

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

Entramados, alcances y tensiones

**Claudia Jacinto (coordinadora)**



CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIALES



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

Entramados, alcances y tensiones

**Claudia Jacinto** (coordinadora)

Colección: **Libros del IDES**

Coordinadoras: Silvina Merenson y Lorena Poblete

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

Libro digital, DOCX - (Libros del Ides )

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-23365-4-7

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

CDD. 320.6



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

Libros del IDES

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

Entramados, alcances y tensiones

Claudia Jacinto (coordinadora)

Pablo Barbetti

Alejandro Burgos

Delfina Garino

Ada Cora Freytes Frey

Verónica Millenaar

José Antonio Pozzer

Eugenia Roberti

Mariana Lucía Sosa



PROGRAMA DE ESTUDIOS SOBRE  
JUVENTUD, EDUCACIÓN Y TRABAJO



CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIALES



## Indice

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

# Introducción

**Claudia Jacinto**

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

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

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

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

---

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



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

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

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

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

**Claudia Jacinto**

## Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

---

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

En segundo lugar, otra dimensión que manifiesta un viraje respecto a la intersectorialidad en el campo se refiere a que, mientras que en los '90 se había adoptado un enfoque *demand driven* en la formación laboral asociado al desarrollo de una oferta privada de capacitación, en los años 2000 se asumió el *apoyo y fortalecimiento a la institucionalidad permanente* que brinda las prestaciones de formación, por ejemplo, centros de formación profesional<sup>1</sup> e instituciones de educación de jóvenes y adultos.

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

---

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

---

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

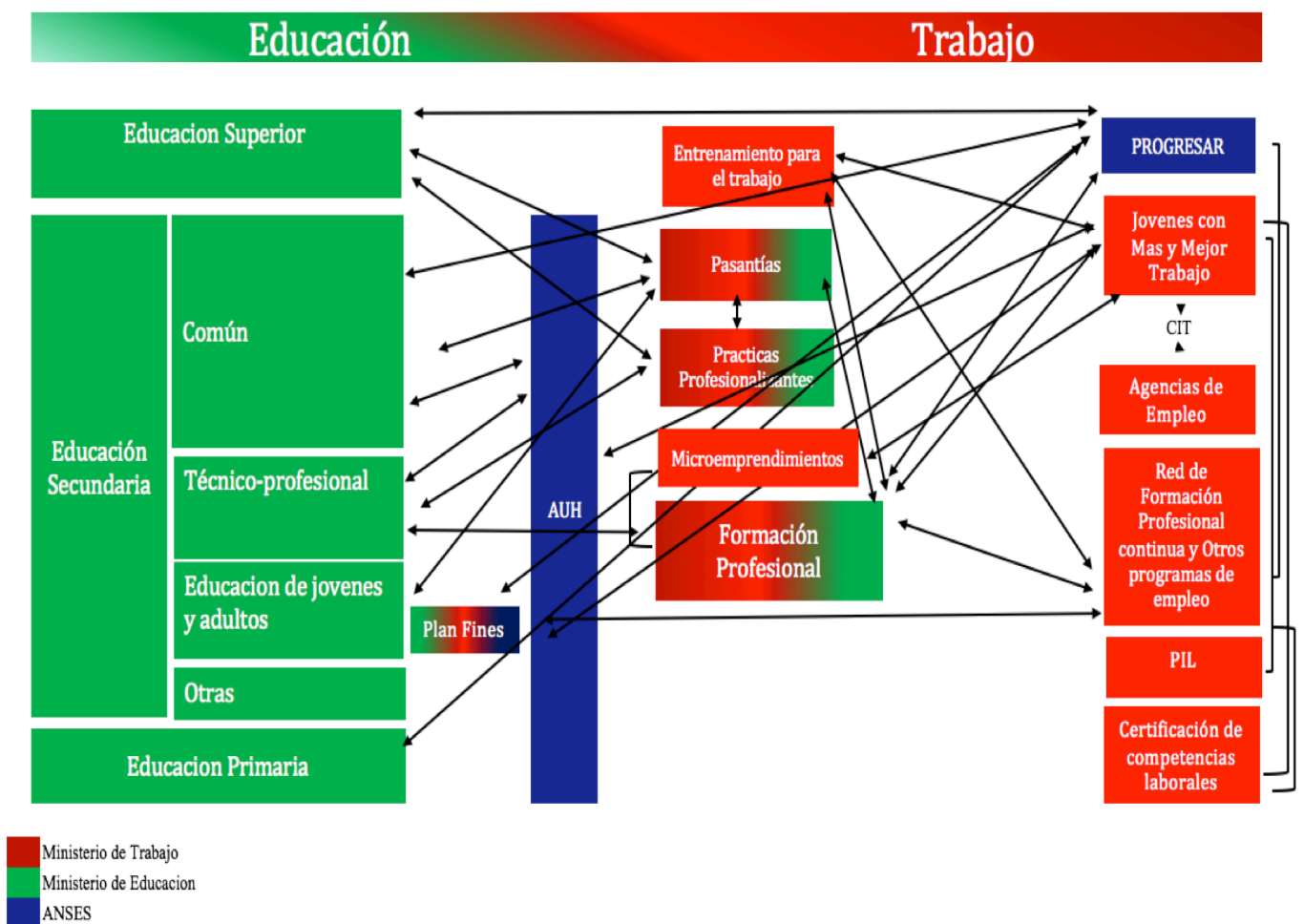
- *Avances en las articulaciones institucionales entre los dispositivos.* En este sentido, una innovación relevante para las políticas fueron los puentes establecidos entre ellas. Por ejemplo, por primera vez las políticas activas de empleo consideraron las contrapartidas que se han adelantado: la continuidad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



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

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

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



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

---

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

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

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

---

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

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

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

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

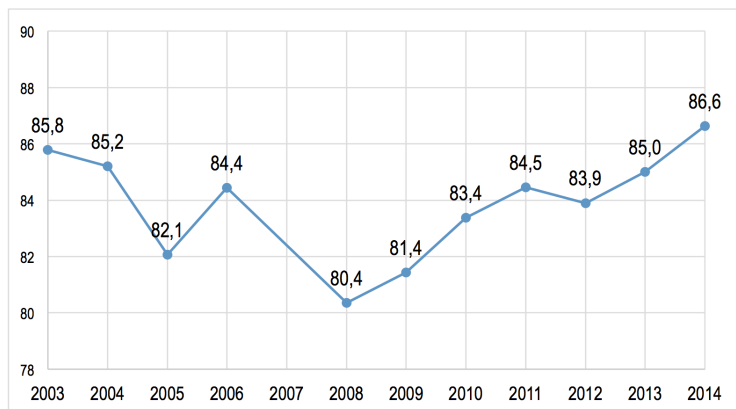
Durante la década de los años dos mil, cuando el empleo mejoró en términos de disminución del desempleo y mejoramiento de la precariedad, se hicieron evidentes los límites de las intervenciones puntuales respecto al mejoramiento del empleo juvenil frente a una cuestión de carácter estructural y/o frente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

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

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

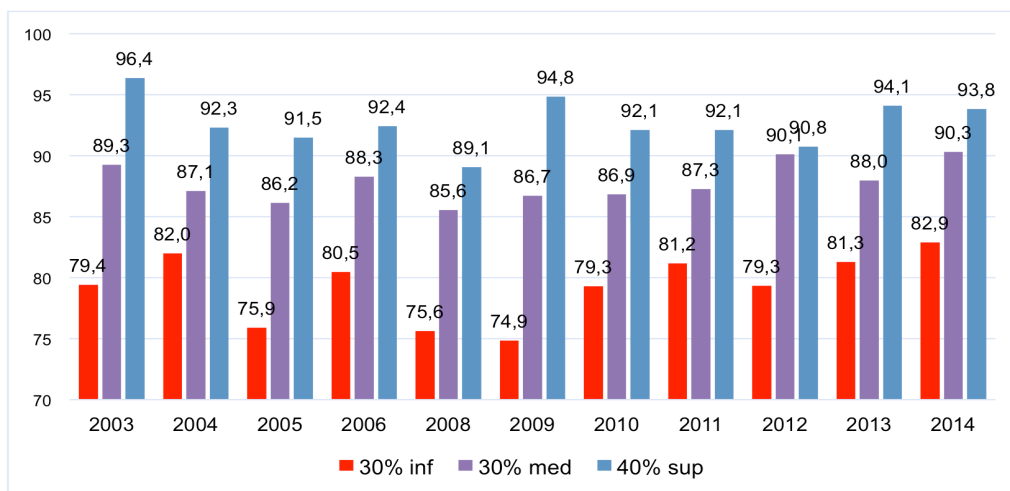
después de la creación de AUH en 2009, se observa la recuperación de la inclusión educativa del grupo 13-17 años a los niveles de 2004.

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



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

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



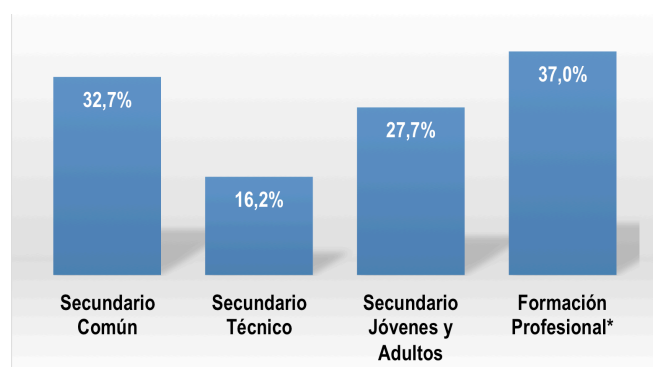
Fuente: IIPe - UNESCO / OEI en base a: Argentina - EPH del INDEC.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

Fuente: Encuesta Nacional de Jóvenes, 2014

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

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

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

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

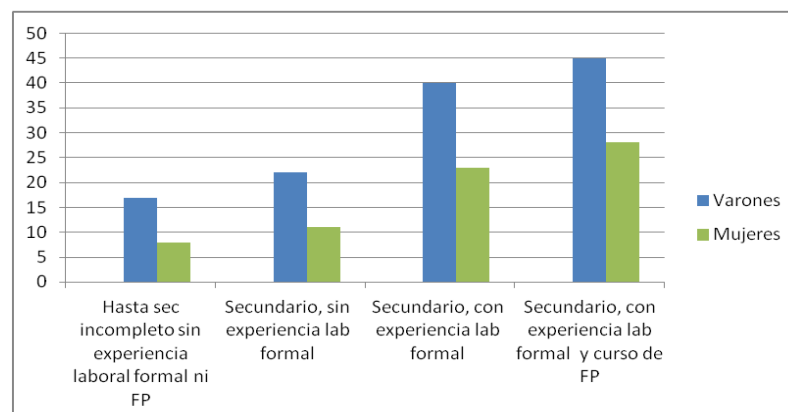
**Tabla 2: Desigualdades entre jóvenes de 18 a 24 años, según características socio-laborales y quintil de ingresos *per cápita* familiar. Total de aglomerados urbanos, 2015.**

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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



---

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

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

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

Ante las limitaciones de creación de empleos de calidad los jóvenes más educados tienden a desplazar a los menos educados, aún en empleos que no parecen demandar altas calificaciones técnicas<sup>3</sup>. De este modo, los jóvenes vulnerables aún cuando hayan pasado por cursos de capacitación para el trabajo, tratan de insertarse en un mercado donde compiten con otros sobre-calificados.

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

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

---

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

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

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

### **Reflexiones finales**

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

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

---

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

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

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

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

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

## Cuadros

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

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

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

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

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

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

---

## Referencias bibliográficas

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

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

## LISTADO DE ABREVIACIONES

ANSES – Administración Nacional de la Seguridad Social  
AUH – Asignación Universal por Hijo  
C.E.N.S. – Centros Educativos de Nivel Secundario  
CENUAETP – Censo Nacional de Alumnos del Último Año de la Educación Técnico Profesional  
CFE – Consejo Federal de Educación  
CIDEP – Centro de Investigación, Desarrollo y Educación en Permacultura  
CIT – Curso de Introducción al Trabajo  
CNAOP – Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional  
CPE – Consejo Provincial de Educación  
DINIECE – Dirección Nacional de Información y Estadística de la Calidad Educativa  
EAHU – Encuesta Anual de Hogares Urbanos  
EDJA – Educación de Jóvenes y Adultos  
ENTE – Encuesta Nacional de Trayectoria de Egresados de Educación Técnico-profesional  
EPH – Encuesta Permanente de Hogares  
EPT – Entrenamiento para el Trabajo  
ESG – Escuelas Secundarias Generales  
ETP – Educación Técnico-Profesional  
FACIAS – Facultad de Ciencias del Ambiente y la Salud  
FP – Formación Profesional  
GECaL – Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral  
IE – Infraestructura Escolar  
INDEC – Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.  
INET – Instituto Nacional de Educación Técnica  
LEN – Ley de Educación Nacional  
LETP – Ley de Educación Técnico Profesional  
LFE – Ley Federal de Educación  
MdeE – Ministerio de Educación  
MFEPJA – Mesa Federal de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos  
MTEySS – Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social  
NSG – Nuestra Señora de la Guardia  
OE – Oficina de Empleo  
OIT – Organización Internacional del Trabajo  
OSC – Organizaciones de la Sociedad Civil  
PEFE - Políticas de Educación, Formación y Empleo  
PEI – Programa de Empleo Independiente  
PIL – Programa de Inserción Laboral  
PJMMT – Programa Jóvenes Más y Mejor Trabajo  
Plan FinEs – Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios para Jóvenes y Adultos  
Prog.R.Es.Ar – Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos  
REGICE – Registro de Instituciones de Capacitación y Empleo  
TTP – Trayecto Técnico Profesionales  
UNCO – Universidad Nacional del Comahue



Colección: **Libros del IDES**

Coordinadoras: Silvina Merenson y Lorena Poblete



CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIALES

**CIS-CONICET/IDES**

Aráoz 2838 (1425) CABA, Argentina  
Tel. +54 11 4804 4949/ Fax. +54 11 4804 5856  
[cuadernosdelides@ides.org.ar](mailto:cuadernosdelides@ides.org.ar)