

Políticas públicas de formación para el trabajo destinadas a jóvenes provenientes de sectores vulnerables de Chaco y Corrientes. Estudio de tres casos

Recibido: 23/06/14
Aceptado: 16/09/14

Barbetti, Pablo Andrés¹
D'Andrea, Ana María²
Sobol, Blanca. Noelia³
Almirón, María del Carmen⁴
Pozzer, José Antonio⁵

Resumen

Este trabajo forma parte de un proyecto de investigación mayor denominado “Políticas públicas de formación para el trabajo destinadas a jóvenes provenientes de sectores vulnerables de Chaco y Corrientes” acreditado por la Universidad Nacional del Nordeste y desarrollado en forma conjunta con el Ministerio de Educación de la Provincia de Corrientes.

En este artículo se presentan los resultados de un análisis descriptivo, en el que se comparan tres programas diseñados y gestionados desde diferentes organismos estatales que actualmente se implementan en los territorios mencionados: “Educación Media y Formación para el Trabajo para Jóvenes”, “Jóvenes con más y mejor trabajo” y “Buen Camino”. Los objetivos propuestos se orientan a describir tanto las características

¹ Instituto de Investigaciones en Educación. Facultad de Humanidades (UNNE). Carrera de Licenciatura en Relaciones Laborales. Facultad de Ciencias Económicas (UNNE). pablobarbetti@hotmail.com

² Instituto de Investigaciones en Educación. Facultad de Humanidades (UNNE). Dirección de Planeamiento e Investigación Educativa. Ministerio de Educación de la Provincia de Corrientes. anadandrea@gmail.com

³ Carrera de Licenciatura en Relaciones Laborales. Facultad de Ciencias Económicas (UNNE). blancasobol@hotmail.com

⁴ Dirección de Planeamiento e Investigación Educativa. Ministerio de Educación de la Provincia de Corrientes. mcalmiron2@yahoo.com.ar

⁵ Carrera de Licenciatura en Relaciones Laborales. Facultad de Ciencias Económicas (UNNE). japozzer@yahoo.com.ar

KAIROS. Revista de Temas Sociales.

ISSN 1514-9331. URL: <http://www.revistakairos.org>

Proyecto Culturas Juveniles

Publicación de la Universidad Nacional de San Luís

Año 18. Nº 34. Noviembre de 2014

de sus diseños, desde la "letra" de los programas, como los modos en que se apropian de los mismos los diferentes actores que intervienen en la instancia de implementación.

Para la construcción de los datos empíricos se recurre al análisis de documentos y entrevistas semi-estructuradas y en profundidad realizadas a los actores que desempeñan desde diferentes roles: funcionarios, técnicos, directivos, docentes, capacitadores y estudiantes.

Como resultado se observa que tanto factores objetivos como subjetivos contribuyen al diseño, implementación y evaluación en los distintos niveles de desarrollo de las políticas. Se prevén mejores resultados cuando se trabaja con la optimización de la capacidad instalada en las instituciones antes que con cursos diseñados *ad hoc* que duran lo que dura el programa. Problemáticas tales como el abandono y la discontinuidad en la asistencia de los estudiantes, la escasez de equipamiento para llevar adelante algunas de las actividades de formación profesional, la falta de articulación entre las instituciones, la información y la formación de los docentes aparecen como los aspectos más críticos que requieren de mayor atención para la concreción de los objetivos de los programas.

PALABRAS CLAVES: Juventud, Políticas Públicas, Educación, Trabajo

Public policies of job training for vulnerable youth from Chaco and Corrientes. Study of three cases

Abstract

This work is part of the "Public Policies of Job Training for Vulnerable Youth from Chaco and Corrientes" research project, accredited by the National University of the Northeast and jointly developed with the Ministry of Education of the Province of Corrientes.

In this paper, the results of a comparative analysis of three different programs designed and managed from various state agencies, currently implemented in these territories are presented: "Secondary Education and Job Training for young people", "Young people with more and better work" and "Good path". The proposed objectives are intended to describe both the characteristics of their designs, from the "letter" of the programs, such as the ways in which appropriate the same, the different actors involved in the implementation instance.

For the construction of the empirical data are used to document analysis and semi-structured interviews with the actors involved in these programs from different roles: staff, technicians, managers, teachers, trainers and students.

KAIROS. Revista de Temas Sociales.
ISSN 1514-9331. URL: <http://www.revistakairos.org>
Proyecto Culturas Juveniles
Publicación de la Universidad Nacional de San Luís
Año 18. Nº 34. Noviembre de 2014

As a result it is observed that both objective and subjective factors contribute to the design, implementation and evaluation at different levels of development and implementation of policies. Better results are expected when working with optimization of the installed capacity in institutions rather than with ad hoc courses designed to last as long as the program. Furthermore, critical issues are identified, such as dropouts, non-continuous attendance, lack of coordination among institutions, shortage of individual equipment needed for some practical training, and the role of teachers. All these aspects appear as the most critical and which require more attention in order to fully achieve the main goals of these programs.

Keywords: Youth, Public Policies, Education, Work.

INTRODUCCIÓN

En este artículo presentamos los resultados de un análisis descriptivo en el que comparamos tres programas que tienen por objetivo la formación para jóvenes de sectores vulnerables⁶, diseñados y gestionados desde diferentes organismos estatales, que actualmente se implementan en las provincias de Chaco y Corrientes: “Jóvenes con más y mejor trabajo” (PJMyMT), “Educación Media y Formación para el Trabajo para Jóvenes” (PEMyFpT) y “Buen Camino” (PBC).

Desde hace poco más de dos décadas en América Latina se han realizado múltiples intervenciones para la atención de la problemática del acceso y la permanencia al mundo del trabajo de los jóvenes, especialmente de aquellos con menores niveles educativos y provenientes de hogares con menos recursos. Gran parte de ellas se centraron en el desarrollo de acciones formativas destinadas a elevar la calificación de la oferta de trabajo y mejorar la empleabilidad de este grupo.

Aunque los diagnósticos son diversos, y los estudios también dan cuenta de cierta evolución en los diseños y orientaciones de los programas, a lo largo de estos años algunas de las dificultades persistentes se vinculan con la dispersión de intervenciones, con la superposición de programas que actúan en el mismo territorio así como con las distancias existentes entre el alcance de las ofertas y las expectativas de los sujetos que participan de estas experiencias (Jacinto, 2010)

En el marco de estas ideas nos propusimos describir y analizar algunas intervenciones recientemente implementadas a nivel local. Los criterios considerados para la selección de los casos fueron: que se trataran de intervenciones implementadas en el mismo período y en el mismo territorio y que estuvieran específicamente

⁶ De acuerdo con Giovani Sartori (1994) las comparaciones que interesan se llevan a cabo entre entidades que poseen atributos en parte compartidos (similares) y en parte no comparables. De este modo si dos entidades son iguales en todo (como si fuesen la misma cosa) o si son diferentes en todo, la comparación carece de sentido. Por ello, es necesario identificar aspectos o propiedades comparables y cuáles no lo son.

KAIROS. Revista de Temas Sociales.

ISSN 1514-9331. URL: <http://www.revistakairos.org>

Proyecto Culturas Juveniles

Publicación de la Universidad Nacional de San Luís

Año 18. Nº 34. Noviembre de 2014

destinadas a la inclusión socio-laboral de jóvenes vulnerables⁷. A su vez, en el trabajo comparativo posterior, identificamos la existencia de cierta diversidad en los programas elegidos en relación con: su alcance y cobertura, los componentes y/o tipos de estrategias ofrecidas para la atención de la problemática, sus fuentes de financiamiento y los organismos intervinientes.

Específicamente, el análisis realizado se orienta a responder los siguientes interrogantes: ¿Qué proponen u ofrecen estos tres programas que tienen por objeto la formación para el trabajo de jóvenes de sectores vulnerables y que actúan en mismo territorio?, ¿Cuáles son las características más relevantes de sus diseños, según la “letra” de los programas?, ¿Cómo se apropian de los mismos los actores que intervienen en los diferentes niveles de implementación?

La reflexión que aquí realizamos se apoya en una perspectiva teórica que comprende a las políticas públicas como construcción social y enfatiza la relevancia de la instancia de la implementación dentro de este proceso. Siguiendo a algunos autores (Aguilar Villanueva, 1993; Tamayo Sáenz, 1997; Majone, 1997) entendemos que los programas y/o proyectos que derivan de las políticas públicas, constituyen el resultado de un juego de poder entre distintos actores o grupos que intervienen con diferentes recursos e intereses y que, consecuentemente, en el proceso de implementación no responden siempre, ni de modo lineal, a las expectativas planteadas en la etapa de formulación. Los logros de los programas aparecen condicionados tanto por las estrategias metodológicas previstas en el diseño inicial, los estilos de gestión que se ponen en marcha en tales procesos (situados en contextos históricos y espaciales específicos) así como por la manera en que se posicionan en él cada uno de los actores intervinientes.

La exposición del trabajo se divide en tres partes. En la primera realizamos una introducción a la problemática que dio origen al estudio, incluyendo la revisión de algunos antecedentes. En la segunda, avanzamos en la descripción de los diseños desde la “letra del programa”. Finalmente, en la tercera, presentamos un primer análisis de las opiniones de los actores que participaron, desde diferentes roles, en las experiencias.

7 El uso de la noción “vulnerabilidad social” o bien la referencia a “sectores vulnerables” se ha incrementado en los últimos años debido, entre otros factores, a los cuestionamientos hechos a la utilización de los enfoques de medición de la pobreza y sus indicadores, para dar cuenta de los procesos que atraviesan grandes sectores de la población. A su vez, este concepto aparece asociado también a una nueva mirada comprensiva sobre los procesos de estratificación y movilidad social en América Latina y se traduce, luego, a los marcos teóricos orientadores de las políticas públicas, entre ellas, las destinadas a la inclusión socio-educativa y laboral de los jóvenes. Específicamente, la idea de vulnerabilidad utilizada en este trabajo, está anclada en los nuevos paradigmas de los estudios de clase, estratificación y movilidad social en América Latina desde los cuales se plantea que: a) La estructura de oportunidades para algunos grupos puede ser modificada por medio de las políticas públicas (entre ellas, por ejemplo, las políticas del Estado Benefactor y sus aspectos redistributivos); b) En estos procesos son igualmente importantes el capital social y otras formas de capital (Filgueiras, 2000) El concepto de vulnerabilidad, en tal sentido, intenta aportar y enriquecer al debate sobre este tema ya que escapa y se opone a la clasificación dicotómica de los sujetos como “pobres” o “no pobres”, proponiendo la idea de configuraciones vulnerables (susceptibles de movilidad social descendente, o poco proclives a mejorar su condición).

KAIROS. Revista de Temas Sociales.

ISSN 1514-9331. URL: <http://www.revistakairos.org>

Proyecto Culturas Juveniles

Publicación de la Universidad Nacional de San Luís

Año 18. Nº 34. Noviembre de 2014

La evolución en las políticas públicas de formación para el trabajo destinadas a los jóvenes de sectores vulnerables

Si durante años, determinados ritos de pasaje por distintas instituciones (la escuela, el trabajo, la partida del hogar de origen) configuraban trayectorias de la juventud a la adultez, hoy esos mecanismos están en cuestión o cambian sin ayudar a conformar circuitos alternativos de inclusión social (Jacinto, 2000). Se asiste a la crisis y debilitamiento de las grandes instituciones de integración social de la modernidad (Dubet y Martuccelli, 1998). Esto refuerza los procesos de individualización y deja a los individuos angustiados sin soportes protectores (Jacinto, 2010). En este contexto emerge una “nueva condición juvenil”.

Coincidimos con Casal (1996) en que los elementos claves para el análisis de la transición de los jóvenes a la vida activa son: por un lado, *la dimensión biográfica de los jóvenes* (quienes construyen determinadas trayectorias vitales a partir de elecciones y decisiones racionales, pero bajo determinaciones del entorno próximo, estructurales del contexto amplio, y otras de orden cultural y simbólico) y, por el otro, *la dimensión política del Estado y sus instituciones* (que son quienes definen e implementan dichos itinerarios e intervienen en ellos a través de diferentes dispositivos).

En esta segunda dimensión analítica está centrado el estudio que da origen a esta comunicación, para posteriormente dedicarnos a las trayectorias socioeducativas y laborales de los jóvenes.

Como lo señalábamos en la introducción, el acceso de los jóvenes al mundo del trabajo y la permanencia en el mismo constituye, hace poco más de dos décadas, una problemática que se manifiesta a nivel global y ha sido objeto de numerosos estudios regionales e internacionales. Los mismos señalan que estos fenómenos no afectan a todos los jóvenes de igual modo si no que aquellos con menores niveles educativos y provenientes de hogares con menos recursos son los más perjudicados (Weller, 2003).

Esta situación adquiere visibilidad en el campo de las políticas públicas y, con el surgimiento de otras políticas sociales para la atención de la pobreza, los jóvenes se constituyen como población objetivo de los programas sociales y laborales (Balardini y Hermo, 1995; Rodríguez, 2002). Así, en América Latina, a partir de la década del 90, surgen intervenciones centradas en el desarrollo de acciones formativas destinadas a elevar la calificación de la oferta de trabajo y mejorar su empleabilidad de este grupo.

Con algunas variaciones tanto en los modelos como en las metodologías utilizadas los especialistas (Gallart, 2003; Amargós, 2004; Jacinto, 2004) distinguen, a partir de este período, la coexistencia de nuevas líneas programáticas comunes en diferentes países de esta región. A las tradicionales opciones de formación profesional con ofertas más prolongadas en el tiempo y con ejecutores institucionales fijos se incorporan otros

KAIROS. Revista de Temas Sociales.
ISSN 1514-9331. URL: <http://www.revistakairos.org>
Proyecto Culturas Juveniles
Publicación de la Universidad Nacional de San Luís
Año 18. N  34. Noviembre de 2014

dispositivos consistentes en cursos focalizados (destinados específicamente a los jóvenes de sectores vulnerables), flexibles, de corta duración.

Para el caso específico de Argentina Jacinto (2008) diferencia dos tipos de programas implementados en esta década: aquellos vinculados a políticas activas de empleo centrados especialmente en la capacitación y la inserción en el mercado formal de empleo; y otro tipo de programas considerados más "sociales", vinculados específicamente a la lucha contra la pobreza. La autora destaca que en los programas del primer tipo se adoptó principalmente un modelo de "mercado" donde se subcontrataron cursos de capacitación sobre todo a centros privados, ONGs y también centros públicos a partir de licitaciones. Los programas más "sociales", en cambio, subsidiaban desde el Estado a distintas organizaciones de la Sociedad Civil y gobiernos locales, entre otros, para el desarrollo de las acciones en el campo de la educación no formal. La formación se orient  hacia el sector informal para realizar trabajos por cuenta propia y la organización de micro-emprendimientos. Las intervenciones de este tipo registraron baja preocupación por la calidad técnica de los cursos y escasa precisión respecto de los resultados esperados en relación a la inserción laboral.

Jacinto (2010) sostiene que en los años 2000, con las nuevas orientaciones de los gobiernos, la perspectiva empieza a cambiar hacia una mirada que entiende el desempleo juvenil como un problema estructural. Las políticas, entonces, se proponen objetivos redistributivos y de ampliación de los derechos sociales, intentando superar, al menos a nivel discursivo, visiones estigmatizantes y responsabilizantes de la propia pobreza. Así, se empieza a reconocer, dentro de las políticas de apoyo a la transición, no sólo a las políticas activas de empleo y Formación Profesional, sino también a los dispositivos de apoyo a la terminación de la secundaria. Por lo mismo, entiende que es posible identificar un viraje de las políticas públicas en la materia, con al menos tres rasgos distintivos:

- Una comprensión más sistemática de las relaciones entre un modelo socioproductivo generador de empleo y las oportunidades de los jóvenes.
- Una promoción fuerte de la mayor escolarización formal y medidas en pos del mejoramiento de la calidad del empleo.
- Una mayor apuesta al fortalecimiento de la institucionalización permanente, es decir, a mejorar la calidad de los servicios educativos y formativos y al desarrollo de redes de actores con esa finalidad (Jacinto, 2010).

No obstante, señala la misma autora, continúan persistiendo visiones individualizantes de la problemática y segmentaciones. Además, se observa una dispersión de intervenciones y poco contacto con el mercado de trabajo así como superposición de programas que actúan en el mismo territorio.

***KAIROS*. Revista de Temas Sociales.**

ISSN 1514-9331. URL: <http://www.revistakairos.org>

Proyecto Culturas Juveniles

Publicación de la Universidad Nacional de San Luís

Año 18. Nº 34. Noviembre de 2014

Salvia (2013), por su parte, aunque también advierte algunas transformaciones en las intervenciones, sostiene que la evidencia hasta ahora reunida muestra que estas iniciativas no habrían implicado por sí mismas un cambio cualitativo en el diagnóstico ni en los resultados. Tampoco se registraría una mayor capacidad pública para extender los beneficios de tales políticas hacia los sectores más excluidos.

Además de los estudios antes mencionados, es profusa la literatura que analiza planes, programas y proyectos de formación para el trabajo destinados a jóvenes de sectores vulnerables en diferentes países de América Latina (Dávila y Honores, 2003; Abdala, 2004; Lasida, 2004; Villar, 2006; Hernández, 2007; Gutiérrez Espeleta, 2007; Gutiérrez Domínguez, 2008; entre otros). Si bien los mismos tienen diferentes objetivos específicos, en sus análisis señalan la complejidad que supone la articulación de diferentes actores en este tipo de experiencias así como algunas distancias entre la letra del diseño y lo que efectivamente ocurre en la implementación. Señalamientos en esta misma línea se advierten en otras investigaciones realizadas a nivel nacional (Martín, 2007; Barbetti, 2007, Farías, 2011).

Se observa que en general, el diseño e implementación de acciones bajo formato de programas y proyectos es presentado como una función neutral, no política, desarrollada por técnicos tendientes al logro de objetivos del Estado (Diez, 2006). Sin embargo, como lo planteábamos en la introducción, existen diferentes maneras de apropiación, resistencia y negación de las políticas públicas en los distintos niveles de ejecución. Tanto factores objetivos como subjetivos contribuyen a la implementación y resignificación de lo dispuesto a nivel nacional, jurisdiccional e institucional. En este sentido, el interjuego de los procesos de control y de apropiación permite dar cuenta de la vinculación entre la vida cotidiana en las instituciones educativas y otros contextos sociales. Este enfoque hace posible reconocer, a partir de una conceptualización dinámica de sujeto, que éstos no reaccionan ante las acciones estatales de modo homogéneo, unidireccional y, por tanto, predecible (Montesinos y Sinini, 2009).

Ezpeleta (2007) sugiere hablar de adaptación de programas más que de implementación. La adaptación, al igual que la apropiación, alude a procesos y tramas de relaciones que, necesariamente, producen una reformulación de sus presupuestos originales. Estos procesos, que dan lugar a una diversidad de modalidades y formas en que se produce la implementación, están surcados por múltiples dimensiones vinculadas a tradiciones institucionales y de gestión pública, huellas de anteriores intervenciones, características y representaciones acerca de la población a la que se dirigen las acciones públicas y las prácticas escolares, historias institucionales, trayectorias profesionales, historia de la relación de los sectores populares con el sistema educativo, expectativas y demandas educativas de los mismos, etc. que entran a jugar de manera no predecible y que les otorgan sentido local a las modalidades que finalmente asumirán los procesos de implementación de programas (Montesinos y Sinini, 2009).

Aspectos metodológicos del estudio

La investigación estuvo sustentada en un diseño metodológico de tipo cualitativo, para lo cual se recurrió a datos secundarios y primarios, recolectados durante los años 2011, 2012 y 2013.

En el primero de los casos se procedió a la identificación de documentos de bases de los tres programas, tales como las resoluciones ministeriales que establecen los objetivos y condiciones de acceso y operativización, manuales de procedimiento y materiales de difusión de los mismos. Para el tratamiento de esta información, se optó por una estrategia que permitiera el análisis de los programas, definiendo para ello las siguientes categorías: período de implementación, financiación, organismos responsables del diseño y ejecución, actores intervinientes en la implementación, perfiles de los destinatarios, objetivos y componentes centrales de los programas, estrategias o líneas de acción, incentivos económicos para los jóvenes participantes, marcos normativos que los sustentan y aspectos teóricos que subyacen en las propuestas.

Respecto a los datos primarios, el objetivo fue privilegiar la opinión de los actores que participan desde diferentes roles en la implementación del programa. Para ello, por un lado, se seleccionaron informantes claves de los tres programas que pudieran brindar información respecto al diseño y a los aspectos técnicos y de ejecución de los mismos, utilizando para ello entrevistas en profundidad de acuerdo al siguiente detalle:

Programa Más y Mejor Trabajo: se entrevistó al Coordinador General de la Agencia Provincial de Empleo del Chaco, a miembros del equipo técnico (Coordinadora del Programa, Coordinador de Tutores y Orientadores de Jóvenes)

Programa Educación Media y Formación para el Trabajo: se entrevistó al Director de Educación Técnica y a la Directora de Políticas Socio-educativas, ambos del Ministerio de Educación de la Provincia de Corrientes, a la referente Provincial del Programa y a Técnicos que realizan el monitoreo en dicha provincia.

Programa Buen Camino: se entrevistó a la coordinadora del programa.

Al mismo tiempo se llevaron a cabo entrevistas semiestructuradas dirigidas a directivos, capacitadores y jóvenes que participaron en cada uno de los programas, las cuales, a partir del criterio de saturación utilizado, alcanzaron un total de:

Directivos de escuelas y organizaciones en las cuales se llevan adelante los cursos: 10

Docentes/capacitadores: 20

Jóvenes participantes: 45

Dado el carácter cualitativo que se optó para el tratamiento de estos datos se recurrió al análisis textual de contenido orientado a la identificación, construcción de categorías significativas y establecimiento de relaciones entre dichas categorías, utilizando para el ello el programa Atlas. Ti.

KAIROS. Revista de Temas Sociales.

ISSN 1514-9331. URL: <http://www.revistakairos.org>

Proyecto Culturas Juveniles

Publicación de la Universidad Nacional de San Luís

Año 18. Nº 34. Noviembre de 2014

Descripción y comparación de las propuestas de los casos analizados desde la “letra del programa”

En la tabla N° 1, presentamos una descripción detallada de los diferentes aspectos analizados en los diseños de los tres programas. Una primera lectura general de los mismos permite advertir algunos aspectos comunes así como sus diferencias que, por cuestiones de extensión, las presentamos seguidamente de manera sintética.

Un elemento común se vincula con el **período de implementación**. Los tres programas se empiezan a desarrollar a nivel local entre los años 2009 y 2010, en un contexto político institucional en el que se visualiza un reposicionamiento del Estado en las intervenciones en algunas problemáticas sociales y existen nuevos lineamientos orientadores e instituciones para su atención⁸.

Aunque hay algunas variaciones en el alcance de los **objetivos generales** formulados en todos los casos lo que prevalece es el enfoque del desarrollo de capacidades de los sujetos jóvenes a partir de la educación, capacitación y/o formación profesional, para el mejoramiento del acceso al mundo del trabajo.

También existen similitudes en torno al **perfil de los sujetos destinatarios**, ya que se orientan específicamente a aquellos que no completaron sus estudios en el sistema educativo formal y se encuentran desocupados o inactivos. No obstante, también advertimos que hay algunas variaciones en los rangos de edades de la población joven a partir de los que cada programa realiza la focalización (de 16 a 29 años, de 18 a 24 años y de 14 a 21 años) y que se vinculan, básicamente, con los tipos de prestaciones que ofrecen.

Por su parte, los aspectos en los que existen mayores diferencias entre los programas son: **la cobertura geográfica, los organismos que intervienen en diferentes roles** (financiamiento, diseño e implementación) y, fundamentalmente, **los componentes y estrategias específicas propuestas para la atención de la problemática**.

El programa *Educación Media y Formación para el Trabajo* (PEMyFpT), es un programa de alcance internacional. Se desarrolla en diferentes países de América Latina y fue diseñado a partir de lineamientos de la Unión Europea, quien además financia la propuesta de manera conjunta con los aportes que realizan (como contraparte) cada uno de los países que participan en el mismo. En Argentina su implementación se realiza desde organismos -y con el apoyo de diversos actores- del Sistema Educativo: Ministerio de Educación de la Nación, Dependencias Técnico Administrativas de los Ministerios de Educación de cada Jurisdicción, e

⁸ En algunos de los casos analizados los datos referidos al momento de inicio de la ejecución en cada Provincia y/o Municipio, también muestran como el componente político/partidario juega un rol determinante en la asignación de los recursos.

KAIROS. Revista de Temas Sociales.

ISSN 1514-9331. URL: <http://www.revistakairos.org>

Proyecto Culturas Juveniles

Publicación de la Universidad Nacional de San Luís

Año 18. Nº 34. Noviembre de 2014

Instituciones educativas de diferentes niveles y modalidades⁹. Los ejes prioritarios del programa son el fortalecimiento institucional de la Educación de Jóvenes y Adultos y la ampliación y el mejoramiento de la calidad de la oferta de Educación Secundaria como de la Formación Profesional. Es decir, no se generan nuevas ofertas puntuales o aisladas de Capacitación Laboral, si no que lo que se busca es (a través de las diferentes líneas de acción de carácter transversal¹⁰) mejorar la institucionalidad vigente y la articulación entre los actores.

El Programa “*Jóvenes con más y mejor trabajo*” (PJMyMT), en cambio, es de carácter nacional. Aunque en su financiamiento cuenta con aportes del Banco Mundial, es cofinanciado con recursos del tesoro nacional. A diferencia del programa antes descrito, su diseño y monitoreo se realiza desde la cartera laboral (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social) y en su implementación se promueve una participación articulada, una mayor diversidad de actores, con funciones diferenciadas, tanto del ámbito estatal (Organismos del Ministerio de Educación, Áreas de Juventud, Municipios) como no estatales (Organizaciones Empresariales, Sindicales, ONGs). También son más amplias y diversas las líneas de acción que se promueven. Así, además del apoyo para la terminalidad educativa y la oferta de cursos de Formación Profesional y Capacitación Laboral, se incluyen otras tales como: Orientación e Inducción al Mundo del Trabajo, Prácticas Calificantes en Empresas, Apoyo a la búsqueda de empleo e intermediación laboral y asistencia técnica financiera para la generación de emprendimientos autónomos. La amplitud de líneas desde la que se busca intervenir también da cuenta de un diagnóstico más amplio de la problemática, en el que, además de las necesidades de formación (en términos de Capital Humano), se reconoce la importancia y el peso de otros tipos de capitales como el social y el financiero, como elementos centrales en la constitución de las trayectorias laborales de los jóvenes.

Finalmente el Programa “*Buen Camino*” (PBC) se diferencia de los dos anteriores porque su alcance es provincial. El organismo responsable del financiamiento, del diseño y de su ejecución es el Gobierno de la Provincia de Corrientes a través de la Subsecretaría de Acción Social (dependiente de la Secretaría de Desarrollo Humano). Este dato resulta significativo ya que la esfera desde donde se gestiona una propuesta programática, también refleja el modo en el que se problematiza una temática. La intervención, en este caso, es mucho más limitada y con un carácter asistencial más pronunciado. Se centra, exclusivamente, en el acercamiento a los jóvenes a cursos y talleres de capacitación laboral en oficios (dentro de la oferta institucional vigente que poseen los Centros de Formación Profesional y/o Capacitación Laboral). Desde el programa lo que se aporta básicamente son recursos económicos (becas para que los jóvenes puedan financiar el transporte) y

⁹ Centros de Formación Profesional e Instituciones de Nivel Secundario de la Modalidad de Educación Permanente para Jóvenes y Adultos.

¹⁰ Capacitación a tutores, docentes y asistentes técnico-administrativos; mejoramiento de los espacios físicos, provisión de equipamiento y mobiliario para las instituciones, etc.

materiales (herramientas, insumos y equipamiento para las instituciones educativas). Aquí observamos que el problema de la inserción laboral de los jóvenes es definido, exclusivamente, como una carencia formativa. Este argumento, que une causalmente el desempleo con la falta de formación y que fue sumamente cuestionado en la década de los noventa, ya que se sostenía en el renovado auge de la teoría del capital humano y planteaba la existencia de una relación lineal entre educación y empleo¹¹ pero omitía en los análisis la inclusión de aspectos estructurales que intervienen en los procesos de movilidad social.

Descripción y comparación de las propuestas desde la visión de los actores participantes

En esta segunda parte presentamos una aproximación a la evaluación y análisis de los programas, desde la visión de los actores que intervienen en el mismo desde diferentes roles: funcionarios y técnicos, docentes y capacitadores y estudiantes. Para ello organizamos la información de acuerdo a las siguientes categorías: conocimiento de la propuesta del programa, aspectos facilitadores y obstaculizadores, intereses y motivaciones respecto al programa, supuestos y perspectivas sobre las problemáticas de inserción de los y las jóvenes. Si bien, derivado del análisis de las entrevistas realizadas surgieron diversas categorías significativas, por cuestiones de extensión seleccionamos y presentamos sólo aquellas que entendemos reflejan de mejor modo algunas particularidades de los procesos de implementación.

Conocimiento de la propuesta del programa

En experiencias como las analizadas, en los que intervienen tantos organismos (de diferentes niveles jurisdiccionales) y actores tan diversos, uno de los aspectos centrales que entendemos condicionan sus posicionamientos y sus prácticas es el nivel de conocimiento que los mismos poseen sobre el alcance de las propuestas en las que participan.

En tal sentido, como era esperable, se evidencian diferencias en el conocimiento de las propuestas de acuerdo a los roles desempeñados en el programa. En los **funcionarios y técnicos** se aprecia un mayor nivel de conocimiento de los alcances de la misma, más aún en el caso de los técnicos, que por estar en contacto permanente con las diferentes acciones, poseen mayor información tanto de los aspectos formales como de las particularidades de la implementación de los programas en los territorios.

11 Pérez Rubio (2002), en una discusión sobre los modelos teóricos que explican esta relación, menciona que, desde la Teoría del Capital Humano, se sostiene que la formación es un acervo de conocimientos y habilidades que se convierte, gracias al apoyo del Estado, en una fuente de recursos de la que pueden disponer los ciudadanos. El principal cuestionamiento que se le realizó a esta teoría fue que el análisis de la relación entre educación y empleo propuesto se apoya, a su vez, en los presupuestos de la teoría neoclásica sobre el funcionamiento de los mercados de trabajo, los cuales explican la situación de los individuos en dichos mercados en función de sus diferencias en las capacidades cognitivas, sobre la base de una concepción de la sociedad como un mercado (de trabajo) homogéneo y sin barreras.

KAIROS. Revista de Temas Sociales.
ISSN 1514-9331. URL: <http://www.revistakairos.org>
Proyecto Culturas Juveniles
Publicación de la Universidad Nacional de San Luís
Año 18. Nº 34. Noviembre de 2014

En el caso de los **docentes**, el nivel de conocimiento de las ofertas varía de acuerdo a los programas y, más específicamente, en función del tipo de vínculo contractual que tienen con la institución. Así, entre quienes participan del PJMyMT se aprecia una distinción entre aquellos contratados especialmente para los cursos de capacitación laboral que financia el programa, quienes saben a qué van y por qué van, a diferencia de aquellos docentes responsables de dictar cursos y que a la vez resultan docentes de “planta” en escuelas secundarias¹². Por su parte, los docentes del PEMyFpT, quienes son de planta, conocen el programa e identifican a los beneficiarios debido a que se agrupan en una división diferente. Distinto es lo que ocurre con los docentes del PBC quienes tienen poco conocimiento del programa y de los destinatarios, posiblemente debido a que no existe la división señalada en el otro programa.

En cuanto al conocimiento que tienen los **estudiantes** del programa se aprecia una diferencia entre quienes asisten a la oferta del PJMyMT y aquellos del PEMyFpT. Los del primer caso poseen un mayor conocimiento de las particularidades de la oferta, principalmente de las diversas capacitaciones a las que pueden acceder, los momentos en los cuales se dictan, su duración, etc. En cambio, en los jóvenes que asisten al PEMyFpT se aprecia un conocimiento parcial de los alcances de la oferta en el sentido de que su acercamiento resulta a partir de un interés por culminar los estudios secundarios, es ésto lo que conocen y los motiva a inscribirse y por tanto, la posibilidad de realizar un curso de formación en algún oficio resulta un elemento complementario que van reconociendo y valorando una vez que ingresan al programa. Entendemos que en parte, quizá esto pueda ser explicado por los recorridos e intereses de los jóvenes, ya que por ejemplo en varios de los relatos de los jóvenes que asisten al PJMyMT se evidenciaron experiencias previas en otros programas sociales, como así también iniciativas propias de acercamiento a la Agencia de Empleo para conocer las posibilidades u ofertas. Justamente, en el caso del PJMyMT, debido a la gran cantidad de prestaciones (y heterogeneidad de las mismas) las agencias prevén espacios y canales para reforzar la información a los jóvenes inscriptos.

Aspectos facilitadores

A partir de considerar que en todo tipo de proceso existen aspectos que resultan valorados, y por tanto pueden constituirse en elementos que facilitan una o varias instancias del desarrollo del programa, indagamos en los actores acerca de estos elementos y encontramos algunas diferencias y similitudes. En primer lugar, vimos que los **funcionarios y técnicos** valoran y dan un peso significativo al reconocimiento actual por parte

¹² En estos casos los docentes conocen claramente sus funciones (ya que su trabajo habitual) pero no identifican, ni distinguen las particularidades de cada programa (objetivos, prestaciones, etc.) Esto es más pronunciado en aquellas instituciones que son beneficiarias y/o intervienen, en la implementación de una gran cantidad de programas sociales y/o socio-educativos diseñados desde diferentes organismos.

KAIROS. Revista de Temas Sociales.
ISSN 1514-9331. URL: <http://www.revistakairos.org>
Proyecto Culturas Juveniles
Publicación de la Universidad Nacional de San Luís
Año 18. Nº 34. Noviembre de 2014

del Estado de la problemática de empleo y de la situación en que se encuentran los jóvenes. Desde esta mirada esto resulta un elemento que posibilitaría el desarrollo y la continuidad de este tipo de políticas:

“Creo que esto del empleo, y menos de los jóvenes, no estaba en la agenda provincial (...), vino a ocupar un lugar que no estaba en las preocupaciones del gobierno. Que la problemática del empleo esté en la agenda de los que deciden y generen equipos de trabajo comprometidos o que tengan interés por el problema del empleo son dos cuestiones que tienen que estar presentes para que esto se haga” (Funcionario PJMyMT).

En la misma línea otro aspecto reconocido como positivo tiene que ver con una mayor inversión estatal que permite el acceso a los recursos necesarios para el desarrollo de las propuestas, entre los que se destacan equipamiento, conformación de equipos de gestión, pago de becas, entre otros, y esta valoración es compartida con algunos docentes.

En el caso de los **docentes** habría algunas distinciones de acuerdo al programa en el que participan. Los docentes del PJMyMT y del PBC realizan la evaluación de los aspectos positivos en función de los beneficios que traería aparejado para ellos, y en este sentido destacan la selección de los capacitadores en función del oficio, la capacitación en ciudadanía que reciben y la relación que se establece entre educador-educando. Diferente a lo que ocurre con los docentes de las instituciones beneficiarias del PEMyFpT; allí la evaluación se realiza desde los beneficios del programa para los jóvenes y destacan como el principal aspecto positivo la doble acreditación, es decir la posibilidad de obtener en un mismo tramo tanto la acreditación de los estudios secundarios como la certificación en algún oficio. En este aspecto, vemos que coinciden con los estudiantes que transitan por esta oferta como así también los funcionarios y técnicos de la misma. Por otra parte, los docentes que participan de este programa valoran las potencialidades del proyecto respecto al impacto en los jóvenes, principalmente por el hecho de brindar posibilidades de aprendizaje a jóvenes con baja autoestima y a partir de crear las condiciones para el aumento de la confianza en sí mismo y en sus posibilidades de aprendizaje.

Por su parte, los **estudiantes** que asisten tanto al PJMyMT como al PEMyFpT destacan principalmente el rol desempeñado por los docentes responsables de las propuestas, valorados tanto por los modos de enseñar, como por el esfuerzo, la dedicación, facilidades que brindan para el estudio de acuerdo a cada situación y por el acompañamiento ofrecido a los jóvenes. Asimismo, los compañeros, los materiales de estudio y los contenidos prácticos y útiles, resultan identificados como facilitadores del proceso:

“para mí los docentes, es primordial, son muy buenos, las clases son, clases que vos aprendes, todo el tiempo estás aprendiendo algo, como que no venís a hacer trabajos y escribir y escribir, tiene un contenido más práctico, tenemos por supuesto la teoría, pero en la teoría está que vos te vas, lees en tu

KAIROS. Revista de Temas Sociales.

ISSN 1514-9331. URL: <http://www.revistakairos.org>

Proyecto Culturas Juveniles

Publicación de la Universidad Nacional de San Luís

Año 18. Nº 34. Noviembre de 2014

casa y ya sabes que es, ya interpretaste, porque el profesor explicó (...) lo positivo es que los profesores nos tiene mucha paciencia, porque no entendés y te vuelven a explicar (...). También el equipamiento, la escuela, empezando por la higiene, yo que tengo hijos, estoy en otras instituciones, veo, se ve la diferencia, tenemos una sala de computación, tenemos una sala de imagen, donde nos vamos de electricidad, y nos muestra videos que podemos ver y aprender” (Estudiante PEMYFpT)

Aspectos obstaculizadores

Con el mismo propósito que en el punto anterior indagamos acerca de aquellos aspectos identificados como negativos y que por tanto podrían resultar elementos obstaculizadores del proceso. En este sentido, desde la mirada de los **funcionarios y técnicos**, la complejidad de articular acciones entre varias instituciones y actores aparece como uno de los principales aspectos que presenta mayores desafíos para el desarrollo efectivo del programa y lograr los resultados esperados:

“La falta de coordinación de instituciones municipales y provinciales que tienen la misma territorialidad por ahí, no se generan todas la ganancias de la cooperación de las instituciones (...) Pasa en oficinas de empleo municipales del interior por ejemplo no llegan a vincularse con los actores locales” (Funcionario PJMyMT).

En relación con esto señalan también cuestiones institucionales vinculadas a posicionamientos políticos, como también cierto recelo y resguardo de competencias jurisdiccionales y funcionales:

“La función del Ministerio de Trabajo es la regulación del trabajo, no la formación de competencias en el trabajo. El encargado de certificar la formación es el Ministerio de Educación. Entonces están estafando a la gente porque sacan cursos de electricista domiciliario en un mes, dos meses. Y esas situaciones son realmente ajenas a la realidad (...). Cuando quisieron vincularse los sacamos por la ventana” (Funcionario PEMYFpT).

Por último, se identifican opiniones que reconocen como problemáticas, el tema de la permanencia de los jóvenes en las ofertas y el seguimiento de los procesos y a eso adjudican diferentes motivos que van desde el desgranamiento y abandono de los cursos hasta la imposibilidad de realizar la orientación y acompañamiento del trayecto por la cantidad de participantes y la insuficiencia de recursos humanos, en términos cuantitativos, a nivel local:

“Siempre se inscriben 20 pero terminan 5 o 6 pero es así” (Técnica PEMYFpT).

“Una de las problemáticas más fuertes es el seguimiento del Programa Jóvenes, sobre todo porque nosotros acá en la Agencia trabajamos con más 3000 jóvenes (...) pero somos 5 o 6 personas en el área de jóvenes, por los que te imaginarás que la posibilidad de recorrer las escuelas, de ir a la casa del chico

que dejo de ir a la escuela, ver qué situación lo llevó a abandonar el programa, para ver cómo actuar sobre eso, son muy limitadas” (Funcionario PJMyMT).

La mayoría de los **docentes**, por su parte, coincide en señalar como aspectos negativos las carencias y limitaciones de los jóvenes. Como consecuencia de esto resaltan la discontinuidad en la asistencia y el abandono de la formación. Esta situación se agrava en el caso de la enseñanza y el aprendizaje en los talleres.

Por su parte, los **estudiantes**, y específicamente los que participan del PEMYFP, demandan el acceso netbooks del programa Conectar Igualdad. La no percepción de las mismas es reconocida como un aspecto negativo en tanto situación de desigualdad de condiciones en relación a otros estudiantes y a la vez como la imposibilidad de mejorar las instancias de aprendizaje. Por otra parte y si bien reconocen la existencia de materiales de estudios los jóvenes señalan que los mismos, en determinados momentos, resultan insuficientes para aprender y ejercitar los oficios. Asimismo, otro aspecto reconocido como negativo tiene que ver con las diferencias de edades al interior de los grupos en tanto una limitación para la expresión y participación en las clases en relación a las personas adultas. Finalmente, los estudiantes de este programa observan la discrepancia entre las ofertas de perfiles profesionales que propone el Centro de FP y sus propios intereses¹³.

En lo que respecta al Programa JMyMT sólo en algunos casos aparecen los horarios y las distancias para asistir a los cursos como los aspectos más problemáticos.

Intereses y motivaciones respecto al programa

Otros aspectos que nos interesaba conocer fueron las motivaciones e intereses que impulsaron principalmente a los jóvenes y docentes a participar de la propuesta, en tanto configuran elementos que sirven para comprender, también, sus opiniones y sus prácticas según sus posiciones y sus roles.

Así, los **docentes** vinculados a los cursos de capacitación laboral ven a estos programas, fundamentalmente, como un espacio de trabajo y como una fuente de ingresos para sí mismos pero también, como el ámbito donde desarrollar un proyecto formativo orientado a la inclusión. Esto último es más notorio en los casos de los docentes de los Centros de Formación Profesional (FP) quienes, justamente por sus trayectorias y el perfil de estas instituciones, manifiestan de manera más explícita su propósito de formar a los jóvenes para su posterior inclusión laboral, al igual que los docentes del nivel secundario quienes aspiran a que el programa permita la inclusión educativa de los estudiantes a corto plazo y a la inclusión social a largo plazo. También es interesante distinguir la opinión de aquellos que a su vez tienen responsabilidades de gestión

¹³Aunque, en este estudio, no disponemos de datos suficientes para evaluar la pertinencia de las ofertas de perfiles y las demandas de los jóvenes, identificamos, en entrevistas a jóvenes de los tres programas que no siempre coinciden con sus intereses. La ausencia de diagnósticos previos, en algunos casos, y/o la falta de recursos para generar nuevas ofertas son algunos de los motivos que explican el origen de este problema en algunas instituciones.

KAIROS. Revista de Temas Sociales.
ISSN 1514-9331. URL: <http://www.revistakairos.org>
Proyecto Culturas Juveniles
Publicación de la Universidad Nacional de San Luís
Año 18. Nº 34. Noviembre de 2014

dentro de las instituciones participantes, en los que se aprecia un interés particular por integrarse a estas propuestas a fin de mantener o aumentar el número de la matrícula y obtener equipamiento y mejoras del edificio escolar.

En lo que respecta a los **estudiantes** se identifican motivaciones orientadas a la posibilidad de aprender un oficio pero con diferencias en la instrumentalidad que le otorgan al mismo. En el caso de los jóvenes que asisten al PBC el aprendizaje de un oficio es valorado por la posibilidad de que se constituya principalmente en una salida laboral. Y los estudiantes del PJMyMT, si bien reconocen la posibilidad de obtener un ingreso a partir de realizar actividades vinculadas con el oficio, también le otorgan valor al aprendizaje de habilidades que les permitan contribuir a resolver situaciones en el ámbito doméstico, a la obtención de un conocimiento que ellos identifican como útil sea cual fuera su aplicación y al poder adquirir destrezas en tareas que resultan de su interés. Por otra parte, y si bien no resultan los intereses más predominantes, el hecho de obtener un beneficio económico por ser becados en estos programas ha sido también expresado como una de las motivaciones que los llevan a incluirse en esta propuesta:

“Por ejemplo, aparte de estar acá haciendo la ropa, también en la casa de mi cuñada hacemos porque ella tiene las máquinas y ahora nosotros ya tenemos pedidos para confeccionar ropa (...) y lo más bueno es que aprendí de ropa, me sale mucho más barato porque con retazos de tela ya le hago conjunto para mi bebe y a mi marido” (Estudiante PJMyMT)

A diferencia de esto, en los jóvenes que asisten al PEmyFpT, la motivación inicial se vincula con la necesidad de concluir los estudios secundarios. No obstante, al complementarse la propuesta con la formación en un determinado oficio, la estimulación se orienta a la posibilidad de obtener en un mismo trayecto dos certificaciones.

Yo creo que es de más utilidad tener los dos certificados juntos que uno solo, de una profesión y del secundario completo. Es importante tener las dos (Estudiante PEmyFpT)

Aparte la Electricidad me parece bueno porque tengo un título y como eso no se encuentra casi, o sea personas que saben hacer eso, vos llegás, tenés tu título y sabés hacer eso y tenés trabajo (Estudiante PEmyFpT)

En este sentido y en cuanto a los oficios elegidos, los mismos son reconocidos y valorados por las posibilidad de ser una salida laboral rápida que permite superar dificultades actuales y aunque en muchos casos estos oficios parecen no reflejar los intereses personales de los jóvenes, la inserción en este tipo de experiencias parece incentivarlos en la posibilidad de continuar, luego, otros trayectos formativos y en áreas que guarden mayor relación con sus intereses.

Supuestos y perspectivas sobre las problemáticas de inserción de las y los jóvenes participantes

Tanto en el caso de los **funcionarios y técnicos** como en los **docentes** sin hacer distinción de la propuesta en la que participan, se evidencian puntos en común al reconocer algunas características en los perfiles de los jóvenes participantes de los programas, dadas por las situaciones e intereses que motiva a cada uno a participar en estos programas, de modo genérico podemos hablar de “jóvenes comprometidos con su futuro” y “jóvenes que se suman por la retribución que perciben”.

Al respecto, algunos puntos de vista convergen en torno a ciertos rasgos negativos a partir de los cuales definen a este grupo, vinculados fundamentalmente a la visión de corto plazo, falta de perspectiva de futuro y predisposición hacia el estudio y el trabajo:

“Lo ven como una alternativa a corto plazo, no como una oportunidad laboral de inserción (...) muchas veces la óptica del mismo beneficiario no llega más allá de lo que percibe a mes vencido”
(Funcionario PJMyMT)

“No quieren trabajar, se quedan en su casa con la asignación familiar. Va a costar recuperar más la actitud hacia el trabajo porque muchos jóvenes no vieron trabajar a sus padres (...). La propuesta formativa hoy está, los medios los tenemos, pero los alumnos no están porque muchos no entienden lo que es un trabajo formal” (Funcionario PEMyFpT).

En estos posicionamientos los jóvenes son pensados desde la indeterminación y la negatividad (Casal, 1996) siendo en algunos momentos hasta acusatorios. En cualquier caso se pone en discusión el contraste de los objetivos enunciados en los programas y lo que acontece en la realidad, dado que los jóvenes son desde el discurso político muchas veces centro pero operativamente se convierten en periferia. De acuerdo con Chaves (2010) es en la micropolítica del desarrollo de los programas, planes y recursos donde aparece y se reproduce la desigualdad, la discriminación, pudiendo dejar fuera o sentirse fuera a muchos jóvenes.

Sin embargo se vislumbran ciertas connotaciones según el programa que se trate y el rol desempeñado dentro del mismo. Así, los **funcionarios** del PJMyMT y los **técnicos** y algunos **docentes** del PEMyFpT si bien reconocen este tipo de situaciones, manifiestan conjuntamente una visión favorable de que las mismas pueden modificarse, en concordancia con lo que proponen los objetivos de los programas visualizando horizontes de inclusión social y laboral:

“Estamos hablando de un grupo que tiene sus deficiencias y las está empezando a modificar”
(Funcionario PJMyMT)

“Tenés chicos que están trabajando, hacen changas están laburando desde los 14 años a veces y utilizan el programa para poder terminar los estudios, la tienen clara, digamos reconocen la importancia de tener un secundario completo de seguir capacitándose” (Técnico PJMyMT).

KAIROS. Revista de Temas Sociales.
ISSN 1514-9331. URL: <http://www.revistakairos.org>
Proyecto Culturas Juveniles
Publicación de la Universidad Nacional de San Luís
Año 18. Nº 34. Noviembre de 2014

Conjuntamente también se puede señalar alguna distinción entre programas acerca del posicionamiento de los **funcionarios y técnicos** sobre la problemática juvenil. Particularmente, en el caso del PJMyMT, se observa una mayor apertura y comprensión de la situación de los jóvenes que se acercan a la misma lo cual puede responder a un discurso político de orientación y atención a las necesidades de los ciudadanos y atención de la problemática del empleo, objeto de creación de la Institución Agencia de Empleo de la cual forman parte los decisores y técnicos consultados, como así también por la proximidad y contacto cotidiano con los participantes del programa.

Por otra parte, fundamentalmente los **responsables técnicos y docentes** al tener contacto directo con quienes acceden a estos programas, señalan otras problemáticas vinculadas a características o situaciones en que se encuentran los jóvenes que acceden a los programas:

“Cuando se habla del programa se habla de la población vulnerable, creo que hay un alto grado de falta de lo que antes decíamos la famosa cultura del trabajo, hasta yo diría cultura del esfuerzo, ahí hago referencia a lo que te decía que son hijos de padres que vienen con el tema de los planes sociales”
(Técnico PJMyMT)

“Son jóvenes en situación de riesgo social, con situaciones muy difíciles en la casa, la familia, el barrio”, buscamos que se acerquen a la escuela y podamos darles cierta contención” (Docente PEMYFpT).

De este modo reconocen una serie de cualidades socioeducativas y laborales de los jóvenes participantes y los entornos en que están insertos. Así, su inclusión en los programas no sólo favorecería el retorno al sistema educativo formal sino también el desarrollo de conocimientos, actitudes y valores considerados necesarios para su posterior integración al mercado laboral, al decir de Millenaar (2010), generar una relación sólida y comprometida con la educación y trabajo puede constituir el motor de trayectorias laborales estables y acumulativas.

La mayoría de los **estudiantes** del PEMYFpT considera que seguirá estudiando y piensan en trabajar con lo que están aprendiendo en los Centros de FP. Ninguno de los jóvenes planteó dentro de sus aspiraciones el formar una familia o tener hijos, tal y como era lo tradicional en otro momento en nuestra sociedad. Si bien algunos están a cargo de una familia, no es la situación de la mayoría.

Contrariamente a lo que piensan los estudiantes, los **docentes** entrevistados del mismo programa dicen que, en general, los jóvenes no piensan en el futuro. Lo importante es vivir el presente. Por eso no ahorran ni tienen perspectivas de seguir estudiando. Y, respecto a los adultos que asisten a estas instituciones, los docentes consideran que la mayoría lo hace por una cuestión de realización personal por lo que suponen que tampoco tienen perspectivas formativas o laborales posteriores.

Reflexiones finales a modo de conclusión

A lo largo de este trabajo hemos realizado una descripción de algunas intervenciones actuales de formación para el trabajo, destinadas a los jóvenes pertenecientes a sectores vulnerables, intentando reconocer algunas características y particularidades de sus diseños así como el modo en que se apropian de los mismos los actores que intervienen en los diferentes niveles de implementación.

En tal sentido, y en lo que refiere al diseño observado en la “letra” de los programas, entendemos que si bien se trata de dispositivos que se orientan al mismo grupo destinatario y en todos los casos el eje central de las intervenciones los procesos de formación constituyen la base de las propuestas, se aprecia la coexistencia de miradas frente al problema. Así, se encuentra algunos programas que parten de un diagnóstico más amplio sobre las causas del desempleo juvenil y de los procesos de estratificación y movilidad (y se proponen estrategias de inclusión tanto desde la esfera laboral como educativa) en los que se intentan fortalecer diversos tipos de capitales como el social y el financiero, entendiéndolos como elementos centrales en la constitución de las trayectorias laborales de los jóvenes. Paralelamente, se observa la vigencia de dispositivos con una mirada más acotada, unidireccional y de corte asistencial, en donde se identifican acciones basadas en el reconocimiento de que el capital humano y las carencias de conocimientos resultan la principal causa del problema.

En lo que refiere al diseño es necesario decir también, que tal como se afirma en otros estudios realizados, (Jacinto 2010) existe una dispersión de intervenciones que muchas veces se superponen en el mismo territorio dando lugar a un cruzamiento de los mismos en las diversas instituciones, lo que dificulta el procesamiento de la información y la articulación a fin de capitalizar recursos.

Por otro lado, y en cuanto al proceso de implementación la información construida a partir de las opiniones y valoraciones de los diferentes actores involucrados, permite identificar la existencia tanto de factores objetivos como subjetivos que operan como facilitadores u obstaculizadores que intervienen en los distintos niveles de desarrollo y ejecución de las políticas, contribuyendo o postergando el logro de los objetivos inicialmente propuestos.

Entre los aspectos positivos, se señalan diferentes aspectos vinculados a la existencia de una mayor presencia del Estado y el fortalecimiento del Sistema de Formación Profesional, a través de una mayor inversión en recursos técnicos y materiales. Los actores reconocen, además, que se prevén mejores resultados cuando se trabaja con la optimización de la capacidad instalada en las instituciones (fortalecimiento de las instituciones de educación secundaria y los centros de formación profesional) antes que con cursos diseñados ad hoc que durarán lo que dura el programa (cursos de capacitación laboral).

KAIROS. Revista de Temas Sociales.
ISSN 1514-9331. URL: <http://www.revistakairos.org>
Proyecto Culturas Juveniles
Publicación de la Universidad Nacional de San Luís
Año 18. Nº 34. Noviembre de 2014

Entre los obstaculizadores se identifican problemáticas persistentes tales como el abandono y la discontinuidad en la asistencia de los estudiantes, en algunos casos la escasez de equipamiento para llevar adelante algunas de las actividades de formación profesional, la falta de articulación entre las instituciones y la información y la formación de los docentes. Si bien estos constituyen problemas estructurales, no específicos de los programas, aparecen como los aspectos más críticos y que requieren de mayor atención para la concreción de los objetivos inicialmente propuestos.

Otro aspecto significativo resulta el hiato que se observa entre el diagnóstico de las necesidades del sector productivo y las demandas de los jóvenes. Al respecto, algunos autores han cuestionado que la oferta de formación laboral esté orientada sólo por la demanda del mercado laboral (Castro, 1994), frente a lo cual otros han objetado la falta de realización de una evaluación y priorización de áreas en el presente y en el futuro próximo (Murielo, 1995). De cualquier modo, entendemos que resulta necesario también reconocer la importancia que tiene en el diseño de este tipo de políticas, el análisis de las expectativas e intereses de los jóvenes hacia los cuales están dirigidas las mismas, tal como lo plantea Jacinto (2008).

Asimismo, identificamos como relevante las diferencias presentes en la mirada que tiene algunos funcionarios y docentes referida los jóvenes y cómo los jóvenes se definen a sí mismos. En esta línea asumimos que la puntualización de ciertos rasgos negativos desde los cuales se describe a los jóvenes, tal como entender que poseen un visión de corto plazo, falta de perspectiva de futuro y predisposición hacia el estudio y el trabajo, resulta una reafirmación de las condiciones de vulnerabilidad que atenta contra los resultados del programa. Por el contrario creemos que la atención de la problemática juvenil requiere justamente lo contrario, es decir, lograr identificar el potencial de los mismos para poder capitalizarlo y que les permita una proyección al futuro. De hecho, esto es lo que los jóvenes más valoran en las instituciones educativas

Bibliografía

- Amargós, O. (2004). "Las Transformaciones Económicas, los Modelos de Desarrollo y los Desafíos de la Educación y la Formación". En: Jacinto, C. (coord.) (2004) *¿Educar para qué trabajo? Discutiendo rumbos en América Latina*, Buenos Aires, redEtis (IPE-IDES) / MECyT / MTEySS / La Crujía. Pp. 85-100.
- Abdala, E. (2004). "Formación en alternancia. Un esbozo de la experiencia internacional". En: Abdala, E. y otros, *Formación de jóvenes en alternancia. Una propuesta pedagógica innovadora*, Montevideo, CINTERFOR (OIT)/CECAP/ El abrojo, pp. 11-28.
- Aguilar Villanueva, L. (1993). *Problemas públicos y Agenda de gobierno*. México DF, Porrúa.
- Barbetti, P. (2007). "Programas socio-laborales juveniles y desarrollo local. Análisis de una intervención en el Gran Resistencia (Chaco) desde las opiniones y valoraciones de los actores locales", en *Revista IIED-AL*,

KAIROS. Revista de Temas Sociales.

ISSN 1514-9331. URL: <http://www.revistakairos.org>

Proyecto Culturas Juveniles

Publicación de la Universidad Nacional de San Luís

Año 18. Nº 34. Noviembre de 2014

nº 66, Buenos Aires, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo, Serie Juventud y Trabajo, abril, pp. 77-112.

Balardini, S.; Hermo, J. (1995). *Políticas de Juventud en América Latina. Evaluación y Diseño. Informe Argentina*. Buenos Aires, Organización Iberoamericana de la Juventud, FLACSO.

Casal, J. (1996). "Modos Emergentes de Transición a la Vida Adulta en el Umbral del Siglo XXI: Aproximación Sucesiva, Precariedad y Desestructuración". *Reis*. 75: 295-316. En: http://www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_075_13.pdf [en línea]. Consultado el 22 de noviembre de 2013.

Castro, C. de M. (1994). *Training Policiesfor de End of the Century*. París, IIPE.

Chaves, M. (2010) *Jóvenes, Territorios y complicidades. Una antropología de la juventud urbana*. Espacio Editorial, Buenos Aires.

Dávila León, O. y Honores, C. (2003). "Capital Social Juvenil y Evaluación Programática hacia Jóvenes". *Última Década*. 18: 175-198. Valparaíso, CIDPA.

Díez, A.C. (2006). "Las Políticas Educativas en Tiempos de Focalización". *Cuartas Jornadas de Investigación en Antropología Social*. Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, Instituto de Ciencias Antropológicas. Sección de Antropología Social, Instituto de Ciencias Antropológicas.

Dubet, F. y Martuccelli, D. (1998). *En la Escuela. Sociología de la Experiencia Escolar*. Buenos Aires, Losada.

Ezpeleta, J. (2007). *Evaluación de Programas Educativos*. Conferencia dictada en FLACSO. Buenos Aires.

Farías, M. L. (2011). Reflexiones en torno al impacto de programas de empleo para jóvenes en Argentina. Un estudio de caso. *Última década*. 35: 169-194. Valparaíso, CIDPA.

Filgueira, C. (2001). *La actualidad de viejas temáticas sobre los estudios de clase, estratificación y movilidad social en América Latina*. Serie Políticas Sociales. Santiago de Chile, CEPAL.

Gallart, M.A. (2003). "Habilidades y Competencias para el Sector Informal en América Latina: Una Revisión de la Literatura sobre Programas y Metodologías de Formación". *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional. Formación en la Economía Informal*. 155: 33-75. Montevideo, CINTERFOR-OIT.

Gutiérrez Espeleta, A.L. (2007) "Educación y Trabajo en Jóvenes Costarricenses". *Revista Electrónica Actualidades Investigativas en Educación*. Costa Rica, 7 (2): 1-33. En: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=44770210> [en línea]. Consultado el 22 de noviembre de 2013.

Hernández, J. (2007). La pasantía laboral en los proyectos entra 21. Estrategias, aciertos y retos. *Estudios y Reflexiones*. 4. Washington, International Youth Foundation. En: http://www.iyfnet.org/sites/default/files/entra21_EstudiosReflexiones_4.pdf [en línea]. Consultado el 15 de septiembre de 2014.

KAIROS. Revista de Temas Sociales.

ISSN 1514-9331. URL: <http://www.revistakairos.org>

Proyecto Culturas Juveniles

Publicación de la Universidad Nacional de San Luís

Año 18. Nº 34. Noviembre de 2014

- Jacinto, C. (2000). "Jóvenes Vulnerables y Políticas Públicas de Formación y Empleo". *Revista de Estudios de la Juventud*. Buenos Aires, 1: 103-121. En: <http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/doc/not/libro258/libro258.pdf> [en línea]. Consultado el 22 de noviembre de 2013.
- Jacinto, C. (coord.) (2004) *¿Educar para qué trabajo? Discutiendo rumbos en América Latina*, Buenos Aires, redEtis (IPE-IDES) / MECyT / MTEySS / La Crujía.
- Jacinto, C. (2008) "Los dispositivos recientes de empleo juvenil: institucionalidades, articulaciones con la educación formal y socialización laboral". *Revista de Trabajo*. 4 (6): 123-146. Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. En: <http://www.trabajo.gob.ar/left/estadisticas/revista/index.asp> [en línea]. Consultado el 22 de noviembre de 2013.
- Jacinto, C. (Comp.) (2010). *La Construcción Social de las Trayectorias Laborales de Jóvenes. Políticas, Instituciones, Dispositivos y Subjetividades*. Buenos Aires, IDES (Instituto de Desarrollo Económico y Social), Teseo.
- Lasida, J. (2004). "Estrategias para acercar a los jóvenes al trabajo". *Tendencias y debates*. 3. Buenos Aires, RedEtis (IPE-IDES).
- Majone, G. (1997), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de las políticas públicas*, México D.F., Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Martín, M. E. (2007) Una aproximación a los vínculos entre el estado y los empresarios mendocinos en torno a las políticas de formación y empleo para jóvenes. *8º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo - ASET* Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo. Buenos Aires.
- Millenaar, V. (2010). "La incidencia de la formación para el trabajo en la construcción de trayectorias laborales de jóvenes". En Jacinto, C. *La Construcción Social de las Trayectorias Laborales de Jóvenes. Políticas, Instituciones, Dispositivos y Subjetividades*. Buenos Aires, IDES (Instituto de Desarrollo Económico y Social), Teseo.
- Montensinos, M.P.; Sinini, L. (2009). "Entre la Exclusión y el Rescate. Un Estudio Antropológico en torno a la implementación de Programas Socioeducativos". *Cuaderno de Antropología Social*. Buenos Aires, 29: 43-60. En: <http://www.scielo.org.ar/pdf/cas/n29/n29a03.pdf> [en línea]. Consultado el 22 de noviembre de 2013.
- Murielo, A. (1995). *La Controvertida articulación entre Educación y Trabajo: Algunas Reflexiones a partir del Proyecto Joven*. Buenos Aires, FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales). Mimeo.
- Pérez Rubio, A. M. (2002). *Los Universitarios y el Mercado de Trabajo. Crónica de una relación compleja*. Corrientes, EUDENE.

KAIROS. Revista de Temas Sociales.
ISSN 1514-9331. URL: <http://www.revistakairos.org>
Proyecto Culturas Juveniles
Publicación de la Universidad Nacional de San Luís
Año 18. Nº 34. Noviembre de 2014

- Rodríguez, E. (2002). *Políticas de juventud para el siglo XXI. Actores estratégicos para el desarrollo*. México, IMJ/SEP.
- Salvia, A. (2013). *Juventudes, problemas de empleo y riesgos de exclusión social. El actual escenario de crisis mundial en la Argentina*. Berlín, Friedrich-Ebert-Stiftung, Departamento de Política Global y Desarrollo. En: <http://library.fes.de/pdf-files/iez/09698.pdf> [en línea]. Consultado el 22 de noviembre de 2013.
- Sartori, G. (1994) "Comparación y método comparado". En Sartori G. y Morlino L. (editores). *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid, Alianza.
- Tamayo Sáenz, M. (1997) "El análisis de las políticas públicas". En: Bañón, R.: Carrillo, E. (comps.), *La nueva administración pública*. Madrid, Alianza.
- Villar, R. (2006) "Colaborando con el sector privado: el caso de un Proyecto Entra 21 en Salvador, Bahía, Brasil". Serie Aprendizaje nº 1. International Youth Fundation. Disponible en <http://www.redetis.org.ar>.
- Weller, J. (2003). *La Problemática Inserción Laboral de los y las Jóvenes*. Serie Macroeconómica del Desarrollo 28. Santiago de Chile, CEPAL.

Tabla N° 1: Comparación de los Programas “Educación Media y Formación para el trabajo para jóvenes”, “Jóvenes con más y mejor trabajo” y “Buen Camino”			
	Programa Educación Media y Formación para el Trabajo para Jóvenes	Programa Jóvenes con Más y mejor trabajo	Programa Buen Camino
Alcance/Extensión	Internacional	Nacional	Provincial
Período de implementación	En Argentina el período se extiende desde el 2008 hasta el 2014. En Corrientes la implementación se inicia en Diciembre del 2009 y en la Provincia del Chaco en marzo del 2011.	A nivel nacional el programa se inicia en mayo del 2008. En Chaco se inicia en junio del mismo año y en Corrientes al año siguiente.	En Corrientes se inicia en el año 2010. No se implementa en Chaco.
Organismos Financieros (Financiamiento)	Financiamiento a través de la Unidad de Financiamiento Internacional (fuente 22), contraparte Nacional (fuente 11) y del INET (Instituto Nacional de Educación Técnica) y contraparte Provincial.	Banco Mundial (fuente 22), Tesoro Nacional (fuente 11) y contraparte Provincial.	Presupuesto del Gobierno Provincial
Organismo Responsable del Diseño del Programa	Ministerio de Educación de la Nación.	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.	Subsecretaría de Acción Social, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Humano de la Provincia
Organismos Responsables de la Ejecución	Unidades jurisdiccionales de gestión de las modalidades de Educación Permanente para Jóvenes y Adultos y Educación Técnica.	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. Red de Oficinas de Empleo en los Municipios (250 municipios)	Subsecretaría de Acción Social, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Humano de la Provincia
Otros actores participantes en la implementación del Programa	Parejas de Centros de Educación Secundaria para Adultos (CESPA) y Centros de Formación Profesional (FP).	Áreas de Juventud de los Gobiernos Provinciales, Instituciones de Formación Profesional, Organizaciones Empresariales, Organizaciones Sindicales, Organizaciones representativas de los Jóvenes y de la Sociedad Civil con experiencia en el abordaje de la temática juvenil.	Centros de Formación Profesional y/o Capacitación Laboral, Organizaciones de la Sociedad Civil (ONGs)
Características/Perfil de los destinatarios	Los beneficiarios son los jóvenes de 16 a 29 años con estudios primarios completos que no estudian ni trabajan.	Jóvenes de 18 a 24 años de edad, con residencia permanente en el país, que no hayan completado el nivel primario y/o secundario de educación formal desocupados o inactivos (que no estudian ni buscan trabajo) y que suscriban un convenio de adhesión en las oficinas de empleo municipales (de la Red de Servicios de Empleo)	Jóvenes de 14 a 21 años que se encuentran en situación de riesgo social. Especialmente aquellos que por motivos económicos o familiares abandonaron el sistema escolar formal.

KAIROS. Revista de Temas Sociales.

ISSN 1514-9331. URL: <http://www.revistakairos.org>

Proyecto Culturas Juveniles

Publicación de la Universidad Nacional de San Luís

Año 18. Nº 34. Noviembre de 2014

Objetivos Generales del Programa	Contribuir a la mejora de las capacidades de acceso al mundo del trabajo de estos jóvenes. Promover la finalización de la educación secundaria y la capacitación laboral, ampliando el acceso a ofertas educativas de calidad.	Generar oportunidades de inclusión social y laboral de las y los jóvenes a través de acciones integradas que les permitan identificar el perfil profesional en el cual desean desempeñarse, finalizar su escolaridad obligatoria, realizar experiencias de formación y/o de prácticas calificantes en ambientes de trabajo, iniciar una actividad productiva de manera independiente o insertarse en un empleo.	Posibilitar que los jóvenes con estos perfiles puedan aprender un oficio que les permita insertarse en el mercado de trabajo.
---	---	---	---

Componentes o Ejes Centrales del Programa	<p>Componente I: Fortalecimiento institucional de la Educación de Jóvenes y Adultos.</p> <p>Componente II: Ampliación de la oferta de Educación Secundaria para Jóvenes y Adultos.</p> <p>Componente III: Mejoramiento de la Formación Laboral de Jóvenes y Adultos.</p>	<p>Fortalecimiento Institucional (Creación de Oficinas de empleo Municipal y Capacitación a los Técnicos y Funcionarios Locales)</p> <p>Terminalidad Educativa</p> <p>Formación Profesional y Capacitación Laboral</p> <p>Acompañamiento de diversos modos en los Procesos de Inserción Laboral</p>	<p>Capacitación Laboral y Formación Profesional</p>
Estrategias de Intervención (Líneas de acción)	<p>Foros de consulta al sector productivo y a otros actores sociales para la priorización de perfiles profesionales.</p> <p>Capacitación de tutores, profesores, docentes y asistentes técnicos administrativos.</p> <p>Provisión de equipamiento y mobiliario para sedes de educación de jóvenes.</p> <p>Planes de Mejora para los Centros de Formación Profesional y/o de capacitación laboral seleccionados para el programa.</p> <p>Readecuación de espacios físicos de Centros de Formación Profesional y/o Laboral según normas federales</p>	<p>Orientación e inducción al mundo del trabajo</p> <p>Formación para la certificación de estudios primarios y/o secundarios.</p> <p>Cursos de formación profesional.</p> <p>Certificación de competencias laborales.</p> <p>Asistencia técnica y financiera para la generación de emprendimientos independientes.</p> <p>Prácticas calificantes en ambientes de trabajo en empresas del sector público o privado.</p> <p>Apoyo a la búsqueda de empleo e Intermediación laboral.</p> <p>Apoyo a la inserción laboral (promoción de la contratación de jóvenes ofreciendo incentivos financieros a las micro y Pymes que los incorporen como trabajadores en relación de dependencia.</p>	<p>Oferta de Cursos de Capacitación Laboral (para los menores de 18 años) y de Formación Profesional (para los mayores de 18 años).</p> <p>Entrega de materiales, herramientas y equipos destinados a los talleres.</p>
Incentivos Económicos para los beneficiarios	<p>Becas de inclusión y retención para jóvenes.</p>	<p>Ayudas económicas no remunerativas variables en los montos (de \$ 150 a \$ 550 mensuales) de acuerdo a las distintas actividades desarrolladas.</p> <p>Remoción de barreras generales (Pasajes y refrigerios, Becas de estudio) y específicas que dificultan la participación de las mujeres.</p>	<p>Beca Mensual de \$ 60 para gastos de transporte.</p>
Marcos Normativos	<p>Ley de Educación Técnico-Profesional Nº 26.058.</p> <p>Ley de Protección Integral de los Derechos de los Niños, Niñas y de</p>	<p>Ley de Empleo N167 24.013.</p> <p>Resolución MTEySS 497/08 y su modificatoria Nº 764/11 de Reglamentación</p>	<p>No se explicitan en los documentos de difusión ni en las entrevistas realizadas por los</p>

KAIROS. Revista de Temas Sociales.

ISSN 1514-9331. URL: <http://www.revistakairos.org>

Proyecto Culturas Juveniles

Publicación de la Universidad Nacional de San Luís

Año 18. N  34. Noviembre de 2014

y Teóricos que sustentan la Propuesta	Adolescentes. N� 26.061. Ley de Financiamiento Educativo N� 26.075. Ley de Educación Nacional N� 26.206. Documento Estrategia País 2007-2013 (Comisión Europea-Argentina).	Trabajo Decente (OIT) Teoría del Capital Humano. Enfoque del Capital Social y del Microemprendimiento: El fortalecimiento de la Sociedad Civil y el autoempleo como alternativas. Intermediación laboral (información y contactos). Responsabilidad empresarial y trabajo decente.	funcionarios.
--	---	--	---------------