas estrategias en las políticas diseñadas para la inserción laboral. Cuestión que se completa con la visión de los responsables de la Oficina de Empleo local, que inaugura con este proceso un rol activo en la intermediación laboral.

La quinta sección bajo el título: El Principio de Igualdad de Oportunidades y la Justicia. Supuestos que orientarían la implementación del Seguro de Capacitación y Empleo, parte por analizar la idea de que la igualdad de oportunidades es un principio que apunta a conseguir situaciones ideales en dos momentos de la vida de las personas: a una edad temprana, en particular cuando se realiza la formación educativa, y luego más tarde, al ingresar al mercado de trabajo. Este punto de partida sirve para poner a prueba la función igualitaria del programa Seguro de Capacitación y Empleo. Para ello se plantea un ejercicio empírico sobre una muestra de beneficiarios del Partido de General Pueyrredón que permite evaluar la verdadera conjunción entre teoría y práctica.

Finalmente, en la sexta sección, se adiciona a los hallazgos presentados en el capítulo anterior una evaluación complementaria de los efectos que tuvo el SCyE en la población beneficiaria. Este capítulo amplia el universo de análisis e indaga triangulando métodos. El estudio además hace foco en la apreciación subjetiva de los participantes acerca de si realmente a través del SCyE lograron cambiar su situación personal y laboral. Esta valoración se realizó en base a datos primarios obtenidos a partir de relevamientos específicos. La utilización de herramientas estadísticas y cualitativas, permitió apreciar la eficacia del programa a nivel local y su valides desde la valorización individual.

El cierre del trabajo presenta una síntesis mediante la cual se da cuenta del propio proceso de investigación que permitió, a través de un recorrido de múltiples experiencias metodológicas, visibilizar la complejidad del maridaje entre educación, trabajo y cohesión social. Como así también facilitó el avance en la discusión teórica y la confrontación con la práctica, todo lo cual significó reunir perspectivas disciplinares en el marco de la función social de la universidad. Es decir, vincular conocimientos y prácticas contingentes, recogiendo de ellas la realidad modificada por la acción, para así proponer reflexiones que alimenten y estimulen la necesaria vinculación entre docencia, investigación y extensión.

La conceptualización de las Políticas Sociales no resulta trivial, en tanto que son herramientas que buscan resolver la tensión entre el modo en que se desenvuelve la sociedad capitalista y los derechos ciudadanos. Según se las caracterice, y dependiendo cómo se las ejecute, sus implicancias podrán o no amortiguar la situación de la población perceptoras de las mismas.

Hay una cuestión cada vez más preocupante en la actualidad en torno al tema de la pobreza y al de la desigualdad social. Y esa cuestión, con independencia del enfoque teórico elegido para interpretar y cuantificar fenómenos, se presenta cuando parte de la población carece de elementos materiales suficientes para sostener su supervivencia, y dicha escasez convive casi en forma dramática con una abundancia que resulta descomunal. En tal sentido, el nuevo siglo XXI, continúa siendo un siglo dividido, con una división que sin lugar a dudas es un enorme desafío para la sociedad, dado que acortar brechas impone un abordaje ético (Gentile, 2012)[1].

Asociado a esto, Sen (2008: XVI) destaca que "La aceptación sumisa -por parte, entre otros, de las víctimas- de la imposibilidad que una gran multitud de personas siente por dotarse de un mínimo de capacidades eficaces y de gozar de libertades básicas fundamentales supone una enorme barrera para el cambio social. También lo es la ausencia de protestas públicas ante la impotencia de millones de personas. De ese modo, el mal que asalta a la sociedad no sólo se alimenta gracias a aquellos que contribuyen de manera intencionada a mantener subyugadas a las personas, sino también a todos aquellos que están dispuestos a tolerar las inaceptables penurias de millones de seres humanos."

En similar sentido, Nelson Mandela denuncia que: "La inmensa pobreza y la obscena desigualdad son flagelos tan espantosos de esta época -en la que nos jactamos de impresionantes avances en ciencia, tecnología, industria y acumulación de riquezas- que deben clasificarse como males sociales tan graves como la esclavitud y el apartheid"; bajo esta perspectiva, se evidencia cierta preocupación en torno a que: "En el mundo interconectado en que vivimos, un futuro fundado en la pobreza masiva en medio de la abundancia es económicamente ineficaz, políticamente insostenible y moralmente indefendible." (IDH, 2005: 4).

En este marco, se propicia para la región latinoamericana, un mayor entendimiento de la complementariedad entre Estado y mercado, a la vez que se alienta el regreso a "un Estado activo, promotor del proceso de desarrollo económico [y social] y, en particular, de la formulación y aplicación de políticas públicas, en distintos ámbitos, para reducir la inequidad y disminuir la pobreza." (Naciones Unidas, 2005: 11). En línea con esto, también se advierte que resulta imperativo "la creación y aplicación de políticas sociales más eficaces" (CEPAL, 2008: 6).

[1] Para mayor información ver: Gentile, N. http://nulan.mdp.edu.ar/1986/#.U7myQJR5Op4

Este conjunto de planteos, podemos enmarcarlos en una creciente demanda a nivel regional hacia [más mercados] mejores Estados y mejores políticas públicas [económicas y sociales], que contribuyan en última instancia a consolidar democracias de mayor calidad (PNUD-OEA, 2010).

Ahora bien, *¿qué implica crear y aplicar políticas sociales -PS- más eficaces?* Sin dudas que la idea que subyace a este planteo, supone examinar las mismas en la práctica, ponerlas en cuestión, reflexionar sobre ellas. Sin embargo, también supone una tarea de discusión, revisión y selección conceptual previa, que delimite su sentido, su razón de ser y que en lo esencial, derive en orientar una mejor práctica. Esta tarea no resulta menor, dado el aparente enredo conceptual en torno a las PS, que estaría atentando, sobre su cabal comprensión y mejor implementación.

Este enredo, se puede entender a partir de planteos como el que realiza Adelantado (2009: 10), quien sostiene que existe una diferenciación importante que resulta vital reconocer con relación a las PS, que tiene que ver con que las mismas pueden considerarse tanto un "objeto de estudio de las ciencias sociales, como un conjunto de prácticas". También Montagut (2008: 20) hace su aporte al agregar que: "Un análisis más detallado del concepto produce una cierta confusión, ya que si bien sabemos a qué hace referencia, pueden hallarse casi tantas definiciones como autores han dedicado a ese quehacer." En tal sentido, la autora destaca que, si bien hay definiciones que contribuyen a aclarar los fenómenos, hay otras que los vuelven más imprecisos; señalando a continuación que es uno de esos términos que a pesar de ser ampliamente utilizado, no responde a una definición única.

En línea con esto Nahón (2002) afirma que, el concepto de PS tiene un carácter ambiguo a la vez que controvertido, y que esta situación ha sido puesta de manifiesto en innumerables ocasiones en la mayor parte de los textos que versan sobre el tema, pendulando los diferentes autores entre evitar la exposición del concepto y dar una definición relativamente superficial, evadiendo así, el desarrollo teórico del mismo. Minteguiaga y Ramírez (2007: 107-108) destacan por su parte que, del mismo modo sucede con otras nociones que parecen inequívocas, "las conceptualizaciones en torno a la política social han mostrado hasta qué punto sus nominaciones forman parte de un proceso político de construcción y, por ende, resultan un objeto de disputa que no puede escapar a las condiciones histórico-sociales de su producción."

Esta idea, es igualmente sostenida en el texto de Fleury y Molina (2000: 1) quienes enfatizan que "Las políticas sociales resultan de la compleja trama que involucra, entre otros, las ideologías dominantes, los valores socialmente consensuales, los conflictos de intereses, los arreglos institucionales, los conocimientos y técnicas de actuación propios a cada sector." Y es que, tal como lo afirman Fleury (1999) y Danani (2009) el campo de las PS es un campo complejo, que vincula y moldea de manera recíproca, múltiples dimensiones que se relacionan entre sí y que tienen que ver con procesos de tipo políticos e institucionales, como también culturales y económicos, a los que además se agregan cuestiones de género, de edad y de orientación ideológica, entre otras. En tal sentido, se destaca la afirmación que hace Fleury (2007: 106) cuando sostiene que: las PS "se configuran a partir de múltiples determinantes que actúan de forma simultánea pero muchas veces conflictiva, dando lugar a un campo de elevada y cambiante complejidad". (Fleury, 1999; Danani, 2009).

Sin perder de vista los planteos anteriores, dos cuestiones cobran importancia: por un lado un reclamo que realiza Danani (2009) alegando que, más allá de toda discusión, se vuelve necesario identificar lo específico del campo de las PS, extremando todos los esfuerzos necesarios para tal

fin. Y por otro lado, la observación que realiza Fleury (1999: 6) en el sentido de que: "La opción por una u otra conceptualización debe tener en consideración las consecuencias implicadas en cada una de ellas".

Por este motivo, la inquietud aquí pasa por buscar una respuesta a interrogantes como estos: ¿De qué se habla cuando hablamos de PS? ¿Cómo se delimita su estudio, reconociendo a su vez su complejidad intrínseca? Y una vez aprehendida esta complejidad, ¿cómo plasmarla en una lectura actual, que sin perder de vista el marco más amplio que la genera, la moldea y la condiciona, permita situarnos en un plano de acción concreta y efectiva?

Responder a esta batería de preguntas, no es una tarea simple y a priori se aclara que no es la pretensión de este capítulo cerrar la discusión del tema, por la sencilla razón que se trata de un tema naturalmente abierto y maleable, que requiere revisiones y confrontaciones permanentes, sobre la base de un planteo concreto en su extensión, específico en su inmensidad, y habilitado desde lo conceptual a la acción efectiva, que una vez puesta en práctica, vuelva a interpelar a la teoría, para volverla también más efectiva.

Por lo tanto, lo que se propone hacer a lo largo del presente trabajo, es delinear un conjunto de respuestas que permitan además de la reflexión teórica, la comprensión e interpretación de la acción pública concreta. Para ello se considerará tanto la extensión del término como sus potencialidades y sus límites. Así como el modo en que debieran estar orientadas para el logro de mejores resultados, en términos del impacto que generan sobre la vida de las personas, y de la construcción de sociedades más justas y equitativas.

En tal sentido, el objetivo propuesto en este trabajo, tiene que ver con presentar una discusión teórica, que aporte elementos de juicio, para repensar el sentido de las PS y en consecuencia, sus posibilidades de acción concreta sobre la realidad. Para alcanzar este objetivo, se ha realizado una revisión, selección y ordenamiento intencionado de ideas y planteos teóricos asociados a las PS, expuestos en diferentes trabajos por diferentes autores, y de los cuales derivan algunos esquemas síntesis en torno a ideas centrales que hacen a su entendimiento. Con el fin de ofrecer una utilidad analítica para la promoción de un pensamiento crítico, reflexivo, constructivo y realista. Y en lo fundamental, orientado a la acción efectiva.

Por ello, a continuación, se ofrece una presentación dividida en dos partes: en la primera, se propone revisar algunos planteos y discusiones presentes en la literatura en torno a la definición de PS y a los enfoques utilizados para su estudio, para luego concluir en lo que se entiende que es una nominación integral que describe la acción del Estado en materia social. En la segunda se presentan los condicionantes de las PS, los factores que moldean sus formas concretas. Esto es, la dinámica capitalista, y las diferentes formas de Estado, a la luz de una nueva cuestión social.

En suma, se procura con ello ofrecer coordenadas que permitan situar propuestas específicas de PS en un marco de análisis permeado por una realidad concreta y compleja, que evidencia un escenario social complicado, que además reclama respuestas.

¿DE QUÉ HABLAMOS CUANDO HABLAMOS DE PS? UNA INTRODUCCIÓN A LOS ESTUDIOS DE PS

Para comenzar se parte de la lectura de Garretón (1999: 42) quien sostiene que, cuando se habla de PS, pareciera no resultar claro el objeto preciso de que se trata, y en realidad lo que ocurre

es que se está "frente a un listado heterogéneo de 'políticas' que tocan muy diversos aspectos no siempre con relación entre sí". Asociado a estos *listados de políticas*, Fernández y Rozas (1988: 32), parecieran no quitarles mérito, al sostener que "Una primera forma de aprehender empíricamente la problemática de las políticas sociales consiste en reagruparlas en categorías sintéticas que [son las que] nos ayudan a comprender sus articulaciones fundamentales."

En consonancia con esto, Soldano y Andrenacci (2006), destacan que, luego de estudiar las políticas públicas que se presentan como sociales, así como las disciplinas que las estudian en la mayor parte del mundo occidental contemporáneo y capitalista, se entiende que en la práctica, éstas quedan representadas, a través de los ámbitos del empleo; de la educación y la salud; de los sistemas de seguridad social y de la asistencia social.

Ahora bien, más allá de estos listados *¿es posible hacer una clasificación de los estudios sobre las PS?* En respuesta a este interrogante en primer lugar se considera el planteo que realiza Repetto (1998) quien observa que existen dos formas de clasificar los estudios de PS: la perspectiva acotada y la amplia. "La primera supone analizar las PS en términos de áreas sustantivas (intervenciones de cobertura universal asociadas con la salud y la educación; intervenciones vinculadas con la seguridad social y el mundo del trabajo, y destinadas a enfrentar la pobreza). La segunda, admite considerar los diferentes objetivos o finalidades que podrían asignárseles, "en su indirecta -pero no por eso menos importante- relación con temas tales como la dinámica del Estado capitalista, el desarrollo de las relaciones mercantiles o la extensión de la ciudadanía" (Repetto, 1998: 54-55).

Asimismo, si el objetivo es encontrar una línea argumental que profundice algo más sobre esta cuestión resulta oportuno mencionar como ejemplos los planteos presentes en los textos de Pastorini (2000) y de Adelantado (2000) respectivamente, quienes explicitan la existencia de corrientes y enfoques alternativos para encarar el estudio de las PS. Así por ejemplo, el documento de Pastorini plantea que es posible encuadrar los diferentes análisis bajo dos grandes enfoques: el marxista y el tradicional, destacándose tanto contribuciones y avances, como límites y dificultades de cada modalidad. Por su parte, Adelantado enuncia la existencia de tres grandes corrientes de estudio que analizan las PS de los Estados de Bienestar de la posguerra: la tradición marxista; las diversas tradiciones no marxistas; y la perspectiva de análisis, en cierta forma más reciente, derivada del planteo de Esping Andersen (1993).

Esta última perspectiva, *que haya su origen en ideas* pioneras abiertas por Titmuss (1958), tal como mencionan Draibe y Riesco (2006), se halla ampliamente difundida en la bibliografía y es referenciada también en el texto de Repetto (1998), como *fundadora* de *un tercer grupo de trabajos sobre PS, que entienden a las mismas, como arreglos entre tres instituciones fundamentales: el estado, el mercado y la familia.*

De las menciones anteriores, cabe hacer una consideración: y es que, los diferentes agrupamientos en torno a cómo enfocar los estudios de PS no resultan ni excluyentes entre sí, ni tampoco incluyentes de todas las situaciones posibles en torno a la investigación sobre las PS, y menos aún, se agotan en éstos tres autores [Repetto, Pastorini y Adelantado]. Sin embargo, su particular consideración constituye una buena excusa para reflexionar en torno a la necesidad de discutir y rediscutir los diferentes enfoques de PS.

En relación con lo dicho, cabe formular una advertencia que aparece mencionada por Whitley (1984) y se expone en el texto de King (2009: 8), quien señala lo siguiente: "En las ciencias sociales, en particular, «pueden formarse escuelas separadas alrededor de concepciones

opuestas acerca de los problemas centrales a tratar y las maneras elegidas para abordarlos, de modo que la coordinación e integración de su trabajo llegue a ser muy difícil»". Esta última cuestión no es menor, y resulta esclarecedora, de la sensación de enmarañamiento, que queda al lector no avezado, cuando intenta, luego de pasar lectura a diferentes textos que tratan el tema de las PS, encontrar lazos y conexiones entre los mismos.

DEFINICIÓN DE LAS PS POR SU OBJETO DE INTERVENCIÓN DIRECTA

Luego de pasar revista a varias conceptualizaciones que bien podrían agruparse, tal como destaca Fleury (1999), en finalísticas, sectoriales, y funcionales, se opta, entre otras, por seguir la propuesta que realiza Danani (2004: 11, 2009), que define a las PS por su objeto de **intervención directa**, entendidas como las acciones estatales que producen y moldean "las condiciones de vida y de reproducción de la vida de distintos sectores y grupos" sociales.

Este planteo, también se haya presente en cierta forma, en aquellos autores que visualizan a las intervenciones del Estado como mecanismos que producen efectos sobre el bienestar de las personas (Sabino, 1996; Franco, 1996; Montagut, 2008; Adelantado, 2009), explicitando algunos de ellos que la mejora en el bienestar humano se lleva adelante "a través de la cobertura de las necesidades de los ciudadanos [o la resolución de problemas sociales (Sabino, 1996)] en aspectos como la educación, la salud, la vivienda y la protección social en general", modificando, en última instancia las condiciones de vida (Montagut, 2008: 19).

Sin embargo, hay una particularidad en la propuesta de Danani (2009: 29-30), que la diferencia en cierta forma del resto de los autores, y es que destaca que "la matriz de las condiciones de vida se encuentra en el trabajo" lo que implica el reconocimiento explícito de que es el ámbito laboral donde "se fundan las condiciones de vida, pues en él se establecen cuáles y cómo serán los medios que se obtengan, y cuál será el alcance de la satisfacción de necesidades que ellos provean". Y esto es así, porque tal como lo describe la autora: "En el mismo ámbito laboral se configuran las condiciones de participación en la distribución de los beneficios producidos y acumulados; se conforman las condiciones de acceso al consumo y, en buena medida aun, también se escribe un capítulo fundamental de la producción de identidad, reconocimiento y subjetividad".

Pero al mismo tiempo, Danani, advierte que [las condiciones y la reproducción de la vida], no se reducen a la compra-venta de la fuerza de trabajo, a pesar de que resulta inevitable comprender esto último como condición necesaria para entender a aquellas. En tal sentido, es que se visualiza en la denominada mercancía fuerza de trabajo, y en particular en la relación capital-trabajo, un eje central a partir del cual se puede comprender cómo se estructura la organización del conjunto de intervenciones sociales del Estado, y en consecuencia, cómo se puede estructurar el campo de estudio de las PS (Danani, 2009).

De esta manera las PS quedan materializadas bajo dos formas concretas: las políticas de trabajo y las políticas de asistencia social[2] -PT y PAS respectivamente-, entendiendo que las primeras

[2] Si bien en la discusión previa, se hace referencia también a las políticas de servicios sociales universales, generalmente vinculadas a la salud y la educación, se opta aquí por lo que se considera son las áreas más relevantes: el trabajo y la asistencia social, que se asocian al trabajador y a la persona pobre de manera concreta.

están dirigidas a las personas que trabajan y las segundas, a quienes por diversos motivos, tienen problemas o inconvenientes en su inserción laboral.

.

LAS PS COMO UNA GESTIÓN PÚBLICA DE LOS RIESGOS SOCIALES

Asimismo, complementando su propia definición, Danani (2009) propone visualizar a las PS, de la misma forma que lo expresa Esping Andersen (2000: 55) y reproducen diferentes autores (Navarro Rucalba, 2006: 120. Isuani y Nieto Michel, 2002: 4), como una "gestión pública de los riesgos sociales"; riesgos que, resultan "intrínsecos a las relaciones sociales en dónde el trabajo se ha mercantilizado" y entendiendo bajo esta perspectiva que, "la dependencia de los individuos de los ingresos laborales constituye el principal factor de riesgo en las sociedades capitalistas ya que la ausencia de esos ingresos afecta [entre otras cosas] la supervivencia física del individuo" (Isuani y Nieto Michel, 2002: 4).

Desde este punto de vista, resulta claro por qué suele entenderse al accionar del Estado en materia social bajo la lógica de sistemas de protección social. Trabajos como el de Fleury (2000); Fleury y Molina (2000); Capelletti et al (2002); Barba (2005); Agüero e Iglesias (2005); Mejía-Ortega y Franco-Giraldo (2007); Repetto (2009) y Golbert y Roca (2010), entre otros se enmarcan, aunque con matices diferentes, en esta línea de análisis e interpretación.

Y es que, tal como señala Fonseca (2008: 2) el enfoque de la protección social, se presenta como resultado de: "la imperiosa necesidad de neutralizar o reducir el impacto de determinados riesgos sobre el individuo y la sociedad por medio de la solidaridad en el financiamiento". Así, por ejemplo, en el caso del trabajo de Golbert y Roca (2010: 29), las autoras, luego de entender las intervenciones sociales del Estado como mecanismos de protección social, clasifican las PS como el "conjunto de acciones públicas destinadas a proteger a los trabajadores de determinados riesgos (accidentes de trabajo, enfermedad, desempleo, vejez, asignaciones familiares), así como las focaliza*da*s en la atención a la pobreza".

Asimismo, también es habitual encontrar en este tipo de trabajos de investigación, agrupamientos de las intervenciones sociales del Estado en materia de protección social, conforme a tres modalidades básicas de acción: la asistencia social, el seguro social y la denominada seguridad social (Fleury, 2000. Fonseca, 2008). Cada una de las cuales, se estructuran a través de un principio particular: la discrecionalidad, la contribución y la ciudadanía (Isuani, 2007). Lo que a su vez, supone sujetos sociales beneficiarios diferentes: el pobre, el trabajador y el ciudadano respectivamente (Repetto, 1998); considerando a su vez, a las llamadas leyes de pobres de 1834, al seguro social de Bismarck de fines del siglo XIX y al informe de Beveridge de 1942 sobre la seguridad social, como sus momentos fundantes y/o estructurantes (Isuani, 1991, 1998, 2008. Capelletti et al, 2002. Barba, 2005).

Sin embargo, y más allá de lo anterior, resulta relevante rescatar lo planteado por Mejía-Ortega y Franco-Giraldo (2007) en el sentido de que: "La PS debe entenderse de manera amplia e integral, no sólo limitada al enfoque de riesgo y aseguramiento como actualmente ocurre (…). Debe incluir [en su estudio y aplicación] todas aquellas variables de orden económico, político y social que garanticen [la comprensión y en consecuencia la posibilidad de] la salvaguardia en eventos adversos que pudieran causar detrimento a la salud, al empleo, al bienestar y a la calidad de vida de las personas, y basarse en criterios de equidad y justicia social."

Así, volviendo a la idea de Esping Andersen (2000: 55) que sostiene que: "La dependencia de los ingresos del mercado constituye un importante catalizador de los riesgos generalizados, ya que la propia supervivencia se halla a merced de condiciones sobre las que los individuos tienen muy poco que decir; los mercados no pueden garantizar unos ingresos, ni tampoco un puesto de trabajo". A ello resulta interesante agregar el planteo que hacen Dborkin et al. (2011:8) al respecto, que sostiene que el modo en que los individuos logran insertarse en el mercado laboral[3], además de determinar el ingreso y el acceso a la protección social, también determina otras dimensiones tan variadas como: "la disposición de distintas dinámicas familiares, la posibilidad de tejer relaciones sociales o de construir una subjetividad satisfactoria"; derivándose de esto cuestiones vinculadas con "La supervivencia material, tanto como al grado de inserción social y a la consistencia de la personalidad individual."

A su vez, los autores agregan que, el hecho de no disponer de un trabajo protegido y en su lugar, solo tener acceso a un trabajo precario, en negro o informal, o en el caso extremo, no tener trabajo -y en consecuencia carecer de ingresos-, trae consigo no solo graves costos económicos, sino también graves costos "sociales, simbólicos y psicológicos en relación a las condiciones de vida individuales y familiares" (Dborkin et al., 2011: 8), que bien pueden expresarse a través del concepto de desafiliación elaborado por Robert Castel (1997). Desafiliación que atenta, no sólo contra la integración social, sino además contra la propia expansión de los derechos de ciudadanía (Gallo y Lanari, 2007).

EL IMPACTO DE LAS PS

La propuesta de Danani (2004, 2009) habilita a comprender el sentido de las PS a partir de un planteo que hace eje en el impacto individual y/o familiar que las mismas generan. Sin embargo, es preciso reconocer que, además de tener efectos a nivel individual o familiar, la implementación de PS, también da lugar a un impacto colectivo, tal como sostienen diferentes autores -y de lo cual se derivan líneas de investigación-, que se presentan a continuación:

James O' Connor (1973) destaca la existencia de un doble objetivo en las PS, en el marco de ciertas tareas indelegables que deben cumplir los Estados capitalistas, esto es: asegurar la acumulación por un lado, y sostener la legitimidad por otro, creando las condiciones para promover la armonía social.

A su vez, Thomas Marshall (1947), visualizaba en las PS la finalidad de impactar en la estructura social a partir de la conformación del ciudadano como sujeto social de las políticas. Con este enfoque se reconoce que el principio igualitario involucrado en la ciudadanía permite moldear el sistema de clases; disminuyendo desigualdades a través de la implementación de políticas y

[3] Si bien, a lo largo del trabajo se utilizará de manera indistinta el término mercado laboral (también llamado mercado de fuerza de trabajo) o mercado de trabajo, se reconoce, en coincidencia con lo planteado por Nahón (2002) que en términos estrictos, no puede hablarse de mercado de trabajo, dado que es la mercancía fuerza de trabajo la que se ofrece para su venta en el mercado, y no la mercancía trabajo.

mitigando con ello la conflictividad social, lo que a su vez deriva en la construcción de mejores democracias.

Por su parte, Castel (1997) y Rosanvallon (1997), centran su atención en la transformación de la cuestión social (metamorfosis de la cuestión social para el primero, y nueva cuestión social para el segundo), derivada de cambios en el funcionamiento de la economía capitalista. Esta se magnifica a partir de las transformaciones en el accionar de los Estados de la posguerra, de las que surgen nuevas formas de inseguridad y de desprotección social, sobre las que es imperioso actuar (Castel, 2004). En relación a este planteo, resulta particularmente interesante, la vinculación que hace Grassi en torno a la cuestión social, y su vínculo con las PS. Y es que, para la autora (2006: 3), la PS es "el modo como el Estado capitalista resolvió [o en términos presentes.... resuelve] (de manera contingente y según formas y fórmulas siempre transitorias) la tensión estructural entre el principio de la libertad de los individuos (de donde deriva la idea moderna de ciudadanía), y la dependencia operada por la relación salarial".

Esta idea, también se explicita en el texto de Alayón (2008: 196), cuando dice que: "Como es sabido, el principio fundamental del capitalismo es la desigualdad, que se presenta en contradicción con la igualdad formal. Esta última deriva de la condición de ciudadanía moderna que resulta de la relación salarial. Sin reproducir esta relación (por lo tanto, la desigualdad), el capitalismo no puede reproducirse a sí mismo. Dicha contradicción no se puede superar con la democracia cuyo principio fundante es la igualdad. Pero esta contradicción sí se puede atenuar o neutralizar políticamente, por la acción del Estado, mediante el derecho laboral y las políticas sociales".

Finalmente, se retoman los planteos de Grassi (2006) sobre las PS, en el sentido de entender que las mismas, representan la manera y al mismo tiempo expresan "el cómo y hasta dónde una sociedad se hace cargo de la seguridad de la reproducción de sus miembros, y, en última instancia, la forma como resuelve su propia reproducción".

En forma esquemática se puede sintetizar e integrar ambos planteos para las PS: el que considera el impacto individual, y el que hace explícitos los efectos sobre la sociedad, destacando a su vez dos áreas que ya fueron mencionadas: las políticas de trabajo y las políticas de asistencia social. Entendiendo que: las PT se hayan asociadas a "Políticas de generalización de las relaciones salariales, de regulación del empleo, y gestión del desempleo. Regulación del contrato de trabajo tendiente a consolidar ingresos monetarios y condiciones de vida. Sistema de seguros sociales colectivizando o estatizando los riesgos de la vida activa" (Andrenacci y Repetto, 2006: 3). En tanto que las Políticas de asistencia social tienen relación fundamentalmente con: "Programas de transferencia de bienes, servicios o ingresos monetarios; y de reinserción tutelada en el mercado de trabajo para grupos de riesgo" (Soldano y Andrenacci, 2006: 40). Ver Anexo: Cuadro 1

En lo que sigue, se propone integrar este planteo a un marco referencial más amplio sobre la base de sus condicionantes estructurales más importantes como son: la dinámica capitalista y las diferentes formas de Estado; reconociendo asimismo en la actualidad una nueva era de inseguridades y una creciente desprotección social, que diferentes autores asocian con una transformación de la cuestión social vinculada a los cambios de esta fase del capitalismo.

CONDICIONANTES DE LAS PS: DINÁMICA CAPITALISTA Y FORMAS DE ESTADO. CAMBIOS EN LA CUESTIÓN SOCIAL

LAS PS EN EL MARCO DEL MODELO DE ACUMULACIÓN VIGENTE

Según Esping Andersen (1993), las PS ni pueden ni deben entenderse al margen del mundo del empleo capitalista. A partir de ello se propone dar un ordenamiento a algunas relaciones y vínculos entre las PS, la dinámica del sistema capitalista y las diferentes formas de Estado. Para lo cual, se parte por considerar una afirmación que realiza Vilas (1997: 932) quien sostiene que, "Sin negar ni reducir su especificidad, toda política social debe ser analizada en el marco más amplio del esquema de acumulación en curso en un país determinado", en virtud de que cada esquema imprime en las PS rasgos y condicionamientos que son propios y que no pueden generalizarse completamente. En tal sentido, el pasaje experimentado en los países centrales, de un "modelo de acumulación de tipo keynesiano-fordista a otro genéricamente denominado neoliberal, ha repercutido severamente en las políticas sociales".

Esta aseveración, es coincidente con lo que afirman Lanata Briones y Lo Vuolo (2011: 3) quienes proponen "considerar una mirada sistémica e histórica para comprender los procesos económicos". También Garretón (1999: 1) hace referencia a la importancia que conlleva el contexto socio-histórico vinculado con las PS, al decir que "Las políticas sociales se desarrollan y adquieren significación en determinados contextos socio-históricos". En la misma línea, se expresa Nahón (2002: 28), cuando agrega que: "En tanto y en cuanto el proceso de acumulación de capital a escala local y mundial´ es un proceso histórico en transformación y desarrollo, el mercado laboral y la política social también lo son, lo que las lleva a adoptar diversas formas concretas en su desarrollo."

Vinculado a esto, es oportuno recordar que la dinámica del capitalismo en los países centrales condiciona, y en parte determina, lo que ocurre en los países de la periferia –en sus modelos de acumulación y en consecuencia en las formas de Estado- (Bielschowsky, 1998; Dos Santos, 1998; Sztulwark, 2005; Sunkel, 2007).

Esta perspectiva será utilizada más adelante, para analizar las PS asociadas a cada categoría de países.

LOS MODELOS DE ACUMULACIÓN: CAMBIOS EN LAS FORMAS DE ESTADO Y EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Ahora bien, dado que la literatura también analiza las repercusiones que las transformaciones en los modelos de acumulación generan, en los diferentes tipos históricos de Estado capitalista y en las políticas públicas [y en definitiva en las PS], se destaca lo planteado por Thwaites Rey (2005: 4) quien afirma que, es posible identificar "formas históricas de Estado capitalista, que se corresponden [y esto es lo que resulta importante destacar] con los grandes ciclos en el proceso de acumulación capitalista a escala mundial". En esta perspectiva, pareciera ubicarse, el eje de discusión señalado por Isuani (1998, 2006) quien clasifica las transformaciones de las PS en tres etapas históricas que denomina: liberalismo, keynesianismo y neoliberalismo. Y que, aunque el autor no lo aclara, se hayan asociadas a las peculiaridades asumidas por la intervención estatal -en los países desarrollados- en cada periodo (Katz, 2002).

En forma similar Soldano y Andrenacci (2006), si bien no realizan una discusión acerca de la relación entre modelos de acumulación y formas de Estado, presentan al conjunto de PS en los países centrales y en países periféricos, en relación directa [o como productos] de lo que entienden son tres formas de Estado capitalista y que en el texto también se presentan como *tres grandes períodos históricos* con distintas denominaciones: Estado clásico, Estado social y Estado capitalista neoclásico (también denominados en la literatura de manera alternativa como Estado liberal, Estado de bienestar y Estado neoliberal, respectivamente)

Resulta también interesante añadirle a esta perspectiva la discusión que ofrece Tarcus (1992), con relación a entender a cada ciclo de acumulación capitalista como una totalidad compleja que involucra formas particulares de acumulación de capital, de división social del trabajo, de organización del proceso de trabajo, y de procesos tecnológicos concretos. Lo cual se expresa en un modo singular de la relación capital-trabajo que implica una manera de producción y reproducción de las clases fundamentales, como así también de su vinculación. Esto también supone la existencia de un determinado tipo de Estado. En esta perspectiva lo que se denomina "crisis de Estado" [y que la literatura presenta como el pasaje del Estado liberal al social, y de este último, al Estado neoliberal] inevitablemente involucra considerar, esta totalidad.

Para concluir el planteo se retoma la tensión desigualdad – igualdad, mencionada en apartados anteriores, y caracterizada por Grassi (2003) como una *contradicción fundante del Estado Moderno*, en el sentido de afirmar que: "el Estado que conocemos sostiene -simultáneamente- la libertad y la igualdad; y la dependencia y la desigualdad." Siendo, esta contradicción, tal como ya se ha mencionado, constitutiva del propio Estado moderno capitalista.

Esta tensión también, agrega la autora, "empuja los problemas que la ciencia política designa como problemas de *legitimidad*, al tener que hacer compatibles la igualdad formal a partir de la desigualdad estructural que constituye a la sociedad capitalista. Dichos problemas, presentes en el seno de la sociedad, son los que se "plasman en arreglos transitorios y en [las] formas de Estado [y en consecuencia de las políticas públicas y por tanto de las PS], según sean las condiciones de la lucha social." (Grassi, 2003: 2). En virtud de lo cual es pertinente resumir algunas de las relaciones más importantes, que aportan al análisis de PS. Ver Anexo: Cuadro 2

En tal sentido, lo que el esquema resume es que las PS deberían ser analizadas en el marco más amplio del esquema de acumulación en curso en un país determinado, en virtud de que cada esquema imprime en las mismas, rasgos y condicionamientos que son propios. A su vez dado que la dinámica del sistema capitalista en los países centrales, condiciona y en parte determina lo que ocurre en los países de la periferia, es necesario diferenciar ambos procesos. Y, además, que las diferentes formas históricas asumidas por el Estado capitalista (a nivel de los países centrales y a nivel de los periféricos), tienen que ver con "crisis de Estado" que se derivan de transformaciones en los modelos de acumulación.

En suma, el Estado tal como se conoce, conlleva una contradicción inherente o contradicción fundante, presente en el seno de las sociedades capitalistas, al tener que sostener simultáneamente, la libertad y la igualdad por un lado, y la dependencia y la desigualdad por otro. Esta contradicción, según sean las condiciones de la lucha social, logra plasmarse en formas de Estado y en políticas públicas, y en consecuencia en PS particulares.

Para entender la dinámica expuesta en el esquema precedente y el conjunto de relaciones allí planteadas se recurre a continuación a la conocida periodización de la historia de Hobsbawn, y a la también -aunque *controvertida*- periodización del capitalismo a través de las ondas largas

de Kondratiev -en la versión presentada por Ernest Mandel[4,5]. En ambas se reflejan los modelos de acumulación, las formas de Estado y rasgos básicos de las PS en los países centrales -para ello se apela a la descripción PT y las PAS antes señaladas (Soldano y Andrenacci, 2006) -, destacando las especificidades de los modelos de acumulación en la Argentina y sus consecuentes formas de Estado.

Cabe aclarar que estas periodizaciones muestran ciertos forzamientos, resultado inevitable de la naturaleza de su generalidad. Y, por otra parte, que la línea de tiempo utilizada en todos los esquemas que siguen, en particular los años de corte que allí se representan [años 1789; 1815/25; 1848; 1873; 1893; 1914; 1940/48; 1968/73; y fines de siglo XX), se derivan de las mencionadas ondas largas de Kondratiev en la versión utilizada. Ver Anexo: Cuadro 3 y Cuadro 4.

De los esquemas anteriores se infiere que las PS, tal como se ha venido argumentando, se hayan condicionadas por la dinámica capitalista, y también por las formas asumidas por el Estado a partir de las "crisis de Estado".

En tal sentido, se reconoce que el modelo de acumulación keynesiano-fordista junto al Estado de Bienestar de los países centrales, tiene su correlato en los países periféricos de Latinoamérica en general y en Argentina en particular. Estos, influenciados por los primeros, manifiestan una lógica de crecimiento asociada a la sustitución de importaciones, en combinación con un Estado que la literatura califica como social, nacional, benefactor, desarrollista o populista, y cuyo énfasis social, está vinculado a la protección del trabajador asalariado y a la estatización de la asistencia social (Franco, 1996. Vilas, 1997. Sarmiento, 1998. Ferrer, 1999. Sunkel, 2006. Soldano y Andrenacci).

El modelo de acumulación neoliberal junto al Estado neoliberal en los países centrales, también tuvo su contraparte en la realidad de los países latinoamericanos (Sarmiento, 1998), y en la Argentina en particular, expresándose aquí bajo el rótulo de ciclo de hegemonía financiera (Ferrer, 1999) o modelo de crecimiento del postajuste, con un tipo de Estado neo-social o neoliberal (Franco, 1996) que implementó PAS y PT afines a la nueva realidad, tal como se describe a continuación.

En el caso de las PAS, las mismas se asociaron a la "Multiplicación y masificación de programas sociales focalizados; con objetivos que combinaron el sostén de la subsistencia física básica con dispositivos de neutralización de potenciales estallidos sociales." En tanto que, con relación a las PT tuvieron que ver con: "Políticas de gestión de un mercado de trabajo con tendencia al cuentapropismo, el desempleo y la informalidad, (…). Políticas de desregulación y flexibilización contractual (…). Remercantilización de la cobertura de los riesgos de la vida activa (…) y regulación pública en salud y previsión social" (Soldano y Andrenacci, 2006: 42).

---

[4] Algunas discusiones sobre el tema de las ondas largas del capitalismo, y en particular la versión de Mandel, pueden seguirse en los siguientes textos: ACEYTUNO PÉREZ (2004). ALBARRACÍN et al. (1993). ALBARRACÍN y MONTES (1996). GANDARILLA SALGADO (2008). KATZ (1998, 2000, 2002). SANDOVAL RAMÍREZ (2004). TAPIA GRANADOS (2003)

[5] Con relación al planteo sobre las ondas largas en la versión presentada por Mandel, Heilbroner (1989) afirma que lo interesante del trabajo de él [de Mandel], es que, más que justificar la duración o amplitud de cada onda larga del sistema capitalista a través de estadísticas, lo que busca es revelar ciertos rasgos propios de cada etapa dentro de las cuales se produce el crecimiento del sistema capitalista. Con relación a este tema, Albarracín (1991: 64) destaca que: "Hasta la fecha, las ondas largas han sido verdaderas épocas históricas con características sociales y políticas propias que hacen que el análisis del capitalismo no se pueda reducir al movimiento oscilatorio de sus variables económicas fundamentales."

NUEVA ERA DE DESIGUALDADES Y NUEVA PROBLEMÁTICA DE LA INSEGURIDAD

La introducción de este trabajo parte por reconocer la persistencia de la pobreza dominada por lo que Fitoussi y Rosanvallon (2003) denominan como una nueva era de desigualdades. Situación que Castel (2004: 75) traduce como "nueva problemática de la inseguridad", cuya complejidad está asociada a la "dificultad creciente para estar asegurado contra los principales riesgos sociales que podrían calificarse como "clásicos" que estaban neutralizados por los sistemas de protección social desplegados de manera creciente en la sociedad salarial sobre la base de las políticas pleno empleo y de condiciones de trabajo estable, tal como se ha mostrado en el esquema previo.

Además, "Con el debilitamiento del Estado nacional-social, los individuos y los grupos que sufren los cambios socioeconómicos generados desde mediados de la década de 1970, sin tener la capacidad de dominarlos, se encuentran en situación de vulnerabilidad." De ello se deriva "un estado de inseguridad frente al porvenir y un desasosiego que también pueden alimentar la inseguridad civil, sobre todo en territorios como los suburbios pobres, donde se cristalizan los principales factores de disociación social." (Castel, 2004: 75-76).

En esta línea, Castel (1997: 13) aclara que la situación actual en los países capitalistas "está marcada por una conmoción que (...) ha afectado a la condición salarial" y que en los últimos años del siglo XX, se encuentra asociada tanto a escenarios de desempleo masivo, como a la precarización de las situaciones de trabajo. Con un agravante, y es que dichos escenarios, a su vez reflejan lo inadecuado que resultan las PS para cubrir estas contingencias, y explicitan crecientes cantidades de individuos "que ocupan en la sociedad una posición de supernumerarios, inempleables, desempleados o empleados de manera precaria, [y/o] intermitente".

Este estado de situación, ha dejado de ilustrarse a través de los indicadores tradicionales. Y es que, tal como plantea Rosanvallon (1997: 198) "los aparatos de conocimiento estadístico (...) están globalmente desfasados de la realidad". Dado que, "fueron concebidos e introducidos a partir del siglo XIX para comprender una sociedad de clases, tabicada, organizada jerárquicamente, de movimientos relativamente lentos. Ya no se adaptan a la descripción de la sociedad actual, o por lo menos no captan de ella más que una parte limitada."

En relación con esto último, Gallo y Lanari (2007: 6), sintetizan que la crisis del empleo, y los niveles alarmantes y crecientes tanto de pobreza como de indigencia, junto a los cambios presupuestarios del Estado de bienestar o Estado social de la posguerra, que derivaron en un deterioro de los denominados servicios sociales básicos, "pueden considerarse como indicadores emergentes de una profunda fractura social cuya expresión más elocuente es quizás la cada vez más inequitativa distribución del ingreso y el creciente abismo abierto entre ricos y pobres."

Castel (1997) también sostiene que, esta situación –característica de fines de los años ochenta–, pareciera obedecer a una tendencia centrífuga que atraviesa al conjunto de la sociedad cuyas manifestaciones más elocuentes aparecen en la periferia social a pesar de que sus orígenes responden a una dinámica que parte del centro de la sociedad. En línea con lo cual Gallo y Lanari (op.cit: 7), refiriéndose al mismo período, destacan que "de lo que se trata es que ya no todas

las personas pueden hallar cabida dentro de los circuitos de producción y consumo, dado el modo en que éstos están estructurados". Rosanvallon y Fitoussi (1997: 14), a su vez afirman que nos encontramos ante un mercado mundial que por un lado impulsa el crecimiento y que por otro destruye puestos de trabajo; que multiplica las riquezas al mismo tiempo que aumenta las desigualdades y deshace solidaridades. Para estos autores, la desocupación y la exclusión constituyen en la actualidad hechos estructurales; lo que significa que las sociedades, están marcadas por nuevas formas de desigualdades y atravesadas por nuevas fragilidades.

¿NUEVA CUESTIÓN SOCIAL O METAMORFOSIS DE LA CUESTIÓN SOCIAL?

A esta altura del debate interesa destacar que si bien hay acuerdo en la literatura acerca de la transformación de la cuestión social, existen diferencias entre los autores sobre el modo de interpretar esos cambios: *¿se trata de "la nueva cuestión social", o solo se trata de "la metamorfosis de la cuestión social"?* En relación a esto y sin pretender agotar la discusión sobre el tema, Rosanvallon (1997: 7) sostiene que "Desde el principio de los años ochenta, el crecimiento de la desocupación y la aparición de nuevas formas de pobreza parecieron (...) [llevarnos] largo tiempo atrás"; sin embargo se vio "con claridad que no se trata de un simple retorno a los problemas del pasado", dado que los nuevos fenómenos sociales que el autor vincula con la exclusión y con el desempleo de larga duración, no parecen remitir a las categorías antiguas de la explotación.

Asimismo, el autor defiende la idea de que existe una nueva cuestión social, que resulta sustancialmente diferente de la que se originó en el siglo XIX y que se traduce en la "inadaptación de los viejos métodos de gestión de lo social. Es testimonio de ello el hecho de que la crisis del Estado providencia [o Estado social], diagnosticada desde fines de los años setenta, haya cambiado de naturaleza. Ingresó en una nueva fase desde el comienzo de la década de 1990. Más allá de los acuciantes problemas de financiamiento y de las disfunciones siempre penosas de los aparatos, lo que se puso en tela de juicio fueron los principios organizadores de la solidaridad y la concepción misma de los derechos sociales". Para el autor, hay una ruptura entre el antes y el ahora, dado que los nuevos fenómenos son diferentes de los precedentes.

Y es que, la nueva problemática, no se presenta como una situación momentánea o coyuntural, sino que es vislumbrada como una situación permanente. De manera que, "las respuestas para solucionarlos no pueden continuar siendo pensadas en función de los riesgos y de la solidaridad como anteriormente" (Pastorini, 1999: 6). De acuerdo a esto, Rosanvallon (1999: 28-29) destaca que: "En materia social, el concepto central es hoy en día mucho más el de precariedad o vulnerabilidad que el de riesgo. [De manera que] Los antiguos instrumentos de gestión de lo social están al mismo tiempo desfasados."

Con una postura alternativa, Robert Castel (1997: 22), si bien reconoce y coincide en que hay un nuevo problema social, sostiene que no existe una nueva problematización del tema. En tal sentido el autor va a preocuparse por demostrar que en la actualidad nos encontramos frente a una profunda metamorfosis de la cuestión social precedente, que "consistía en encontrar el modo de que un actor social subordinado y dependiente pudiera convertirse en un sujeto social pleno. Ahora se trata más bien de atenuar esa presencia, hacerla discreta al punto de borrarla". En tal sentido, cuando habla de metamorfosis, no está planteando una metáfora que sugiere

que “por debajo del cambio de atributos, subsiste la perennidad de una sustancia. Por el contrario, una metamorfosis hace temblar las certidumbres y recompone todo el paisaje social. Pero las conmociones, aunque sean fundamentales, no son novedades absolutas si se inscriben en el marco de una misma problematización” (Castel, 1997: 18-19).

Asimismo, Castel entiende al renacimiento de la cuestión social como una cuestión política, dado que percibe una amenaza de un grave daño tanto a la cohesión social como a los principios fundadores de la democracia (Pastorini, 1999). Por ese motivo sostiene que las soluciones, más que pasar por las PS, deben pasar por una politización de la cuestión social y en lo fundamental por una reestructuración de la política que incorpore al debate al conjunto de la ciudadanía.

De esta manera, y más allá de las diferencias previas, hay acuerdo en la literatura acerca de que en la actualidad la cuestión social ha emergido con nuevas singularidades siendo justamente esas singularidades las que ponen en entredicho la necesidad de repensar la configuración actual de las PS a la luz del Estado neoliberal. Ver Anexo: Cuadro 5

LA CRISIS DEL TRABAJO… ELEMENTO CENTRAL DE LA CIUDADANÍA SOCIAL

Cabe destacar que, dado que el trabajo es un elemento central de la ciudadanía social, su crisis, tan debatida en los últimos años del siglo pasado y retomada actualmente en los países centrales, es una crisis o precarización de la ciudadanía social, al menos aquella que tenía que ver con el período inmediatamente posterior a la segunda guerra mundial en los países capitalistas centrales –y en cierta forma en los periféricos–.

Y es que, en los últimos años del siglo XX, se asistió al cuestionamiento del valor trabajo como eje central de las sociedades contemporáneas. *¿Qué trabajo es el que se cuestiona y qué relación tiene esto con la ciudadanía social?:* el trabajo que se cuestiona, es el trabajo tal como se construyó luego de la segunda guerra mundial, en la época fordista/keynesiana, cuando, de acuerdo a Alonso (1999b: 7): “el propio concepto de ciudadanía y el concepto del trabajo se hermanaban en una sociedad laboral [salarial] que hacían del derecho público al trabajo, el centro de sus propias convicciones sociales.”

En tal sentido, lo que el autor destaca (Alonso, 1999a: 7) es que, dicho modelo de vida laboral, se caracterizaba tanto por la estabilidad y la normalidad productiva, como por lo que entiende era un “esfuerzo colectivo y político dirigido a lograr el pleno empleo”. En este contexto, el trabajo se constituía en el elemento central de la ciudadanía social, y por lo tanto “como forma de reconocimiento social servía de primer regulador de los derechos y deberes de los individuos dentro de la sociedad del bienestar”. Y es que, la ciudadanía en la versión de posguerra, no solo era el remedio contra las desigualdades extremas, sino que además permitía la legitimación definitiva de la desigualdad de las clases, que no quedaban anuladas ni mucho menos, pero sí quedaban limitadas al amparo de la ciudadanía social.

Con relación a esto, resulta interesante agregar, la reflexión que presentan Adelantado y Scherer (2008: 131) cuando dicen que: “Los derechos sociales de la ciudadanía no obedecen a una lógica evolucionista del capitalismo, como se supone con frecuencia. Su intensidad (sustantividad) varía en el tiempo, en el espacio donde se aplican y en las rutas tomadas en la solución de los conflictos sociales.” En tal sentido, los autores recalcan que, es importante darse cuenta y reconocer que las necesidades que se perciben, no se instituyen como derechos colectivos en el

vacío, sino que lo hacen, en marcos históricos determinados y concretos. [Cabe recordar] que, "Los derechos sociales y económicos asociados al modelo fordista-keynesiano y al estado-nación expresaban formas diversas de institucionalización del conflicto industrial. [Y que,] La garantía jurídico-constitucional en la provisión de bienes públicos se basaba en la centralidad del trabajo (masculino, blanco) y en unos derechos laborales compatibles con los procesos de acumulación y legitimación, sustantivados en políticas sociales de corte universalista (aunque de limitada cobertura poblacional)."

Sin embargo, como ya se mencionó, la situación cambió radicalmente a partir de la crisis del trabajo, o en términos de Castel, de la crisis de la sociedad salarial. Y es justamente, de ese cambio en el trabajo, que deriva una situación de quiebre de la ciudadanía social, junto a la aparición tanto en países centrales, como en aquellos que no lo son, de nuevas formas emergentes de ciudadanía.[6]

En tal sentido, Salas Oroño (2011) señala que: "La particularidad de la 'sociedad de mercado' que se difundió con extrema rapidez desde el siglo XIX en adelante, de los centros a las periferias, recibe un nuevo embate, variado, inconcluso, popular, desde regiones muy disímiles. Hay algo de la 'promesa' del ideario liberal que, al igual que hacia la Segunda Guerra Mundial, pareciera estar desvaneciéndose en el aire: sus instituciones clave atraviesan un desprestigio muy extendido, lo que anticipa un próximo período de reacomodamientos organizacionales, culturales e ideológicos de diversas magnitudes, sin que pueda especularse todavía sobre sus tiempos de desarrollo ni sus direcciones."

Bajo esta perspectiva, el autor declara que: "Por la cadena de respuestas e 'indignaciones' que se manifiestan a diario en este nuevo ciclo de crisis capitalista puede afirmarse, retomando a Karl Polanyi, que una (nueva) *Gran Transformación* está ocurriendo de manera cada vez más explícita: la pretensión de autorregulación que supone una 'sociedad de mercado' ha perdido nuevamente su fuerza retórica moralizante y estructuradora de los comportamientos. Lo que se está reclamando de diferentes formas es, en el fondo, que la sociedad no quede como rehén exclusivo del mercado, esto es, que exista alguna forma de 'intervención social' sobre el mismo, de regulación, con la variedad de opciones y contradicciones que supone un pedido de esta naturaleza; simplemente, la sociedad antes que el mercado, y no al revés."

CONSIDERACIONES FINALES

Por lo tanto, luego de este recorrido, cabe entender a las PS como intervenciones del Estado que producen y moldean condiciones de vida y de reproducción de la vida de los individuos sobre la base de reconocer que, en el actual sistema capitalista, la matriz de las condiciones de vida se halla en el trabajo, y que por tanto, la dependencia de los individuos de sus ingresos laborales constituye un importante factor de riesgo que se colectiviza, dado que su ausencia o escasez [de ingresos] afecta [entre otras cosas] la supervivencia física de los mismos, tanto como la posibilidad de tejer relaciones sociales o de construir una subjetividad satisfactoria.

[6] Con relación a esto último, consultar el texto de Fair (2010).

Asimismo, esta conceptualización resulta incompleta, si la misma no se integra a una perspectiva colectiva mayor, que es la que permite poner de manifiesto que, las PS también generan efectos sobre la integración y la cohesión de la sociedad, en la medida en que a través de las mismas, se habilita la cercanía entre dos elementos que se hallan en tensión permanente en nuestras sociedades: la dependencia operada por la relación salarial asociada al capitalismo y que se constituye en la fuente de riesgo social para los individuos –tal como se señaló previamente-, con el principio de la libertad de éstos [de los individuos] asociado a la democracia, de donde deriva la idea moderna de ciudadanía, lo que también suele representarse en la literatura como contradicción fundante del Estado moderno, que se halla en el seno de las sociedades capitalistas.

La compresión de esa conceptualización implica no perder de vista el marco más amplio que la contiene, que le imprime rasgos y condicionamientos. Este tiene que ver con la dinámica del sistema capitalista en los países centrales y en los periféricos, como así también con diferentes formas asumidas por el Estado y la emergencia de una nueva cuestión social. Se entiende, con relación a esto, que las transformaciones en los modelos de acumulación tienen incidencia, a través de las "crisis de Estado", sobre las formas históricas asumidas por el Estado capitalista: Estado liberal, Estado de bienestar o social y Estado neoliberal, y en consecuencia sobre las PS, que revelan en última instancia, las condiciones de la lucha social.

En tal sentido, el análisis de las intervenciones sociales del Estado a lo largo de la historia da indicios del cómo y del hasta dónde una sociedad "procesa" su reproducción. Ver Anexo: Cuadro 6

Ahora bien, la observación del periodo más reciente, describe una ciudadanía social precarizada, y a un conjunto de *PS derivadas del Estado neoliberal y de la nueva fase del capitalismo, que no dan respuesta a la nueva cuestión social, de lo cual se deriva un imperativo para modificarlas, dado que la inacción, además de profundizar la injusticia, podría contribuir a una creciente amenaza al orden social vigente*, en virtud de acrecentar aún más la tensión estructural entre: la igualdad formal versus la desigualdad real.

Entonces, retomando el planteo original de este trabajo que hablaba de la necesidad de contar con *mejores Estado y mejores políticas,* se hace necesario complementarlo con la idea de pensar en mejores Estados y mejores políticas, lo cual demanda una tarea previa de reflexión en torno a entender qué son las PS, a la vez que hacer explícito, un marco de análisis integral para interpretar sus potencialidades y límites, que incluyan las complejidades del mundo actual –diferenciando lo sucedido en los países centrales y también en la periferia-, sin perder de vista, la perspectiva histórica que explica y contiene estas intervenciones. *En suma, y ya para concluir el trabajo, se destaca la importancia de construir conceptos que orienten la acción, a la vez que considerar esquemas de análisis que condensen un entretejido naturalmente complejo, a la hora de repensar las PS para volverlas más efectivas.*

ANEXO

CUADRO 1

LAS POLÍTICAS SOCIALES SON INTERVENCIONES DEL ESTADO que…

afectan las CONDICIONES DE VIDA de los INDIVIDUOS…

Teniendo presente que en el capitalismo, las condiciones de vida están fuertemente determinadas por la DEPENDENCIA DE LOS INDIVIDUOS DE SUS INGRESOS LABORALES, lo que en sí mismo es un FACTOR RIESGO SOCIAL…que se colectiviza

inciden sobre la INTEGRACIÓN Y COHESIÓN de la SOCIEDAD…

Y dicha posibilidad (de integración y cohesión) opera en la medida que se habilite la cercanía entre DOS ELEMENTOS QUE SE HALLAN EN TENSIÓN PERMANENTE:

- La DEPENDENCIA OPERADA POR LA RELACIÓN SALARIAL asociado al CAPITALISMO
- EL PRINCIPIO DE LA LIBERTAD DE LOS INDIVIDUOS asociada a la DEMOCRACIA
-

Y se manifiestan a través de ÁREAS CONCRETAS o SECTORES:

- **POLÍTICAS DE TRABAJO -PT-**
- **POLÍTICAS DE ASISTENCIA SOCIAL -PAS-**

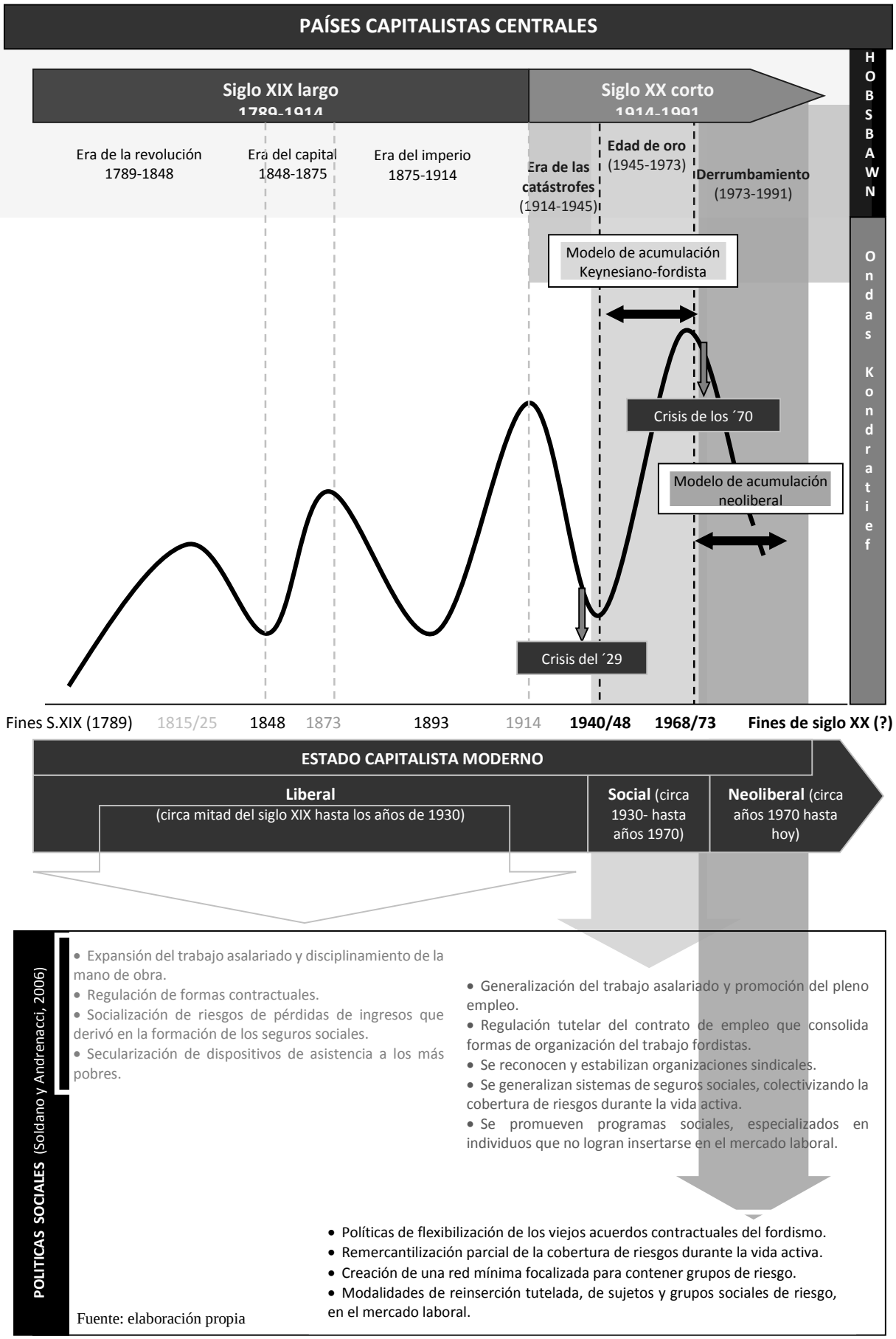
Y en conjunto, son un INDICIO, DEL CÓMO Y DEL HASTA DÓNDE, UNA SOCIEDAD SE HACE CARGO DE SÍ MISMA, Y RESUELVE EN CONSECUENCIA SU PROPIA REPRODUCCIÓN.

Fuente: elaboración propia

CUADRO 2

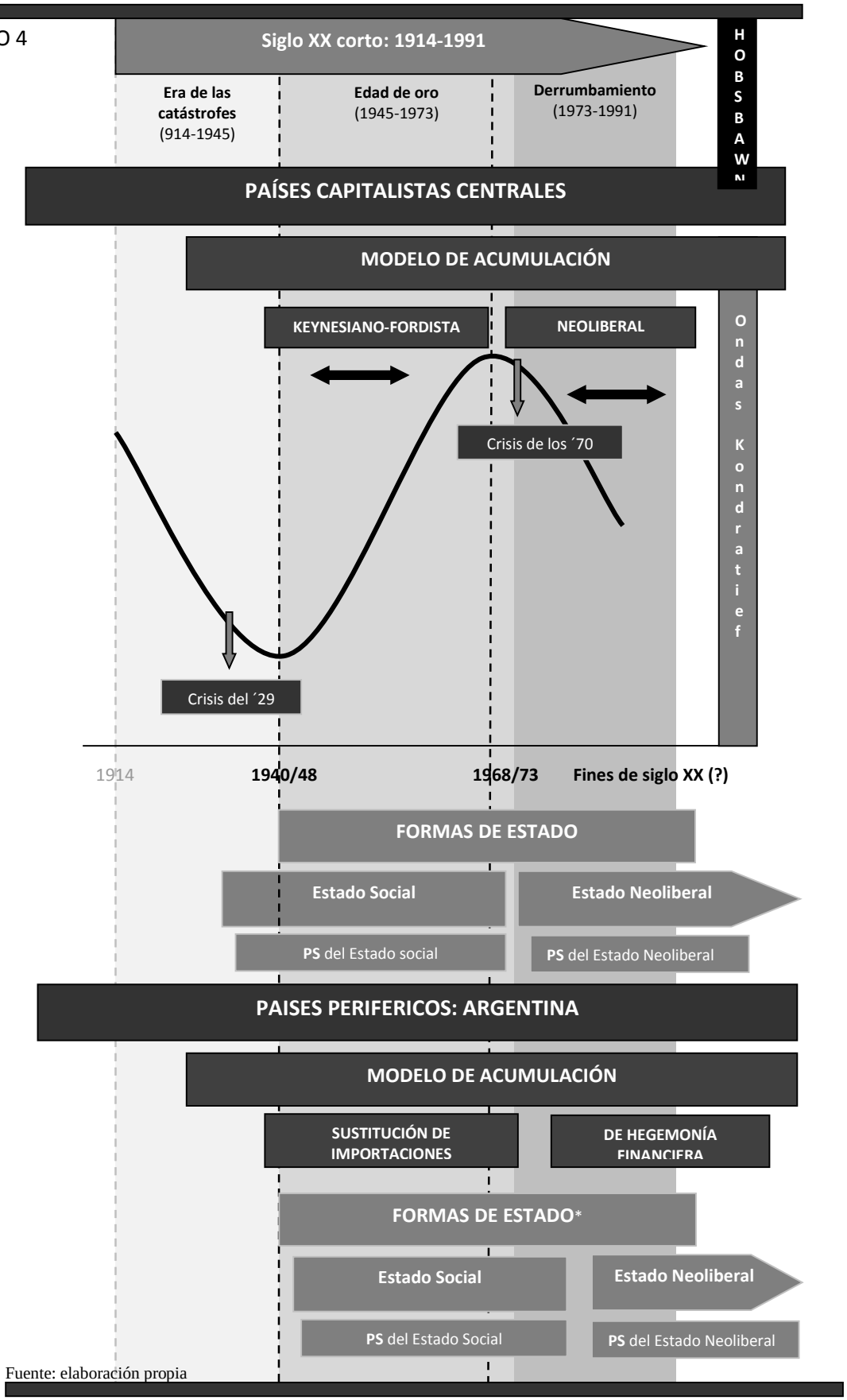
Fuente: elaboración propia

CUADRO 3



*las fechas indicadas han sido extraídas del texto de Soldano y Andrenacci (2006)

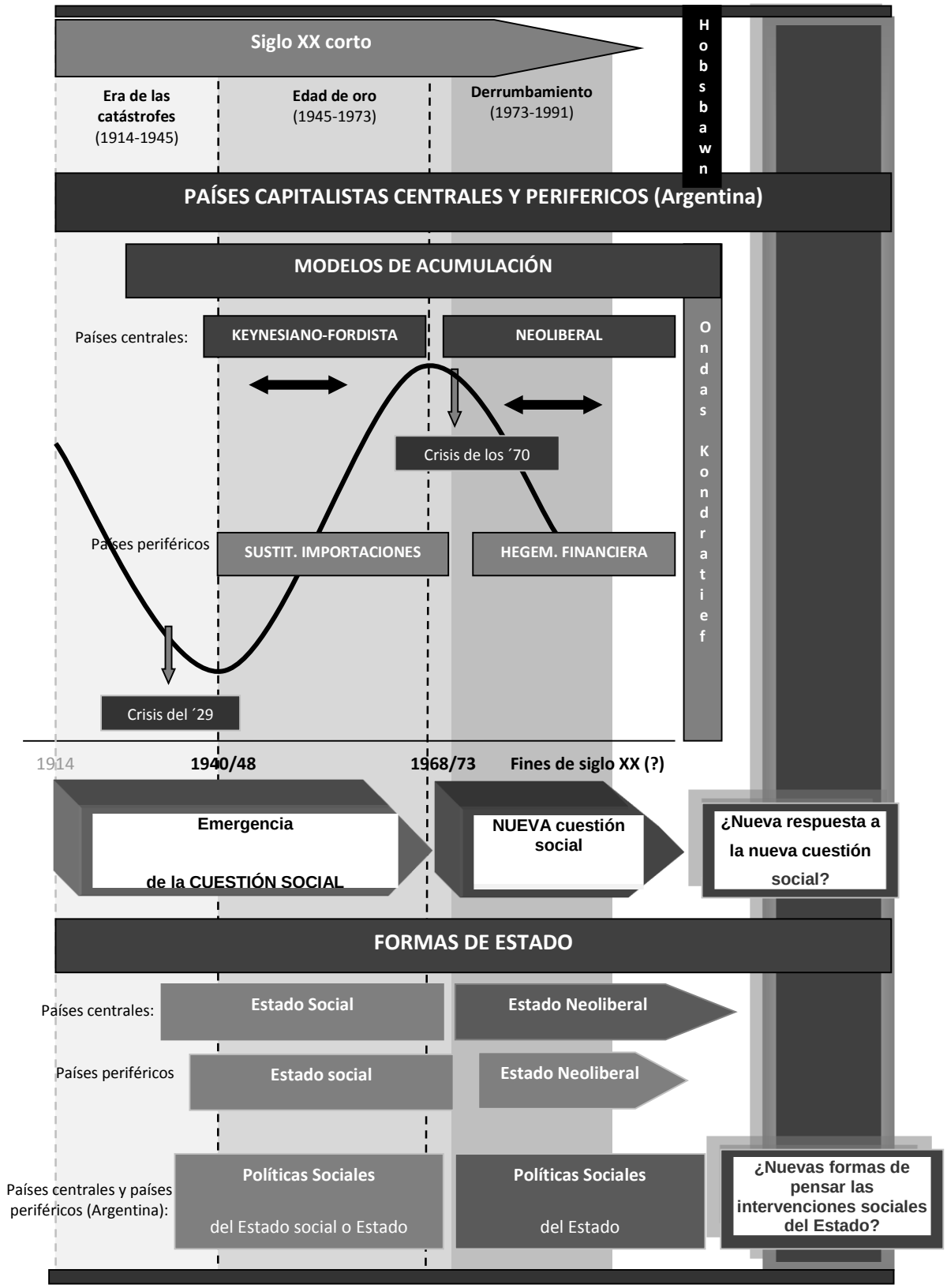
CUADRO 4



Fuente: elaboración propia

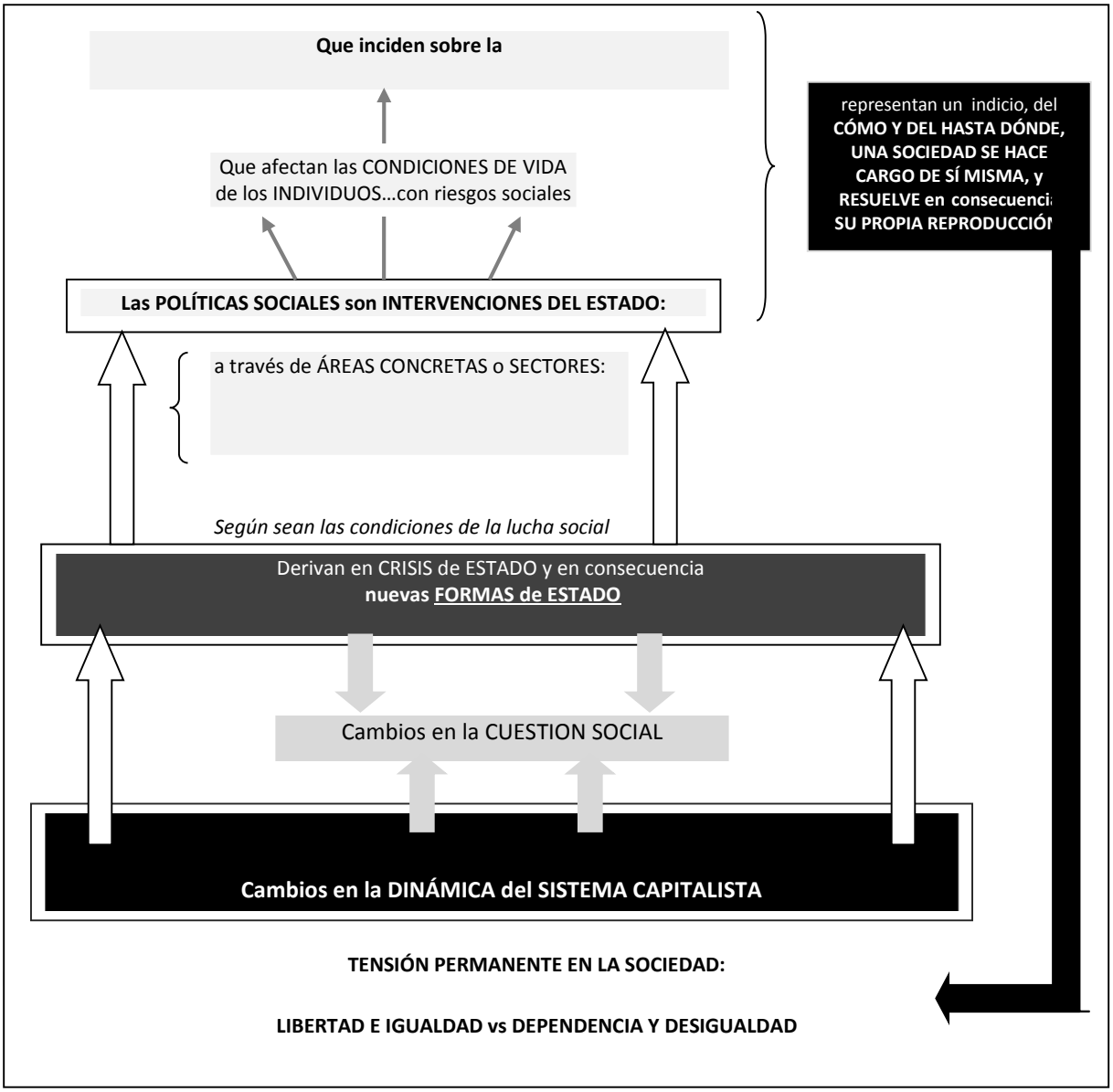
*las fechas indicadas han sido extraídas del texto de Soldano y Andrenacci (2006)

CUADRO 5



Fuente: elaboración propia
*las fechas indicadas han sido extraídas del texto de Soldano y Andrenacci (2006)

CUADRO 6



Fuente: elaboración propia

BIBLIOGRAFÍA

ACEYTUNO PÉREZ, Ma. T. (2004): Análisis de la aparición de oportunidades empresariales desde el estudio de las ondas largas. Universidad Internacional de Andalucía. Huelva.

ADELANTADO, J. (coordinador) (2000): Cambios en el estado del bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España. Universidad Autónoma de Barcelona, Servicio de Publicaciones, Barcelona.

---------- (2009): Por una gestión "inclusiva" de la política social (prólogo) En: Chiara, Magdalena y Di Virgilio, M. M. (organizadoras): Gestión de la política social Conceptos y herramientas. Prometeo libros - UNGS.

ADELANTADO, J. y SCHERER, E. (2008): Desigualdad, Democracia y Políticas Sociales Focalizadas en América Latina. Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública Nº 11 Junio 2008.

ALAYON, N. (2008): Asistencia y asistencialismo. ¿Pobres controlados o erradicación de la pobreza? 4ta. Edición aumentada. Ed. Lumen Humanitas.

ALBARRACIN, J. (1991): La crisis de la economía de mercado. [Fecha de consulta: agosto de 2011]. Disponible en: http://www.disidencias.net/fep/textos/Teoria20.pdf

ALBARRACÍN, J. et al. (1993): La larga noche neoliberal. Icaria editorial. 1ra. Edición.

ALBARRACÍN, J. y MONTES, P. (1996): el capitalismo tardío: la interpretación de Ernest Mandel del capitalismo contemporáneo. [Fecha de consulta: agosto de 2011]. Disponible en: http://www.daniloalba.blogspot.com

ALONSO, L. E. (1999b): Trabajo y ciudadanía. Estudios sobre la crisis de la sociedad salarial. Editorial Trotta.

ANDRENACCI, L. y REPETTO, F. (2006): Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana. Mimeo. INDES, Washington DC.

BARBA, C. (2005): Paradigmas y Regímenes de Bienestar. Cuaderno de Ciencias Sociales Nº 137 Sede Académica, Costa Rica. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

BIELSCHOWSKY, R. (1998): Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL – Textos seleccionados. CEPAL-Fondo de Cultura Económica, Chile.

CAPPELLETTI, B.; IACONA, J.; LANARI, M.E.; MATHEU, P.; PERALTA, M.; PUCCIARELLO, M.; ROCA, E.; SLAVIN, E. y VILLARROEL, A. (2002): La protección Social en Argentina. En: Protección Social. El papel de la norma internacional en el ámbito social. Universidad de Castilla La Mancha. Toledo.

CASTEL, R. (1997): La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado. Editorial Paidós.

---------- (2004): La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido? Editorial Manantial.

CEPAL (2008): Superar la pobreza mediante la inclusión social. [Fecha de consulta: agosto de 2011]. Disponible en: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/32358/dp_lcw174.pdf

DANANI, C. (2004): el alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las Políticas Sociales y de la Economía Social. En: Danani, Claudia (compiladora): Política Social y Economía Social: debates fundamentales. Universidad Nacional de Gral. Sarmiento (UNGS) - Editorial Altamira - Fundación OSDE. Buenos Aires.

---------- (2009): La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización. En: Gestión de la política social Conceptos y herramientas. UNGS. Prometeo libros.

DBROKIN, D.; DÍAZ LANGOU, G. y FORTEZA, P. (2011): La edad como un determinante de la empleabilidad. El desempleo en los mayores de 45 años. Documento de Trabajo N°59, CIPPEC, Buenos Aires, marzo de 2011.

DOS SANTOS, T. (1998): La teoría de la dependencia un balance histórico y teórico. En libro: Los retos de la globalización. Ensayo en homenaje a Theotonio Dos Santos. Francisco López Segrera (ed.). UNESCO, Caracas, Venezuela. 1998.

DRAIBE, S. y RIESCO, M. (2006): Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea. CEPAL - SERIE Estudios y perspectivas – Sede Subregional de la CEPAL en México N° 55.

ESPING ANDERSEN, G. (1993): Los tres mundos del Estado de Bienestar. Editorial Valencia, Alfons el Magnánim.

---------- (2000): Fundamentos sociales de las economías postindustriales. Editorial Ariel.

FAIR, H. (2010): Ciudadanía, representación y liderazgo. Apuntes del caso argentino acerca de un vínculo indestructible. En Globalización. Revista mensual de Economía, Sociedad y Cultura. [Fecha de consulta: agosto de 2011]. Disponible en: http://rcci.net/globalizacion/2010/fg1061.htm

FERNÁNDEZ, A. y ROZAS, M. (1988): Políticas sociales y Trabajo social. Colección Desarrollo Social. Fundador: Aníbal Villaverde. Editorial Hvmanitas. Buenos Aires.

FITOUSSI, J. P. y ROSANVALLON, P. (1997): La nueva era de las desigualdades. Ed. Manantial.

FLEURY, S. (1999): Políticas sociales y ciudadanía. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).

---------- (2007): Los patrones de exclusión e inclusión social. En: Ciudadanía y desarrollo humano: cuaderno de gobernabilidad democrática 1 Fernando Calderón (coordinador). Siglo XXI Editores Argentina.

FLEURY, S. y MOLINA, C. G. (2000): Modelos de protección social. En: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Diseño y gerencia de políticas y programas sociales. Washington: INDES.

FONSECA, A. (2008): Los sistemas de protección social en América Latina: focalización vs. Universalidad. Working Paper N° 04. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre.

FRANCO, R. (1996): Los paradigmas de la política social en América Latina. En: Revista de la CEPAL número 58.

GALLO, M. y LANARI, M. E. (2007): Políticas de sociales, políticas de empleo, políticas de sostenimiento los supuestos teóricos que orientaron las acciones de focalización en los noventa.

GANDARILLA SALGADO, J. G. (2008): El presente como historia: crisis capitalista, cultura socialista y expansión imperialista (III). En laberinto nos 26-27.

GARRETON, M. (1999): Igualdad, ciudadanía y actores en las políticas sociales. Revista de Ciencias Sociales Nº 9. Departamento de Ciencias Sociales. Universidad Arturo Prat. [Fecha de consulta: agosto de 2011]. Disponible en:

http://www.revistacienciasociales.cl/archivos/revista9/pdf/rcs9_3.pdf

GENTILE, N. (2011) Lecturas subjetivas y de contexto: el desafío para repensar las políticas sociales. Un análisis exploratorio a nivel local, de lo que sienten, piensan y opinan personas pobres, beneficiarias de programas sociales. Tesis de Maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina.

GOLBERT, L. y ROCA, E. (2010): De la sociedad de Beneficencia a los derechos sociales. En: Revista de Trabajo. Año 6, número 8. Enero-julio 2010.

GRASSI, E. (2003): Estado, cuestión social y políticas sociales. En libro: Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I). Espacio Editorial. Buenos Aires.

---------- (2006): Ciudadanía, instituciones sociales y universalidad de los derechos. VIII° Congreso Argentino de Antropología Social, Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional de Salta, 19 al 22 de septiembre 2006.

HEILBRONER, R. (1989): Naturaleza y lógica del capitalismo. Siglo XXI editores.

HOBSBAWN, E. (1994): Historia del siglo XX. Ed. Crítica. Grupo Editorial Planeta. Buenos Aires. 10ª. Edición, 3. Reimpresión (2010).

IDH (2005): Informe sobre Desarrollo Humano: La cooperación internacional ante una encrucijada: ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual. Ediciones Mundi-Prensa. [Fecha de consulta: agosto de 2011]. Disponible en:

http://hdr.undp.org/en/media/HDR05_sp_complete.pdf

ISUANI, E. A. (1991): Bismark o Keynes, quién es el culpable. En: El Estado Benefactor. Un Paradigma en Crisis, Miño, Dávila/CIEPP.

---------- (1998): Una nueva etapa histórica. En: Isuani, A. y Filmus, D. (compiladores): La Argentina que viene. Grupo Editorial Norma.

---------- (2006): Reflexiones sobre políticas de ingreso social. En: Bertranou; Palacio y Serrano, (compiladores): En el país del no me acuerdo. (Des) menoría institucional e historia de la política social en la Argentina. Prometeo libros.

---------- (2007): El Estado de Bienestar Argentino: un rígido bien durable. Buenos Aires, Editorial Mimeo.

---------- (2008): La política social argentina en perspectiva. En Cruces, Guillermo (compilador) et al: Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario: visiones y perspectivas. 1ª. ed. - Buenos Aires: Banco Mundial.

ISUANI, E. A. y NIETO MICHEL, D. (2002): La cuestión social y el Estado de bienestar en el mundo post-keynesiano. Revista del CLAD Reforma y Democracia. Nº 22.

KATZ, C. (1998): Cómo estudiar hoy al capitalismo. II Congreso Marx Internacional, París, octubre de 1998.

---------- (2000): Ernest Mandel y la teoría de las ondas largas. [Fecha de consulta: agosto de 2011]. Disponible en: http://www.nodo50.org/pce/secretarias/secformacion/pdf/20040720ernest_mandel_teoriaondaslargas.pdf

---------- (2002): Etapa, fase y crisis. [Fecha de consulta: agosto de 2011]. Disponible en: http://katz.lahaine.org/?p=148

KING, J. (2009): Una historia de la economía poskeynesiana desde 1936. Ed. AKAL.

LANATA BRIONES, C. y LO VUOLO, R. (2011): Regímenes de acumulación, cambio estructural y límites al crecimiento económico en la Argentina de la post-convertibilidad. Documento de Trabajo Nº 81, CIEPP.

MANDEL, E. (1986): Las ondas largas del desarrollo capitalista: la interpretación marxista. Siglo XXI editores.

MARSHALL, T. H. (1997): Ciudadanía, clase social y estatus. En: Revista Española de Investigaciones Sociológicas, Centro de Investigaciones Sociológicas, julio-septiembre de 1997. Madrid.

MEJíA-ORTEGA, L.M. y FRANCO-GIRALDO, Á. (2007): Protección Social y Modelos de Desarrollo en América Latina. Revista salud pública [online]. 2007, vol.9, n.3 ISSN 0124-0064.

MINTEGUIAGA, A. y RAMÍREZ, R. (2007): ¿Queremos vivir juntos?: entre la equidad y la igualdad (Tema Central) En: Ecuador Debate. Desigualdades, Quito: Centro Andino de Acción Popular CAAP, (no. 70, abril 2007): pp. 107-128.

MONTAGUT, T. (2008): Política social. Editorial Ariel.

NACIONES UNIDAS (2005): Objetivos de desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe. Machinea, José Luis; Bárcena, Alicia y León, Arturo (Coordinadores), Santiago de Chile, CEPAL.

NAHÓN, C. (2002): Política social y acumulación de capital en Argentina: la fragmentación regresiva de la educación, la salud y la previsión social en la década del noventa. En: Revista FACES, año 8, número 15.

NAVARRO RUVALCABA, M. (2006): Modelos y regímenes de bienestar social en una perspectiva comparativa: Europa, Estados Unidos y América Latina. En: Desacatos, Revista de antropología social. CIESAS. Mayo-agosto 2006.

O'CONNOR, J. (1973): The fiscal crisis of the State. St. Martin's Press, Nueva York, 1973. En castellano: O'Connor, James: La crisis fiscal del Estado. Península, Barcelona, 1981.

PASTORINI, A. (1999): La cuestión social y sus alteraciones en la contemporaneidad. En Temas de Trabajo Social. FCS. Montevideo.

---------- (2000): ¿Quién mueve los hilos de las políticas sociales? En: Borgianni, Elisabete y Montaño, Carlos (compiladores). La política social hoy. Cortez Editora.

PNUD-OEA (2010): Nuestras democracias. [Fecha de consulta: agosto de 2011]. Disponible en: http://www.nuestrademocracia.org/

POLANYI, Karl (1957): La gran transformación. Buenos Aires, Juan Pablos editor.

REPETTO, F. (1998): Notas para el análisis de las políticas sociales. Una propuesta desde el institucionalismo. Perfiles Latinoamericanos Nº 12.

---------- (2009) "Protección Social en América Latina: ¿de qué estamos hablando? [Fecha de consulta: agosto de 2011]. Disponible en:

http://www.sgp.gov.ar/congresoap/sitio/docs/ponencias/R/Repetto.pdf

ROSANVALLON, P. (1997): La nueva cuestión social. Ed. Manantial.

SABINO, C.A. (1996). "Concepciones y tendencias actuales en la definición de política social". Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales nº 1. Caracas.

SALAS OROÑO, A. (2011): La "sociedad de mercado". Artículo periodístico del Diario Página 12. Fecha: 31/10/11. Edición electrónica. [Fecha de consulta: agosto de 2011]. Disponible en: http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/43-5548-2011-10-31.html

SANDOVAL RAMÍREZ, L. (2004): Los ciclos económicos largos Kondratiev y el momento actual. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México. [Fecha de consulta: agosto de 2011]. Disponible en:

http://www.ucm.es/info/ec/jec9/pdf/A07%20-%20Sandoval%20Ram%EDrez,%20Luis.pdf

SEN, A. (2008): Prólogo del libro: Cómo pueden cambiar al mundo ciudadanos activos y Estados eficaces. Oxfam Internacional.

SOLDANO, D. y ANDRENACCI, L. (2006): Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino. En: Andrenacci, Luciano (Compilador): Problemas de política social en la Argentina contemporánea. Buenos Aires, Prometeo/UNGS.

SUNKEL, O. (2007): En busca del desarrollo perdido. En: Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado. Vidal, Gregorio; Guillén R., Arturo. (Comp.). Enero 2007.

SZTULWARK, S. (2005): El estructuralismo latinoamericano. Fundamentos y transformaciones del pensamiento económico de la periferia. UNGS. Prometeo libros.

TAPIA GRANADOS, J. A. (2003): Katz, Mandel, Mattick, ondas largas y fluctuaciones cortas. REVISTA Soc. Bras. Economía Política, Rio de Janeiro, nº 13, p.59-75, dezembro 2003. [Fecha de consulta: agosto de 2011]. Disponible en: http://www.sep.org.br/revista_artigo/revista134.pdf

TARCUS, H. (1992): La crisis del Estado populista. En: Revista Realidad Económica Nº 107, abril-mayo, Buenos Aires. Citado en: Thwaites Rey (2005)

THWAITES REY, M. y López, A. M. (2005): Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. El derrotero del ajuste neoliberal en el Estado Argentino. Editorial Prometeo.

TITMUSS, R. (1958): Essays on the Brazilian Developmental State of Welfare State, Londres, Allen and Unwin.

VILAS, C. (1997): De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo. En Desarrollo Económico, vol. 36, Nº 144.

WHITLEY, R. (1984): The Intellectual and Social Organization of the Sciences. Oxford, Clarendon Press. 8.

La incorporación al trabajo es explicada por múltiples factores tales como la división del trabajo, la estructura productiva, las calificaciones de la mano de obra, o atributos personales como la educación. Cualquiera de estos condicionantes tiene correlación con el patrón de crecimiento y con las regulaciones institucionales que definen el modelo de país. Sin embargo, depende de qué tipo de políticas se implementen cuál será el efecto, coyuntural o a largo plazo, en la sustentabilidad de los puestos de trabajo.

EL PARADIGMA DE LAS POLÍTICAS SOCIALES FOCALIZADAS VS EL DE LAS POLÍTICAS UNIVERSALISTAS

Desde mediados de los ochenta, como es sabido, comenzó a extenderse con presencia creciente en América Latina un conjunto de reformas que no sólo afectó a estructuras institucionales y económicas, sino que tuvo una injerencia significativa en el plano simbólico al lograr naturalizar en cierta medida esquemas conceptuales y categorías de análisis. Esto necesariamente condiciona la percepción con la que se presentan problemas de distinto orden, y por ende el espectro de soluciones que se asumen como posibles y aceptables.

En línea con el pensamiento emergente -inequívocamente hegemónico durante la década del noventa, aunque no único- la idea de política social[1] fue reelaborada, conformando un nuevo paradigma que entraba en sintonía con las transformaciones que comenzaban a profundizarse. Dicho modelo integra un conjunto de concepciones que sin duda resulta simplista reducir a la idea de focalización.

Al respecto vale la pena reseñar los principales lineamientos destacados en el trabajo de Rolando Franco (1996), en el cual se analizan las características del nuevo concepto de políticas sociales en contraste con el anterior esquema de políticas universalistas que caracterizó al Estado de Bienestar.

[1] Definida en sentido amplio (como) "… aquella intervención pública que tiene como fin específico regular políticamente la reproducción material de la fuerza de trabajo. Es de tipo político en tanto se trata de una intervención estatal directamente social, no mediada por el intercambio mercantil, adoptada por el Estado como parte de sus responsabilidades en la reproducción de la fuerza de trabajo. La intervención estatal se puede realizar a través del financiamiento, la provisión directa y/o la provisión indirecta asegurada a través de terceros. Fundamentalmente, la política social establece el tipo de formación educativa que reciben los trabajadores (y sus familias), instaura el nivel y calidad del cuidado de su salud, y regula las posibilidades y limitaciones de su vida una vez retirados del mercado laboral. A través de estas intervenciones, la política social ocupa un lugar central en la regulación de las condiciones de vida de los trabajadores durante todo su ciclo vital". Nahon (2002)

El autor señala, ante todo, una mayor diversificación en el diseño, implementación, control y financiamiento de las políticas sociales, como alternativa al monopolio estatal característico de las políticas universalistas. Esta diversificación se da en varios planos. En primer lugar, se promueve una mayor participación de la sociedad civil a través de diferentes instancias, como en el caso de las organizaciones no gubernamentales, las redes de sociabilidad primaria, que basan sus estrategias en el accionar de redes familiares o vecinales, o distintos actores del sector privado. Esto supone una compatibilización del interés social con la posibilidad de lucro en favor de los agentes intervinientes.

En segundo lugar, se plantea una descentralización jurisdiccional que transfiera funciones desde los organismos centrales a los estados locales. Esto permitiría una mejor evaluación de las necesidades de los potenciales beneficiarios, así como un mayor control de las burocracias. Asimismo, esto facilitaría la participación de la ciudadanía y la generación de consensos, además de permitir un cálculo más preciso de los costos y los resultados de los programas.

En tercer lugar se busca distribuir las cargas de los planes a partir del criterio de cofinanciación. El mismo propone la búsqueda de fuentes alternativas de recursos que complementen a la financiación estatal, lo cual incluye entre otras cosas aportes voluntarios del sector privado, el cobro de tarifas diferenciales por servicios equivalentes según criterios de necesidad, e incluso distintas formas de contribución por parte de los mismos beneficiarios de los programas.

Este nuevo paradigma de políticas sociales planteó también la necesidad de maximizar el impacto de las medidas mediante una cuidadosa selección de los beneficiarios y de sus necesidades. De aquí se deriva el criterio de **focalización** que implica la aplicación restrictiva de los programas prioritariamente sobre los grupos más necesitados, así como una mayor heterogeinización de los beneficios provistos en función de las carencias específicas de la población objetivo.

Esto incluyó a su vez, la posibilidad de implementar mecanismos de mercado o cuasi-mercado subsidiando la demanda en lugar de la oferta, esto es, transfiriendo poder adquisitivo a los beneficiarios de modo que puedan optar entre una gama de servicios diferenciados, en lugar de proveer directamente un servicio en forma gratuita o a un costo accesible. De esta manera, según se argumentaba, era posible mejorar la calidad de los beneficios al introducir la competencia en la provisión de los mismos, en reemplazo de las tendencias monopólicas presentes en las políticas universalistas.

En cuanto al modo de evaluación, se propuso la utilización del indicador costo-impacto en relación con cada programa específico como una medida más adecuada del alcance y los resultados de los planes, en lugar del monto agregado de gasto público social, el cual puede esconder inequidades e ineficacias en la utilización de los fondos.

Este conjunto de lineamientos se supo presentar con el tono aséptico que caracteriza al lenguaje técnico. Sin embargo, es fácil advertir detrás de él la influencia del pensamiento neoclásico. Claramente el paradigma emergente busca compatibilizar la implementación de las políticas sociales con la reducción de las funciones del Estado, la extensión de los mecanismos de mercado y la injerencia del sector privado. Refuerza este sesgo ideológico el hecho de que las políticas focalizadas generalmente se presentan como alternativas y opuestas a las políticas universalistas, con lo que se excluye en principio la posibilidad de complementar ambos criterios.

El problema de este modelo no radica tanto en la conveniencia o viabilidad técnica de los instrumentos que propone, sino en la concepción implícita acerca de la naturaleza de las problemáticas que pretende resolver. En otras palabras, lo que se requiere es un adecuado diagnóstico acerca de la cuestión social, entendida como "la inquietud acerca de la capacidad para mantener la cohesión de una sociedad" (Castel, 1997). Este debate es el que se elude detrás de una perenne preocupación por reducir costos y maximizar impactos.

Al respecto, resulta ilustrativo el hecho de que cada uno de los paradigmas se identifica históricamente con un modelo de acumulación específico (Franco, op. cit.), y por ende con una determinada dinámica económica y social, tal como se reflexionó en el capítulo anterior. Así, por ejemplo es visible en nuestro país que el predominio de las políticas universalistas tiene correspondencia con el modelo sustitutivo de importaciones. Este esquema de desarrollo, aún en su variante dependiente consolidada tras el derrocamiento del peronismo, tenía como eje de crecimiento las posibilidades de consumo del mercado interno. La necesidad de mantener en niveles relativamente elevados el consumo de los grupos asalariados produjo una tendencia redistributiva que progresivamente fue alcanzando a todos los segmentos de la población (Ferrer, 1998). En el marco de un mercado laboral capaz de mantener de forma sostenida niveles de ocupación próximos al pleno empleo, la política social podía ofrecer una cobertura amplia y expansiva condicionando sus prestaciones a la posesión de un empleo formal. Asimismo, la extensión progresiva de arriba hacia abajo característica de las políticas universalistas no hacía más que reflejar la dinámica social del modelo de acumulación, el cual tendía a incorporar de forma centrípeta a los grupos más postergados, mediante el acceso al trabajo asalariado.

En suma, las políticas universalistas son una expresión de la vigencia del Estado de Bienestar, y su implementación coincidió con, y fue funcional al apogeo de la sociedad salarial. Entonces el mercado laboral era capaz de subsanar el problema de la desafiliación[2] promoviendo la integración social y la expansión de los derechos de la ciudadanía a través de la provisión de un trabajo que asegure inserción social.

El paradigma de las políticas focalizadas surgió, en cambio, tras la crisis y el derrumbamiento de los principales elementos que estructuraron la dinámica social durante los años dorados del Estado de Bienestar. La crisis fiscal del Estado erosionó su capacidad como prestador de servicios y la crisis del mercado de trabajo desestructuró las posibilidades de promover la expansión de los derechos sociales por su intermedio. Pero el proceso al que se asistió es, en realidad, más profundo y más grave. Los niveles alarmantes y crecientes de pobreza e indigencia, la crisis del empleo que se manifestaba en los índices de desocupación y precariedad, la crisis presupuestaria del Estado con el consiguiente deterioro de los servicios sociales básicos, pueden considerarse como indicadores emergentes de una profunda fractura social cuya expresión más elocuente es quizás la cada vez más inequitativa distribución del ingreso y el creciente abismo abierto entre ricos y pobres.

La nueva cuestión social llamó Robert Castel a esta problemática. Ella no se reduce a lo que ilustran los indicadores, sino que obedece a una tendencia centrífuga que atraviesa al conjunto

[2] La desafiliación entendida como la ruptura de vínculos relacionales.

de la sociedad. Y aunque las manifestaciones más elocuentes de este proceso aparezcan en la periferia social, los orígenes del mismo responden a una dinámica que parte del centro de la sociedad. Para este autor "el núcleo de la cuestión social, consistiría hoy en día, de nuevo, en la inexistencia de 'inútiles para el mundo', supernumerarios, y alrededor de ellos una nebulosa de situaciones signadas por la precariedad y la incertidumbre del mañana, que atestiguan el nuevo crecimiento de la vulnerabilidad de masas" (Castel, op. cit.). En definitiva, de lo que se trata es que ya no todas las personas pueden hallar cabida dentro de los circuitos de producción y consumo, dado el modo en que éstos están estructurados hoy en día.

Si esta realidad adquirió ribetes preocupantes en los países desarrollados, mucho más dramática fue la situación en América Latina en general, y en Argentina en particular, en donde la clausura del modelo sustitutivo y la posterior desregulación indiscriminada de la economía, en línea con los requerimientos de los organismos multilaterales de crédito, ocasionó la destrucción de importantes sectores económicos que gravitaban significativamente en la generación de empleo. (Palomino, 2003).

El debate en torno a esta problemática, que aquí se describe someramente, es eludido abiertamente cuando se resaltan las virtudes del paradigma de políticas sociales focalizadas. Por el contrario, el énfasis es puesto sobre las ventajas técnicas de la focalización, la descentralización, el subsidio a la demanda y el análisis costo-impacto en relación al alivio de las situaciones de pobreza más extremas, sin entrar a considerar las posibles causas que las originan. La finalidad explícita que se reconoce es atender a las necesidades más urgentes, compatibilizando la ayuda social con la austeridad fiscal y la desregulación laboral que se presentan como indispensables para promover la competitividad de la economía. Así, el nuevo concepto de política social se articuló con el mismo discurso que promovió el desfinanciamiento de los servicios sociales básicos y la flexibilización del mercado de trabajo que estimuló la extensión del empleo precario y subremunerado.

LOS DERECHOS SOCIALES EN EL MARCO DEL NUEVO PARADIGMA

En este paradigma la política social deja de ser el instrumento idóneo para resolver la tensión entre igualdad nominal y desigualdad real que, como afirmaba Thomas Marshall (1997), es característico de toda sociedad capitalista. Por el contrario, desde esta perspectiva se parte de una desigualdad consumada, cuya naturaleza no se cuestiona, y que no se intenta resolver; sólo se trata de paliar sus efectos más flagrantes.

Al pretender desplazar con las nuevas prácticas a las políticas universalistas se conculca la ciudadanía social, lo cual denota un retroceso en materia de derechos sociales. En su célebre conferencia dictada en Cambridge en 1949 Thomas Marshall explicó cómo los derechos ciudadanos se fueron expandiendo desde la Revolución Industrial hasta el surgimiento del Estado de Bienestar en un proceso que se resume en tres grandes etapas. La primera de ellas se remonta al siglo XVII y consiste en la conquista de los derechos civiles, que son aquellos asociados con el ejercicio de la libertad individual como la libertad física y religiosa, el derecho a cerrar contratos válidos y a poseer propiedades, y el derecho a una justicia independiente en el marco del principio de igualdad ante la ley. La segunda etapa se sitúa cronológicamente en el siglo XIX y abarca el desarrollo de los derechos políticos, esto es, el derecho a elegir y a ser elegido para participar en los órganos de gobierno. Finalmente, la tercera etapa acontece en el

siglo XX y consiste en el desarrollo de los derechos sociales, es decir, derecho al acceso a niveles adecuados de salud, vivienda, educación y seguridad social, independientemente del ingreso.

Cada categoría de derechos define a su vez diferentes tipos de ciudadanía. La ciudadanía social, con los derechos que le son propios, no se desarrollaría hasta bien entrado el siglo XX con el surgimiento del Estado de Bienestar. No se trata de un simple paralelismo; el Estado de Bienestar se define por el amplio alcance de los derechos sociales, y las políticas universalistas constituyen su sello distintivo –Informe Beveridge 1942–.

Las políticas focalizadas, en cambio, ponen en entredicho a los derechos sociales al extender la esfera del mercado sobre aquellas áreas que se consideraban de potestad pública bajo el Estado de Bienestar. 'El que puede debe pagar' se afirma (Franco, op. cit.), y para ser merecedor de los beneficios de los programas se debe acreditar debidamente la condición de menesteroso. Así presentada, la política social no aparece como la efectivización de un derecho, sino como la concesión de una dádiva. En lugar de constituir un vehículo de integración, promueve la diferenciación al etiquetar a los beneficiarios. Se introduce así un sesgo estigmatizante que naturaliza la diferencia y tiende a perpetuarla. Ante un horizonte sombrío lo peor que puede pasarle a muchas familias es perder su status público de pobres, dado que eso las privaría de uno de los pocos, o quizás del único elemento que otorga cierta estabilidad a su subsistencia.

El modelo de políticas sociales experimentado en los noventa remite así, con pocas diferencias, a las formas de protección tutelares, predominantes durante la etapa anterior al surgimiento del Estado de Bienestar. La característica central de la política social durante esta etapa era que los beneficios no eran concebidos como un derecho de quien los recibía ni como una obligación de quien los daba; sólo eran un favor concedido a los desposeídos con la única finalidad de aliviar sufrimientos insoportables (Marshall T., op. cit.). Esto establece una relación netamente jerárquica, donde el que da se ubica en una posición de superioridad en relación al que recibe. Difícilmente podría promoverse la igualdad y la integración social a partir de este concepto.

La idea de políticas focalizadas, al presentarse como excluyente y superadora de las políticas universalistas, retorna en buena medida a lo que se describe en el párrafo anterior. El nuevo paradigma, al no pretender actuar sobre los procesos que generan la pobreza y la desafiliación, y al soslayar la discusión sobre la igualdad y la distribución de la riqueza, aparece destinado a viabilizar la miseria desactivando conflictos sociales latentes, en vez de subsanarla. De hecho, el propio concepto de focalización condiciona la existencia de las políticas a la presencia de pobres. Si no hay pobres no hay política social alguna. La política social deja de ser entonces un elemento estructurador de la cohesión social para pasar a ser un atenuante de los efectos de la fragmentación.

En principio, a nadie podría parecerle que este último objetivo no constituye una prioridad. Sin embargo, es importante aclarar que lo que aquí se cuestiona no es la pertinencia técnica de las herramientas y los procedimientos que el nuevo paradigma propone, sino el discurso con que se presentan. Elementos como la focalización o la descentralización pueden ser valiosos instrumentos para atender a los casos de desafiliación más graves, cuya solución a través de un genuino proceso de integración social necesariamente requeriría un horizonte de largo plazo. El problema es que, al descalificar a las políticas universalistas, el paradigma de la focalización ataca al concepto mismo de derechos sociales que son la base de legitimación de una sociedad más igualitaria.

En realidad, este razonamiento parte del sofisma que consiste en presentar a los dos paradigmas como opuestos y excluyentes. Nada hay que impida la aplicación de políticas focalizadas en el marco de la plena vigencia de los derechos sociales, cuya realización efectiva implica la existencia de políticas universalistas. Pero estas últimas no pueden desecharse si se pretende promover una auténtica integración social fundada sobre los derechos de la ciudadanía y no sobre los favores a los asistidos.

LOS MECANISMOS REGULATORIOS DEL MERCADO DE TRABAJO BAJO EL NUEVO RÉGIMEN DE ACUMULACIÓN

A comienzos de la década del noventa se inicia en Argentina un período de profundas reformas estructurales que, en términos históricos, significó la consolidación de un nuevo patrón de acumulación, cuyos orígenes se remontan a la clausura violenta del modelo sustitutivo a mediados de los setenta. Es entonces cuando, bajo el sello de las políticas económicas aplicadas por la dictadura militar, comienzan a hacerse visibles tendencias que se consolidarían más tarde, como el deterioro general de las condiciones del mercado de trabajo o el aumento en los niveles de pobreza y desigualdad. No obstante, en un primer momento, estas problemáticas estarían lejos de presentar la gravedad que alcanzaría en los años noventa.

Fue a partir de esta década que, junto con el crecimiento del PBI, se incrementaron también los niveles de pobreza e indigencia, y se exacerbaron las problemáticas vinculadas al empleo, todo lo cual expresa una profunda fragmentación social que se evidencia en la desigualdad creciente y en el deterioro de la calidad de vida de una parte importante de la población.

El gobierno militar que irrumpió en 1976 tuvo por finalidad la reestructuración profunda del conjunto de las relaciones sociales y económicas que hasta entonces, y desde los años cuarenta, se habían desarrollado en el marco de la sustitución de importaciones, en la que el consumo de los sectores asalariados ocupaba un lugar central dentro de la estrategia de crecimiento económico. En este contexto, tanto la intervención social del Estado como el conjunto de políticas laborales apuntaban a ampliar la participación de los asalariados en el ingreso y a extender la protección de los trabajadores, a fin de propender a la solvencia del mercado interno, (Cortés y Marshall, 1991). Esta es también la época de la 'sociedad salarial', aquel sistema de protecciones y garantías que aseguraban una efectiva inserción social a través de los derechos vinculados al trabajo, especialmente al trabajo en relación de dependencia.

Junto con la desestructuración de las relaciones sociales y productivas, la dictadura emprendió un plan de disciplinamiento de la clase trabajadora que requirió, además del avasallamiento de sus instituciones corporativas y de representación (Torrado, 1992) y de la coacción represiva, la implementación de un conjunto de medidas de inspiración ortodoxa que proclamaba como finalidad remover lo que en la concepción oficial era el principal obstáculo para la acumulación: los elevados costos laborales. Con este argumento, el gobierno militar eliminó la negociación colectiva de los salarios, que pasaron a ser determinados por el estado, y prohibió el derecho a huelga. Se intentaron fomentar los acuerdos por empresa, propiciando una mayor heterogeneidad salarial, argumentando que la negociación centralizada perjudicaba a las empresas más vulnerables. A su vez, las reformas a la legislación otorgaron un mayor poder discrecional a los empleadores.

Este tipo de medidas, de acuerdo con la concepción del poder de turno, apuntaba a favorecer la acumulación mediante la reducción de los costos laborales, bajo un modelo en el cual el

consumo interno ya no constituía un elemento dinamizador del crecimiento. Bajo el nuevo régimen se pretendía estimular el ahorro interno y la inversión a través de una redistribución a favor del capital.

Así, la política laboral de la dictadura procuró instaurar la competencia en el mercado de trabajo, funcional a un nuevo modelo de acumulación, iniciando un proceso de reformas que se profundizaría en la década del noventa.

A partir de los años noventa, las reformas estructurales avanzaron en la desregulación y la flexibilización de los mercados, en la privatización generalizada de las empresas públicas y del sistema de previsión social, y en una apertura abrupta de la economía. A su vez, la combinación de una drástica apertura comercial con un dólar subvaluado afectó la viabilidad de importantes estratos productivos integrados fundamentalmente por pequeñas y medianas empresas vinculadas al sector industrial. Esto, además de implicar un significativo proceso de concentración económica al interior de las distintas fracciones del capital, dio lugar a una creciente reprimarización de la economía argentina, en la que los sectores exportadores más dinámicos presentan escasa articulación con el conjunto del tejido productivo y una limitada capacidad de generación de empleo. Estos sectores encuentran en la caída de los salarios reales y en la concentración del ingreso requisitos funcionales a su propio proceso de acumulación, al permitir una expansión de los saldos exportables –mediante la compresión del consumo interno– y una reducción del costo empresario asociado a la remuneración de la fuerza laboral (Schorr, 2005).

Respecto a los cambios en las políticas laborales, el gobierno decretó que la negociación colectiva de los salarios debía guardar relación con los aumentos de productividad, limitando de este modo los incrementos salariales. Por su parte, los empleadores no estaban autorizados a trasladar a los precios la incidencia de los aumentos salariales acordados. Además se promovió una mayor descentralización de la negociación, procurando que las diferencias salariales reflejen las condiciones propias de sectores y empresas (Marshall, 1995a).

Los cambios en las regulaciones laborales apuntaron también a flexibilizar la distribución del tiempo de trabajo y a reducir el costo no salarial a través de la disminución de los aportes patronales a la seguridad social y los costos asociados a hechos eventuales como el despido y los accidentes de trabajo, (Altimir y Beccaria, 1999).

En líneas generales, todas estas medidas se enmarcaron en un diagnóstico de los asuntos económicos en el que claramente se distingue la preeminencia del pensamiento ortodoxo. Al respecto dicen Azpiazu y Nochteff (1994): “El diagnóstico y las recomendaciones que dominaron el discurso y las políticas económicas desde 1976 se pueden resumir fácilmente: menos intervención estatal y más mercado, interno y externo, porque la intervención impedía que la iniciativa privada desplegara su vocación de creatividad y de inversión; menos holganza y atraso tecnológico y más modernización y trabajo, para que aumente la productividad que, al fin y al cabo, es la única forma de aumentar el bienestar. Privatización, apertura, desregulación y sacrificio presente para el bienestar futuro, que no son sino otras formas de decir lo mismo”.

Según este esquema, primero hay que crecer para después distribuir, lo que requiere previamente acumular para después invertir, lo que hace necesario flexibilizar los mercados laborales, recortar derechos sociales y reducir salarios para posibilitar la inversión. Sin embargo, después de casi tres décadas de predominio del planteo económico ortodoxo y de profundización gradual de las políticas en esa dirección los resultados, han estado lejos de lo

que el diagnóstico oficial anunciaba. En tal sentido, los citados autores mencionan algunas tendencias más que elocuentes. Así, "desde 1976 el producto, la inversión, la productividad social y los salarios cayeron juntos. Sólo que los salarios cayeron más. En consonancia [...] también aumentó el desempleo".

Correlativamente con estas tendencias, tuvo lugar a partir de 1976 una marcada concentración del ingreso y una drástica disminución en la participación de los sectores asalariados en el ingreso, lo que repercutió en un ascenso tendencial de los niveles de pobreza e indigencia (Azpiazu y Nochteff, op. cit.; Vinocur et al, op. cit.). De este modo, el conjunto de políticas laborales adoptadas a partir de 1976 apuntó, principalmente, a administrar el crecimiento de la desigualdad distributiva a través de la regulación del salario (Marshall, 1995b).

En suma, cabe inferir que las políticas laborales y salariales aplicadas desde entonces, y profundizadas con especial impulso durante los noventa, tuvieron como objetivo central promover una regresión en la distribución del ingreso, cuya contrapartida fue el crecimiento y la consolidación del poder económico por parte de la elite que lideró la evolución del proceso económico a raíz del golpe de estado. Al respecto dice Basualdo: "Desde 1977 en adelante ya no era la vinculación entre la producción industrial y el Estado el núcleo central del proceso económico y social, sino que ese lugar lo ocupaban la valorización financiera y la salida de capitales al exterior vinculadas a otro tipo de Estado. [...] En este contexto, la cúpula empresarial se consolida en base a las diversas transferencias de recursos que recibe desde el Estado por múltiples vías y por la valorización de recursos económicos en el mercado financiero interno y externo. [...] La expansión de la cúpula no estuvo basada en el crecimiento económico (la década del ochenta es de estancamiento y crisis) sino en un proceso de redistribución del ingreso sumamente acentuado. La aguda reducción de la participación de los asalariados en el ingreso generado fue la que hizo posible las transferencias y los subsidios estatales, así como los beneficios financieros que consolidaron a la nueva cúpula" (Basualdo, 1997).

CRISIS DEL MERCADO DE TRABAJO Y DESESTRUCTURACIÓN DEL TEJIDO SOCIAL DURANTE LOS AÑOS '90

Como ya fue mencionado, con la asunción de un nuevo gobierno en los albores de los años noventa, se inicia en Argentina una profunda reestructuración económica, cuyos rasgos distintivos son la apertura de la economía, la privatización generalizada de las empresas del Estado y del sistema de previsión social, la liberalización y desregulación laboral, comercial y financiera, y el establecimiento de la paridad de la moneda nacional con respecto al dólar estadounidense. El éxito en el control de los últimos picos hiperinflacionarios contribuyó a generar el consenso social necesario para implementar un conjunto de reformas que, en términos históricos, significaba la consolidación del proceso iniciado con la dictadura militar.

Los primeros años que siguieron a la implementación del Plan de Convertibilidad se correspondieron con una fuerte expansión del producto, impulsada por la estabilización de las variables fundamentales, pero sobre todo, por la masiva entrada de capitales que tuvo lugar en esos años, con un escenario internacional favorable. Así, entre 1990 y 1994 el PBI creció a una tasa del 7,7% promedio anual (Lacabana et al., 1997). El éxito en el control de la inflación permitió mejorar el poder de compra de los salarios y reducir significativamente los niveles de pobreza en comparación con las cotas alcanzadas en 1989, aunque permanecieron muy por encima de los niveles registrados en los años setenta.

Por otra parte, aunque la economía creció, la situación del mercado de trabajo mostró un deterioro persistente, agravado durante las fases recesivas. Así, entre 1991 y 1993 el desempleo pasó del 6% al 9,3%, para dispararse a partir de 1994, en el marco de un contexto recesivo ocasionado por la reversión del flujo de capitales externos. Luego del pico alcanzado en 1995, el nivel de desempleo mostró una reducción significativa como consecuencia de la recuperación económica subsiguiente, pero permaneciendo muy por encima de los niveles registrados al inicio de la década. Es importante destacar además, que la creación de empleo que tuvo lugar a partir de 1996 correspondió mayormente a puestos de trabajo precarios y/o transitorios (Alegre, Lanari, López, 2001). Esto es particularmente significativo por cuanto ilustra cómo en las sucesivas etapas del ciclo económico se consolida el deterioro en las condiciones de trabajo, al destruirse empleos relativamente seguros en favor de la expansión de formas de inserción laboral endebles.

El incremento del desempleo y el subempleo acaecido a lo largo de la década tuvo como correlato una tendencia ascendente en los índices de pobreza, los cuales crecen de manera permanente a partir de 1998, como reflejo del proceso recesivo iniciado entonces, hasta alcanzar un nivel récord en octubre de 2002, con un 57,5% de las personas viviendo bajo la línea de pobreza.

Esta situación ilustra los efectos solapados de diferentes circunstancias circunscriptas a un largo proceso evolutivo, cuyos orígenes se remontan a los años setenta. El indicador registrado en 2002 reflejaría entonces, la superposición de tres fenómenos distintos, a saber (Palomino, op. cit.): una pobreza "antigua", vinculada con diferencias estructurales de larga data, pero que afecta a una parte mínima de la población; una "nueva pobreza" relacionada con la desestructuración de las relaciones productivas y sociales acaecida en los últimos treinta años y profundizada durante los noventa. Esta "nueva pobreza" es la que en la última década afectó a buena parte de la clase media argentina, ahondando la brecha en la distribución del ingreso, y finalmente; una "pobreza reciente" consistente en un proceso de pauperización absoluta desatado a fines de los noventa y exacerbado desde 2002, que además de extender masivamente la pobreza, incluye importantes procesos de desinstitucionalización.

En el primer caso se trata de un problema histórico vinculado con las migraciones internas y desde los países limítrofes hacia los centros urbanos, en especial Capital y conurbano. Manifestaciones típicas de esta "vieja pobreza" son las desigualdades rural-urbanas y regionales que se evidencian en los fuertes contrastes entre la región pampeana y el norte del país.

La segunda tendencia aparece asociada con la desarticulación del mercado de trabajo, generada a su vez por el proceso de desindustrialización y de desestructuración de las relaciones socioproductivas iniciado por la dictadura y profundizado durante los noventa. La "nueva pobreza" es esencialmente urbana y sus principales damnificados son amplios sectores de la clase media que ya no pueden sostener su nivel de ingresos frente a las nuevas reglas del juego económico. Este fenómeno es altamente significativo, en tanto da cuenta del proceso de centrifugación social que ha experimentado la Argentina en las últimas dos décadas.

El tercer fenómeno consiste en la profundización de la tendencia anterior a raíz de la recesión económica iniciada en 1999, y especialmente desde la crisis económica e institucional de 2001.

La secuencia hasta aquí descripta ilustra una situación mucho más compleja que la realidad inmediata que permiten ver los indicadores. La desestructuración del mercado de trabajo y los niveles de pobreza e indigencia son indicios elocuentes de una honda fragmentación social que

se ha agravado sin pausa desde la clausura del modelo sustitutivo. Tanto la heterogeinización de la fuerza laboral, cristalizada en el subempleo, el desempleo y la precariedad, como la creciente brecha entre ricos y pobres, expresan una honda fractura cuyas causas deben buscarse en el funcionamiento intrínseco del modelo de acumulación consolidado en los noventa, y que torna particularmente urgente el debate sobre la cuestión social.

LAS POLÍTICAS DE EMPLEO EN EL MARCO DE LA CRISIS EMERGENTE

La crisis social descripta con anterioridad, emergía como el producto necesario de un modelo de acumulación intrínsecamente excluyente, en razón de las dinámicas hacia la concentración del ingreso y la destrucción de puestos de trabajo que generaba. Si la flexibilización del mercado de trabajo fue la legitimación normativa que el modelo necesitaba a fin de remover los obstáculos institucionales que entorpecían estas tendencias, los planes específicos orientados a operar sobre el mercado laboral fueron el complemento necesario para paliar las situaciones de deterioro social que se originaban, y de esa manera viabilizar la dinámica concentradora y excluyente mediante la contención de las situaciones más urgentes.

Para poder diferenciar entre las numerosas acciones llevadas a cabo en este sentido y facilitar el análisis de las mismas se distinguirá según las especificaciones de Samaniego (2003), entre Políticas de Empleo, Políticas Laborales y Políticas de Mercado de Trabajo, las cuales se sintetizan a continuación:

Políticas de Empleo: comprenden una amplia gama de medidas e instrumentos de muy distinta naturaleza de los ámbitos económico, social e institucional, que afectan el nivel y la calidad del empleo. Pretenden actuar sobre la demanda de trabajo la cual se ve influenciada por instrumentos macroeconómicos de naturaleza fiscal, monetaria, de precios e ingresos, de desarrollo tecnológico, así como por las políticas y los programas de desarrollo regional y por el marco regulatorio existente en el mercado de trabajo. Del lado de la oferta requieren actuar a mediano y largo plazo sobre tendencias demográficas y comportamientos sociales. En este ámbito resultan relevantes, entre otras, las políticas gubernamentales en materia de educación, salud y protección social. Su formulación requiere una amplia coordinación y concertación social.

Políticas Laborales: conjunto de políticas que actúan en el entorno del trabajo entre el trabajador y el empleador y fluye en el marco y en las condiciones en que se realiza el trabajo. Comprende disposiciones relativas a salarios mínimos, prestaciones, seguridad social, seguridad e higiene del trabajo, seguridad en el empleo, no discriminación, restricción en el trabajo de menores, derecho de huelga y demás aspectos normativos e institucionales que rigen en esta materia

.

Políticas de Mercado de Trabajo: son de enfoque específico, su propósito ha sido a) aliviar la situación de pobreza asociada al desempleo -Políticas Pasivas- y b) mitigar las tensiones existentes en el mercado de trabajo mediante distintos instrumentos de corte activo -Políticas Activas-. Dentro de esta última se discriminan tres tipos de políticas según sean sus objetivos: i)

incrementar la demanda de trabajo, ii) mejorar la calidad de la oferta de trabajo y iii) facilitar el encuentro entre trabajadores y puestos de trabajo.

Resulta de interés apelar a esta sistematización para agrupar la importante cantidad de programas que se implementaron en los '90 en el país, fundamentalmente como Políticas Activas de Mercado Laboral (Lanari, 2004).

Desde la promulgación de la Ley Nacional de Empleo Nº 24.013/91, en la que se estableció la creación de programas de empleo para grupos de difícil inserción laboral, siempre bajo la lógica de la economía de libre mercado propia de los noventa, se dinamizaron programas de empleo que fueron vistos como complemento del modelo económico vigente. La población objetivo, tal como prevé la norma, sumaba a desocupados, jefes de hogares pobres y especialmente a aquellos que estaban radicados en regiones en crisis. Esta función la cumplieron todos los programas de empleo, tanto en propósitos como en objetivos, y al igual que el resto de las acciones de la Secretaría de Empleo y Formación, tuvieron monitoreo y seguimiento. Los casos de los programas TRABAJAR y el PLAN JEFAS y JEFES de HOGAR -que rompe con los criterios de focalización para transformarse en un programa de prestación universal-, son tratados a continuación dadas sus características específicas y por ser de los que cuentan con evaluación especial (Lanari, Op. cit.).

PROGRAMA TRABAJAR

Este fue un Programa de Empleo Transitorio que se inició en 1996 y tuvo como antecedentes el PROAS -Programa de Asistencia Solidaria- y el PRENO -Programa de Entrenamiento Ocupacional – a través del mismo el Ministerio de Trabajo financiaba una ayuda económica no remunerativa y tenía por finalidad satisfacer necesidades socialmente relevantes por medio de la construcción de obras de infraestructura social comunitaria. La ejecución debía estar a cargo de organismos públicos nacionales, provinciales, municipales u ONG sin fines de lucro, que debían proveer los materiales, maquinarias, herramientas y la mano de obra calificada necesaria para la concreción de las obras. La población objetivo la componían trabajadores desocupados, personas de bajos recursos y escasa calificación laboral, preferentemente jefes o jefas de hogar, que no estuvieran percibiendo prestaciones por seguro de desempleo ni participando en algún otro programa de características similares. Los Programas se realizaron en tres etapas dando lugar al Trabajar I, II y III. En 1997, se inició el segundo tramo con características similares al Programa Trabajar I. La evaluación del mismo fue realizada un año después por técnicos del Banco Mundial y tuvo como objetivo estimar la transferencia neta de ingresos a la población beneficiaria.

PLAN JEFAS Y JEFES DE HOGAR

Este Plan se inició el 4 de enero de 2002, para dar respuesta a la grave situación social de ese momento. El objetivo fue el de dar ayuda económica -$150-, a las jefas y jefes de hogar desocupados para garantizar el derecho familiar de inclusión social. Quienes se benefician con el Plan deben cumplir con los siguientes requisitos: ser jefa o jefe de hogar desocupado y reunir al menos alguna de las siguientes condiciones: tener hijos menores de 18 años a cargo, hijos discapacitados sin límite de edad a cargo o hallarse en estado de gravidez la cónyuge del jefe o la beneficiaria. Los hijos menores deben tener escolaridad regular y cumplir con los controles sanitarios y de vacunación. Los mayores de 60 años deben ser desocupados y no tener beneficios

previsionales. Los beneficiarios deben realizar contraprestaciones en tareas productivas o de capacitación.

Dada la magnitud de la cobertura del Plan y la función social que cumple, su implementación ha promovido numerosos estudios que han aportado, desde perspectivas diferentes, criterios sobre el funcionamiento, el rol y el futuro de tan importante intervención. A continuación se describen los principales resultados y las objeciones a la continuidad de ésta política activa[3].

ALCANCES DEL PJ Y JH

La información que arrojó el seguimiento del Plan ha permitido conocer que los beneficiarios del mismo son pobres o indigentes que en su mayoría han tenido trayectoria laboral relacionada con actividades del sector informal realizadas a través de autoempleo o como cuenta propia; casi el 65% tienen secundario incompleto y el 17% no finalizó la instrucción primaria; el 69,3% son mujeres y,

según datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), el 37,3% son menores de 30 años. Su implementación, tal como se podía suponer, tuvo incidencia directa sobre los niveles de desempleo y pobreza. Así, en octubre de 2002 la tasa de ocupación aumento en 2,5 pp. con relación a mayo del mismo año pudiéndose identificar que nueve de cada diez de esos nuevos puestos de trabajo provenían del PJ y JH. A su vez la tasa de desocupación pasó del 21,5% al 17,8% y por otra parte la prestación de $150 otorgada a los beneficiarios permitió reducir las brechas de pobreza e indigencia.

Si bien el PJ y JH ha sido un freno al proceso de exclusión, como política activa es cuestionada y entre los interrogantes más fuertes que surgen se plantea si su carácter no tiende a ser el de una política pasiva. Asimismo, su continuidad, pertinencia del órgano ejecutor, costo-beneficio de aplicación y su implicancia en el funcionamiento del mercado de trabajo, son otros de los puntos que se debaten. En este sentido se sostiene por un lado, que el Plan más que un programa de empleo transitorio fue una acción re-distributiva donde la prestación laboral es puesta en discusión. Por otro, se lo visualiza como un Seguro de Desempleo paralelo debido a las barreras que se imponen en Argentina, como en el resto de los países de Latinoamérica, al ingreso a este "beneficio". También se discute la necesidad de establecer un derecho que independice la percepción de un ingreso del ejercicio de un trabajo remunerado: el ingreso básico ciudadano, universal e incondicional, pagado efectivamente por fuera de la esfera de la producción, y están quienes afirman que los beneficios que asigna el Plan no alcanzan para definir el reconocimiento de un derecho social tal como se enuncia en sus objetivos, ya que tan sólo es una manera de transferir ingresos.

Otras observaciones surgen del presunto incumplimiento de las condiciones que se requieren para ser beneficiario y por la falta de controles en la implementación; o bien por el carácter no redistributivo de los $150 que se otorgaban en función a las fuentes de financiamiento. Asimismo se cuestionan por una parte el perfil netamente asistencial del plan y por otra, se

[3] Los trabajos consultados fueron: Roca et al, 2003; Cortés et al, 2003; Pautassi et al 2003; Monza y Giacometti, 2003.

plantea que son escasas las transferencias que otorga y que no debiera existir un límite, como el que se puso, para continuar ingresando como beneficiario.

A pesar de estos planteos, hay coincidencias en apreciar que el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados fue una buena estrategia ante la emergencia que significó la grave crisis económica, política, institucional y social de fines del 2001.

Más allá de los debates, queda claro que ninguna de estas acciones garantizó una forma de inclusión que pueda identificarse con una política de empleo. En este sentido, conviene rescatar el sentido que tuvieron los programas destinados a capacitar a la mano de obra de acuerdo a distintas propuestas de formación. Habida cuenta, que como se describe en párrafos anteriores, una de las mayores restricciones de empleabilidad es el nivel educativo de las personas sujeto de estas políticas.

Para comprender el alcance de las acciones focalizadas en este sentido se describen a continuación los planes de formación que buscaron adaptar las capacidades insuficientes u obsoletas que se consideraban una barrera para el ingreso al trabajo.

PROGRAMAS DE FORMACIÓN PROFESIONAL

La nueva lógica que fue abarcando a las actividades productivas en los noventa enfrentó a todos los sectores a la necesidad de ser competitivos. Las consecuencias de construir un mercado más heterogéneo y más especializado impactaron en los requerimientos de mano de obra. A causa de lo cual los empleadores demandaron una fuerza de trabajo más cualificada, sobre todo aquellos que realizaron fuertes cambios en los mix de producción e incorporaron nuevas tecnologías. Algunas de estas cuestiones se resolvieron con poseer más y mejores habilidades y otras con mayores conocimientos.

En este paradigma, el capital humano resulta un atributo básico para entrar y permanecer en el mercado de trabajo. Así se justifica la inempleabilidad entre quienes carecen de una apropiada calificación para el trabajo o sus habilidades resultan obsoletas para el nuevo modelo. Este supuesto parece contradecirse con las modificaciones que se hicieron en el plano educativo al descentralizarse servicios, cambiar la estructura formativa y desarticular el sistema de formación técnica[4.] Ello explica cómo las funciones de las tradicionales instituciones de formación, tanto educativas como de oficios, desde 1994 fueron asumidas por el Ministerio de Trabajo, que a través de un importante menú de programas de capacitación buscó salvar las restricciones de entrada y permanencia en el empleo.

Mediante la Resolución 313/94 el MT diseñó políticas de formación profesional y estableció criterios para asignar fondos del Estado a instituciones públicas y privadas que pudieran llevar

[4] A partir de la Ley de Transferencia de los Servicios Educativos (1992), que estableció el traspaso de los establecimientos educativos nacionales a las jurisdicciones provinciales, de la Ley Nacional de Empleo (1991) que le restituyó las competencias en materia de formación profesional al Ministerio de Trabajo, y la Ley Federal de Educación (1994) que estableció un nuevo sistema educativo. El CONET, -Consejo Nacional de Educación Técnica- fue reemplazado por el Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET), dirigido al desarrollo de políticas de formación técnico-profesional en jurisdicción nacional. Simultáneamente se creó el Consejo Nacional de Educación-Trabajo (CONE-T), integrado por representantes sindicales, empresarios, y de los Ministerios de Trabajo y de Economía, con funciones de organismo asesor del Ministro de Educación

adelante diversas iniciativas. Así se multiplicaron programas que atendían a desocupados, ONG, cuadros gerenciales o proyectos de solidaridad social. La distribución de fondos siguió criterios de coparticipación federal entre provincias y abonó el menú de oferta focalizada para los sectores pobres.

Con la promulgación de la Ley N° 24.576 de 1995, que modificó a la Ley de Contrato de Trabajo Nº 20.744 incorporando el derecho y el deber de la promoción y formación profesional en las relaciones individuales de trabajo, se dio el marco legal para terminar de impulsar todas las iniciativas ya expuestas en la Ley Nacional de Empleo y en la Ley N° 24.467 (Estatuto para la PyME) que establece la capacitación como un derecho[5]. A ello también contribuyó la creación de la Secretaría de Empleo y Formación profesional que permitió centralizar la ejecución de las políticas de formación y redefinir la cobertura de beneficiarios. A partir de entonces los programas fueron dirigidos hacia una población objetivo y se caracterizaron por estar efectivamente vinculados con demandas sociales específicas.

Este criterio también se enmarca dentro de las políticas de Mercado de Trabajo, como políticas activas que tienen por objetivo atenuar externalidades negativas y así lograr superar la calidad de la oferta, siempre bajo la hipótesis de que esta llave facilitaría la obtención de trabajo.

COBERTURA Y FINANCIAMIENTO DE LA FORMACIÓN

Desde 1994 al 2001, se ejecutaron 17 Programas de Capacitación dentro de esta órbita, destinados específicamente a jóvenes desocupados y otros, más generales, a quienes en esa condición de actividad eran mayores de 35 años. Como así también a sectores específicos identificados como emprendedores, ex trabajadores de PyMEs, de sectores o regiones en crisis, empleados públicos afectados por la reconversión del Estado y personas con discapacidad.

Según datos disponibles para ese lapso, los programas administrados por el MTSS, capacitaron, entrenaron o recalificaron aproximadamente a 450.000 beneficiarios, con un costo cercano a los U$S 395 millones. Si bien la cobertura de los mismos fue significativa, la relación entre beneficiarios y el aumento de la desocupación permite suponer que, dada la calidad de la mano de obra local, el desempleo pasó a ser un problema también para quienes tenían una formación adecuada para el desempeño laboral. Al mismo tiempo, cabe preguntarse en qué medida la dispersión de la oferta de capacitación contribuyó a erosionar el sistema educativo tradicional.

La forma de financiamiento, estuvo compuesto en la mayoría de los casos, por aportes de préstamos internacionales -BID- y los provenientes del Fondo Nacional de Empleo. Para garantizar equidad territorial estos fondos eran en un 70% asignados a las acciones provinciales y la diferencia, 30%, a las de carácter nacional. En el caso particular del Programa Régimen de Crédito Fiscal, el financiamiento fue indirecto, las empresas invertían equipando a instituciones capacitadoras -ICAPs- por lo cual se le extendían certificados de cancelación de impuestos y la fuente de financiamiento terminaba siendo el presupuesto nacional. En cuanto a los Programas Talleres Protegidos, y de Capacitación e Intermediación Laboral, ambos para población

[5] Así también otros Institutos Legales, se refieren a la capacitación sectorial como derecho y obligación tales como el Régimen Nacional del Trabajo Agrario (Ley N° 22.248), y el Régimen de Empleo Público Nacional (Ley N° 25.164 y Decreto Nº 993/91) - Sistema Nacional de la Profesión Administrativa.

discapacitada, se subvencionaron con aportes del Banco Central recaudados por la aplicación de la denominada Ley del Cheque.

La implementación de un Plan de Formación Profesional, implicó el relevamiento de instituciones, tanto públicas como privadas, dispuestas a ofertar un servicio de capacitación. Para ello se creó el Registro de Instituciones de Capacitación Laboral, en ese catastro las instituciones se inscribían voluntariamente y sus actuaciones eran coordinadas por las autoridades provinciales y las Gerencias Regionales de Trabajo y Seguridad Social. Los cursos que se impartieron contaron con evaluación por parte de personal especialmente entrenado del Ministerio de Trabajo y en todos los casos se realizaron acciones de monitoreo y seguimiento.

Al igual que los servicios públicos de empleo los programas de formación, si bien tuvieron vigencia hasta el 2001, sobre todo los que se centraron en dotar de habilidades a la población joven, fueron dando espacio a los destinados a la creación de empleo transitorio. La suma de programas de capacitación comprendidos entre 1994 y 2001, son los que se detallan a continuación.

PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN 1994-2001

PRONAPAS

Programas de Apoyo a la Reconversión Productiva: Jóvenes

Capacitación Ocupacional

Programas de Apoyo a la Reconversión Productiva: Proyecto Microempresas

Programas de Apoyo a la Reconversión Productiva: Proyecto Imagen

Aprender

Capacitación para el Empleo

Emprender

Régimen de Crédito Fiscal

Programa de Reconversión Laboral

Proyectos Especiales de Capacitación

Talleres Protegidos de Producción I y II

Programa de apoyo a la productividad y empleabilidad de los jóvenes-

Proyecto Joven-

Programas de capacitación para apoyar el empleo

Capacitación laboral para un sector o rama laboral

Programa de emergencia laboral: Desarrollo comunitario

Capacitación e intermediación laboral

PROGRAMAS DE DESARROLLO INSTITUCIONAL

Paralelamente, y como parte de las políticas dirigidas a la oferta, se pusieron en marcha mecanismos para fortalecer las instituciones de formación profesional. Desde 1995 al 2003, con este propósito general y para mejorar la calidad se han implementado cuatro programas, algunos de estos como experiencia piloto - Consejos de Formación Profesional y el Programa de Certificación de Competencias Laborales, que aún sigue vigente. Todos ellos obtuvieron para su financiación una contra parte internacional al aporte local.

PROGRAMAS DE DESARROLLO INSTITUCIONAL 1995 AL 2003

Talleres Ocupacionales

Consejos de Formación Profesional – CFP -

Programa de certificación de competencias laborales

FORMUJER

Estos proyectos, tienen estrategias y objetivos diferentes al resto de los otros dirigidos a la formación. Así el Programa Talleres Ocupacionales -TO- se ideó para subsidiar propuestas de desarrollo institucional. Sobre la base de la aprobación del proyecto presentado el MTESS acuerda el monto y forma de financiación. Los ítems que financia cubren infraestructura edilicia, equipamiento, asistencia técnica, pago limitado del gerenciamiento e incentivos a las acciones de capacitación realizadas por el TO para beneficiarios desocupados.

En cuanto al Programa Consejos de Formación Profesional, constituye una experiencia descentralizada de formación. Cada Consejo es una institución privada sin fines de lucro, conformada por representantes empresarios y sindicales. Sus objetivos son tanto la capacitación, como la realización de diagnósticos y asistencia técnica, con lo cual se busca adecuar las necesidades de oferta y demanda. Como experiencia piloto se inició con seis CFP en 1998 que un año más tarde, por razones presupuestarias, fueron reducidos a tres situados en Mendoza, Rosario y Comodoro Rivadavia.

En tanto el Programa de Certificación de Competencias[6], está concentrado en desarrollar la certificación como práctica en nuestro país a partir de una actividad acotada y concertada con cuatro sectores productivos: gráfico, metalúrgico, mecánico automotor y afines, y repostería y afines. Representantes de los mismos, en su carácter de coejecutores - Fundación Gutenberg (FG); Asociación de Industriales metalúrgicos de la Provincia de Santa Fe (AIM); Sindicato de Mecánicos Automotores y Afines del Transporte Automotor (SMATA); Federación Argentina de

[6] Según define CONOCER: Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral de México, el enfoque de competencias laborales surge en el mundo como respuesta a la necesidad de mejorar permanentemente la calidad y la pertenencia de la educación y la formación de los recursos humanos frente a la evolución tecnológica, la producción y, en general, la sociedad, y elevar así la competitividad de las empresas y las condiciones de vida y de trabajo de la población. Organismos similares a éste actúan como evaluadores y reguladores de las competencias laborales en países miembros de la Organización para la cooperación y el desarrollo económico - OCDE -.

Trabajadores Pasteleros, Confiteros, Heladeros, Pizzeros y Alfajoreros (FATPCHPyA)-, especialistas del MTESS y de cooperación internacional, trabajan en forma conjunta para extender la prueba a otros sectores. El programa se financia con una contribución no reembolsable del BID/FOMIN y con recursos aportados por los coejecutores y sus objetivos son, por una parte, establecer las bases institucionales y metodológicas para desarrollar un sistema nacional de certificación de competencias laborales, mediante la realización de experiencias piloto de certificación y capacitación en los cuatro sectores con los cuales se acordó. Por otra, contribuir al desarrollo de la capacidad institucional y tecnológica que se requiere para implantar un sistema de esta naturaleza. Esta experiencia, continuó desarrollándose en otros sectores como veremos más adelante.

El Programa financia actividades de sensibilización y fomenta la participación activa de los trabajadores y empleadores de los sectores involucrados en el diseño e implementación de las actividades contempladas. El Ministerio de Trabajo, en este caso, integra el Comité de Dirección del Programa (órgano máximo de conducción) en forma conjunta con autoridades superiores de los demás órganos participantes.

Finalmente, FORMUJER, sigla con la que se identifica el Programa Regional para el Fortalecimiento de la Formación Técnico y Profesional de Mujeres de Bajos Ingresos, resulta de la necesidad auspiciar la equidad de género y mejorar la formación. La experiencia permitió desplegar un herramental que se construyó a partir de la participación activa de las mujeres que eran destinatarias del mismo, y constituyó un avance sustantivo en la incorporación al trabajo desde la perspectiva de género.

Como ya se señaló, desde la perspectiva de las "políticas de empleo", las acciones formativas, tanto de habilidades como de recalificación, han sido y son ejecutadas en su gran mayoría desde el Ministerio de Trabajo. Sin embargo, el Ministerio de Educación ha reforzado o coparticipado de las mismas a través del Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET) que buscó consolidar un Sistema de Formación Profesional. Así, en el 2001, ambos organismos del Estado, los Ministerios de Trabajo y de Educación, presentaron el programa Estudiar es Trabajar.

La cuestión de la capacitación para el trabajo no está restringida a estos ámbitos ya que por derecho, obligación o misión institucional, diferentes entes públicos o privados desarrollan dicha función, claro está que el criterio que llevó a implementar acciones focalizadas fomentó la descentralización de las incumbencias de entes estatales y con ello se multiplicó la oferta formativa, con resultados que no siempre se correspondieron con los propósitos enunciadas.

Esto es en consonancia con lo que afirma Kliksberg (1999) ya que coexisten en el sistema educativo y de formación para el trabajo "… una heterogeneidad de circuitos educativos en los países en desarrollo que abarca tanto a aquellos que son parte de los de nivel internacional como a los que integran circuitos paupérrimos de los que egresan jóvenes con preparación muy limitada. En la práctica, el acceso a dichos circuitos se liga fuertemente a las condiciones socioeconómicas iniciales, con frecuencia afectadas por inequidades de partida tan fuertes como las antes referidas".

LAS ACCIONES POST-CONVERTIBILIDAD

A mediados del 2002, como se mencionó anteriormente, se registraron los primeros indicadores positivos de reactivación mientras que en el 2003, se inició una etapa diferente, como respuesta

de ello el empleo se incrementó en un 6,9% y la desocupación en el último trimestre del año se ubicó en 14, 5%, iniciándose así un proceso de consolidación del crecimiento del empleo. Los efectos de la nueva situación económica se reflejaron en los indicadores laborales, no sólo con el mejoramiento de la tasa de empleo, sino también en la calidad del mismo, una medida de ello es la caída en la tasa de subocupación que se redujo en el cuarto trimestre del 2004 en 2 pp. en relación a igual período del año anterior. Esta tendencia continuó hasta ubicarse en el tercer trimestre del 2006 en 11,1%, mientras que la desocupación alcanzó al 10,2%, con una tasa de empleo del 41,6%, superando la tasa de ocupación de la denominada fase expansiva 1991-1994, en 4 pp. con relación al PBI, por cada punto de incremento de producto el empleo creció 0,45%.

Si bien el escenario económico fue mejorando y en consecuencia el mercado laboral acompañó esos cambios, fue necesario sostener políticas focales ya que los nudos duros del desempleo no lograron reducirse en forma sostenida. Un ejemplo de ello fue la necesidad de generar en el MTEySS, en el ámbito de la Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional, el Programa de Calidad del Empleo y la Formación Profesional, en el marco del Plan Integral de Empleo Más y Mejor Trabajo a través del Programa Sectorial de Calificaciones y del Componente de Formación del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados.

El **Plan Integral de Empleo, Más y Mejor Trabajo**: fue creado para promover la inserción laboral de trabajadores desocupados en empleos de calidad mediante la generación de las calificaciones requeridas por regiones y ramas de actividad, fortaleciendo el entramado productivo a nivel local. La definición de calidad involucra al conjunto de metodologías y criterios de gestión, vinculadas con las competencias laborales y la certificación de dichas competencias.

Asimismo, el concepto invoca los criterios expuestos en la nueva normativa laboral que enuncia como meta la promoción de Trabajo Decente.

En esa línea los criterios de fortalecimiento difieren de los anteriormente diseñados para el desarrollo institucional. Actualmente, las Instituciones de Formación Profesional, como parte integrante del plan se consolidan a través de un programa de calidad certificado propendiendo con ello mejorar la formación de los desempleados y evitando así la multiplicidad de oferta como sucedió en la etapa anteriormente descripta.

Específicamente, los Programas de Formación profesional y junto a las iniciativas de Terminalidad Educativa también llevadas a cabo se encuadran en el marco de acuerdos de la Secretaría de Empleo con las jurisdicciones educativas provinciales, destinadas a Jefes de Hogar Desocupados, participantes del Seguro de Capacitación y Empleo, y otros grupos de desocupados.

EL SEGURO DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO

A partir del 2006 se puso en marcha una nueva institución que buscó generar las condiciones propicias para el traspaso de beneficiarios del Programa Jefes de Hogar al mercado laboral a través del fortalecimiento de competencias en la población desocupada. Los municipios a través de la conformación de una Red de Servicios Públicos de Empleo son los ejecutores de este eje de acción.

El Seguro incluye los siguientes beneficios:

La asignación mensual no remunerativa de $225 pesos durante los primeros 18 meses y $200 durante los últimos 6 meses.

Para percibir esta asignación el participante debe realizar alguna de las siguientes acciones:

- Finalización de estudios primarios y/o secundarios con entrega de certificación de estudios formales.
- Actividades de formación profesional y capacitación laboral.
- Servicios brindados por la Oficina de Empleo: orientación laboral (OL); apoyo a la búsqueda de empleo (ABE); orientación al trabajo independiente (OTI)
- Participación en los cursos de trayectos de orientación laboral (TOL)
- Profesionalización del Trabajo Doméstico (Resolución N° 876/06). El objetivo central es jerarquizar y profesionalizar a las personas beneficiarias del seguro que realizan estas tareas.
- Entrenamiento para el trabajo en el sector público, privado y ONG.
- Apoyo a la inserción laboral en el sector público, privado y ONG según la cantidad de horas de actividades diarias.
- Programa Empleo Independiente con la entrega de las cuotas en su totalidad según el proyecto

Por cada una de ellas se agregan incentivos por prestación realizada y finalizada.

El tiempo de permanencia en el Seguro de Capacitación y Empleo es computado para la futura jubilación y el ingreso al Seguro de Capacitación y Empleo es de carácter voluntario y el plazo de permanencia, de hasta 2 años.

Para que el Seguro de Capacitación y Empleo sea posible, el Estado se compromete a fortalecer la Red de Oficinas de Empleo Municipales y mejorar los servicios de formación profesional.

A diferencia del período de los noventa estas acciones focalizadas se combinan con estrategias de políticas universales, cuya sustentabilidad estará directamente ligada al modelo de crecimiento que oriente las políticas económicas en el largo plazo.

CONSIDERACIONES FINALES

El análisis efectuado en el presente trabajo permite ver cómo las reformas estructurales implementadas en los años noventa corresponden a la profundización y consolidación del modelo de acumulación iniciado en 1976. Dicho esquema promovió en la esfera económica un agudo proceso de concentración y centralización del capital, junto con la destrucción de capacidades productivas locales, especialmente en los sectores productores de bienes transables, afectando con particular intensidad a las pequeñas y medianas empresas.

La vigencia plena del nuevo patrón de acumulación significó la reprimarización de la economía argentina, y la especialización en la exportación de materias primas y commodities industriales de bajo valor agregado como núcleo dinámico de la economía, junto con la captura de cuasi-rentas monopólicas por parte de las empresas de servicios públicos privatizadas. Esta estructura económica se manifestó incapaz de promover la generación de los puestos de trabajo necesarios para propender al bienestar de la sociedad argentina, y su correlato fue una inédita crisis en el

mercado de trabajo, con un incremento desmedido de los índices de desocupación, subocupación y precariedad laboral, en forma concomitante con una drástica concentración del ingreso cuyo efecto más dramático fue el notorio aumento de los niveles de pobreza e indigencia, los cuales alcanzaron niveles explosivos luego del colapso de fines de 2001.

La respuesta oficial a la crisis emergente del empleo fue la llamada "flexibilización laboral", un paquete de medidas inspiradas en la teoría económica ortodoxa, cuya finalidad explícita era promover la generación de puestos de trabajo en virtud de la reducción del costo de la mano de obra, y que en los hechos implicó el desmantelamiento de buena parte de los mecanismos de protección de los trabajadores típicos del Estado de Bienestar. Sin embargo, en la medida en que la estructura productiva resultante de las reformas promovía la destrucción de empleo y el reemplazo de puestos de calidad por trabajo precario y mal remunerado, cabe ver a la flexibilización laboral como la convalidación normativa del proceso de desestructuración laboral a que el modelo daba lugar en razón de sus tendencias intrínsecas. Es decir que, lejos de ser un instrumento pensado para atenuar la crisis del mercado de trabajo, las nuevas leyes de empleo tenían como finalidad remover los obstáculos institucionales que se oponían a la destrucción de puestos de trabajo ocasionada por la nueva estructura productiva.

Por otra parte, los efectos perniciosos que las reformas estructurales tenían en el plano social intentaron ser paliados con políticas sociales enmarcadas en el nuevo paradigma de la focalización. Éste se caracteriza, entre otras cosas, por legitimar la reducción en las funciones del Estado y por soslayar cualquier discusión acerca de las causas de la pobreza y la desigualdad social, limitándose a aliviar sus manifestaciones más flagrantes. Es decir, el paradigma de las políticas sociales focalizadas era funcional al nuevo tipo de Estado que se consolidó en los noventa, y al mismo tiempo que se concentra en aplacar los síntomas de la desestructuración de la sociedad, elude el debate acerca de la necesidad de promover su cohesión, o sea, se deja de lado la preocupación por la cuestión social.

En síntesis, podemos decir que el proceso al que asistimos en la década del noventa puede caracterizarse como la versión vernácula de la crisis de la sociedad salarial, y tanto las reformas de la estructura productiva, como la flexibilización laboral y la instalación de la focalización como idea rectora del diseño de políticas sociales, se articularon de manera armónica en la profundización de ese proceso, que tuvo como beneficiario a un sector muy reducido de la sociedad vinculado al capital concentrado.

Apelando al marco conceptual de Samaniego, se puede concluir que las medidas vinculadas al mercado laboral adoptadas en los años noventa en el país no fueron pergeñadas como verdaderas Políticas de Empleo, ya que su definición implica un enfoque comprehensivo y multidisciplinario a la solución de los problemas del empleo e instancias de concertación. Por el contrario, sólo se activaron Políticas de Mercado de Trabajo como mecanismos de contención, que fueron ineficientes para soportar los impactos que la reestructuración institucional y económica tuvo en el mercado de trabajo nacional. Desde el año 2002, la crisis social aceleró la puesta en marcha de acciones que, aunque fueron diseñadas siguiendo el criterio de focalización, su cobertura debió ser tan amplia que asumieron un carácter generalizado ante la presión que ejercían el aumento del desempleo y la pobreza. Así surgió el Plan para Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, que se planteó como una propuesta para la emergencia.

Ante ello, bajo una nueva concepción plasmada en la normativa laboral, se puede observar cómo, en la medida que se impulsó la creación de nuevos puestos de trabajo, se fueron

reduciendo las acciones focalizadas. El caso específico de la Formación Profesional cuyo horizonte es la calidad, resulta un ejemplo válido del sendero por el cual transita el Plan Más y Mejor Trabajo.

Se sabe que, por lo antes dicho, las políticas focales sólo pueden, en el mejor de los casos, operar sobre la coyuntura. La reconstrucción de los tejidos sociales dañados por las reformas neoliberales requerirá necesariamente la implantación de un modelo de acumulación que tenga, en la redistribución de ingresos, uno de sus requisitos funcionales y, al mismo tiempo, será necesario un nuevo tipo de Estado, capaz de resolver el problema de la cohesión social mediante la garantía de la vigencia plena de los derechos sociales, entre ellos las políticas de educación para el trabajo, sean estas diseñadas desde los órganos de administración y control del empleo, como de los propios estamentos del sistema educativo.

BIBLIOGRAFÍA

ALEGRE P.; LANARI M. E.; LÓPEZ M. T. (2001) Empleo en Mar del Plata: restricciones y oportunidades. Análisis del mercado de trabajo local en el contexto de la evolución nacional. Revista FACES Nº 9. Fac Cs. Económicas y Sociales, UNMdP. Mar del Plata.

ALTIMIR, O.; BECCARIA, L. (1999) El mercado de trabajo bajo el nuevo régimen económico en Argentina". Serie de reformas económicas N° 28. Comisión Económica para América Latina. Naciones Unidas. Santiago de Chile.

AZPIAZU, D.; NOCHTEFF, H. (1994) "El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadorismo y elite económica en la Argentina. Ensayos de Economía Política". FLACSO. Tesis Grupo Editorial Norma. Buenos Aires.

BASUALDO, E. (1997) "Notas sobre la evolución de los grupos económicos en Argentina". IDEP, Cuaderno Nº 49. Buenos Aires.

CASTEL, R. (1997) "La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado". Primera edición. Editorial Paidós. Buenos Aires.

CORTÉS, R.; GROISMAN, F. Y HOSOWSKI, A. (2003) "Transiciones Ocupacionales: El caso del Plan Jefas y Jefes". 6º Congreso de ASET, Buenos Aires.

CORTÉS, R.; MARSHALL, A. (1991) "Estrategias económicas, intervención social del Estado y regulación de la fuerza de trabajo. Argentina 1890 - 1990." Estudios del Trabajo N° 1. Buenos Aires.

FERRER, A. (1998)"El capitalismo argentino." Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.

FRANCO, R. (1996) "Los paradigmas de la política social en América Latina". En Revista de la CEPAL Nº 58.

KLIKSBERG, BERNARDO (1999) "Inequidad en América Latina: un tema clave" en Aportes para el estado y la administración gubernamental. La cuestión social. Año 5. Número 13. Buenos Aires. Asociación de Administradores Gubernamentales.

LACABANA, M.; ALEGRE, P.; BAINO, D.; G. DE REARTE, A.; LANARI, M. E.; LÓPEZ, M. T.; MALAMUD, C. (1997) "Mar del Plata en transición. Mercado de trabajo local y estrategias familiares." Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, UNMdP/CGT. Mar del Plata.

LANARI, M. E. (2003) "Las políticas de empleo en los países del Mercosur, 1990-2003. Estudio analítico sobre programas de empleo ejecutados en Argentina". Seminario "Integración, Políticas de Empleo y Mercosur". [En línea] www.observatorio.net

MARSHALL, A. (1995a.) "Regímenes institucionales de determinación salarial y estructura de los salarios, Argentina (1976 - 1983)". Desarrollo Económico, vol. 35, N° 138. IDES. Buenos Aires.

---------- (1995b.) "Mercado de trabajo y distribución del ingreso: efectos de la política económica, 1991-1994". En Realidad Económica 129, IADE. Buenos Aires.

MARSHALL, T. (1997) "Ciudadanía y clase social". En Revista Española de Investigaciones Sociológicas, Centro de Investigaciones Sociológicas, julio-septiembre de 1997. Madrid.

MONZA, A. Y GIACOMETTI, C. (2003) “Los Beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar”. Doc. De Trabajo 1. Versión preliminar. OIT, Buenos Aires.

NAHÓN, C (2002) Política social y acumulación de capital en la Argentina: la fragmentación regresiva de la educación, la salud y la previsión social. En: Revista FACES, Nº 15, UNM del P, Mar del Plata

PALOMINO, H. (2003) “Pobreza y desempleo en la Argentina. Problemática de una nueva configuración social”. Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas de la Argentina. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. [En línea] http://www.econ.uba.ar/cespa.htm. Consulta: 10/06/04.

PAUTASSI, L.; ROSSI, J. Y CAMPOS, L. (2003) “¿Derecho Social o Beneficio sin Derecho? El caso del Plan Jefas y Jefes”. 6º Congreso de ASET, Buenos Aires.

ROCA, E.; CAPPELLETTI, B.; LANGIERI, M.; MUSCOLINO, M.; Y SOTO, C. (2003) “Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados: ¿Política de empleo o Política Social?” 6º Congreso de ASET, Buenos Aires.

SAMANIEGO, N. (2003) “Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina respecto a su efectividad, eficiencia y su impacto en la equidad - La experiencia de siete países de la Región”. CEPAL/GTZ. Módulo de empleo del Proyecto Equidad II. México.

SCHORR, MARTÍN. (2005) “Modelo nacional industrial. Límites y posibilidades”. Capital Intelectual. Bs. As.

TORRADO, S. (1992) “Estructura social de la Argentina 1955-1983. Ed. La Flor. Buenos Aires.

VINOCUR, P.; HALPERÍN WEISBURD, L.; GONZÁLEZ, M.; GURZI, L. (2003) “Pobreza y políticas sociales en la Argentina de los ‘90”. Informe para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Setiembre de 2003. Buenos Aires.

CAPACITACIÓN Y EMPLEO

LA INSTITUCIONALIDAD DE LA FORMACIÓN: MTEYSS-IFP-UNMDP

La relación Educación-Trabajo vincula una multiplicidad de actores. En ese marco se reúnen el Estado-Empresarios-Sindicatos que, indistinta o mancomunadamente, lideran espacios de formación. En esta sección se hace eje en la experiencia de fortalecimiento de las Instituciones de Formación Profesional -IFP- como estrategia de mejoramiento de la calidad en post de una mayor empleabilidad. Ese proceso, a nivel local, se analiza en el marco del convenio entre la Universidad Nacional de Mar del Plata y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. La valoración de las acciones realizadas pone de manifiesto cómo una política social requiere desde su concepción de buenas prácticas, en este caso, enfocadas hacia el refuerzo institucional en el cual la universidad, como parte de una trama, intervino como actor de ese proceso.

Como se describe en detalle en secciones anteriores los programas de Formación Profesional – FP-fueron acciones ampliamente desarrolladas desde el Ministerio de Trabajo de la Nación, respaldadas normativamente y articuladas en el territorio nacional mediante la participación de diferentes prestadores. Los actores de la FP, los representantes de sectores productivos, y las distintas instituciones laborales que fueron fortificándose en los últimos quince años a través de la red de Servicios Públicos de empleo, los Consejos Sectoriales de Certificación de Competencias Laborales y FP, las Gerencias y Oficinas de empleo, encararon la tarea de trabajar en Red para así certificar competencias, instrumentar la terminalidad educativa y promover la capacitación profesional. Los programas se orientaron a completar las capacidades de personas desocupadas o perceptoras de planes, inicialmente quienes percibían el Plan Jefas y Jefes de Hogar, luego se fueron sumando jóvenes incluidos en el Programa Más y Mejor Trabajo, y quienes recientemente se inscribieron en el Seguro de Capacitación y Empleo.

El proceso es abordado, en esta sección, en el marco de los alcances de la FP en distintos contextos, desde esta perspectiva se abre un universo que interpela a hacedores y receptores de la FP, tanto desde la función como de los logros. Cuestiones que instalan el diálogo entre visiones y objetivos en una dinámica que se remonta a las primeras iniciativas locales, y que brinda una visión acerca del beneficio de una política, circunscripta a un programa, y plantea nuevos interrogantes donde el núcleo del debate se centra en la relación educación y trabajo. Luego se describe la experiencia resultante del convenio entre la UNMdP y el MTEySS que involucró a IFP[1] de los Partidos de Necochea, Balcarce, Vidal, Pergamino, Junín y General Pueyrredón.

[1] Se denomina IFP, en sentido amplio, a toda institución que brinde formación profesional, capacitación laboral o formación para el trabajo. Comprende centros de formación profesional públicos o privados, ONG que brinden ofertas formativas destinadas a población trabajadora, áreas de gobierno responsables de la formación profesional y/o de adultos. (MTEySS)

ACERCA DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL

La Formación Profesional –FP-, comprende aquellos estudios cuya finalidad básica es la formación y/o actualización de jóvenes y adultos para facilitar su inserción, reinserción y actualización laboral. Si se llega a lograr ese cometido la FP funcionaría como un mecanismo que contribuiría a la cohesión social, ya que sus beneficiarios a través de ella dispondrían de un marco de referencia para construir su identidad socio-profesional y mejorar sus capacidades profesionales (Jacinto y Lasida, 2010).

Su sentido se vincula tanto con en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas y la construcción de sociedades más equitativas, como con el incremento de la productividad de empresas, sectores y economías. La formación, el trabajo y la participación ciudadana son dimensiones que deben articularse de modo constante en las trayectorias de vida de los individuos a partir de sus necesidades de inserción y permanencia activa en el mercado laboral.

"Difícilmente los que nos dedicamos a la educación estamos dispuestos a aceptar que la educación es impotente frente a la pobreza; difícilmente accedemos a admitir que la actividad educativa carece de la capacidad de contribuir a la creación de una sociedad más justa, a la formación de individuos autónomos, creativos y participativos y al mejoramiento del nivel de vida de la colectividad social en la que se encuentran insertos los beneficiarios del hecho educativo"(Schmelkes, 1995: 13).

Esta sentencia muestra los desafíos de la formación y de algún modo anticipa los retos, tensiones y escenarios que atravesará la FP en pos de convertirse en una estrategia significativa para la integración laboral, social y ciudadana.

En los pasados años noventa, se entendió que el marco de desempeño de la FP era el de una sociedad caracterizada por: "la masificación de las estructuras de comunicación e información, la incorporación de tecnologías en la vida cotidiana, el acceso de los ciudadanos a formas de búsqueda del conocimiento distintas, las nuevas dimensiones del trabajo basadas en la capacidad de iniciativa personal y colectiva, la interdisciplinariedad de los puesto de trabajo y la movilidad permanente de los perfiles profesionales" (Escotet, 1996). De modo tal que los programas de FP se orientaron a actualizar competencias obsoletas de los trabajadores en un ámbito de significativa competitividad.

La resignificación de la FP ante los cambios contextuales necesariamente debió contemplar ajustes institucionales, así como arreglos con nuevos actores y el reposicionamiento de los tradicionales.

Frente a cada escenario surge la necesidad de hallar modos novedosos de institucionalizar la relación educación–trabajo. Responder al cambio replantea a la FP interrogantes como: ¿Qué objetivos deberá cumplir? ¿Cómo hacer para adaptarse a las cambiantes demandas del contexto? ¿Cómo propender a mejorar la calidad de vida de la población? ¿Cómo ofrecer oportunidades formativas a los adolescentes y jóvenes que les garanticen la mejora de la empleabilidad? Las respuestas con pertinencia conllevan atender la complejidad y el dinamismo que se demanda a la FP y aun, si se tuvieran todas esas respuestas, difícilmente se puede concluir que la educación, per se, garantiza la creación de puestos de trabajo, rol ineludible de la economía y la política (Puigros, A., 2010; De Ibarrola, M. 2010).

Actualmente, además de capacitar para dar señales de empleabilidad al mercado, el desafío es recuperar, a través de la formación, la dignidad de la persona con horizonte en la centralidad de

los derechos sociales, donde educación y trabajo son Derechos Fundamentales de ciudadanía[2]. En este terreno el aprendizaje a lo largo de la vida, la formación permanente, para y *en el trabajo*, son ejes que posibilitan construir sólidas trayectorias laborales.

No obstante, tener éstas posibilidades remite a la idea de que ciertos sectores de la población no puedan acceder a puestos calificados, ni a circuitos formativos de calidad. Esta iniquidad por partida doble favorece la construcción de un entramado social donde la educación es un elemento clave que brinda oportunidades para unos, o también puede agudizar la exclusión para otros. A este dilema se le suma la disyuntiva de si el sistema educativo debe formar para las demandas del mercado laboral, o para el ejercicio de la plena ciudadanía y la integración social. Particularmente, en la FP esta cuestión se expresa, como dice Jacinto (2006) en "la tensión entre presente y futuro de la producción y el mercado de trabajo (lo urgente y lo estratégico), entre las señales más cercanas a los problemas de índole productiva y las más cercanas a las de tipo social, entre la perspectiva e intereses diversos de los distintos actores económicos y sociales."

En suma, la formación ciudadana y la respuesta a la demanda debieran confluir en un modelo de desarrollo con sustentabilidad social; "el logro de un eficaz vínculo entre formación y trabajo depende, en grado sumo, de esta concepción de doble pertinencia." Entendiendo por tal a la necesaria confluencia entre la que atiende a las calificaciones de la oferta, para satisfacer necesidades de la demanda, y a la formación para los proyectos de vida que mejoren el bienestar de las personas, Jacinto (Op. Cit.).

Frente a estos desafíos, se incorporan a la agenda de la FP la necesidad de nuevas lecturas y estrategias acerca de los contenidos y las modalidades de enseñanza, cuestiones éstas que se expresan a través del carácter que asume cada IFP, en virtud de su propio ethos institucional y los condicionantes del contexto en el que está inserta.

Desde la política laboral, las innovaciones curriculares propuestas para una formación de calidad se orientan hacia el enfoque de competencias laborales. Actualmente, un número considerable IFP están trabajando en la modificación de los planes y programas de formación con esa orientación, la que intenta dar cuenta de saberes convergentes que permiten al trabajador el desempeño adecuado en su puesto de trabajo. Así la construcción de cada competencia es la expresión de la voz de trabajadores, empresarios y Estado, en un diálogo que se encuadra en la praxis sectorial.[3]

La noción de competencia es inseparable de la de acción, pero exige a la vez conocimiento: "la competencia se sitúa a mitad de camino entre los saberes y las habilidades concretas (...) la competencia no proviene de la aprobación de un currículum formal, sino de un ejercicio de aplicación de conocimientos en situaciones críticas" (Gallart, 1998). Las competencias se construyen a partir de la educación formal, el aprendizaje en el trabajo y educación no formal. En esa línea, la autora sostiene que para alcanzar trayectorias ocupacionales no precarias, las "competencias de empleabilidad" permitirían a las personas lograr un trabajo digno y la actualización necesaria para su desempeño. A tal efecto, las IFP alcanzarían sus objetivos si construyen diseños curriculares que tiendan a conjugar la doble pertinencia.

Para ello las IFP debieron fortalecerse, ya que el escenario de desregulación institucional de los años '90 y la consecuente política educativa de la agenda neoliberal, redujo y debilitó las condiciones necesarias para asumir el rol que el hoy demanda la política pública.

Una expresión distintiva que buscó contribuir a la resolución de las tensiones entre educación-trabajo, se manifestó en la instrumentación de planes de mejora institucional a partir de la

---

[2] Ver el desarrollo conceptual en la sección uno. POLÍTICAS SOCIALES: UNA SISTEMATIZACIÓN COMO APORTE Y HERRAMIENTA PARA SU ANÁLISIS Y GESTIÓN.

[3] Ver en: www.trabajo.gob.ar Sistema Nacional de Certificación de Competencias y Formación Continua

primera década del año 2000. Como caso testigo se presenta a continuación la descripción del proceso del que participaron integrantes del GrET[4], lo cual permitió recrear en la acción el rol extensionista de la Universidad intermediando entre los diversos actores –MTEySS, IFP, docentes, directivos, alumnos beneficiarios de los programas de formación–.

COMPLEMENTARIEDAD INSTITUCIONAL: LA UNIVERSIDAD Y EL MINISTERIO DE TRABAJO

Con el fin de activar la aplicación de dispositivos eficaces en la ejecución de las políticas de empleo y de formación profesional, en particular el Seguro de Capacitación y Empleo -SCyE- el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación -MTEySS-, desde la Secretaría de Empleo, implementó el Programa de Calidad del Empleo y la Formación Profesional. Desde este encuadre mejorar la calidad supone, en primer término, fortalecer las capacidades existentes en las IFP, mejorar o crear otras. Con ese fin, se establecieron convenios con universidades. La Universidad Nacional de Mar del Plata –UNMdP–, convino llevar a cabo dichas acciones en diciembre de 2005.[5]

De este modo, la UNMdP se comprometió a trabajar en forma cooperativa en el fortalecimiento de las IFP de la región, en las dimensiones claves de la calidad según parámetros establecidos por la Unidad de Evaluación, Monitoreo y Asistencia Técnica (UEMAT), junto con el INTI, que definió estándares según normas IRAM. Para promover el afianzamiento y la consolidación de una red de IFP que garantizara la calidad de los procesos de capacitación para el trabajo, en el marco del Plan Integral para la Promoción del Empleo en el ámbito regional, se propuso:

- Seguimiento y monitoreo de la ejecución de Planes de Mejora de la Calidad Institucional acordados entre el MTEySS y las IFP de la región.
- Conformación de una Mesa Consultiva de la Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional, junto a otras Universidades Nacionales, en temas de formación para el trabajo.

Tal como establece la normativa vigente de la UNMdP, una de sus funciones es la de preservar la herencia científico cultural y promover la creación de nuevos conocimientos que se relacionen con la problemática nacional y regional, formando con el más alto nivel académico a todos los que accedan a ella para permitirles actuar eficazmente en la construcción de una sociedad más justa y solidaria. Así, se promueve garantizar formas democráticas de distribución del conocimiento y estimular la conciencia crítica de sus estudiantes, es decir, un modo de "ejercer como institución un rol protagónico en el proyecto de país y de sociedad que las fuerzas democráticas hubieren acordado promover"[6]. Para ello, entre otras misiones y funciones, aparece en primer lugar aquella que procura "preparar los recursos humanos que el país y la transformación de sus estructuras requieran"[7].

Este marco para la acción, y la convicción expresada en el convenio firmado en diciembre del 2005 que afirma que "la UNMdP tiene entre sus misiones y funciones desarrollar el conocimiento mediante actividades docentes y de investigación y promocionar los vínculos con el medio a través de actividades de extensión, educación continua y transferencia"[8] dan cuenta

---

[4] GrET se refiere al Grupo Estudios del Trabajo de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Nacional de Mar del Plata, que ejecutó el convenio entre MTEySS y UNMdP.

[5] Convenio MTEySS / UNMDP, RR 1935/06.

[6] Artículo 1, Inc. 4, Estatuto de la Universidad Nacional de Mar del Plata. Texto ordenado según Resolución de Asamblea 004/90 y 005/91. Mar del Plata.

[7] Artículo 1, 4, b). Estatuto de la Universidad Nacional de Mar del Plata. Texto ordenado según Resolución de Asamblea 004/90 y 005/91. Mar del Plata.

[8] Protocolo Adicional N° 2 Al Convenio De Cooperación N° 157/05 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, entre la Secretaría de Empleo de la Nación y la Universidad Nacional de Mar del Plata.

de los motivos que sostienen las actividades iniciadas y su continuidad en nuevos protocolos. El convenio firmado tuvo como finalidad establecer mecanismos de cooperación permanente para promover la calidad de las IFP involucradas. La UNMdP, consciente de los programas que implementa el Ministerio en la región, a través del Programa Calidad del Empleo y la Formación Profesional, y en línea con la necesidad expresada en el Plan Estratégico del Partido de General Pueyrredón, puso a disposición del Ministerio su capacidad técnica y de recursos humanos para cumplimentar los objetivos propuestos por la UEMAT. A tal fin, la UNMdP se postuló como agente de intermediación entre el MTEySS y las IFP, precalificadas como destinatarias del Plan de Mejora, con sede en la región.

CRITERIOS DE INTERVENCIÓN DE LA UEMAT

Para posicionar al lector en las finalidades perseguidas, se han extractado y se presentan a continuación aquellos tramos de los principales criterios esbozados por la UEMAT, que han servido de base y guía para esta experiencia compartida con la UNMdP. En el marco de las finalidades ya expresadas la UEMAT, se planteó los siguientes objetivos:

- Incidir en el desarrollo de la empleabilidad de la población destinataria de las políticas del MTEySS a través del fortalecimiento de las IFP.
- Elaborar criterios y dispositivos de evaluación de la calidad en la Formación Profesional.
- Desarrollar metodología, procedimientos e instrumentos que reflejen las dimensiones de calidad priorizadas por el MTEySS.
- Fomentar procesos de mejora continua en las IFP.
- Promover los procesos de certificación de la calidad de las IFP.
- Desarrollar áreas, o líneas, de asistencia técnica para el fortalecimiento de las IFP.
- Elaborar criterios de evaluación de la calidad de las IFP.

A través de las siguientes acciones:

- Evaluar y monitorear a las IFP que participan de los programas del MTEySS.
- Asistir a las Instituciones de Formación Profesional en el desarrollo de procesos de mejora continua.
- Desarrollar un referencial de calidad de las IFP en el marco del Convenio MTEySS/IRAM.
- Precalificar a las IFP en función de su calidad institucional y técnico pedagógica.

Para ello, mediante las estrategias desarrolladas por la Unidad Técnica de Certificación de Competencias –UteCC–, y con el propósito de contribuir al reconocimiento sectorial de las calificaciones mediante procesos de evaluación y certificación, orientados por normas de competencias laborales, se logró en forma conjunta con sindicatos y empresarios del sector, la validación de competencias por sectores laborales[9]. Paralelamente, a través del Registro de Instituciones de Capacitación y Empleo –REGICE-, se certificó la calidad de las IFP que integran el programa llevado adelante por la UEMAT en las cuatro dimensiones o procesos básicos identificados con la calidad de la Formación: Vinculación con el contexto social y productivo; Orientación profesional; Formación y Seguimiento y evaluación de egresados. Para definirlas se consideró el recorrido que realizan las personas que acceden a la formación profesional que va

[9] En www.trabajo.gob.ar se pueden encontrar los mapas ocupacionales elaborados y consensuados.

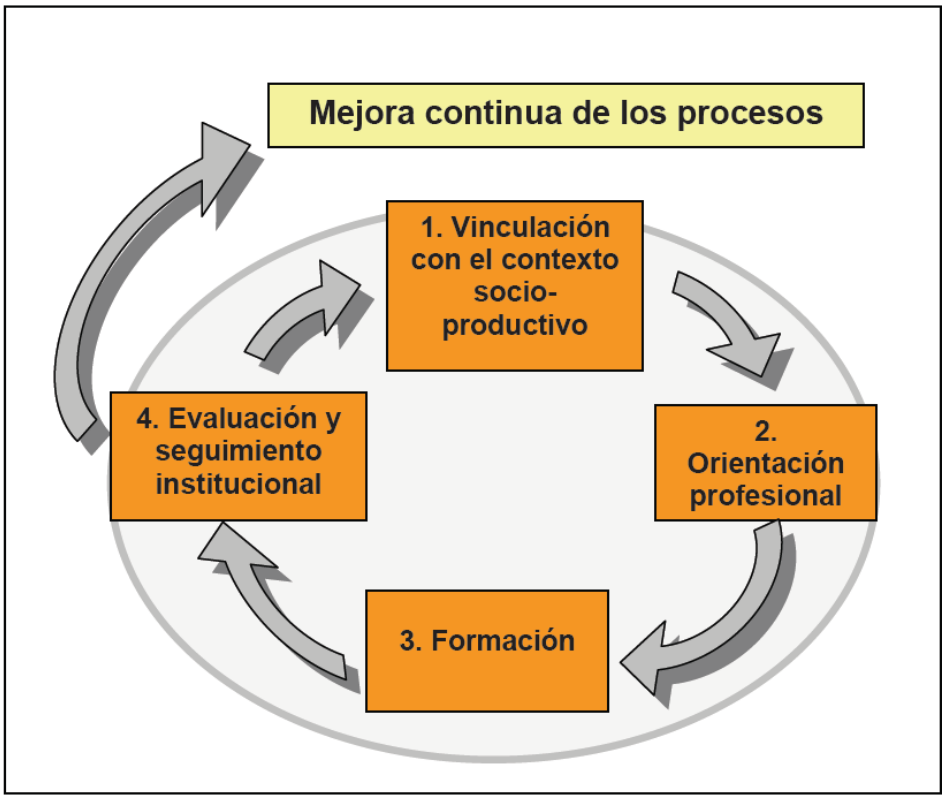
desde su acercamiento a la institución pasando por la elección de la formación, la realización de la formación y su inserción laboral.

En este marco, el propósito es favorecer la empleabilidad de los trabajadores desocupados que se encuentran en situación de desventaja frente al empleo. Se procura así alentar la finalización de los estudios básicos (primarios o secundarios) con su correspondiente certificación oficial y capacitar laboralmente, acorde a las necesidades productivas y a la experiencia laboral de los trabajadores desocupados. Los destinatarios de este programa fueron los trabajadores incorporados a diferentes planes como el Plan Jefas y Jefes de Hogar, Plan Más y Mejor Empleo y SCyE.[10]

Como punto de partida, se define el marco conceptual que sustenta los criterios de intervención de la UEMAT. Como se ha mencionado, evaluar la calidad de la formación profesional obliga a considerar la lógica del sujeto que transita por la IFP para procurarse una formación que incremente su empleabilidad. El esquema que se presenta en la figura siguiente, ilustra las relaciones entre las diferentes dimensiones o procesos básicos identificados por la UEMAT. Al situar el foco en el sujeto de la formación, se organizan los hitos claves por los que transitan las personas para lograr una formación de calidad lo cual impulsa a las IFP, a su vez, a identificar, analizar y mejorar, en forma continua, cada uno de esos procesos. Simultáneamente, es necesario implementar una gestión institucional que promueva la interrelación entre las dimensiones y oriente a toda la institución hacia el desarrollo de procesos de calidad. A medida que las IFP se interroguen sobre cada grupo de procesos estarán en condiciones de diseñar planes de mejora de la calidad de la formación que imparten.

[10] Área responsable: Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional; Secretaría de Empleo; MTEySS; Av. L. Alem 638, 8º piso; Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Fig. 1: Procesos de calidad en las IFPs



Para iniciar un plan de mejora de la calidad, es importante la participación de los actores institucionales a cargo de las ofertas formativas, a fin de que estos puedan convertirse en el instrumento eficaz que impulse y dinamice la formación. La elaboración de un plan de formación, se inicia con un taller diagnóstico que permite identificar las fortalezas y debilidades institucionales en cada etapa. A partir de la discusión y búsqueda de consenso, se delimitan las posibles líneas de intervención.

Un plan de mejoramiento de la calidad de la formación se concreta a través de:

- Un diagnóstico de la situación inicial: hay variadas técnicas para realizar diagnósticos participativos; una de ellas es el Análisis FODA. También pueden utilizarse, según las circunstancias y condiciones institucionales, herramientas del análisis situacional, entre otras.
- La definición de las líneas de intervención: es aconsejable que se prioricen y ordenen las acciones a desarrollar en cada línea de intervención, y que se distingan cuáles son los problemas posibles de ser abordados en función de los recursos disponibles.
- La elaboración del plan: se deben considerar las acciones, los tiempos, los responsables, los resultados, los recursos necesarios, etc.
- La definición de estrategias de seguimiento del plan de mejora de la calidad de la formación.

En cuanto al alcance del Referencial IRAM, antes mencionado, toda IFP que se incorpore a los planes y programas de formación profesional desarrollados por el MTEySS, deberá tener en cuenta esas dimensiones de calidad de la FP mediante una mejora continua de los procesos. Luego de cumplir con las etapas básicas de apoyo, se continúa con la incorporación,

precalificación y por último con la certificación conforme a los requisitos de la norma ISO 9001.

EL VÍNCULO ENTRE LAS IFP Y LA UNMdP

Para ejecutar las acciones previstas, en el convenio entre la UNMdP y el MTEySS se conformó un equipo de trabajo que inició sus actividades en el año 2006 y prosiguió en el 2008, con la firma de un nuevo acuerdo que dio continuidad a las tareas que venían siendo realizadas. En el primer tramo se abarcó a instituciones de la ciudad; en la segunda etapa se involucraron IFP de diversos municipios de la Provincia.

El primer paso consistió en obtener información sobre cada realidad local desde diversas perspectivas y actores, con el fin de contextualizar las problemáticas abordadas, tanto en el material didáctico, como en las modalidades de trabajo, contenidos y estrategias. Paralelamente, se sensibilizó a los representantes de las IFP y otros actores institucionales, para dar a conocer los alcances de la propuesta y tender lazos de estrecha vinculación[11], junto a ellos se sumaron los representantes de la GECAL (Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral) y del MTEySS. También se realizaron entrevistas a informantes clave, análisis de manuales producidos anteriormente, e intercambio de visiones y consideraciones de los docentes que integran el equipo de trabajo y de los destinatarios de la formación.

[11] Los actores institucionales contactados han sido, entre otros: Secretaría de Educación del Municipio de Gral. Pueyrredon y Supervisora de Formación Profesional, Supervisora de la Rama de Adultos y Formación Profesional de jurisdicción provincial, Directores de las diez IFP Municipales, director de la Escuela de Formación profesional de jurisdicción provincial, directora Centro de Formación profesional 407; ENET Nº 1, Navales; ATAM; y docentes vinculados con diversas IFP. Funcionarios de la Secretaría de la Producción, a cargo de la organización de la Oficina de Empleo y personal y Director Ejecutivo del Programa Área. Centro de Formación Profesional Nº 401 de Pergamino; Escuela de artes y Oficios Monseñor Scalabrini Obra Don Guanella de Pergamino; Escuela de Educación Técnica Nº 1 "Antonio Bermejo" de Junín; Centros de Formación Profesional Nº 402 y 401 de Necochea.; Anexo del Centro de Formación Profesional Nº 406 "Rubén Fangio", de Coronel Vidal; Centro de Formación Profesional 401 de Balcarce.

Mapa de IPF

Convenio 2005 – General Pueyrredón	Convenio 2008	
Escuela Municipal de Formación Profesional Nº 1	Centro de Formación Profesional Nº 401	Pergamino
Escuela Municipal de Formación Profesional Nº 2	Escuela de artes y Oficios Monseñor Scalabrini Obra Don Guanella	Pergamino
Escuela Municipal de Formación Profesional Nº 3	Centro de Formación Profesional Nº 401	Necochea
Escuela Municipal de Formación Profesional Nº 4	Centro de Formación Profesional Nº 402	Necochea
Escuela Municipal de Formación Profesional Nº 5	Escuela de Educación Técnica Nº 1 "Antonio Bermejo"	Junín
Escuela Municipal de Formación Profesional Nº 6	Anexo del Centro de Formación Profesional N° 406 "Rubén Fangio"	Balcarce
Escuela Municipal de Formación Profesional Nº 7	Centro de Formación Profesional Nº 401	Balcarce
Escuela Municipal de Formación Profesional Nº 8	Anexo del Centro de Formación Profesional N° 406 "Rubén Fangio"	Vidal
Escuela Municipal de Formación Profesional Nº 9		
Escuela Municipal de Formación Profesional Nº 10		
Centro de Formación Profesional Nº 401 - ATAM (automotores)		
Centro de Formación Profesional Nº 402		
Centro de Formación Profesional Nº 403		
Centro de Formación Profesional Nº 404		
Centro de Formación Profesional Nº 406 "Brigadier Gral. Don Juan Manuel de Rosas" SMATA (Sindicato mecánicos y afines del transporte automotor)		
Centro de formación profesional Nº407, Cámara Argentina de la Construcción - UOCRA		
EET Nº1 (navales)		
Escuela Educativa Técnica Nº 2		
Escuela Educativa Técnica Nº 4 Alfonsina Storni		
Escuela Educativa Técnica Nº 5		
Escuela Educativa Técnica Nº 3		

Estas acciones se profundizaron con el seguimiento de cada IFP, asesoramiento y asistencia técnica como se describe más adelante.

PROCESO DE FORTALECIMIENTO

ACTIVIDADES DE CAPACITACIÓN

Como ya se ha referido mejorar la calidad de la formación implica, según los lineamientos del MTEySS, la puesta en juego de aquellos aspectos que hayan sido identificados como las dimensiones claves de la formación profesional. Cada dimensión –Formación; Vinculación con el contexto socio-productivo; Orientación Profesional; Seguimiento y Evaluación institucional– se aborda mediante una acción de formación que concluye en el diseño de un plan de mejoramiento de la calidad institucional, el cual debe ser realizado por cada IFP. Cada curso se explica bajo los siguientes títulos: justificación, propósitos y contenidos. Ver Anexo I

DESCRIPCIÓN DE LAS PROPUESTAS FORMATIVAS

Para poner en contexto los cursos de los que participaron docentes, directivos, miembros del equipo de gestión, jefes de taller y orientadores de IFP localizadas en Mar del Plata, Junín,

Pergamino, Vidal, Necochea, Balcarce y Quequén, en el siguiente cuadro se describen las temáticas, la cantidad de participantes distribuidos por curso y la fecha de dictado.

Nombre de los cursos	Año de dictado	N ° de participantes
¿Cómo diseñar cursos e implementar estrategias de enseñanza en el marco de la formación profesional?	2007	24
	2007	15
Vinculación con el contexto social y productivo.	2006	28
	2008	15
Orientación Profesional	2006	28
	2008	15
Evaluación y seguimiento de egresados.	2006	25
	2008	15

La propuesta de intervención didáctica de los cuatro cursos, compartió rasgos tales como el tipo de material didáctico, la modalidad de dictado, su duración, modos de tutoría, evaluación y acreditación. Asimismo, se desarrollaron considerando la particularidad de cada contenido, el perfil de los destinatarios y las finalidades formativas.

Entre sus notas distintivas se privilegia el trabajo en taller, con el propósito de facilitar la participación activa y comprometida de los participantes. Las actividades propuestas intentaron promover diferentes procesos comprensivos que permitieran, tanto en forma individual como grupal, interpretar, proponer, analizar, evaluar y transferir los nuevos conceptos. A tal fin, se realizaron exposiciones a cargo de los docentes y estudiantes, reflexión y análisis sobre los ejes conceptuales, discusión, análisis de casos, búsqueda e interpretación de fuentes de información y resolución de trabajos prácticos grupales. Con ello se intentó fortalecer la capacidad de gestión de los participantes en vista del mejoramiento de la calidad institucional y la formación de las personas destinatarias de los programas de formación y empleo.

Otro aspecto común fue la producción de materiales didácticos específicos para cada uno de los cursos: Manual y CD-Rom[12]. Los manuales tuvieron la finalidad de constituirse en un referente teórico y en una herramienta potente para que los participantes pudieran profundizar sus procesos comprensivos. Su confección estuvo a cargo de un equipo interdisciplinario constituido por los docentes responsables del dictado de los cursos y las coordinadoras por parte de la UNMdP. Para su elaboración se contó con los lineamientos conceptuales y metodológicos brindados por el equipo técnico del Área Formación Profesional de la UEMAT del MTEySS, quienes a su vez fueron los responsables de su supervisión y aprobación final. El CD-Rom incluye una selección de documentos, artículos, libros, entrevistas sobre los contenidos abordados en cada uno de los cursos que constituyen la bibliografía complementaria. De este modo se facilitó a los participantes información ampliatoria, que pudo constituirse en un recurso valioso a la hora de desarrollar las cuatro dimensiones de la calidad institucional.

En cuanto a la evaluación se pensó en una propuesta integrada al proceso formativo, en el que se plantearon distintos momentos e instancias:

- Diagnóstica: mediante actividades grupales se explicitan las concepciones previas y las maneras de proceder en relación con las cuestiones a tratar en el encuentro. Los resultados

[12] Los manuales elaborados por la Universidad de Mar del Plata y de las restantes Universidades que participaron del Programa pueden consultarse en: http://www.trabajo.gob.ar/capacitacion/calidad/uemat_resultados.asp

de esta evaluación fueron el punto de partida para el análisis de la realidad institucional y la construcción de marcos teóricos sobre las distintas temáticas.

- De proceso: acompaña el desarrollo del curso y se ha realizado mediante actividades prácticas individuales y grupales durante y al finalizar cada taller. Los participantes realizaron de modo grupal, durante los encuentros, trabajos prácticos y resolución de casos y situaciones problemáticas en relación con el curso en cuestión.
- Final: para cada uno de los cursos se previó una actividad evaluativa que pudiera ser de aplicabilidad en su IFP, a saber: avanzar en la elaboración de un diseño curricular con enfoque de competencias en la especialidad escogida; diseñar un plan de vinculación con el contexto social y productivo; delinear la estructura de un manual sobre Orientación Profesional o planificar estrategias para la incorporación de dicha dimensión en la IFP y avanzar en la planificación de un proyecto para el seguimiento de egresados.

La modalidad para el dictado de los cursos fue semi-presencial. Durante los espacios inter-encuentro se establecieron tutorías presenciales y mediadas a cargo de los docentes responsables de cada curso a través de la comunicación e intercambios electrónicos o bien por vía telefónica. El propósito de las tutorías fue colaborar en la concreción de los trabajos y resolver dudas o inquietudes. La carga horaria total de cada uno de los cursos fue de 32 horas reloj de las cuales 20 horas reloj fueron presenciales y 12 horas de tutorías y evaluación.

Se extendieron dos tipos de certificación: a) de aprobación, para quienes asistieron al taller, presentaron y aprobaron la evaluación final y b) de participación, para quienes asistieron al taller pero que no presentaron la evaluación final.

LA EVALUACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS PARTICIPANTES

La valoración acerca de los primeros cambios percibidos en este proceso cobró expresión en la devolución que realizaron los participantes, mediante un cuestionario voluntario y anónimo diseñado por la UEMAT. Los ejes de la evaluación fueron: ítems de selección de alternativa única, que se subdividen en tres temas: “objetivos”; “contenidos” y “actividades y trabajos prácticos” e ítems abiertos, cuya consigna propone completar una serie de frases que refieren a: claridad de los temas, necesidad de profundización, dudas, entre otros. Se recolectó entre el 60% y el 80% de instrumentos en cada uno de los ocho cursos. Ver Anexo II: Tablas Nº 1, Nº2, Nº 3

Este primer paso reveló la satisfacción y evaluación positiva de la iniciativa por parte de los participantes, tanto los involucrados en el primer protocolo como en el segundo, de los respectivos convenios. Las expresiones coincidieron en considerarlos útiles para su trabajo y adecuados a sus expectativas, además los calificaron como claros y amenos, con un nivel de dificultad apropiado, con una ajustada relación entre teoría y práctica, como así también encontraron fundamento en los objetivos y contenidos desarrollados.

ASISTENCIA TÉCNICA Y OTRAS ACCIONES EN CONJUNTO CON LAS IFP

Como ya se anticipara, en virtud de los estándares perseguidos por la acción del MTEySS, el Plan de Mejora que debió formular cada institución tenía como punto de partida el *Informe de Recomendaciones,* elaborado a partir del proceso de precalificación institucional implementado por el Ministerio, como así también su asistencia económica para el equipamiento y la adquisición de materiales. En una primera etapa, que se puede denominar de ajuste del proceso, la UNMdP acompañó simultáneamente la elaboración de los planes de mejoramiento, a partir de los aportes de los cursos de formación.

Otra iniciativa, que surgió como propuesta de los talleres fue la producción y diseño de un software de seguimiento de pasantías para ser utilizado por las IFP del partido de General

Pueyrredón. Para la construcción de este diseño se partió, en primera instancia, de un diagnóstico de necesidades entre los interlocutores y actores involucrados en las pasantías educativas; del aporte de los informantes claves y de la cesión de una aplicación informática existente.

Durante la ejecución del segundo protocolo, la actividad de asistencia técnica se pudo realizar de manera más sistemática acompañando el proceso de capacitación y también a posteriori mediante visitas a las IFP localizadas en el interior de la provincia de Buenos Aires en las ciudades ya mencionadas. Este proceso se complementó con actividades guiadas mediante intercambios telefónicos y por correo electrónico, ya que la ejecución presupuestaria de los planes de mejora se lentificó en la mayoría de los casos por trabas y limitaciones burocráticas generadas en los intersticios interjurisdiccionales. Ver Anexo III: Casos

EVALUACIÓN DE LA EXPERIENCIA

Desde la perspectiva del impacto y en el marco de las cuatro dimensiones que componen el círculo virtuoso de la calidad de la formación profesional, las acciones realizadas sólo pueden evaluarse a través de resultados provisorios.

Sin embargo, desde la percepción de los actores se puede concluir que el proceso fue altamente positivo. Ello se advierte en las opiniones vertidas durante las acciones de asistencia técnica y formación, así como en el aprovechamiento efectuado en cada IFP de las reflexiones, discusiones, intercambios y aportes compartidos tales como:

- La constitución de equipos interdisciplinarios para el diseño de los manuales y el abordaje de la temática desde distintas perspectivas, que contribuyeron a enriquecer la propuesta en su conjunto.
- El interés de los directivos y docentes que tomaron el curso demostrado en la participación activa desde una perspectiva crítica y reflexiva sobre sus propias experiencias, así como la búsqueda de respuestas a las diversas problemáticas a partir de las conceptualizaciones de cada bloque de contenidos, lo cual selló el compromiso.
- Un fecundo trabajo interinstitucional entre los equipos técnicos del Ministerio, los de la UNMdP, y los responsables de cada IFP, que posibilitó la profundización y construcción de propuestas con enfoque local e intercambios que abrieron nuevos canales de comunicación y productivas alternativas de trabajo.
- El valor de la iniciativa que permitió resignificar el lugar de las IFP que “sintieron tristeza institucional” durante el período en que la capacitación se realizó a través de una institucionalidad discrecional en el período de los años ’90.
- La construcción de una trama interinstitucional de diferentes niveles para abordar y resolver una misma problemática. Lo cual redundó en el diagnóstico ya que los problemas tuvieron distintas miradas y se acercaron diversas soluciones jerarquizando, de modo cooperativo, aquellas que resultaban útiles y viables. De este modo se hicieron palpables los beneficios de la construcción colectiva del conocimiento.

Con relación al cumplimiento de objetivos programáticos para lograr los estándares de calidad se puede afirmar que para cada dimensión se abrieron senderos fructíferos de diálogo. En relación con la dimensión Vinculación con el contexto socio productivo, mediante las visitas de asistencia técnica, se pudo constatar, por un lado, la incorporación paulatina de nuevas acciones de vinculación a la gestión cotidiana de la IFP. Por el otro, el inicio de un proceso de sistematización de la estrategia de vinculación. Se estima que esto podrá contribuir de modo estratégico a mejorar la calidad en la formación de las personas destinatarias de los programas de formación y empleo. Con respecto al sistema de pasantías vigentes al momento de ejecución

del convenio, resultó significativo el logro de un eficiente avance en la coordinación y ejecución del mismo con el sector productivo. Sin embargo, presentó dificultades y riesgos como el ingreso al mundo productivo desde un lugar que puede facilitar la búsqueda de mano de obra a menor precio, y la ausencia de prácticas consolidadas en el seguimiento de estas experiencias, desde las miradas que deben tenerse en cuenta desde la IFP y desde la persona. Dando con ello visibilidad a una problemática que ha sido encarada en las modificaciones posteriores de la normativa referida a pasantías.

En lo que se refiere a la dimensión Orientación Profesional, interesa resaltar la valoración otorgada a la Oficina de Empleo como mediador entre los destinatarios de la formación y los empleadores. Los participantes proponen algunas acciones para establecer y/o profundizar lazos con las Oficinas de Empleo locales, entre ellas la búsqueda de alternativas para la administración de la encuesta laboral en cada IFP y el diseño de material de difusión de la oferta educativa para ser distribuido en las Oficinas de Empleo. Otra acción interesante que surge en parte como fruto de esta formación es la implementación de talleres de Orientación Profesional en las IFP.

En cuanto a la dimensión Evaluación y seguimiento de egresados, se verificó el alto grado de reconocimiento y valoración, por parte del grupo de cursantes, como una contribución esencial para la mejora de la calidad de la formación. Sin embargo, cabe resaltar que esta dimensión, junto con la de formación por competencias, circunscripto al área del MTEySS, ha resultado ser la de menor desarrollo en el conjunto de las IFP.

Cabe destacar que las actividades de asesoramiento y asistencia por parte de la universidad técnica se realizaron tanto para las IFP con planes de mejora aprobados, en el marco de las acciones de UEMAT, como para aquellas que aún no habían entrado en plan de mejora.

Como evaluación de las visitas de asistencia técnica se puede afirmar que resultaron una instancia interesante y positiva en varios aspectos: permitieron la revisión de los planes de mejora aprobados a partir de los encuadres teóricos de los cursos; el ajuste del diseño de las estrategias de acción para el desarrollo de las dimensiones; el mejoramiento de los vínculos entre el MTEySS y la UNMdP; la optimización del conocimiento del contexto institucional; como así también la institucionalización de un espacio para el trabajo conjunto con los docentes involucrados en el mejoramiento institucional.

Durante el desarrollo de los ocho talleres y las visitas de asistencia técnica se recogieron aportes que completaron los diagnósticos del contexto de cada IFP. Para lo cual, los participantes ampliaron sus percepciones mediante el trabajo orientado, el uso de bibliografía, Manuales y documentos especialmente diseñados para los cursos. La identificación de problemáticas comunes por parte del grupo de docentes y directivos perteneciente al partido de Gral. Pueyrredón y los referentes de las localidades de Necochea, Pergamino, Quequén, Cnel. Vidal, Balcarce y Junín, pone en relieve la necesidad de construir una agenda que atienda esos emergentes de manera prioritaria, para facilitar el accionar de las IFP. A modo de síntesis se listan los ejes que abren el debate interpelan y demandan respuestas a la realidad social en la que se desenvuelve la formación profesional:

- Población: confluencia en la IFP de dos universos con problemáticas e intereses muy diferentes: **adolescentes** que desean insertarse en mundo productivo y **adultos** que desean reorientarse en él y/o responder a intereses personales postergados.
- Lógicas diversas: presencia de visiones, culturas, escenarios y finalidades heterogéneas y en ocasiones antagónicas de los múltiples actores institucionales que se desempeñan en la IFP y en los que interactúan con ella desde su contexto más inmediato: empresas, aspirantes a ingreso, instituciones barriales, vecinos, entre otros. Es común observar que las lógicas empresariales, sectoriales y de las agencias de empleo, son inabordables para los actores de la IFP.

- Formación y Trabajo: preocupación para dar cumplimiento a las finalidades formativas de la IFP, en el sentido de que no deben perder de vista la formación integral, porque se debe dotar de las herramientas y de las capacidades necesarias para poder responder a los futuros requerimientos que se le van a pedir en términos de competencias, sin dejar de lado el éxito para la empleabilidad, en tanto potencial para encontrar trabajo o cambiarlo, de una manera eficiente y en las mejores condiciones posibles.
- Convergencia: reconocimiento de la necesidad de actualización de las propuestas curriculares vigentes a las que se incorporen nuevos paradigmas y miradas desde el mundo de la producción, la ciencia y la técnica.
- Rol Institucional: sentido de responsabilidad de las IFP como factor de inclusión, empleabilidad y herramienta impulsora de la igualdad de oportunidades a través del acceso conocimiento y la información de las personas.
- Carencias Institucionales: ausencia de gabinetes orientadores en un número importante de IFP, baja o nula existencia de redes de cooperación en la temática de la Orientación profesional. Como así también, falta de sistematización y periodicidad en las prácticas evaluativas, tanto en la evaluación institucional como en el seguimiento de egresados, instrumento que es reconocido como esencial para un buen desempeño. Además, insuficiencia de conocimientos sobre encuadres teóricos y metodológicos en los cuales se asienta la tarea de dicho seguimiento.

En suma, de la experiencia se concluye que la FP sigue siendo clave de inclusión, que la iniciativa de implementar un plan de fortalecimiento con horizonte en la adopción de buenas prácticas, mejora a todos los actores involucrados. La atención del tema y el diálogo con los protagonistas ya es en sí un paso necesario para identificar déficits y marcar rumbos. Así también, ha quedado reflejado de modo patente que la cooperación interinstitucional allana el abordaje de temas que, desde los distintos espacios, son objeto de intervención, lo cual redundará en futuros beneficios. En este sentido, el MTEySS, las Oficinas de Empleo, las IFP, los Municipios y la Universidad son, en una particular experiencia institucional, nudos en una malla de contención necesaria en la promoción del empleo.

ANEXO I: ACTIVIDADES DE CAPACITACIÓN

En este anexo se detallan los propósitos y contenidos de las actividades necesarias para fortalecer la calidad institucional de las IFP.

1. CURSO TALLER: ¿CÓMO DISEÑAR CURSOS E IMPLEMENTAR ESTRATEGIAS DE ENSEÑANZA EN EL MARCO DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL? [13]

1.1. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Las modificaciones en el mercado del trabajo y la consecuente movilidad del trabajador en su actividad laboral, conllevan a que uno de los objetivos clave de la formación profesional sea el desarrollo de ciertas capacidades que permitan a las personas cubrir distintos roles dentro de un área laboral y de otras áreas. ¿Cuáles son las exigencias que se plantean al trabajador para un buen desempeño en el oficio? ¿Cuáles serán aquellas capacidades necesarias para una práctica competente? El adecuado desempeño del rol requiere al trabajador de un saber hacer, un saber ser, un saber estar con otros es decir una formación polivalente, polifuncional y flexible. Atender estas nuevas exigencias supone reformular diseños curriculares, contenidos científicos y tecnológicos, recursos, estrategias y formas de evaluación de las propuestas de formación para el trabajo. En esta línea argumentativa la dimensión formación cobra relevancia tomando como eje dos componentes centrales: los diseños curriculares basados en el enfoque de competencia laboral y la elaboración de los materiales didácticos.

El curso aporta a los docentes y directivos de las IFP, una serie de herramientas conceptuales y metodológicas para orientar la elaboración, el análisis, la evaluación y/o la revisión de los diseños curriculares basados en el enfoque de competencia laboral para la formación de roles ocupacionales claves, definidos según normas de competencia laboral.

1.2. PROPÓSITOS

- Construir un marco conceptual sobre la enseñanza y el aprendizaje que sirva de referencia y fundamento de la práctica formativa.
- Diseñar una propuesta de enseñanza coherente con las demandas del sector productivo, las necesidades de las personas que aprenden y los principios de la formación basada en competencias.
- Explicitar los propósitos de la formación y definir qué enseñar, mediante una adecuada selección y organización de contenidos.
- Seleccionar y emplear estrategias de enseñanza y materiales adecuados a los objetivos, los contenidos y la población destinataria.
- Valorar la necesidad de emplear metodologías de enseñanza y de evaluación que privilegien la autonomía de las personas y la resolución de problemas, vinculados con el contexto de desempeño en el rol ocupacional.
- Diseñar una propuesta de evaluación integradora para un módulo/unidad, vinculada con el perfil de egreso, fundamentando las decisiones adoptadas.
- Asumir y promover una actitud positiva hacia el aprendizaje continuo, como base de la mejora en el desempeño de su rol.

[13] El dictado del curso estuvo a cargo de: Liliana Zuk (edición 2007)- Susana Avolio de Cols (edición 2008)

- Asumir el compromiso con el logro de una formación de calidad y con el trabajo en equipo, en el ámbito del Centro de Formación Profesional.

1.3. CONTENIDOS

Bloque I: Características de la Formación Profesional para responder a las demandas actuales del mundo del trabajo. Bloque II: Las características de la Formación Profesional. Bloque III: El diseño de los cursos por competencias. Bloque IV: El rol de los contenidos en la formación profesional. Bloque V: Estrategias de enseñanza adecuadas a las características del sujeto de aprendizaje. Bloque VI: La evaluación de los aprendizajes en un enfoque basado en competencias.

2. CURSO TALLER: VINCULACIÓN CON EL CONTEXTO SOCIAL Y PRODUCTIVO [14]

2.1. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

¿Por qué Vinculación con el Contexto Productivo y Social? La Vinculación con el Contexto Social y Productivo parece constituir una de las dimensiones fundamentales para garantizar la calidad y pertinencia de la formación para el trabajo. Los procesos que integran esta dimensión se refieren a las relaciones de intercambio entre los actores institucionales y los del mundo de la producción que aporta información relevante para orientar la oferta formativa y a su vez propiciar la inserción de los egresados. Una red sólida basada en la asociatividad de las organizaciones de su entorno, constituye el umbral ideal para el desarrollo local, donde empleabilidad y competitividad, son sus ejes de sustentación.

La formación profesional cobra significado para favorecer la competitividad de nuestra economía y a su vez constituye un puente de inclusión para los sectores desfavorecidos. Poder responder a estos requerimientos y anticiparse a los mismos, demanda a la IFP centrar la mirada en su realidad local y regional. Esto implica consolidar vínculos sistemáticos y cooperativos con los distintos sectores actores sociales y del mundo empresarial de su entorno. La formación para el trabajo tiene entre sus desafíos aproximar la propuesta curricular, su organización, sus contenidos y prácticas a las necesidades y demandas del contexto de inserción.

Estos son algunos de los argumentos fundantes que propician este curso, cuya finalidad es generar y/o consolidar los vínculos que las IFP sostienen con los diferentes actores sociales, de modo de establecer un canal fluido de intercambio y debate constante que permita el ajuste pertinente entre las necesidades de los destinatarios de la formación, el sector productivo y la oferta formativa. La incorporación paulatina de las acciones de vinculación como parte de la gestión de la IFP contribuirá de modo estratégico a mejorar la calidad en la formación de las personas destinatarias de los programas de formación y empleo.

El recorrido temático del curso intenta mantener un enfoque que dé cuenta de la multicausalidad e integralidad para no perder de vista que la realidad no se presenta parcelada y que las acciones de vinculación, con el contexto de la IFP, se desenvuelven en el plano de la interacción de aspectos educativos, sociales, económicos, culturales y políticos. Todo ello sin perder de vista que siempre son provisorias las respuestas al por qué, para qué y cómo vincularse con el contexto desde la IFP.

---

[14] El dictado del curso estuvo a cargo de Luis Testa; Emilia Garmendia; Bernardo Pascual y Silvia Malvassi. En la edición 2008 se suma al equipo Eugenio Actis.

2.2 Propósitos

- Comprender los alcances y el sentido del proceso de la vinculación con el contexto social y productivo para el fortalecimiento de las IFP.
- Analizar la incidencia del contexto histórico, político, social, económico en las políticas y estrategias de gestión de la IFP.
- Valorar los aportes de la formación profesional para el logro de mejores perspectivas individuales y favorecer la competitividad de nuestra economía.
- Diseñar estrategias de vinculación con el contexto social y productivo, en el nivel local y regional.
- Elaborar un Plan de Vinculación con el contexto social y productivo enmarcado en el proyecto institucional de la IFP

2.3 Contenidos

Bloque I: Vinculación de las IFP con el contexto social y productivo. Sus motivos y finalidades: el por qué y el para qué de la vinculación. Bloque II: El contexto socio-productivo desde sus inicios hasta la actualidad. Bloque III: Las estrategias de vinculación de las IFP con el contexto social y productivo: Visiones, alcances, técnicas y herramientas que confluyen en el "Cómo vincularse". Bloque IV ¿Cómo generar un plan de vinculación institucional?

3. Curso Taller: Orientación Profesional

3.1 Justificación del proyecto

La Orientación Profesional (OP) es considerada una instancia básica del proceso formativo de las personas cuyo propósito central es, según el Referencial IRAM 4.3.2 MTEySS. 2005: "Contribuir a la elaboración de las trayectorias formativas de los sujetos a través del análisis de sus intereses y necesidades personales y de la especificación de los requisitos mínimos para acceder a las ofertas formativas de las IFP". La concreción de este propósito significa para la IFP la puesta en marcha de un conjunto de acciones y procesos que parten del asesoramiento a las personas sobre las ofertas formativas que ofrece la IFP y la identificación de sus intereses, necesidades, potencialidades y dificultades para lograr una inserción laboral estable.

El proceso de orientación no se agota en la etapa de la elección de una profesión sino que se extiende a lo largo de la formación y durante el proceso de inserción laboral. Es decir, la "Orientación Profesional es una práctica que tiene como finalidad asesorar a las personas para que puedan mejorar sus condiciones de acceso a itinerarios formativos que garanticen su formación continua y con ella la mejora de su empleabilidad y el acceso a un empleo de calidad." PO En tal sentido tres campos de la persona: el personal, el laboral y el formativo. La incorporación y/o mejoramiento de esta dimensión como parte del proyecto institucional contribuirá de modo estratégico a intensificar la calidad en la formación de las personas destinatarias de la misma, lo que redundará en la mejora de sus condiciones de empleabilidad.

3.2. Propósitos

- Conocer criterios, alcances y estrategias para el desarrollo de la orientación profesional en la IFP.
- Incorporar la estrategia de Proyecto Ocupacional como una metodología de formación y orientación para mejorar la empleabilidad.
- Valorar el rol de la OP como un aporte para la formación profesional, desde el inicio del itinerario formativo de la persona hasta su inserción laboral.

3.3 CONTENIDOS

Bloque I: Marco conceptual de la Orientación Profesional. Bloque II: Orientación Profesional en el marco de la IFP: la construcción de un proyecto ocupacional–laboral. Bloque III La Orientación Profesional: posibles caminos para su abordaje desde la IFP.

4. CURSO TALLER: EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO DE EGRESADOS

4.1. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

La evaluación institucional es un proceso vital, dinámico, que exige la participación de los actores sociales que intervienen en los diferentes procesos de formación en cada IFP. Esta instancia forma parte del PEI, en tanto brinda información del estado de situación de las diferentes dimensiones claves, de las acciones que se llevan adelante en la institución y de cada uno de sus actores. La IFP, a partir de los resultados de la evaluación institucional, se encuentra en condiciones de generar e implementar planes de fortalecimiento institucional para su mejora continua.

El seguimiento de egresados es una estrategia de gestión de la calidad institucional, en tanto implica acciones sistemáticas de evaluación del sujeto de formación al inicio, durante el proceso de formación y, fundamentalmente, al finalizar a través del seguimiento de su inserción laboral. Es decir, los resultados obtenidos en los diferentes momentos del proceso de seguimiento, permiten a la IFP identificar debilidades y fortalezas, tanto internas a la institución, como externas a ella: sector empresarial, gobierno, contexto socio productivo en general. En consecuencia, podrá realizar planes estratégicos de mejora de la calidad, a partir de un estudio de factibilidad y del trabajo cooperativo y/o concertado con otras instituciones.

El objeto de estudio central de este taller es la evaluación institucional, ya que permite reconocer el impacto de la aplicación de los planes de mejora y el seguimiento del egresado de las IFP, como sujeto que se forma para mejorar su inserción laboral y la empleabilidad.

4.2. PROPÓSITOS

- Comprender la vinculación entre los momentos y fases del proceso de investigación y las etapas del proceso de planificación del seguimiento de egresados.
- Establecer relaciones entre los procesos implicados en las dimensiones analizadas (vinculación, formación y orientación profesional), el seguimiento de egresados y la evaluación institucional.
- Informarse y reflexionar en torno a cómo valorar, medir y comprender los logros de formación de los egresados de las IFP
- Evaluar la pertinencia de determinados instrumentos de recolección de datos y procedimientos de análisis de información en las acciones de seguimiento de egresados.
- Reflexionar sobre las prácticas de evaluación institucional y seguimiento de egresados que realizan los IFP y proponer alternativas de mejoramiento factibles de realizar

4.3. CONTENIDOS

Bloque I: El marco del seguimiento de egresados en la IFP: vinculación entre proceso de investigación, seguimiento de egresados y evaluación institucional. Bloque II: ¿Para qué realizar el seguimiento de egresados y qué queremos evaluar? Bloque III: ¿Cómo realizar el seguimiento de egresados? Bloque IV: ¿Cómo y con qué instrumentos se realiza la recolección de datos?

ANEXO II PERCEPCIÓN INSTITUCIONAL DE LAS ACCIONES REALIZADAS

Tabla N° 1 Porcentajes de las respuestas de los participantes acerca de los objetivos del curso en el total de cursos ofrecidos.

Nombre del curso y edición	Escala	Preguntas sobre objetivos			
		Coincidieron con sus expectativas	Valioso para su trabajo	Realistas, posibles de lograr	Considera que se logró
¿Cómo diseñar cursos e implementar estrategias de enseñanza en el marco de la formación profesional? Edición 2006	En su totalidad	48,30%	48,30%	0%	20%
	En gran parte	51,70%	51,70%	30%	80%
	Parcialmente	0%	0%	70%	0%
	Escasamente	0%	0%	0%	0%
¿Cómo diseñar cursos e implementar estrategias de enseñanza en el marco de la formación profesional? Edición 2008	En su totalidad	37,30%	50%	16,70%	16,70%
	En gran parte	66,70%	33%	50%	50%
	Parcialmente	0%	16,70%	33,30%	33,30%
	Escasamente	0%	0%	0%	0%
Vinculación con el contexto social y productivo. Edición 2006	En su totalidad	50%	50%	100%	33,30%
	En gran parte	50%	50%	0%	66,70%
	Parcialmente	0%	0%	0%	0%
	Escasamente	0%	0%	0%	0%
Vinculación con el contexto social y productivo. Edición 2008	En su totalidad	54,50%	45,5%.	27,30	45.50%
	En gran parte	45,50%.	36,40	63,70%.	54,50%.
	Parcialmente	0%	0%	9,1	0%
	Escasamente	0%	0%	0%	0%
Orientación Profesional. Edición 2006	En su totalidad	37,50%	50%.	100%	12,50
	En gran parte	37,50%	50%	0%	50
	Parcialmente	25%	0%	0%	25
	Escasamente	0%	0%	0%	12,50
Orientación Profesional. Edición 2008	En su totalidad	70%	50%	0%	20%
	En gran parte	30%	50%	80%	60%
	Parcialmente	0%	0%	10%	10%
	Escasamente	0%	0%	0%	0%
	NC *	0%	0%	10%	10%
Evaluación y seguimiento de egresados. Edición 2006	En su totalidad	33.30%	50%	16,70%	33,30%
	En gran parte	66,70%	50%	66.70%	50%
	Parcialmente	0%	0%	16.70%	16,70%
	Escasamente	0%	0%	0%	0%
Evaluación y seguimiento de egresados. Edición 2008	En su totalidad	80%	50%	40%	30%
	En gran parte	20%	50%	60%	60%
	Parcialmente	0%	0%	0%	0%
	Escasamente	0%	0%	0%	0%

***** Se incluye la categoría NC sólo en el ítem en que hubo respuestas

Tabla N°2: Porcentajes de las respuestas de los participantes acerca de los contenidos del curso en el total de cursos ofrecidos.

Nombre del curso y edición	Escala	Preguntas sobre contenidos					
		Coincidieron con sus expectativas	Útiles para su trabajo	Claro y amenos	Encontrar fundamento	Relación teoría - práctica	Nivel de dificultad adecuado
¿Cómo diseñar cursos e implementar estrategias de enseñanza en el marco de la formación profesional? Edición 2006	En su totalidad	58,20 %	58,20 %	58,20 %	27,50%	30%	30%
	En gran parte	41,80%	41,80%	41,80%	72,50%	70%	50%
	Parcialmente	0%	0%	0%	0%	0%	20%
	Escasamente	0%	0%	0%	0%	0%	0%
¿Cómo diseñar cursos e implementar estrategias de enseñanza en el marco de la formación profesional? Edición 2008	En su totalidad	66,70%	83,30%	83,30%	33,30%	33,30%	33,30%
	En gran parte	33,30%	16,70%	16,70%	66,70%	66,70%	33.30%
	Parcialmente	0%	0%	0%	0%	0%	16,70%
	Escasamente	0%	0%	0%	0%	0%	16.70%
Vinculación con el contexto social y productivo. Edición 2006	En su totalidad	83,30%	66,70%	66,70%	83,30%	50%	50%
	En gran parte	16,70%	33.30%	33.30%	16,70%	50%	50%
	Parcialmente	0%	0%	0%	0%	0%	0%
	Escasamente	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Vinculación con el contexto social y productivo. Edición 2008	En su totalidad	72,70%	63,60%	72,70%	72,70%	45.%%	54,45%
	En gran parte	27,30%	36,40%	27,30%	18,20%	54,50%	45.50%
	Parcialmente	0%	0%	0%	9,1%	0%	0%
	Escasamente	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Orientación Profesional. Edición 2006	En su totalidad	37,50%	50%	0%	12,50	37,50%	50%
	En gran parte	37,50%	50%	100%	50%	37,50%	37,50%
	Parcialmente	25%	0%	0%	25%	25%	12,50%
	Escasamente	0%	0%	0%	12,50%	0%	0%
Orientación Profesional. Edición 2008	En su totalidad	70%	50%	30%	30%	40%	20%
	En gran parte	20%	50%	50%	70%	60%	50%
	Parcialmente	10%	0%	20%	0%	0%	30%
	Escasamente	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Evaluación y seguimiento de egresados. Edición 2006	En su totalidad	66,70%	83,30%	66,70%	66,70%	66,70%	33,30%
	En gran parte	33,30%	16,70%	33,30%	33,30%	33,30%	50%
	Parcialmente	0%	0%	0%	0%	0%	16;70%
	Escasamente	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Evaluación y seguimiento de egresados. Edición 2008	En su totalidad	70%	80%	90%	60%	40%	60%
	En gran parte	30%	20%	10%	40%	50%	40%
	Parcialmente	0%	0%	0%	0%	0%	0%
	Escasamente	0%	0%	0%	0%	0%	0%

Tabla N°3 Porcentajes de las respuestas de los participantes acerca de las actividades y trabajos prácticos del curso en el total de cursos ofrecidos.

Nombre del curso y edición	Escala	Preguntas sobre actividades y trabajos prácticos		
		Posibilidad de mejorar la práctica	Reflexionar s/dificultades	Resultaron interesantes
¿Cómo diseñar cursos e implementar estrategias de enseñanza en el marco de la formación profesional? Edición 2006	En su totalidad	40%	38,70%	74,60%
	En gran parte	60%	61,30%	25,40%
	Parcialmente	0%	0%	0%
	Escasamente	0%	0%	0%
¿Cómo diseñar cursos e implementar estrategias de enseñanza en el marco de la formación profesional? Edición 2008	En su totalidad	33,30%	33,30%	33,30%
	En gran parte	66,70%	66,70%	66,70%
	Parcialmente	0%		
	Escasamente	0%	0%	0%
Vinculación con el contexto social y productivo. Edición 2006	En su totalidad	33,30%	16,70%	33,30%
	En gran parte	66,70%	83,30%	66,70%
	Parcialmente	0%	0%	0%
	Escasamente	0%	0%	0%
Vinculación con el contexto social y productivo. Edición 2008	En su totalidad	36,40%	27,30%	45,50%
	En gran parte	63,60%	72,70%	54.50%
	Parcialmente	0%	0%	0%
	Escasamente	0%	0%	0%
Orientación Profesional. Edición 2006	En su totalidad	25%	12,50%	37,50%
	En gran parte	37,50%	75%	50%
	Parcialmente	25,%	12,50%	12,50%
	Escasamente	0%	0%	0%
Orientación Profesional. Edición 2008	En su totalidad	40%	60%	80%
	En gran parte	60%	20%	20%
	Parcialmente	0%	20%	0%
	Escasamente	0%	0%	0%
Evaluación y seguimiento de egresados. Edición 2006	En su totalidad	50%	83,30%	66,70%
	En gran parte	50%	16,70%	16,70%
	Parcialmente	0%	0%	0%
	Escasamente	0%	0%	0%
Evaluación y seguimiento de egresados. Edición 2008	En su totalidad	33,30%	33,30%	83,30%
	En gran parte	66,70%	66,70%	66,70%
	Parcialmente	0%	0%	0%
	Escasamente	0%	0%	0%

ANEXO III: CASOS DE ASISTENCIA TÉCNICA SEGÚN ACUERDO DEL CONVENIO 2008.

En este anexo se detallan las características de las IFP que se sumaron al proceso en el marco del convenio y el grado de avance en el logro de los objetivos propuestos en el período de vigencia del convenio.

1.- **Escuela de Artes y Oficios Monseñor Scalabrini "Obra Don Guanella":** está ubicada en la ciudad de Pergamino, en un lugar alejado del centro urbano, de dimensiones apropiadas, rodeada de espacios verdes. Se observa el buen mantenimiento de todos los espacios, prolijidad y aseo notable. Creada el 2-5-95, a partir del hogar para niños que tenía la congregación Asociación de Siervos de la Caridad, "Obra Don Guanella", ante la preocupación por la inserción laboral y personal digna de sus graduados. Financiada por la cogestión de la Dirección General de Cultura y Educación de la provincia de Buenos Aires –DGCyE- y la "Obra Don Guanella", este servicio matricula alumnos con capacidades diferentes (leves), en alguna de sus propuestas. Manifiestan interés por reunir a los responsables del plan de mejoras, e invitar a las otras IFP de la zona, para encontrar alternativas comunes y potenciar esfuerzos.

Desde la perspectiva de la dimensión Formación, se observa que utiliza los instrumentos para el seguimiento administrativo y pedagógico de los cursos, conforme los criterios emanados de la DGCyE. Han incorporado elementos y dispositivos que van dando cumplimiento a criterios generales, a la aplicación de normas de seguridad y medio ambiente laboral, en la práctica del taller. Queda pendiente el contrato del profesional para elaborar el proyecto de calidad en la F. P.; y la generación del manual de calidad. Manifiestan la preocupación de contar con un sólo instructor del área de Automotores, en la ciudad y zona, y consideran imprescindible generar una capacitación de futuros instructores. En sus inicios, la IFP fue un referente local en la certificación de competencias de cuidador de ancianos.

En cuanto a la Vinculación con el Contexto Socio-Productivo, si bien no existe un estudio de mercado formal que avale la necesidad de todos los cursos ofrecidos, hay actividades de difusión y encuestas esporádicas con la finalidad de actualizar demandas, por ejemplo, recuperan el relevamiento de la cámara, como base para la construcción de la propuesta de formación del año. Para la difusión se vinculan con la cooperativa eléctrica anexando junto a la boleta que llega a todos los hogares la información correspondiente, lo cual se amplió a dos momentos: previo al período de inscripción y previo al inicio del ciclo lectivo. Se ha designado un responsable de difusión de la IFP, y los docentes de Informática, armaron un sitio Web institucional. Para profundizar las acciones, se recabó toda la información obrante desde 2004, confeccionando un registro de acciones de difusión. El taller donde se realiza la formación en Mecánica, automotores combustión interna, Inyección electrónica, Tren delantero y transmisión y Mecánica de Motores Diesel, ha sido instalado a partir del acondicionamiento de un galpón en desuso, con la incorporación reciente de equipamiento actual a partir de financiamiento mediante crédito fiscal. Redactan un modelo de acuerdo para formalizar los convenios de formación que ya tiene la IFP con la Cooperativa Eléctrica, Municipalidad, Bomberos, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, entre otros. Realizan convenios con empresas, fundamentalmente concesionarias, e intentan obtener compromiso en la contratación de los egresados. Para ampliar la oferta, evitando las superposiciones, se proyecta realizar tres reuniones al año con las otras IFP y la Oficina de Empleo local.

Desde la perspectiva de la Orientación Profesional, actualmente los responsables de llevar adelante esta dimensión trabajan con el profesional de la Oficina de Empleo. El vínculo con dicha oficina parece tener un mayor grado de avance. La IFP cuenta con personal de apoyo escolar

que realiza las entrevistas iniciales y lleva adelante la política de orientación de la IFP. Se mencionan futuras acciones que puedan mejorar, ampliar y/o incorporar las acciones de orientación para la búsqueda de empleo. Con respecto al seguimiento de egresados y evaluación institucional, se están relevando acciones de evaluación efectuadas previamente y se constatan dos instrumentos recuperados con la finalidad de encuestar a los alumnos sobre el desempeño de los docentes y otras variables institucionales. Cuentan con un registro asistemático, pero exhaustivo, de los egresados que ya realizan pasantías rentadas en agencias de la ciudad, en el contra-turno de la Escuela, y que luego son contratados por la empresa al culminar su formación. Han propuesto al MTEySS, el currículum del responsable para la tarea en esta dimensión.

2.- **Centro de Formación Profesional Nº 401**: está emplazado en el centro urbano de Pergamino, financiado por la DGCyE., utiliza un espacio cedido por el Centro de Empleados de Comercio, de dimensiones apropiadas. El ambiente es confortable, con adecuado mantenimiento y prolijidad en todos los espacios recorridos. La oferta educativa se desarrolla en: Mantenimiento de Edificios; Maquinista vial; Tornero; Soldador; Operador de maquinarias agrícolas, Operador de máquinas de coser industriales; Moldería industrial; Modista; Administración contable e informática; Operador de Pc; Marketing; Auxiliar administrativo; Idiomas; Mozo; Auxiliar de Protocolo y otras, Recepcionista de Hotel; Coordinador turístico; Cocinero y Manipulación de alimentos. Mientras tanto, actividades como tornería, se realizan en otro edificio. Desde la perspectiva de la dimensión Formación, se constata que utiliza instrumentos para el seguimiento administrativo y pedagógico, conforme los criterios emanados de la Dirección General de Cultura y Educación. Si bien aún no han contratado al profesional para la elaboración del proyecto de calidad en la F.P., sector metalmecánica y generación del manual de calidad, incorporaron la aplicación de normas de seguridad y medio ambiente laboral en la práctica del taller y otros elementos y dispositivos conforme criterios generales. El responsable de Oficina de Empleo ha sido formado por el convenio MTESS-UNMdP. Continúa las reuniones con los instructores de metalmecánica para intercambiar opiniones sobre el nuevo enfoque curricular y visualizar la posibles problemáticas en pos de facilitar su futura concreción.

En cuanto a la vinculación con el contexto socio-productivo, retoman convenios y analizan su nivel de formalización, con el propósito de estandarizar sus finalidades y alcances. Han firmado actas acuerdo con la Oficina de Empleo, Asociación de Confeccionistas, Unión de Trabajadores del Turismo, Hoteleros y Gastronómicos de la República Argentina, Centro de Empleados de Comercio y próximamente, la cooperativa eléctrica, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, la Dirección de Acción Social, Agrupaciones barriales, Consejo Escolar y otras. Confeccionan una carpeta institucional con saludos y contactos de otras instituciones que integran la red local. El responsable de Vinculación con el contexto socio-productivo ha sido formado en el marco del convenio MTESS-UNMdP. Para la difusión realizan una carpeta institucional con un detalle exhaustivo de la oferta académica, y volantes individuales para cada curso. Realizan una reunión con todos los instructores, durante el perfeccionamiento docente de la provincia de Buenos Aires, trabajan las 4 dimensiones, para armar el nuevo Proyecto institucional. Se rescata el buen clima del trabajo grupal de los docentes, y la potencia de la reflexión conjunta en torno al cambio del paradigma de inclusión y contención al nuevo enfoque global y productivo. Administran una encuesta diagnóstica grupal que responden docentes, agrupados por familias profesionales: sus visiones de nuevas necesidades del mercado laboral; discusión acerca de la diferencia entre acreditación/certificación de competencias.

Desde la perspectiva de la orientación profesional, el responsable de la dimensión también ha sido formado por el convenio MTESS-UNMdP. Se trabaja en contacto con el profesional de la Oficina de Empleo y se ha previsto que sea el experto que acompañe en el desarrollo de la dimensión para el plan de mejora. Al momento se constata el avance en la elaboración de un módulo de Orientación profesional, a partir de diseños de proyectos elaborados como trabajo final de los asistentes al curso dictado en Mar del Plata por el convenio MTESS-UNMdP. En

cuanto a la dimensión Seguimiento de Egresados y Evaluación Institucional, en la reunión mencionada, los docentes reflexionaron y coincidieron en la visión de que no se hace seguimiento de egresados y la conveniencia de arbitrar estrategias en este punto. Se reconoce la importancia de la evaluación institucional y el seguimiento de egresados. Se estima que esta actitud positiva facilitará la incorporación, desarrollo y posterior sostenimiento de esta dimensión en el contexto de la IFP. El responsable de la dimensión ha sido formado mediante el convenio MTESS-UNMdP. Para el desarrollo de esta dimensión, en el plan de mejora se ha previsto la contratación de un experto externo a la IFP.

3.- **Centro de Formación Profesional Nº 402**: se ubica en Necochea y desarrolla acciones formativas que se extienden a localidades como Juan N. Fernández, La Dulce y Ramón Santamarina. Funciona en las instalaciones de la E. E. T N° 2 "Gral. Mariano Necochea" que le facilita la estructura administrativa, las aulas, los talleres y una oficina para la dirección. Muestra un adecuado mantenimiento de las instalaciones. La oferta educativa abarca cursos como: mozo nivel I, administrativa nivel I y II e informática. Cabe mencionar, la falta de actualización del equipamiento lo que limita nuevos cursos que tengan otros requerimientos. No ha precalificado y no cuenta con plan de mejora. En cuanto a la dimensión Formación, la vinculación que la IFP realiza con los diferentes actores del partido donde se inserta, le permitiría realizar adecuaciones curriculares acordes a las necesidades productivas y sociales. Se reconoce la importancia de trabajar desde el enfoque de competencias a la vez que se entiende necesario contar con profesionales especializados en el tema para la adecuación curricular.

Desde la perspectiva de la Vinculación con el Contexto Socio-Productivo, se visualizan algunas acciones para la detección de necesidades formativas que les permita definir las propuestas curriculares, las cuales deberían profundizarse y sistematizarse. Manifiestan la necesidad de mejorar las acciones de difusión, pero hasta el momento no cuentan con una propuesta concreta. Los cursos son dictados en fundaciones, asociaciones vecinales o sindicatos. Tienen contacto con el Sindicato de Empleados de Comercio, con quienes realizan diversos cursos, se proponen interesarlos en la firma de un convenio con el sector de modo de facilitar su incorporación a un plan de mejora. En la Jornada Institucional obligatoria propuesta por la DGCyE., el personal que asistió a los cursos de capacitación presentó el Programa de fortalecimiento institucional desarrollado en los cursos dictados por el MTEySS. Se trabajan conceptos relevantes de la F. P. con el fin de lograr una capacitación de calidad. En cuanto a las acciones de Orientación Profesional, guardan relación con la fase informativa previa a la elección de las propuestas formativas por parte de los destinatarios. Se plantea la necesidad de mejorar este proceso sobre los contenidos, la modalidad y las condiciones de ingreso a los cursos. Participan de la Expo educativa de la ciudad de Necochea que se realiza en forma anual. Se estudia la elaboración del manual de O. P. para trabajar con docentes y estudiantes y profundizar acciones con la Oficina de Empleo para potenciar recursos de la IFP y sus egresados.

La dimensión Seguimiento de Egresados y Evaluación Institucional, se opera utilizando los instrumentos para el seguimiento administrativo y pedagógico de los cursos, conforme los criterios emanados de la DGCyE. Hasta el momento no realizan acciones sistemáticas de seguimiento de egresados, ni evaluación institucional. Se valora la conveniencia de contar con alguna herramienta institucionalizada para el seguimiento de egresados, que permita el monitoreo del impacto de la formación en la inserción laboral de los mismos.

4. **Centro de Formación Profesional Nº 401**: está ubicado en Quequén, Partido de Necochea, ha capacitado desde 1980, fecha de su creación a hasta la actualidad, 12.615 personas en diferentes temáticas. El establecimiento se haya emplazado en la localidad de Quequén, en una zona donde se concentra, en su mayoría, población de trabajadores de clase media o baja. La oferta educativa abarca cursos diversos tales como: mozo nivel I y II, estimulación temprana del niño sordo, asistente en lengua de señas I y II, costura, informática, manejo de espacios verdes

públicos, cosmetología y peluquería. La falta de modernización de las maquinarias de costura y del equipamiento de informática contribuye a sesgar la oferta de nuevos cursos hacia formaciones que no requieran uso de equipamiento de esa naturaleza. Las acciones formativas se extienden más allá de la ciudad de Necochea. Los cursos se dictan también en Juan N. Fernández, La dulce, Ramón Santamarina. No ha precalificado y no cuenta con plan de mejora. La vinculación con los diferentes actores del contexto, le permite realizar adecuaciones curriculares acordes a las necesidades productivas y sociales. Se reconoce la importancia de trabajar desde el enfoque de competencias, a la vez que se entiende necesario contar con profesionales especializados en el tema para la confección del currículum. Se aprecia un proceso sistemático de vinculación para relevar demandas formativas. Los cursos se planifican a partir de la cogestión con instituciones como: Municipalidad, Delegaciones del interior, ONG, partidos políticos, Asociaciones civiles. Sus temáticas, son solicitadas en las mesas de Desarrollo Local, atendiendo a factores de empleabilidad y sociales. Forman parte del Consejo Local Económico Social, siendo asesor en dicho consejo en el área textil, como también referente de consulta en materia de diseños curriculares.

Las actividades de difusión son sistemáticas a través de los medios y de visitas a las instituciones, organismos, empresas del partido. Se utiliza también el sitio web http://www.necochea.gov.ar/prensa306.htm, de la Municipalidad. Participan de la Expo educativa que se realiza anualmente. Han establecido contacto con Sindicato de Trabajadores Municipales, con quienes realizan diversos cursos. Como nota distintiva se pude mencionar que en la Jornada Institucional, obligatoria, propuesta por la DGCyE., los directivos de la IFP dan difusión al Programa de fortalecimiento institucional del MTEySS.

En cuanto a la dimensión Orientación Profesional, en las jornadas institucionales se presenta la perspectiva de esta dimensión teniendo en cuenta el campo personal, laboral y formativo. En la Expo Educativa han tomado una encuesta a los posibles interesados, para avanzar en una base de datos que permita identificar sus intereses y perfil, para facilitar el proceso posterior de orientación. A su vez estos datos son utilizados para planificar las actividades del 2009. Se estudia la posibilidad de avanzar en la elaboración de un manual de Orientación para trabajar con los docentes y estudiantes. En cuanto al Seguimiento de Egresados y Evaluación Institucional, utiliza instrumentos para el seguimiento administrativo y pedagógico de los cursos, conforme los criterios emanados de la DGCyE. Se avanza en la elaboración de una base de datos de ex alumnos. Implementar un registro sistemático de egresados que posibilitará a la IFP conocer el grado de inserción de sus alumnos en el ámbito productivo, así como la incidencia de la formación. Periódicamente se realizan algunas acciones de evaluación institucional tales como, diseñar una encuesta para estudiantes al finalizar su formación para el mejoramiento de la propuesta formativa. Estas acciones deberían ser sistematizadas y utilizadas en la redefinición de la política formativa.

5. **Anexo del Centro de Formación Profesional Nº 406 "Rubén Fangio", con radicación en la Escuela Agropecuaria Nº 1 "Nicanor Ezeyza"**[15]: se localiza en Coronel Vidal. Este centenario Centro se halla emplazado en un lugar de grandes dimensiones, rodeado de arboleda y vegetación de especies variadas y que refleja la magnificencia de un espacio concebido y construido en un período en donde el modelo agroexportador fue eje de crecimiento. Se observa un déficit notorio en mantenimiento de todos los espacios recorridos, según comentarios de los docentes, en este momento en recuperación ya que ha tenido estados previos de total abandono y pérdida de patrimonio de gran valor. Los edificios, amplios y adecuados a la enseñanza como al alojamiento, comedores y esparcimiento para los alumnos y

[15] El Centro de Formación Profesional Nº 406 "Rubén Fangio" perteneciente a SMATA, se localiza en la ciudad de Mar del Plata.

docentes que permanecen en el internado. El taller se desarrolla en uno de los galpones, en los que los alumnos realizan otras actividades con maquinarias agrícolas. A la fecha, esta institución no ha precalificado y no cuenta con plan de mejora ya que se trata de una experiencia puntual en el marco de acciones de Sindicato de Mecánicos y Afines del Transporte Automotor. Desde la perspectiva de la dimensión Formación, utiliza los instrumentos para el seguimiento administrativo y pedagógico del curso, conforme los criterios emanados de la DGCyE y el MTESS. Incorpora elementos y dispositivos que van cumpliendo con la enseñanza y, al menos parcialmente, con la aplicación de las normas de seguridad y medio ambiente laboral en la práctica del taller. Se gesta a partir de un convenio, intervienen y acompañan organismos de jurisdicción nacional, provincial y municipal. La actividad de capacitación en la Escuela Agraria está financiada por el MTEySS. Surge a partir de la incorporación de una perspectiva innovadora de ampliar las capacidades técnicas de los graduados de la Escuela Agraria.

En cuanto a la dimensión de Vinculación con el Contexto Socio-Productivo, si bien no existe un estudio de mercado formal que avale la necesidad de formación, y aún no se han graduado los primeros alumnos de la experiencia, es necesario reconocer que ha tenido un buen impacto en la comunidad educativa en la que se inserta. Se refieren al instructor con conceptos elogiosos acerca de su responsabilidad y compromiso con la actividad, y de los múltiples aportes al equipamiento local que ha realizado a partir de sus contactos y vinculaciones. Las intervenciones de los docentes de la Escuela Agraria que nos acompañan, coinciden en resaltar y rescatar el alto impacto que ha tenido en el acondicionamiento del espacio y la incorporación de elementos de trabajo, la experiencia de capacitación realizada a partir del convenio con Sindicato de Mecánicos y Afines del Transporte Automotor. En cuanto a su política de orientación profesional, está condicionada al hecho de que se haya inserta en una propuesta formativa de mayor complejidad. Se mencionan futuras acciones que puedan mejorar, ampliar y/o incorporar las acciones de orientación para la búsqueda de empleo también vinculadas con el seguimiento de egresados y evaluación institucional. Con el fin de establecer un mecanismo sistemático para realizar un seguimiento que permita obtener información actualizada sobre la situación frente al empleo de sus egresados, la dirección, junto a docentes que se desempeñan en las iniciativas por convenio, ha gestado el inicio del diseño de un instrumento a aplicar próximamente. De este modo aplicarán el instrumento provisto por el MTEySS para recabar información sobre el grado de conformidad de los alumnos/as y utilizar dichos datos para mejorar su propuesta formativa y desarrollar acciones sobre los procesos formativos tendientes a producir mejoras en el desempeño institucional que involucren cada vez más agentes.

6. **Escuela de Educación Técnica Nº 1 "Antonio Bermejo"**: esta Escuela se ubica en Junín, es un edificio de grandes dimensiones, emplazado en un lugar céntrico. Esta Escuela tiene arraigada tradición en la comunidad, fundada en 1924, brinda formación en el nivel secundario básico técnico, en el nivel polimodal, Maestro Mayor de Obras, Técnico en electromecánica, Técnico en automotores; y bachiller para adultos con orientación tecnológica. La actividad de Formación profesional está financiada por la DGCyE y por la cogestión con la Universidad Tecnológica Nacional. Su experiencia en capacitación para la Formación profesional, se ha desarrollado a través de cursos con extensión a la comunidad de la UTN en Soldadura, Tornería, Mecánica del Automóvil, Carpintería, Auto CAD, SolidWorks, Instalador Electricista y Refrigeración, que se ofrecen desde 1998 y continúan. Realizaron actividades similares por convenio con la Municipalidad de Junín, el MTEySS y la Organizaciones no Gubernamentales, Regional AMETAL, en Soldadura y Tornería, y Sindicato de Mecánicos y Afines del Transporte Automotores. Se observan instalaciones, infraestructura y equipamiento actuales complejos y diversos.

Desde la perspectiva de la dimensión Formación, también utiliza los instrumentos para el seguimiento administrativo y pedagógico de los cursos, conforme los criterios emanados de la DGCyE. Si bien aún no han contratado al profesional para la elaboración del proyecto de calidad

en la IPF, se ha implementado la generación del manual de calidad del sector metalmecánica. A partir de la capacitación, poseen personal formado en la dimensión que ha manifestado su interés en trabajar en esta línea. En cuanto a la Vinculación con el Contexto Socio-Productivo, firmaron convenios con Sindicato de Mecánicos y Afines del Transporte Automotores y surgieron cursos de capacitación a comenzar y, por su intermedio, futuros convenios con firmas del ramo automotriz, para el desarrollo de cursos, prácticas profesionalizantes y acercamiento para la bolsa de trabajo. Integran la Mesa de Cogestión Regional junto a la Sociedad de Comercio Industria, la Municipalidad de Junín, la DGCyE a través de la Jefatura Distrital, representantes de empresas productoras de la zona. Se mantienen activos vínculos con el contexto: la mayoría de los industriales de la zona son egresados del establecimiento, y se ha tornado un requerimiento propio de la institución que se forme el perfil con ciertas competencias para ser absorbidas por sus empresas. Se publicita la oferta formativa en los medios de la zona, con los que mantienen lazos de colaboración. Aunque sin un estudio de mercado que avale los cursos ofrecidos, se ejecutan otras actividades y registros para actualizar demandas, por ejemplo, el relevamiento de consultas de quien atiende a los aspirantes. Se ejecuta un proyecto de difusión institucional sobre Web, está pendiente el desarrollo y diseño del sector "Formación profesional y capacitación". Se mencionan importantes acuerdos, vínculos e iniciativas de docentes y directivos que dan cuenta del equipamiento e infraestructura observados.

En cuanto a la Orientación Profesional los responsables de llevar adelante esta dimensión desarrollan acciones y estrategias de información a los aspirantes y de los instrumentos de evaluación de la misma, que serán incorporados al proyecto institucional en elaboración. Se mencionan futuras actividades que puedan mejorar, ampliar y/o incorporar las acciones de orientación para la búsqueda de empleo. Disponen de una Bolsa de Trabajo, en la que los egresados de la IFP vuelcan sus antecedentes para la inserción en el mercado laboral de la zona. Desde la perspectiva de la dimensión Seguimiento de Egresados y evaluación Institucional, cuentan con un registro asistemático de los egresados, a través de la bolsa de trabajo, que alimentará el proyecto de diseño sistema de auditoría de calidad que contenga un sistema de SE. Con el fin de desarrollar acciones sobre los procesos formativos tendientes a producir mejoras en el desempeño institucional, y recuperar prácticas de autoevaluación realizadas en la IFP, se están relevando acciones de evaluación efectuadas previamente. A partir de la capacitación poseen personal formado en la dimensión que ha manifestado su interés en trabajar en esta línea. Solicitan el asesoramiento para esta dimensión de la docente que dictó el curso por la UNMdP.

7. Centro de Formación Profesional Nº 401: localizado en Balcarce, se encuentra ubicado frente a una plaza de la periferia, en un lugar mucho más alejado de su ubicación original, en pleno centro de la ciudad, lo que parece haber afectado la identidad y visibilidad de la IFP y perjudicado la concurrencia de los alumnos. Comparte un edificio, inapropiado para la actividad, ya que no pueden realizar todos los cursos allí, no disponen de espacios de circulación propios, deben desplazarse entre niños pequeños. Otra dificultad es que, por ejemplo, docentes y alumnos de peluquería no pueden acondicionar definitivamente las aulas ya que el espacio es compartido. Se observa el mantenimiento de los espacios recorridos y un aseo aceptable. La oferta educativa abarca: automotores, albañilería, plomería, peluquería, costura, hasta cocina y computación. No ha precalificado y no cuenta con plan de mejora y, en el momento de la asistencia, se encuentra en plena transición de una gestión directiva a otra.

Desde la perspectiva de la dimensión Formación, no se han podido constatar, debido a la situación de la IFP, actividades que procuren la elaboración del proyecto de calidad en la Formación Profesional y la generación del manual de calidad. Realiza seguimiento

administrativo y pedagógico de los cursos, conforme los criterios emanados de la DGCyE. Sostiene una política de integración de personas con necesidades especiales. Se prevé, resuelta la transición, elaborar y realizar adecuaciones curriculares acordes a las necesidades productivas y laborales de la región, teniendo en cuenta que la actividad de formación está financiada por la misma DGCyE. La Vinculación con el Contexto Socio-Productivo se realiza mediante actividades esporádicas de difusión y encuestas ocasionales con la finalidad de actualizar demandas, por ejemplo, hacen una muestra anual para toda la comunidad de Balcarce a fin de año, que es difundida también por la Municipalidad. A raíz de la discontinuidad institucional de este último año, todavía no han logrado construir un proyecto institucional formal, que los guíe en una vinculación estratégica con los actores representativos del contexto para los que la IFP desarrolla la formación. A partir de la capacitación brindada por el MTEySS, poseen personal formado en vinculación que ha manifestado su interés en trabajar en esta línea. Articula acciones con la Oficina de Empleo de la región para potenciar las posibilidades de inserción laboral de los alumnos y sistematizar procesos que comprometen las cuatro dimensiones.

Aún no se ha definido una política institucional de Orientación Profesional que comprenda el desarrollo de acciones para los aspirantes y para los alumnos a lo largo del proceso de formación, aunque ha avanzado en el hecho de haber capacitado personal que pueda iniciar algunas acciones. Existe una propuesta de sistematización de la información con respecto a las instituciones y ofertas formativas de la zona, y otras acciones posibles que serán puestas en común en reuniones de las que participa la IFP. En cuanto a la dimensión Seguimiento de Egresados y Evaluación Institucional, se ha iniciado, en el marco de otras acciones esporádicas, la elaboración de un instrumento de recolección de información de los egresados. Se ha previsto su posterior sistematización, de modo tal que permita realizar un seguimiento sistemático para conocer con carácter permanente, la situación de sus egresados frente al empleo, el grado de conformidad de los alumnos/as con respecto a la formación obtenida y utilizar dichos datos para mejorar la propuesta institucional de formación.

8. Anexo del Centro de Formación Profesional Nº 406 "Rubén Fangio" con radicación en Balcarce: se instala por convenio con la Municipalidad local y se encuentra ubicado en las afueras de la ciudad en una dependencia de la Municipalidad. Es amplio, adecuado, convenientemente pintado e iluminado, equipado de modo apropiado a las tareas a realizar. Las actividades de enseñanza se desarrollan en el segundo cuatrimestre del año. La formación ofrecida es en mantenimiento y reparación del automotor. Creado el 2/9/06 y trabaja, en el marco de las directivas de la red de Sindicato de Mecánicos y Afines del Transporte Automotores, con sede en Mar del Plata. Desde la perspectiva de la dimensión Formación, realiza seguimiento administrativo y pedagógico conforme los criterios de la Dirección General de Cultura y Educación, de la provincia de Buenos Aires y el MTESS. Aplica normas de seguridad y medio ambiente laboral. Sus docentes y directivos realizaron la formación por competencias laborales, en la capacitación por convenio MTEySS-UNMdP. Cumple con las normas de seguridad edilicia exigida y utiliza el equipamiento de seguridad correspondiente. Utiliza los diseños que implementa Sindicato de Mecánicos y Afines del Transporte Automotores en conjunto con la provincia de Buenos Aires.

En cuanto a su Vinculación con el Contexto Socio-Productivo, la IFP se gesta a partir de un convenio, intervienen y acompañan organismos de jurisdicción nacional, provincial y municipal. Si bien no existe un estudio de mercado formal que avale la necesidad de formación, y aún no se han graduado los primeros alumnos de la experiencia, es necesario reconocer que ha tenido un buen impacto en la comunidad educativa en la que se inserta. Elaboran un proyecto institucional formal que integra todas las sedes. Posee personal institucional formado en vinculación con el contexto en la capacitación realizada en Mar del Plata. Elabora estrategias de difusión de las ofertas formativas dirigidas a los potenciales aspirantes. Articula acciones con la

Oficina de Empleo de la región para potenciar las posibilidades de inserción laboral de los alumnos.

Desde la perspectiva de la dimensión Orientación profesional cabe mencionar que posee personal formado. Proyectan nuevas acciones para mejorar, ampliar y/o incorporar a las existentes para búsqueda de empleo. Elaboran una política institucional de Orientación profesional, con acciones para aspirantes y alumnos. Prevén sistematizar la información de las instituciones y ofertas de la zona para derivar a los aspirantes en caso de falta de vacantes o de reconocer demandas educativas que la IFP no desarrolle. Diseñan nuevas estrategias y materiales de comunicación para aspirantes, contenidos, modalidad y condiciones de ingreso a los cursos y materiales didácticos sobre esta dimensión para aspirantes y alumnos. La dirección, junto a un grupo de docentes diseña un instrumento a aplicar próximamente. Aplica el instrumento del MTESS, de grado de satisfacción. En la dimensión Seguimiento de egresados y evaluación institucional, desarrolla acciones sobre los procesos formativos tendientes a producir mejoras en el desempeño institucional que involucren cada vez más agentes. Trabaja junto a la Oficina de Empleo local para desarrollar estrategias para conocer la situación de los egresados frente al empleo y las condiciones de trabajo en las cuales ellos se desempeñan.

BIBLIOGRAFÍA

CONVENIO MARCO ENTRE EL MINISTERIO DE TRABAJO Y LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE MAR DEL PLATA. N° 157/05

DE IBARROLA, M. (2010) Siete Preguntas Claves Sobre Las Relaciones Entre La Educación Y El Trabajo En México. ¿Qué Respuestas Aporta La Investigación Educativa? En: Cuadernos de Educación año VIII - N° 8 – Ed. FFyH, UNC, Córdoba

ESCOTET, M. (1996) "Universidad y Devenir. Entre la certeza y la incertidumbre." Buenos Aires: Lugar Editorial, 173 p.

GALLART, M. A. (1998): "Los cambios en la relación escuela-mundo laboral". En: Las transformaciones educativas en Iberoamérica. Tres desafíos: Democracia, desarrollo e integración. OEI, Editorial Troquel S.A. Buenos Aires

GARMENDIA, E.; MALVASSI, S.; TESTA, L. y PASCUAL, B. (2006). Manual: Vinculación Con El Contexto Social Y Productivo. Manual: Vinculación Con El Contexto Social Y Productivo. Unidad de Evaluación Monitoreo y Asistencia Técnica. Programa de Calidad del Empleo y la Formación Profesional. Ministerio De Trabajo Empleo y Seguridad Social. Universidad Nacional de Mar del Plata, Mar Del Plata. http://www.trabajo.gov.ar/calidad/index.asp

JACINTO, C. (2006) "Calidad, pertinencia y equidad. Un enfoque integrado de la formación profesional". Cinterfor/OIT. En: http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/caper_eq/index.htm

JACINTO, C. y LASIDA; J. (2010) Formación profesional para la cohesión social: una revisión de América Latina. Pp. 11-59. En Jacinto; C. (editora) Formación Profesional y Cohesión Social, Documento de Trabajo Nº 41, Madrid, Fundación Carolina -

MALVASSI, S.; GARMENDIA, E. y FARÍAS, A. (2008) Manual: Orientación Profesional. Manual: Vinculación Con El Contexto Social Y Productivo. Unidad de Evaluación Monitoreo y Asistencia Técnica. Programa de Calidad del Empleo y la Formación Profesional. Ministerio De Trabajo Empleo y Seguridad Social. Universidad Nacional de Mar del Plata, Mar Del Plata.

MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (2005) Documento. Presentación Programa de Calidad del Empleo y la Formación Profesional. Unidad de Evaluación, Monitoreo y Asistencia Técnica. Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional. Secretaría de Empleo. http://www.trabajo.gov.ar/calidad/certificacion/files/CERT8.pdf

MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (2005) Marco Conceptual para el fortalecimiento de la Calidad de la Formación Profesional. Unidad de Evaluación, Monitoreo y Asistencia Técnica Dirección de Fortalecimiento Institucional. Programa de Calidad del Empleo y la Formación Profesional. En: http://www.trabajo.gov.ar/downloads/calidad/formacion_marco-conceptual.pdf

MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (2005). Protocolo Adicional N° 2 Al Convenio De Cooperación N° 157/05 Del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación entre la Secretaria de Empleo de la Nación y la Universidad Nacional de Mar Del Plata en el Marco Del Plan Integral Para la Promoción del Empleo Programa de Calidad del Empleo y la Formación Profesional. Unidad de Evaluación, Monitoreo y Asistencia Técnica. Manual.- p. 1.- Mar del Plata: Editorial Martín, 2008. 88 p.

OEI (2004) Documento de Trabajo elaborado en el Encuentro Nacional sobre Formación

Profesional para el Desarrollo Local celebrada en Buenos Aires

http://www.oei.org.ar/noticias/agendaFP_2004.PDF. Consultado mayo 2010.

OIT (1999) "Formación, trabajo y conocimiento".En: http://www.ilo.org/public//spanish/region/ampro/cinterfor/publ/boletin/145/pdf/bol5.pdf

PRESENTACIÓN DE LA UNIDAD DE EVALUACIÓN MONITOREO Y ASISTENCIA TÉCNICA. Manual: Vinculación Con El Contexto Social Y Productivo. Unidad de Evaluación Monitoreo y Asistencia Técnica. Programa de Calidad del Empleo y la Formación Profesional. Ministerio De Trabajo Empleo y Seguridad Social. Universidad Nacional de Mar del Plata, Mar Del Plata. http://www.trabajo.gov.ar/downloads/calidad/formacion_presentacion.pdf

PROTOCOLO ADICIONAL N° 2 Al Convenio De Cooperación N° 157/05 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, entre la Secretaría de Empleo de la Nación y la Universidad Nacional de Mar del Plata.

PUIGGRÓS, A. (2010) La tremenda sugestión de pensar de que no es posible: luchas por la educación popular: Hacia una democracia educativa (1995-2010). Ed. Galerna, Buenos Aires

REFERENCIAL MARCO CONCEPTUAL PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA CALIDAD DE LA CALIDAD DE FORMACIÓN PROFESIONAL. UEMAT. PROGRAMA DE CALIDAD DEL EMPLEO Y LA FORMACIÓN PROFESIONAL. MINISTERIO DE TRABAJO EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL: Trabajo.Gov.Ar/Downloads/Calidad/Formacion_Marco-Conceptual.Pdf

SCHMELKES, S. (1995). Prólogo. En: Pieck y Aguado Educación y pobreza. México, Toluca: Unicef y Colegio Mexiquense

VAN GOOL. M. COLABORADORAS: MALVASSI, S Y GARMENDIA, E. (2008) Manual: Evaluación Y Seguimiento De Egresados. Manual: Vinculación Con El Contexto Social Y Productivo. Unidad de Evaluación Monitoreo y Asistencia Técnica. Programa de Calidad del Empleo y la Formación Profesional. Ministerio De Trabajo Empleo y Seguridad Social. Universidad Nacional de Mar del Plata, Mar Del Plata.

La conjunción educación-trabajo se hace posible, por una parte, por la densa trama que articula la capacitación. Las organizaciones, sus trayectorias, el personal que las conforman, son actores que organizan, junto a los alumnos, el hecho formativo. Por otra, la institucionalidad laboral es la que constituye el punto de encuentro. En esta sección, la percepción de quiénes conforman cada arista del vértice, las IFP como encargadas de capacitar, y la Oficina de Empleo como sujeto de la intermediación laboral, son los protagonistas que dan voz a la evaluación de la política.

ORGANIZACIONES Y ACTORES

Pérez López (1991) define a la organización como la institución que coordina las acciones humanas como medio para satisfacer tres tipos de necesidades humanas: las materiales, las cognitivas y las afectivas. Esta institución buscará dar sentido a todas las actividades humanas. Se ocupará no sólo de qué se hace y cómo se hace, sino también de por qué se hace. Y precisamente es el clima de valores de una organización el que determinan el modo en que la organización se expresa (Mayntz, R. 1972:86).

Este hacer de las organizaciones, este sentido, abre la posibilidad de reconstruir a partir de su propio relato y su trayectoria, cuáles han sido su objetivos, sus valores fundantes, los sentimientos de grupo que, en términos de Scelznick (1948), la constituyen.

Por un lado interesa la organización educativa que es por definición compleja, porque además de educar, formar, capacitar, entre otras cuestiones articula jerarquías y competencias entre pares que ponen en juego entre muchas cuestiones, cuestiones de poder, (Minzberg, 1984). En general éstas, son organizaciones que mantienen continuidad y un cierto perfil que deben adaptar en diálogo con el entorno. Así se va conformando la "constelación de valores" que hacen a su ethos institucional. Ese sentir y su devenir, son los en definitiva diseñan su trayectoria construida en diálogo con toda la complejidad educativa, que al mismo tiempo configura sus reglas y constituye las acción de los agentes que la integran.

En general las organizaciones nacen de objetivos específicos, aunque con frecuencia un buen número de las mismas terminan haciendo cosas o prestando servicios muy diferentes a los objetivos iniciales, transformándose en organismos desfigurados, al servicio de intereses diferentes a los que las promovieron y en general, cuando valores y objetivos se contraponen, las organizaciones entran en crisis. Este proceso, de por sí interesante, es el marco referencial para indagar cómo son los quehaceres de las organizaciones que desde la educación capacitan para el trabajo y si sus objetivos primarios se corresponden con las acciones que hoy generan. Por eso en esta sección, inicialmente apelamos a la narración que los directivos hacen en relación a los objetivos, el cómo y el para qué de las IFP que se involucraron en el proceso de mejora.

Por otra parte, la visión se completa con el quehacer en el territorio de un dispositivo de mediación laboral, la Oficina de Empleo –OE–, que como organización forma parte del sistema,

en tanto se funda y consolida como agente promotor del trabajo. Estas voces son las que escriben, desde una visión subjetiva-descriptiva, qué y cómo actuaron y actúan la vinculación educación-trabajo en un contexto de nuevas demandas.

LAS INSTITUCIONES DE FORMACIÓN PROFESIONAL

Con el propósito de reconstruir la trama de acciones a través de actores y sus percepciones sobre el rol que desempeñaron y desempeñan en el maridaje educación-trabajo en el Partido de General Pueyrredón, se seleccionó un núcleo de instituciones que participaron del Plan de Fortalecimiento implementado por el MTEySS para promover la calidad institucional de las IFP como un factor estratégico de sus políticas activas de empleo.

Para ello se recogió la apreciación del personal directivo de IFP que tuvieron bajo su responsabilidad implementar cursos de capacitación para el trabajo, como requisito para acceder y permanecer como beneficiarios en determinados planes sociales; tal es el caso del plan jefas y Jefes de Hogar desocupados y, posteriormente, el Seguro de Capacitación y Empleo.

La exploración permitió conocer las apreciaciones del personal directivo de nueve IFP seleccionadas por haber sido objeto del Plan de Mejoras.

Cuadro 1: Instituciones de Formación Profesional que recibieron Plan de Fortalecimiento

IFP del PGP		Tipo de oferta educativa	Jurisdicción
ESCUELAS MUNICIPALES DE FORMACIÓN PROFESIONAL	Nº 1	Carpintería, electricidad, otros	Secretaría de Educación Municipalidad de General Pueyrredón. No articulan para continuar estudios en el nivel superior.
	Nº 2	Carpintería, electricidad, otros	
	N° 4	Carpintería, electricidad, otros	
	Nº 6	Carpintería, electricidad, otros	
	Nº 7	Gastronomía, administración,	
	Nº 8	Administración para servicios, clínicas, hoteles.	
CENTROS DE FORMACIÓN PROFESIONAL	Nº 401 ATAM (automotores)	Automotores (sectorial), otros en la IFP de la que es Anexa	Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires. No articulan para continuar estudios en el nivel superior.
	Nº 406 SMATA	automotores (sectorial)	
	Nº 407 UOCRA Cámara Arg. de la Const.	construcción (sectorial)	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Educación Municipalidad de General Pueyrredón y de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.

Mediante entrevistas se pudo realizar caracterizaciones sobre las IFP y su personal teniendo en cuenta la antigüedad, la dependencia jurisdiccional, la composición de la matrícula, la oferta académica, las actividades de seguimiento de egresados, los problemas de financiamiento y también sus pareceres acerca de la actitud de la comunidad académica de su institución frente al tema.

El universo de las instituciones estuvo integrado por grupos de IFP que pertenecían a diversos orígenes y, en la mayoría de los casos, su antigüedad está ligada a ello. Las IFP municipales son

las que acreditan más años en la comunidad desde su creación, mientras que las *sectoriales* son mucho más jóvenes, aunque debe recordarse que este estudio no involucra a las *provinciales puras* ni *privadas puras*[1]. Las IFP municipales seleccionadas existen desde el año 1966. Por ejemplo la N° 1 tiene 42 años, al igual que las N° 2 y 6 funcionan desde 1967 en el mismo edificio, hace más de 40 años. Era anexo de la escuela 2 (esto antes era el matadero y corralón de la MGP); mientras que la N° 4, tiene 40 años: "Tiene una antigüedad de 20 años en este edificio más otros 20 en los que funcionó en la Parroquia de Batán. En total funciona desde hace 40."

En cuanto a la dependencia de las IFP las expresiones de los directores reflejan la compleja trama de vínculos institucionales con la que funciona la mayoría ellas. Estos vínculos, sin constituir estrictamente líneas de autoridad jurisdiccional, influyen en el espacio decisional, así como en la dinámica de funcionamiento: "Dependemos en lo administrativo/técnico de MGP, somos supervisados por la DIPREGEP (Dirección Provincial de Educación de Gestión Privada) y también tenemos dependencia de Nación, por los cursos del MTEySS."

La cita anterior da cuenta de la complejidad antes mencionada. En el caso de las IFP municipales existen, además, las que se han gestado por convenio con escuelas católicas. En el caso de las sectoriales, las líneas de dependencia y vinculación son diversas, provienen de otras construcciones y alianzas institucionales y responden a las directivas de los gremios respectivos.

En general, independientemente del tipo de IFP y de sus relaciones de dependencia, coinciden los directores en la percepción de que los intereses del Ministerio de Educación chocan con los del MTEySS por el tipo de cursos que quieren que se den, o los criterios acerca de su duración. En algunos casos, esta diversidad de enfoques alcanza también a la percepción que tienen los propios directores acerca de las funciones que debe cumplir la IFP en virtud del contexto que la rodea, de las necesidades que deben cubrir, del área de cobertura geográfica o temática, es decir al lugar de la IFP en la política educativa institucional.

Cabe recordar que, para atender las necesidades de los jóvenes desocupados, como para los mayores de 35 años de igual condición, se ejecutaron en el país 17 Programas de Capacitación entre 1994 y 2001. La tercerización de la oferta de capacitación, que anteriormente se impartía en el ámbito de escuelas profesionales, de formación técnica o de oficios, se efectuó mediante Instituciones Capacitadoras (ICAPs). La aparición en la escena de la formación profesional de nuevos actores no siempre acarreó, además, la calidad esperada en la formación obtenida, ni la inserción supuesta, ni la respuesta a necesidades de los destinatarios. Como expresa Lanari (2004) "… las acciones formativas, tanto de habilidades como de recalificación, han sido y son ejecutadas en su gran mayoría desde el Ministerio de Trabajo. Sin embargo el Ministerio de Educación ha reforzado o coparticipado de las mismas a través del INET que busca consolidar un Sistema de Formación Profesional. Así, en el 2001, ambos organismos del Estado, los Ministerios de Trabajo y de Educación, presentaron el programa Estudiar es Trabajar. La cuestión de la capacitación para el trabajo no está restringida a estos ámbitos, ya que por derecho, obligación o misión institucional, diferentes entes públicos o privados desarrollan dicha función, claro está que el criterio que llevó a implementar acciones focalizadas fomentó la descentralización de las

[1] Se denominan *sectoriales* a las IFP de origen gremial o empresarial según rama de actividad, *provinciales puras* a aquellas que los son por su jurisdicción y tienen oferta de capacitación propia, y de igual carácter para las *privadas puras.*

incumbencias de entes estatales y con ello se multiplicó la oferta formativa con resultados que no siempre se correspondieron con los propósitos enunciados".

A partir del 2005 comenzaron a apreciarse nuevas acciones del MTEySS, que dieron cuenta del modo en que se reformuló la estrategia de capacitación, devolviendo el rol a las IFP, ante las cuales aparece una nueva y fuerte línea de intervención basada en el mejoramiento de la calidad, mediante acciones que abarcan desde la capacitación y formación de autoridades y docentes, hasta el financiamiento de acciones de mejora que la IFP se proponga en ese marco.

Desde la perspectiva del MTEySS, es prioritario promover la inserción laboral de los trabajadores desocupados, especialmente de los beneficiarios del programa jefes de hogar, en empleos decentes, fortaleciendo su empleabilidad a través de la educación general y la capacitación laboral, en procura de institucionalizar mecanismos permanentes y sistemáticos de coordinación de políticas en torno a la generación y sostenimiento del empleo, la formación básica y profesional de los trabajadores, la regularización del trabajo y la promoción del trabajo decente (MTEySS, 2005) .

En este contexto el Estado, a través del ministerio, considera que es necesario garantizar la calidad de los procesos de formación destinados a trabajadores ocupados y desocupados, que se realizan en el marco del Plan Integral para la Promoción del Empleo, fortaleciendo a las Instituciones de Formación Profesional, a quienes considera, co-ejecutoras de estas acciones. En ese marco es la Unidad Técnica de Registro y Certificación de Competencias Laborales, creada en el 2004, en el ámbito de la Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional del MTEySS, tal como se mencionó en la anterior sección de este trabajo, la que se ocupa de desarrollar acciones dirigidas al mejoramiento de la calidad de la formación e implementar mecanismos técnicos de apoyo al fortalecimiento de las capacidades de las IFP.

Por ello, es que algunos directores expresan "también dependemos de Nación por los cursos del MTEySS…" cuestión que se refuerza a través de la opinión de los directivos de las IFP sectoriales "…sólo presta la infraestructura… y firman un protocolo por año con 5 años de garantía para poder seguir haciendo la provisión de cursos…. Si no tuvieran el pago de los sueldos del MTEySS (las IFP) no podrían funcionar (…) los sueldos son de la provincia". Cabe destacar, como afirman los directivos de las IFP que existe un notable avance de los gremios y de las cámaras en este terreno, lo cual marca una tendencia a todos los niveles.

LA OFERTA ACADÉMICA Y SU MATRÍCULA

En los intercambios con los directivos, la problemática de la matrícula se manifiesta de modo palpable a lo largo de todas las entrevistas. En las consideraciones se dejan ver las diversas estrategias que diseñan, con sus equipos de orientación escolar y docentes, para captar aspirantes y sostener la población estudiantil a lo largo del recorrido escolar, tanto de la modalidad Formación Profesional Adolescente –FPA– como Formación de Operarios –FO[2]–.

[2] La modalidad FPA es impartida a "… jóvenes cuyas edades estén comprendidas entre los 14 y los 17 años y hayan completado la escuela primaria. En esta modalidad, cada Curso tiene una duración de dos años y prepara al adolescente y lo capacita en un área laboral específica. El primero está formado por Cultura General… y Matemática. El bloque práctico está integrado por Taller y Tecnología…" La modalidad FO "se implementa para personas cuyas edades estén comprendidas entre los 17 y los 25 años. Consiste en Cursos, cuya duración no superan el año y

La indagación sobre la matrícula se realizó a partir del año 2005. La mayoría de las IFP informó haber atendido entre 300 y 500 alumnos por año, excepto la sectorial ATAM cuya matrícula es inferior. En general, no se constata que los directores perciban un crecimiento significativo en el 2006, 2007 y 2008, años en los que se incorporaron en calidad de alumnos los beneficiarios provenientes del PJJDH: "Entre 420 y 520, aproximadamente 40 son planes. En los años anteriores, los alumnos por año eran entre 390 y 420", en "2005 tuvimos 203 egresados; en 2006, 230 egresados, en 2007 195 terminaron y 411 empezaron….", "unos 500 entre los cursos del MTEySS y los de Provincia de Bs. As." "Aproximadamente tenemos 315 y 320 inscriptos entre adolescentes y adultos por año."

Al referirse estrictamente al PJYJH, se afirma: "Recibimos 60 planes por año aproximadamente. Representan alrededor del 10% de la matrícula total." "En 2007 10 matriculados eran PJYJH y en 2008, solo 6." En el 2007 y 2008 no tuvieron estudiantes identificados como beneficiarios. "Para todos los años no llegan ni al 1%."

Cabe aclarar que las IFP no tenían, según lo manifestaron, la posibilidad de discriminar entre alumnos con o sin Planes. Generalmente lo advierten al momento de emitir los certificados de asistencia. Aun así, en una de las instituciones se constató que "incluyen en la planilla de inscripción la pregunta acerca de si las personas reciben algún subsidio". En uno sólo de los casos relevados aparece que el MTEySS condicionaba la apertura del curso a que "la composición fuera de un 60% de PJYJH, 20% desocupados sin plan y el 20% restantes podían ser ocupados"… "esto no se pudo cumplir. Las primeras veces tuvimos 3 planes. No sé si fue un error nuestro, o la convocatoria estuvo mal hecha y mal focalizada o si los PJYJH no están interesados. Siempre hubo desocupados sin planes y trabajadores en negro."

En cuanto a su composición, se percibe una heterogeneidad muy alta según sean los perfiles de los ingresantes, sus intereses, edades y procedencias: "de los cursos de provincia vienen por año unos 150/180… tanto en el 2007 como en el 2008. Estos cursos duran todo un año y dependen del Consejo Provincial de Educación. Los cursos que están avalados por el MTEySS, son cursos de 2 meses. Cada 2 meses se abren 3 cursos…unos 60 alumnos por trimestre…".

De modo análogo, la oferta académica también es diversa y abarca multiplicidad de temáticas. La información recopilada da cuenta de ello.

capacitan a los jóvenes en un oficio que les permita insertarse en la actividad productiva. Estos cursos podrán articularse modularmente aumentando la permanencia de los alumnos en el sistema a medida que obtienen mayor especialización." Del documento elaborado por el Equipo de Orientación Escolar de la Escuela Municipal de Formación Profesional Nº 7.

Cuadro2: Oferta académica de las IFP.

IFP	TEMÁTICAS DE LOS CURSOS QUE INTEGRAN SU OFERTA ACADÉMICA
Escuela Municipal de FP Nº 1	FPA: Mecánica del automóvil. Carpintería, Tornería mecánica, Electricidad del automóvil. FO: Construcción de módulos de carpintería. Artesanías en madera; Motores de combustión interna: Introducción a la inyección electrónica; Mantenimiento de elementos de transporte vertical; Diseño y decoración de interiores; Operador de PC; Secretario jurídico. Organizador de eventos.
Escuela Municipal de FP Nº 2	FPA: Mecánica del automotor. Electricidad del automotor. Carpintería, Instalaciones Eléctricas. FO: Instalaciones Eléctricas. Mecánica del automóvil Costurera Industrial. Moldería y confección del vestido. Textil. Inyección Electrónica. Carpintería y utilización de maquinarias.
Escuela Municipal de FP Nº 4	FPA: Bobinado del automóvil, Carpintería, Confección de ropa moda joven; Mecánica del automóvil; Operador de CP con orientación administrativa; Confección de vestido. FO: Construcción y reparación de muebles. Montador e instalador electricista. Operador de PC Costura básica. Costura industrial. Cocedor de camperas. Cuidador de ancianos. Mecánica ligera. Instalaciones sanitarias. Italiano.
Escuela Municipal de FP Nº 6	FPA: Carpintería y confección de vestidos. FO: Tornería en madera, perfeccionamiento en máquinas de carpintería. Carpintero de banco. Construcción de muebles. Elaboración de material didáctico. Y en vestimenta: confección del vestido con orientación industrial, confección a medida, modista por talle. MTEySS: Curso de carpintería de obra.
Escuela Municipal de FP Nº 7	FPA: Mecánica, Operador de PC y Peluquería. FO: Pastelería Artesanal. Pizzero-Rotisero. Mozo/camarera. Carpintería -Operador de PC. Montador e instalador. Electricista matriculado. Costurera Industrial. Modista por talles. Cosmetología. Peluquería.
Escuela Municipal de FP Nº 8	Confección industrial del vestido. Peluquería. Manicuría. Cosmetología. Asistente administrativo contable. Secretariado comercial. Computación. Inglés.. Recepcionista y conserje de hotel. Auxiliar de hotelería. Auxiliar gastronómico. Agente turístico.
Centro de FP Nº 401 ATAM	Cursos de Pcia. Mecánica de automotores de combustión interna. Electricidad y electrónica básica aplicada al automotor. Sensores actuadores e inyección electrónica. Cursos de MTEySS Electricidad del automóvil. Mecánica de sistemas de inyección electrónica nafta.
SMATA Centro de FP Nº 406	Mecánica del automotor. Electricidad del automotor. Reparación e instalación GNC. Reparación y mantenimiento de equipos de aire acondicionado. Inyección eléctrica de motores nafteros, Modulo I. Carburación y encendido
UOCRA Centro de FP Nº 407	Albañilería/cerámico -Electricidad/plomería (agua cloaca) -Gasista-/pintura- Placa de yeso. Hormigón armado. Inglés. Computación. Cond. Máquinas Viales.

Fuente: Elaboración propia en base a información de entrevistas y de la Secretaría de Educación de la Municipalidad de General Pueyrredón.

LOS DIRECTIVOS

Como se afirmó anteriormente, los agentes que constituyen las instituciones lo son en un juego dialéctico de mutuas configuraciones. Por ello, conocer sus perfiles permite comprender las particulares formas del quehacer. La totalidad de los directores promedian los 40 años, en su mayoría son varones y tienen formación terciaria no universitaria. De éstos, casi la totalidad ha realizado estudios de perfeccionamiento docente, y manifiestan una actitud, proactiva y gestora de nuevas alternativas de financiamiento y mejora para las propuestas formativas de su IFP: "Soy técnico egresado de un industrial…Los canales para actualizarse están. Fui a reuniones con

otros directores de IFP y el Director General y opino que es bueno intercambiar esas experiencias. Se puede lograr de todo. Sólo depende de las ganas del director." "Fui el primero de la ciudad que contactó con el MTEySS – Programa Área…a través de un conocido. Nunca pensé que íbamos a conseguir todo lo que conseguimos. … tengo una antigüedad en el cargo de 20/21años y 12 como director, más 8 de vice"… "Soy Maestra Normal Nacional y tengo capacitación directiva."… "En esta escuela hace 27 años que estoy. Soy Maestro Normal Nacional."

Además, un 33 % posee formación universitaria e incluso acredita formación de postgrado: "Soy Director hace 2 años. Soy técnico en automotores, Ingeniero Mecánico… capacitador instructor y técnico en Seguridad e Higiene del Trabajo", "Soy docente de electricidad desde el 99 e Ingeniero Electricista de la UNMdP, egresé en 1987", "Soy arquitecto y tengo especializaciones, por ejemplo: Docente en EGB 3; post título en Higiene y Seguridad, y estoy haciendo un posgrado en Investigación Docente… Estoy como director desde hace 11 años."

En todas las expresiones se percibe un fuerte compromiso institucional y entusiasmo por la tarea, a la vez que como agentes de formación muestran solvencia para enfrentar sus responsabilidades y un profundo conocimiento de su comunidad educativa. Todos los entrevistados habían revalidado al momento sus cargos por concurso.

ACERCA DE LOS ALUMNOS

Para continuar el relato de la experiencia desde la voz de los directivos, se rescatan sus pareceres y vivencias en torno a la participación del nuevo conjunto de destinatarios, a los cuáles sus respectivas instituciones no atendían tradicionalmente. Entre sus características resalta que, en su mayoría, son una población joven, mujeres, que acceden a la capacitación como contraprestación del plan del que son beneficiarios[3].

Respecto a las temáticas más demandadas por este grupo de estudiantes, se encontró escasa distinción con el resto de la población estudiantil. Al referirse al total de alumnos, los directivos afirmaron que, en muchos casos, los cursos demandados son aquellos que les permiten trabajar en sus casas, o los que ofrecen pasantías laborales, en virtud de que facilitarían la futura inserción laboral: "las mujeres, preferentemente, asisten a costura/indumentaria y el resto de los cursos –electricidad, mecánica, y carpintería– son elegidos mayormente por varones". La matriculación en los cursos se da en forma predecible, mientras que en los que se imparten conocimientos de mecánica del automotor o relacionados con la construcción la presencia femenina es escasa, en los que enseñan confección textil, cocina o peluquería, es casi nula la asistencia masculina.

Los directivos también apreciaron en relación a las opciones que "la mayoría [de las mujeres] se capacitan para trabajar en su casa o para resolver necesidades propias". Lo cual se condice con

[3] Las entrevistas recogen información del segundo cuatrimestre del 2008 por lo que en su mayoría, cuando se menciona a beneficiarios se hace referencia a los que habían recibido el PJJH. Por ello en este universo son menores los casos de perceptores del SCE aunque son los alumnos que formaban parte de la matrícula efectiva al momento de realizarse el estudio.

la reproducciones de roles culturales asignados, por lo que las mujeres tienden a realizar tareas de hogar o de cuidado.

Con respecto al nivel de los cursos, los entrevistados concuerdan en sus afirmaciones. Este grupo de alumnos –que viene, generalmente, sin orientación previa– se encuentra en condiciones de tomar los cursos básicos, ya que no poseen los conocimientos previos para acceder a los niveles avanzados. “No todas las personas que se acercan a la escuela están en condiciones de hacer los cursos más avanzados”. “Se podría hablar de ciertas condiciones de ingreso. No tienen conocimientos previos. Siempre toman los cursos más básicos”. Aunque al mismo tiempo señalan que los alumnos beneficiarios no presentan diferencias significativas con el resto de la población en lo que hace a la actitud frente al estudio. Al inicio se veía que muchos “tenían un bajo compromiso y que venían solamente por el certificado pero ahora, vienen comprometidos”, “los beneficiarios se entusiasmaban y se involucraban”…“sólo unos pocos faltaban mucho”, “la gente grande en general se entusiasma mucho más que otros”. Sin embargo, uno de los directivos apunta: “En otras escuelas que estuve no les preocupaba de que era el curso. Pero acá siempre toman los que les gustan y no hay diferencias entre planes y no planes”.

Esta distinción habla de una de las tantas aristas de la problemática educación-trabajo, en donde suelen existir limitaciones en lo que Jacinto y Millenaar (2009) explican como “las posibilidades institucionales de proveer nuevos soportes colectivos y contribuir a la individualización de los sujetos y al desarrollo de sus propias estrategias.”

Hay que tener presente que la capacitación que ofrece una IFP les exige requisitos para ingresar. En primer lugar de asistencia “acá vienen y tienen que cumplir con la asistencia” y, en segundo término, de niveles previos de conocimiento indispensables para tomar cursos aunque sean iniciales “…plomero matriculado es difícil por el dibujo. En electricidad la primera unidad que ven es el átomo.” “El puntero venía a reclamar por los certificados que se negaban por la falta de asistencia de los planes a los cursos. Los exigía y se ponían muy violentos si no les dábamos el certificado…” “Cuando empezaron los planes, esta gente tenía muchas inasistencias y nos tuvimos que poner a controlar. No podemos expedir un certificado si la persona no viene a clases.”

Esta última afirmación habla de un inicio que se contrasta con las aseveraciones siguientes: “Ahora la gente que viene a estudiar viene con motivación, antes era por el papelito”… “se acercan por obligación, pero al estar en el curso se plantea la idea de hacer algo, de volver a trabajar”... “En realidad es importante la incentivación que se hace con ellos una vez que están en el curso”... “La mera inscripción en ellos revela las ganas de trabajar porque ya saben que van a tener que hacer una pasantía”. Los testimonios refieren de esta manera a la mutua construcción de confianza y aceptación que llevó a unos a admitir nuevos modos de subjetividad, y a otros, a visibilizar la posibilidad transformadora de cimentar un diferente proyecto personal.

En las entrevistas se incluyó una pregunta que atendió a la inquietud de relevar información acerca del clima institucional y la actitud de la comunidad académica en general, tanto de docentes como alumnos, hacia la recepción e inclusión de los beneficiarios de programas de capacitación que se desarrollaron en cada IFP. En las respuestas un sólo directivo explicitó la existencia de prejuicios por parte de alumnos y docentes acerca de este colectivo, aunque también aseveró que esa mirada de la comunidad académica de su IFP, luego, logró revertirse.

Lo cual está en línea con lo dicho por otros directivos y docentes con los que se habían mantenido intercambios en actividades formativas previas, que habían expresado visiones similares, lo que también da cuenta de nuevas relaciones en las que lo instituido va dando lugar a lo instituyente (Fernández, 1998). Si bien las respuestas no siempre indican de modo certero la actitud de la comunidad académica frente a la iniciativa, algunas citas son demostrativas de miradas más o menos tolerantes y de expectativas más o menos auspiciosas de las IFP: "En principio hubo ciertos prejuicios, por parte de los docentes como de los alumnos, pero luego se pudo revertir", "Y se incorporan como un alumno más."

Este nuevo desafío de las IFP se fue resolviendo en la medida que la realidad fue venciendo la naturaleza defensiva institucional. Así, comenzaron a percibirse los iniciales y magros beneficios de los cursos que tomaban la nueva población educativa.

EL DÍA DESPUÉS DE LA CAPACITACIÓN

En búsqueda de resultados se indagó acerca de las características del proceso en las IFP que habían recibido beneficiario. Algunos directores entrevistados recordaron que en el 2002 había cursos exclusivos para el grupo de beneficiarios del PJyJH: "Se los capacitó en cursos cortos de 1 o 2 meses, cuya inscripción fue hecha exclusivamente en el MTEySS. Los profesores recibieron capacitación en el INTI".

Por otra parte, mientras que para algunos directivos el escaso número de beneficiarios capacitados no generó ningún tipo de impacto en su institución, para otros la inserción de este grupo resultó "Muy positiva y significativa. Aprovecharon la experiencia de los adultos para transferirlos a los cursos para jóvenes". A pesar que al inicio hubo algunas actitudes prejuiciosas, tanto de los docentes como del resto de los alumnos hacia los "Planes", eso se diluyó rápidamente, el contacto fue positivo y la integración de forma natural.

Según manifiestan los directivos los estudiantes accedían a los cursos de modo diverso, en tanto algunos beneficiarios se inscribían motivados por convocatorias de las IFP, otros por necesidad de una constancia, y el resto por intereses propios y específicos en una oferta académica determinada. Sin embargo, se pueden identificar dos posturas predominantes en las expresiones de los directivos respecto a esas motivaciones. Por un lado, están los que opinaron que quienes han asistido a las IFP lo han hecho por propia voluntad: "Vienen de modo informal. Me entero cuando piden la certificación", "Vienen por su cuenta"…"Vienen por el boca a boca o por la promoción… Vinieron por propia necesidad o por ganas o forzados por la necesidad de capacitación y se incorporan como un alumno más"…"Los alumnos vienen a inscribirse no derivados por ninguna institución, no orientados". Por el otro, consideran que vienen encauzados desde algún ente oficial, visualizan la acción del Estado detrás del acercamiento a la IPF y afirman que el contacto de los desocupados con estos subsidios se ha sistematizado desde la creación de la OE. Para este grupo de directivos se inscriben porque "los obligan a capacitarse para cobrar. Lo usan como rueda de auxilio. Pero a veces los ayuda a encontrar su propio proyecto laboral"…"los PJyJH se acercan por obligación"…, "Se amplió con la OE, ellos derivaban a la gente. Hicieron una oferta educativa y las especialidades y la persona venía por su cuenta con una ficha hecha por ellos (MGP)"... "venían del MTEySS ya inscriptos por ellos"…"llenaban la Historia Laboral en la OE"..."años después vienen orientados por OE desde la MGP."

En los diálogos mantenidos, en general no se pudo identificar una estrategia de las IFP que estuviese orientada específicamente a captar alumnos entre los beneficiarios de los PJyJH. Se

interpreta que las acciones que realizaron en este sentido apuntaron a la población potencial en su conjunto, aunque quedó manifiesta la atención que las autoridades de las IFP prestaban a las poblaciones desfavorecidas que habitan en barrios que pertenecen al área de influencia de su institución. Entre las acciones de difusión referidas por los directivos, se destaca la distribución de folletos en Sociedades de Fomento, comercios barriales y en diversas dependencias del municipio como Calidad de Vida, OE, entre otras. Los cursos que promocionaron pertenecían tanto a la Dirección General de Cultura y Educación de la Pcia. de Bs. As., como al MTEySS: "La promoción era obligación nuestra. Nosotros pusimos avisos en La Capital [diario local], la radio, las Sociedades de Fomento"…. "Los planes en general, siempre nos interesaban ya que en ese tiempo teníamos poca matrícula."

En cuanto a los tipos de cursos elegidos por este colectivo y las posibilidades que ellos les brindaban para mejorar su empleabilidad, predomina la opinión de que la formación les proporciona las habilidades requeridas por el contexto socio-productivo. No obstante, aclaran que la duración del curso, la edad, la zona en la que residen, su experiencia previa o el rendimiento que logran en su desempeño, tienen incidencia en quedar afuera del mercado de trabajo, aún con la capacitación: "Acá viene gente grande, por lo que no están en condiciones, en general, de ser incorporados al mercado de trabajo."... "Muchos han trabajado antes, pero muchos son señoras que lo hacen más como un espacio social."... "En 2002 los cursos no les daban salida laboral, las señoras iban a buscar trabajo y cobraban $10 por día o les exigían un rendimiento por hora, que ellas no estaban en condiciones de hacer. Es decir se las preparaba bien, para hacer las cosas correctamente pero no para una cantidad de prendas por hora. Eso no lo obtenían en este curso."

Cabe recuperar en este aspecto, algunas de las expresiones vertidas por los directivos a partir de sus vivencias en las IFP durante la década de los '90. Sus manifestaciones, recogidas en las reflexiones y diagnósticos realizados en el transcurso de la formación brindada por la UNMdP, destacaban cómo las escuelas profesionales vieron malogrado su sentido en el marco de la Ley Federal, y, en consecuencia, fueron menguadas sus posibilidades de equipamiento junto a otras restricciones presupuestarias. En contrapunto, los Planes de Mejora que propuso el MTEySS a partir del 2005, representaron la única oportunidad de incorporar tecnología y equipamiento que pudieran sostener capacitaciones pertinentes a las nuevas necesidades del contexto socio-productivo, y visualizar nuevas posibilidades formativas en cada IFP como consecuencia de las actualizaciones de infraestructura y de novedosas propuestas de formación.

Dependiendo del curso, a su vez, hay coincidencias en la información recabada, respecto de la idea de que gran parte de los alumnos tomaron cursos para realizar trabajos en su casa y, en menor medida, para obtener empleos en relación de dependencia: "casi el 100% de los alumnos son varones que toman cursos para trabajar, algunas pocas mujeres lo hacen para resolver cuestiones propias"…"Hacen trabajos en su casa muchas veces y eso les da un ingreso extra. Una vez que ingresan en el circuito de la escuela, la mayoría se entusiasma siguen y generalmente vuelven a tomar otros cursos de la escuela"…"Los de vestimenta trabajan por cuenta propia en su casa."

En una investigación realizada en el año 2011, Jacinto y Millenaar (2012) indagan acerca de los saberes del trabajo en juego en las primeras transiciones laborales de los jóvenes, a partir de un estudio cualitativo de dos centros de formación profesional en nuestro país, y constatan que "La confrontación de los saberes adquiridos por los jóvenes, con la utilización posterior en sus

trayectorias, ha mostrado esencialmente dos cuestiones. La primera, es que se trata de saberes utilizados tanto para acceder a los empleos formales, como para mejorar procesos en los empleos anteriores, así como para una mayor inclusión en otros espacios institucionales, como la formación permanente y la vida personal. También logran dar recursos para desenvolverse mejor en el auto–empleo y/o el empleo informal. La segunda, es que los obstáculos estructurales del propio mercado de trabajo y la falta de calificaciones formales colocan, muchas veces, límites insalvables para la inclusión en trayectorias educativo–laborales de inclusión. En este sentido, la contribución que realizan las instituciones puede perderse en trayectorias posteriores ante una estructura de oportunidades desigual y limitada."

Otro tema indagado guarda relación con las políticas gubernamentales. En tal sentido, las cuestiones se orientaron a conocer si se percibía que las políticas de ayuda social, que implicaban capacitación, podían contribuir a la inserción laboral de este grupo de personas. Algunos directivos valoraron y estimaron pertinente la intervención del ministerio mientras que otros, centraron sus miradas en las críticas al programa.

Si se tiene en cuenta que la finalidad de este tipo de acciones es luchar contra el desempleo y atender a las necesidades de formación de los trabajadores, tanto desempleados como ocupados, pero con prioridad en la atención a los colectivos con mayores dificultades en su inserción laboral, algunas opiniones nos envían al "día después de la capacitación". Así, quienes fueron críticos al respecto, relatan que en la primera etapa del programa [PJyJH] no se les permitía anotar a los alumnos que habían finalizado un curso, en el inmediato superior, lo que abortaría proyectos personales empoderadores, construcción de trayectorias educativo-laborales de inclusión como se menciona anteriormente. La discontinuidad formativa que orada circuitos de capacitación apropiados para estos grupos de desempleados, es subsanada por los mismos docentes que trabajan en dos o más instituciones: en la medida de sus posibilidades estimulan el pase de los alumnos de un curso básico en una IFP al siguiente tramo formativo en otra institución, en pos de una capacitación mejor y más acorde con los requerimientos laborales de los empleadores. "Es la misma profe que les avisa cual es el nivel que sigue para continuar la formación". A pesar de ser conocedores de que "la tecnología va más rápido que los cursos que [se] pueden brindar" predominan las expresiones entusiastas respecto de la tarea a la que se enfrentan. De este modo expresan: "el objetivo del ministerio es diferente del de la escuela pública", lo que visibiliza uno de los quiebres entre las políticas, el ethos institucional, las otras jurisdicciones, la multiplicidad de actores, propósitos y sentidos.

En algunos casos, los directivos conocen información acopiada por docentes de las IFP respecto de la posibilidad de inserción de los beneficiarios de planes en empresas privadas favorecidas por políticas sectoriales. Como se describiera en la Tercera Sección de este libro, las IFP no tenían programas sistemáticos de seguimiento de graduados. Sí contaban con registros informales mediante los cuales recuperaban expresiones de actores relevantes del contexto socio-productivo como: "esa gente no es empleable"... "Prefieren gente con cultura y dócil, maleable, que además sepa algo y que no pasen de los 30 años, con el secundario terminado. Cosa de poder terminar de formarlos... "Si yo capacito planes no estoy haciendo lo que el cliente quiere" -refiriéndose a las empresas-. La única capacitación a la que tienen acceso parecería no permitirles insertarse en un empleo: "hace falta mucho para ir a trabajar" y al egresar "no saben lo suficiente para conseguir trabajo". Esta última expresión hace visible lo invisible, al dar cuenta de cómo algunos directivos han hecho suyo el discurso y la práctica en su IFP de racionalidades

de los noventa asociadas a la lógica del mercado, más que a la perspectivas inclusivas y ciudadanas desde la educación pública.

Se hace así palpable como las IFP, en tanto instituciones educativas se expresan como espacios de confrontación y pueden transformarse en terrenos de transacciones, intercambio y luchas entre los grupos subordinados y la ideología dominante, y a su vez permitir que emerjan formas de resistencia que quiebren la cohesividad de la hegemonía, Mc Laren, (2005).

Para los directivos, la disyuntiva entre lógicas y sentidos que orientan el accionar de los actores de las IFP, de las empresas, y del MTEySS se expresa de este modo: "Esta escuela tiene que estar abierta a la comunidad y hay gente que viene -hombres y mujeres jubilados- a tomar cursos de artesanías. En mi opinión yo no debo enfocarme solamente al mundo del trabajo, sino a los vecinos al barrio, a la comunidad. No se puede cerrar a gente que busca capacitarse para trabajar. Hay gente que no tiene nada que hacer en la casa y nosotros les damos cursos"… "Hacían cursos para uso propio. No todos lo tomaban como una formación para un oficio. Otros lo hacían por gusto, para resolver necesidades familiares"... "No es una política adecuada para formar a la gente para su inserción laboral. El fin de formación laboral no tiene peso en esta institución. Si lo tiene en el curso de electricidad"… "Con este curso aprobado pueden sacar la matrícula"... "La política ésta, si bien no está mal, le falta mucho. No es mala, pero se puede enriquecer más. Debe apuntar a recuperar la cultura del trabajo, si no es nociva"... "No necesariamente es garantía que pueda contribuir. La capacitación es un tema de proyecto personal."

Estas últimas apreciaciones de los entrevistados recrean la tensión entre las necesidades de los destinatarios de la formación y las demandas del sector empresarial que aparece frecuentemente en el plano de la formación para el trabajo "…tensión que se manifiesta en dos direcciones: por un lado, en las expectativas latentes o explícitas de los jóvenes pobres y en las carencias planteadas desde la evaluación de sus posibilidades laborales; por el otro, en las exigencias de disciplina y calificaciones sociales y técnicas que plantean los empresarios. Las instituciones que llevan a cabo las acciones tienden a especializarse en lo uno o lo otro: algunas se acercan tanto a la población objetivo que se posicionan más cerca de la contención que de la formación laboral; otras responden a las demandas empresariales descartando a los jóvenes que no se adecuan a ellas." (Gallart, 2000).

Es así que interpelar la realidad puede ayudar a revisar y comprender visiones que se expresan a lo largo de un continuo recorrido de respuestas que privilegian lograr "productos" educativos que quiere el cliente –empresa–, o bien nociones básicas para acceder a cualquier empleo el "saber, saber hacer y saber ser" (Gallart, 2008); y también aquellas que entienden a las instituciones como el lugar de las posibilidades, como espacios dedicados al *habilitamiento* personal y social de los alumnos (Mc Laren, op. Cit.).

En este sentido, la permanente reconstrucción del diálogo entre educación y trabajo tiende un puente entre una enseñanza que permita a los alumnos cuestionar la construcción de sus subjetividades en pos de prácticas emancipatorias, en sentido *freiriano*[4], y aquella que atienda la inserción laboral urgente, las lógicas empresariales y focalizadas.

---

[4] En el sentido de que leer y escribir es un aspecto que sólo se completa si lo aprendido promueve un proceso de búsqueda, creación y transmisión del conocimiento, de análisis crítico del entorno, de desarrollo de la capacidad para

EL PLAN DE MEJORA Y SUS ALCANCES

Como se ha venido viendo, a partir del año 2005, las políticas del MTEySS otorgaron a los Planes de Mejora y al seguimiento de egresados un lugar protagónico dentro de su accionar con las IFP. Cuando se indagó sobre la percepción que los directivos tenían del impacto en su institución de los Planes de Mejora, si bien manifestaron que la operatoria para acceder a los fondos provistos por el MTEySS para la ejecución era burocrática, reconocieron que a través de la relación construida tuvieron en los últimos años "la única posibilidad de re-equiparse"… "Nunca pensé que íbamos a conseguir todo lo que conseguimos [a través del MTEySS]. Podría haber pedido [se refiere a los equipos] para más especialidades, pero opino que es mejor tener bien, a unas pocas... "también fomentó el espacio de encuentro con los empresarios que antes no existía"… "En ese momento 2001/02 no había relación entre la empresa y la escuela. No había demanda de trabajo y por eso los cursos no estaban tan conectados con la empresa."

A su vez, los directivos rescataron que a partir del 2003 la relación con cámaras y empresas les proporcionó asesoramiento técnico sobre posibles contenidos de cursos y requerimientos específicos acerca de las maquinarias y herramientas que los alumnos necesitaban aprender a usar, como así también sobre otro tipo de insumos. Se valoró también el seguimiento y la evaluación efectuados sobre la IFP: "en esa primera etapa del 2006 la escuela recibe una auditoría externa que fue muy buena. Era la primera vez que gente relacionada con el mundo del trabajo, que es para quien capacitamos nosotros, se acercó a la escuela. Eso nos dio un marco de realidad, nos puso con los pies en la tierra."

Cuando se preguntó acerca de cuán conveniente resultaba el trabajo enfocado hacia demandas sectoriales [Pasteleros, gráficos, navales, entre otros] promovido por el MTEySS en el Plan de Mejora, en virtud de la realidad y las perspectivas de fortalecimiento de la IFP, las respuestas fueron positivas en todas las instituciones gremiales, mientras que dentro de las municipales las opiniones fueron disímiles. Para algunos directivos el fortalecimiento sectorial propuesto fue el más adecuado, pero otros manifestaron que hubieran valorado positivamente recibir maquinaria o equipamiento para fortalecer a la par otra línea de formación que respondiera a otros sectores de la economía: "Los cursos están orientados a aquellos temas para los que tienen equipamiento y no necesariamente los que saben que son requeridos."

Cabe recordar que, tal como antes se ha mencionado, en muchos años ésta fue la única posibilidad de dotar de infraestructura a la IFP. Claro está que esa especialización de dotaciones orienta una vía de capacitación prácticamente excluyente, dejando fuera senderos formativos que, en otras épocas, dieron origen a sólidas escuelas de artesanías y oficios. En este sentido, las políticas y sus impactos hacia el interior de las IFP otrora debilitadas, son percibidas como acciones orientadas por el financiamiento a una oferta formativa recortada por las posibilidades "reales", sesgando o mutilando innovaciones pertinentes en el plano curricular, tecnológico y pedagógico.

Otro aspecto que mereció el interés de las acciones enfocadas por el MTEySS y que se intentó relevar, se vincula con el seguimiento de egresados que realizaba cada IFP. Sólo algunos directores manifestaron la ejecución de actividades sistemáticas e incorporadas a su política

---

leer el contexto, para leer el mundo, lo cual implica, además, la posibilidad de modificarlo. P. Freire (1984) La importancia de leer y el proceso de liberación. México, Siglo XXI. Pp. 17.

institucional, es decir como una práctica consolidada. A pesar de ello, todos los directivos exhibieron conocimiento acerca casos de inserción laboral temprana o tardía, exitosa o no, vinculados con pasantías promovidas por la IFP, entre otras: "En la empresa XX tomaron un pasante para tornería y quedó efectivo"… "esto pasó con los cursos de inyección. Esas personas que tenían trabajo en negro [10 más o menos] y que finalizaron el curso fueron contratadas por los mismos empleadores pero en blanco… Esto ocurrió sobre todo en el 2007"… "el seguimiento es precario pero se hace un muestreo por teléfono, sólo a desocupados comunes, les ofrecen nuevos cursos. El interés es sobre todo para mantener el trabajo que tienen…". De este modo los consultados relataron casos, ejemplificaron situaciones vividas por egresados y dieron cuenta de estar al tanto de un amplio repertorio de vivencias de sus ex alumnos, lo cual si bien refleja una atenta mirada de la institución hacia las trayectorias personales y laborales de los egresados, no llega a ser un monitoreo sistemático por falta de registros que respalden las apreciaciones.

En aquellos casos en que las IFP contaban con gabinetes psicopedagógicos, sí se constataron esfuerzos sistemáticos concentrados en actividades de seguimiento y búsqueda de causas de deserción. Así mismo, los directivos manifestaron que a partir de los cursos realizados, a través del MTEySS, han incluido en sus Planes de Mejora estrategias de intervención relativas al seguimiento de egresados: "…A partir de la implementación del Plan de Mejora del MTEySS se encuentran en la etapa de diseño del proceso de seguimiento de egresados. Cabe recordar que los Planes de Mejora, al momento de las entrevistas, consistían en la mayoría de los casos en proyectos a realizar dependiendo su ejecución del financiamiento acordado. La importancia de dicho seguimiento se refleja en lo que sostiene Gallart (2000, op. Cit.), al referirse a los desafíos de la integración social de los jóvenes pobres y la respuesta de los programas de formación en América Latina: "La ausencia de antecedentes relacionados con el destino laboral de los egresados, con el nivel de sus remuneraciones, con la percepción sobre la calidad de la preparación por parte de sus empleadores, la duración real de los estudios, constituye un lugar común en la Región que impide la retroalimentación de esta modalidad educativa y, por ende, superar sus debilidades", modo en el cual lo virtuoso deviene en vicioso.

Por otro lado, los directores de las IFP que nacen de iniciativas sectoriales, informaron contar con actividades de seguimiento de egresados promovidas y gestionadas por las áreas centrales de sus sindicatos, quienes ya contaban con financiamiento a través de Planes de Mejora desde hace unos años para emprender este tipo de propuestas. "El año pasado hicimos unas 70/80 encuestas que enviamos a la casa central… Estamos trabajando para tener seguimiento en Mar del Plata…" "…el IERIC -Instituto de Estadística y Registro de la Construcción- hace seguimiento de los egresados. En la sede de la CAC local -Cámara Argentina de la Construcción- hay una copia de los egresados y de las empresas que los llaman para trabajar."

En el terreno de las características que predominaron en las IFP entrevistadas, si bien la principal mirada del intercambio con los directores estuvo centrada en recuperar sus visiones acerca de la acción de capacitación hacia las personas que contaran con planes, y a su seguimiento, pareciera que hay una clara valoración acerca de que "El seguimiento de egresados, (…) es una estrategia de gestión de la calidad institucional, en tanto implica acciones sistemáticas y metódicas de evaluación del sujeto de formación al inicio, durante el proceso de formación y, fundamentalmente, al finalizar, a través del seguimiento de su inserción laboral…." (Van Gool, 2006).

El interrogante acerca del motivo de la ausencia de esas prácticas tan valoradas, en las IFP seleccionadas, desvía y enfoca la mirada hacia el financiamiento, ya que a partir de la obtención de los Planes de Mejora, la mayoría han encarado estudios de este tipo para poder obtener información pertinente para la toma de decisiones y prever situaciones en las cuales los egresados "deben asumir los procesos de transición laboral en medio de la incertidumbre tanto respecto de las oportunidades laborales como acerca del valor de sus credenciales educativas en el mercado de trabajo", (Jacinto y Millenaar, op.cit.). La posibilidad de obtener el financiamiento para acciones de mejora, como en este caso, del seguimiento de egresados y de la evaluación institucional, una de las cuatro dimensiones del proceso de la calidad de la FP, aparece escasamente ligada a políticas generales desde el sector educativo o de otros sectores, y por estos procedimientos están al alcance de las IFP consideradas.

La problemática del financiamiento ha sido acorde con los cambios de roles del Estado y del origen de las mismas IFP. Algunas nacidas en el período de descentralización que caracterizó a lo años '90, (Gallart, 1998) tuvieron desde su origen el apoyo corporativo de sectores definidos y afines. Otras, estuvieron olvidadas en los presupuestos por todas las jurisdicciones. Las estrategias de supervivencia institucional dieron a su vez lugar a una variada cartera de acciones en la búsqueda de sustentabilidad sin que ello fuera una práctica conocida ni natural de las autoridades y responsables de la formación.

Desde el lugar de la gestión se registraron expresiones que dieron cuenta de ello: "Nunca recibimos otros subsidios. Ni el subsidio a las escuelas en las cooperadoras, ni desde la MGP ni de otro lado. Es más directo hablar con los empresarios", "….no tiene otros fondos"... "Otros programas de fortalecimiento son Crédito fiscal…Pueden ser con o sin patrocinante…" "Crédito fiscal hace muchos años [por lo menos 10 años] nos permitió equipar los laboratorios de informática. Este año pedimos otro, porque las computadoras ya son antiguas…" "No me siento con las capacidades para gestionar créditos fiscales…" "Sí, se recibieron fondos de la Fundación Compromiso y de la fundación TINKER para el programas "Escuelas para el Cambio"..."[El financiamiento] Arrancó con fondos del MtEySS con el Plan de Fortalecimiento Institucional…" "Compraron un auto de mucha tecnología chocado para usar en sus cursos…" "Recibieron fondos del INET y compraron libros especializados…"

El Plan de Mejora contribuyó a ordenar circuitos de gestión de recursos al otorgar a las IFP cierta direccionalidad en cuanto a los objetivos y propósitos. La calidad vinculada al fortalecimiento, vino también enmarcada en propuestas de formación que otorgaron a las prácticas nuevos sentidos, no siempre compartidos, ya que en algunos casos se visualizaban como una provocación a la identidad institucional (Fernández, 2004).

Uno de los ejes en que se centraba el proyecto de fortalecimiento, como fue anteriormente presentado, se refería a la vinculación con el contexto social y productivo, la cual fue valorada como una estrategia de primer orden para garantizar una buena formación profesional. El supuesto es que el logro de una adecuada vinculación con los actores del mundo laboral dependerá, en gran parte, del grado de contribución de las IFP al desarrollo productivo y social de su contexto de acción. Al respecto, vale la pena rescatar que los actores institucionales con los cuales se vincularon y construyeron nexos las IFP fueron el INET; el MTEySS; la Unión de Trabajadores del Turismo, Hoteleros y Gastronómicos -UTHGRA-, las Cámaras de la Madera, Navales, Textil, Peluqueros; como así también el Programa Área - Apoyo para la reactivación del empleo en la Argentina; la OE; la Unión del Comercio la Industria y la Producción de Mar del

Plata -UCIP-; y entidades diversas del tercer sector como ONGs, asociaciones vecinales y sociedades de fomento. La diversidad de actores intervinientes en el terreno de la FP da cuenta de la compleja trama de la que forma parte.

Mientras que existen para algunas instituciones vínculos estrechamente productivos que ponderan las capacidades técnicas, de asesoramiento y abren la discusión de contenidos, otras encontraron en la resolución de los problemas cercanos de su comunidad el modo de intervenir en contexto: "se hicieron sillas y mesas para los jardines de infantes del barrio…" "con los descartes de insumos donados las alumnas del curso de costura hacen buzos para el roperito barrial."

En este recorrido ya se ha dicho lo que las Instituciones de Formación Profesional hacen, lo que de ellas se espera, lo que las cambia, pero lo que no está dicho es cómo estas instituciones pueden administrar el presente y proyectarse a un nuevo futuro sin recoger los mandatos de su pasado.

Es que las IFP, tienen origen, historia, actores, contextos, con los que han construido trayectos en los cuales se han instituido. Se sabe, como afirma Fernández (2004, op.cit) que un "espacio institucional se recorta y se ve protegido por una frontera más o menos permeable del espacio social mayor, inicia un movimiento histórico de creación (de institucionalización). Produce hechos que se inscriben en alguna memoria y se convierten en tradiciones; genera modos de tratar y hacer con su especial realidad material; origina mecanismos que sostienen y defienden su singularidad. Se convierte en escenario de la consolidación paulatina de una cultura y un estilo instituido que al mismo tiempo que expresa, desmiente la universalidad de la institución que dice representar". Por esto es que se hace necesario intentar situar esta particular experiencia objeto del análisis en las huellas de la memoria de las IFP que a nivel local contribuyen a comprender e interpretar sus roles y posibilidades.

LEGADOS Y RUPTURAS DE LAS IFP EN MAR DEL PLATA

Una mirada en torno a las características actuales de las IFP sólo se comprende a través del recorte de ciertos procesos y sucesos que ayudan a situar a la FP en el Partido de General Pueyrredón. La reconstrucción de algunas continuidades y rupturas, entre pasado y presente, pone en evidencia como se transitaron momentos de diálogos constructivos y tensiones aún no resueltas.

La experiencia del recorrido con las IFP que se describe en la sección anterior visibilizó ese legado. En Mar del Plata las IFP municipales tienen una identidad arraigada en su ethos institucional que recoge la tradición de su origen.

Teniendo en cuenta que en este escrito la FP se ha entendido como el conjunto de estudios cuya finalidad básica es la formación y/o actualización de jóvenes y adultos para facilitar su inserción, reinserción y actualización laboral, se puede decir que los orígenes de las IFP marplatenses comprendían fines y principios institucionales que trascendían esos alcances.

Para acercarnos desde ese principio a la actualidad se recogen algunas trazas significativas que grabaron el surco de la formación profesional en el espacio local.

LAS PRIMERAS PROPUESTAS

Algunas de estas instituciones luego se transformaron en escuelas técnicas. De la Escuela Municipal de Artes y Oficios, en 1936, egresaron los primeros artesanos especializados en mecánica. Otras instituciones como la Escuela 16, la Biblioteca Juventud Moderna, la Escuela Dans, fueron completando el escenario educativo llegando en ese itinerario a la apertura de la Escuela Industrial, posteriormente Escuela Nacional de Educación Técnica, hoy Escuela de Educación Técnica Nº 3, (Da Orden y Pastoriza, 1991; Coba, 2006). En tanto, a nivel nacional se consolidaba el Consejo Nacional de Educación Técnica –CONET– que pasó a concentrar la FP. En la década del '70, el CONET fundó centros fijos, llamados Centros Nacionales de Formación Profesional –CFP-, que incluyeron formación de adolescentes, además de la formación tradicional de adultos (Wiñar, 1988).

> "En 1964, el I.M.E.S[5]… tuvo la iniciativa de realizar una consulta pública, a efectos de planear actividades "en la ciudad y zona adyacente". A través de una encuesta postal, a los órganos periodísticos y al vecindario, logra que la población exprese sus inquietudes sobre asuntos educativos. En la sistematización de los datos de esta encuesta se detectó:
>
> -Una infancia analfabeta y la necesidad de su integración social.
>
> -Una juventud que no terminó los estudios por falta de recursos u otros motivos y que deseaba capacitarse en las ramas prácticas del trabajo.
>
> -Cantidad de niños y jóvenes con deseos de aprender oficios por propia elección vocacional.
>
> -El aumento de mano de obra competente que la ciudad reclamaba".

"A partir de esta iniciativa y de las necesidades sentidas y expresadas por la población, se van delineando los principios filosófico-políticos del S.E.M. –*Sistema Educativo Municipal*–, los cuales en su mayoría tienen vigencia en la actualidad, y se destacan los siguientes: "Debe procurarse que el educando no pierda relación con su momento, con la actualidad en que vive y con el mundo que se insinúa….Hay que enseñar para el futuro, analizando el presente y apoyándose en el pasado... Radicar la enseñanza de oficios en talleres y convertir galpones y laboratorios en ámbitos de formación práctica; incorporar en forma efectiva la herramienta como útil didáctico y de educar para las transformaciones vitales... Estimular la vida emotiva y creadora, enriquecer las mentes, habilitar las manos, constituyen las metas de la nueva enseñanza[6]."

"A través de estas políticas, se pensaba entonces, elevar el nivel de vida de la niñez "desorientada", con establecimientos de enseñanza artesanal, "instalados en las proximidades y en el propio corazón de zonas postergadas y de escasos servicios educacionales." EOE (2008)

De este modo se gestaron en Mar del Plata algunas de las Instituciones de Formación Profesional

---

[5] IMES, Instituto Municipal de Estudios Superiores concebido en Mar del plata en 1964, antecediendo a la Universidad Provincial

[6] El texto original cita a Roberto Osvaldo del Valle Preux Del consejo de Organización de los Centros de Artesanías y Oficios. ENSEÑANZA ARTESANAL. El Taller en Función Formativa. Presidente del IMES. Colección Ensayos Artesanías y Oficios, IMES, Argentina, 1966.

que hoy brindan FP a nivel local, aunque entonces respondían al nombre de "Escuelas de Artesanías y Oficios[7]." Desde su concepción, la integración social y la preparación para el trabajo, fueron los ejes que impulsaron su auspicio e instalación, experiencia distintiva en la Provincia de Buenos Aires. A las instituciones municipales creadas al promediar la década del 60, se sumaron nuevas experiencias llegando en la actualidad a diez IFP, que con sus respectivos anexos y subsedes funcionan bajo la dependencia de la Secretaría de Educación del municipio. Además, la ciudad hoy cuenta con un número muy importante de IFP de jurisdicción provincial y privada, que completan el mapa educativo de FP trascendiendo, en algunos casos, al ámbito regional.

Cuando Gallart (2000 op. cit) analizó los procesos y elementos del contexto que afectaban a los desafíos de las políticas públicas de formación para jóvenes en riesgo de exclusión, propuso modelos de formación para el trabajo y una tipología de programas de formación caracterizados según los diferentes países de América Latina. De estas categorías, aplicadas al contexto de la educación formal y no formal marplatense, se configura el siguiente tablero de IFP:

- Abiertas a todas las edades -incluye jóvenes- y también específicos para jóvenes
- Permanentes con ejecutores institucionales fijos, y a término;
- Con llamado a ejecutores privados o públicos;
- Focalizados en la FP
- De integración social y/o empleo que incluyen elementos de FP.

Según quienes intervienen en la FP queda constituido por los siguientes actores:

- El Estado, representado por IFP de jurisdicción municipal, provincial y la presencia de otras intervenciones de amplia cobertura a través del MTEySS, Oficina de Empleo y otros ministerios, tanto nacionales como de la Provincia de Buenos Aires
- Instituciones de gestión privada, que ofrecen cursos de una amplia diversidad temática y de modalidades de dictado
- Empresas que presentan iniciativas importantes a través de sus cámaras de empresarios
- Sindicatos que mediante convenios han incorporado nuevos destinatarios de la formación
- ONG en convenios con organismos estatales o privados, intervienen con apoyo de organismos internacionales
- Usuarios, quienes en numerosas ocasiones invierten sus propios recursos en la búsqueda y sostenimiento de la capacitación

Según la oferta educativa por:

- La duración de las propuestas que abarca desde cursos de muy corta duración hasta los que se extienden a dos años.
- La diversidad de entidades educativas ejecutoras que incluye escuelas y centros de formación profesional, enseñanza de adultos, y programas permanentes y a término en diferentes niveles de enseñanza.
- Las fuentes de financiamiento tanto públicas, como privadas o mixtas. Comprenden además recursos obtenidos por diversidad de gestiones ante organismos locales, provinciales, nacionales e internacionales.
- Las modalidades de acceso que abarcan desde ofertas presenciales, semipresenciales, a distancia y virtuales;

[7] Equipo de Orientación Escolar-Historia de la Escuela. Escuela Municipal de Formación Profesional Nº6- 2008.

- La variedad de recursos facilitados al alumno para gestionar sus aprendizajes a través de opciones como el pago del pasaje hasta y desde la IFP, la provisión de materiales y recursos para el curso, la capacitación en el lugar de trabajo, la adecuación de franjas horarias especiales, hasta los que recurren a la formación en IFP de gestión privada que pagan aranceles, transporte y materiales de su propios recursos.
- La cobertura geográfica abarca desde IFP que atienden a grupos focalizados del "barrio" hasta aquellas que atienden a poblaciones de partidos linderos tales como Miramar, Balcarce y Otamendi entre otros.

"Su legitimidad radicaba en que permitían la práctica, 'el hacer'. La organización y jerarquización de los saberes estaba dada por el criterio de quien ofrecía los cursos. Estos nuevos conocimientos, estaban vinculados con el cambio social, el éxito económico y la modernización cultural. 'Los saberes del pobre' circulaban en cursos privados de nuevas academias, las universidades populares y bibliotecas barriales, en la práctica de las empresas, en las exposiciones de radio, máquinas y cine." (Alvarez, 1999).

Para acceder a los "saberes del pobre", saber leer y escribir era un requisito previo y necesario que no siempre implicaba estudios primarios completos, tal como en la actualidad exigen todas las IFP locales, pues se podía ingresar con cuarto grado como se puede observar en el análisis del período 1930 a 1945 efectuado por Tedesco (1986): "Sin embargo, la consolidación oficial de la línea de impulso a la industrialización produjo una re-consideración del valor de la enseñanza práctica. Esto no se tradujo en la modificación de la programación escolar del nivel primario sino en la búsqueda de alternativas del tipo de las escuelas de continuación (escuelas técnicas de oficios) o de las escuelas de artes y oficios (que exigían el 4º grado aprobado para ingresar). Las escuelas de artes y oficios brindaban cursos de cuatro años de duración, en orientaciones tales como la mecánica, herrería, carpintería y algunos otros de importancia regional (tonelería, calderas, etc.). En el año 1930 estas escuelas contaban con 1.260 alumnos repartidos en alrededor de 30 establecimientos; diez años después había 6.270 alumnos matriculados en algo más de 60 establecimientos[8]."

En Mar del Plata, consecuentemente surgieron iniciativas locales que se inspiraban en este organismo. Mientras el CONET se dirigía fundamentalmente a la formación de trabajadores adultos, la sociedad civil local expresaba:

"Es por ello que en los inicios, se piensa como solución inmediata, la habilitación de aulas donde impartir la enseñanza de distintos oficios (Carpintería, Mecánica; Electricidad, etc.) en sociedades de fomento, percibiéndose "que el motor para la instalación de las mismas debían ser el interés y el esfuerzo vecinal."

"Pensaron también que estas escuelas debían pertenecer al ámbito municipal por dos razones: porque consideraban que las autoridades de la comuna eran las más indicadas para conocer la problemática de la enseñanza en la localidad y, además, por las dificultades que tenía la enseñanza en la provincia de Buenos Aires, algunas de orden económico y otras de orden burocrático." (EOE, op.cit).

[8] Las vertientes de institucionalización de la FP generaron desde su inicio tensiones y controversias que se remontan al año 1916 con el Proyecto Saavedra Lamas, y resurgen en 1971 con la discusión en torno a la Escuela Intermedia, sin llegar al día de hoy a resolverse la relación educación-trabajo-economía-política con propuestas superadoras.

La Provincia de Buenos Aires a su vez crea centros propios de FP para satisfacer una demanda social que no podía ser cubierta por el CONET.

"Se proyectó también un curso de metodología artesanal, el cual fue obligatorio para que los hombres de gran experiencia laboral, pudieran completar su formación pedagógica y didáctica, considerada necesaria para el ejercicio de la enseñanza.

En el mes de julio de 1965 quedó oficialmente inaugurado el Centro N º 1, en la Asociación Vecinal de Fomento Barrio 180 (Cnel. Suárez y 3 de Febrero) de la ciudad de Mar del Plata."

Paulatinamente se crearon nuevos Centros de Artesanías y Oficios en los cuales la promoción dependía del logro de habilidades y competencias:

La habilidad conseguida será el medio de promoción: Los Centros de Artesanías y Oficios no se convertirán en productor de títulos por antigüedad, sino por competencia. Tampoco se fomentará la permanencia en un curso de elementos estacionarios irredimibles del ocio…" (EOE, op. cit.)

En la década de los 90 y acompañando a la Ley Federal, desde Ministerio de Cultura y Educación de la Nación son transferidos escuelas y centros:

"En 1985, la formación profesional de adultos llegaba a 24.100 personas; datos correspondientes a 1997 (los últimos disponibles a nivel nacional) consignan un total de 83.527 egresados de FP en ese año en establecimientos dependientes de los organismos jurisdiccionales educativos. Al igual que en el caso de la educación técnica, el panorama en las provincias es variado; en general se observa que los centros no cuentan con el apoyo que tenían cuando dependían del CONET, ni en formación de formadores, ni en desarrollo curricular. En algunos casos, particularmente en el caso de centros privados conveniados, tienen apoyo de cooperación."

A fines de esa década, en un diagnóstico para América Latina la Organización Internacional del Trabajo sostenía que la FP es innovadora respecto a financiamiento y alianzas entre actores; en las negociaciones sobre relaciones laborales en la región, las discusiones relativas a la FP asumen un papel central; los mayores esfuerzos sobre innovación, desarrollo y transferencia de tecnología se efectúan en espacios formativos; en esos espacios el público se ha diversificado, incluyendo no sólo a jóvenes y trabajadores individuales sino a unidades productivas, sectores y encadenamientos productivos; las IFP propenden a articular con los sistemas regulares de enseñanza media y tecnológica, y también surgen ofertas desde la educación superior; han crecido los niveles de descentralización y de participación y la visión actual de la FP es hoy más plural y heterogénea que veinte o treinta años atrás. (OIT 1999).

Este esquema, en menor o mayor medida, se expresó tanto a nivel nacional como local. Cabe recordar que el contexto global finisecular, en un nuevo marco del cambio tenco-económico, se impuso el paradigma del conocimiento, la competitividad, nuevas formas de organización del trabajo y la hibridación de los espacios de enseñanza y de aprendizaje. Como contracara se generalizó en la región y en Argentina en particular, el aumento de la desocupación, situación que supo ser anclada en la falta de atributos personales o en la obsolescencia de los saberes para enfrentar los nuevos retos. De allí que muchas de las políticas focales tuvieron relación con la FP, sin que el resultado de las mismas se tradujera en inclusión ni equidad.

Nuevamente, el rol de la FP pasó a revestir la relevancia original. La vuelta al punto de partida la puso en el destacado lugar de bisagra entre la posibilidad de ser o de "quedar", en términos de Castel, en el espacio de la desafiliación.

El paradigma de desarrollo con eje en lo social, que comienza a perfilarse en la primera década del siglo, habilitó a nuevos actores en el escenario de la FP que inicialmente apuntan a la perspectiva de la inserción laboral. Así, en el caso argentino y por tanto a nivel local, coparticipan de esta función de la educación tanto los actores tradicionales, como representantes de coorporaciones empresarias, gremiales y de la sociedad civil. En esa trama, la universidad fue convocada como un agente facilitador del fortalecimiento de las IFP locales y regionales en el marco del Programa Seguro de Capacitación y Empleo.

En el nuevo escenario, la complementariedad institucional fue inducida desde la política que buscó con nuevos actores configurar el entramado necesario para reinterpretar la realidad laboral frente al cambio de sentidos del trabajo.

LA OFICINA DE EMPLEO COMO HERRAMIENTA DE LA INSTITUCIONALIDAD LABORAL

Si bien varias son las formas de entender el concepto institucionalidad, existen amplias coincidencias en que la noción remite a un sistema de reglas, formales y no formales, del que participan las organizaciones que actúan con dichas reglas. De manera general se acepta que lo institucional es sinónimo de Estado de Derecho, como así también que institucionalizar es hacer visible algo mediante su incorporación efectiva al sistema de normas, una forma de asignación de recursos, de fijar prioridades, de concertar arreglos institucionales, (Franco y Székely Pardo, 2000). Más precisamente Verdú (1969) señala que lo institucional hace referencia a una "consolidación permanente, uniforme y sistemática de usos, conductas e ideas con medios e instrumentos que aseguran su control y cumplimiento de su función social."

Desde estas perspectivas la institucionalidad laboral tiene múltiples formas de manifestarse, en este caso en particular se hará referencia a la Oficina de Empleo de General Pueyrredón, actor clave en la intermediación laboral, en tanto responde a un modelo de organización y gestión ideado para la puesta en práctica de una definida política que se manifiesta a través de diversos mecanismos de activación hacia el empleo. Con ello, se completa la información que permite reconstruir, mediante entrevistas a su personal y consulta de documentos específicos, el mapa de la convergencia entre educación y trabajo.

EN EL REFUERZO DE ACTORES VULNERABLES

En el contexto de alta desocupación y aumento de la pobreza que caracterizó a Argentina a inicios del milenio se instrumentaron una serie de políticas de reactivación, como se refiere en la segunda sección de este libro. Entre los programas que contaron con cooperación internacional cabe destacar el Programa AREA –Apoyo para la Reactivación del Empleo en Argentina–, destinado a brindar asistencia técnica al MTEySS en el desarrollo de sus políticas activas de empleo, en el marco Plan Más y Mejor Trabajo, prestando también asistencia técnica para la implementación del Seguro de Capacitación y Empleo. El programa, ejecutado por la OIT, tuvo una duración prevista de cinco años se inició en el 2003 y contó con el apoyo financiero del

gobierno de Italia a través de la institución Italia Lavoro-Agencia Técnica del Ministerio del Trabajo de Italia.

El ámbito de intervención del programa fueron siete regiones argentinas seleccionadas por la intensidad de la desocupación en cada uno de los territorios: Catamarca, Córdoba, Gran Buenos Aires, *Mar del Plata*, Mendoza, Río Negro y Santa Fe. Las acciones tenían dos componentes, por una parte el desarrollo local y por la otra, el empleo. Sus objetivos básicos fueron contribuir a mejorar las condiciones de empleo y empleabilidad en la Argentina, el desarrollo de políticas activas de Empleo, los servicios de Empleo y la FP de la población trabajadora y la puesta en marcha de estrategias de desarrollo económico local integradas a las políticas de empleo. Como resultado de esta intervención se implementó junto a los municipios, en este caso el de General Pueyrredón, la creación de la Oficina de Empleo[9].

Así nació en Mar del Plata, en octubre de 2006, la Oficina de Empleo –OF– como un nodo de la red de nacional de empleo. Según refiere su primer coordinador, para su instalación el MTEySS dio apoyo en cuanto a la capacitación del personal y su tarea; además dotó de equipamiento y de programación específica adaptada para Argentina; básicamente en lo referido al modo de interrelacionarse con quienes se postulan a un puesto de trabajo, ya sean desocupados, beneficiario de un plan o una persona que quisiera cambiar de trabajo. Inicialmente eran cuatro personas las que conformaron la OE, al poco tiempo ya sumaban catorce, la mayoría con perfiles apropiados para la tarea.

La gente fue tomando contacto con los servicios que brindaba, porque su existencia se fue transmitiendo boca a boca y que además de registrar a los desocupados, hacía intermediación laboral. “Esa es una de las patas más importantes de lo que es una oficina de empleo”. No solamente hacer el CV de una persona que busca trabajo, sino tratar de contactar a las empresas para lograr vincular oferta y demanda. En ese sentido, afirma el coordinador, lo significativo es detectar cual es la necesidad de las empresas, los requisitos de formación, lo que tiene para brindar la gente, y con eso luego ir a las escuelas de formación profesional y ver cómo se puede mejorar la formación.

Por su experiencia el entrevistado afirma que “la persona desocupada necesita que le soluciones lo más pronto posible la intermediación laboral y no que le hables de un curso o algo por el estilo… Una de las cosas que el MTEySS hace hincapié, es que la entrevista se haga personalmente. Ahí estas tratando de buscar el CV oculto de la persona, porque hay veces que no hay una preparación formal, pero sí una que se pudo haber adquirido a través de una práctica con los padres, abuelos”. Eso es vital para orientarla hacia una nueva actividad laboral o fortalecer qué es lo que le está faltando para acceder a ese puesto. O bien, para definir habilidades que no se resumen en un solo término como puede ser “administrativo”, el empleador necesita más datos del perfil que sólo surgen del trato personalizado.

Si bien la demanda para cubrir puestos de tele marketing, mozos, camareras, mucamas y en general servicios de hotelería es lo más solicitado, también se han requerido técnicos, ingenieros, gente con formación más específica. La OE cumple con ser un primer peldaño en la selección de personal. Por lo general el perfil está relacionado con la edad, con más de 40 años

[9] Para mayor información consultar:
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_ent/@led/documents/projectdocumentation/wcms_112287.pdf

la inserción es muy difícil, aun cuando se tenga experiencia laboral. La búsqueda por parte de los empleadores recae en gente joven y preferentemente formada para lo que se requiere.

Por parte de la oferta, el primer empleo es una necesidad recurrente. “Acá no es como en otras agencias, la búsqueda del primer empleo no es a los 18 años, es a los 35, 40 años. Viene por ejemplo una mujer que es separada o algo por el estilo y tiene que reconvertirse. Por eso está la orientación laboral que al momento de la entrevista, si no surge, ya lo pasamos para el taller para que trabaje e interactúe con otra gente que está con la misma problemática, se le abre un poco la cabeza sobre “qué puedo hacer”.

El apoyo a la búsqueda de empleo y trabajo independiente se canaliza mediante talleres como el de orientación laboral. Así por ejemplo, el taller de apoyo al trabajo independiente es para quienes pasan del plan Jefes y Jefas de Hogar al SCE y sólo en los casos en que los microemprendimientos son factibles es que se facilita el traspaso. Para estos casos hay un pago único, para lo cual es obligatorio que la gente dentro de los 90 días presenten las facturas de las maquinas, herramientas y compra de materias primas. Dado que los montos para el apoyo inicial no son elevados, se busca fortalecer algo de lo que la gente ya viene haciendo. Hay que considerar que la mortandad es alta en este tipo de iniciativa, por lo que se busca orientar a lo que tenga ciertos parámetros de perdurabilidad en el tiempo.

La OE inició sus actividades con atención al público con horario de 9 a 13 hs. Es que acá no consiste en “a llenar el CV y te despacho… acá se trata de hacer el trabajo muy a conciencia, porque si después querés hacer una buena intermediación laboral, nos pasó, está mal cargada la historia laboral y después es una búsqueda al divino botón. Es una pérdida de tiempo de la persona y el empresario. Además acá se atiende a toda la población, no es que se elimina por un perfil. Son personas tanto de 18 años, de 50, 60 años, personas que vienen derivadas de otros sectores…” De todos modos el personal tiene claro que la función que cumple se relaciona con los objetivos del MTEySS, o sea que no pueden dar soluciones a problemas habitacionales u otras problemáticas sociales.

Las acciones específicas son políticas diseñadas que bajan al municipio desde la GECAL – Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral, dependencia del MTEySS con sede en las distintas ciudades que coordina las acciones de las OE en los municipios. Así la institucionalización de la política queda reflejada en la orientación que vincula a la OE con las IFP. “Hace diez años atrás la formación profesional no servía para nada, era todo perfiles terapéuticos, era gente grande, que no podía pagar un psicólogo, un psiquiatra. Iba ahí a hacer una práctica, jardinería, carpintería, textil, para hacerle la ropa al bebe, a la nena… y un vanitory, como fui a ver en una escuela de formación profesional. Una excelente carpintería, con todas las herramientas y máquinas que no tiene una carpintería en MDP. Y estaban haciendo un vanitory, el otro un caballito para el nieto, un mueble para la cocina. La formación de carpintero se había perdido. Porque no había máquinas, no había herramientas, la gente compraba la madera y sus insumos. Entonces ahora, en los últimos años estamos valorizando la escuela de formación profesional para mandar la gente adecuada al mercado de trabajo”.

LA OFICINA DE EMPLEO ES COMO UN PUENTE

De los problemas más preocupantes está, por una parte, la manera en que se llega a las personas. Se detecta una debilidad concreta en la difusión, el cómo llegar al encuentro entre lo

que puede proveer la oferta de capacitación y las necesidades concretas. Por otro, la utilidad de esa capacitación. De allí que el fortalecimiento institucional sea tan necesario.

El testimonio de uno de los entrevistados relata: "En el 2005 –refiriéndose a una escuela municipal de FP–, sabíamos que había un taller de costura, pero todavía se llamaba modista… poné costura industrial...no, porque el nomenclador de provincia dice que es de moldería y no sé qué. Entonces hay que ir a provincia para que se adecue. Los certificados no pueden decir corte y confección, sino costura industrial. Cuando ibas, tenían las Singer con el motor, que había donado alguien. La mujer que hizo ese curso perdió un año o dos… cuando va a un taller de costura, ve una máquina industrial no sabe de qué lado sentarse. Tiene que manejar el acelerador con la rodilla, tiene cinco agujas, hay una máquina que tiene que enhebrar con la izquierda, entonces si no tenés esa habilidad, no la aprendiste, no sirve de nada esa capacitación. Por eso fue una buena idea la del fortalecimiento. Había que hacer el tendido eléctrico nuevo para instalar equipos nuevos en las escuelas, crear un sistema de seguridad en las escuelas, poner rejas, hubo todo un trabajo de crecimiento, de creer en el Estado, que el Estado iba a dar las maquinas, iba a mandar la materia prima y que iba a pagar los sueldos de los docentes, todo eso, viste."

"Los docentes fueron a Buenos Aires, un mes, porque los docentes no sabían cómo usar una máquina Brother, porque eran profesores de corte y confección, de máquina Singer. Entonces hubo también que preparar a los docentes para transmitir cómo es un taller. Es distinto hacer prendas en tu casa que ir a una empresa. Entonces, el trabajo en serie, aprender a hacer cuellos nada más o puños de las camisas. No era tanto la diversidad de prendas sino lo más específico de ciertas tareas. Se necesita dar otra vuelta de tuerca en el sentido de qué se quiere hacer con las IFP, la de Batan, el puerto, María Auxiliadora, que una se dedique a camperas, otra a ropa de trabajo y otra a otras actividades…"

Para concretar el enlace que busca unir la política falta el compromiso del tercer actor, es decir el empleador. Para ello existe una mesa de cogestión en donde se plantean los problemas y las posibles soluciones, el trabajo con las cámaras ha ido avanzando en ese sentido. La cámara de la madera, la cámara de indumentaria, la cámara textil, son ejemplo de ello. Y, por supuesto, en este esquema, afirma el entrevistado, es fundamental la participación de los sindicatos como SMATA o UTGHRA.

El nexo es complejo y requiere cierta flexibilidad: "Por ejemplo, una empresa de postres quería un operario para la planta, menor de 35 años con secundario. Cuando me llama la chica me dice un operario, ¿qué es un operario de planta? Puede hacer muchas cosas. Llamamos a la Directora de RRHH de la empresa y lo solucionamos. Necesitaban un operario para limpiar la planta y acomodar cajas. Y le digo, ¿pero necesita secundaria? Sí, es política de la empresa, me responde. De 30 años no tengo, de más de 40 te puedo enviar un montón de gente. Va a ser muy responsable, te va a respetar el trabajo. Va a cumplir la consigna, pero no me pidas alguien de 35, porque menores de 35 años con secundaria no te van a ir a limpiar. Bueno, bueno…mandame uno. Después me volvió a llamar, me agradeció y tomó a otro de más de 40 años, con secundaria"... "La sensibilidad hay que tocarla. Hay que hablar con el empresario, sino se quedan con el de 35 años para abajo y con toda la formación."

El compromiso de quiénes trabajan en la intermediación es claro cuando especifican las urgencias y, en ese sentido, plantean que para quienes son vulnerables el foco se debe poner en acciones capacitantes que consideren cómo es la población y cuáles son sus horizontes de

capacitación. Si bien la inserción laboral se resuelve más rápido para aquellos que reúnen más habilidades, la capacitación tiene que ser apta y adecuada con la historia laboral de las personas, sus posibilidades, su trayectoria. En ese sentido la OE, cumple el inestimable rol de interactuar para facilitar la acción de la política.

EL VALOR DE LAS ACCIONES

La efectividad de la política puede medirse a través de indicadores agregados que darán seguramente como resultado valores, estimaciones, porcentajes, un producto que diseñará al lector un escenario interpretable pero tal vez no interpretado[10]. En este relato se ha buscado desmenuzar los dispositivos institucionales y bucear en la configuración de sentidos que pretenden dar razón y validez a las políticas. Por eso se hizo necesario reconstruir las acciones desde la palabra, volver a armar el texto desde las miradas diferentes y a la vez complementarias de hacedores del proceso mediante el cual se rescata la posibilidad de restaurar algo de dignidad, no sólo para quienes no tienen habilidades para estar, sino para quienes, desde lo institucional, y más precisamente desde la capacitación o la intermediación, son facilitadores de un nuevo y posible trayecto.

No obstante, el acercamiento al discurso y su interpretación tiene el límite de lo parcial ya que no incluye a todo el complejo universo de actores que lo conforman. La voz de los beneficiarios es un vacío en este relato, pero su opiniones son retomadas en la última sección complementando así lo hasta aquí avanzado.

[10] Ver Anexo Información MTEySS

BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ, M. A. (1999). Tomado de La formación femenina en las Escuelas Profesionales: preparación educativa e inserción laboral en el período peronista. VI Encuentro de cátedras Ciencias Sociales y Humanísticas para Ciencias Económicas –Universidad Nacional de Salta, 10 y 11 de Junio de 1999. En: http://www.caece.edu.ar/investigacion/documentos/PSICOPEDAGOGIA%20formaci%F3n%20femenina.doc

COBA, R. (2006). "Cercano Oeste" En: http://www.lacapitalnet.com.ar/hoy/suplementospdf/agosto2006/CULTURA200806.pdf

DA ORDEN M. L. y PASTORIZA, E. (1991) La formación de una ciudad moderna. Grupos sociales y ámbitos culturales. En: Mar del Plata una Historia Urbana. Ed. Fundación Banco de Boston, Buenos Aires

EOE: EQUIPO DE ORIENTACIÓN ESCOLAR (2008) "Historia de la Escuela" Escuela Municipal de Formación Profesional N º 6.

FERNÁNDEZ L. M. (1998) Instituciones educativas. Dinámicas Institucionales en Situaciones Críticas. PAIDOS, Buenos Aires

FERNÁNDEZ L. M. (2004) Institución e innovación: apuntes para un análisis. 3ras Jornadas de Innovación Pedagógica en el Aula Universitaria –Universidad Nacional del Sur

FRANCO, R. y SZÉKELY PARDO, M. Coordinadores (2000) Institucionalidad social en América Latina. Doc. CEPAL/UNFPA, Santiago de Chile

GALLART, M. A. (1998) Los cambios en la relación escuela-mundo laboral. En: Las transformaciones educativas en Iberoamérica. Tres desafíos: Democracia, desarrollo e integración. OEI, Editorial Troquel S.A. Buenos Aires

GALLART, M. A. (2000) Los desafíos de la integración social de los jóvenes pobres: la respuesta de los programas de formación en América Latina. http://www.uia.mx/campus/publicaciones/jovenes/pdf/epieck3.pdf.

GALLART, M. A. (2008). Competencias, productividad y crecimiento del empleo: el caso de América Latina, Montevideo: Cinterfor/OIT.

JACINTO, C, Y MILLENAAR, V. (2012). Los nuevos saberes para la inserción laboral: formación para el trabajo con jóvenes vulnerables en Argentina. Revista mexicana de investigación educativa,17(52), 141-166.http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-66662012000100007&lng=es&tlng=es.

JACINTO, C., y MILLENAAR, V. (2009). Enfoques de programas para la inclusión laboral de los jóvenes pobres: lo institucional como soporte subjetivo. Última década, 17(30), 67-92. http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-22362009000100004&lng=es&tlng=es. 10.4067/S0718-22362009000100004

LANARI, M. E. (2004) Las políticas de empleo en los países del MERCOSUR (1990-2003). Estudio analítico sobre programas de empleo ejecutados en Argentina. Presentado en Seminario Regional "Integración, MERCOSUR y Políticas de Empleo", Montevideo, 2003.

MAINTZ, R. (1972) Sociología de las Organizaciones. Ed. Alianza, Madrid

MC. LAREN, P. (2005). La vida en las escuelas (4° edición en español. ed.). S XXI.

MINISTERIO DE TRABAJO EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (2005) Documento. Presentación Programa de Calidad del Empleo y la Formación Profesional. Unidad de Evaluación, Monitoreo y Asistencia Técnica. Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional. Secretaría de Empleo. http://www.trabajo.gov.ar/calidad/certificacion/files/CERT8.pdf. Consultado abril 2006.

MINZBERG, H. (1984) La Estructura De Las Organizaciones. Ed. Ariel, Barcelona, España

OIT (1999) "Formación, trabajo y conocimiento". En: http://www.ilo.org/public//spanish/region/ampro/cinterfor/publ/boletin/145/pdf/bol5.pdf

PÉREZ LÓPEZ, A. (1991) Teoría de la Acción Humana en las Organizaciones: La Acción Personal: Rialp. Madrid. En: CAPARAS y CHINCHILLA (2000) Teoría Institucional y Teoría antropológica del Liderazgo: Salvando un Vacío de 40 años. Coc nº 407 Universidad de Navarra, Barcelona

SCELZNICK, P. (1948) Foundations of the theory of organization American Sociological Review (ASR) 13 (1948); 25-35, Washington

TEDESCO, J. C. (1986). "La Crisis de la Hegemonía Oligárquica y el Sistema Educativo Argentino, 1930-1945. En "Educación y sociedad en la Argentina" (1880-1945) Buenos Aires: Solar, 284 p.

VAN GOOL. M. (2006) Manual: Evaluación Y Seguimiento De Egresados. Programa de Calidad del Empleo y la Formación Profesional. Ministerio De Trabajo Empleo y Seguridad Social. Universidad Nacional de Mar del Plata, Mar del Plata.

VERDÚ, P. L. (1969) Principios de Ciencia Política. Ed. Tecnos, Madrid

WIÑAR, D. (1988). La Formación Profesional en América Latina. Montevideo: CINTERFOR/OIT. (2000). Políticas Públicas de Formación Laboral. El Caso del Sector Educación de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires: Universidad de Luján, Departamento de Educación de Adultos.

ANEXO. Fuente: www.trabajo.gob.ar

Resumen de Acciones de la Secretaría de Empleo

Total país (diciembre 2012)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
PROGRAMAS ASISTENCIALES (personas participando)										
Programa Jefes de Hogar	**2.057.208**	**1.844.590**	**1.615.491**	1.452.121	1.107.649	749.019	500.354	17.637	13.687	-
Programa de Empleo Comunitario	**235.049**	**260.754**	**299.020**	285.971	297.565	429.390	585.466	508.384	295.133	65.614
POLÍTICAS DE EMPLEO (personas participando)										
Seguro de Capacitación y Empleo	-	-	-	**20.803**	**75.226**	**103.018**	**132.954**	**247.123**	**262.910**	**226.744**
Jóvenes con Más y Mejor Trabajo	-	-	-	-	-	**9.440**	**74.625**	**123.122**	**316.845**	**285.674**
Seguro por Desempleo	169.271	152.043	162.758	**205.153**	**245.313**	**294.285**	**362.435**	**323.882**	**266.407**	**255.676**
PRESTACIONES A PERSONAS										
Mejora de la Empleabilidad[1]										
Formación Profesional	5.406	18.121	33.914	56.353	70.302	80.458	123.689	224.073	152.689	129.113
Terminalidad Educativa	9.721	29.754	59.648	98.329	120.099	144.397	215.105	180.172	269.569	195.738
Entrenamiento para el Trabajo	-	-	-	-	9.751	18.294	28.665	31.003	65.333	95.019
Talleres de Orientación Laboral	-	-	-	-	-	9.523	68.015	107.772	204.765	188.657
Certificación de Competencias	-	18	532	1.576	5.030	12.009	20.203	17.246	15.994	25.427
Inserción Laboral Asistida[2]										

Inserción Laboral Asalariada	-	-	311	2.718	7.988	8.030	17.187	19.286	22.031	16.130
Emprendimientos productivos individuales y asociativos	457	15.077	15.093	15.602	20.870	26.219	32.779	25.128	23.539	22.349
RED DE SERVICIOS DE EMPLEO										
Oficinas de Empleo funcionando[3]	-	-	62	148	204	261	309	346	435	493
Personas atendidas en Oficinas de Empleo	-	-	-	37.633	99.124	161.690	321.775	415.702	622.229	552.550
RED DE FORMACION CONTINUA										
Instituciones incorporadas a procesos de mejora[4]	-	-	-	37	14	78	87	97	70	47
Normas de competencias laborales desarrolladas	15	38	25	38	42	35	51	30	25	23

Notas

«Toda la información se encuentra actualizada al mes de Octubre de 2012»

1. Incluye el conjunto de prestaciones que tienen por objeto contribuir a **mejorar la empleabilidad** de los trabajadores desocupados y ocupados, para aumentar sus posibilidades de inserción laboral y/o mejorar sus condiciones laborales actuales, respectivamente.

2. Incluye el conjunto de prestaciones que **intervienen de modo directo en la incorporación de trabajadores** desocupados al empleo formal asalariado o en modalidades de trabajo independiente o asociativo. Las prestaciones de Inserción Laboral Asistida se encuentran agrupadas de la siguiente manera:

Inserción Laboral Asalariada: incluye al Programa de Inserción Laboral (PIL) en sus modalidades pública, privada y de obra pública local. Abarca también los Programas de Construcción de Oficinas de Empleo, Construcción de Centros de Integración Comunitaria y Casas de la Historia y la Cultura del Bicentenario.

Emprendimientos Productivos Individuales y Asociativos: Incluye a los emprendimientos productivos iniciados por personas que participan del Seguro de Capacitación y Empleo, del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y la modalidad pago único del Seguro por Desempleo contributivo.

3. Oficinas de Empleo Municipales promovidas y fortalecidas por la Secretaría de Empleo integrantes de la Red de Servicios de Empleo.

4. Instituciones sectoriales de Formación Profesional incorporadas a procesos de mejora continua de la calidad de sus prestaciones.

EL PRINCIPIO DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y LA JUSTICIA

SUPUESTOS QUE ORIENTARÍAN LA IMPLEMENTACIÓN DEL SEGURO DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO

La igualdad de oportunidades es un principio que apunta a conseguir situaciones ideales en dos momentos de la vida de las personas: a una edad temprana, en particular cuando se realiza la formación educativa, y luego más tarde, al ingresar al mercado de trabajo. En este capítulo se plantea un interrogante respecto al Seguro de Capacitación y Empleo: ¿Es posible igualar oportunidades a través de este programa?

Dentro de las políticas activas que se vienen analizando, el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE), tal como se refiere en el capítulos anteriores, constituye una acción focalizada destinada a los beneficiarios del Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados que tengan posibilidades de actualizar sus competencias laborales y de ese modo ampliar sus oportunidades de conseguir empleo. La propuesta abarca tanto formación profesional específica, como la finalización de los estudios primarios y/o secundarios. La adecuación de los nuevos saberes está diseñada para ser adquirida en un plazo que no exceda los dos años como máximo y está vehiculizada a través de las Oficinas de Empleo Municipales -que se encargan de la orientación y apoyo en la búsqueda de empleo- junto a instituciones educativas como las de formación profesional.

Este instrumento para la inserción laboral propone cubrir ciertos déficits de formación en aquellas personas que no tuvieron “iguales oportunidades” que el resto de la población activa al momento de competir por un puesto laboral. Por lo tanto, el supuesto implícito del programa es que cubriendo la falta de atributos personales, ya sea en educación básica o capacitación, se aumentan las posibilidades de conseguir empleo.

A partir de ello se plantea a continuación un análisis del SCyE a través de las dos visiones del “principio de igualdad de oportunidades” -la formal y la sustantiva- que propone el liberalismo igualitario. Esta corriente de pensamiento de la filosofía política fue abierta por John Rawls a partir de la publicación de la *Teoría de la Justicia* en 1971, y con el correr de los años fue encontrando numerosos adeptos que concibieron sus propias propuestas –Fishkin, Cohen, Roemer, entre otros–. De esta manera, como plantea Nino (1989: 344 y 345), el liberalismo igualitario se presenta como una tercera alternativa respecto a la posición sobre la autonomía individual, ya que por un lado, rechaza el liberalismo holista de los utilitaristas, orientado "al incremento de la autonomía global de un grupo como si se tratara de un solo individuo" y, por el otro, rechaza el liberalismo conservador de los libertarios que pretende "que la autonomía se distribuya espontáneamente" y en "dejar intacta la autonomía que cada uno parece haber

alcanzado por sí mismo[1]". En cambio, el liberalismo igualitario pretende "maximizar la autonomía de cada individuo por separado en la medida en que ello no implique poner en situación de menor autonomía comparativa a otros individuos". Si se parte de este principio para caracterizar esta corriente, es claro que responde satisfactoria y plenamente a los reclamos que comúnmente se realizan sobre la base de valores igualitarios y democráticos.

Otras corrientes filosóficas como el denominado comunitarismo (Walzer, 1992; Sandel, 2000; Taylor, 2006) se oponen al individualismo liberal al colocar a la comunidad por encima del individuo. Walzer, uno de sus precursores, considera que las convenciones sociales atribuyen distintos criterios distributivos en diferentes ámbitos –las denominadas *esferas de la justicia*–. Y dado que cada uno de esos criterios es determinado socialmente en cada esfera, el resultado obtenido es una *igualdad compleja*.

No obstante, esta postura establece un cierto relativismo en temas de justicia, dado que la sociedad es justa cuando es fiel a la forma de vida compartida por sus miembros. Esto determinaría, por ejemplo, que las distribuciones igualitarias sean injustas en una sociedad cuyas tradiciones aceptan el sistema de castas (Aguilar, 2003). O bien, que la educación se distribuya de acuerdo al talento, porque así lo consideran los miembros de una comunidad.

En otra línea de discusión contrapuesta a los principios igualitarios del liberalismo se destacan el criterio de igualdad de capacidades de Sen (1980) y el de igualdad de recursos de Dworkin (1981). Estos autores, que también se inscriben dentro de un individualismo metodológico, ponen el acento en otros aspectos evaluativos del bienestar, y con ello que someten a discusión la ética deontológica rawlsiana.

En virtud de ello, el enfoque liberal resulta ser el más apropiado para analizar el alcance y la bondad del SCyE, ya que sus objetivos parecieran responder a supuestos teóricos alineados con este enfoque. Por ende, la contrastación de los principios e ideales de los principales autores se presenta como el eje de discusión del programa, y no como el único marco teórico para elaborar una política pública que busque la equidad de la población.

En este sentido, el presente capítulo examina en primer lugar, la importancia que Rawls, Fishkin y Roemer, le atribuyen a la educación como factor principal en la equiparación de oportunidades. Luego, de acuerdo a los procedimientos del modelo que propone Roemer, se analizarán lo que el autor denomina "circunstancias" y "esfuerzo", en este caso de los beneficiarios del partido de General Pueyrredón durante año 2007[2], para determinar la existencia de "tipos" que efectivamente debieran ser objeto de políticas focales.

Con este propósito nos referiremos seguidamente a las líneas de pensamiento que sustentan el marco teórico del análisis.

---

[1] Enfoques libertarios como el propuesto por Nozick (1988: 230-233), critican la igualdad de oportunidades al sostener su relatividad argumentando que el que tiene menos oportunidades estaría mejor si el que tiene mayores oportunidades no existiera. Además, le otorga pertenencia y no transferibilidad sin cooperación voluntaria a los bienes y las cosas, poniendo énfasis en los derechos y retribuciones de éstos.

[2] El SCyE comenzó a implementarse en el año 2006 por lo que a un año de su inicio se pueden considerar asentadas las bases de su funcionamiento.

PRINCIPALES VISIONES DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

Este principio es uno de los ideales políticos que orienta a los "liberales igualitaristas" al momento de discutir cuestiones de justicia distributiva. En ella conviven dos visiones, una débil y otra fuerte. La primera indica que hay que eliminar toda barrera formal discriminatoria, género, raza, religión, características físicas, entre otras, es decir, de factores no relevantes para el desempeño de una función social. La segunda es sustantiva, ya que incorpora un dispositivo de redistribución, de modo que todos posean las mismas oportunidades educativas.

Las dos concepciones antes mencionadas, son abordadas de manera similar por los distintos autores liberales, pero cada uno de ellos le asigna sus particularidades. Rawls, considera el tópico de la igualdad de oportunidades dentro del segundo principio de su Teoría de la Justicia. Los dos principios de justicia rawlsianos que manifiestan su idea de justicia como equidad o imparcialidad son (Rawls, 1995: 67-68):

1- "Toda persona comprometida en una institución o afectada por ella tiene el mismo derecho a la más extensa libertad compatible con igual libertad para todos";

2- "Las desigualdades que la estructura institucional define o promueve son arbitrarias, salvo que se justifique esperar que ellas van a redundar en beneficio de todos y siempre que los puestos y cargos a los cuales van conectadas, o de los cuales se pueden derivar, estén abiertos a todos."

El primer principio comprende las libertades básicas de la ciudadanía como parte de la justicia política, mientras que el segundo lo enuncia como principios de justicia socioeconómica, dado que las desigualdades sociales y económicas son justas si y sólo si, por un lado, redundan en el mayor beneficio de todos[3] y, por otro, están asociados a posiciones igualmente accesibles. Esta última parte, reúne como condiciones a las visiones fuerte y débil de la igualdad de oportunidades, dado que para que las posiciones y cargos deban ser abiertos a todos, se debe cumplir lo que denomina como "Principio de Oportunidades Equitativas" y de "Carreras Abiertas a los Talentos". El primero se refiere a que los igualmente dotados y motivados (como producto de la lotería genética) deben tener las mismas perspectivas educativas (de cultura y realización) con independencia de la posición inicial en el sistema social, es decir, al margen del estrato de ingresos en el que han nacido. El segundo significa que las posiciones y cargos más codiciados en una sociedad deben estar abiertos a todas las personas que tengan la capacidad y el deseo de obtenerlos.

Este autor reconoce que en la práctica se produce un fuerte impedimento para que se desarrolle el Principio de Oportunidades Equitativas debido a la existencia de la familia, una de las instituciones de la "estructura básica de la sociedad[4]". Esto se debe, por un lado, a que la familia es un agente coeducativo, por lo que contribuye significativamente en las enseñanzas que reciben los niños. A su vez, las diferencias socioeconómicas condicionan las posibilidades de

[3] Esta parte del principio de justicia la denomina "principio de diferencia". Según el mismo, las desigualdades son justas solamente si se corresponden con el patrón esperado de bienes primarios del individuo representativo más desafortunado. Como es evidente, el criterio justifica la existencia de desigualdades en la sociedad, y alude la posibilidad de que se produzca un efecto derrame que beneficie a los más necesitados.

[4] Los principios rawlsianos se aplican a la "estructura básica de la sociedad", y como el autor lo aclara, la familia es parte integrante de ésta (Rawls, 2002: 217).

acceso a mejores instituciones escolares, por lo que la igualación de oportunidades educativas en los niños pertenecientes a familias desaventajadas resultaría insuficiente.

Por lo tanto, esta tensión existente entre la igualdad de oportunidades y la familia representa en su teoría una de las fuentes de la persistente desigualdad, lo que evidencia una debilidad del concepto liberal en asegurar oportunidades equitativas para los que tienen dotes similares:

"…el principio de la oportunidad equitativa se puede cumplir sólo de manera imperfecta, al menos mientras aceptemos la institución de la familia, como lo he estado suponiendo. La medida en que la capacidad natural se desarrolla y llega a dar frutos se ve afectada por toda suerte de condiciones sociales y de actitudes de clase. Incluso la propia disposición a esforzarse, a probar, y así merecer, en el sentido corriente de la palabra, depende de circunstancias familiares y sociales afortunadas" (Rawls, 1986: 68).

El conflicto intrateórico, entre la igualdad de oportunidades y la familia, es reconocido a su vez por el filósofo James Fishkin (1983) quien propone el establecimiento de un trilema[5], o dilema con tres cuernos, que parte del enunciado de tres principios, dos de ellos asociados a las visiones sustantiva y formal de la igualdad de oportunidades. El primero es el "Principio de Igualdad de Chances de Vida", según el cual la perspectiva de los niños para eventuales posiciones en la sociedad no debería variar de manera sistemática y significativa con sus características nativas arbitrarias -raza, el origen étnico y el trasfondo familiar-; segundo, el "Principio de Mérito", que dice que debe existir una amplia equidad procesal para la evaluación de calificaciones para las posiciones; por último, el "Principio de Autonomía Familiar", que indica que las relaciones consensuales dentro de una familia dada que gobierna el desarrollo de sus hijos, no deberían ser coercitivamente interferidas, excepto para asegurar a los niños los prerrequisitos esenciales para la participación adulta en la sociedad -alfabetismo, aspectos rutinarios de la ciudadanía y otros elementos de la educación secundaria cuya ausencia justificaría la intervención del Estado-. Como plantea Fishkin, el trilema surge porque cualquier combinación de dos de los tres principios excluye al tercero restante. Es decir, por ejemplo, uno de los cuernos recoge el conflicto mencionado por Rawls, dado que si se satisfacen plenamente tanto el Principio de Igualdad de Chances de Vida como el Principio de Mérito, entonces se debe violar el Principio de Autonomía Familiar.

En la misma línea de autores, John Roemer (1998a) considera que la visión sustantiva es la que establece que la sociedad debiera hacer lo posible para "Nivelar el Campo de Juego" entre los individuos que compiten por un puesto, o nivelarlo previamente durante su período de formación, de modo que todos aquellos capaces de desempeñarlo sean aceptados, llegado el caso, entre los aspirantes que van a competir por él. Es decir, que es deseable establecer acciones tendientes a compensar a los niños por las circunstancias en las que nacen hasta un cierto umbral definido por el planificador social, a partir del cual entra en juego la responsabilidad individual. La visión formal, la denomina "Principio de No Discriminación", y establece que en la competencia por un puesto en la sociedad han de ser incluidos entre los aspirantes todos aquellos que poseen las características adecuadas para desempeñar las obligaciones que dicho puesto conlleva, y a la vez que su elección se decidirá atendiendo

[5] El trilema se presenta bajo condiciones de teoría ideal, es decir, no utópico: 1) escasez moderada de recursos; 2) cumplimiento estricto de los principios de justicia en el presente/pasado relevante; 3) desigualdades intersectoriales estructurales.

solamente a estas características. Este autor también reconoce en las circunstancias diferenciales o contingencias no elegidas –que incluyen a la familia–, un peso importante en la desigualdad de oportunidades, aspecto que será tratado en el último apartado.

La Tabla siguiente resume la terminología utilizada por cada uno de estos autores al referirse a la visión sustantiva y formal respectivamente.

Tabla 1: Nombre asignado en las teorías de cada autor a las visiones sustantiva y formal de la igualdad de oportunidades

VISIONES	AUTORES		
	Rawls	**Fishkin**	**Roemer**
Sustantiva o fuerte	*"Principio de oportunidades equitativas"*	*"Principio de igualdad de chances de vida"*	*"Principio de nivelación del campo de juego"*
Formal o débil	*"Carreras Abiertas a los talentos"*	*"Principio de mérito"*	*""Principio de no-discriminación"*

Fuente: elaboración propia.

De la exposición anterior, se puede comprobar que al cotejar las tres propuestas de la visión formal, se destacan pocas diferencias entre cada uno. Rawls considera no sólo la capacidad para obtener un cargo sino también el deseo de conseguirlo; y Fishkin (1983: 22) incorpora el concepto de equidad procesal -procedural fairness-. Pero en definitiva, a lo que apuntan es a la no discriminación y atención de los méritos en la evaluación de las calificaciones para un puesto determinado.

Al comparar las tres versiones del principio de igualdad de oportunidades desde la visión sustantiva se perciben diferencias relativas a los distintos enfoques teóricos. Rawls le asigna a la lotería genética un criterio estratificador, es decir, que los igualmente dotados y motivados deberían poseer las mismas perspectivas educativas. Este autor no estaría de acuerdo en que la sociedad compense las diferencias genéticas, por lo cual acepta la distribución de dotes naturales. Pero no nos dice nada acerca de la posibilidad de distribuir los recursos entre los subgrupos igualmente motivados, lo que representaría un vacío teórico del modelo. Visión similar se encuentra en Fishkin, que considera que la variación se da por el nivel de inteligencia con el cual se nace. Mientras que Roemer, apoyándose en la metáfora de la nivelación del terreno de juego, propone distribuir los recursos educativos de manera que se compensen las circunstancias diferenciales que están más allá de su control. Si bien en principio considera al Coeficiente Intelectual como una de las contingencias no elegidas, también reconoce que si se lo toma en cuenta en una política de igualdad de oportunidades, implicaría invertir cantidades significativas de recursos en individuos con un Coeficiente Intelectual bajo, reduciéndolos en los que lo tienen más alto. Por lo tanto, su omisión implicaría una nivelación del terreno de juego en forma parcial.

Por otra parte, existe una coincidencia a saber: los tres admiten que la igualdad de oportunidades sustantiva de las personas se debe cumplir independientemente del sector social donde nacieron, o como también se lo suele denominar, del resultado de la *lotería social*. Y por lo tanto, en esta línea de pensamiento la educación juega un papel clave para equilibrar chances de vida, más allá del lugar de partida en el esquema social. Sería injusto que algunos individuos

acaben siendo desfavorecidos o privilegiados por diferencias en sus circunstancias sociales de partida, que son arbitrarias y no merecidas.

De acuerdo a la exposición precedente, el marco liberal igualitario permite por un lado analizar políticas educativas que tienen como objeto redistribuir oportunidades entre la población en edad de ingresar al sistema educativo. Por otro lado, el examen a través de la visión formal brinda la posibilidad de observar la existencia de discriminación en el acceso a los puestos de trabajo. En este estudio en particular, ambas perspectivas se aplican al caso de los beneficiarios del SCyE. En virtud de ello, seguidamente se amplía la argumentación acerca de la significación de la educación como equiparadora de oportunidades y luego, se realiza el análisis específico del SCyE.

LA IMPORTANCIA DE LA EDUCACIÓN EN EL ACCESO A LA VIDA BUENA

La educación permite el desarrollo de una batería de capacidades, como el acceso al trabajo, la participación política, interactuar en sociedad, comunicarse, entre otros. Pero no sólo favorece el desarrollo de estas capacidades, sino que enriquece la vida personal y social, por lo que tiene relación directa con la formación de la autonomía del individuo, tal como se ha venido discutiendo.

A partir de ello y lo presentado anteriormente, se puede apreciar que el enfoque liberal igualitario de la educación, como equiparador de oportunidades, estaría en consonancia al esquema que Amy Gutmann (2001) ha denominado de "Estado democrático". La autora presenta este modelo como antagónico al libertario, el cual sitúa la autoridad educativa exclusivamente en los educadores profesionales; a su vez, refuta los excesos del modelo comunitario, que confía la autoridad educativa exclusivamente en los padres en el contexto de las comunidades vecinales; y por último rechaza al modelo tradicionalista, que desde una concepción teleológica del ser humano, deposita la responsabilidad educativa en las autoridades civiles o religiosas. El modelo del Estado democrático de educación incluye algunas de las premisas de los esquemas mencionados, pero como afirma la autora, su compromiso más bien es "asignar la autoridad educacional de tal manera que dé a sus miembros una educación adecuada para participar en la política democrática, para elegir entre un rango (limitado) de formas de buenas vidas y para compartirla en diferentes sub-comunidades, como las familias, que imparten identidad a la vida de sus ciudadanos" (Gutmann, 2001: 63-64). Por lo tanto, aquí el Estado ocupa un rol fundamental en asegurar iguales oportunidades educativas para todos.

Indudablemente, la oportunidad educativa es sólo una parte del valor democrático más inclusivo de la oportunidad. Como asegura Udi (2005), el valor más inclusivo requiere que toda la ciudadanía tenga garantizado un ingreso mínimo decente (preferentemente a través de una política de empleo y no de meros subsidios a la pobreza o al desempleo). En un Estado que carece de pleno empleo y de una política de salario mínimo decente, incluso con la mejor educación muchas personas podrían quedar marginadas o excluidas socialmente. Por lo tanto, la educación es una condición necesaria pero no suficiente para la igualdad de oportunidades.

En toda sociedad, y en particular en nuestro país, existen personas que no han logrado el nivel educativo correspondiente a su momento, lo que los lleva a que se encuentren en un rezago respecto a grupos de la misma edad. Esta ruptura del proceso de formación se puede retomar a una edad tardía, pero ello no implica que se logre el mismo posible nivel de bienestar. A ello se

le suma el hecho que en los últimos años se ha incrementado la exigencia por parte de los empleadores de requisititos mínimos educativos y mayores calificaciones de la mano de obra. Por lo tanto, esto genera la imperiosa necesidad de adquirir conocimientos como vehículo de adaptación e integración en la estructura socioproductiva.

En este marco, surge el SCyE dando prioridad a dos niveles básicos que son de suma importancia para la equiparación de oportunidades: la terminalidad educativa y la formación profesional de la población. Por ello, esta política brindaría a los individuos perceptores la posibilidad de adquirir un nivel educativo básico, equiparable a la visión sustantiva de igualdad de oportunidades, y las calificaciones necesarias para competir por un puesto de trabajo, asimilable a la visión formal expresada a través de "Carreras Abiertas", "Principio de mérito" o "Principio de no discriminación", según la expresión de cada uno de los autores.

LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN EL SCyE

El programa brinda la oportunidad de aprender un oficio para luego tener la posibilidad de aplicar esos conocimientos a situaciones concretas. Así, desde el momento en que se apela a la responsabilidad y la libertad sobre el propio aprendizaje -ya que las personas pueden elegir las oportunidades educativas de acuerdo a sus intereses de inserción laboral- prevalecería el ejercicio de la autonomía.

Ahora bien, el SCyE, ¿realmente puede igualar oportunidades sustantivas? Como se puede deducir, los beneficiarios del programa son mayores de edad que, casi en su totalidad, no tuvieron la oportunidad de finalizar la educación básica en el momento correspondiente[6]. Por lo tanto, este programa estaría realizando una aplicación tardía de la visión sustantiva de igualdad de oportunidades, para generar un efecto correctivo de la desigualdad desatendida durante la infancia de esos individuos. Es decir, dado que los beneficiarios del plan son ex Jefas y Jefes de Hogar que en su mayoría no cumplimentaron sus estudios básicos y/o no poseen las calificaciones necesarias que demanda el actual mercado de trabajo, la política analizada supondría **nivelar tardíamente el campo de juego**. Esto es así por el momento del ciclo de vida en el que se les brinda la posibilidad de adquirir un nivel mínimo de formación para competir por un puesto de trabajo y para que logren entonces "estar en las mismas condiciones" que cualquier otro postulante a ese mismo cargo.

En este sentido, si la política fuera totalmente exitosa, esta igualación de oportunidades tardía se haría extensiva a sus progenitores. Es decir, permitiría nivelar las circunstancias familiares de los niños a cargo en esas familias, dado que los beneficiarios tendrían un mayor nivel educativo, y si consiguen un empleo, obtendrían mayores ingresos que los actuales, lo cual permitiría brindarles a sus hijos mejores perspectivas de vida. Este escenario que se daría en un contexto altamente positivo se lo puede denominar como **igualación transgeneracional de oportunidades,** situación que se plantea como hipotética en un escenario altamente positivo, es decir, como una situación ideal. Por lo tanto, se reconoce la imposibilidad de su realización de acuerdo a los obstáculos y limitaciones existentes.

---

[6] El promedio de edad de los beneficiarios del partido de General Pueyrredón es de 43 años, y el 70% posee nivel educativo primario incompleto, primario completo o secundario incompleto. En el Anexo se adjunta la información estadística de la población.

Por otro lado, ¿qué sucede al momento de competir por un puesto de trabajo? ¿Se cumple con el principio de igualdad de oportunidades formal? De acuerdo a uno de los cuernos del trilema de Fishkin, si se cumple con la Igualdad de Chances de Vida y se respeta el Principio de Autonomía Familiar entonces irremediablemente se violaría el Principio de Mérito, es decir, que se produciría ineficiencia e inequidad procedimental. Pero, dado que los beneficiarios del SCyE son mayores de edad, el Principio de Autonomía Familiar -entendido como la influencia sustancial de los padres en el desarrollo de sus hijos- ya habría sido ejercido. Es decir, que no se está en presencia de una incompetencia básica -común en los niños-, que justifica la condición normativa de prevenirlos de posibles daños. En términos de las disparidades socioeconómicas existentes, se puede suponer que las familias ejercieron su rol fundamental en la generación de oportunidades desiguales. Pero en el caso particular del SCyE el inconveniente no surge por causa de un conflicto teórico, sino por la etapa en la vida de las personas en que se les aplica esta política –aunque se llegara a cumplir con el principio sustantivo de igualdad–.

La edad de los beneficiarios resulta ser además un factor formal de discriminación a la hora de competir por un puesto de trabajo. De acuerdo a la información proporcionada por la Oficina Municipal de Empleo del Partido de General Pueyrredón, la edad aparece como el factor principal que juega en contra de la inserción laboral de los perceptores, y por lo tanto surgen discriminaciones injustas y por consiguiente la desatención de los méritos. En términos generales, las empresas demandan mano de obra con la restricción de que sean menores de 30 o 35 años. Esta violación del principio de no discriminación al momento de la selección laboral, exige la búsqueda de una solución inmediata para que no persista la exclusión sociolaboral de esta población.

Una posible alternativa es la discriminación inversa, que se puede implementar por ejemplo, a través de recomendaciones por parte de la propia Oficina de Empleo de aquellas personas que se ajustan al mérito pero que no cumplen con el requisito de edad. Como también a aquellos que poseen un capital social devaluado como consecuencia de la persistente exclusión social. Esta medida pone en relieve que una sociedad más igualitaria exige políticas que traten diferencialmente a quienes son desiguales, con objeto de ayudar a los menos favorecidos y de disminuir distancias económicas, culturales y sociales entre los miembros de la sociedad. En este sentido, la discriminación inversa entendida como medida correctiva se justificaría con una ética consecuencialista, a diferencia de una justificación deontológica[7].

En definitiva, estos aspectos que atañen a la posibilidad de que se cumpla con la visión formal del tópico de la igualdad de oportunidades ponen de manifiesto uno de los inconvenientes del SCyE en la práctica.

Por otro lado, con el fin de profundizar el análisis de la visión sustantiva, se puede aplicar parte del modelo que propone Roemer (1998a, 1998b) para analizar el peso del esfuerzo y las circunstancias individuales en los logros educativos individuales. El mismo se estimó con ciertas adaptaciones dadas las particularidades mencionadas de la población bajo estudio y las restricciones estadísticas. Para ello, se utilizaron los datos suministrados por la dependencia municipal, correspondientes al momento en que se inscriben en el programa y a seguimiento

[7] El consecuencialismo hace referencia a aquellas teorías que sostienen que los fines de una acción suponen la base de cualquier apreciación moral que se haga sobre dicha acción. A diferencia de la justificación deontológica que enfatiza el tipo de acción en lugar de sus consecuencias, es decir, hay acciones que se tiene la obligación moral de hacer, con independencia de los beneficios o consecuencias que aporten.

efectuado durante el año 2007. El resultado de este ejercicio de simulación nos brinda tan sólo un acercamiento a algunos de los déficits que presenta el programa, y por ende, no debe darse mayor trascendencia que la que admite.

ADAPTACIÓN DEL MODELO DE ROEMER PARA EL ANÁLISIS DEL SCyE

Desde el enfoque de Roemer se analiza la igualdad de oportunidades tanto filosófica como económicamente, otorgándole suma importancia a los resultados educativos en la consecución de iguales oportunidades. Se apoya en la concepción que considera que éstos dependen no sólo de las circunstancias diferenciales de los individuos -genes, antecedentes familiares, cultura, medio social- sino también del esfuerzo en conseguirlos libremente. En este sentido, a iguales circunstancias entre dos personas, ambos poseen la misma capacidad para transformar recursos educativos en resultados escolares, por lo tanto, las diferencias que se produzcan en los resultados dependerían del esfuerzo dedicado[8]. Por lo tanto, su propuesta es que lo que se debe nivelar son las circunstancias diferenciales de los individuos de las que no les creamos responsables, y que afecten a su capacidad para alcanzar o tener acceso a la ventaja que buscan. Es decir, una política de igualdad de oportunidades no tendría que compensar o nivelar resultados diferenciales debidos a diferencias de esfuerzo o volición. En cambio, habría que distribuir los recursos educativos de manera que se compense la menor capacidad de los niños –en este caso adultos– para transformarlos en resultados escolares.

En virtud de ello, Roemer elabora un modelo cuantitativo donde, en términos generales, le asigna valores a las circunstancias de los individuos. Seguidamente, y de acuerdo al puntaje obtenido, agrupa a la población en diferentes "tipos", cada uno de los cuales posee características similares, y por lo tanto las mismas capacidades. Para el caso educativo en particular, defiende un conjunto de circunstancias que comprende el Coeficiente Intelectual –CI–, el nivel de ingresos y educativo de los padres, la organización familiar y el número de hijos a cargo[9]. De esta manera, determinaría la distribución desigual necesaria para equiparar las expectativas de logro interpercentílicas. Es decir, las distribuciones de niveles de esfuerzo que hay dentro de cada tipo son una característica de ese grupo y no del individuo. Por lo tanto, para comparar niveles de esfuerzo entre individuos de distinto tipo se utiliza la posición percentílica en que se encuentran.

Para analizar el caso del SCyE en base a la propuesta de este autor, habría que efectuar unas ligeras modificaciones al modelo original, escogiendo las contingencias personales y no las familiares. Esto se debe a que las personas analizadas, por ser adultas, ya poseen un grado de autonomía. En este sentido, y de acuerdo a la disponibilidad de datos estadísticos, se limitó el conjunto de circunstancias seleccionadas a dos: edad y nivel educativo del beneficiario. Es decir, se adicionó la edad debido a que, como ya se mencionó, en este modelo se estaría evaluando una *igualdad de oportunidades tardía* a individuos de diferentes rangos etáreos, a diferencia del modelo original que se refería a los niños en edad escolar. A su vez, el nivel educativo alcanzado

[8] Roemer (1998b: 76) considera que la determinación de estas circunstancias sería polémica debido a que se debatirían diferentes opiniones y teorías políticas, psicológicas, biológicas y sociales. Sumado a esto, la limitante del acceso a la información estadística dificulta aún más la selección de los determinantes, pero sin lugar a dudas estos deben ser características individuales fácilmente observables y no manipulables.

[9] La cantidad de circunstancias a utilizar puede llegar a reducirse hasta incluso sólo una (Cabrales Gómez, 2004: 15).

se consideró como una circunstancia primordial debido a la influencia que tienen los conocimientos previos en la capacidad del propio individuo para transformar recursos en resultados educativos, ya sean de terminalidad, como también de formación profesional[10]. En definitiva, son contingencias que atañen a las propias personas y no a su entorno familiar.

En cambio, se excluyeron el CI, el monto de ingresos y la cantidad de hijos a cargo. Respecto al CI, no se posee el valor numérico que le corresponde a cada individuo. El monto de ingresos no se tuvo en cuenta, ya que es el mismo para todos los beneficiarios[11] y, por lo tanto, representaría una constante que no diferenciaría las circunstancias de nadie. Y en cuanto a la cantidad de menores a cargo, si bien no se posee el dato, se supone que la cifra no excede a dos en ninguno de los beneficiarios, dado que al momento de incorporarse al SCyE, el poseer un mayor número implicaba la posibilidad de pasarse al "Plan Familias por la Inclusión Social".

Los puntajes asignados a cada una de las circunstancias seleccionadas se hicieron en una escala de uno a cinco. En cada caso se tuvieron en cuenta las siguientes:

Tabla 2 – Puntaje asignado de acuerdo a las circunstancias

CIRCUNSTANCIAS		
EDUCACION	**EDAD**	**PUNTAJE**
Primario incompleto	Más de 60	1
Primario completo	Entre 51 y 60	2
secundario incompleto	Entre 41 y 50	3
Secundario completo	Entre 31 y 40	4
Terciario/universitario completo o incompleto	Entre 21 y 30	5

Fuente: elaboración propia

Para ello se tuvieron en cuenta ciertas cuestiones. Con respecto a la educación, se supone que a mayor nivel educativo, mayor es la capacidad del individuo para transformar recursos en resultados educativos de terminalidad o formación profesional. Por lo tanto, el menor puntaje será para aquellos que tienen primario incompleto. Mientras que en la última categoría se agruparon a todos los que poseen estudios superiores, ya sean terciarios o universitarios completos o incompletos. Esto se debe a que el haber terminado, o no, este nivel los posicionaría en similar capacidad para enfrentar el tipo de requerimientos instruccionales que exige el SCyE. En cuanto a la edad, se presume que existiría una relación inversa entre la cantidad de años y el rendimiento educativo. Es decir, desde esta perspectiva se supone que el proceso de aprendizaje resulta más difícil en edad avanzada, por lo tanto el mayor puntaje lo tendrían los más jóvenes.

Por último, el esfuerzo se supone unidimensional y medible, y por lo tanto su medida estaría dada no sólo por el número de cursos de formación profesional a los que el beneficiario del SCyE ha asistido durante el año 2007, sino también por la culminación de la terminalidad educativa. Si bien la duración (en meses) de los cursos difiere en cada caso, se le otorgó un punto a cada

[10] En nivel educativo alcanzado por cada uno de los beneficiarios sería producto de su propio esfuerzo y de las circunstancias no elegidas en aquel momento, aquí es considerado como dado debido a la influencia que tiene en el logro de resultados educativos que se evalúan en el modelo.

[11] Aunque cobran $225 solamente el primer año y medio del seguro, y los últimos 6 meses $200, toda la población analizada se encuentra en la primera parte del programa.

curso realizado bajo el supuesto que cada curso implica una voluntad de la persona, y por lo tanto, valdría como medida del esfuerzo. En el caso de la terminalidad, se le asignaron dos puntos debido a que se presume que el cursado a diario y durante todo el ciclo lectivo implica mayor esfuerzo. Para el caso de quiénes abandonan sus estudios se les asignó la mitad del puntaje –Tabla 3–.

Tabla 3 – Puntaje asignado al esfuerzo

FORMACION		ESFUERZO (PUNTAJE)
Cursos de formación profesional	Por cada curso	1
Terminalidad educación formal	Año no finalizado	1
	Año finalizado	2

Fuente: elaboración propia.

Por lo tanto, los niveles de circunstancias agregadas pueden variar entre 2 y 10, por lo que se definieron tres tipos a partir de los siguientes cortes: de 2 a 4, de 5 a 7 y de 8 a 10, cada uno con 111, 270 y 111 personas respectivamente.

ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

Dado que, como se mencionó al comienzo de este trabajo, la población analizada se encuentra excluida socio-laboralmente, se supondría que este grupo no tuvo iguales oportunidades educativas con respecto al resto de la población. Es decir, que a priori se puede suponer que todos estos individuos tendrían similar capacidad para transformar recursos en resultados escolares. Pero, lo que muestran los resultados es la existencia de heterogeneidades al interior de este grupo, y que por lo tanto se pueden definir tipos con sus particularidades.

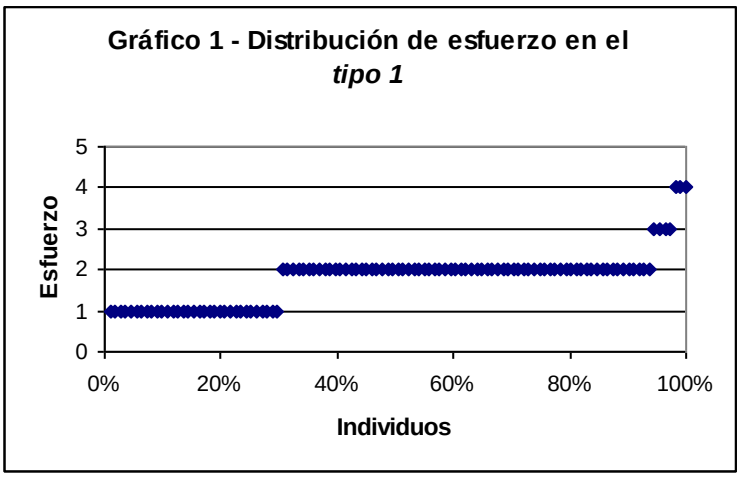
En este sentido, los tres tipos que se caracterizan por:

- Tipo 1: integrado por la mayor parte de la población más longeva y de menor nivel educativo.
- Tipo 2: por individuos de mediana edad y nivel educativo medio.
- Tipo 3: por los beneficiarios más jóvenes y mejor educados.

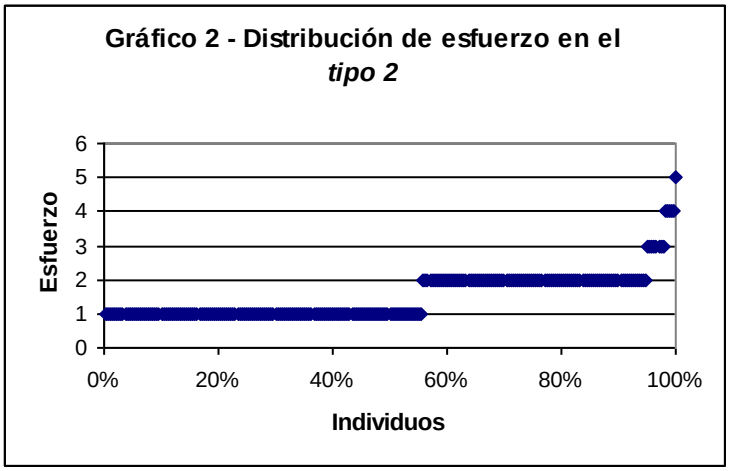
La distribución de niveles de esfuerzo en cada uno de los tipos establecidos nos permite efectuar comparaciones interpercentílicas y obtener algunas conclusiones –Gráficos 1 a 3–.

En el primer tramo de la distribución, el tipo 1 presenta un nivel de esfuerzo más elevado que el resto de los grupos poblacionales, dado que a partir del percentil 30 es superior a 2 puntos. En cambio, en el tipo 2 y 3, ese nivel de esfuerzo lo alcanzan recién los ubicados en el percentil 55 y 49, respectivamente.

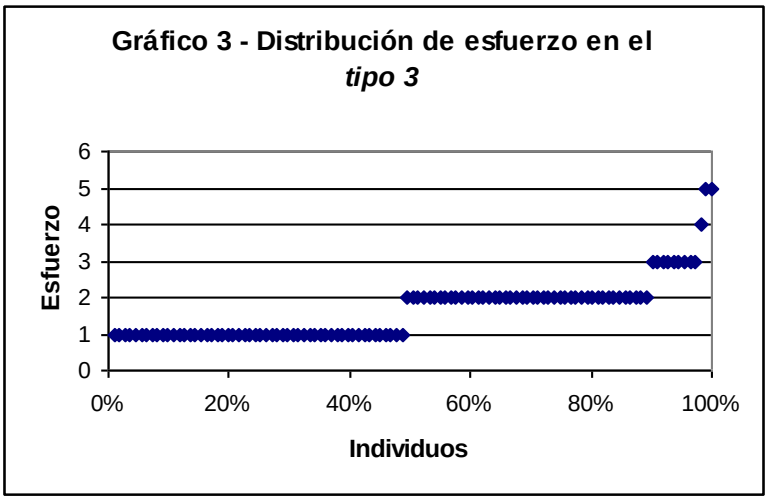
En cambio, entre los últimos percentiles, se destacan los logros realizados por el tipo 3, dado que a partir del 90% de la población ordenada se exhiben los mayores niveles de esfuerzo. Este comportamiento se da en los tipos 1 y 2 a partir del percentil 95.



Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por la OME[12] de Gral. Pueyrredón



Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por la OME de Gral. Pueyrredón



Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por la OME de Gral. Pueyrredón

[12] OME: Oficina Municipal de Empleo

En términos generales, este análisis refleja un mayor compromiso con el programa por parte de la población que posee circunstancias menos favorables –tipo 1–. Esto se refleja en las cifras de la media, varianza, mediana y modo del esfuerzo –Tabla 4–. No obstante, ese nivel de esfuerzo no basta para alcanzar el educativo necesario que les permita estar en igualdad de oportunidades sustantiva con respecto a los otros tipos poblacionales.

Tabla 4 – Estadística descriptiva

Esfuerzo	Tipo 1	Tipo 2	Tipo 3
Media	1,79	1,52	1,67
Varianza	0,40	0,46	0,65
Mediana	2	1	2
Moda	2	1	1

Fuente: elaboración propia.

Por lo tanto, estas diferencias en las circunstancias permiten establecer, de acuerdo con este modelo de análisis, la necesidad de una política más específica que iguale los resultados escolares de todos los tipos, pero no los resultados de los individuos en cada tipo, que difieren de acuerdo al esfuerzo. Siguiendo a Roemer (1998b: 75), "que se compense a los individuos por las diferencias en sus circunstancias, pero no por las diferencias en su esfuerzo", lo que supone que la capacidad por tipo (consecuencia de las circunstancias) es fija. En otras palabras, aquellos que se encuentran en las peores condiciones educativas y/o son mayores de edad, la duración del programa –dos años– les representa un tiempo escaso para terminar la educación primaria, sin poder hacer siquiera algún curso de formación profesional. Esto hace que las posibilidades de inserción laboral de éstos sean totalmente nulas; y sumado a que una vez finalizado ese lapso quedan fuera de cualquier plan o programa social o de empleo nacional, los colocaría en una posición de marginación permanente.

A MODO DE REFLEXIÓN

Las diferentes visiones de la filosofía política liberal igualitaria brindan un marco apropiado para el análisis de la factibilidad del SCyE, en cuanto a política que pretende igualar oportunidades para el acceso al trabajo. Las exigencias del programa –terminalidad educativa y/o formación profesional– permitirían que se dé lo que se ha denominado como una nivelación tardía del terreno de juego, en virtud de la edad que tienen los beneficiarios. Esta particularidad, y de acuerdo a las circunstancias familiares de quienes poseen menores a cargo, en el mejor de los casos supondría la transgeneracionalidad de la igualación sustantiva. Pero, en la práctica se verifica que todo ello se da en forma parcial, ya que los que llegan a actualizar su formación educativa no siempre logran insertarse laboralmente. Aquí aparece el dilema del programa, dado que por efectuarse la igualación sustantiva a una edad tardía, no puede llevarse a cabo la visión formal, ya que los perceptores no logran soslayar uno de los criterios discriminadores más crueles de selección de personal del mundo actual del trabajo.

A su vez, se puede agregar, que otro factor a tener en cuenta en la dificultad de conseguir empleo es el capital social devaluado de las personas, a causa de la exclusión sociolaboral que

padecen. Estas cuestiones requieren la atención de medidas de justicia correctiva, como la denominada discriminación inversa.

Por otro lado, a través de la aplicación del modelo de Roemer, se pudo determinar que existen heterogeneidades entre las circunstancias de los beneficiarios, lo cual exige una política que compense estas diferencias. El resultado del modelo nos indica que la población más longeva y de menor nivel educativo debería tener un tratamiento diferencial con respecto a los beneficiarios más jóvenes y mejor educados.

El SCyE como política específica tiene la intención de ir más allá del *subsidiaridad* y avanzar no sólo en la igualdad, sino también a la inclusión sociolaboral. Pero para ello debería realizar un tratamiento desigual para con los beneficiarios más desaventajados, como así también la complementariedad de algunos instrumentos de justicia correctiva. Estos son aspectos que no se deben dejar de lado a la hora de avanzar en la construcción de una sociedad más justa e incluyente.

Cuadro 1 – Cantidad de beneficiarios por sexo

BENEFICIARIOS DEL SCyE	
Mujeres	442
Hombres	50
Total	492

Fuente: elaboración propia en base a datos suministrados por la OME del partido de Gral. Pueyrredón

Cuadro 2 – Edad promedio, máxima y mínima según sexo.

EDAD	MUJERES	VARONES	TOTAL
PROMEDIO	42	48	43
MAXIMA	90	73	90
MINIMA	23	28	23

Fuente: elaboración propia en base a datos suministrados por la OME del partido de Gral. Pueyrredón

Cuadro 3 – Cantidad de beneficiarios por grupo etáreo según sexo

GRUPOS ETÁREOS	MUJERES	VARONES	TOTAL
e/20y30	68	3	71
e/31y40	118	8	126
e/41y50	168	15	183
e/51y60	83	18	101
61omás	5	6	11
TOTAL	442	50	492

Fuente: elaboración propia en base a datos suministrados por la OME del partido de Gral. Pueyrredón

Cuadro 4 – Cantidad de beneficiarios por nivel educativo según sexo

NIVEL EDUACTIVO	MUJERES	VARONES	TOTAL
Primario incompleto	77	12	89
Primario completo	129	21	150
Secundario incompleto	93	8	101
Secundario completo	98	4	102
Terciario/Universitario incompleto	36	3	39
Terciario/Universitario completo	9	2	11
TOTAL	442	50	492

Fuente: elaboración propia en base a datos suministrados por la OME del partido de Gral. Pueyrredón

BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR, F. (2003) "Teorías modernas de la justicia". Bogotá, Centro de Estudios de Justicia de las Américas.

CABRALES GÓMEZ, F., FERNÁNDEZ SAINZ, A. Y GRAFE ARIAS, F. (2004) "¿Es necesaria una política redistributiva del ingreso en Chile? Evidencia Empírica desde el principio de igualdad de oportunidades", Documentos de Trabajo BILTOKI, Nº 2004-01, Bilbao, Universidad del País Vasco - Departamento de Economía Aplicada III, 24p. [En línea] <http://www.et.bs.ehu.es/biltoki/EPS/dt200401.pdf>

DWORKIN, R. (1981) "What is Equality? Part 2: Equality of Resources" En: Philosophy and Public Affairs, Vol. 10, No. 4, Autumn, pp. 283-345.

FISHKIN, J. (1983) Justice, Equal Opportunity, and the Family, West Hanover, Mass., Yale University Press,

GUTTMAN, A. (2001) La educación democrática. Una teoría política de la educación, (edición revisada con epílogo), Barcelona, Paidós

LIMÓN MENDIZÁBAL, M. R. (1990 "La educación básica en adultos", Revista Complutense de Educación, Vol. 1 (2), Madrid, Editorial Universidad Complutense de Madrid, pp.281-290.

NINO, C. (1989) S., Ética y Derechos Humanos, 2a. amp. y rev., Buenos Aires, Astrea

NOZICK, R. (1988) Anarquía, Estado y Utopía, México, FCE, cap. 8, apartado: "Igualdad de oportunidad".

---------- (1987) "Justicia y orden socioeconómico. Teoría del Título Posesorio" Revista Estudios Públicos del CEP, Nº 26, pp.5-37.

RAWLS, J., A. (1971) Theory of Justice, Cambridge, Mass, [Teoría de la justicia, México, FCE, 1995, Traducción de María Dolores González], Apartados 11 a 14 y 70.

---------- (1986) "Justicia distributiva", Revista Estudios Públicos del CEP, Nº 24, 53-90.

---------- (1999) A Theory of Justice, Revised Edition, Cambridge, Mass, The Belknap Press of Harvard University Press

---------- (2002) Justice as Fairness: A Restatement, Cambridge, Harvard University Press, 2001, [La justicia como equidad. Una reformulación, México, Paidós

---------- (2003), "Justicia como equidad", Revista Española de Control Externo, Vol 5, Nº 13, pp. 129-158.

ROEMER, J.E. (1998a.) Equality of Opportunity, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press

---------- (1998) "Igualdad de oportunidades", Isegoría: Revista de filosofía moral y política, Nº 18, España, pp. 71-87.

---------- (2005) "Equality of Opportunity", New Palgrave Dictionary, Word count: 4026, pp1-17.

SANDEL, M. (2000) El Liberalismo y los Limites de la Justicia. Traducido por María Luz Melon. Barcelona, GEDISA

SEN, A. (1980) “Equality of What?” The 1979 Tanner Lecture on Human Values. Delivered at Stanford University

TAYLOR, C. (2006) Fuentes del yo. Barcelona, Paidós

UDI, J. (2005) “Igualdad de oportunidades, educación y autonomía familiar”. En: III Congreso Argentino de Administración Pública, Tucumán. [En línea]

http://www.aaeap.org.ar/ponencias/congreso3/Udi,%20Juliana.doc

VÁZQUEZ, R. (1995) “Hacia una educación igualitaria y democrática”, Revista Estudios, México, N° 39-40, pp. 141-168.

WALZER, M. (1992) Las esferas de la Justicia. México, FCE

LA INSERCIÓN LABORAL DE LOS BENEFICIARIOS DEL SEGURO DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO EN EL PARTIDO DE GENERAL PUEYRREDÓN

En este apartado se realiza una evaluación de los efectos que en la población objetivo ha tenido el Seguro de Capacitación y Empleo –SCyE– corroborando si en efecto lograron cambiar su situación laboral. El análisis busca constatar entre los ocupados si los resultados obtenidos se mantienen en el tiempo. En este caso, la evidencia empírica es el resultado de relevamientos específicos cuyos datos son analizados mediante la utilización de herramientas estadísticas y cualitativas, que permitieron dar cuenta de la eficiencia y eficacia del programa a nivel local. En el análisis también se tiene en cuenta la percepción de los beneficiarios sobre la existencia o no de cambios en su nivel de vida y en su empleabilidad.

El estudio que se presenta en este capítulo muestra los resultados a través de una clave complementaria al trabajo del año 2007, que se realizó desde la perspectiva del principio de igualdad de oportunidades. En este caso, se tuvieron en cuenta perceptores que fueron beneficiarios durante el período 2009, en particular a aquellos que realizaron alguna capacitación como contraprestación del seguro con el fin de detectar si ello tuvo impacto en la condición laboral de los beneficiarios y, entre los ocupados, en la calidad de sus empleos.

Para ello, se observó qué tipo de contraprestación han realizado para recibir el SCyE, las características de la inserción laboral, las ramas de actividad en que se desempeñaron y bajo qué condiciones de contratación lo hicieron. A su vez, entre quienes realizaron cursos específicos de formación, también se buscó detectar la correspondencia entre la capacitación recibida y el tipo de actividad laboral que efectuaron.

Asimismo, se buscó identificar a través de la percepción de los propios beneficiarios si el programa produjo cambios en su vida cotidiana y en la de su entorno.

Finalmente, se comparó la situación laboral de los perceptores del SCyE respecto de la situación de otro grupo de *beneficiarios* de planes sociales del municipio en los que no está presente como contraprestación el componente de la capacitación. El cotejo se realizó con perceptores del Plan Jefas y Jefes de Hogar (PJJH), programa vigente al momento del estudio. El objetivo de esta comparación fue describir si existen diferencias en la inserción laboral entre ambos grupos, a fines de detectar en qué medida la capacitación es una variable interviniente de mejores resultados tal como se discute en secciones anteriores.

Para abordar esta temática se utilizaron datos primarios que fueron analizados mediante distintos dispositivos propios de metodologías cualitativas y cuantitativas[1].

[1] Ver Anexo Metodológico

EL ESTUDIO EN SU CONTEXTO

Es posible aseverar que en el marco de una fuerte recuperación del empleo y de las instituciones laborales que se produjo en el período post convertibilidad, se promovió también una reactivación de las políticas universales, resultado de lo cual el SCyE puede ser considerado una programa que vino a actuar como bisagra entre aquellas políticas focales dirigidas a los sectores más vulnerables gestionadas por el Ministerio de Bienestar Social, como por ejemplo el Plan Familia, y las políticas laborales que se dirigen a la mejora del empleo y el mercado de trabajo, que tienen un mayor impacto en el empleo formal. Así el SCyE, como ya se ha señalado, surgió como una bifurcación del PJJH y fue diseñado, no para subsidiar a los sectores más vulnerables, sino para actuar como una herramienta de activación del empleo.

El programa se inscribió así, dentro de esta clasificación como una *política activa de mercado de trabajo* -PMT- en función de los lineamientos y fundamentos adoptados en su diseño, ya que es una política que tiende a brindar orientación laboral, formación, capacitación laboral, entrenamiento y terminalidad educativa al desocupado, intermediar con la demanda de empleo y brindar apoyo a emprendimientos individuales (Maurizio, 2008).

El concepto de *empleabilidad* aparece fuertemente en el diseño de esta política en referencia al conjunto de calificaciones, conocimientos y competencias que aumentan las posibilidades de los sujetos de conseguir y conservar un empleo, atributos que constituirían las señales que la demanda decodificará a efectos de captar la oferta de mano de obra existente.

Ahora bien, para analizar los efectos que una política como el SCyE genera en las condiciones de vida de los individuos beneficiarios, este trabajo propone pensar los conceptos de ciudadanía y de exclusión desde un punto de vista amplio, para así comprender en qué dimensiones de la vida del sujeto puede incidir esta política.

La cuestión de la exclusión en un sentido amplio refiere a la imposibilidad de los individuos de acceder a bienes, servicios y derechos básicos de ciudadanía, entendiendo que ciudadanía se asocia con el trabajo socialmente útil y con las prerrogativas ligadas a él. Este concepto de ciudadanía, desarrollado por Castel (1999), se entiende a partir de la idea de que el trabajo sigue siendo el fundamento principal de la misma, en tanto que ésta tiene una dimensión económica y una dimensión social.

Esta concepción da cuenta de que el campo de la exclusión, no se agota en la antinomia entre empleado y desempleado, activo o inactivo. Las nuevas figuras laborales emergentes involucran cambios de importancia de los que deberán dar cuenta los componentes tradicionales del sistema de relaciones laborales. En la perspectiva de la OIT (2000), la exclusión en el mundo del trabajo es la exclusión del acceso al empleo y a un salario digno, de las instituciones de la seguridad social y de capacitación y del acceso a ocupaciones socialmente valoradas.

En este sentido, la exclusión en el marco de las relaciones laborales, puede abordarse desde tres dimensiones: 1) la dimensión de la exclusión del *mercado de trabajo*, que da cuenta de la forma más radical de exclusión, a partir de la comparación de las tasas de actividad e inactividad y la magnitud de la no participación involuntaria en el mercado de trabajo (inactivos involuntarios); 2) la dimensión de la exclusión del *empleo*, que se relaciona con el fenómeno del desempleo, la cual puede entenderse a partir de analizar su evolución,, las características socio-demográficas e historias laborales de los desocupados, los grupos más afectados por la desocupación; y 3) la

dimensión de la exclusión de los *"empleos de buena calidad"*: en relación con los cambios contractuales y organizativos que se dieron a partir de la década de los noventa en el marco de las relaciones de trabajo, se hace visible la brecha existente al interior del colectivo de los trabajadores ocupados, escindiendo el campo en una fracción de trabajadores "protegidos", seguramente "estables" en su mayoría, y una fracción de trabajadores "precarizados", "sin protección" y seguramente inestables.

Con estas premisas, se hace necesario caracterizar a grandes rasgos la dinámica laboral durante el período del relevamiento del aglomerado Mar del Plata-Batán[2], situado en el partido de General Pueyrredón, lo cual facilitará la evaluación del impacto del Seguro.

DATOS LABORALES

Las principales tasas que reflejan la situación laboral durante el período de análisis[3] muestran que mientras que el empleo para el total país se mantuvo estable en un valor cercano al 42% en el aglomerado se ubicó levemente por encima -42,7%- durante el cuarto trimestre del 2009 subiendo en los últimos meses del año 2010 al 43,5%, uno de los niveles más altos de todo el país. La población ocupada se concentra en las actividades vinculadas a los servicios tal como se observa a fines del 2009 donde el 55% de los ocupados desempeñaban actividades en esa rama, de ellos un 23% lo hace en rubros como comercio, hoteles y restaurantes. Es claro que la actividad turística explica la importancia relativa de estos sectores en el peso de la ocupación en comparación con el resto del país.

Otra dimensión relevante para el estudio es el empleo no registrado que si bien disminuyó en relación a períodos anteriores sigue siendo una de las principales problemáticas del mercado de trabajo local.

DATOS SOCIODEMOGRÁFICOS

En este escenario laboral quiénes son beneficiarios del SCyE se inscriben con particularidades propias relativas a la composición del hogar al que pertenecen, a sus características sociodemográficas y a su situación ocupacional.

La información sobre la composición y el tipo de hogar resulta de gran pertinencia para el análisis de las condiciones de subsistencia de los mismos. Según los datos de los beneficiarios relevados, el 70% de los mismos viven en hogares con 4 miembros o menos. El 55% son hogares conyugales mientras que el resto son monoparentales (sin cónyuge). En un elevado porcentaje -70%- de los jefes o jefas se encuentran ocupados y lo hacen principalmente en trabajos relacionados con la construcción, el servicio doméstico, el comercio, o bien en actividades características de la estructura productiva del aglomerado como lo son el sector textil o la pesca.

La mayoría de quienes acceden al SCyE son mujeres -88%- y se observa un fuerte componente de jefes de hogar. Más de la mitad de las mujeres beneficiarias se declaran como tales, mientras que entre los varones son casi la totalidad quienes dicen ocupar ese rol. Las jefaturas de hogar

---

[2] Informe Sociolaboral GrET 2009

[3] Dado que se trabajó con datos de relevamientos realizados en 2009 y 2011 se tomaron datos entre esos años que sirven para caracterizar el período.

femeninas se corresponden con los hogares monoparentales mientras que, en la mayor parte de los hogares conyugales, el varón es declarado como jefe de hogar y la mujer como cónyuge.

Las edades de los beneficiarios se concentran principalmente en las franjas etarias, de 31 a 60 años, siendo el grupo más numeroso quienes tienen entre 41 y 50 años. Son muy pocos quienes superan los 60 años de edad, lo que refuerza la orientación de la política como tracción hacia el mercado laboral, aunque sólo los varones son los que se ubican en rangos etarios de mayor edad.

Respecto de la educación formal, se trata de una población con un nivel bajo de instrucción, ya que las dos terceras partes no completaron el secundario. Más adelante se verá que un tercio de la población beneficiaria se inscribió al SCyE con el objetivo de finalizar sus estudios primarios o secundarios, con lo que la baja instrucción también responde a una característica de la población objetivo de esta política. Comparando los datos por sexo, se observa que los varones poseen, relativamente, menor nivel educativo que las mujeres, ya que se agrupan con mayores porcentajes en las categorías más bajas de escolaridad –nivel primario–.

Con relación a la situación ocupacional, en el primer relevamiento –año 2009– el 59% de los beneficiarios del SCyE se encontraban ocupados, el 19% desocupados y el 22% inactivos. Se consideran ocupados a quienes respondieron que, durante el mes anterior a la encuesta, trabajaron al menos una hora sin contar las tareas domésticas realizadas para el propio hogar. Los desocupados son quienes declararon no trabajar y buscar activamente empleo, mientras que las personas inactivas son aquellas que dijeron no trabajar ni buscar empleo[4].

LA INSERCIÓN LABORAL DE LOS BENEFICIARIOS DEL SCYE AL MOMENTO DE LA PRIMERA ENCUESTA

Los beneficiarios ocupados, como ya se indicó, representaban al momento del primer relevamiento, el 59% de los encuestados. Si se analizan los modos de inserción de éstos en el mercado de trabajo se observa una gran heterogeneidad.

La distribución de los ocupados por categoría ocupacional muestra que menos de la mitad son asalariados y en contraposición del trabajo por cuenta propia. Si a su vez se contrasta con la estabilidad en la ocupación, el 63% de los beneficiarios dicen tener una ocupación no permanente. Este porcentaje asciende al 72% cuando se trata de no asalariados que declaran en su mayoría trabajar en una “changa” o tener una ocupación transitoria o estacional.

[4] Hay un alto nivel de beneficiarios que se declaran ocupados, a pesar de que el SCyE se dirige a personas desocupadas, debido a que, por un lado, al momento de la encuesta podían ya no estar recibiendo el seguro y por otro, hay un alto nivel de informalidad en el empleo, con lo cual la gran mayoría poseía trabajos no registrados y por tanto no eran incompatibles con el SCyE.

Beneficiarios del SCyE ocupados según categoría ocupacional y estabilidad			
Estabilidad	**Asalariados**	**No asalariados**	**Total**
Ocupación permanente	52%	28%	37%
Ocupación no permanente	48%	72%	63%
Total	**100%**	**100%**	**100%**
Fuente: elaboración propia en base a datos de la Base de Perceptores del SCyE/Gret			

El empleo de las mujeres perceptoras del SCyE se concentra en actividades de servicios tales como servicio doméstico, de cuidado, enseñanza, salud, comercio y gastronomía, mientras que los varones ocupados se emplean, principalmente, en el sector de la construcción y actividades afines.

Un aspecto importante de la distribución por sectores de actividad, es la alta concentración de las mujeres en el servicio doméstico, lo que indica la vulnerabilidad de la población objetivo del programa y refuerza sus criterios de selección.

Además, en la distribución por rama de actividad de los beneficiarios ocupados, se observa que en línea con las características relevantes del empleo local los servicios explican gran parte del empleo, cuestión que también puede ser explicada, para el caso del empleo de las mujeres, por el fenómeno de "segregación horizontal" descripto por Wainerman (1996). El mismo refiere a la existencia de sectores de actividad con fuerte concentración de mujeres como resultado de normas sociales y pautas culturales profundamente arraigadas, que relacionan a las mujeres con las tareas históricamente consideradas femeninas, como las domésticas y de cuidado.

Otro rasgo que caracteriza los modos de inserción de los beneficiarios del SCyE es la extensión de la jornada laboral. Para la mayoría la carga horaria del trabajo es baja ya que el 60% de los ocupados declara menos de 35 horas semanales. Si comparamos la carga horaria semanal entre mujeres y varones ocupados, las primeras son mayoría entre quienes trabajan menos de 35 horas, mientras que los varones presentan una mayor proporción de sobre ocupación. La baja carga horaria de los trabajos responde a las características propias de los tipos de ocupación y de las ramas de actividad a la que se dedican gran parte de los beneficiarios. Como un gran porcentaje está ocupado en "changas" o empleos transitorios, las jornadas de trabajo son irregulares e inestables. Asimismo, la amplia mayoría de las mujeres que se emplean en servicio doméstico suelen ser trabajadoras "por hora" que difícilmente cubran todos los días jornadas de más de 6 horas. En oposición, las jornadas extensas del 20% de los varones que trabajan más de 45 horas semanales, se relacionan con la modalidad de empleo del sector de la construcción, que por modalidad es a tiempo determinado.

Finalmente, al analizar la calidad del empleo según la dimensión de la registración se constata que un porcentaje muy bajo de los beneficiarios ocupados -17%- posee aportes jubilatorios por su trabajo. Si esta variable se observa según se trate de asalariados o no asalariados, el no registro es mucho mayor entre estos últimos alcanzando el 93% mientras que para los asalariados el porcentaje es del 70%, valor que por cierto también resulta elevado.

Si se consideran precarios tanto a aquellos trabajadores que no están registrados como a los que poseen una ocupación no permanente, el porcentaje de precariedad laboral es muy elevado para la totalidad de las ocupaciones, aunque es aún mayor en el caso de los no asalariados en donde el porcentaje asciende al 96%.

Beneficiarios del SCyE ocupados según categoría ocupacional y precariedad laboral			
Precariedad laboral	**Asalariados**	**No asalariados**	**Total**
Ocupaciones precarias	82%	96%	90%
Ocupaciones no precarias	18%	4%	10%
Total	**100%**	**100%**	**100%**
Fuente: elaboración propia en base a datos de la Base de Perceptores del SCyE/ Gret			

LA CAPACITACIÓN LABORAL COMO CONTRAPRESTACIÓN

La mayor parte de los beneficiarios del SCyE que forman parte de la muestra recibían el Plan Jefas y Jefes de Hogar –PJJH– antes de percibir este seguro y al indagar acerca de cuáles habían sido los motivos por los se pasaron, los que aparecen con más frecuencia son: *porque les otorgaba una capacitación laboral*, *porque les brindaba la posibilidad de finalizar sus estudios*, *porque les daba posibilidad de mejorar el trabajo o, simplemente, porque se lo ofrecieron*. En menor medida expresaron optar por este seguro debido a que *les mejoraba sus ingresos*.

Como ya fue mencionado, las personas que optaron por el SCyE debían comprometerse, para acceder al cobro de la ayuda económica mensual, a realizar como contraprestación actividades de orientación, formación y/o práctica laboral. Del total de los beneficiarios el 64% cumplieron realizando cursos de capacitación, el 31% optó por la finalización de sus estudios primarios y secundarios, en tanto que el 11% desarrolló microemprendimientos, actividades de autoempleo o intervino en programas de inserción laboral[5].

Contraprestación realizada por los beneficiarios del SCyE	
Participación en cursos de formación profesional	64%
Finalización de estudios	31%
Programas de inserción laboral	9%
Microemprendimientos /autoempleo	3%
Fuente: elaboración propia en base a datos de la Base de Perceptores del SCyE/(GrET	

Dado que la mayoría de los beneficiarios optaron por capacitarse, a los efectos del estudio, se realizó una breve caracterización de los cursos de formación recibidos señalando la cantidad, su

[5] Debido a que los beneficiarios podían optar por más de un tipo de contraprestación los porcentajes contemplan las respuestas múltiples.

duración promedio, si se finalizaron o no, la temática y la correlación que los mismos tenían con el tipo de ocupación.

De los 252 beneficiarios que realizaron capacitación, la mayoría participó de entre uno y tres cursos cuya duración no superaba el año y el 72% expresaron haberlos finalizado.

Los beneficiarios tenían la posibilidad de elegir qué cursos hacer en base a su interés y a la amplia gama de posibilidades que les ofrecían las distintas instituciones municipales, provinciales o sindicales que brindaban capacitación en el marco del programa. Las temáticas eran diversas y entre las más elegidas se destacaron *computación*, *gastronomía* y *hotelería* y los relacionados con la *industria textil* y la *confección de prendas*.

Atucha y Labrunée (2010)[6], en un estudio sobre la empleabilidad de los beneficiarios del SCyE aplicado a nivel local, analizan las trayectorias formativas de aquellos que participaron en cursos a efectos de determinar si siguieron estrategias de formación calificantes, es decir, si existía relación y continuidad entre las temáticas elegidas. Las autoras encontraron que el 44% de los beneficiarios realizaron cursos con temáticas relacionadas entre sí, el 20% participó en dos o más cursos que no tenían ninguna relación, mientras que el porcentaje restante realizó un solo curso, no pudiéndose determinar si en la elección del mismo se siguió una estrategia formativa. De este modo concluyen que, en una alta proporción, los beneficiarios no desarrollaron trayectorias formativas calificantes que permitieran mejorar su empleabilidad. En ese estudio también se observó que la gran mayoría de los beneficiarios ocupados, que participaron en cursos de formación, no eligieron temáticas relacionadas con su actividad.

Si en el análisis sobre las preferencias por los cursos se distingue entre las opciones de los varones y las mujeres, detectamos diferencias en las temáticas de los mismos. Las mujeres, que concentraban sus actividades en el sector de servicio doméstico y de cuidado, optaron, en general, por cursos que no guardaban relación con esa rama de actividad. Los cursos más elegidos fueron *operador de PC*, *administrativo contable* y los orientados a los sectores *gastronómico*, *hotelero* y *textil*. Por su parte, los varones, ocupados mayormente en el sector de la construcción, optaron por cursos afines a su actividad, cuyas temáticas se orientaban a la *construcción*, *reparaciones domésticas* y *automotores*. Esto estaría señalando que, mientras las mujeres tienden a diversificar sus conocimientos y mejorar sus posibilidades de inserción laboral en otros sectores, los hombres se inclinan por mejorar los conocimientos y las condiciones de trabajo dentro la misma actividad.

LA CORRESPONDENCIA ENTRE LA FORMACIÓN RECIBIDA Y LA INSERCIÓN LABORAL

En función de lo expuesto en la sección anterior, interesa conocer si en el período bajo análisis los beneficiarios SCyE lograron mejorar su inserción laboral y sus condiciones de vida.

Para evaluar el impacto del SCyE sobre la inserción laboral, los beneficiarios fueron indagados, en el primer relevamiento, acerca de si las posibilidades de conseguir empleo se habían

[6] Las autoras son integrantes del GrET, y los datos que presentan en su estudio provienen de la misma fuente de información que utilizamos en esta ponencia y refieren al mismo universo de análisis.

modificado. Sólo el 41% declaró que habían mejorado, porcentaje que resultó notablemente más elevado cuando la contraprestación estaba dirigida a programas de inserción laboral, microemprendimientos o actividades de autoempleo, aunque, como se mencionó anteriormente, estas opciones fueron elegidas por pocos beneficiarios. Entre quienes optaron por cursos de capacitación, el 39% manifestó percibir una mejora en las condiciones para la inserción en el mercado de trabajo.

En vista de lo cual, debido a que la mayoría de los beneficiarios desarrollaron actividades de formación como contraprestación al SCyE, que más del 60% de los mismos declararon que las posibilidades de inserción laboral no habían mejorado y que más del 50% eligieron cursos con temáticas no relacionadas no relacionadas con una trayectoria formativa, se llevó a cabo un segundo relevamiento –año 2011– para indagar cual era la situación de estas personas.

Para ello se utilizó como herramienta el estudio de casos. A través de una encuesta telefónica se indagó a los beneficiarios comprendidos en la misma base de datos acerca de los motivos por los que habían elegido los cursos, si habían recibido algún tipo de orientación, cuales habían sido sus expectativas y por qué razones consideraban que sus posibilidades de inserción laboral y sus condiciones de vida habían mejorado o no. Las personas encuestadas fueron en su mayoría mujeres.

Ante la pregunta de cuáles fueron los motivos por los que eligieron las temáticas de los cursos, la mayoría de los entrevistados declaró que eran las que *más les gustaban*, que *tenían salida laboral* o que les permitían *mejorar sus conocimientos*. Si bien, en algunos casos se mencionó la cercanía de las instituciones de formación no resultó ser éste un motivo determinante en la elección de los cursos.

Con respecto a la forma en que se habían interiorizado de la oferta de capacitación, la mayoría respondió que lo hizo a través de las *carteleras de la Oficina de Empleo o de las Instituciones de Formación* y que no recibió asesoramiento al momento de seleccionar la temática de los cursos.

Al ser indagados acerca de cuáles eran sus expectativas sobre los mismos, la mayoría declaró el deseo de lograr una mejor capacitación que les permitiera *conseguir trabajo*. Pero, salvo algunas excepciones, los beneficiarios expresaron que dicha formación no les había servido para modificar su inserción laboral. Cuando se les preguntó acerca de los motivos por los cuales no lograron conseguir un trabajo o cambiar de ocupación declaran simplemente que *no consiguieron un trabajo relacionado con su capacitación* y en muchos casos agregan que *no los llamaron de la Oficina de Empleo*. Si bien algunos comentaron haber realizado una búsqueda activa, otros admiten no haberlo hecho por varios motivos, entre ellos *que tienen hijos menores* o porque creen que su *edad es una limitante*. También mencionan que existen exigencias de *mayor formación* y de *experiencia previa*.

Sin embargo, la mayoría considera que la formación recibida le sirvió para mejorar sus condiciones de vida o bienestar. Declaran que les ayudó a *relacionarse con la gente*, a *tener mayor iniciativa*, a desempeñarse en *las tareas relacionadas con la casa, la familia y los hijos* y sobre todo que operaron como herramientas para *adquirir confianza en su trabajo* y para la *búsqueda de empleo*.

Más de la mitad de las personas entrevistadas declararon estar ocupadas en trabajos precarios, principalmente en servicio doméstico o en cuidado de ancianos, en las que no tienen aportes jubilatorios ni estabilidad laboral, y a las que accedieron a través de la recomendación de

contactos personales. Finalmente, respecto de la utilidad de los cursos, casi la totalidad de los entrevistados señala no haber tenido ninguna otra ocupación en donde hayan podido aplicar los conocimientos recibidos.

COMPARACIÓN ENTRE BENEFICIARIOS DEL SCYE Y DEL PJJH CON RESPECTO A LA INSERCIÓN LABORAL

Para evaluar si el SCyE tuvo algún efecto en la situación laboral de los beneficiarios, se la comparó con la de un grupo de beneficiarios de otros planes sociales, que no debían realizar cursos de capacitación como contraprestación.

Para ello fue utilizado el método de emparejamiento por *PS* en base a las variables zona geográfica[7], sexo, rango de edad[8] y nivel educativo[9] y, condicionando a esas variables se estimaron la chances de estar ocupado al momento de la encuesta y si el hecho de haber recibido el plan había mejorado su nivel de vida. Las rutinas empleadas fueron programadas en lenguaje R-2.13.1 (R Development Core Team, 2011).

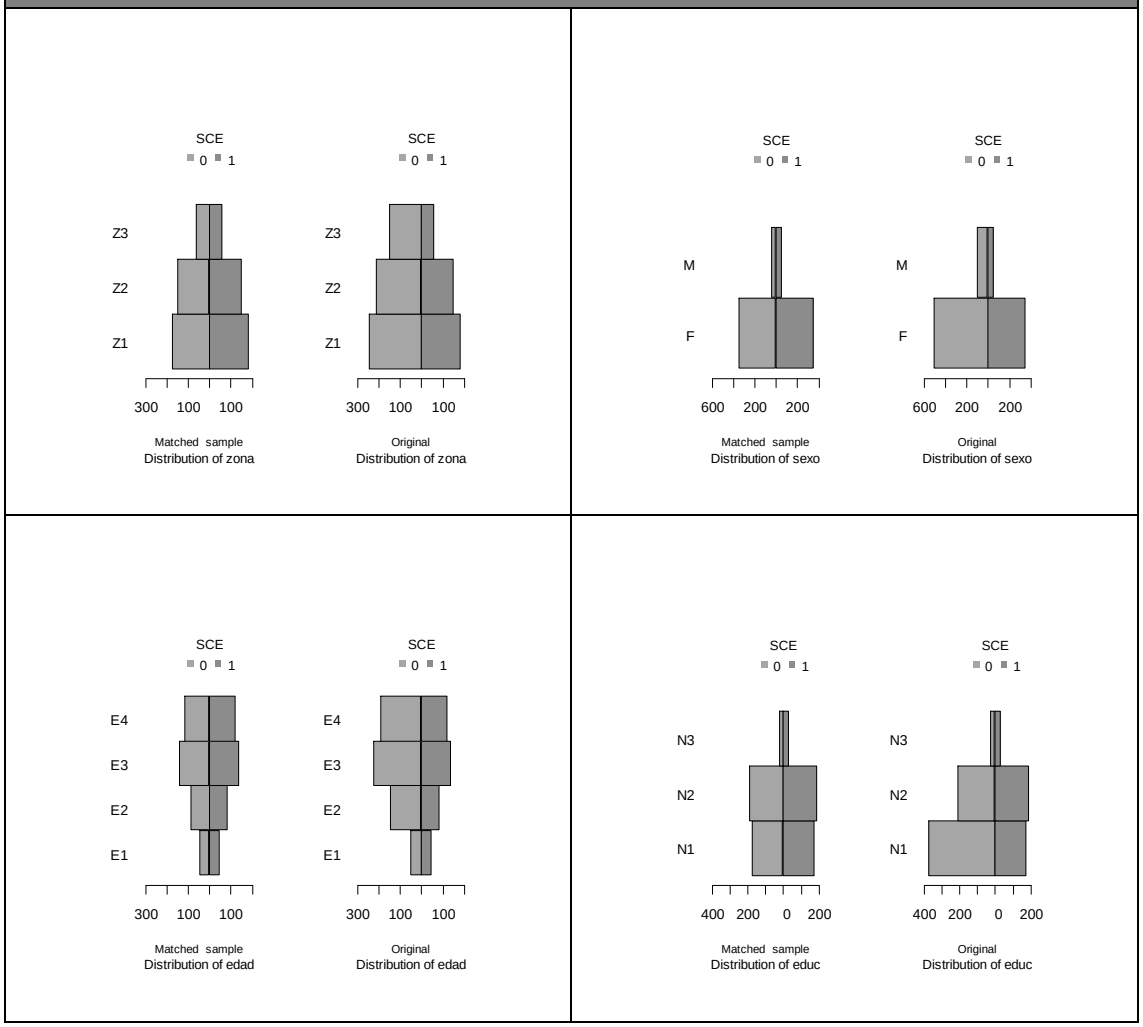
El procedimiento logró emparejar 778 de los beneficiarios, lo que representa el 75% de los datos relevados. Un análisis de balanceo muestra que todas las variables involucradas en el proceso de emparejamiento no evidencian asociación con el tipo de plan al que pertenece cada individuo. La siguiente tabla, con los valores *p* correspondientes a las pruebas de chi cuadrado antes y después del emparejamiento, dan prueba de ello. Asimismo, los gráficos que se detallan a continuación muestran la distribución de dichas variables después y antes del proceso de balanceo.

Análisis de balanceo. Valores de *p* correspondientes a las pruebas chi cuadrado				
Emparejamiento	**Zona**	**Sexo**	**Edad**	**Educación**
Antes	0,001	0,049	0,371	0,000
Después	0,717	0,822	0,967	0,678

Fuente elaboración propia

[7] Zonas geográficas: Norte, Centro, Sur.
[8] Rangos de edad: Hasta 30 años, Entre 31 y 40 años, Entre 41 y 50 años, 51 años y más.
[9] Nivel educativo: Hasta primario completo, Secundario incompleto y completo, Terciario/Universitario incompleto y completo.

Gráficos de distribución de las variables de emparejamiento después y antes del balanceo.



Fuente elaboración propia

Fueron estimados los cocientes de chances (CC) a través de un modelo logístico que, para determinar si el hecho de recibir el SCyE mejora las chances que tiene un individuo de estar ocupado, está condicionado a las variables de balanceo. Los resultados muestran que no existen diferencias estadísticamente significativas entre los beneficiarios de ambos grupos. Esto daría cuenta de que el SCyE no habría tenido un efecto relevante en los individuos sobre la posibilidad de tener una ocupación.

Lo misma estimación fue llevada a cabo para analizar la variable de percepción sobre la mejora en el nivel de vida a partir de la recepción de un plan, pero se concluye que no existe evidencia estadística que permita afirmar que la respuesta sea diferente para los beneficiarios del SCyE.

Estimación de los cocientes de chances.			
Variable	**CC**	**(IC 95%)**	**Sig.***
Ocupado	0,945	(0,729 – 1,225)	No Sig.
Mejoró el nivel de vida	0,970	(0,752 – 1,251)	No Sig.
*si el intervalo de confianza (IC) contiene el valor 1 indica que las asociaciones no son significativas.			

Fuente elaboración propia

BENEFICIARIOS OCUPADOS

Debido a que no se encontraron diferencias entre los grupos de beneficiarios en cuanto a la posibilidad de estar ocupados o no, se realizó un análisis para comparar algunas dimensiones que caracterizan la ocupación.

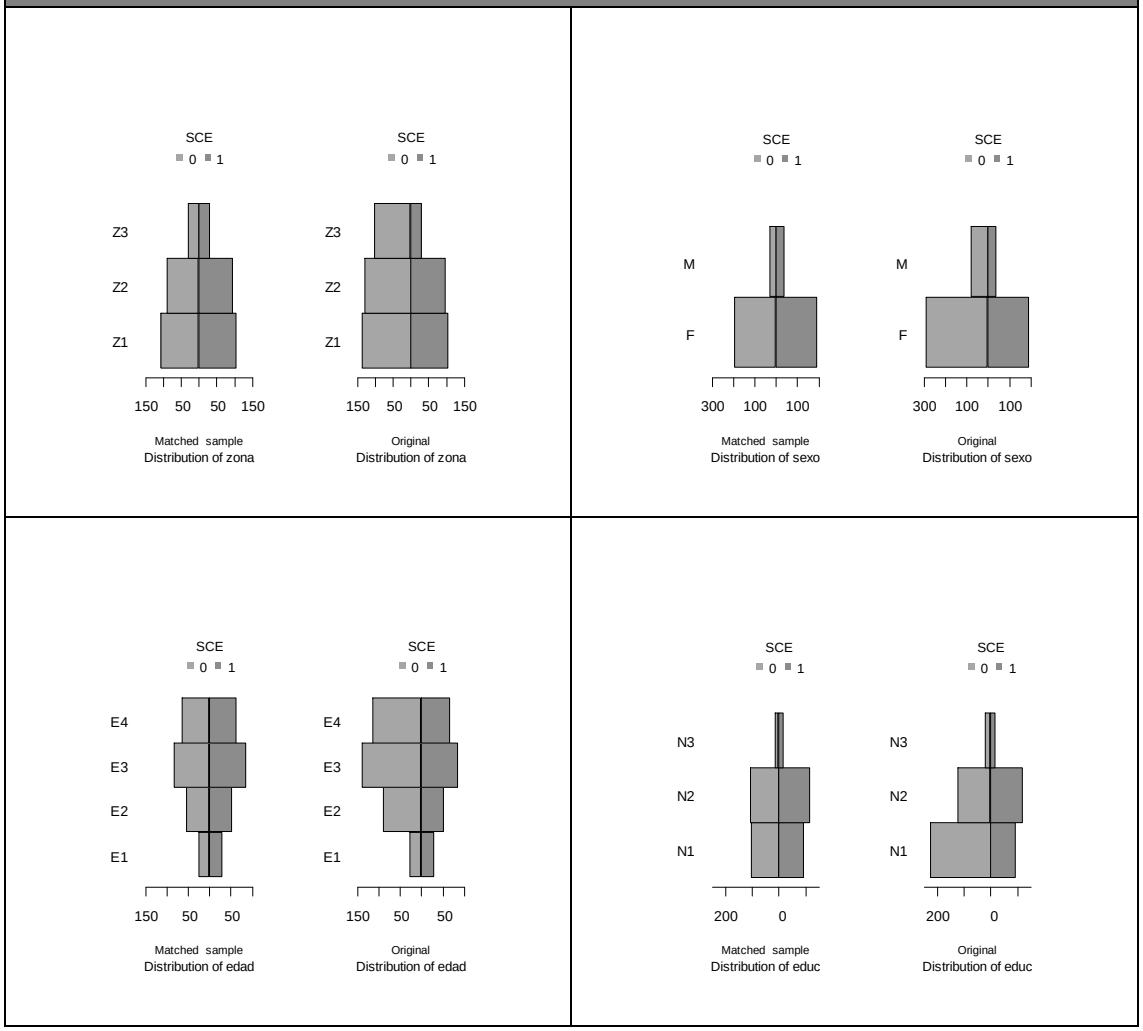
También en este caso se utilizó el procedimiento de balanceo pero esta vez considerando solamente a los individuos ocupados. En el método de emparejamiento fueron empleadas las mismas características observables y fueron estimadas las chances de ser asalariado, de tener una ocupación permanente y de tener aportes jubilatorios.

De los 616 beneficiarios ocupados se lograron emparejar a 452 de ellos -73%- y un análisis de las variables involucradas muestra que las mismas resultaron balanceadas en ambos grupos. A continuación se detallan en la tabla los valores asociados a la prueba de chi cuadrado y los gráficos muestran las distribuciones de las variables en cada grupo de beneficiarios ocupados.

Análisis de balanceo. Valores de *p* correspondientes a las pruebas chi cuadrado.				
Emparejamiento	**Zona**	**Sexo**	**Edad**	**Educación**
Antes	0,001	0,150	0,256	0,000
Después	0,884	0,693	0,970	0,580

Fuente elaboración propia

Gráficos de distribución de las variables de emparejamiento después y antes del balanceo.



Fuente elaboración propia

Los resultados de las estimaciones de los cocientes de chances muestran que, condicionando a las variables de emparejamiento, los beneficiarios ocupados del SCyE presentan una chance mayor (84,2%) de ser asalariados que los beneficiarios del PJJH encuadrados, principalmente, en la categoría “cuenta propia”. Pese a ello, al analizar si las ocupaciones son de tipo permanente y si los ocupados poseen aportes jubilatorios, no hay evidencia estadísticamente significativa que permita afirmar que los beneficiarios del SCyE presenten diferencias en estas dimensiones con respecto a los beneficiarios de otros planes, asociados todos a ocupaciones transitorias o changas y con bajo porcentaje de registración.

Estimación de los cocientes de chances.			
Variable	**CC**	**(IC 95%)**	**Sig.***
Asalariado	1,842	(1,301 - 2,608)	Sig.
Ocupación permanente	0,786	(0,560 – 1,103)	No Sig.
Registración	1,399	(0,882 – 2,218)	No Sig.
*si el intervalo de confianza (IC) contiene el valor 1 indica que las asociaciones no son significativas.			

Fuente elaboración propia

CONCLUSIÓN

Como se mencionó inicialmente, este análisis buscó complementar los resultados que surgieron de la evaluación sobre implementación y logros del SCyE en el Municipio de General Pueyrredón, en base a datos del 2007, incorporando a la perspectiva utilizada nuevos datos sobre beneficiarios que se indagaron en 2009 y 2011, mediante la triangulación de metodología cuantitativa y cualitativa.

En este caso consideró que el SCyE es una política activa del mercado de trabajo diseñada para dar respuesta a un grupo específico de individuos caracterizados por su situación de exclusión respecto de la dimensión de la ciudadanía que garantizaría el trabajo. Así la dimensiones de la exclusión definidas en el marco de las relaciones laborales, muestran que los beneficiarios, por sus características y condición de actividad, se encuadraban, en su mayoría, en alguna de estas categorías: los desocupados excluidos del empleo, los ocupados en trabajos precarios excluidos del empleo de buena calidad y los inactivos que, involuntariamente, no participan del mercado de trabajo.

Se pudo observar que, la gran mayoría, ya sean ocupados, desocupados o inactivos, optó por la capacitación como contraprestación del SCyE. En esta elección aparece con fuerza la idea de la formación como herramienta para mejorar la empleabilidad, ya sea encontrar un trabajo para los que estaban desocupados o inactivos o mejorar las condiciones de inserción para quienes estaban ocupados.

En este sentido, se pudieron contrastar las expectativas que los beneficiarios tenían sobre la capacitación con la percepción de resultados que ésta finalmente tuvo. De partida las expectativas eran altas y se vinculaban, principalmente, a mayores posibilidades de inserción laboral. Sin embargo, al analizar el impacto, la mayoría señaló que no hubo modificaciones en esa dimensión, pero desde la valoración subjetiva se rescató un efecto positivo en el bienestar personal y en otros aspectos que hacen a la dignidad de la persona como lo son una mayor confianza y un mejoramiento en su autoestima.

Como se ha visto a lo largo del estudio, gran parte de los beneficiarios eran mujeres desocupadas, inactivas o empleadas de forma precaria en el servicio doméstico quienes, en muchos casos, se declaraban como jefas de hogar. Para insertarse dentro del mercado de

trabajo en empleos de calidad, manifestaban dificultades relacionadas con el límite de edad o con la imposibilidad de conciliar la actividad laboral con el cuidado de los hijos. Las mujeres que se capacitaban elegían, en general, cursos con temáticas no afines entre sí, ni con la de su ocupación para quienes tenían un empleo. Además, expresaron no haber tenido asesoramiento suficiente respecto a qué cursos realizar o qué temáticas elegir para que la capacitación se corresponda con los requerimientos de la demanda y su proyectos de vida.

Al realizar la comparación de la situación laboral entre los beneficiarios del SCyE y beneficiarios de otros planes, no se evidencian diferencias relevantes en cuanto a la posibilidad de tener una ocupación ni en la percepción sobre la mejora en el nivel de vida. Cuando se comparan, en particular, los individuos ocupados se observa que los beneficiarios del SCyE presentan una chance mayor de ser asalariados que los del PJJH vinculados, principalmente, a la categoría "cuenta propia". Respecto a las dimensiones de estabilidad y registración no se observaron diferencias significativas entre los beneficiarios ocupados de los distintos planes.

Cabe preguntarse, entonces, si dadas las características de la mayoría de los beneficiarios de este aglomerado, la aplicación del SCyE es suficiente para mejorar las condiciones de inserción laboral tal como se plantea en los objetivos del programa, y con qué otras políticas deberían articularse para garantizar una mayor efectividad. Resultando claro así que una política de activación, como la propuesta, no alcanza para generar iguales oportunidades en la relación oferta–demanda de trabajo, no obstante, genera en los perceptores de la misma beneficios personales que, como se ha discutido anteriormente son propios de la formación. Asimismo, se pone de manifiesto que el contexto es un condicionante tanto desde lo económico, lo estructuralmente productivo, como lo relativo a la trama institucional y política que sirve o debiera servir de sostén para que quienes buscan insertarse en el mundo laboral cuenten con las posibilidades de hacerlo.

Para abordar el estudio se recurrió a fuentes de información primarias, relevados en dos tipos de encuestas. La primera[10] fue realizada en octubre de 2009 a beneficiarios del SCyE de la ciudad de Mar de Plata, indagando sobre una serie de variables relativas a la percepción del plan, sus condiciones de vida y su inserción laboral.

Esta primera encuesta relevó datos de 394 hogares en donde uno de sus miembros recibía el SCyE en el año 2008. Los hogares fueron seleccionados de manera aleatoria a partir de la base del total de perceptores del seguro. Se contó también con datos de 641 beneficiarios del PJJH, seleccionados a través de un reempadronamiento voluntario[11] que conformaron una parcialidad del total de los beneficiarios del Plan. Esta población conformó, a los fines del análisis, un grupo control.

Dado que el otorgamiento de un determinado tipo de plan a un individuo no es aleatoria, las personas beneficiarias del SCyE son diferentes de aquellas que no lo son y presentan atributos específicos vinculados al efecto buscado a través del programa. Cuando no se dispone de datos experimentales no puede garantizarse la condición de independencia entre la asignación del plan y los resultados. Es deseable, entonces, que los grupos a comparar muestren una distribución similar de las características observables de forma tal que, condicionado a estas variables, la asignación del SCyE es independiente de las respuestas potenciales.

Para construir entonces un escenario contrafactual se hizo uso de la metodología de *propensity score* (*PS*) –*método de emparejamiento no paramétrico*–, que se define como la probabilidad condicional de recibir cierto tratamiento dado un grupo de variables (Rosenbaun y Rubin, 1983). Los métodos basados en la *PS* son frecuentemente utilizados en el análisis de datos de estudios observacionales y resulta suficiente condicionar a la *PS* para garantizar la independencia entre el tratamiento y las respuestas potenciales. La *PS* es desconocida y puede ser estimada por un modelo de regresión. En estudios observacionales las distribuciones de las variables difieren, generalmente, entre el grupo de tratados y el grupo de no tratados y los métodos basados en la *PS* apuntan a eliminar tales desbalances. El método de *matching* o *igualamiento* por *PS* relaciona uno o más individuos no tratados con uno tratado, o viceversa. Los individuos dentro de los conjuntos emparejados tienen la misma *PS* o similar (Stampf, 2005). Siguiendo este método, se realizó un emparejamiento por *PS* entre los individuos beneficiarios del SCyE y los beneficiarios de PJJH, a partir de características observables para eliminar el sesgo de selección.

El segundo relevamiento, que tuvo un abordaje cualitativo, fue llevado a cabo durante mayo de 2011 y consistió en un estudio de casos mediante entrevistas telefónicas. Para ello se seleccionó, entre las personas encuestadas en 2009, un grupo de beneficiarios que habían realizado *cursos de capacitación* como contraprestación del SCyE, con el fin de obtener un seguimiento de su inserción laboral luego de la capacitación. Se tuvieron en cuenta los beneficiarios que participaron en dos o más cursos de formación profesional, con temáticas que podían o no estar relacionadas entre sí, y que, en el caso de ser ocupados, no estaban relacionados con el tipo de

[10] El relevamiento fue diseñado y llevado a cabo por el Grupo de Estudios del Trabajo (GrET), FCEyS, UNMdP
[11] Convocatoria a Beneficiarios del PJJH, Proyecto PNUD ARG 06/011 en convenio con la FCEyS, UNMDP.

ocupación. Fueron seleccionados 40 beneficiarios de los cuales se logró contactar a 24 debido a cambios de números telefónicos o, en algunos casos, dificultades para acordar un horario de entrevista.

BIBLIOGRAFÍA

ATUCHA, A.J. Y LABRUNEÉ, M.E. (2010). La empleabilidad y los beneficiarios del Seguro de Capacitación y Empleo en Mar del Plata. En prensa.

BERTRANOU, F.; PAZ, J. (2007), Políticas y programas de protección al desempleo en Argentina. OIT.

CASTEL, R. (1999) La metamorfosis de la cuestión social. Paidós. Buenos Aires.

FRANCO, R. (1996). Los paradigmas de la política social en América Latina. Revista de la CEPAL Nº 58. Chile.

GRET (2010A). Informe Sociolaboral del Partido de General Pueyrredón: junio 2010. Grupo Estudios del Trabajo. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Universidad Nacional de Mar del Plata.

---------- (2010B). Informe Sociolaboral del Partido de General Pueyrredón: diciembre 2010. Grupo Estudios del Trabajo. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales Universidad Nacional de Mar del Plata.

LANARI, M.E. (2004). Las políticas de empleo en los países del MERCOSUR 1990-2003. Estudio analítico sobre programas de empleo ejecutados en Argentina. MTESS/OIT. Observatorio del mercado de trabajo. Documento de debate representación argentina. Seminario regional Integración, MERCOSUR y Política de Empleo 2004. En: www.observatorio.net

---------- (2008). Políticas de empleo para la igualdad de géneros y raza/etnia en los países del Mercosur y Chile. Estudio nacional para Argentina. OIT - Proyecto Regional RLA/06/04M/SPA. Oficina Subregional de la OIT del Cono Sur.

MAURICIO, R. (2008). Políticas de transferencias monetarias en Argentina: Una evaluación de su impacto sobre la pobreza y la desigualdad y de sus costos. Universidad Nacional de General Sarmiento.

OIT – FUNDACIÓN FORD (2000). Exclusión social en el mercado de trabajo en Mercosur y Chile. Coordinado por Jaime Ruiz Tagle. Santiago de Chile.

SAMANIEGO, N. (2002). Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina. Serie Macroeconomía del desarrollo Nº 19. CEPAL. Chile.

SAMANIEGO, N. (2003). Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina respecto a su efectividad, eficiencia y su impacto en la equidad. La experiencia de siete países de la región. CEPAL/GTZ. Módulo de empleo del Proyecto Equidad II. México.

R DEVELOPMENT CORE TEAM (2011). R: A language and environment for statistical computing. R Foundation for Statistical Computing, http://www.R-project.org.

ROSEMBAUM, R. Y RUBIN, D (1983). The central role of de propensity score in observational studies for causal effects. Biometrika, 70, 1, pp. 41-55.

STAMPF, S. (2005). Propensity score based data analysis using norandom. R Foundation for Statistical Computing, http://www.R-project.org.

WAINERMAN, C. (1996). ¿Segregación o discriminación? El mito de la igualdad de oportunidades. Boletín Informativo Techint. Nº 285. Buenos Aires.

CONCLUSIONES

La revisión acerca de qué son las Políticas Sociales remite a distintos tipos de observaciones y clasificaciones. En este trabajo se ha buscado reafirmar que el Estado, a través de su acción, es el responsable de intervenir en materia social para evitar o morigerar los riesgos devenidos de la ausencia de derechos, entre ellos el derecho al trabajo. Es el Estado, el que debe preservar los derechos ciudadanos y ser salvaguarda de los eventos adversos que afecten la dignidad de las personas, esto es garantizar aquellos mínimos que permitan tener salud, educación y vivienda durante todo el ciclo de vida. Cuando los ingresos provenientes del mercado no permitan proveer satisfacción de estas necesidades, ahí es cuanto más presente debe estar el Estado. Entre presencia y ausencia está el límite de la desafiliación o la inclusión.

Sin embargo, el principio igualitario que implica los derechos ciudadanos, y por ende las políticas sociales como herramientas para disminuir desigualdades, se enfrenta al dilema de convivir con el principio de desigualdad que sustenta al sistema capitalista. Esa es su contradicción fundante.

Siendo éste el marco contextual no es menor distinguir que existen heterogeneidades al interior del sistema y ciclos que configuran diferentes tipos de Estados, a veces borrosos, y por tanto diferentes tipos de políticas. El modo en que las políticas son concebidas, se relaciona estrechamente con la dinámica capitalista en un tiempo y espacio dado, en sociedades particulares, y expresa de qué manera éstas se hacen cargo de la seguridad de la reproducción de sus miembros y de su propia cohesión.

El planteo incita, luego de un exhaustivo recorrido teórico que invita a reflexionar acerca de la implicancia que tiene el diseño y aplicación de las PS, a la necesidad de pensar en mejores Estados y mejores políticas.

En el menú de políticas, las que se orientan a reproducir la fuerza de trabajo y aquellas que intervienen frente a los riesgos del desempleo, responden también a los distintos modelos de acumulación. En Argentina, se ha transitado desde las políticas universales, fiel reflejo del Estado de Bienestar, hacia las focales que, desde una visión ortodoxa, tratan de equilibrar los efectos adversos de las distorsiones del mercado. Desde este paradigma, la focalización surge como la acción más eficiente para paliar los efectos flagrantes de una desigualdad social consumada, donde los ricos son más ricos y los pobres más pobres. Por ende, donde los derechos sociales no son ni deben ser tales.

El análisis a través del proceso histórico-económico del país en las últimas décadas muestra cómo se fue tramando la urdimbre que concluyó al inicio del milenio con la profunda crisis del mercado laboral y con una nueva estructura social basada en un elevado umbral de pobreza. Las políticas de empleo muestran el modo en que fue evolucionando el accionar del Estado que debió agrandar tanto “el foco” que por extensión debió aplicar programas de carácter *quasi* universal.

El recorrido de acciones, desde mediados de los años noventa hasta los aplicados en la etapa post convertibilidad, muestra cómo se va cambiando de signo, en la medida que se transita de un régimen de precarización a uno de protección; como así también, que para resolver los problemas concomitantes con la cohesión social mediante la vigencia plena de los derechos sociales, es necesario sustentar un modelo de acumulación que tenga en la redistribución de ingresos uno de sus requisitos funcionales.

Entre las opciones que frecuentemente traccionan desde la desocupación al empleo, están las que hacen eje en la capacitación. El debate sobre la obsolescencia de capacidades frente a las exigencias de la demanda, que motivó los iniciales programas de capacitación de los noventa, fue virando hacia otro lugar que permitió recrear un proceso mucho más complejo donde la iniciativa puso el eje en devolver el rol a las Instituciones de Formación Profesional y fortalecerlas para así servir de nexo entre los sectores vulnerables y el mundo del trabajo. En este caso, las buenas prácticas son orientadoras para el logro de los réditos esperados.

La minuciosa descripción del proceso, más que un sentido demostrativo de cuáles han sido los vínculos, tiende a mostrar el modo en que es posible ayudar a construir trayectorias laborales, aun cuando la población incluida no cuente con los beneficios de haber participado en apropiados circuitos formativos. Para eso se siguieron protocolos de calidad que apuntaron a lograr una mejor relación entre los actores de la formación y el trabajo. Este proceso de fortalecimiento pone además el acento en el modo fecundo en que la universidad cumple su rol social.

Paralelamente, la evaluación de las acciones a través de lo percibido y vivenciado por los protagonistas, brinda una perspectiva de abordaje poco frecuente como modo de estimar los resultados de este tipo de acciones. Se pone así en evidencia la riqueza que brindan los análisis cualitativos, ya que en un “cuaderno de bitácora” el registro es minucioso, detallado, profundo, singular y, fundamentalmente, da cuenta secuencialmente del paso a paso con sus fortalezas y debilidades. Ello implicó recoger la voz de organizaciones, directivos, funcionarios y, más adelante, de los beneficiarios. Sus testimonios son claves corales llenas de sentido, en las que se conjugan necesidades y oportunidades. En los particulares puntos de vista abundan datos para leer la realidad e interpretar los múltiples modos en que impactan las políticas.

Más allá de esos hallazgos, se exploró empíricamente si la actualización de competencias a través del desarrollo de nuevas o mejores capacidades permitía fehacientemente ampliar las oportunidades de conseguir empleo. La perspectiva analiza supuestos teórico-filosóficos donde la educación es el factor clave para equiparar posibilidades. Sometido el Seguro de Capacitación y Empleo al análisis través del prisma de la igualdad de oportunidades, se debate el modo en que edad y contexto influyen en los logros. De lo cual, surge la palpable necesidad de hacer foco en las heterogeneidades de la población beneficiaria. Si se atiende a esta focalización discriminando situaciones entre un universo tan amplio y complejo como es el de la población vulnerable, es esperable que los réditos sean mayores que los actuales.

Ahora bien, como se ha sostenido a lo largo de estos textos, la educación y, más concretamente, la capacitación que es el tema que convoca a la reflexión, habilita, permite e induce a construir condiciones de posibilidad. Eso se evidencia en el avance del análisis empírico, en donde fue viable constatar que si bien no se recupera con la política el tiempo transcurrido, ni tampoco es

posible construir de la nada el capital social necesario para facilitar vínculos de empleabilidad, la experiencia de participar en talleres de formación es positiva. No sólo porque socializa, sino porque desde sus subjetividades los participantes rescataron buenos frutos en el bienestar personal y en otros aspectos que hacen a la dignidad de la persona, como lo son una mayor confianza y un mejoramiento en su autoestima, a pesar de que no siempre pudieron conectar lo aprendido con el trabajo.

El ejercicio de estudiar desde distintas miradas un problema social, puso también en evidencia el modo en que es posible complementar diferentes herramientas y así analizar de manera consistente la realidad en sus variadas manifestaciones.

En suma, se buscó rescatar el por qué y el cómo, en el estrecho margen en que los derechos sociales recobran vigencia, es posible generar condiciones de ciudadanía en la población postergada. Aunque más no sea mostrando el camino que aún no les es posible recorrer, porque como sostuvo Paulo Freire "Los hombres no se hacen en el silencio, sino en la palabra, en el trabajo, en la acción, en la reflexión. Mas si decir la palabra verdadera, que es trabajo, que es praxis, es transformar el mundo, decirla no es privilegio de algunos hombres, sino derecho de todos los hombres"[1].

[1] Paulo Freire, Pedagogía del Oprimido. Ed. SIGLO XXI, Madrid (1975).

La educación y las competencias para el trabajo son requisitos necesarios, pero no suficientes, para conseguir un puesto en el mercado laboral. Sin embargo, es a veces la única estrategia de quiénes están fuera del mismo y es también, desde el Estado, la herramienta más utilizada para la activación.

El supuesto de que la oferta de trabajo, mediante la mejora de sus atributos personales, puede dar señales al mercado para mejorar su empleabilidad es un criterio que no siempre se condice con la realidad.

¿Cuáles son entonces los criterios que orientan a las políticas? ¿Qué evaluación se hacen de los programas de empleo? ¿Cuál es el rol de las instituciones? ¿Qué esperan y aspiran los perceptores de las políticas de empleo?

Estos son algunas de las preguntas que los integrantes del GrET se plantearon en relación a la implementación de programas de capacitación y, en particular, ante uno de los mecanismos de inserción laboral más extendido entre la población desocupada como es el Seguro de Capacitación y Empleo.

Las respuestas pretenden ser una guía para la acción en el marco de la reflexión sobre el sentido de las Políticas Sociales, en particular sobre las Políticas de Empleo.

ISBN 987544583-5

9 789875 445833