



*Trayectorias juveniles y políticas públicas.  
Dispositivos para la promoción de la integración social de las juventudes: prácticas educativas en  
establecimientos laborales y trayectos de terminalidad educativa. Un análisis de la producción  
estatal.*

Tesis para optar por el título de Magíster en Maestría en Diseño y Gestión de Programas Sociales.  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Sede Argentina

Autora: Lic. Cecilia López Chapato  
(26.411.542)  
[cecilialopezchapato@fundsos.org.ar](mailto:cecilialopezchapato@fundsos.org.ar)

Directora: Dra. Delfina Garino

Buenos Aires, febrero de 2018.

## **Agradecimientos**

A mi hija Paloma, por las horas cedidas para realizar esta investigación.

A Hernán por su acompañamiento, y a mis padres por el apoyo y camino marcado.

A las amigas que aportaron intelectual y amorosamente a este trabajo.

A la Dra. Delfina Garino, por su orientación, apoyo, y conocimientos del campo que dieron cuerpo a esta investigación.

A FLACSO por las amigas que supe encontrar allí.

A Fundación SES por los años de trabajo y aprendizajes compartidos.

A todxs lxs que desde sus espacios construyen puentes para mejorar la vida de nuestrxs jóvenes.

## Índice

Resumen ejecutivo .....	5
INTRODUCCIÓN .....	6
PARTE I: MARCO TEÓRICO, CONTEXTUAL Y METODOLÓGICO .....	10
<b>Capítulo 1: Marco teórico</b> .....	<b>10</b>
I. Juventudes, Estado y políticas públicas.....	10
II. Las juventudes y el derecho al trabajo. Mercado de trabajo, transiciones y trayectorias.....	21
III. La educación de las juventudes: ampliación de derechos y desafíos de la escuela secundaria .....	27
IV. Fronteras en disputa entre educación y trabajo. Las Prácticas Educativas en Establecimientos Laborales. ....	31
<b>Capítulo 2: Las trayectorias juveniles y las políticas públicas. Un repaso de la historia reciente.</b> .....	<b>41</b>
I. La década de los noventa: el deterioro del mercado de trabajo, la reforma educativa y el aumento de las brechas para la población juvenil .....	41
II. Nuevo modelo económico y político. El trabajo, las políticas educativas y de empleo en la post convertibilidad hacia una perspectiva de integralidad en el nuevo milenio. ....	46
III. La nueva restauración conservadora, un proceso incipiente. Indicios del mercado de trabajo y de las intervenciones estatales a partir de 2016. ....	52
<b>Capítulo 3: La estrategia metodológica</b> .....	<b>62</b>
I. La perspectiva metodológica y las técnicas de recolección de datos .....	62
II. Los casos seleccionados.....	63
III. La recolección de la información: el relevamiento de normativas y políticas públicas, las entrevistas en profundidad.....	65
IV. El procesamiento y análisis de la información .....	71
PARTE II. ANALISIS Y PRESENTACIÓN DE RESULTADOS .....	722
<b>Capítulo 4. La dimensión regulatoria de las trayectorias educativas y laborales de las juventudes.</b> .....	<b>722</b>
I. Derechos ampliados, abordajes heterogéneos y políticas fragmentadas .....	744
II. El universo de las PEEL.....	833
III. Los marcos normativos de las TED.....	866
IV. Las políticas públicas en las provincias seleccionadas .....	878
<b>Capítulo 5: Las percepciones de los actores sobre los dispositivos de Prácticas Educativas en Establecimientos Laborales (PEEL).</b> 98	
I. Objetivos y sentidos: entre la formación integral, la inserción laboral, la explotación laboral y el reclutamiento de personal .....	98
II. El marco normativo: “los grises traen problemas”. Fragmentación y desorden: federalismo y desarticulación educación-trabajo.....	1055
III. La implementación de las PEEL .....	1111
<b>Capítulo 6: Las percepciones sobre las acciones de terminalidad educativa (TED)</b> .....	<b>1211</b>
I. Usos y desusos. Los marcos normativos y el territorio. ....	1211
II. Desorden y democratización.....	1256
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	1300
I. Conclusiones.....	1300
II. Recomendaciones .....	1355
Bibliografía consultada.....	1377
Anexo. Universo de políticas públicas relevadas.....	1477

## *Índice de tablas y gráficos*

Figura N°1: Esquema de transición lineal a la adultez .....	23
Figura N°2: Transición de la escuela al trabajo .....	24
Figura N°3. Descripción del universo de PEEL.....	148
Tabla N°1: Tasa de escolarización de los adolescentes de entre 12 y 17 años según nivel socioeconómico del hogar y nivel educativo al que asisten. Porcentaje de jóvenes de entre 20 y 22 años que accedieron al nivel medio y porcentaje de graduados entre quienes accedieron al nivel según nivel socioeconómico del hogar .....	56
Tabla N°2: Universo documental relevado .....	66
Tabla N°3: Actores entrevistados nivel nacional y provincias de Bs As y Tucumán .....	69
Tabla N°4: Universo relevado según campo y nivel .....	72
Tabla N°5: Sentidos construidos acerca de las PEEL según actor .....	100
Gráfico N°1: Distribución de jóvenes ocupados que asisten o no a establecimientos educativos (%) 1° trimestre de.2017 .....	52
Gráfico N°2. Jóvenes inactivos según grupo etario y sexo (%).....	53
Gráfico N°3: distribución de los desocupados según nivel educativo (%) .....	54
Gráfico N° 4 distribución de los desocupados según región (%) .....	55
Gráfico N°5 Cantidad de egresados de la educación secundaria. Común, Adultos y FinEs. Total País. Años 2006, 2009, 2012 y 2015 .....	56
GráficoN°6. FINES. Inscriptos y egresados en todos los componentes. Total país, 2008 a 2015 .....	57

*Palabras clave. Desempleo juvenil. Transiciones y trayectorias educación-trabajo. Políticas públicas. Vulneración derechos. Políticas educativas y de empleo. Dispositivos de afiliación social. Prácticas educativas en lugares de trabajo. Acciones de terminalidad educativa. Disociación educación-trabajo.*

## **Resumen ejecutivo**

La tesis trabaja las trayectorias juveniles desde su construcción socioestatal a nivel nacional y en Buenos Aires y Tucumán en el año 2017. El marco es el riesgo actual de desafiliación social que atraviesa a las poblaciones jóvenes argentinas. Importante evidencia demuestra que éstas portan mayores probabilidades de verse excluidas del sistema educativo, experimentar trayectorias laborales pautadas por la precariedad laboral y reproducir condiciones de vulnerabilidad social. Resulta preciso constituir dispositivos que apuntalen a lxs jóvenes en la mejora de sus trayectorias y en su afiliación social. Las Prácticas Educativas en Establecimientos Laborales (PEEL) y los trayectos de Terminalidad Educativa (TED) son eficaces en este sentido. El período analizado ha significado un notable avance en la formalización de derechos de las juventudes. La problemática laboral ha tenido un lugar de privilegio. No obstante, los resultados han sido magros y las dificultades educativas y laborales persisten dada la falta de abordajes integrales que intervengan multidimensionalmente las trayectorias, también por la persistencia de disociaciones entre el mundo del trabajo y de la educación que redundan en tensiones entre ambos derechos. El cambio de modelo político a partir de 2016 representa un desafío para estos dispositivos dada su orientación hacia el cercenamiento de derechos conquistados. Se impone la necesidad de fortalecerlos como herramientas de mejora de la afiliación social de las juventudes.

## INTRODUCCIÓN

La desafiliación social es una problemática singular que portan las sociedades contemporáneas afectadas por el fin de la sociedad del bienestar y el cambio de modelo de acumulación económica. Esta es la nueva fisonomía social que pauta el actual contexto de inequidad social, donde sectores mayoritarios se ven excluidos del bienestar social y lentamente van desconectando su vinculación con las instituciones de la sociedad en general, generando exclusión y desintegración social y por tanto sociedades desiguales y anti democráticas. Esta desafiliación tiene en las poblaciones jóvenes un actor privilegiado dadas las características generacionales que este colectivo etario experimenta, así como las particularidades del segmento relacionadas con los ciclos vitales que hacen de este un período donde se definen las transiciones y se orientan trayectorias laborales. Las consecuencias de esta exclusión se reflejan en la dificultosa realidad social que aqueja a las juventudes, particularmente a aquellas que habitan en contextos de vulnerabilidad social, quienes tienen mayores probabilidades de verse excluidas del sistema educativo, experimentar trayectorias laborales pautadas por la precariedad laboral y reproducir condiciones de vulnerabilidad social.

La problemática que aborda esta tesis es de interés general y forma parte de la agenda pública de nuestro país, su abordaje se orienta a garantizar el acceso a los derechos humanos fundamentales, como la educación y el trabajo. El Estado tiene en las políticas públicas herramientas de intervención fundamentales para impactar sobre la problemática, la construcción de dispositivos de apoyo a las trayectorias favorecería la mejora de las posibilidades de inserción laboral juvenil. En ese marco, se requiere construir mayor conocimiento respecto de las acciones de terminalidad educativa, por ser las certificaciones recursos claves en la determinación de trayectorias laborales en trabajo decente, así como de las experiencias que involucran prácticas educativas en lugares de trabajo. Se trata de analizar las fronteras entre educación y trabajo, conocer su construcción estatal y los modos en que los actores protagonistas perciben y analizan las articulaciones entre el mundo de la educación y el mundo del trabajo. En este marco, el objetivo general de esta tesis será analizar las políticas públicas de educación y el trabajo destinadas a jóvenes, con énfasis en las prácticas educativas en lugares de trabajo (PEEL) y en las propuestas de terminalidad educativa del nivel secundario (TED) para jóvenes, a nivel nacional y en dos provincias (Buenos Aires y Tucumán) en el año 2017. Este estudio sostiene como hipótesis de trabajo que la implementación de TED y PEEL favorecen la terminalidad educativa y la inserción laboral de los jóvenes, y aportan por ello a la afiliación a la sociedad.

A partir de esto, esta tesis busca responder: *¿qué aportes a la protección de las juventudes vulnerables tienen los marcos regulatorios y políticas públicas de educación y trabajo a nivel nacional y en las provincias de Bs As y Tucumán en 2017? Particularmente ¿cómo son los aspectos regulatorios de las Prácticas Educativas en Establecimientos Laborales (PEEL)? ¿Cómo es la normativa de las políticas de*

*terminalidad educativa? ¿Cuáles son sus aspectos sobresalientes, qué cuestiones regulan, qué aspectos quedan fuera de la protección, existen cuestiones contradictorias? ¿Cómo perciben los actores educativos, del mundo del trabajo y los propios jóvenes las PEEL? ¿Qué sentidos tienen para estos? ¿Qué conocimientos tienen de los marcos regulatorios? ¿Qué opinión tienen de estos? ¿Cómo son los procedimientos para su implementación? ¿Cómo es la vinculación entre los actores (institución educativa-formativa y actores del mundo del trabajo)? ¿Qué percepciones tienen los actores acerca de los trayectos de Terminalidad Educativa (TED)? ¿Tienen conocimiento de los marcos normativos? ¿Qué opinión tienen de éstos?.*

Estos interrogantes dan cuerpo a los objetivos de nuestra investigación, compuesto por:

### **Objetivo general**

*Analizar las políticas públicas orientadas a la educación y el trabajo de jóvenes, poniendo el foco en las prácticas educativas en lugares de trabajo y en las propuestas de terminalidad educativa del nivel secundario para jóvenes, a nivel nacional y en dos provincias (Buenos Aires y Tucumán) en el año 2017.*

### **Objetivos específicos**

- I. Relevar y analizar el campo de las políticas públicas que ordenan las transiciones entre educación y trabajo de las juventudes, con énfasis particular en los programas de terminalidad educativa (TED) y de promoción de prácticas educativas en establecimientos laborales (PEEL).
- II. Analizar las clasificaciones respecto las juventudes, sus orientaciones y tendencias e identificar vacancias del campo de políticas públicas con acento en las prácticas laborales en lugares de trabajo y los trayectos de terminalidad educativa.
- III. Analizar las percepciones de actores clave que intervienen en procesos de formación y de inserción laboral de jóvenes (tales como funcionarios públicos de áreas laborales y educativas, docentes de escuela secundaria, empleadores, referentes de organizaciones sociales, organizaciones empresariales, organizaciones sindicales y jóvenes) del nivel nacional y de las 2 provincias seleccionadas, principalmente respecto de los objetivos, los aspectos normativos, institucionales, procedimentales de las prácticas educativas en lugares de trabajo (PEEL) y de las acciones de terminalidad educativa (TED).
- IV. Extraer conclusiones que posibiliten desarrollar recomendaciones que apunten a fortalecer las iniciativas orientadas a generar propuestas de terminalidad educativa y prácticas en lugares de trabajo para jóvenes.

De este modo en el siguiente trabajo de investigación se dará cumplimiento a estos objetivos a través de un apartado teórico, que conforma el *primer capítulo*, donde se ponen en común las conceptualizaciones

acerca de las juventudes en términos académicos y desde las clasificaciones socioestatales. Asimismo se realiza un acercamiento a los conceptos que orientan nuestros objetivos, trabajando así las nociones de Estado, políticas públicas, políticas de empleo y educación. Para luego enfocarse en el análisis del mercado de trabajo para el segmento de jóvenes y las particularidades que adquieren las transiciones y trayectorias en el mercado de trabajo. La mirada conceptual continúa a través de un breve análisis sobre las características de las vinculaciones entre educación y trabajo, con énfasis en la formación para el trabajo en la escuela secundaria, junto a la definición de las prácticas educativas en lugares de trabajo en tanto dispositivo de articulación entre ambas.

El *segundo capítulo* desarrolla una descripción sucinta del devenir de los procesos políticos y económicos que operaron como marco en las intervenciones estatales sobre educación y trabajo desde la década de los noventa hasta la actualidad (año 2017) en Argentina. Se desarrolla así un recorrido sobre las principales tendencias del mercado de trabajo juvenil, de las políticas de empleo y de las educativas. La descripción contextual actual suma descripciones de las provincias analizadas: Tucumán y Buenos Aires. Los aspectos que implicaron las decisiones metodológicas que enmarcaron el proceso de investigación, la selección de los casos de análisis, así como las técnicas seleccionadas para el trabajo de campo y los procedimientos para el procesamiento de la información recolectada dan cuerpo al *capítulo tres* de este documento. Estos tres primeros capítulos constituyen la **primera parte** de la tesis.

La **segunda parte** de este documento se destina a analizar y presentar los resultados obtenidos. Así en el *capítulo cuatro*, se realiza el relevamiento documental de políticas públicas que intervienen en las transiciones y trayectorias juveniles a nivel nacional y en las dos provincias seleccionadas. De este modo, este apartado se dedica a desarrollar las principales tendencias identificadas en el análisis de marcos regulatorios y programáticos, las clasificaciones estatales que prevalecieron sobre el colectivo de jóvenes, las articulaciones y tensiones entre las políticas educativas y laborales, junto a un desarrollo analítico particular de las Prácticas Educativas en Lugares de Trabajo (PEEL) y los trayectos de Terminalidad Educativa (TED).

El *capítulo cinco* versa alrededor de las percepciones de funcionarios públicos de áreas laborales y educativas, docentes de escuela secundaria, empleadores, referentes de organizaciones sociales, organizaciones empresariales, organizaciones sindicales y jóvenes respecto de los sentidos de las PEEL, sus aspectos normativos y sus modalidades de implementación.

Las acciones tendientes a alcanzar la Terminalidad Educativa (TED) son analizadas desde las percepciones de los actores que intervienen en ellas y dan cuerpo al *capítulo seis* de este documento.

El documento culmina con un análisis conclusivo donde se describen resumidamente los principales análisis realizados y conclusiones extraídas en respuesta a los objetivos de nuestra investigación, así como aquellas cuestiones que han quedado como interrogantes para futuras investigación. El capítulo cierra

con la descripción de recomendaciones en vistas a fortalecer los dispositivos que apoyan las trayectorias juveniles.

## PARTE 1: MARCO TEÓRICO, CONTEXTUAL Y METODOLÓGICO

### Capítulo 1: Marco teórico

#### I. Juventudes, Estado y políticas públicas

##### a. Introducción.

Los modos de conceptualizar al colectivo de jóvenes son un buen punto de partida al momento de abordar el estudio de este segmento de la población de modo tal de poder identificar sus características emergentes, sus segmentaciones, sus problemáticas específicas, etc. Siguiendo esto en el presente apartado nos ocupamos de las conceptualizaciones más relevantes sobre las juventudes, poniendo el foco en algunos ejes que aparecen en las investigaciones y que creemos son de utilidad para nuestro estudio, los mismos son: cronologización de la vida, moratoria social y vital y generación.

Asimismo en la conceptualización sobre este grupo social los modos en que el Estado los clasifica así como el lugar que sus problemáticas ocupan en su agenda

y el perfil de las intervenciones que ejecuta juegan un rol importante en la construcción de sentidos y orientaciones que direccionan el devenir de las juventudes. Particularmente en los aspectos vinculados con la educación y el trabajo por ser derechos mayormente vulnerados para lxs jóvenes de menores recursos de nuestro país y por tratarse de hitos fundamentales para la integración social de este colectivo. De este modo el primer apartado del capítulo se enfoca en poner en común la conceptualización de juventudes, así como los modos en que se ha conceptualizado a este colectivo en la escena pública nacional, incluyendo un breve repaso por los modos en que la formación estatal ha conceptualizado a este grupo. El capítulo continúa acercando una noción acerca del estado, las políticas públicas, las políticas de empleo y las políticas educativas que se tomarán en consideración para el análisis. En un segundo apartado, se describen las principales características conceptuales del mercado de trabajo para este segmento de población, como las particularidades que adquieren las transiciones y trayectorias de lxs jóvenes. En un tercer apartado, la descripción conceptual se concentra en los aspectos educativos haciendo foco en nociones sobre el derecho a la educación y las particularidades y desafíos para alcanzar su cumplimiento. En un cuarto apartado, la mirada conceptual se concentra en las características que presenta la articulación entre educación y trabajo, la formación para el trabajo en la educación secundaria; así como en la definición de las prácticas educativas en establecimientos laborales como dispositivos de articulación entre ambas.

## b. La conceptualización de juventudes.

Existe un consenso acerca de la imposibilidad de caracterizar al colectivo de jóvenes de manera unívoca, ya que difícilmente pueda cobrar valor explicativo una visión singular de este grupo etario porque no existe una sola manera de habitar esta etapa vital. Enclaves como la clase, el género, la residencia geográfica, los gustos, consumos, aspiraciones así como los actores y los contextos intervienen construyendo múltiples modos de ser joven. Por este motivo es preciso referirse a las juventudes en plural más que apelar a una singularidad que invisibiliza su riqueza y diversidad y sus desigualdades (Urresti y Margulis, 1996; Mauger, 2001 en Jacinto, 2009, Borzese, López, Ruiz, 2008)<sup>1</sup>.

Es una categoría reciente, propia de la modernidad, resultado del desarrollo de condiciones sociales que la distinguieron de otros grupos de edad. Particularmente cinco cambios posibilitaron la irrupción de la juventud como sujeto activo: crecimiento económico que posibilitó la mayor protección (estatal y parental) de los segmentos de menor edad, crisis del autoritarismo patriarcal, surgimiento de un mercado específicamente juvenil, emergencia de los mass media y modernización que implica procesos de secularización cada vez mayores (Feixa, 1998). Así la exigencia de conocimientos técnicos que requirió la sociedad industrial conformó un grupo social cuyo destino se orienta a participar de una etapa formativa y de preparación para la etapa productiva y social posterior, cuyo ámbito de realización por excelencia fue la escuela, lo que reforzó la identificación entre jóvenes y estudiantes<sup>2</sup> (Borzese, López C, Ruiz; 2009). Desde aquí que en la definición de las juventudes haya sido dominante la idea de *moratoria social* (Margulis y Urresti, 1998) en tanto componente de la transición hacia la vida adulta. Esta idea es fundante y aporta a la noción de la existencia de un período en el que se suspenden las responsabilidades adultas para priorizar la formación.

Por otra parte, el concepto de juventudes se encuentra atravesado por la cronologización del curso de la vida (Chaves, 2010), como proceso cultural que mensura el ciclo vital en años vividos. A pesar de esto, en cada espacio social y en cada momento histórico se da un procesamiento de las edades diferencial entre los sujetos que corren la identificación mecánica entre edad y comportamiento esperado. En definitiva, si bien las juventudes pueden partir de datos biológicos, su conceptualización engloba otros elementos de una manera relacional, compleja y teniendo en cuenta la interrelación con el contexto.

---

<sup>1</sup> Desde los 80 y 90 del siglo XX se han multiplicado los estudios sobre juventud en Europa (Machado País, Martín Criado, Casal, García Blanco y Gutiérrez, Verd), otros referidos a Latinoamérica (Pérez Islas, Machado País, Reguillo, Saraví), así como en Argentina (Margulis y Urresti, 1998; Chávez, 2010). Los estudios, de Filmus (2001), Miranda (2015) y Jacinto (2009 -) Busso (2015) y Muñiz Terra (2016), entre otros, concretamente, analizan trayectorias juveniles y su vinculación con la educación y con el trabajo (según los casos).

<sup>2</sup> En términos históricos la restricción de clase comienza a ampliarse en el siglo XX dando lugar a un proceso de "democratización de la juventud" (Feixa, 1999), que introdujo a los hijos de la clase obrera en la institución educativa como espacio adecuado para su socialización y formación. Por otra parte, el segmento representado por las mujeres, antes excluidas, empezará a ampliar paulatinamente sus años de estudio y acceder también a niveles educativos superiores a partir de los sesenta (Borzese, López, Ruiz, 2009).

Sin embargo, el proceso de “juvenilización” de la imagen y el consumo que atraviesan las sociedades, articulado a partir de la centralidad y la valoración social que paulatinamente fueron adquiriendo pautas estéticas y culturales asociadas con un modelo de juventud, asocia a este colectivo con el potencial físico y biológico que brinda la edad, es de idea de *moratoria vital* (Margulis, Urresti, 1998).

A los fines de la presente investigación, entendemos la noción de juventud como *generación, es decir, como una categoría construida a partir de la relación con el tiempo y el espacio* (Vommaro, 2014). Esta noción permite analizar las diversas modalidades en las que se produce la juventud de acuerdo con experiencias y compromisos vitales, sociales e históricos diferentes, donde el principio de clasificación etaria muestra importantes límites explicativos. Permite asimismo comprender a los sujetos juveniles como construcciones sociohistóricas y situadas en un tiempo y un espacio determinados, que pautan singularidades y configuran modalidades específicas, con rasgos distintivos y también comunes respecto de otras producciones (Vommaro, 2014).

Así, nuestra definición de juventudes (Pérez Islas, 2008) es relacional, histórica, situacional, involucra procesos de auto-percepción y hetero-representación, es cambiante, se produce en la cotidianidad, o también en lo imaginado, está vinculado a relaciones de poder (relación con lo adulto que lo define) y en su construcción el Estado juega un rol fundamental, ya que es uno de los principales productores de términos que construyen y clasifican grupos sociales (Bourdieu 2007 en Vázquez, 2015).

### **c. La presentación de las juventudes en el espacio público.**

En Argentina el surgimiento de la juventud acompañó procesos políticos y sociales diversos, cuyo hito fundante fue la consolidación temprana de un sistema educativo ampliado en el nivel primario. La temprana cobertura de la educación primaria promovió un paulatino proceso de acceso de jóvenes varones (y mujeres en menor medida) pertenecientes a las incipientes clases medias, a la posibilidad de focalizarse en el estudio y la preparación para la vida adulta (Borzese, López C, Ruiz; 2009).

La consolidación de los Estados de Bienestar y las transformaciones sociales y culturales que se registraron concomitantemente modificaron los escenarios en los que se desplegaron los modos de ser y hacer de lxs jóvenes. La ampliación de la ciudadanía que propició el carácter universalista de las políticas públicas tuvo entre lxs jóvenes a uno de los segmentos más favorecidos por el acceso a la educación y la posibilidad de posponer las responsabilidades adultas (Borzese, López C, Ruiz, 2008).

Por otra parte, la modernización de los usos y las costumbres junto a la crisis de autoridad paterna otorga a lxs jóvenes mayores libertades, así como el nacimiento del “mercado juvenil” da lugar a la existencia de un espacio de consumo dedicado exclusivamente a este colectivo. Paralelamente, se registra la emergencia medios de comunicación de masas, que impulsan la construcción de una cultura juvenil internacional-popular (Freixa, 1999). Estas transformaciones aportan a la consolidación de imaginarios

que respaldan la visión de la juventud como etapa transitoria.

Sin embargo, la década de los 60 es también el escenario de la conformación de grandes colectivos juveniles ligados al activismo político y al compromiso social en pos de una transformación social y política que –propia del espíritu de época- incluye (y trasciende) a lxs propixs jóvenes (Borzese, López C, Ruiz; 2009).

Así, la mencionada universalización del sistema educativo y la extensión de los procesos de ciudadanía social, también propiciaron los procesos descriptos: por un lado, la concepción del joven *en tanto estudiante* (incluso al interior de gran parte de los sectores populares en ascenso), por otra parte una corriente de movilización política y social que tuvo en la juventud a su principal protagonista.

Durante la década de los noventa, en el marco de un proceso de valorización de los aspectos generacionales de la juventud (“juvenilización”), se enfatiza la construcción de las identidades basadas en la diferenciación por el estilo y las prácticas culturales, que dan lugar a estéticas novedosas y nuevas formas de presentación en el espacio público, acompañadas por una teatralidad enfatizada y por rituales y códigos que ayudan a construir el lugar propio y que se presentan como claves de pertenencia, a través de conductas y acciones diseñadas por los propios jóvenes. (Borzese, López, Ruiz, 2008)

#### ***Redes sociales y la juventud como sujeto peligroso.***

En el marco de un proceso paulatino crecimiento del peso de los medios de comunicación como actor sociales con capacidad de producción de sentidos y marcos simbólicos, la irrupción de las nuevas tecnologías y dentro de ellas la conectividad “virtual” producen un alto efecto en la subjetivación juvenil (Basile , Linne y Urresti; 2015). El impacto social de las redes sociales propició que un número indefinido de jóvenes encuentre vías de expresión y circulación de sus necesidades e intercambio de sus realidades a través de ellas<sup>3</sup>.

Dejando los aspectos culturales y adentrándonos en una perspectiva socio política, en el nuevo milenio las grandes corporaciones mediáticas han contribuido en nuestro país a construir y naturalizar la imagen del joven “peligroso” asociado con la pobreza, el delito, la violencia y la inseguridad policial, y a invisibilizar los derechos vulnerados de este colectivo, aportando así al posicionamiento en la agenda política de las demandas por “seguridad” asociadas con la baja de la edad de imputabilidad, el encierro o la represión.

---

<sup>3</sup> Si bien el acceso a la conectividad de los distintos sectores sociales es claramente asimétrico y se encuentra distribuido desigualmente (al igual que la mayor parte de los bienes materiales y simbólicos en nuestro país); el mundo de la tecnología los atraviesa a unos y otros, ya que no sólo no está distante de lxs jóvenes vulnerables (la conectividad es masiva y alcanza al 82% de la población) (Censo Nacional de Viviendas y Población 2010, INDEC), sino que muchas veces es el mecanismo a través del cual logran visibilizar sus problemas y articular sus demandas. Las redes sociales aportan así a la construcción de formas sociales desterritorializadas, y transforman las formas de sociabilidad de las culturas juveniles. Aunque, cada grupo social se asocie a la tecnología con los condicionamientos y las necesidades que le son propios y las condiciones generacionales como lo propio de la estructura social impactarán en los sentidos y usos que se hagan de la red social (Basile ,Linne y Urresti; 2015)

Prima una mirada de la juventud de descredito, como los “pibes chorros”, delincuentes, “peligrosos”, juventud como “problema” (Saintout, 2009).

Esta visión es contrapuesta con perspectivas que denuncian las condiciones sociales que se habita la juventud principalmente la de aquellos que habitan en condiciones de privaciones donde las brechas y desigualdades en el acceso a bienes básicos tales como la educación, la salud o el trabajo, alertan sobre la vulneración de los derechos fundamentales que padece gran parte de la juventud en nuestro país (Borzese, López, Ruiz, 2009).

A modo de cierre, diferentes situaciones históricas, estructuraciones económicas y climas políticos han proporcionado una diversidad de representaciones y categorizaciones de este colectivo etario. Desde la idea de etapa provisoria y transicional donde los aspectos formativos y creativos tienen protagonismo (moratoria social y vital), hasta la idea esperanzadora de la juventud, que volcaba en ella los sueños y deseos de cambio social (en contextos en que las circunstancias políticas eran lo suficientemente permeables como para considerar posible la transformación de la sociedad) hasta una imagen temerosa, que materializaba en lxs jóvenes las problemáticas sociales de nuestra sociedad; pasando también por un imagen que la representa como un colectivo que presenta serias dificultades para proyectar su futuro. Asimismo la historia argentina también demuestra que la realidad sociodemográfica de las juventudes las mantuvo alejadas de las posibilidades materiales de vivir la juventud como una etapa de irresponsabilidad provisoria, en tanto se vieron imposibilitadas de posponer sus responsabilidades adultas.

#### **d. La producción socio estatal: hitos históricos de las políticas públicas para jóvenes.**

Los proyectos estatales han asumido un importante rol en la construcción social de este colectivo etario, ejerciendo las políticas públicas una suerte de “ritual de magia social” (Bourdieu, 2007 en Vázquez 2015) en la labor de constitución de grupalidades y clasificaciones sociales. Si bien Argentina presenta un débil desarrollo institucional y una escasa continuidad de la política de juventud, el país ha contado históricamente con una importante batería de políticas transversales dirigidas a educación y trabajo, desarrolladas en el marco de la consolidación del paradigma de políticas sociales universales, pero que históricamente carecieron de una direccionalidad común o de un eje articulador. (Bango y Rodríguez, 1996)

En este contexto, se sucedieron históricamente distintos paradigmas de política pública de juventud que, de uno u otro modo, propiciaron la consolidación de visiones que la asocian con una etapa de preparación para la vida adulta, ya sea a través de la promoción de aspectos que contribuyen a la posibilidad de vivenciar la juventud de este modo, o de la represión de las situaciones consideradas como desviadas de

este rumbo<sup>4</sup>. (Balardini, 1999)

La construcción de distintos tipos de políticas de sesgo integracionista, orientadas a facilitar la incorporación de lxs jóvenes a la sociedad mediante el mejoramiento de los mecanismos que aseguran la transición a la etapa adulta, acompaña desde mediados del siglo XX el proceso que propicia la extensión de la posibilidad de vivenciar la juventud como una etapa de “preparación para la vida adulta” para amplios sectores de la población. (Balardini, 1999)

En el marco de los primeros gobiernos peronistas y hasta mediados de los 70, las políticas dirigidas a los jóvenes formaban parte de un paradigma más amplio de universalización de las políticas sociales en un contexto de ascenso social. En este marco, la escuela constituye el ámbito de integración y socialización primordial, en tanto la promoción de la práctica deportiva y recreativa aporta a propiciar un uso socialmente aceptable del tiempo libre de los jóvenes. (Borzese, López, Ruiz, 2008)

Desde mediados de los setenta, primero en el marco de las transformaciones estructurales impulsadas por la dictadura militar de la mano del terrorismo de Estado y luego en contextos de creciente pauperización y exclusión social, el rumbo de las políticas públicas dirigidas a lxs jóvenes se fue modificando a la par que se ensanchaban las brechas sociales.

Hasta mediados de los ochenta las políticas propias del paradigma articulado en torno del control social de sectores juveniles “movilizados” tendieron a reprimir la acción de aquellos grupos que planteaban demandas que cuestionaban el orden establecido. Asimismo, la década de los noventa, fue el escenario de políticas destinadas al enfrentamiento con la pobreza y prevención del delito por una parte, y a la inserción laboral de los jóvenes “excluidos” por otra, enfatizando el doble propósito de la focalización a ultranza: combatir las “desviaciones” asociadas con la exclusión social ya sea a partir de la asistencia o de la represión (Borzese, López, Ruiz, 2009)

En los inicios del nuevo milenio, las transformaciones en el campo de la juventud han planteado nuevos desafíos para las políticas públicas. Este salto cualitativo en la concepción del niño/a involucra un cambio sustancial y un desafío en la mirada que el Estado, la comunidad y la familia deben dirigir a la población más joven. En este marco, la juventud constituye la etapa de la vida durante la cual se adquiere la ciudadanía plena, en tanto se comienzan a ejercer los derechos políticos<sup>5</sup> y se accede a los espacios de realización de los derechos sociales y culturales (Borzese, López, Ruiz, 2008).

Así durante los primeros quince años del nuevo milenio, el Estado actuó como promotor de la organización juvenil a través de políticas públicas y programas sociales que intervienen en la promoción

---

<sup>4</sup> Diversos autores recuperan la caracterización que construyen al respecto Bango y Rodríguez (1996) según cita Balardini, (1999), que refiere a cuatro modelos de política pública de juventud asociados con distintas etapas históricas y de desarrollo del Estado Nacional en virtud de las problemáticas sociales que apuntan a resolver: educación y tiempo libre con jóvenes “integrados” (1950-1980); control social de sectores juveniles “movilizados” (1970-1985); enfrentamiento con la pobreza y prevención del delito (1985-2000); e inserción laboral de los jóvenes “excluidos” (1990-2000) (Borzese, López, Ruiz, 2008).

<sup>5</sup> En el año 2013 mediante la Ley N° 26.774 se amplía el voto optativo a partir de los 16 años.

de aspectos clave que motivan la participación social juvenil (Vázquez, 2015). Sin embargo, ésta tampoco ha sido una unívoca estrategia de intervención respecto de lxs jóvenes. Si como decíamos, la producción estatal que prevaleció históricamente se sustentó en la idea moratoria social, y la década de los noventa incorporó el elemento novedoso del “mercado juvenil” donde la juventud se valoraba en términos estéticos como la identificación de este colectivo con el delito y la marginalidad; la primera década del nuevo milenio suma políticas que promueven a lxs jóvenes como sujetos políticos.

No obstante, la intervención estatal continuó siendo sumamente heterogénea respecto de este colectivo, lo cual hace referencia a la diversidad de modos en que se construye esta categoría. En este sentido Vázquez (2015) identifica al menos nueve definiciones de juventud en el mapa de las políticas públicas nacionales de la Argentina<sup>6</sup>. Así mientras las políticas de niñez refieren a la juventud principalmente por su característica etaria (1), las iniciativas educativas que apuntan a la inclusión y terminalidad lo definen más bien como “estudiante” (2), las políticas preventivas interpretan a ciertos jóvenes como un “factor de riesgo” asociado al delito y la marginalidad (3), las líneas de la cartera laboral los identifican como “trabajadores” (4) y/o como sujeto con capacidades productivas emprendedoras (5), desde las áreas de cultura apuntan a fortalecer su desarrollo cultural (6), como sujeto de derecho distintas intervenciones promueven su formación cívica (8) y/o su participación política (9). (Vázquez, 2015)

Así como los modos en que se habita esta etapa vital son múltiples las políticas públicas destinadas a estos reconocen este en principio y se reflejan en el perfil diverso con que se la construye desde cada organismo estatal.

Hasta el momento, se perciben indicios y se identifican acciones que apuntan a comprender el concepto que portan los representantes políticos de la nueva etapa que atraviesa la Argentina desde 2016. En este breve período se puede observar un proceso paulatino de vulneración de derechos adquiridos y conquistados de esta población principalmente a través de subjeciones presupuestarias, vaciamiento de políticas y agudos problemas en el desarrollo de la labor dentro del aparato estatal (Castillo Marín, 2017)

#### **e. Estado y políticas públicas: algunas apreciaciones conceptuales.**

El Estado es ante todo una instancia de articulación de las relaciones sociales y como tal dirime su existencia en la resolución de cuestiones relevantes que dan forma a su quehacer esencial: la agenda estatal. Los contenidos que componen la misma se supeditan a las capacidades de los sectores sociales y del Estado mismo, de hacer prevalecer sus problemáticas en función del poder relativo que adquieran en cada momento histórico. De allí que la formación estatal se defina en su quehacer, absorbiendo en su

---

<sup>6</sup> La autora centra su análisis en los años 2010-2014 (Vázquez, 2015).

seno cuestiones que se transformarán (por su naturaleza misma) en asuntos de interés general. Los vínculos entre estado y sociedad se establecen, entonces, por el juego de fuerzas que cada uno libra en el intento de construir fronteras que transformen cuestiones particulares en cuestiones públicas, así como su reverso (Oszlak y O'Donnell, 1976).

Las *políticas públicas* son las herramientas que la intervención estatal aplica en función de los acuerdos sociales alcanzados. Son resultados del juego de poder y la síntesis de los consensos construidos que en manos del Estado se institucionalizan y transforman en normas, programas y líneas de acción (Aguilar Villanueva, 1993). En ese sentido las políticas públicas y los marcos legales son fruto de disputas políticas, sociales, culturales donde intervienen distintos actores (del estado, de la sociedad civil, de los movimientos sociales, de los centros de poder económico, etc). El derecho así es una promesa de quiebre de determinados status quo. Las políticas públicas señalan pautas de actuación, son "*prescripciones normativas*" (Gutiérrez, 2010) que marcan fronteras, direccionalidades políticas y horizontes a seguir; pero no implican realidades operatorias ni experiencias prácticas (Gutiérrez, 2010).

Un tipo de políticas públicas son las de *empleo*, que se componen, en términos amplios, del conjunto de acciones que repercuten en el mercado laboral produciendo cambios en su estructura y funcionamiento (Freyssinet, 2003). Así, todos los instrumentos de la política económica pueden movilizarse para generar efectos directos o indirectos sobre el empleo, y según los ámbitos de intervención del sector público, el peso de su actuación será diferenciado. Sin embargo, en términos más específicos las políticas de empleo involucran las intervenciones que apuntan equilibrar el mercado de trabajo, orientadas a "*anticipar o a corregir los desequilibrios del mercado de trabajo, generar nuevos empleos, reducir el desempleo y el subempleo, mejorar los procesos de adaptación dinámica entre la oferta y la demanda de fuerza de trabajo, favorecer la formación y reconversión profesional así como la adaptación de los recursos de mano de obra a las necesidades del sistema productivo*" (Freyssinet, 2003). Al definirse así las políticas de empleo, deben insertarse como condición necesaria para la generación de un contexto de crecimiento económico y generación de empleo. De modo contrario el estancamiento económico y la recesión destruyen empleos (Neffa, 2011).

Siguiendo esta definición, las intervenciones que apuntan a fortalecer las oportunidades de empleabilidad en contextos de decaimiento económico y pérdida de puestos de trabajo deben interpretarse más bien como *políticas sociales* con perfiles formativos y no como estrictamente políticas de empleo. Entendemos así a la *política social* como "*la orientación normativa expresada en las decisiones prácticas del conjunto de las políticas sociolaborales del Estado, en las cuales se pone de manifiesto (y queda especificado) el lugar y peso relativo que ocupan las necesidades de reproducción de los sujetos en el conjunto institucional estatal*" (Grassi, 2000). La intervención estatal a través de las políticas sociales se cristalizan en programas que portan una definición específica de los problemas sociales que abordan

(Grassi, 2003).

De este modo, a los fines de la investigación nos concentramos en dos perfiles de políticas que involucran directamente la trayectoria de lxs jóvenes: las políticas de empleo (o políticas sociales con perfiles formativos según el contexto en que se trate) y las políticas educativas.

#### **f. Las políticas de empleo juvenil.**

La inscripción de la problemática de empleo juvenil en la agenda pública pauta la generación de intervenciones que apuntan a mejorar las inequidades del mercado de trabajo marcadas por: salarios mínimos por encima de la productividad de lxs trabajadores jóvenes, restricciones en el capital social y en las competencias, insuficiente desarrollo local, inserción laboral sin beneficios de protección social, entre otros, que mantienen a lxs jóvenes desempeñando malos resultados laborales en forma persistente. Los programas y políticas buscan superarlos mediante diferentes intervenciones y herramientas (Castelao Cuarana y López Chapato, 2016).

Las opciones de políticas de mejora de la transición de la educación al trabajo se han organizado en dos grandes dimensiones: aquellas destinadas a la oferta de trabajo y las que afectan la demanda. La oferta de empleo se interviene a través de la promoción de la iniciativa empresarial y el empleo independiente, información sobre el mercado laboral, protección social (seguros de desempleo, cobertura de salud, pensión mínima, etc.). Por el lado de la demanda, se fomenta la creación de empleo directo, distribución de subsidios, políticas económicas contracíclicas y promotoras de inversión, salarios mínimos diferenciados (Gontero y Weller, 2015).

En ese marco, las políticas de empleo han desarrollado metodologías de intermediación laboral como un proceso que aborda dos dimensiones fundamentales para la trayectoria laboral de lxs jóvenes en situación vulnerabilidad: la dimensión individual (los aspectos formativos del joven y su perfil ocupacional) y la dimensión social (el entorno laboral y la demanda de empleo existente en un territorio). Esta modalidad de intermediación laboral reconoce que el diagnóstico del desempleo juvenil no puede limitarse a la falta de capacidades de lxs jóvenes desocupados, sino que debe además reconocer la existencia de barreras sociales y productivas que limitan el acceso de lxs jóvenes al mundo del trabajo (Castelao Cuarana y López Chapato, 2016)<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> El proceso de implementación de políticas de empleo juvenil fue experimentado por los países de América Latina a partir del nuevo milenio desde un posicionamiento nuevo que, en primer lugar, las orientaba a superar las barreras de la demanda laboral a través de subsidios al salario, contribuciones a la seguridad social, establecimiento de salarios mínimos más bajos para los trabajadores jóvenes u ofrecimiento de empleo temporal en los programas de empleo público. En segundo lugar, también propusieron promover la iniciativa de lxs jóvenes en los negocios, con incentivos financieros, subsidios y apoyo técnico para desarrollar actividades de autoempleo o emprendimientos liderados por jóvenes. Finalmente se orientaron también a potenciar la oferta laboral juvenil y sus vínculos con el mercado de trabajo, involucrando capacitación y servicios de empleo. La capacitación puede basarse en formación en oficios, técnica o en desarrollo de competencias blandas –o cualquier combinación de ellas–, provistas a los beneficiarios bajo la modalidad de aula o en el lugar de trabajo. Se incluyen algunos programas para jóvenes que

Concretamente, como se desarrollará más adelante, la implementación de políticas de empleo destinadas a las juventudes se da en la Argentina en el marco de un proceso político que, en un contexto de crecimiento económico y generación de empleo, hizo foco en la condición de vulnerabilidad y estigmatización de este colectivo de sujetos (Gontero y Weller, 2015).

En definitiva el trabajo decente<sup>8</sup> exige articular objetivos de corto mediano y largo plazo, e identificar las trayectorias personales y los ciclos de la vida. Así el itinerario laboral debería comenzar con la educación y la formación o acumulación de experiencias laborales en los primeros momentos de la trayectoria hacia el trabajo decente (OIT, 2010). De este modo, la trayectoria del trabajo decente requiere de acumulación de conocimientos y habilidades útiles para interactuar en el mercado de trabajo. Estos conocimientos se adquieren fundamentalmente dentro del sistema educativo (Bertranou y Casanova, 2015)

#### **g. Las políticas de re inclusión y terminalidad educativa.**

El acceso a la educación es uno de los mecanismos fundamentales de integración social de las personas. Es tanto un derecho, como un medio que habilita a las personas para el ejercicio de sus derechos. Por ese motivo, garantizar a todas las personas el acceso a la educación es una responsabilidad primaria del Estado. Así los problemas vinculados con la educación, deben ser percibidos y tratados siempre como problemas de la sociedad y abordados desde políticas estatales, ya que sus efectos y consecuencias trascienden el plano de la experiencia escolar (Tenti Fanfani, 2003).

En el pasado, la instrucción básica primaria era considerada como nivel educativo suficiente para habilitar la inclusión social de las personas. En la actualidad, es el nivel secundario el que se ha universalizado y se ha transformado en condición necesaria (aunque no necesariamente suficiente) para integrar socialmente a las personas (Fundación SES y UNICEF, 2011).

Asimismo dado el rango etario que abarca la obligatoriedad de la escolaridad, nos encontramos con que las políticas educativas impactan directamente sobre lxs jóvenes (Balardini, 1999). Además, el sistema escolar, cuando se encuentra en un contexto de estrategias de políticas integradoras e incluyentes, contribuye a fortalecer la inclusión juvenil: es el espacio que tiene como objetivo facilitar las herramientas para la inserción en la sociedad, ya que su meta consiste en términos amplios en formar en lo personal, lo ético, lo social, en la identidad y el sentido de la vida (Krauskopf, 2001).

---

facilitan la finalización de la educación formal, generalmente conocidos como “programas de segunda oportunidad” (Veza, 2013) En el capítulo 2 se profundiza el caso argentino.

<sup>8</sup> El concepto de «*trabajo decente*» sintetiza las aspiraciones de las personas durante su vida laboral. Significa la oportunidad de acceder a un empleo productivo que genere un ingreso justo, la seguridad en el lugar de trabajo y la protección social para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración social, libertad para que los individuos expresen sus opiniones, se organicen y participen en las decisiones que afectan sus vidas, y la igualdad de oportunidades y trato para todos, mujeres y hombres. Fue acuñado por Juan Somavía, en su primer informe como Director General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1999.

Uno de los principales problemas que la escuela secundaria debe afrontar tiene que ver con el bajo porcentaje de terminalidad que ésta experimenta, si tenemos en cuenta que un porcentaje importante de jóvenes no alcanza la certificación del nivel. De allí la necesidad de propuestas educativas que apunten a fortalecer la terminalidad de la escuela secundaria.

Las propuestas desde las políticas para la re inclusión y terminalidad educativa fueron numerosas y variadas en formatos y finalidades. Se basaron en iniciativas de aceleración de los aprendizajes para personas con edades mayores a la esperada por el nivel, como en distintas alternativas de trayectos breves para alcanzar la terminalidad, incluyendo tramos medios como la incorporación de intervenciones para acercar a los jóvenes a la escuela en esta edad “espacios puentes”. La característica común es que todas las medidas brindan una alternativa de escolarización para una población que no se encuentra dentro del sistema educativo y que generan modelos institucionales y regímenes académicos alternativos (Terigi, Toscano, Briscioli, 2012).

No obstante, si bien las propuestas diseñadas para mejorar la re inclusión educativa apelaron a formatos innovadores, su carácter intensivo así como su alcance limitado, es cuestionado por su tendencia a la fragmentación del sistema educativo: *“la tendencia a la incorporación a los distintos sectores sociales a la educación ha estado acompañada por un proceso de fragmentación consistente en la generación de diferentes instituciones para diferentes grupos”* (Tiramonti, 2007: 37). Sin embargo, esta postura es contrapuesta por otras perspectivas que interpretan que no necesariamente “uniformidad” y “equidad” son equiparables (Terigi, 2008), el desarrollo histórico del sistema educativo ha creado circuitos diferenciados bajo el supuesto de uniformidad, por cuestiones de acceso desiguales a instituciones privadas o públicas de “elite”, o por las disparidades de público y calidad que se producen entre los establecimientos públicos. Es decir, la homogeneidad ha sido productora de desigualdad social en el desarrollo del sistema educativo, por lo que la uniformidad no es garantía de equidad (Terigi, 2008).

En este sentido, otro aspecto en debate de los programas de terminalidad educativa con formatos acelerados y flexibles tiene que ver con la diferenciación que generan con el resto del sistema educativo. Esto cobra relevancia en términos de comprender si estos nuevos trayectos aportan a la democratización de la experiencia escolar, entendida ésta como la ampliación de las oportunidades educativas a sectores excluidos de ésta por una tradicional idea de “universalismo” propia de los ideales políticos de sectores limitados de la población. El desafío democrático consiste más bien en contener la diversidad de experiencias, formatos e identidades en un espacio de interlocución común y hacer de esta diversificación la forma propia del sistema y no la forma adaptada para involucrar a los sujetos “inadaptados”. En este sentido, la disputa en términos políticos democráticos consiste en que la escuela no continúe siendo equivalente a una opción educativa para la clase media, urbana, de valores occidentales europeos, organizados en torno a la familia nuclear patriarcal; sino que pueda interpelar a jóvenes rurales, urbano

marginales sostenedores de la economía familiar (Southwell, 2008).

Sin dudas, las políticas que tienden a diseñar nuevos modelos organizacionales de la institución escolar implican cierto cuestionamiento al modelo clásico y homogeneizante de la escuela secundaria y buscan desarrollar formatos alternativos que amplíen el acceso al derecho a la educación. Es una evidencia que el modelo organizacional de la escuela media no logra retener a sus estudiantes, y que es necesario re diseñar este modelo para no reproducir esta situación de exclusión. Asimismo, los programas de terminalidad tampoco logran retener a lo largo del ciclo a todos los estudiantes y sus formatos innovadores producen nuevas arbitrariedades (Briscioli, 2011)<sup>9</sup>.

Si bien las políticas educativas han implicado un avance y un salto cualitativo en materia de intervención estatal y se han mejorado los indicadores educativos de la población, no han logrado resolver cabalmente el derecho a la educación de lxs jóvenes de nuestro país. En ese marco, dado el peso de las cuestiones educativas en términos de integración social toma relevancia para el presente estudio el análisis de las políticas educativas vigentes, principalmente aquellas que se orientan a garantizar el acceso y la permanencia de lxs jóvenes en el sistema educativo; así como la identificación de los principales núcleos problemáticos que atraviesan a la escuela secundaria y los debates actuales acerca de las claves para fortalecer su institucionalidad.

## **II. Las juventudes y el derecho al trabajo. Mercado de trabajo, transiciones y trayectorias**

### **a. Introducción.**

Frente a los cambios sociales de las últimas décadas en los planos educativos y laborales, las trayectorias juveniles y sus transiciones a la adultez se han complejizado, perdiendo su carácter lineal. En ese marco lxs jóvenes, particularmente aquellos en situación de vulnerabilidad social, encuentran grandes dificultades para acceder trabajos decentes.

Así resulta importante a los fines de nuestra investigación conocer las características que adquiere el mercado de trabajo para el colectivo de jóvenes así como los aspectos destacables de sus transiciones y trayectorias.

El apartado se divide en dos subapartados. En el primero se presentan las tendencias principales del mercado de trabajo en la actualidad, mientras que en el segundo se analizan las implicancias de las condiciones del mercado laboral las dinámicas que asumen los procesos de inserción de jóvenes en el mundo del trabajo.

---

<sup>9</sup> En el punto III del capítulo 2 se detallan los datos de alcance y egreso de una de las principales políticas de terminalidad educativa.

## **b. Fragmentación del mercado de trabajo. La realidad de lxs jóvenes.**

El trabajo se define como “*un conjunto coherente de operaciones humanas que se llevan a cabo sobre la materia o sobre bienes inmateriales como la información; con el apoyo de herramientas y diversos medios de trabajo, utilizando ciertas técnicas que se orientan a producir los medios materiales y servicios necesarios a la existencia humana*” (Neffa, 2003: 12). El trabajo implica una actividad orientada hacia una finalidad específica, donde se requiere la movilización de la su fuerza física, las capacidades psíquica y cognitivas, así como la puesta en práctica de calificaciones y experiencias de los trabajadores (Neffa, 2001). El empleo<sup>10</sup>, por su parte, se convirtió en el siglo pasado en el principal mecanismo de integración social; la participación laboral se instaló de modo de establecer el vínculo de los ciudadanos con la sociedad, se estableció una “*sociedad salarial*”, donde sus miembros gozaban de una vida estable y homogénea (Castel, 1997).

En las últimas décadas, la inserción laboral de lxs jóvenes aparece en un lugar primordial en las discusiones de los problemas de empleo y la inclusión social porque, con la crisis de los Estados de Bienestar y del pleno empleo<sup>11</sup>, lo que se pone en riesgo son los mecanismos tradicionales de integración social (Jacinto, 2010) y porque se han instalado grandes brechas en materia de acceso y calidad al empleo por parte de lxs jóvenes respecto de la población adulta (OIT, 2015). En el nuevo modelo de sociedad, un amplio sector ha fracturado su sentimiento de pertenencia, se ha “*desafiliado*” de ella, como nuevo signo de esta etapa histórica (Castel, 1997)<sup>12</sup>.

Así la fragmentación del mercado de trabajo producto de la crisis de la sociedad salarial tuvo un fuerte impacto en los ciclos de vida e hitos de transición, esta nueva situación desestructuró la organización social del ciclo vital tradicional en tres etapas: formación, actividad, jubilación (Barbetti, 2010). En el nuevo contexto social se produce el desplazamiento de la sociedad de la producción y empleo por la sociedad de servicios y consumo, se ponen en crisis los grandes relatos e instalan nuevos sedimentos identitarios desplegados en torno del espacio del consumo, espacio fragmentado y segmentado por

---

<sup>10</sup> Conceptualmente, el empleo implica una relación que vincula el trabajo de una persona con una organización dentro de un marco institucional y jurídico que está definido independientemente de aquella y que constituyó antes de su ingreso en la empresa. Es una relación laboral que permanece en el tiempo y tiene un carácter mercantil, pues se intercambia por un salario asignado individualmente; goza de ciertas garantías jurídicas y de la protección social y está normativizado mediante una clasificación resultante de reglas codificadas en los estatutos profesionales o en los convenios colectivos de trabajo (Neffa, 2001).

<sup>11</sup> La crisis del Estado de Bienestar o sociedad salarial da lugar a un nuevo tipo de formación social (“*Nueva Era*”) donde las instituciones centrales del keynesianismo (pleno empleo e intervención económica estatal) se reemplazan por políticas de privatización y desregulación de distintos sectores de la economía. La globalización financiera, el incremento del comercio y la creación de bloques regionales, las innovaciones científico tecnológicas, junto a las modificaciones en los procesos productivos y la prevalencia del sector servicios, entre otros procesos, han aportado a la configuración de una nueva etapa del capitalismo. Para profundizar este aspecto se recomienda la lectura de Castel (1997) (Bauman, 2003) Gorz (1999) Beck (1997), Fitoussi y Rosanvallon (1997), entre otros.

<sup>12</sup> Cabe destacar que el capitalismo del siglo veintiuno experimenta un desarrollo de sus fuerzas productivas que tiene un impacto directo en el mercado de trabajo, donde éste tiende a reemplazar la necesidad de fuerza de trabajo por elementos tecnológicos dando forma a una nueva estructuración del sistema productivo (Coriat, 1992). Así en la sociedad del pos bienestar, a diferencia de la sociedad salarial, el crecimiento económico contrariamente a estimular la demanda de empleo, conduce al aumento del desempleo ya no como respuesta del ciclo decreciente sino como fenómeno estructural.

sectores sociales (Balardini, 2002).

La realidad laboral de mujeres y varones jóvenes de nuestro país se inscribe en este contexto de la sociedad pos salarial. El mercado de trabajo es crucial en la vida de lxs jóvenes, ya que actúa como puerta de entrada a la emancipación, a la construcción de proyecto de vida e integración social (PNUD, 2010; Jacinto, 2010; OIT, 2015). Su condición de ingresantes hace ser a este grupo etario un segmento particularmente vulnerable.

Diversos estudios dan cuenta que lxs jóvenes conforman uno de los segmentos con mayores déficit de trabajo decente a nivel global, regional y nacional (Veza y Bertranou, 2011; OIT, 2012, 2013; Gontero y Weller, 2015). Estas dificultades comenzaron a identificarse en la década de los noventa, momento en que este grupo inicia un proceso de deterioro de los indicadores laborales respecto de la población adulta. A partir de entonces se presenta una brecha promedio de alrededor de 15 puntos porcentuales en la tasa de desempleo y a nivel salarial.

El primer empleo configura la puerta de entrada al mundo del trabajo y está demostrado que la forma de ingreso al mercado formal o informal impacta de manera determinante en la futura carrera laboral. Es decir, lxs jóvenes que inician su trayectoria laboral en situación precaria tienen más posibilidades de continuarla de esta manera (OIT, 2015).

Por otra parte, este segmento de población se muestra más sensible al ciclo económico y presenta una alta movilidad e intermitencia en su situación ocupacional. Se puede estimar que entre el conjunto de jóvenes ocupados en un momento dado, aproximadamente el 55% dejará el puesto (por renuncia o despido) durante los doce meses siguientes; esa proporción se reduce al 32% entre los empleados de mayor edad” (Beccaria, 2005: p. 3).

Es sabido que el acceso de lxs jóvenes a una trayectoria laboral virtuosa hacia un trabajo decente está condicionado por sus niveles de vulnerabilidad, así como por la convergencia de circunstancias que aumentan el riesgo de sufrir contingencias que disminuyen su bienestar. Estas circunstancias tienen su origen en la interacción de factores internos y externos a cada joven: como el abandono escolar y los múltiples factores que inciden en este hecho, la inserción temprana pero precaria en el mundo laboral, y la falta de calificaciones y de oportunidades para insertarse en un puesto de trabajo de calidad, éstas últimas cuestiones se vinculan también con la estructura productiva de nuestro país y con el desempeño de la economía en general (Castelao Cuarana y López Chapato, 2016).

Estos fenómenos no afectan a todos lxs jóvenes por igual, ya que se trata de un colectivo sumamente heterogéneo, sino que inciden significativamente en aquellos segmentos representados por los sectores más vulnerados: las mujeres en general y las madres en particular, lxs jóvenes con bajos niveles educativos, lxs provenientes de hogares más pobres, y aquellos que han buscado trabajo por mucho tiempo, son quienes enfrentan situaciones aún más difíciles de inserción laboral (Lépre y Schelsser,

2005; Miranda 2008).

Especialmente para lxs jóvenes provenientes de hogares de bajos ingresos las transiciones educación-trabajo son sumamente difíciles, estos jóvenes se ven en riesgo de encontrarse confinados a un segmento de trabajos precarios e inestables, y/o ubicados en la condición de “asistidos” permanente a través de programas de subsidios públicos (Jacinto, 2009).

En definitiva, el abordaje de la problemática de lxs jóvenes y su inserción laboral se vincula con el análisis de las transformaciones en el mundo del trabajo, las políticas de educación, formación y empleo orientadas a intervenir en los procesos de inserción laboral juvenil y la comprensión de alcances y actores involucrados en dicha problemática.

### **c. Transiciones y trayectorias laborales juveniles.**

Las transiciones educación-trabajo, entendidas como el período de tiempo que transcurre entre que una persona finaliza o se aparta de una institución educativa y se inserta en un trabajo han perdido la linealidad que otrora caracterizaban su devenir. De ahí que sea más pertinente la noción de “transiciones” en vez de transición (Muñiz Terra y otros, 2013).

Esta cuestión puede entenderse en el marco de la crisis de la sociedad de bienestar y de debilitamiento de patrones institucionales y de colectivos de referencia que esta trajo aparejada, lo que condujo a que los individuos se encuentren atravesados por contextos de inestabilidad que afectan la fragmentación y desestructuración de sus trayectorias (Martuccelli, 2007). Las instituciones clásicas de socialización (como la familia y la escuela) se desgranán. La escuela, particularmente, se encuentra en una situación conflictiva en su rol de producción de saberes socialmente significativos, por diversos motivos, algunos de los cuales responden al formato institucional y pedagógico mismo de la escuela (Dubet y Martuccelli, 1997)<sup>13</sup>. No obstante, este proceso atrae nuevas institucionalidades que tienen un importante impacto identitario, donde el territorio como espacio social cobra suma relevancia y, junto al grupo de pares, ocupan un rol fundamental en la construcción de las nuevas subjetividades<sup>14</sup> (Bauman, 2003).

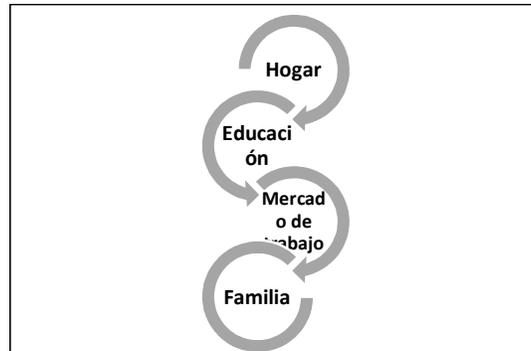
Los modos actuales de estas transiciones implican entonces que mientras que algunxs jóvenes se emplean por primera vez en paralelo a sus estudios, otros sólo estudian y otros sólo trabajan, y otrxs estudian y trabajan, algunos pasan por períodos de desempleo y otros no (Gontero y Weller , 2015).

---

<sup>13</sup> Como se verá más adelante (Apartado III del presente capítulo), los motivos por los que la escuela atraviesa una crisis tienen que ver en parte con que no es una institución que promueva la equidad, las escuelas se encuentran segmentadas en función de su calidad institucional; por otra parte, el fracaso escolar atraviesa en casi la mitad de lxs jóvenes que no terminan la escuela secundaria, y lxs jóvenes de menores recursos que acreditan el nivel tienen limitadas oportunidades de posicionar su título en relación a jóvenes pertenecientes a sectores de mayores recursos materiales (Jacinto, 2006).

<sup>14</sup> Barbetti (2010) plantea que frente a esta multiplicación de experiencias individuales aparece la necesidad de abordajes multidimensionales frente a las problemáticas de inclusión social de la juventud. Se plantea entonces el desafío de avanzar en la reflexión sobre nuevas alternativas para impulsar la inclusión de los colectivos jóvenes (Barbetti; 2010).

Pierde fuerza así el concepto de frontera entre educación y trabajo, por estas transformaciones de las transiciones como también por un contexto social vorazmente demandante de educación permanente y aprendizaje a lo largo de toda la vida (Jacinto, 2010).



**Figura N°1: Esquema de transición lineal a la adultez**

Fuente: Elaboración propia

Así la crisis de los hitos de socialización y su impacto en la organización de ciclos de vida hecha por tierra el pasaje ordenado de lxs jóvenes desde el espacio familiar, la culminación de estudios formales y la entrada a un empleo estable en tanto mecanismos de integración a la adultez; se observan más bien un conjunto de trayectorias cada vez más diversas que complejizan y alargan los procesos de inclusión social de este grupo (Gontero y Weller, 2015).

Las trayectorias de inserción de lxs jóvenes se presentan como una sucesión de situaciones transitorias, intermediarias, precarias, con intermitencias entre períodos de desempleo, de inactividad voluntaria por estudio o por otras razones, etc. Los itinerarios se caracterizan por la diversidad, la inestabilidad y la precariedad de las experiencias laborales, influyen en esto tanto las características estructurales de precariedad del mercado de empleo como las nuevas formas de transitar la juventud en este momento histórico (Jacinto, 2009). En efecto, son resultantes de interacciones complejas que se sitúan tanto a nivel estructural e institucional macro-social, como a nivel micro-social, institucional e individual.

Se debe tener en cuenta que entre los factores que ejercen influencia en las trayectorias se destacan: el nivel educativo, la edad, el lugar de residencia y el nivel socioeconómico como aspectos centrales de los comportamientos de rotación involuntaria en el mercado de trabajo (Maurizzio, 2011).

Condicionantes estructurales, contextuales e institucionales, y estrategias y voluntades individuales y grupales se conjugan dinámicamente y diversifican los recorridos laborales. Por ello resulta dificultoso reconstruir los itinerarios de inserción estableciendo un comienzo y un final (Jacinto y Millenaar, 2010).



**Figura N° 2: Transición de la escuela al trabajo**

Fuente: Gontero y Weller, 2015

Sin dudas, la dimensión estructural (Jacinto y Millenaar 2009) que pauta el origen social de las personas jóvenes ejerce una influencia importante en los modos en que las transiciones son experimentadas. Así las características del modelo de desarrollo económico, las segmentaciones del mercado de trabajo, las credenciales educativas requeridas, entre otras cuestiones, ejercen su influencia en la orientación de las trayectorias (Jacinto, 2010). Desde este punto de vista, la imprevisibilidad de este proceso se disipa y varía en función de los ingresos económicos de lxs jóvenes y sus procedencias familiares (Pérez y Busso, 2015). Mientras que los segmentos jóvenes de sectores medios y altos tienen mayores probabilidades de alcanzar puestos de trabajo estables y formales, los segmentos de sectores vulnerables suelen estar más cercanos a situaciones de inestabilidad y precariedad laboral (Jacinto y Chittarroni, 2010).

La dimensión institucional juega un rol muy importante en la configuración de las trayectorias y en nuestro análisis. Las instituciones, en tanto espacios de subjetivación, organizan y estructuran las trayectorias (Jacinto, 2010), y actúan como recursos para su orientación desde las instancias de intervención pública. En ese aspecto, como decíamos, aunque se asiste a un proceso de desafiliación de las instituciones tradicionales, la configuración de las trayectorias necesariamente se articula con las experiencias institucionales tradicionales y no tradicionales. En ese sentido, tanto la escuela como las organizaciones de la sociedad civil pueden actuar nuevos roles y ser “puentes” para la mejora de la inserción laboral de lxs jóvenes (Jacinto, 2010).

Por último, los modos en que lxs mismos jóvenes interpretan la actividad laboral en sus vidas tienen una alta influencia en las transiciones. Las rotaciones y moviidades habituales pueden estar asociadas a razones voluntarias e involuntarias. El carácter voluntario de este tipo de comportamiento se asocia más bien a la búsqueda de mejores empleos o al pasaje a la inactividad con objetivos formativos, aunque también se producen involuntariamente por efecto de la escasez de empleos de calidad (Jacinto y Chitarroni, 2009).

De este modo, para abordar las transiciones laborales de las juventudes, particularmente del segmento de jóvenes con menores recursos, se debe adoptar una perspectiva que tenga en cuenta la diversidad de

planos de análisis de modo de poder comprender los procesos y los factores que influyen en la inclusión con mayor justicia, así como reflexionar sobre las formas de intervención y de generación de oportunidades desde las políticas públicas (Jacinto, 2010).

Así las capacidades de lxs jóvenes de gestionar sus trayectorias dependen básicamente de su género, del origen étnico y social, del capital cultural y social con que cuenten, del entorno familiar que provengan y/o de la oportunidades o restricciones educativas recibidas (Walther y Pohl, 2005). En definitiva, el abordaje de las transiciones debe tener en cuenta las dimensiones estructurales, institucionales, familiares, individuales y subjetivas que las atraviesan. A pesar de esto, hay que tener en cuenta que la dimensión estructural conforma la matriz de relaciones objetivas que los individuos transitan, pero no explican la totalidad de las particularidades de cada trayectoria. La dimensión institucional es central para analizar dispositivos de inserción y su peso sobre las subjetividades y es un elemento fundamental para nuestro trabajo de investigación ya que posibilita el despliegue de estrategias que orienten la socialización laboral de lxs jóvenes (Jacinto y Millenaar, 2009).

### **III. La educación de las juventudes: ampliación de derechos y desafíos de la escuela secundaria**

#### **a. Introducción**

La ampliación de la cobertura de la educación básica es fundamental para garantizar el acceso de la población joven al derecho a educación, en mayor medida a aquellos segmentos en situación de vulnerabilidad. El cumplimiento con este derecho promueve la afiliación de lxs jóvenes a la sociedad en la que viven y habilita las posibilidades de acceso a otros derechos elementales para la integración social, como el trabajo. Nuestro país ha transitado el camino de la ampliación de la cobertura educativa secundaria con escollos y grandes desafíos por delante.

En el presente apartado se realiza una breve descripción de este proceso. Para ello, en primer lugar se identifica la implicancia de la educación como un derecho, para luego analizar las problemáticas que han implicado su ampliación, particularmente en la educación secundaria. El apartado cierra así, con una breve descripción de las particularidades de las trayectorias educativas de las juventudes contemporáneas.

#### **b. Educación como derecho humano.**

La educación es un derecho humano y como tal debe ser garantizado universalmente, ya que presenta un carácter universal, indivisible y exigible. El reconocimiento de la educación como derecho humano,

desde un sentido jurídico, significa el establecimiento de una obligación del Estado frente a cada individuo como sujeto de derechos (Pinto, 1997 en Rivas, 2007). El derecho a la educación tiene distintas facetas, que pertenecen tanto al campo de los derechos económicos, sociales y culturales, como al de los derechos civiles y políticos. En todos los casos, el Estado es el principal garante del cumplimiento de los derechos, asignando los recursos necesarios y adecuando su marco legal y su planificación política para tal fin. La educación como derecho es un “derecho de derechos”, una vía fundamental para acceder a otros derechos, como por ejemplo el trabajo y la seguridad social. Por ello, es doblemente exigible: por ser un derecho en sí y por ser condición para el cumplimiento de otros derechos humanos (Rivas, 2007). En plano nacional, Argentina plasma el derecho a la educación en sus bases constitucionales desde 1853; lo amplía en la Constitución Nacional de 1994, en sus artículos 14 y 75, incisos 17, 18 y 19. Por su parte, la Ley de Educación Nacional n° 26.206 sancionada en 2006 (en lo sucesivo, LEN) además de establecer los derechos y garantías y determinar los aspectos estructurales del sistema, el gobierno y las políticas de la educación, y prescribir la obligatoriedad de la escuela secundaria, contiene una sección completa donde se hace referencia al desarrollo de políticas de promoción de la igualdad educativa, destinadas a enfrentar situaciones de injusticia, marginación, estigmatización y otras formas de discriminación; la necesidad de asegurar condiciones para la inclusión, el reconocimiento, la integración y el logro educativo, además de asignar recursos presupuestarios con el objeto de garantizar la igualdad de oportunidades y resultados educativos para los sectores más desfavorecidos de la sociedad (CADE, 2017). Por otra parte, a los fines del análisis resulta importante tener en cuenta cómo entendemos las situaciones de vulneración a este derecho humano. La falta más grave del derecho a la educación es aquella es la situación de *exclusión educativa*, conformada por aquellos jóvenes que no asisten a la escuela y no han alcanzado a completar el nivel secundario. La *vulnerabilidad educativa*, en cambio, remite a aquellos jóvenes que asisten a la escuela y cursan en años inferiores a los que les correspondería teóricamente según su edad, sea por efecto de la repitencia, la deserción temporal y/o el ingreso tardío al sistema educativo. A esta situación también se la denomina "rezago" o "retraso" escolar. Lxs jóvenes que se encuentran afectados por este fenómeno tienen mayores posibilidades de dejar la escuela antes de finalizar el nivel medio. En consecuencia, una situación de vulnerabilidad educativa puede derivar en una de exclusión educativa si no se desarrollan estrategias específicas para atender esta realidad (Fundación SES y UNICEF, 2011).

### **c. Escuela secundaria: dificultades para incluir nuevos sectores sociales.**

La escuela es un espacio privilegiado en la búsqueda de la integración social. El nivel secundario de enseñanza es central en el desarrollo de un país, al punto que la oferta de la educación secundaria determina el nivel educativo que alcanzará la mayoría de la población. Define, por tanto, gran parte del

perfil cultural, económico y ciudadano un país, con las consecuencias individuales y sociales que esto genera (Unicef, 2010).

Tradicionalmente la educación secundaria Argentina se basó en principios selectivos y elitistas, originalmente tuvo por fines la formación para la continuidad de estudios superiores de sectores medios y altos, así como la formación de personal de la administración burocrática del Estado, por lo cual en sus aspectos curriculares prevaleció una impronta formativa enciclopedista y humanista, (Tenti Fanfani, 2007; Tiramonti, 2011 en Garino, 2013). No obstante, el avance significativo normativo e institucional que implicó su incorporación a la educación básica en 2006, su función selectiva originaria continua vigente y resulta un escollo (y un gran desafío para la política educativa) ante la incorporación nuevos sectores sociales.

En ese nuevo contexto, la educación secundaria se propone fundamentalmente aportar a la formación para el ejercicio de una ciudadanía plena, protagónica y activa, teniendo en cuenta que las personas ingresan en edad temprana al nivel y egresan con derecho a voto; como también la formación para el autoaprendizaje y la autoevaluación en tanto actitud y hábito y herramienta concreta; así como la educación para el trabajo, en el desarrollo de capacidades que faciliten la inserción y contribuyan al desarrollo y producción de conocimientos, bienes y servicios con los criterios de calidad (UNICEF, 2010). Sin embargo, a pesar de la ampliación creciente del derecho de la educación de la población de nuestro país, existen grandes deudas en esta temática tan fundamental de la vida social. La expansión en la cobertura no condujo a una mejora en los niveles de repitencia, abandono, sobreedad, particularmente en la educación secundaria donde, alrededor de la mitad de lxs jóvenes argentinx no alcanza a culminarla, mayormente jóvenes de sectores vulnerables (Krichesky, 2016)

Por otro parte, el proceso la ampliación de las matrículas de nivel medio propició la construcción de circuitos diferenciados que si bien incluyeron nuevos sectores, también construyeron destinos diferenciados para los estudiantes asociados a su origen social (Tiramonti, 2011). De este modo, para los jóvenes que provienen de sectores de vulnerables la certificación secundaria que obtienen tendrá menos valor que para lxs jóvenes de sectores medios altos que asistieron a instituciones más prestigiosas (Jacinto, 2006). A esto se suma un proceso sostenido y creciente (desde la década de los ochenta) de devaluación de las credenciales educativas e “inflación de los títulos” en términos de inclusión laboral (Jacinto, 2004).

Los déficit de la escuela secundaria se relacionan, entre otras cuestiones, con el desacople entre el formato escolar y el nuevo contexto social y cultural, cuestión que no es propia de nuestro país sino que se presenta a nivel mundial (Tiramonti, 2007). Su institucionalidad tiene una rigidez suprema que le ha permitido atravesar períodos históricos sin sufrir grandes transformaciones. En este sentido, Terigi (2007) vincula los obstáculos para la transformación del nivel a lo que denomina el “trípode de hierro”,

conformado por el principio de clasificación de los currículos, por la designación de docentes por especialidad y por su designación por otras cátedras (Terigi, 2008). Como consecuencia de esta rigidez<sup>15</sup>, muchas veces se ensayan “nuevos formatos escolares”, que modifican aspectos específicos de las propuestas educativas, de modo de paliar las brechas educativas que se generan en ella (Tiramonti, 2007), como lo hemos visto anteriormente.

La obligatoriedad de la secundaria y el ingreso en ella de nuevos sectores sociales exige cambios que agregan nuevos desafíos dado que, por un lado, la estructura del sistema educativo es, entre otras cosas, insuficiente; por otro lado, los requerimientos básicos de habilidades y conocimientos para el desempeño ciudadano se encuentran en constante transformación; así como porque la propia cultura adolescente se fortalece con una identidad propia y con múltiples focos de interés en ocasiones opuestos a los de la cultura escolar. A esto se suma el gran desafío para el sistema educativo de incluir a lxs jóvenes que se encuentran fuera de él, lo que exige atravesar las fronteras institucionales para “encontrar” a lxs jóvenes sujetos de las políticas (UNICEF, 2016). Esta situación ha sido sumamente novedosa para el sistema educativo, para llevarla adelante ha tenido que fortalecerse y diseñar nuevas alianzas con los sectores sociales y productivos para alcanzarlo<sup>16</sup>.

#### **d. Las trayectorias educativas juveniles.**

Desde hace al menos una década, las trayectorias escolares de lxs jóvenes están distanciadas de los recorridos esperados por el sistema, fundamentalmente en la escuela secundaria. Los estudios sobre la problemática dan cuenta que los factores determinantes de esta desintegración o desacoplamiento, se vinculan con aspectos subjetivos, familiares, institucionales y estructurales (Terigi, 2007)<sup>17</sup>. A esto se suman aspectos que se relacionan con la institución educativa, particularmente con la cultura escolar, los modos de relación intergeneracional dentro de las instituciones o los sentidos que se le adjudican a la educación (Briscoli, 2011). Asimismo algunos estudios postulan que es preciso en su abordaje analítico desprenderse de la idea de que son “carreras personales” ya que esto personaliza e individualiza las

---

<sup>15</sup> Tiramonti describe las invariaciones del formato del nivel medio a partir de las siguientes cuestiones: 1. La clasificación de los alumnos por edades y su inclusión en grupos diferenciados por edad (esto lo comparte con el nivel elemental). 2. El diseño de un currículum clasificado en distintas disciplinas cuyas fronteras están claramente definidas y que representan el conjunto de saberes considerados legítimos en determinada rama del conocimiento. 3. La organización de los cursos por bloques de disciplinas que deben ser aprobados para poder acceder al año siguiente. 4. La asociación entre disciplina y cargo docente y, por tanto, la asociación entre caja curricular y la organización del trabajo docente. 5. La incorporación segregada de los diferentes grupos sociales (Tiramonti, 2011).

<sup>16</sup> Estas alianzas se desarrollaron principalmente para las acciones de terminalidad, a nivel nacional a partir del Plan Fines, a través del cual se habilitaron alianzas y acuerdos con organizaciones sociales, territoriales y/o organizaciones políticas, así como organizaciones de origen cooperativo y sindical para alcanzar la población destinataria. Ver Capítulos 4 y 6.

<sup>17</sup> El abandono escolar se entiende como un proceso dinámico, en el que confluyen factores sociales, económicos, demográficos, familiares, cognitivos, laborales, educativos y/o institucionales que aumentan o disminuyen la probabilidad del adolescente de abandonar el nivel educativo medio. Estos factores pueden agruparse en características intrínsecas del individuo, características familiares y factores externos asociados con el ambiente académico o social de la institución escolar a la que asisten los jóvenes (Bertranou y Casanova, 2015).

trayectorias responsabilizando a los sujetos por sus destinos (Santillán, 2007).

El abordaje sistémico de la problemática de los recorridos escolares de lxs jóvenes en el nivel secundario debe distinguir las trayectorias teóricas de las reales. Las primeras se fundan “en el supuesto de la biografía lineal estándar” (Terigi, 2007, p. 5); las segundas se refieren a los recorridos escolares que efectivamente realizan lxs jóvenes, a los modos heterogéneos, variables y contingentes en que transitan su educación (Terigi, 2007).

La escuela secundaria posee rasgos específicos que estructuran las trayectorias escolares teóricas de los estudiantes. Estos se vinculan, en primer lugar, con la organización por niveles; en segundo lugar, con la gradualidad del curriculum; y en tercer lugar, con la anualización de los grados de formación. Sobre estos tres aspectos opera la definición de las trayectorias teóricas independientemente de las experiencias escolares de los sujetos, que responden a contextos sociales e históricos. Así las condiciones de escolarización inciden en las trayectorias escolares reales de lxs jóvenes, y en la reproducción de las desigualdades educativas y sociales, particularmente la organización institucional y el régimen académico imponen dificultades en los tránsitos por este nivel (Briscioli, 2011).

Estos rasgos dan cuenta de la rigidez institucional de la educación secundaria y se asocia a la vigencia de su tradición selectiva, a pesar de las políticas educativas que tienden a ampliar estas características (como se vio anteriormente). Este perfil de la institución educativa interviene en la fragmentación de las trayectorias educativas de lxs jóvenes, especialmente de sectores vulnerables quienes se ven mayormente afectados para finalizar sus estudios medios, y que al hacerlo obtienen credenciales educativas devaluadas, producto de la fragmentación educativa que jerarquiza las instituciones y estigmatiza aquellas emplazadas en contextos vulnerables (Jacinto, 2010)

Las trayectorias educativas (y laborales) se interrelacionan y se refuerzan, generando un aumento de las brechas iniciales entre lxs jóvenes. Así las desigualdades en las trayectorias escolares luego se traducen en empleos diferentes y en ingresos diferentes, lo que perpetúa y muchas veces amplía las desigualdades sociales de origen (Vera, 2009).

#### **IV. Fronteras en disputa entre educación y trabajo. Las Prácticas Educativas en Establecimientos Laborales.**

##### **a. Introducción**

El contexto de vulnerabilidad social en que se desarrolla la socialización de una porción importante de jóvenes en nuestro país, junto a las nuevas finalidades que se le otorgaron a la escuela secundaria a partir de la incorporación a la educación básica, hacen que esta institución sea un elemento clave en la reafiliación social, así como también puede ser portadora de estrategias que promuevan el acercamiento

de este perfil de jóvenes a experiencias de trabajo decente. Sin embargo, las tradiciones educativas se encuentran distantes de establecer vínculos fluidos con los ámbitos laborales, y la institucionalización de esta función se presenta como un gran desafío tanto para los actores educativos como para los actores laborales. En efecto, las prácticas educativas en establecimientos laborales pueden ser una buena herramienta de diálogo y construcción conjunta que habilite mayores posibilidades a las juventudes de acceder al trabajo decente.

En ese sentido, en el siguiente apartado se realiza un breve repaso de estos debates entre educación y trabajo y se describen las prácticas educativas como dispositivos de reafiliación y socialización laboral. Se estructura en dos subapartados: en el primero se presenta sucintamente el debate acerca de la formación para el trabajo y el sistema educativo, en el segundo se acerca la noción de prácticas educativas en lugares de trabajo. La educación técnica es un horizonte interesante en este aspecto.

#### **b. La formación para el trabajo y la escuela secundaria. El debate acerca de la construcción de saberes como trasfondo.**

La educación secundaria ocupa un rol fundamental para la articulación entre educación y trabajo (Gallart, 2010). El paso por la escuela secundaria en una edad clave para la inserción laboral y la elección de estudios superiores es, como se ha dicho, un elemento importante para evitar que los jóvenes de sectores vulnerables ingresen a circuitos de exclusión social. La escuela secundaria es el último nivel que la mayoría de estos jóvenes tienen la posibilidad de terminar, más de la mitad de los jóvenes que egresan aspiran a ingresar al mercado de trabajo incluso para dar continuidad a su trayectoria educativa, por lo que la educación secundaria tiene un papel fundamental en la formación para el trabajo (Jacinto, 2013).

Sin embargo, la vinculación entre la educación y el trabajo ha sido históricamente dificultosa, consta de un largo y amplio debate en los ámbitos educativos dadas las dificultades de articulación entre las lógicas educativas y productivas (Gallart, 1997). Desde la tradición educativa se ha privilegiado el espacio de la construcción teórica como el espacio del “saber” por excelencia y se han relegado las instancias prácticas al espacio de “su aplicación”. En ese marco, tradicionalmente la formación para el trabajo aparece como espacio propio de los saberes prácticos.

Siguiendo este posicionamiento, el sistema educativo en un origen temprano estructuró la función de formación de la escuela secundaria común o general con un perfil formativo vinculado hacia lo humanístico (“los saberes”), orientado a la preparación para la prosecución de estudios superiores; mientras que la escuela técnica se buscó específicamente a la formación práctica y para el mundo del trabajo (Jacinto, 2013). Paralelamente, la formación para el trabajo y la producción fue abordada por organizaciones de la sociedad civil y por el sector sindical, quienes desplegaron una heterogénea variedad de formaciones mayormente vinculadas a los oficios más difundidos (Martínez y Garino, 2013).

Sin embargo, la formación para el trabajo se torna un aspecto fundamental en los debates sobre la

escuela secundaria actual. Esto es consecuencia de varias causas, entre otras, porque se encuentra entre los objetivos pautados por la LEN para el nivel medio común. Pero además, porque lxs jóvenes tienen múltiples contactos con el mundo laboral (si no se han incorporado al mercado laboral paralelamente al cursado de sus estudios, lo harán de manera próxima a su finalización, o bien el mundo del trabajo permea la realidad de sus hogares, etcétera), por lo que estos saberes adquieren una importancia fundamental. En efecto, el trabajo atraviesa a las instituciones educativas, sea que implementen estrategias directas o no, por la realidad de que todos los actores que conforman la escuela (estudiantes, familias, docentes, no docentes) se vinculan con el mundo del trabajo (Jacinto, 2013; Garino, 2016 a). Asimismo dado el contexto de trayectorias laborales no lineales e inciertas la formación para el trabajo se hace fundamental como herramienta para que lxs jóvenes como futuros trabajadores reconozcan y asuman críticamente la realidad del mundo de trabajo. En ese sentido la formación para el trabajo se vincula con la pertinencia y contribución de la educación secundaria con el desarrollo inclusivo (Jacinto, 2013)

Sin embargo, rasgos propios agregan dificultades a la educación secundaria en la articulación con el mundo del trabajo entre los que se destacan su tradición enciclopédica (aprendizaje memorístico, fracturado en asignaturas) y su aislamiento institucional. Junto a ello las problemáticas de rendimiento de la educación primaria y la desigualdad de resultados en términos de calidad de aprendizaje (Gallart, 2010). La LEN involucra intervenciones que procuran reparar estas dificultades.

Asimismo dicha ley contiene estrategias para desarrollar la formación para el trabajo I, entre las que se desatacan la implementación de dispositivos específicos, la capacitación en oficios, el análisis crítico de las condiciones del mercado laboral, etc. (Garino, 2016 a). En su artículo 33°, la LEN sostiene que las autoridades jurisdiccionales propiciarán la vinculación de las escuelas secundarias con el mundo de la producción y el trabajo. En este marco, por ejemplo, se posibilita la realización de prácticas educativas en escuelas, empresas, organismos estatales, organizaciones culturales y organizaciones de la sociedad civil, que permitan a lxs alumnxs el manejo de tecnologías o brinden una experiencia adecuada a su formación y orientación vocacional.

A pesar de esto, la vinculación con mundo del trabajo en el sistema público medio común aún es débil y posee un fuerte déficit de enseñanza para aportar a los estudiantes una formación para el trabajo (Garino, 2013). Existen experiencias de articulación interesante, pero están no son masivas el riesgo de esto que se contribuya a generar circuitos educativos de calidad y valoración diferenciada, que se propicie la estigmatización de las instituciones educativas a las que asisten lxs jóvenes de sectores vulnerables (Garino, 2013)

Cabe destacar, que la necesidad de vincular la educación secundaria con el mundo del trabajo no implica desactivar las funciones sociales más amplias que este nivel tiene, el nivel medio en tanto nivel básico no

puede supeditar su desarrollo a la provisión de recursos humanos acordes a los requerimientos del mercado laboral. Lejos de eso, *“se trata de formar una visión amplia, reflexiva y crítica sobre el mundo del trabajo y de experimentar y reflexionar sobre los procesos de construcción de saberes que articulen teoría, tecnología, práctica, relevancia, personal y social”* (Jacinto, 2013: 52).

El debate de fondo acerca de la formación para el trabajo tiene que ver con la estructuración y construcción de los saberes y su vinculación con la práctica, es decir, con el clásico debate entre la teoría y la práctica, o en términos de política educativa, entre formación general y especializada y el lugar privilegiado que ha tenido la teoría en él. En ese sentido, Jacinto (2013), siguiendo a Sennet (2009), introduce la idea que desgrana la dicotomía entre teoría-práctica, a partir de la noción que afirma que el mismo acto de producción (la práctica) es un acto de aprendizaje personal y social (Jacinto, 2013).

Se trata así de revalorizar la vinculación entre educación secundaria y formación para el trabajo como síntesis o “lugar intermedio” entre el generalismo y la formación profesional específica. Fundamentalmente, por el desdibujamiento de límites entre formación académica y formación técnico profesional (teoría y práctica) que implica la construcción de conocimiento en el contexto actual mayormente orientada bien hacia la integración de saberes (Jacinto, 2010), de ahí uno de los sentidos del corrimiento de fronteras entre la educación y el trabajo.

El rol de la educación secundaria en la articulación entre educación y empleo es reforzado por un nivel secundario

El desafío de la implementación de la formación para el trabajo en la educación secundaria consiste en integrar los aportes de la educación, la ciencia y la tecnología; así como la producción y el trabajo; junto con la ciudadanía y el trabajo. Es necesario que se promuevan e integren los saberes laborales generales y específicos (teóricos, tecnológicos, técnicos) a través de experiencias reales de *“aprendizaje situado”*; así como orientar sobre las opciones educativas y laborales (Jacinto, 2013).

Esta formación no debe desentenderse de la necesidad de formar sobre el posicionamiento ético acerca del significado del trabajo y de la importancia de la “calidad” del mismo. Se trata, entonces, de promover sistemas de enseñanza que propicien una formación integral donde se complementen saberes técnicos, conocimientos sobre el proceso de trabajo, esquemas productivos, y derechos y obligaciones labores (Jacinto, 2013). En definitiva, se trata de que la enseñanza básica forme en términos ciudadanos en sentido amplio.

Dada la especificidad formativa históricamente protagonizada por la educación técnica su modelo institucional y su propuesta pedagógica, su vinculación con el contexto y su mayor cercanía con el “aprendizaje situado” son fuentes de inspiración para pensar el fortalecimiento de la formación para el trabajo en la educación secundaria general (Gallart, 2006 en Jacinto 2013). Asimismo, en esa línea la modalidad técnica ha tenido avances sustantivos a partir de la sanción de su propio marco legal (Ley de

Educación Técnico Profesional), que fortaleció la escuela secundaria técnica e incorporó un tipo de prácticas educativas (las prácticas profesionalizantes) como parte de la currícula obligatoria del nivel. En ese sentido, los déficits de la educación secundaria en su vinculación con la formación para el mundo del trabajo producen la necesidad de gestionar herramientas formativas que fortalezcan las habilidades de los jóvenes para desenvolverse en los ámbitos laborales y traccionen más favorablemente sus trayectorias. Se impone así la necesidad de orientar las políticas hacia una mejor articulación entre educación y trabajo, que refuercen instancias formativas a partir de experiencias prácticas. De esta manera, tanto los dispositivos como las prácticas educativas en lugares de trabajo cobran relevancia.

### **c. Las Prácticas Educativas en Establecimientos Laborales (PEEL).**

Una estrategia de vinculación de la educación secundaria con el mundo del trabajo es la implementación de prácticas educativas en establecimientos laborales (PEEL). Estas aportan relevancia para este estudio en tanto instrumento de apoyo a la afiliación de los jóvenes, como dispositivo de re afiliación, como mecanismo de formación y apoyo a la inserción laboral así como herramientas de diálogo y construcción en la incorporación de la formación para el trabajo y de la integración entre los ámbitos educativos y laborales (Jacinto, 2013).

Como dispositivo educativo, de enseñanza y aprendizaje, las PEEL portan un sentido contrapuesto a la tradición humanista, que apuesta a construir un puente entre el pensamiento y la acción (Jacinto y Terigi, 2007) y apelan para ello a la formación de saberes a partir del diálogo y confrontación con la actividad práctica, lo que se ha denominado como “aprendizaje situado” (Jacinto, 2013).

Al realizarse en entornos de trabajo reales, ofrecen la posibilidad de incorporar hábitos y saberes que sólo se adquieren en un marco de socialización laboral (Gallart, 2004). Además, orientan a los jóvenes en relación a sus intereses y su vocación, adquiriendo una serie de saberes relacionados con la socialización en el trabajo que se constituyen en una valiosa herramienta a la hora de buscar el primer empleo. Por último, el acercamiento a las empresas abre a algunos jóvenes las puertas a un segmento del mercado de trabajo al que, de otro modo, podría resultarles muy difícil ingresar, lo cual contribuye a la igualdad de oportunidades laborales. (Jacinto y Dursi, 2010) En ese sentido, las PEEL también se erigen como un interesante dispositivo de acercamiento al mundo del trabajo.

La noción de dispositivo, desde la conceptualización de Foucault (1984), describe a una red de relaciones entre instituciones, normas, procesos económicos, sociales, técnicos y tipos de clasificación de sujetos, objetos y relaciones entre éstos. Se trata prácticas discursivas y extradiscursivas que producen formas de subjetividad; es decir, inscriben en los sujetos modos y formas de ser, de manera tal que se constituyen en modalidades de intervención que pretenden reestructurar habilidades y actitudes en los sujetos (Millenaar, 2016; García Fanlo, 2011; Soldano, 2009).

De esta noción de dispositivo, Jacinto construye el concepto de “dispositivos de apoyo a la inserción laboral”, entendidos como “*las intervenciones, enmarcadas o no dentro de políticas públicas, que se proponen explícitamente intervenir para mejorar la inserción laboral de los jóvenes*” (Jacinto, 2010: 32). Pueden orientarse a la finalización de la escuela secundaria, a la obtención del primer empleo, a la realización de prácticas laborales o formación profesional, o a la realización de microemprendimientos (Jacinto, 2010: 32). En nuestro caso se tomarán como prácticas laborales.

Así las prácticas educativas en establecimientos laborales en tanto dispositivos se destacan a nuestro interés por dos sentidos innovadores que pueden portar: desde sus potenciales aportes a las políticas activas de empleos; y por su relevancia en tanto instancias de refuerzo o aporte a socialización laboral en tanto dimensión institucional de las trayectorias (Jacinto 2009, Jacinto y Millenaar, 2009, Jacinto y Dursi, 2010).

De todos modos consideramos que las PEEL no pueden ser definidas exclusivamente por su orientación hacia la inserción laboral sino que también poseen una clara finalidad formativa, y de acreditación de aprendizajes. Sostenemos que este dispositivo construido en el marco de un proyecto pedagógico facilita tanto el desarrollo de habilidades y competencias necesarias para el desenvolvimiento en el mundo del trabajo, como el desarrollo del capital social requerido para mejorar las posibilidades de inserción laboral (Gallart, 2006).

En ese sentido, a los fines del análisis y dado el peso y significancia que tienen las prácticas educativas para el sistema educativo, se considera que tomarlas tan sólo desde su impacto en la inserción laboral reduce su conceptualización ya que deja fuera un componente importante de éstas, particularmente las protagonizadas por la educación secundaria técnica.

Las PEEL, desde una mirada que se posiciona en su finalidad educativa más tradicional, las entiende como instancia práctica de la formación curricular teórica, es decir, como un “aprendizaje-trabajo” que implica la adquisición de saberes fundamentales para el desarrollo profesional (Dursi, 2016). Por otro lado, otra visión considera a las PEEL como dispositivos de socialización laboral y afiliación (Jacinto y Dursi, 2010). El aspecto formativo se orienta mayormente a promover el desarrollo de competencias socio emocionales, relacionadas con la adquisición de pautas actitudinales y de compartimiento (“saber ser”). Esta dimensión de las PEEL se acerca más fielmente a la descrita por los trabajos de Jacinto (2010), Jacinto y Dursi (2010), Jacinto y Millenaar (2009), etc.

#### ***Prácticas profesionalizantes, pasantías, sistemas duales y alternancia: las experiencias de PEEL.***

Las PEEL tienen como característica principal ser acciones realizadas por estudiantes en una organización externa al establecimiento educativo, como una empresa, organización social u organismo estatal. Por eso mismo, tienen en común que requieren ser realizadas bajo el amparo de legal que justifique la salida

de los estudiantes de la escuela y su permanencia prolongada en estos sitios. Ahora bien, en el sistema educativo diferencia cuatro modalidades dentro de las PEEL: sistemas de alternancia, sistema dual, pasantías y las prácticas profesionalizantes.

Las **prácticas profesionalizantes** de la modalidad técnica (incluidas en la Ley 26.058) involucran la posibilidad de desarrollo en establecimientos por fuera del establecimiento educativo ya sea en el sector productivo mercantil, asociativo, público o social; pero también dicha modalidad de prácticas puede ejercitarse al interior del mismo establecimiento en el desarrollo a través del diseño y ejecución de un proyecto práctico (INET, 2017). Por ello, se clasifican como una dimensión propia, dando cuerpo a una cuarta dimensión de prácticas al interior del sistema educativo. Son productos de la Ley Nacional de Educación Técnica, que las define como un espacio curricular obligatorio en la formación secundaria. En esta última característica reside su característica diferencial.

Las prácticas profesionalizantes promueven en los estudiantes el desarrollo de capacidades, conocimientos, habilidades, destrezas, valores y actitudes relacionadas con desempeños y criterios de profesionalidad propios del contexto socioproductivo. Se entiende que la complejidad socio-cultural y económica del mundo productivo sólo puede ser aprehendida a través de una participación vivencial en distintas actividades de los procesos de producción de bienes y servicios. En ese sentido esta modalidad busca acercar las lógicas del mundo del trabajo y la producción a las del sistema educativo. (INET, 2017)

Las **pasantías** son una forma de vinculación bastante habitual entre empresas y establecimientos educativos, se trata de una figura conocida por ambas instituciones. Se rigen actualmente por el Decreto 1374/11 y por la Ley 26.427/08<sup>18</sup>, que es la normativa vigente para pasantías secundarias a nivel nacional. Se definen como *“la extensión orgánica de la Educación Secundaria (...) a empresas e instituciones, de carácter público o privado, para la realización por parte de los alumnos, de prácticas relacionadas con su educación y formación, de acuerdo a la especialización que reciben, bajo organización, control y supervisión de la unidad educativa a la que pertenecen y formando parte indivisible de la propuesta curricular, durante un lapso determinado”* (Art. 1). La ley impone el requisito de 18 años para poder realizar pasantías, lo que generó un gran vacío legal para las prácticas en la escuela secundaria, que se saldó con el Decreto 1374/11 que establece el Régimen General de Pasantías lo enmienda incorporando al nivel medio del sistema educativo. Asimismo el decreto propone espacios de formación sistemáticos para la articulación del mundo de la educación con el mundo del trabajo y reglamenta las funciones de cada uno (Delfino, 2016)

La ley de pasantías no se rige por la Ley de Contrato de Trabajo, el tipo de vínculo laboral no origina ningún tipo de relación laboral entre el pasante y la empresa u organización en la que este se desempeñe. No obstante, la legislación establece condiciones generales que deben respetarse en los convenios

---

<sup>18</sup> El decreto 1374/11 amplía restricciones de la Ley. Dicha ley implicó un avance en sus prescripciones contra el fraude laboral.

(duración de entre 2 y 12 meses con renovación hasta 6 meses posteriores, con posibilidad de retribución económica fija determinada por convenio colectivo de la actividad, etc) y fija ciertos límites para evitar abusos. (Ley 26.427) (Bertranou y Casanova, 2015)

Las pasantías educativas -junto al régimen de cooperativas y de servicios eventuales- históricamente han sido una de las herramientas más utilizadas para cometer fraude laboral en la contratación de trabajadores (Ramos, 2009). En cierto sentido la falsa invocación de este régimen y la distorsión que se hizo del sistema inspiró la sanción de la ley 26.427 con el fin de mejorar la legislación anterior y neutralizar usos abusivos. (López, 2008). De hecho esta ley avanza de manera clara y elocuente para erradicar la utilización fraudulenta del sistema de pasantías, a través de un régimen reglamentario muy riguroso, que a su vez lo hizo de difícil aplicación. Sin embargo, el espíritu proteccionista de la ley generó cierto sesgo restrictivo y meritocrático a la aplicación del sistema. Además, los mecanismos de operativización como los Convenios Marco o Actas Acuerdo no siempre son accesibles para todas las organizaciones potencialmente oferentes de las localidades donde hay oferta secundaria. (Jacinto, Dursi, 2010)

El **Sistema de Alternancia** surge de la idea de que la formación para el trabajo no puede darse solamente ni en la escuela ni en la empresa sino que debe existir un equilibrio entre los dos ámbitos, por lo cual el tiempo del estudiante debe repartirse entre el centro educativo y el ámbito laboral real, siendo ambas organizaciones corresponsables del proceso formativo (Gallart, 1997). En nuestro país está vinculado al ambiente agropecuario y corresponde a las Escuelas de la Familia Agraria (EFA) presentes en Santa Fe y los Centros Educativos para la Producción total (CEPT) en Buenos Aires.

El **Sistema Dual** tiene su origen en los gremios de artesanos de la Edad Media y existe en nuestro país hace más de veinte años, consiste en un programa que combina en el mismo período escolar, estudio en la escuela y aprendizaje en la empresa, alternando los horarios en cada sede. Es decir que el desarrollo del plan de estudios está repartido entre las dos organizaciones. En nuestro país se implementa al finalizar ciclo básico del secundario. Se trata de una capacitación teórica en alguno de los centros de formación de la Cámara de Industria y Comercio Argentino-Alemana, y un aprendizaje práctico en alguna de las empresas que suscriben al sistema. El título que obtienen, relacionado con alguna tecnicatura, tiene validez en Alemania. Actualmente hay un número sumamente limitado de escuelas que implementan el sistema. (Gallart, 1997)

Más allá de la descripción de los cuatro subgrupos dentro de la dimensión educativa de las PEEL, cabe destacar que la mayor relevancia cuantitativa la portan las pasantías y las prácticas profesionalizantes. En el caso de estas últimas, su desarrollo es incipiente pero sumamente interesante a la luz de la articulación entre el sistema educativo y el mundo socio productivo, ya que habilita y tracciona hacia la construcción de este dificultoso dialogo.

### ***Los aspectos regulatorios de las PEEL***

Los aspectos regulatorios de las PEEL encuentran algunos desajustes relacionados con que las normativas se encuentran descentralizadas y solapadas entre las diferentes jurisdicciones provinciales. Esta cuestión hace que éstas no se encuentren adecuadamente encuadradas en marcos formativos, lo que propicia que se ponga en riesgo su sentido formativo, que sean más permeables a los usos abusivos y/o que resulta más dificultoso realizar seguimientos y supervisiones de parte de las entidades educativas y las propias empresas (Jacinto, 2006).

En ese sentido existen diferencias entre las normativas nacionales y provinciales, que se solapan, y generan contradicciones y algunos vacíos legales. Distintas provincias han promulgado sus propios regímenes de pasantías educativas y prácticas profesionalizantes mientras que otras han adherido a la legislación nacional. Entre otras, cuentan con leyes propias de pasantías, la provincia de Córdoba [Ley 8477 de 1996], Chaco [Ley 6238 de 2008], La Rioja [Ley 7780 de 2005], Tucumán (Ley 8.211/09). Otras provincias, han generado regímenes propios de pasantías a través de decretos del poder ejecutivo como por ejemplo Santa Fe [Decretos 2066 de 1995 y 3783, modificatorio del anterior, del 2003].

Entre los vacíos y desordenes se encuentra el hecho que al entrar en vigor la Ley N°26.427/08 que crea el Sistema Nacional de Pasantías para los niveles de Educación Superior, de Jóvenes y Adultos y de la modalidad de Formación Profesional, se derogó el Decreto N° 340/92 que atendía la realización de dichas prácticas para el nivel medio. Dicha derogación generó un vacío legal a lo largo de tres años, hasta que, el Consejo Federal de Educación (CFE) en su asamblea del año 2009 solicitó por Resolución N°90 al Ministerio de Educación que propusiera al Poder Ejecutivo Nacional la sanción de un decreto que cubriera esa falencia. En el año 2011 se emite el Decreto Presidencial N°1374/11 Régimen General de Pasantías subsanando esa situación (Dursi, 2016).

Sin embargo, aunque esta normativa está plenamente vigente, se encuentran dificultades el ejercicio de este derecho. Al ser una opción y no una obligación para la educación secundaria común, estas prácticas no forman parte de la grilla curricular (Pasman, 2006).

Respecto de las prácticas profesionalizantes de la modalidad técnica éstas tienen como obstáculo para su desarrollo un impedimento de tipo administrativo que hace que al establecimiento que recibe al practicante no le sea posible categorizar esta figura ante el organismo fiscalizador impositivo ya que la misma no tiene existencia en términos fiscales. Esta situación repercute en que el establecimiento no pueda asignarle un seguro obligatorio al practicante (ART) y que le sea dificultoso también asignarle el estímulo que en el caso de pasantía le corresponde al estudiante. Esta situación representa una gran traba para el desarrollo de esta modalidad de PEEL (do Pico, 2013).

Las debilidades de los aspectos regulatorios de las PEEL sugieren la necesidad de avanzar con mecanismos

que permitan fortalecer su orientación clave respecto de las trayectorias juveniles. En ese sentido, la gestión operativa de estos dispositivos debe basarse en la construcción de reflexiva y dialógica entre las instituciones, fundamentalmente las educativas y los establecimientos laborales. Esta orientación hacia la gestión de las PEEL identifica algunos elementos necesarios para su adecuado funcionamiento basados en articulaciones institucionales y curriculares pertinentes, asignación y distribución de roles y recursos específicos, de formación y capacitación docente y del monitoreo y evaluación (Jacinto, 2013)

Las PEEL son de relevancia en este estudio por el rol que tienen en la construcción de diálogos entre las políticas educativas y las laborales, como por el valioso dispositivo de mejora de la integración social de los jóvenes que representa, y por su contribución en la construcción del conocimiento de manera integral. Así en tanto instrumento de apoyo a la formación para el trabajo son un eslabón importante al momento de pensar una mejor integración entre las políticas de empleo y de educación, ya que contribuyen a la articulación de actores educativos y del mundo del trabajo, algo sumamente costoso en este campo. En ese sentido nuestro análisis de campo se orientará a explorar este dispositivo desde sus marcos regulatorios y programáticos y desde los actores que intervienen en ellas de modo de conocer las percepciones de estos acerca de sus características, potencialidades y aspectos plausibles de ser mejorados.

## Capítulo 2: Las trayectorias juveniles y las políticas públicas. Un repaso de la historia reciente.

### Introducción

El perfil de análisis orientado hacia las políticas públicas que intervienen en las trayectorias de los jóvenes requiere además de su precisión conceptual, una sucinta descripción de su devenir histórico para su cabal comprensión. En ese sentido es importante comprender los procesos políticos y económicos que operan como marco y que han ido configurando el perfil de intervenciones estatales en cada etapa particular. Este análisis nos permitirá comprender las dificultades de las juventudes argentinas más vulnerables para integrarse socialmente, cuestión que continúa pendiente en la actualidad y que se escinde como un gran desafío para las políticas públicas con vocación democrática de nuestro país.

De este modo, en el siguiente capítulo seguiremos el recorrido de las principales tendencias del mercado de trabajo para los jóvenes desde la década de los noventa, período en que esta temática ingresa en la agenda nacional (y regional) y las primeras décadas del nuevo milenio donde éstas dan un vuelco hacia una perspectiva de mayor integralidad. Describiremos también hitos fundamentales de las políticas de empleo y educación orientadas a la población joven. En un tercer punto, seguiremos el recorrido de las principales tendencias del mercado de trabajo para los jóvenes en el actual contexto, el año 2017, y también presentaremos las estadísticas oficiales sobre la realidad educativa. Ambas cuestiones se desarrollan teniendo en cuenta el nivel nacional y las tres localidades de análisis: Mar del Plata, González Catán y San Miguel de Tucumán.

### I. La década de los noventa: el deterioro del mercado de trabajo, la reforma educativa y el aumento de las brechas para la población juvenil

#### a. El mercado de trabajo

Los cambios y transformaciones en el derecho al trabajo (y a la seguridad social) han sido en general funcionales a las tendencias de cada período de la historia de nuestro país. Así durante la década de los noventa se profundizó un proceso de reformas estructurales iniciado a mediados de la década de los setenta, caracterizado por privatizaciones, desregulación de los mercados, liberalización comercial y flexibilización laboral (Boyer y Neffa, 2004). La combinación de dichas reformas con el plan de convertibilidad cambiaria configuró un régimen de acumulación financiera que derivó en la paulatina desindustrialización del país (Frenkel y otros, 2011). Estos cambios, generaron una gran desarticulación social entre los procesos de producción, de consumo y de trabajo, y dieron forma a un inédito desempleo, empleo no formal y subempleo; y junto a ello se desarrollaron altos niveles de pobreza e indigencia.

En este sentido, los indicadores generales del mercado de trabajo entre los años 1974 y 2003 muestran un comportamiento tendiente al deterioro del empleo. La tasa de actividad del conjunto de aglomerados urbanos si bien creció, la de empleo disminuyó, y las tasas de desempleo y subempleo se acrecentaron. El aumento en la tasa de actividad se explica tanto por el “efecto llamado” que incentiva en momentos de crecimiento económico a participar del mercado de trabajo como por el “efecto del trabajador adicional” en momentos críticos donde trabajadores inactivos entran en la actividad en la búsqueda de compensar ingresos (Neffa , 2012).

La desocupación es tan sólo una de las manifestaciones de la insatisfactoria realidad laboral, crecieron también la subocupación y el empleo no registrado. Más del 90% de los nuevos empleos creados entre 1991 y 1997 correspondieron a casos de subocupación visible y la ocupación asalariada registrada contribuyó con sólo el 23% del aumento de la ocupación total. La mayor parte de esta alza del empleo registrado se relacionó con los contratos a tiempo determinado establecidos por la Ley Nacional de Empleo (Nº 24.013) sancionada en 1991 (Beccaria, 2005).

De la mano de este proceso de deterioro paulatino del mercado de trabajo, se comenzaron a instalar las dificultades de acceso al empleo decente por parte de lxs jóvenes como una problemática particular explicada en diversos motivos, entre los que se destacan los desacoples del sistema educativo y las transformaciones culturales y del mundo del trabajo. Así entre 1991 y 2002, la tasa de desocupación juvenil triplicó la del promedio de la población. A esto se sumó el alto grado de precariedad de los empleos en los que se insertaban lxs jóvenes y la inestabilidad o rotación laboral.

## **b. Las políticas de empleo**

Del lado de las políticas públicas, los modelos de intervención social adaptados durante estos años en Argentina y gran parte de los países de la región siguieron, con diferentes niveles de rigurosidad, las recomendaciones de política económica formuladas por el denominado Consenso de Washington. De este modo fueron compatibles con las exigencias de las reformas económicas, centradas en la eficiencia y la eficacia del gasto. Estos modelos se caracterizaron por la descentralización de ciertas funciones sociales del Estado nacional hacia los gobiernos subnacionales, el sector privado y las Organizaciones de la Sociedad Civil, y por programas de intervención selectivos, focalizados, dispersos y fragmentados (Acuña, Kessler y Repetto, 2002. Sin desconocer el rol insustituible del Estado en el financiamiento y orientación de las políticas públicas, este modelo de política social implícitamente reconoció la incapacidad del Estado para responder solo a las demandas sociales (Notaro, 2005). En este marco, la gestión pública comenzó a transitar un proceso de apertura hacia nuevos actores sociales incorporando a Organizaciones de la Sociedad Civil en la etapa de implementación de las políticas públicas (Notaro, 2005).

Bajo el argumento de la necesidad de atender a los cambios que afectaban el funcionamiento del mercado de trabajo (desempleo, subocupación, precariedad y una desigual distribución de los ingresos), se elaboraron programas compensatorios al empleo, sustentados en dos convicciones básicas: integrar a un amplio sector de la población enfrentando sus problemas de marginalidad laboral, así como formar recursos humanos de acuerdo a la demanda del sector productivo que requería de nuevas calificaciones y mayor productividad. La capacitación para el desempeño laboral de la población objetivo fue considerada el medio para incrementar sus posibilidades de inserción en el mercado de trabajo (Castelao Cuarana y López Chapato, 2018).

La Ley de Empleo constituyó el punto de partida y el marco de la intervención del Estado en materia de empleo y capacitación laboral durante los años noventa. A través de esta ley el Poder Ejecutivo impulsó la reforma laboral que modificó completamente el esquema que había regido en la Argentina durante medio siglo, se incorporaron las modalidades de empleo atípicos que permitieron a las empresas una *“estrategia pasiva de adaptación a la economía abierta de libre mercado a través de la reducción de los costos laborales vía sustitución de personal con contrato de duración indeterminada por contratos flexibles...”* (Devia, 2003: 56). La mencionada ley también contempló la creación del Fondo Nacional de Empleo, financiado por la contribución patronal del 1,5%, que permitió generar los recursos para el pago del seguro de desempleo y el desarrollo de programas especiales de empleo para dar respuesta a los cambios que afectaban el funcionamiento del mercado de trabajo. Se comenzaron a ejecutar en 1993 programas de empleo temporario conocidos como PIT (Programas Intensivos de Trabajo) y, en 1996 surgió el Programa Trabajar pionero y marco para la formulación de los subsiguientes programas de empleo que se ejecutaron tanto en el plano nacional como a nivel de las jurisdicciones.

El Programa Trabajar, gestionado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación, apuntaba a emplear personas desocupadas a través de entidades comunitarias sin fines de lucro, organismos descentralizados y organismos públicos nacionales, provinciales y municipales. Apoyaba proyectos que requirieran mano de obra y contribuyeran al desarrollo de la infraestructura social y económica de la comunidad.

En lo que refiere al colectivo de jóvenes, en este contexto de reforma y bajo el enfoque de la teoría del capital humano<sup>19</sup>, surgen políticas cuyo diagnóstico del problema de desempleo se identifica a partir de la baja calificación de la demanda laboral de jóvenes, obviando el impacto negativo de las

---

<sup>19</sup> Resumidamente, la Teoría del Capital Humano forma parte de la teoría neoclásica sobre el funcionamiento del mercado de trabajo, y asigna una relación significativa y positiva entre niveles sucesivos de educación y salarios, considerando a la educación como una inversión y a sus resultados como una forma de capital (humano). Bajo este enfoque, la decisión de adquirir educación adicional es un proceso individual y racional, apoyado en la evaluación de los costos de la inversión y la rentabilidad esperada en el mercado de trabajo. En su primera versión la teoría postula que la remuneración que reciben los trabajadores se encuentra determinada por su nivel de productividad, el cual depende directamente de su nivel de calificación medido por el nivel de educación. En su segunda versión, la Teoría del Capital Humano incorpora el entrenamiento y la experiencia laboral como determinantes adicionales de la remuneración de los trabajadores, utilizando como variable proxy para medir estos factores la antigüedad laboral.

transformaciones productivas de esas décadas en la creación y calidad del empleo.

En ese marco, la principal línea de intervención promovida por la cartera laboral, denominada Proyecto Joven<sup>20</sup>, orientaba sus acciones a personas jóvenes con problemas de empleo y procedentes de hogares de bajos ingresos, con niveles educativos bajos y escasa o nula experiencia laboral. Sus objetivos explícitos fueron proporcionar armas eficaces a lxs jóvenes para ingresar con éxito al mercado laboral y apoyar el crecimiento de las empresas productivas necesitadas de mano de obra capacitada, mediante una formación laboral gratuita en el nivel de semi-calificación, que ampliaría en todo el país la perspectiva de empleo de los sectores menos favorecidos y dotaría a los sectores productivos de mejores posibilidades de crecimiento y desarrollo (Devia, 2003).

Así este programa entendía la formación profesional como un dispositivo para la empleabilidad de lxs jóvenes. El modelo de organización y gestión que promovía la participación de organizaciones de la sociedad civil en carácter de proveedoras de servicios de capacitación, diseño y ejecución proyectos. La estrategia de intervención en cada una de las provincias radicaba en la oferta de cursos de capacitación gratuitos, de naturaleza eminentemente práctica, cuyos contenidos debían ser diseñados en respuesta a los requerimientos que les plantearan las empresas de la zona. Finalizada la instancia de capacitación lxs participantes debían realizar pasantías en empresas. La intervención estatal se circunscribía al diseño general de las acciones, la contratación del servicio a terceros (vía licitación), la supervisión y el financiamiento. El 2001 el proyecto pasó a llamarse “Programa Capacitar” y culminó en ese mismo período.

El Programa Joven marcó la pauta del perfil de programas en materia de empleo implementado bajo contextos neoliberales. Este modelo programático fue un punto de inflexión en el abordaje de las intervenciones en el mercado laboral, ya que por un lado dejó de lado la orientación universalista (se focalizó en grupos específicos), y por otro lado, brindó un apoyo que no redundó en la adquisición de derechos sociales (Grassi, 2003).

De este modo, las intervenciones en materia de promoción del empleo juvenil se desarrollaron en el marco de los lineamientos fijados por las reformas tendientes a favorecer la desregulación y la flexibilidad laboral funcionales al proceso de liberalización económica (Barbetti, 2010).

Los resultados de estas intervenciones mostraron que mejorar las competencias para la empleabilidad es una condición necesaria pero no suficiente para lograr la inclusión laboral de lxs jóvenes, debido que la problemática no se concentra únicamente en la oferta de empleo sino que existen cuestiones estructurales que afectan la demanda de empleo y obturan el crecimiento de los puestos de trabajo

---

<sup>20</sup> Desde el Ministerio de Economía y el Ministerio de Trabajo, con el apoyo técnico-financiero del BID (Banco Interamericano de Desarrollo) y bajo la cobertura del marco jurídico PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), se creó en 1993 el **Proyecto Joven**, componente principal del Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva (PARP) y del Programa de Apoyo a la Productividad y Empleabilidad de Jóvenes. Acerca de las características, implementación y resultados del Proyecto Joven: Devia (2003) y Barbetti (2007).

(Jacinto, 2010).

### **c. Las políticas educativas**

En el plano educativo se produjo un acelerado debilitamiento del sentido público de la educación. La mercantilización de las relaciones económicas y sociales produjo un desplazamiento a posiciones favorables hacia la educación privada, lo cual colaboró con la segmentación de un sistema educativo cada vez menos homogéneo en una sociedad crecientemente polarizada en términos de grupos sociales (Kessler, 2002; Tiramonti, 2004).

En este marco, el sistema educativo vio sancionadas tres instrumentos legales que cambiaron su fisonomía: la Ley Federal de Educación (Nº 24.195/93) junto con la Ley de Transferencia (Nº 24.049/91), la Ley de Educación Superior (Nº 24.521/95) y el Pacto Educativo Federal (Ley Nº 24. 856/94) impulsaron la reforma educativa de la Argentina en tanto parte del “recetario” promovido por organismos internacionales de crédito (CADE, 2017). Los cambios más significativos siguieron las tendencias del resto de las políticas sociales (descentralización estatal, privatización, focalización hacia población vulnerable, cambio en la estructura de los niveles y flexibilización del contrato docente) con el agregado propio de renovación en los contenidos curriculares. (Tedesco y Tenti Fanfani, 2004).

Asimismo, en el contexto de desigualdad creciente y pauperización social se asistió paradójicamente a un avance en materia de reconocimiento de derechos de diferentes grupos sociales al incorporar varios tratados internacionales en la reforma constitucional de 1994, entre los que se encuentra la Convención sobre los Derechos del Niño (CADE, 2017).

Las reformas educativas de la década ampliaron los años de educación básica (desde pre-escolar hasta 9º año, E.G.B. 3) lo cual generó avances vinculados al ingreso de nuevos sectores sociales a la escuela (niñxs particularmente), aunque también implicaron retrocesos, esta vez vinculados a la calidad educativa y la permanencia en el sistema principalmente de lxs jóvenes (Terigi, 2005).

La tasa de escolarización subió en forma ininterrumpida en estos años. En el nivel secundario partió de 41,85% en 1980 subió a 59,24% en 1991 según los registros censales (Datos Censales 1991-2001 en SITEAL, 2009). Sin embargo, dado que este incremento se produjo en un contexto de ampliación de la brecha entre los estratos sociales y de la pauperización social, marcó una expansión inequitativa entre sectores sociales (Gluz, 2012). Se asistió así a un proceso de aumento en el ingreso de jóvenes a la escuela secundaria, pero que lo hicieron en condiciones más precarias en términos socioeconómicos. Asimismo, el empobrecimiento de amplios sectores de la sociedad generó también un fuerte impacto sobre quienes ya estaban integrados en la secundaria y quedaron inmersos en el proceso de pauperización socio económico que abarcó a toda la comunidad educativa (CADE, 2017).

Por último, las reformas educativas también intervinieron sobre la formación laboral. Se propició el

corrimiento del Estado en materia de formación laboral y su traspaso al sector privado, con una fuerte orientación de las acciones en función de las demandas del sector empresarial. Se desarrollaron así programas compensatorios de formación laboral, atendiendo a los requerimientos de las empresas y orientados específicamente a jóvenes que no hubieran concluido la escuela secundaria y/o en situación de pobreza (Jacinto, 2010). Además, se redujo el tratamiento del tema de la desocupación juvenil a la desarticulación entre competencias de los jóvenes y demandas del mercado (Barbetti, 2010). De esta manera, se produjo otro gran viraje de las acciones estatales, el Estado se posicionó como financiador, regulador o supervisor de las actividades y ya no es más el ejecutor central de las políticas (Jacinto, 2010). A modo de cierre, es sabido que el proceso que se inicia en la década de los noventa tuvo su punto de culminación trágica en el año 2002 cuando Argentina, con la salida de la convertibilidad experimentó la mayor caída histórica de la actividad económica (el PBI se derrumbó a 10,9%), fruto de esto el desempleo alcanzó el 21,7% para el total de aglomerados y la pobreza llegó a representar un 57,7% de la población (Maurizio, 2008).

## **II. Nuevo modelo económico y político. El trabajo, las políticas educativas y de empleo en la post convertibilidad hacia una perspectiva de integralidad en el nuevo milenio.**

### **a. El mercado de trabajo**

A partir de 2003 se produce un cambio en la política argentina, el Estado comienza a tener una activa intervención en la economía y se da inicio a nuevo modelo de desarrollo centrado en la acumulación productiva. Consecuencia de esto, la economía argentina inicia una fase de crecimiento sostenido con un alto impacto positivo de las tendencias del trabajo, el empleo y los indicadores sociales (Novick y otros, 2007; Maurizio, y otros, 2008).

Los indicadores en el mercado de trabajo revierten su tendencia descendente y aumentan significativamente los niveles de empleo formal, impactando en una considerable baja en la pobreza e indigencia<sup>21</sup>. Desde la crisis del 2002 hasta 2009 se experimenta un crecimiento absoluto y relativo de la tasa de empleo general (del 32,8% al 38,7%), se crearon y reactivaron alrededor de 2,5 millones de puestos de trabajo privados formales, el desempleo bajó de 17,4% en 2003 a 7,8% en 2007 según la EPH del INDEC (Neffa, 2012). Sin embargo, este comportamiento se estancó e incluso deterioró levemente desde 2009 en adelante<sup>22</sup>.

Por otra parte, si bien durante el período 2003-2009 el trabajo no registrado experimentó un descenso importante, se mantuvo en niveles altos: 35% de los asalariados. De este modo, la fragmentación del

---

<sup>21</sup> La pobreza bajó a un 26,9% según la EPH del 2º semestre de 2006, INDEC.

<sup>22</sup> Conformar un debate abierto los fundamentos de este comportamiento, las posiciones sobre el mismo se debaten entre puntualizar en condiciones exógenas y/o en identificar factores endógenos al modelo. (Ver Neffa, 2012.)

mercado de trabajo puso en evidencia que en la sociedad pos salarial, elevados niveles de informalidad y precariedad laboral pueden coexistir con el crecimiento económico y la generación de empleo (Neffa, 2012).

Esta situación se presenta particularmente problemática para la población joven quien, como se dijo, se encuentra mayormente afectada por los desequilibrios del mercado de trabajo. Entre los años 2003 y 2015 aunque la tasa de desempleo juvenil disminuyó ampliamente, del 32% en 2003 al 19% en 2015 (EPH-INDEC, 2003-2015)<sup>23</sup>, las brechas de acceso y calidad de empleo entre jóvenes y adultos persistieron. A modo de ejemplo, para el segundo trimestre de 2015, mientras que la tasa de desempleo global en el total de aglomerados urbanos ascendía a 6,5%, en el caso de lxs jóvenes alcanzaba un 19,0% (EPH.INDEC, 2015).

## **b. Las políticas de empleo**

De la mano del nuevo modelo económico y político el Estado adoptó un nuevo enfoque centrado en los condicionamientos estructurales ligados al mercado de trabajo y a la desigualdad social y en la importancia de la educación formal y de las capacidades vinculadas al mundo laboral (Castelao Cuarana y López Chapato, 2016).

Al respecto, un estudio diagnóstico elaborado por el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social de la Nación con datos de 2004 destacaba la importancia que adquiriría la temática recuperando las tendencias mundiales analizadas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), e indicaba para el caso argentino que *“en términos comparativos, la tasa de desempleo juvenil es 2 veces mayor que la del total de la población y 3 veces mayor que la de los adultos de 25 y 59 años”* (MTEySS, 2007)<sup>24</sup>.

Promediando la década, una vez cubierta la demanda social inmediata y urgente, a través del Programa Nacional “Jefes y Jefas de Hogar Desocupados”<sup>25</sup> y creada la Red Federal de Servicios de Empleo, que nuclea a las Oficinas de Empleo Municipales<sup>26</sup>, la cartera laboral se plantea la necesidad y la oportunidad

---

<sup>23</sup> Se toma como referencia el promedio del primer y segundo trimestre del 2003 y el promedio del tercer y cuarto trimestre del 2015, de acuerdo con los datos disponibles (Fundación SES-Atenea, 2017).

<sup>24</sup> Diagnóstico sobre el desempleo juvenil, MTEySS (2007) disponible en [http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/toe/toe\\_02\\_07\\_diagnosticoDesempleo.pdf](http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/toe/toe_02_07_diagnosticoDesempleo.pdf)

<sup>25</sup> Programa de alcance nacional creado por Decreto 565/2002, orientado a brindar una ayuda económica de \$150 mensuales a las jefas y jefes de hogar desocupados con el fin de garantizar el Derecho Familiar de Inclusión Social, a cambio de una prestación en actividades productivas y de servicios. Al mes de abril de 2003, según datos oficiales publicados por el Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control (CONAEYC), el número de beneficiarios del programa alcanzó a 1.987.875 personas (CELS, 2003)

<sup>26</sup> La Resolución de la Secretaría de Empleo (SE) N° 316/05 posibilitó la puesta en marcha de la Red Federal de Servicios de Empleo, que nuclea a todas las Oficinas y Unidades de Empleo Municipales con convenio firmado con el MTEySS a través de la Secretaría. En este marco, los procesos de creación y fortalecimiento de Oficinas y Unidades de Empleo (OEMs y UEs) impulsaron la consolidación de nuevos espacios institucionales que permitieron garantizar la prestación de servicios de empleo, orientados a interrelacionar un conjunto de herramientas de políticas activas de empleo articulando tres ejes fundamentales: orientación laboral, calificación/formación profesional e inserción laboral. Fuente: <http://www.trabajo.gov.ar/redempleo/>

de focalizar acciones en lxs jóvenes, entendidos desde las actuales autoridades a cargo de las políticas nacionales de empleo como “uno de los grupos poblacionales estratégicos para el desarrollo económico y social de una nación” (Deibe, 2008).

Cabe destacar que la problemática juvenil adquiere relevancia en la agenda estatal durante estos años de modo tal que se asiste a un proceso de construcción de institucionalidades no sólo desde los ámbitos de empleo sino en las distintas áreas de actuación, como la Dirección Nacional de Juventud dependiente del Ministerio de Desarrollo Social junto a una gran diversidad de iniciativas programáticas que desde distintos abordajes intentaban intervenir en ella.

En ese marco, en 2004 se crea el Proyecto Nacional de Inclusión Juvenil “Incluir” (Resol. N° 691/2004), con financiamiento internacional. La propuesta buscaba atender al colectivo juvenil, focalizándose en jóvenes desocupados o subocupados, en situación de pobreza, con bajo nivel de escolaridad y/o baja calificación laboral. Se intentaba promover su incorporación al mundo del trabajo mediante cursos de capacitación en distintos oficios y fomentando la elaboración de proyectos productivos, aspirando finalizar con la concreción de emprendimientos (Barbetti, 2010).

Un elemento diferencial que aporta esta iniciativa es la ausencia del sector privado en el ámbito de gestión de la misma, aunque esta situación responde mayormente a la falta de interés por participar y la corta difusión que tuvo. En ese marco, también se destaca una orientación con mayor integralidad de esta iniciativa más ligada a los nuevos cánones de desarrollo ciudadano juvenil, promovido por los foros internacional de la Juventud), aunque sí tienen continuidad aspectos ligados a la terciarización de algunos procesos y actividades en instituciones externas (Barbetti, 2010).

Sin embargo, el programa de mayor envergadura gestionado por la cartera laboral fue el Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (PJMMT) surgido en 2008. Esta iniciativa, orientada por los nuevos lineamientos de la política pública nacional, buscaba *“generar oportunidades de inclusión social y laboral de los jóvenes a través de acciones integradas que les permitan identificar el perfil profesional en el cual deseen desempeñarse, finalizar su escolaridad obligatoria, realizar experiencias de formación y/o de prácticas calificantes en ambientes de trabajo, iniciar una actividad productiva de manera independiente o insertarse en un empleo”*<sup>27</sup>. Este programa involucró por primera vez servicios de intermediación laboral, orientación socio laboral, cursos de formación profesional y prácticas laborales. Para esto, se apoyó en la creación de un Área de Empleo Joven en las Oficinas Municipales de Empleo ya instaladas, en la orientación a lxs jóvenes para la complementación de su formación básica (nivel primario y/o secundario)

---

27 Resolución 497/2008 MTEySS mediante la cual se crea el Programa Jóvenes con más y mejor trabajo firmada el 13 de mayo de 2008. Junto a la resolución nº 261 por que se aprueba el Reglamento Operativo y los formularios de registro. El PJMMT se inscribe en el Programa AR Livelong Project “Apoyo al Programa de Desarrollo de un Sistema de Formación Continua” (DSEC) apoyado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)<sup>27</sup>. El proyecto DSFC, comprende 4 líneas de trabajo dentro de las cuales se ubica una para el apoyo de la Formación e inclusión laboral de jóvenes denominada Programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”.

y/o su formación profesional en un oficio o profesión a su elección dentro de la oferta disponible en la región, y en el otorgamiento beneficios económicos a las empresas que decidan contratar un joven bajo programa (Castelao Cuarana y López Chapato, 2016). En cuanto a los resultados, el PJMMT logró alcanzar un universo de 747.926 jóvenes entre los años 2008 y 2015<sup>28</sup>.

Diversos trabajos (Gallart (2006), Jacinto (2016), Barbetti (2010)) destacan como resultado su capacidad para mejorar las posiciones de los jóvenes en el proceso de búsqueda de empleo, valorizando así el impacto de la intervención en la mejora de los aspectos relacionales de los jóvenes que hace que “adelanten” puestos en la fila de espera para la obtención del empleo (Barbetti, 2010). Asimismo se destaca el PJMMT por el buen nivel articulación educación-trabajo, aspecto que se retomará más adelante (Jacinto, 2016a). Otro aspecto destacable de la iniciativa es la centralidad que le otorga al trabajo como integrador social (Barbetti, 2010).

En 2014, en coexistencia con el PJMMT el Ministerio de Economía dio impulsó el “Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos” (PROGRESAR) (Resol.N°317/2015) un programa de implementación interministerial entre los Ministerios de Trabajo y de Educación junto a la ANSES (como ente descentralizado dependiente del primero). Este programa, también orientado a jóvenes entre 18 y 24 años, a diferencia del PJMMT, no establece como condición de acceso tener estudios primarios y/o secundarios incompletos e involucra a jóvenes estudiantes de niveles superiores y jóvenes ocupados en el mercado formal, aunque se estipulan condicionamientos respecto de los ingresos del grupo familiar (no pueden triplicar el monto del Salario Mínimo, Vital y Móvil). En términos de resultados el programa alcanzó para octubre de 2015 a 958.747 jóvenes, de los cuales el 83% se encontraban inscriptos en una oferta educativa y el resto en algunas de las ofertas del MTEySS (Cursos de Formación Profesional, Programa de Empleo Independiente, Acciones de Entrenamiento para el Trabajo, Programa de Inserción Laboral, entre otros) (ANSES, 2016)<sup>29</sup>.

Ambos programas (PJMMT y PROGRESAR) se destacan como los de mayor inversión y cobertura promovidos por las carteras públicas nacionales, no obstante, se han estas coexistieron con otras iniciativas en los niveles jurisdiccionales y locales, así como otros programas del nacional.

Asimismo, promulgaron también dos instituciones laborales nuevas que impactaron particularmente en la población joven. Se trata, por un lado de la Ley Nacional de Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente (N° 26.390/08) en 2008, que habilitó la empleabilidad de personas de 16 y 17 años bajo determinadas condiciones que no afecten su salud, desempeño escolar ni desarrollo físico y mental; y por otra parte la Ley de Pasantías Educativas ((N°26.427/ 08) del mismo año.

Más allá de esto, las instituciones laborales argentinas si bien no han presentado un tratamiento

---

<sup>28</sup> MTEySS. Disponible en: <http://www.trabajo.gob.ar/left/estadisticas/Bel/belDisplay.asp?idSeccion=1&idSubseccion=3>

diferencial para jóvenes, su interacción con las políticas activas de empleo ha facilitado la promoción del mismo en esta franja etaria. A pesar de que no existió, como en otros países de la región, una modalidad contractual o un salario mínimo para jóvenes, sí programas que subsidiaban parte de la nómina salarial durante un período (como el PJMMT y el PROGRESAR). También existieron políticas generales que por su diseño pudieron tener un impacto diferencial en la población joven, por impactar en sectores donde la población joven se encuentra sobre representada (Bertanou y Casanova, 2015).

En definitiva durante este período las políticas públicas producen un viraje hacia un “universalismo incluyente” (Jacinto, 2010), en el cual el Estado se sitúa como garante de la inclusión laboral juvenil e intenta cierta regulación sobre el mercado de trabajo. Dando lugar a una concepción de la inserción laboral como derecho, que se aparta del enfoque que responsabiliza los sujetos por su propia situación de pobreza (Jacinto, 2010)<sup>30</sup>. Estas perspectivas sin embargo han sido débiles en términos de abordar multidimensionalmente los aspectos que colocan en desventaja a las juventudes (Jacinto, Milenaar, 2009)

### **c. La obligatoriedad de la escuela secundaria**

En el plano educativo se experimenta una ampliación del derecho a la educación a través de la promulgación de diferentes herramientas que se comprometían a garantizarlos: la Ley Nacional de Educación, la Ley de Financiamiento Educativo, la Ley de Educación Técnico Profesional N°26.058, fundamentalmente.

Además, se constituyó la Dirección Nacional de Políticas Socio Educativas en el Ministerio de Educación de la Nación junto a instituciones emparentadas a niveles jurisdiccionales, y se implementaron intervenciones para la mejora de la inclusión educativa desde el nivel nacional y desde los ámbitos jurisdiccionales, programas de becas educativas, estrategias orientadas a la terminalidad educativa, junto con propuestas institucionales de acompañamiento a través del Programa Nacional de Inclusión Escolar y sus componentes “Volver a estudiar” y “Todos a la escuela”, así como políticas de fortalecimiento del nivel medio a través de Planes de Mejora Institucional, etc.

Desde la sanción de la LEN se observa desde la sanción de LEN, un incremento de la matrícula escolar en todos los niveles educativos a nivel nacional. Este aumento es más significativo en el nivel inicial y medio, dado que el nivel primario ya contaba con casi el 100% de la cobertura (CADE, 2017).

Como hemos mencionado, la extensión de la obligatoriedad a la escuela secundaria propicia el surgimiento distintas líneas de intervención que apuntan a lograr el reingreso de quienes se han visto

---

<sup>30</sup> Además, se suman a este proceso acciones de numerosas organizaciones de la sociedad civil que asumieron un rol protagónico en la implementación de prácticas específicas, así como las investigaciones y estudios que hicieron de las juventudes el foco de exploraciones y teorizaciones (Jacinto, 2010).

expulsados del sistema educativo, así como el acceso para quienes no han ingresado, surgen así los programas de terminalidad educativa. Entre éstos del nivel nacional se destaca el Plan FinEs.

El Plan FinEs (Resol. N°66/2008) se desarrolló en articulación con los Ministerios de Educación provinciales en el año 2008 se planteó una primera etapa, que ofreció la posibilidad de obtener el título secundario a jóvenes y adultos que hubieran cursado el último año de la secundaria o polimodal y adeudaran materias, sin haber obtenido el título. En los años siguientes se propusieron acciones para aquellos que no habían iniciado o bien no habían finalizado el nivel primario o secundario. Esta iniciativa se dio en llamar “FinEs 2” y se sumó a la oferta regular de la Educación de Jóvenes y Adultos.

Más allá de estas experiencias, también se tomaron otras medidas importantes, la principal fue la eliminación del examen de ingreso al nivel, también se hicieron modificaciones en los procesos de evaluación (se suprimieron los exámenes integrales semestrales, y la aprobación se parcializó de la disciplina completa a objetivos parciales) se aplicaron políticas de refuerzo al proceso de enseñanza<sup>31</sup>, entre otros (UNICEF, 2010).

No obstante, a pesar de los esfuerzos de las políticas de inclusión educativa, particularmente el nivel medio, sigue siendo un gran desafío para el Estado dado que un porcentaje significativo de la población argentina se encuentra excluida y/o expulsada de su derecho a la educación. A modo de ejemplo, la población de menores ingresos incrementa su escolarización desde 2002 a 2012 del 73% al 79%, durante el período 2006-2012 la repitencia bajó en este período del 18% y 8% al 11% y 6% en el ciclo básico y superior respectivamente. Sin embargo, el abandono sube, del 9% al 18% en el ciclo básico, aunque disminuye del 18 al 14, 85% en el ciclo superior. (IPE-UNESCO/OEI en base EPH INDEC, 2014).

El mapa de programas educativos orientados a la inclusión y a las mejoras del nivel secundario tuvo un crecimiento amplio y vertiginoso en un relativamente corto plazo, y han implicado cierta innovación para el sistema educativo en relación a la articulación alcanzada entre las políticas públicas y en la construcción de alianzas con otros sectores, como las organizaciones sociales y los actores del mundo del trabajo a nivel territorial, en función de la necesidad de traccionar a la población hacia “adentro” del sistema. En efecto, este aspecto se operativiza a través de la articulaciones interministeriales como, por ejemplo, el Plan FinEs del Ministerio de Educación de la Nación con Desarrollo Social a través de los Programas de “Ingreso social con Trabajo” y/o “Ellas Hacen” (denominado popularmente “Argentina Trabaja”)<sup>32</sup>; también con la articulación con el Ministerio de Trabajo a través de la incorporación de dicho plan de terminalidad como una prestación del PJMMT<sup>33</sup>. Desde esta perspectiva, varios estudios (OIT, 2015,

---

<sup>31</sup> Proyecto 13. Resolución Ministerial N° 389 del 13 de marzo de 1980 (sobre Régimen de Profesores Designados por Cargo Docente).

<sup>32</sup> Dicha articulación tomó la denominación de “Argentina trabajo y aprende”, donde se ofrece a los titulares de ambos programas las ofertas del Plan Fines I y II para la terminalidad educativa primaria y secundaria. Ver <http://www.desarrollosocial.gob.ar/tramiteensenayaprende>

<sup>33</sup> El Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, fue descrito en el apartado II del presente capítulo.

Bustos y Villafaña, 2011; Salvia, 2013; Tuñón, 2013) sostienen que políticas de transferencia condicionada de Ingreso como la “Asignación Universal por Hijo/a” actúan también como un política de inclusión y retención educativa por sus impactos favorables en ambos indicadores.

La rigidez institucional de la escuela secundaria no logró integrar a los nuevos sectores en ellas, y los intentos de re inclusión bajo el mismo formato no han sido exitosos por lo que no es deseable la perspectiva de diseñar propuestas que escapen del modelo que los expulsa, y que permita contemplar el contexto de cada segmento (compatibilidad con la actividad laboral, crianza de hijos, etc.) (Terigi, 2008, 2009).

En definitiva, la problemática de la inclusión educativa implica poner en debate un conjunto de definiciones en torno al carácter universal o focalizado del alcance de las políticas y del carácter reparatorio y/o transitorio de las acciones (Baquero, 2009). En este marco, los nuevos formatos han sido un aporte y una oportunidad para segmentos importantes de la población excluida del derecho a la educación, aunque no suficientes.

### **III. La nueva restauración conservadora, un proceso incipiente. Indicios del mercado de trabajo y de las intervenciones estatales a partir de 2016.**

#### **a. El mercado de trabajo para jóvenes. Nivel nacional y localidades de análisis**

En diciembre de 2015 asumió una nueva gestión de gobierno en la Argentina y nuevamente comenzó implementarse un régimen de acumulación de corte neoliberal. La promulgación de medidas económicas como la devaluación de la moneda, la reducción de retenciones a las exportaciones agrícolas, el levantamiento a las restricciones cambiarias, el pago a los acreedores de deuda en conflicto, el ajuste de tarifas de servicios públicos, el achicamiento del gasto público, entre otras, mostraron la vuelta a un modelo de valorización financiera y alejamiento de la producción que en dos años de implementación muestra sus efectos nocivos en los indicadores laborales y sociales (CIFRA, 2017).

Como referencia de este proceso si se observa la participación de los asalariados en el ingreso total se nota que esta cayó del 37,4% al 34,3% entre 2015 y 2016 (Cifra, Abril 2017). Esta tendencia de cambio en la distribución del producto social, está también asociada a lo ocurrido con los ingresos de los sectores con menores ingresos. En el marco de una inflación del 41% en 2016, se advierte una caída significativa de los ingresos reales del salario mínimo vital y móvil (SMVM) que, luego de crecer el 3,8% en 2015, registró una caída del 5,7% en 2016 (CIFRA, 2017).

Por otra parte el ciclo de políticas inauguradas a fines del 2015 pareciera no haber puesto en el centro de la agenda la generación de empleo. Si bien los indicadores laborales de que se disponen no evidencian, en el plazo transcurrido, un derrumbe de gran magnitud, la tendencia permite advertir el incremento en

la desocupación. En 2016 se produjo una caída del 2% en los puestos de trabajo del sector privado, principalmente en la industria y la construcción. La tasa de desocupación total alcanzó en 2017 el nivel más alto de los últimos diez años: el 9,2% de la población económicamente activa (PEA). Este crecimiento se debió más bien a un descenso en la tasa de empleo que afectó particularmente a los jefes de hogar, al mismo tiempo que se observó una mayor tasa de actividad (EPH 1º trimestre de 2017, INDEC).

Focalizando el análisis en la población joven podemos observar que en 2017, según datos recolectados por la EPH-INDEC del primer trimestre, la tasa de empleo juvenil (de 18 a 30 años) alcanzó el 51%, mientras que la tasa de empleo total es de 64,4%<sup>34</sup>. Lxs jóvenes ocupados son mayormente varones (60%), el grupo de entre 21-24 años es el que tiene mayor cantidad de ocupados (30%), mientras que el de 18 a 20 es el que menos tiene (13%) y el de 25-30 promedia un 28%. No existen grandes diferencias por región del país. La principal categoría ocupacional es como trabajador asalariado (74%), seguido del cuentapropismo (21%)<sup>35</sup>.

En el caso de Mar del Plata<sup>36</sup>, primera localidad seleccionada para la investigación, en el mismo período la tasa de empleo de población total representa el 41,1% y llega a un 54,4% para lxs jóvenes de 20 a 24 años. La proporción de ocupados jóvenes sobre el total de la población joven en San Miguel de Tucumán<sup>37</sup> en la franja etaria de 20 a 24 años es de 43,5%. En La Matanza si se tienen en cuenta los datos de los Partidos de GBA en esta franja etaria la tasa de ocupación asciende a 48,8% (EPH INDEC, primer trimestre de 2017).

Desde la mirada de los indicadores educativos, el 68% de lxs jóvenes ocupados del total país de entre 18 y 30 años tiene nivel secundario completo o más, el 22% posee el secundario incompleto, y el 10% restante tiene un nivel primario como máximo.

---

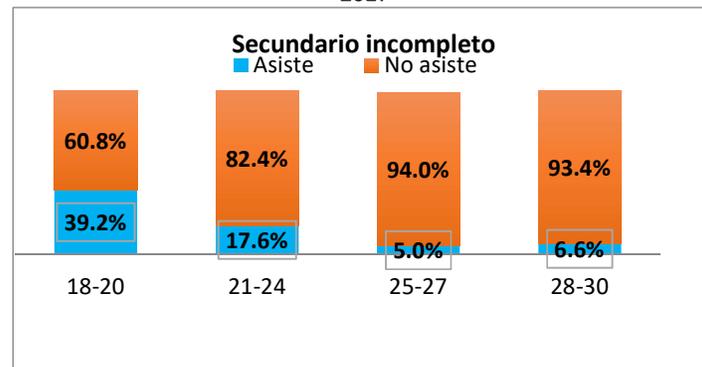
<sup>34</sup> Tomando la franja entre 14 y 17 años, de acuerdo con los datos del Módulo de Actividades de Niñas, Niños y Adolescentes (MANNyA, Instituto Nacional de Estadística y Censos, INDEC), un 16,8% de lxs jóvenes de entre 14 y 17 años participa en actividades económicas. Por otra parte, un 8,5% de lxs adolescentes realiza tareas para el autoconsumo y un 11,3%, actividades domésticas intensas en el propio hogar (OIT, 2015). El 33% de los adolescentes que trabaja está fuera del sistema educativo; y dentro de los que no trabajan, el 12% no asisten a la escuela. En ambos casos, se encuentran con importantes dificultades para reinsertarse en el sistema educativo (MANNyA, 2012).

<sup>35</sup> Todos los datos de mercado de trabajo se basan en una elaboración realizada por Fundación SES y el Centro de Estudio Atenea, y tienen como fuente de datos la EPH publicada por INDEC durante el primer trimestre de 2017.

<sup>36</sup> Se toma Mar del Plata y Batán (EPH, 1º semestre 2017, INDEC)

<sup>37</sup> Se toman las localidades de Gran Tucumán y Tafí Viejo según mide EPH para la provincia de Tucumán. EPH, INDEC.

Gráfico N°1: Distribución de jóvenes ocupados que asisten o no a establecimientos educativos (%) 1° trimestre de 2017



Fuente: Atenea, Fundación SES (2017)

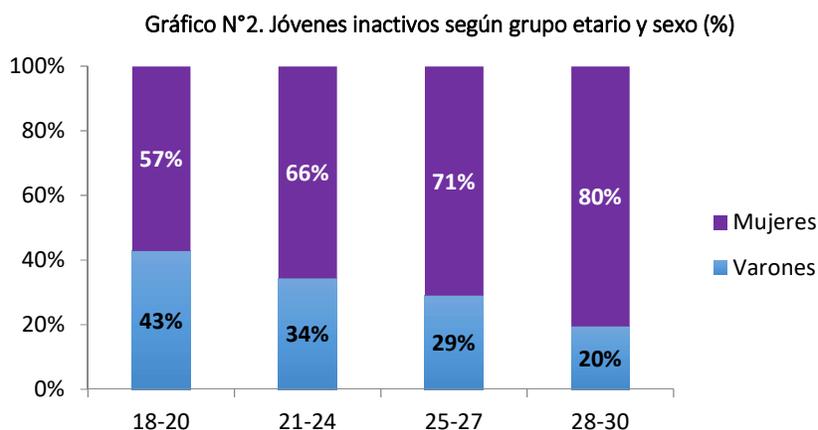
Si se analiza el porcentaje de jóvenes por nivel educativo y grupo etario a nivel nacional que asisten o no a establecimientos, se observa que el 39% de lxs jóvenes ocupados de entre 18 y 20 años que no terminaron el secundario está asistiendo a un establecimiento educativo. Entre los 21 y 24 años ese porcentaje disminuye a 17%, mientras que entre los 25 y 27 años a 5% (Gráfico 1). En todos los grupos etarios, a mayor nivel educativo alcanzado e inasistencia a un establecimiento educativo, más aumenta la tasa de empleo en lxs jóvenes. En todos los grupos etarios, la mayoría de lxs jóvenes con secundario incompleto o menos no asiste a un establecimiento educativo (EPH-IDEA, primer trimestre de 2017).

Respecto de las condiciones de contratación de lxs jóvenes ocupados, encontramos que un 30,1% de lxs jóvenes asalariados se inserta de forma precaria al mercado laboral<sup>38</sup>. Este porcentaje es significativamente superior al correspondiente al total de la población (de entre 18 y 65 años) de 22,2%. Del grupo de jóvenes, el 63% son varones y el 37% son mujeres. El trabajo precario afecta mayormente a los grupos etarios más jóvenes, dado que casi el 60% de los precarios tiene entre 18 y 24 años. Asimismo, el 50% de lxs jóvenes asalariados precarios tiene el secundario completo, mientras que el resto poseen nivel primario incompleto (15,4%) y secundario incompleto (34,1%). A medida que aumenta el grupo etario, se incrementa la proporción de jóvenes en situación de precariedad laboral con secundario completo o más.

Respecto del nivel de actividad en esta franja etaria, se observa que el 38% de lxs jóvenes entre 18 y 30 años son inactivos. A medida que aumenta la edad tiende a disminuir la proporción de jóvenes inactivos, pasando de 39,8% en el grupo de más jóvenes, a 11% en aquellos que poseen entre 28 y 30 años. El salto más importante se da entre los grupos de 21 a 24 años y de 25 a 27 años, donde la proporción de inactivos cae en casi 20 puntos porcentuales. Al observar la distribución de jóvenes inactivos por sexo y edad, se infiere que la mayor proporción son mujeres (65%) y que a medida que aumenta la edad se incrementa la proporción de mujeres, pasando de representar el 57% en el grupo de 18 a 20 años al 80% en el grupo

<sup>38</sup> La precariedad laboral en este caso está construido incluyendo modalidades de contratación que no cuentan con vacaciones pagas, ni aguinaldo, ni días por enfermedad, ni cobertura de salud y descuento jubilatorio.

de 28 a 30 años Gráfico N° 2).



Fuente: Atenea, Fundación SES (2017)

La mayoría de lxs jóvenes inactivos posee secundario completo o más (63%). Esto guarda relación, con que la mayoría de los jóvenes inactivos son estudiantes (53,8%), seguida de aquellos encuestados que han declarado ser ama de casa (29%). Al analizar a lxs jóvenes inactivos según edad y nivel educativo alcanzado se observa que al interior del grupo etario de 28 a 30 años se encuentran los jóvenes inactivos con menores niveles educativos.

Las localidades de San Miguel de Tucumán y Mar del plata tienen una inactividad del 29,6% de la población de entre 20 y 24 años, si se analiza por sexo esta asciende a 47,3% para las mujeres y baja a 13,7% para los varones de esa franja etaria (EPH INDEC, 2017). Sin embargo, los partidos de GBA que se toman como referencia para la localidad de González Catán superan en tres puntos este porcentaje de inactividad (33,1%). (EPH INDEC, 1 trimestre de 2017)

Asimismo la tasa de desocupación juvenil en el primer trimestre de 2017 era de 17%, 8 puntos más que la tasa total situada en 9,2%, según la misma fuente<sup>39</sup>. El 68% de lxs jóvenes desocupados tenían entre 18 y 24 años, en este grupo los varones presentan 12 puntos porcentuales más que las mujeres (56% y 44% respectivamente).

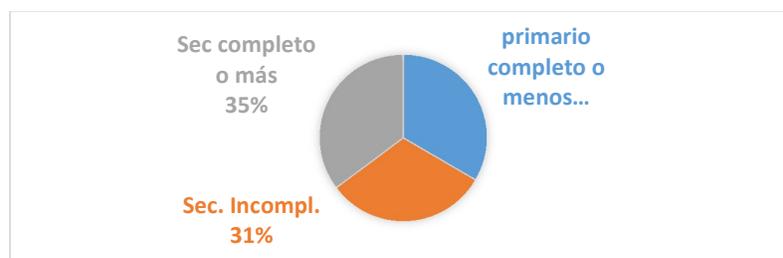
En el Gran Buenos Aires, la estadística oficial identifica un desempleo total del 11,8% en el primer trimestre de 2017, el más alto de la provincia. Seguido por Mar del plata, donde la desocupación es de 10,4% para el total de población. Mientras que en la localidad de San Miguel de Tucumán, la desocupación desciende al 7,7% (EPH INDEC, 2017). La desocupación de lxs jóvenes (de 20 a 24 años) en la ciudad tucumana es de 10,3%. En Mar del Plata la desocupación afecta al 16% de lxs jóvenes activos (es el 22% de la desocupación de la localidad) en lxs jóvenes de 25 a 29 desciende al 10,5% (EPH INDEC,

<sup>39</sup> La medición refleja un incremento de 1,6% respecto al último trimestre de 2016 cuando la desocupación se ubicaba en 7,6%. En mediciones anteriores, la tasa de desempleo arrancó con 9,3% en el segundo trimestre de 2016, bajó a 8,5% en el tercero, volvió a descender a 7,6% en el cuarto y ahora subió a 9,2% en el período enero-marzo 2017. (EPH INDEC, 2017)

primer trimestre de 2017).

El nivel educativo de lxs jóvenes desocupados a nivel nacional es bajo, en el primer trimestre de 2017 el 65% de tenía el secundario incompleto o menos (Gráfico N°3). Asimismo, a medida que se entra en la adultez tendía a disminuir el porcentaje de jóvenes desocupados con secundario incompleto e incrementarse el porcentaje de aquellos que poseían secundario completo o más. El grupo que mostraba mayores niveles de desocupación era el de los más jóvenes (18 a 20 años) con secundario completo o más, y dentro de este aquellxs que no asisten a un establecimiento educativo, alcanzando una tasa de desocupación del 37%.

**GRÁFICO N°3: Distribución de los desocupados según nivel educativo (%)**

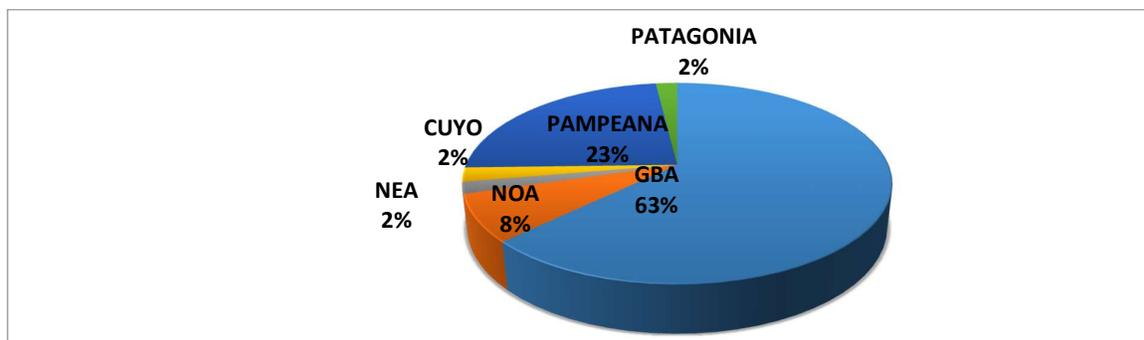


Fuente: Atenea, Fundación SES (2017)

Si analizamos el nivel educativo alcanzado por lxs desocupados tucumanos (20 a 25 años), encontramos que en el caso de los varones el 37,5% no ha culminado su educación básica mientras que para las mujeres es de 28,6%. En Mar del Plata un 49% de los desocupados no han completado la educación secundaria ni primaria. Para los ocupados este porcentaje se reduce al 38,3%. En GBA la información disponible da cuenta que en la franja entre 20 y 49 años el 50% de lxs desocupados no han alcanzado la educación básica (EPH INDEC, 1 trimestre de 2017). Por otro lado, al considerar la experiencia laboral de lxs jóvenes desocupados de entre 18 y 30 años, se observa que más de un tercio (36%) no había tenido experiencia laboral.

En términos de la distribución regional es importante a los fines de la presente investigación, tener en cuenta que la región de GBA residen más de 6 de cada diez jóvenes desocupadxs, y en el Noroeste el 8% (Gráfico 6).

**GRÁFICO N°4 Distribución de los desocupados según región (%)**



Fuente: Atenea, Fundación SES (2017)

El 46% de los jóvenes no estudian ni trabajan dentro de lxs jóvenes inactivos de nuestro país. La mayor parte de este segmento declara desempeñarse como ama de casa (63%), el 90% son mujeres y el 74% de ellas convive con al menos un menor de 6 años en el hogar; mientras que en el caso de los varones que declaran ser ama de casa (10%), solo el 10% convive con menores. La mayor proporción de jóvenes que no estudian ni trabajan se concentra en la franja etaria entre 21 y 24 años. La mitad de lxs jóvenes que no estudian ni trabajan posee nivel educativo secundario completo o más. (EPH 1° Trimestre de 2017 Atenea y Fundación SES, 2017)

En definitiva, las cifras muestran la continuidad en las dificultades que padecen lxs jóvenes argentinos para insertarse en el mercado de trabajo (ya que su desocupación duplica la de la población total a nivel nacional y en las localidades seleccionadas, particularmente en la provincia de Buenos Aires), tendencia que como dijimos se inaugura en la década de los noventa y no pierde vigencia en la etapa actual a pesar de los intentos de las intervenciones para revertirlo (Bertanou y Casanova, 2015; Jacinto, 2006; Gontero y Weller, 2015). Asimismo la falta de empleo a nivel nacional tiende a concentrarse entre los de menor edad (18 a 20 años) y en lxs jóvenes que no han completado la educación básica (65% secundario incompleto o menos). Por otro lado, los datos arrojan las dificultades de acceso al empleo decente dado el importante peso de la informalidad dentro de los ocupadxs. Así también casi la mitad de lxs jóvenes inactivos no estudian, lo que genera el interrogante sobre sus condiciones de posibilidad para insertarse en el empleo y los riesgos de desafiliación social (Jacinto, 2009).

#### **b. El sistema educativo argentino actual. Caracterización a partir de datos cuantitativos**

En las últimas décadas, la matrícula escolar se multiplicó por 2,5 en nuestro país, aunque ya era alta comparada con el resto de los países de Latinoamérica. En el año 2016, el 91,7% de lxs adolescentes de entre 12 y 17 años de nuestro país asistían al nivel secundario (Tabla N°1).

Asimismo si bien 9 de cada 10 jóvenes argentinos de entre 20 y 22 años accedieron al nivel medio en el 2016, sólo el 70% de estos lograron graduarse del nivel (Tabla N°1).

**Tabla N°1: Tasa de escolarización de los adolescentes de entre 12 y 17 años según nivel socioeconómico del hogar y nivel educativo al que asisten. Porcentaje de jóvenes de entre 20 y 22 años que accedieron al nivel medio y porcentaje de graduados entre quienes accedieron al nivel según nivel socioeconómico del hogar**

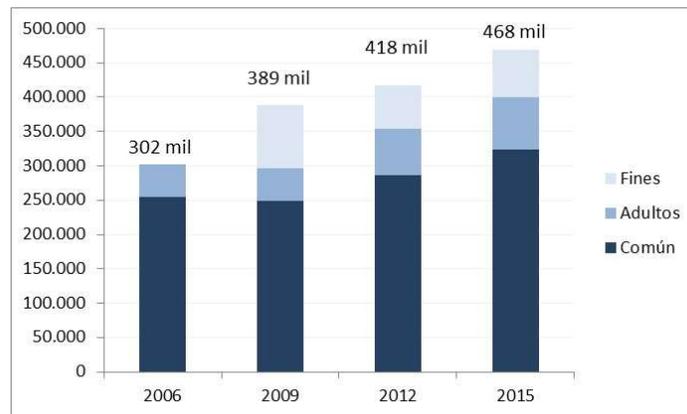
Edad	Nivel socioeconómico Bajo		Nivel socioeconómico Medio		Nivel socioeconómico Alto		TOTAL		% que asiste al nivel medio entre quienes asisten a establecimientos educativos	
	2000	2016	2000	2016	2000	2016	2000	2016	2000	2016
% de adolescentes de entre 12 y 17 años escolarizados	*	84.5	91.4	91.0	98.4	97.4	91.7	93.0	88.9	91.7
% de jóvenes de entre 20 y 22 años que accedieron al nivel medio	67.9	85.3	85.5	89.6	94.6	97.2	81.9	89.8	n/c	n/c
% de adolescentes de entre 20 y 22 años que finalizaron el nivel medio entre quienes accedieron al nivel	53.1	57.9	64.9	72.8	85.3	86.9	68.5	70.0	n/c	n/c

Fuente: SITEAL con base en Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2000 y 2016 – INDEC

\* Cantidad de casos insuficientes para realizar la estimación

El mismo cambio en el fenómeno se advierte cuando se analiza la evolución en la cantidad absoluta de egresados, tanto de la educación secundaria común, como de la modalidad permanente para jóvenes y adultos o de iniciativas de terminalidad como el Plan FinEs, con un incremento del 55% en la cantidad de egresados, desde 302 mil en 2006 a 468 mil en 2015 (Gráfico N°5).

**Gráfico N°5 Cantidad de egresados de la educación secundaria. Común, Adultos y FinEs. Total País. Años 2006, 2009, 2012 y 2015**



Fuente: CADE 2017 en base a Anuarios estadísticos [DINIECE](#) y [DINIEE](#).

Sin embargo, el derecho a la educación sigue vedado para un porcentaje importante de jóvenes. Además, la brecha entre estratos sociales en el acceso a este nivel asciende a 12 puntos porcentuales y respecto a la graduación alcanza los 29 puntos, en perjuicio de los sectores sociales más desfavorecidos. A modo de ejemplo, sobre una tasa neta de escolarización secundaria de 86,63%, en los hogares con niveles ingresos inferiores esta tasa baja a 82,91% y en los hogares con ingresos superiores sube a 93,84%.

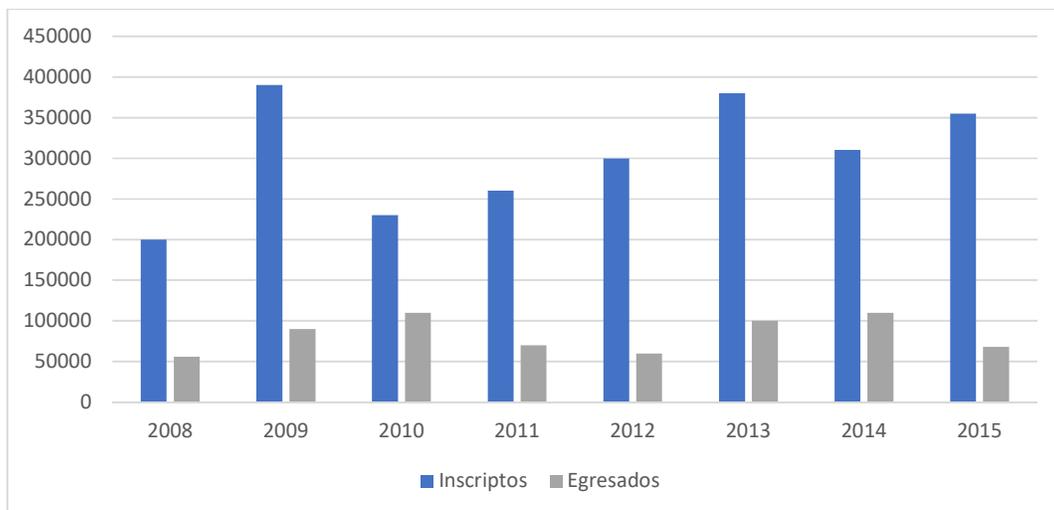
Sumado a esto, para el 2014 un 32% de los estudiantes del nivel medio tienen sobreedad (IIPE.UNESCO 2014).

En efecto, los datos existentes del nivel nacional muestran mayormente dos situaciones problemáticas: por un lado una pérdida de estudiantes entre el primero y el último año de la escuela y, por otro lado, una considerable proporción de estudiantes que, aunque cursa el último año, no logra obtener el título. Así, para el año 2008 se estimaba que cursó el último año de la escuela secundaria menos de la mitad de la cantidad de alumnos que cursó el primer año (45%), y egresó una cantidad que representa el 32% de los alumnos que cursó ese mismo primer año (IIPE UNESCO – PNUD, 2009). Este desgranamiento sostenido, que se agudiza entre el segundo y el tercer año cuando comienzan a acumularse las materias pendientes de aprobación, hace que ya en el tercer año de la escuela secundaria se haya prácticamente una cuarta parte menos de estudiantes respecto de los que iniciaron el primer año, tendencia en la reducción de matrícula que se sostiene hasta el último año. Por otra parte, el abandono no sólo se concreta al término del año sino también durante el cursado, siempre con mayor frecuencia entre los repitentes, y con muy escaso impacto de las políticas implementadas para reducirlo (IIPE UNESCO – PNUD, 2009).

Si bien una proporción de estos estudiantes que abandona la educación secundaria común continúa en la modalidad de adultos, la proporción que lo hace, de ningún modo explica la creciente reducción de la matrícula (IIPE UNESCO – PNUD, 2009).

En el caso de las propuestas de terminalidad, tomando el Plan FINES I como referencia, sus promedios de egreso alcanzan el 30% de los inscriptos, según datos de la EDJA del Ministerio de Educación de la Nación.

**Gráfico N°6. FINES. Inscriptos y egresados en todos los componentes. Total país, 2008 a 2015**



Fuente: Base de datos de la DEJYA, según la información suministrada por las jurisdicciones. Ministerio de Educación de la Nación

De este modo desde su inicio en el año 2008 tuvo 202.271 inscriptos en todas las jurisdicciones del país y 61.776 egresados, y tomando el total acumulado de inscriptos 2008-2015 que asciende a 2.466.171 jóvenes y adultos de todo el país los egresados componen un 28% (695.733) (EDJA Ministerio de Educación de la Nación, 2015). Estos datos muestran que las opciones de terminalidad tampoco han logrado mejorar el egreso de sus estudiantes.

En definitiva, los datos educativos arrojan deudas importantes en el cumplimiento del derecho a la educación de nuestra población joven, marcada por los elevados índices de exclusión y vulnerabilidad educativa (Fundación SES y Atenea, 2011).

A modo de cierre, la descripción realizada en el presente capítulo, nos permitió observar los modos en que los derechos laborales y educativos fueron respondiendo a las necesidades funcionales de cada período. Siendo la década de los noventa aquella que consolida el modelo económico neoliberal, contexto donde se dio inicio al deterioro del mercado de trabajo en particular y de los indicadores sociales en general; y a la aparición de la problemática de empleo juvenil, pautada por sus altos índices de desocupación, subempleo y trabajo no registrado. Las intervenciones orientadas a mejorar esta situación, en el marco de las políticas compensatorias, se enfocaron en acciones de capacitación específica que incentivaron la demanda laboral, bajo el supuesto que el desequilibrio se vinculaba con los déficits de formación de las juventudes. En materia educativa se vivenció un período de deterioro del sentido público de la educación, atenuado por la incorporación de tratados internacionales particularmente aquellos que declaran los Derechos del Niño/a, que impactaron en la ampliación de la cobertura educativa. Sin embargo, al realizarse ésta en un contexto de ampliación de las brechas entre los estratos sociales esta expansión acentuó las inequidades.

El nuevo milenio trajo cambios políticos con un nuevo modelo económico que tuvo un impacto positivo en todos los indicadores del mercado de trabajo. En acuerdo con esto, se asistió también a un nuevo enfoque de las políticas de empleo, las cuales comenzaron a concentrarse en los condicionamientos estructurales del mercado de trabajo, la desigualdad social y en la importancia de la educación formal y de las capacidades vinculadas al mundo laboral. La problemática de empleo juvenil adquirió relevancia y protagonismo en la agenda pública, y tomó enfoques más integrales incorporando incentivos a la oferta y a la demanda de empleo, estableciendo estrategias de intermediación laboral, etc. ;pero sobre todo el Estado se colocó como garante de la inclusión laboral juvenil (Jacinto, 2009). Sin embargo, a pesar de estas intencionalidades los indicadores del mercado de trabajo para lxs jóvenes continuaron con dificultades, que se manifiestan en mayor desempleo que la población general, mayor precariedad e informalidad laboral, entre otras. Por otra parte el campo educativo experimentó la misma tendencia de mejora de sus indicadores generales y ampliación de su cobertura, principalmente a través de la LEN que

incorporó la educación secundaria y el nivel inicial a la educación básica. La educación secundaria como derecho junto al impulso dado a las acciones educativas dio lugar a la generación de programas que apuntaban a la terminalidad educativa primaria y secundaria, a la re inserción escolar, y al fortalecimiento de la permanencia de lxs jóvenes en la escuela. A pesar de esto, la educación secundaria mejoró su cobertura pero continuó teniendo bajos niveles de egreso y altos niveles de repitencia.

Desde 2016 la Argentina atravesó una nueva etapa política a partir del cambio de gestión de gobierno que implicó una restauración de las orientaciones neoliberales en materia de política económica. Transcurrido un breve período desde la asunción de las nuevas direccionalidades ciertos indicadores ya muestran desmejoras en la participación de los trabajadores en el ingreso total, y aumento del desempleo. Esta caída se observa tanto a nivel nacional como en las provincias seleccionadas. Respecto de la población joven los indicadores analizados dan cuenta del peso de la desocupación en su población, con mayor peso en la provincia de Buenos Aires que en su parte tucumana, en lxs jóvenes de menor edad (18 a 20 años), así como en aquellxs que no han completado la educación básica.

Los déficits en el derecho a la educación para la población joven aparece como un problema primordial, dadas las consecuencias que trae la no finalización de la escuela secundaria: la obtención de menores y más precarias oportunidades laborales y, fundamentalmente, el debilitamiento de la formación plena en términos de ciudadanía en el ejercicio de sus derechos (Unicef, 2010). Si bien el acceso al título de nivel secundario no garantiza hoy una inserción plena en el mercado de trabajo es sabido que aquellos que no hayan logrado completar la educación secundaria tienen altas probabilidades (más aún en contextos de inestabilidad económica o crisis) de caer en situaciones de pobreza y/o de exclusión (Jacinto, 2010; Bertanou y Casanova, 2015). Asimismo en términos laborales las estadísticas nos muestran la necesidad de ampliar y mejorar las propuestas de terminalidad educativa para que lxs jóvenes que actualmente se encuentran desocupados tengan mejores condiciones para el acceso al empleo, así como la importancia de generar políticas activas que intervengan en este segmento de la población de modo de mejorar sus condiciones de acceso y permanencia en el mercado de trabajo.

En síntesis, los derechos a la educación y al trabajo siguen atravesando situaciones de vulneración para las juventudes. Su abordaje se vincula con el análisis de las transformaciones en el mundo del trabajo, la generación de políticas de educación, formación y empleo orientadas a intervenir en los procesos de inserción laboral juvenil y la comprensión de alcances y actores involucrados en dicha problemática. (Briscioli, 2011; Bertanou y Casanova, 2015; Gontero y Weller, 2015; Jacinto, 2006-2009-2010).

## Capítulo 3: La estrategia metodológica

### Introducción

Este capítulo asume diferentes objetivos. En primer lugar, dar cuenta de las principales decisiones metodológicas que enmarcaron el proceso de investigación, como así también, de las técnicas seleccionadas que han sido rectoras del trabajo de campo. Asimismo, se recapitulan las diferentes estrategias del trabajo y las características del acceso en cada uno de los espacios. De esta forma, explicita la manera en que se transitó el proceso de investigación, condensando sus momentos, sus decisiones y los diversos recorridos que implicó la actividad en el campo para dar respuesta a los objetivos que guían esta investigación.

### I. La perspectiva metodológica y las técnicas de recolección de datos

La siguiente investigación se desarrolló a través de una estrategia cualitativa, en tanto tal alude al *vocablo comprensivo* que refiere a múltiples enfoques y orientaciones (Atkinson, Coffey y Delarnont, 2001:7 en Vasilachis, 2006). La investigación cualitativa es un proceso interpretativo de indagación de un problema humano o social basado en distintas tradiciones metodológicas (Creswell, 1998), con perspectiva naturalista e interpretativo (Denzil y Lincoln, 1994). Entendemos así que el conocimiento implica una doble interpretación: la que procede de los supuestos y nociones teóricas de quien investiga, en relación a un determinado momento del debate académico en un contexto histórico dado; y las condiciones, clasificaciones y distinciones a través de las cuales los sujetos que conforman un particular mundo social interpretan las relaciones que se dan en su interior (Giddens, 1997).

El proceso de investigación se abordó así desde un enfoque holista, en tanto que el interés estuvo puesto en reponer las construcciones de sentido realizadas por los actores involucrados, el modo en que perciben las políticas públicas vinculadas con la educación y el trabajo, en particular los dispositivos de prácticas educativas en lugares de trabajo y de terminalidad para jóvenes de sectores vulnerables.

En él, se tuvo en cuenta el contexto dentro del cual se enmarca la investigación, entendiendo a la realidad como compleja y buscando la comprensión de los significados que construyen los actores en torno a las experiencias de terminalidad educativa, las prácticas educativas en la Escuela Técnica, las pasantías, los programas de promoción del empleo para los jóvenes, lxs jóvenes en situación de vulnerabilidad, etc. (Vasilachis, 2006).

Desde este enfoque, tuvo lugar un esquema descriptivo de indagación y un diseño flexible que buscó la revisión de las decisiones tomadas a lo largo de la indagación, especialmente del marco conceptual a partir de la incorporación de nuevas categorías y la redefinición de aquellas que conforman el marco teórico inicial, en función de los diversos aspectos que fueron surgiendo durante el proceso de

investigación (Sautu, 2003; Valles, 1997; Coffey y Atkinson, 2003).

Al interior de este esquema de tipo descriptivo, se aplicaron diversas técnicas que permitieron contar con información pertinente y actualizada tanto a nivel de las representaciones de los actores acerca de los dispositivos de terminalidad (TED) y de las prácticas educativas en establecimientos laborales (PEEL), como de las políticas públicas que orientan las trayectorias de lxs jóvenes.

## **II. Los casos seleccionados**

Por otra parte, el universo de análisis comprendió a las políticas públicas orientadas a la terminalidad educativa así como a aquellas que apuntan a intervenir en los procesos de inserción laboral de jóvenes excluidos de la educación en condiciones de vulnerabilidad social que impulsen la implementación de las prácticas educativas en contextos de trabajo en distintas partes del país.

Las unidades de análisis fueron instituciones sociales y educativas, así como actores clave que intervienen en los procesos de formación y de inserción laboral de jóvenes en dos localidades de provincia de Buenos Aires (municipio de La Matanza y Gral. Pueyrredón) y en la ciudad de San Miguel de Tucumán, en la provincia de Tucumán, y a nivel nacional, en el año 2017. El criterio de selección de los casos fue cualitativo, según el cual la muestra fue construida a partir de criterios teóricos pertinentes para la indagación.

En este sentido, la selección de las provincias de Tucumán y Buenos Aires respondió a variados propósitos, en principio se trata de jurisdicciones con un importante desarrollo de actividades productivas y presencia del sector empresarial, pero al mismo tiempo con altos índices de desempleo juvenil. Asimismo, se relacionó con el perfil disímil de los marcos normativos y de políticas públicas que presenta cada una (como se desarrollará en el análisis, la provincia de Buenos Aires ha avanzado más significativamente que Tucumán en lo que refiere a reglamentación propia tanto de leyes provinciales de educación como en las orientaciones específicas que requiere el campo de las PEEL.

Además, ambas jurisdicciones se presentan como dos extremos opuestos, también en lo que a su cobertura geográfica representa. La provincia de Tucumán es una de las provincias con menor superficie del país (0,60% del total) y la mayor densidad de población después de la Ciudad de Buenos Aires. Si bien la provincia cuenta con un importante desarrollo económico (con ramas dinámicas concentradas en cadenas productivas frutícolas -cítricos-, azucareras, automotriz, hortícolas, turismo, entre otras), en términos sociales su desarrollo es sumamente desigual, tal cual lo indican sus indicadores sociales. En efecto, según datos de la EPH INDEC, en el primer trimestre de 2017 era la cuarta provincia con mayor pobreza del país (24,3% de la población) y, según UNICEF (2016), mayores tasas de mortalidad infantil (14,1 cada 100 mil nacidos vivos). Además, presenta un índice elevado de embarazo adolescente (según el Censo del 2010, el porcentaje de madres entre 15 y 19 años, era de 12,83% y en adolescentes de 14

años era de 1,59%) (INDEC).

La Provincia de Buenos Aires, por su parte, concentra alrededor del 10% de la población total del país y casi el 40% de todos los jóvenes argentinos. Cabe aclarar que, dadas las dimensiones y la heterogeneidad de la provincia se seleccionaron dos localidades para la indagación: Mar del Plata en el Municipio de Gral Pueyrredón y González Catán en el Partido de La Matanza.

La selección de estas dos jurisdicciones, a su vez, respondió a varias cuestiones, por un lado, interesaba el contraste entre una ciudad del interior de la provincia pero con gran densidad poblacional (aproximadamente 700.000 habitantes), que además es la ciudad más poblada de la costa atlántica argentina, y una localidad del conurbano bonaerense perteneciente al municipio también de mayor cantidad de habitantes como La Matanza con una población estimada en 1.775.816 habitantes (Censo, 2010), una extensión geográfica importante<sup>40</sup> y una gran “segmentación residencial” (PNUD, 2009)<sup>41</sup>, en ese sentido la localidad de González Catán, es el segundo distrito en extensión del partido, se encuentra ubicada en el km 29 de la Ruta Nacional N°3 y cuenta aproximadamente con 190.000 habitantes

Otra motivación para la selección de las localidades tuvo que ver con el interés en indagar en contextos con perfiles socio económicos desfavorables para la población la juvenil. Efectivamente, la ciudad de Mar del Plata presenta elevados índices de desempleo joven (siendo uno de los más altos del país según la estadística oficial) y el partido de La Matanza tiene alrededor de un 32% de sus habitantes bajo la línea de pobreza según el INDEC, una tasa elevada de desocupación, el mayor índice de analfabetismo del conurbano bonaerense (2,2% según CENSO, 2010), particularmente la localidad de González Catán cuenta con un 47% de pobreza en su población, quince puntos más que la del total del municipio, y un total más de 37.000 personas habitantes desempleados (Dirección de producción, Municipio de La Matanza, 2017). Mar del Plata se caracteriza por un desarrollo socioeconómico desigual (posee un índice Gini alrededor de 12% mayor al resto del país)<sup>42</sup>, el 30,6% de la población vive en condiciones de pobreza, y su mercado de trabajo se caracteriza por el predominio de la actividad informal. Las estadísticas oficiales señalan que la ciudad se encuentra entre las de mayor índice de desocupación del país desde hace tres décadas. El desempleo joven en particular se encuentra algunos puntos por encima de la media nacional

---

<sup>40</sup> Es el municipio más extenso del conurbano dado que cuenta con una superficie total de 325,71 kilómetros cuadrados, limitando al noroeste con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, al sudoeste con Cañuelas y Marcos Paz, Lomas de Zamora y Esteban Echeverría; y por último, al noroeste con Marcos Paz, Merlo, Morón y Tres de Febrero.

<sup>41</sup> Según el Informe Objetivos del milenio en el Municipio de la Matanza-PNUD en el distrito pueden diferenciarse tres grandes áreas o zonas que evidencian el deterioro de las condiciones de vida cuánto más lejos se está de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El Área uno, delimitada desde avenida General Paz hasta el Camino de Cintura, Área dos, desde el Camino de Cintura hasta la Avda. Carlos Casares, y por último, el Área tres desde la Avda. Carlos Casares hasta el límite suroeste del Municipio. En esta última, expresa un mayor grado vulnerabilidad social y menor desarrollo urbano y es donde se ubica KM29 (Ruta Nacional N° 3 a la altura del Km. 32). Efectivamente, a mayor distancia de la ruta nacional N°3, la accesibilidad a servicios, centros educativos y de salud disminuye considerablemente. Los mayores índices de pobreza también se ubican en este cordón, que se constituye como un territorio urbano - rural con una densidad poblacional media (PNUD, 2009)

<sup>42</sup> Según un informe Di Pascale y Blanco (2016) “Pobreza y distribución de ingresos en Mar del Plata entre 2003 y 2015. Un análisis relativo. presentado en el marco de 1 jornadas de Habitat y medio ambiente.

ubicándose cerca de 16% según algunas estadísticas privadas. Entre los sectores más afectados se encuentra la industria pesquera local. (Di Pascale y Blanco, 2016)

En la localidad de Mar del Plata el trabajo de campo se concentró en una escuela del Barrio Cerrito Sur, un sector compuesto mayormente por hogares en situación de pobreza. La escuela de gestión estatal se caracteriza por el compromiso de su equipo directivo y sus docentes con los habitantes del barrio, así como por su capacidad de involucrar alternativas flexibles en sus propuestas pedagógicas de modo de retener a los jóvenes en ella. En ese marco, la escuela cuenta con varios proyectos que involucran articulación con organizaciones sociales y empresas para la realización de PEEL.

En González Catán la indagación se concentró en una organización social que cuenta con una escuela con los tres niveles educativos (dos mil estudiantes) y variadas propuestas educativas no formales, junto a un centro de día para atención a jóvenes que abandonaron la escuela y una casa para recibir a jóvenes en conflicto con la ley donde se llevan adelante programas de capacitación ocupacional y vínculo con el mundo laboral.

En San Miguel de Tucumán se trabajó en la ciudad capital, la indagación se concentró en un barrio situado en el área noroeste de la capital con altos índices de pobreza. Allí el trabajo de campo se realizó a partir del trabajo de una organización social que realiza programas de capacitación técnica y colocación laboral en ocho barrios urbanos marginales. Los programas se ejecutan en cooperación con el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Educación Provincial y la Cámara de Comercio local y escuelas secundarias técnicas.

### **III. La recolección de la información: el relevamiento de normativas y políticas públicas, las entrevistas en profundidad.**

Las técnicas de recolección de datos son los procedimientos y las actividades que permiten obtener la información necesaria para dar cumplimiento al objetivo de investigación (Hurtado, 2000). Para Ander-Egg (1995), las técnicas indican un modo de alcanzar un fin o hechos propuestos, tienen un carácter práctico y operativo. Son recursos que permiten registrar información o datos sobre las variables de estudio, y resultan fundamentales conocer sus términos y su óptima aplicación según los objetivos que persigue (Rosa, 2009). En este sentido, cada técnica requiere una reflexión sobre las consecuencias metodológicas de su uso y un análisis de las condiciones, potencialidades y límites de su validez, teniendo en cuenta los propósitos de la investigación y el contexto que enmarca el trabajo.

Las técnicas de recolección se basaron en *fuentes secundarias* para el relevamiento y análisis de normativa y políticas públicas a nivel nacional y jurisdiccional y en *fuentes primarias* a través de entrevistas en profundidad semi estructuradas a actores clave del sistema educativo, del mundo del trabajo y la producción, del mundo sindical, de organizaciones empresariales y entrevistas grupales con jóvenes y docentes.

## **a. El relevamiento normativo y de políticas públicas**

La primera etapa del trabajo se orientó al relevamiento de fuentes secundarias y su análisis, específicamente de políticas públicas y marcos regulatorios orientados a las TED y PEEL. Este relevamiento permitió tener un conocimiento cabal acerca de los discursos consolidados sobre las prácticas en estudio, así como un análisis de sus lógicas y tensiones. El abordaje estuvo orientado a identificar los niveles regulatorios y programáticos del campo de la educación y el trabajo a nivel nacional y en las dos provincias seleccionadas vigentes en el año 2017, así como a analizar clasificaciones sobresalientes sobre juventudes, también perspectivas y perfiles de intervención en términos de garantizar su protección social, debilidades ausencias y aspectos sobresalientes..

Un primer momento de trabajo supuso realizar el relevamiento de los instrumentos normativos y regulatorios acerca de la inclusión social, educativa y laboral de jóvenes, de modo de obtener un mapa consolidado de dichas intervenciones. Esta dimensión del estudio tuvo como objetivo identificar, clasificar y comparar las políticas públicas (federales, nacionales y provinciales) que se elaboraron para orientar las transiciones de esta población. En un segundo momento, el análisis se orientó a conocer los tipos de regulación que ha tenido, así como analizar sus niveles de coherencia e integración, particularmente de aquellos marcos regulatorios y/o programáticos que intervienen sobre las políticas de terminalidad educativa junto a las que contienen prácticas educativas en contextos laborales. Este trabajo también implicó el análisis de los aspectos positivos en términos de inclusión social y aspectos contradictorios y/o vacantes. Para esto, se elaboró una matriz donde se desplegaron las categorías construidas (perfil de política, ámbito de actuación, año de creación, población destinataria, objeto de intervención) y se procedió a analizarlas comparativamente, en una segunda matriz que identificaba fortalezas, aspectos contradictorios y vacancias del mapa total relevado.

El universo trabajado se definió en sentido amplio, involucró material jurídico del ámbito nacional (de distinto valor legal y jerarquía), documentos que, aún sin valor jurídico obligatorio en sentido estricto, regulan las prácticas y sentidos de los diversos agentes del sistema, determinando las prácticas institucionales y las interacciones sociales. Se tomaron instrumentos legales del campo educativo, laboral y de protección integral. Por otra parte, se incluyeron una serie de regulaciones que se desprenden de las políticas de juventud, de promoción del empleo y trabajo joven y de terminalidad educativa. Se relevaron documentos regulatorios de las Agencias responsables de las políticas públicas -Ministerios y Secretarías-, que se materializan en Programas, Resoluciones Ministeriales, Resoluciones de Agencias internas de Ministerios y Documentos de Orientaciones.

Concretamente, se revisaron páginas web oficiales de los programas y acciones, legislaciones, decretos, resoluciones ministeriales, documentos programáticos, cuadernillos institucionales y balances de

gestión. Asimismo, se consultaron notas periodísticas y artículos académicos, documentos de organismos internacionales que analizan la normativa vinculada a la temática de análisis.

Se relevaron un total de 88 marcos de intervención estatal incluyendo leyes y decretos nacionales, resoluciones de agencias estatales del nivel nacional, leyes y decretos provinciales, resoluciones programáticas y proyectos de leyes vigentes a nivel nacional. Del nivel nacional se identificaron 19 leyes y decretos del campo educativo y laboral y 21 resoluciones ministeriales (tanto programáticas como regulatorias). En la provincia de Buenos Aires un total de 30 intervenciones (leyes, programas y decretos) de la provincia de Buenos Aires y 8 de Tucumán. En Anexo I se presenta un cuadro de síntesis con el Corpus relevado<sup>43</sup>.

**Tabla N°2: Universo documental relevado**

		<i>Ámbito Nacional</i>	<i>Ámbito provincial</i>
<i>Tipo de intervención</i>	Ley	19	11
	Resolución ministerial	31	27
<i>Perfil</i>	Educación	Trabajo	Juventud

Fuente: Elaboración propia.

## **b. Las entrevistas en profundidad**

La realización de entrevistas semiestructuradas permitió una interacción con actores, resultando el trabajo de campo una instancia esencial para recoger información, observar el contexto y participar en actividades que realizan los actores.

La entrevista en profundidad es una “*herramienta para excavar*” (Benney y Hughes, 1970) muy utilizada en investigaciones cualitativas, que permite el encuentro “cara a cara” entre el investigador y el informante con el objeto de comprender las perspectivas que tienen los informantes respecto de sus experiencias o situaciones (Taylor y Bogdan, 1986). Asimismo, la entrevista, en tanto constructo establece una relación social artificial entre los sujetos que entablan un diálogo respecto a temas pautados por el científico social. Como técnica, supone advertir la perspectiva del entrevistado, hacerla explícita y conocerla. La entrevista crea y capta así significados, en donde influyen de manera determinante las características personales tanto del entrevistador como del entrevistado (Ruiz Olabuénaga, 1996).

La entrevista, entendida como relación social a través de la cual se obtienen enunciados y verbalizaciones, es además una instancia de observación (Guber, 1991). Sin embargo, la elección de la entrevista como técnica para nuestra investigación residió, entre otras cuestiones, por su capacidad de recolectar información no directamente observable, así como por su capacidad de proveer aprendizajes sobre

<sup>43</sup> En Anexo I se presenta un cuadro de síntesis con el Universo de políticas públicas relevado.

acontecimientos y actividades que nos propicien un cuadro amplio dentro de una gama de escenarios, situaciones y sujetos acerca del tema de investigación (Taylor y Bogdan, 1986).

De este modo, a partir de su utilización se pudo obtener información de carácter holístico, de tipo descriptiva y contextual, expresadas desde las palabras y las perspectivas de los entrevistados. Es un marco de interacción íntimo, dúctil y directo que habilita la generación de enfoques, al tiempo que permite la clarificación de preguntas y respuestas, constituyendo una narración conversacional que se crea conjuntamente de forma dinámica y flexible (Mella, 1998).

En nuestro caso, optamos por construir un instrumento semi estructurado, que nos permitió ir guiando el intercambio de modo de construir un dialogo y *rapport* con los entrevistados (Taylor y Bogdan, 1986). Se realizaron entrevistas semi-estructuradas en profundidad a las autoridades de cada espacio vinculado a las prácticas educativas en lugares de trabajo del nivel nacional y en las localidades, a docentes de las escuelas secundarias y a los actores del contexto socio-productivo y científico-tecnológico. A partir de esta indagación, se recolectaron las percepciones de estos actores respecto de las PEEL y la terminalidad educativa haciendo eje en sus contenidos, condiciones de participación y articulaciones realizadas, entre otras cuestiones.

Asimismo, se realizaron entrevistas grupales con jóvenes. Sus perfiles fueron diversos respecto de su vinculación con las prácticas educativas en lugares de trabajo. Esto permitió rastrear los entramados de sentido construidos por lxs jóvenes en torno a los procesos que han atravesado, sus objetivos y acciones desarrolladas, así como detectar puntos de acuerdo y disenso sobre estas experiencias.

La elección de los actores a entrevistar respondió a distintos criterios. En el caso de funcionarios de los niveles nacionales y/provinciales, tuvo que ver con su pertinencia respecto de sus responsabilidades en los organismos de aplicación de las políticas. En el caso de los actores del sistema educativo, principalmente docentes, se buscó obtener información de un perfil variado (escuelas técnicas y escuelas secundarias generales, así como jóvenes estudiantes de ambas modalidades). Respecto de los actores del mundo del trabajo, se buscó abordar a tres perfiles: grandes empresas, pymes y organizaciones del perfil asociativo. En relación a organizaciones empresariales, se utilizó el mismo criterio. Las organizaciones del mundo sindical indagadas respondieron a su perfil respecto de la construcción de propuestas temáticas pertinentes a la indagación, por ejemplo, respecto de las mejoras regulatorias de las PEEL. Para las organizaciones sociales se indagaron aquellas con experiencia en trabajos en torno a la inclusión educativa y laboral de jóvenes.

En el diseño de las guías de entrevista se priorizaron las dimensiones de análisis compuesto por las PEEL y las TED desde sus aspectos normativos y de implementación, junto a las percepciones generales que se tiene sobre éstas. s. Se tendió a captar tanto cuestiones de orden de las percepciones y representaciones sobre los aspectos normativos-institucionales: conocimientos de los marcos

normativos y programáticos, modalidades de implementación de PEEL, de TED, etc.; como cuestiones de orden subjetivo: *opiniones y sugerencias sobre éstas*. De este modo, el abordaje se orientó a registrar las prácticas de los sujetos y su posicionamiento simbólico y político. Asimismo, cada perfil de actor fue indagado a través de una versión ajustada del cuestionario a sus particularidades; por ejemplo, funcionarios del nivel nacional, representante de Pyme local, jóvenes, docentes, gran empresario, organización cooperativa, entre otros, de modo de alcanzar los objetivos propuestos.

La propia situación de campo afectó las reacciones y conductas tanto del investigador como de los entrevistados. En definitiva, en la interacción entre investigadores y sujetos de investigación, la reflexividad de unos y otros se pusieron en relación, y se debieron considerar sus derivaciones.

El trabajo de campo cumplió un doble propósito: sirvió para recabar información y material empírico de la temática en estudio y, a la vez, reformular el propio modelo teórico, a partir de la lógica reconstruida (Guber, 1991).

Entonces, se tomaron entrevistas semi estructuradas a actores de las carteras educativas y laborales del nivel nacional y jurisdiccional, a los actores mencionados. Se realizaron 28 entrevistas en total entre (individuales y entrevistas grupales). Del nivel nacional se realizaron entrevistas a representantes de tres organismos estatales (educación y trabajo); a dos representantes del sector sindical (construcción y mecánicos); a dos organizaciones empresariales (gran empresa y pyme); a un área de coordinación de prácticas de una gran empresa.

En la provincia de Buenos Aires se realizaron entrevistas a nivel central, a la cartera educativa de la provincia y a una organización social con experiencia en el perfil estudiado, sumado a las entrevistas específicas a los perfiles de las localidades. En González Catán se realizaron entrevistas grupales con docentes y jóvenes. En Mar del Plata, se realizaron tres entrevistas grupales (con jóvenes, docentes y organizaciones sociales), dos entrevistas al sector empleador (cooperativa, banco) y a un funcionario del municipio del área de producción.

En la provincia de Tucumán, se realizaron un total de siete entrevistas (cartera educativa, desarrollo social, Ministerio de Trabajo y empresas, cooperativa y/o organización empresarial) y dos entrevistas grupales (docentes y jóvenes).

**Tabla N°3: Actores entrevistados nivel nacional y provincias de Bs As y Tucumán**

Ámbito	Perfil	Cantidad
Nacional	Cartera pública de Educación	2
	Cartera pública de Trabajo	2
	Organización Sindical	2
	Organización empresaria	2
	Sector privado. Gran empresa	1
Provincia de Tucumán	Grupal con jóvenes	2
	Cartera pública de educación	1

	Grupal con Docentes	1
	Cartera de desarrollo social	1
	Sector privado	2
	Organización empresaria	1
	Organización productiva asociativa	2
	Gerencia de trabajo y empleo provincial	1
<b>Buenos Aires</b>	Cartera educativa provincial	1
<b>Mar del Plata</b>	Grupal con docentes	1
	Grupal con jóvenes	1
	Grupal organizaciones sociales y sindicales	1
	Organización productiva asociativa	1
	Funcionario de producción y empleo gobierno local	1
<b>González Catán</b>	Grupal con docentes	1
	Grupal con jóvenes	1

Fuente: Elaboración propia

El trabajo de campo se desarrolló a lo largo de dos meses, entre mayo y julio de 2017. Para la organización del mismo se instrumentó un protocolo de trabajo que se fue ajustando en función de la saturación teórica, es decir, la aparición reiterada de percepciones similares sobre las temáticas analizadas.

De modo de preservar la identidad de los actores entrevistados, se optó por referenciar el perfil de la institucionalidad representada sin ahondar en detalles que atentaran contra la confidencialidad de la información.

El instrumento del relevamiento se estructuró sobre la base de la adopción de un criterio general de organización que resultó en un diseño que va desde lo general hasta lo más particular; concretamente, se inicia indagando percepciones globales acerca de los marcos normativos y regulatorios respecto de las TED y las PEEL para luego ir profundizando en distintas dimensiones que apuntaban a reconstruir miradas los usos y procedimientos en relación a las PEEL, así como sus propuestas de mejora. Con este abordaje en embudo se pretendió, entonces, poner en relación las cuestiones específicas de la aplicación local y/o institucional de los dispositivos, con el contexto más amplio de producción y desarrollo de las políticas públicas de este perfil, a los fines de obtener información situada y contextualizada y, en este sentido, relevante.

El trabajo de campo culminó una vez alcanzada una comprensión profunda y descripción completa, coherente y rica, es decir, una vez lograda la saturación teórica (Glaser y Strauss, 1967), entendida como el punto de la investigación de campo en donde los datos emergentes se presentan como repetitivos y no se obtienen nuevas aprehensiones, que permiten enunciar la retirada.

#### IV. El procesamiento y análisis de la información

El procesamiento y análisis de la información transcurrió en tres momentos. En el primero, se buscó la generación de significados de la recolección de datos, para lo cual se trabajó con conceptos sensibilizadores a modo de guía. A través de esto, se lograron establecer sentidos, direcciones de referencia y sugerir una direccionalidad a la observación teniendo como insumos para esto el registro presencial como investigadora, notas de campo, observaciones, materiales de registro, etc. De manera de captar fielmente la información, las entrevistas fueron grabadas auditivamente y se tomaron notas; y en las grupales se contó con un asistente para la toma de registros.

En el segundo momento, los conceptos sensibilizadores tomaron forma de categorías que se organizaron descriptivamente en una matriz. De esta manera, los preconceitos e interpretaciones previas fueron reconstruyéndose, y el análisis adquirió mayor focalización.

El tercer momento se basó en la teorización y re contextualización. La teorización, es el proceso por medio del cual se construyen y asumen explicaciones alternativas, para ello la lectura de los datos actuó de sostén. La re contextualización, por su parte, es el proceso de extrapolación de la aplicación teórica emergente a poblaciones o escenarios diferentes a aquellos en los cuales tuvo origen. En este proceso, la teoría disponible aportó el contexto para relacionar hallazgos y los conocimientos ya establecidos. De este modo, se dio curso al análisis final y redacción del apartado analítico del presente informe (Di Virgilio, 2008).

De este modo, nuestra investigación, que tuvo un diseño flexible, implicó reformulaciones permanentes. El trabajo de campo y la indagación teórica conformó un camino vacilante entre teoría y práctica, entre aquellos datos que capturados y la reflexión conceptual realizada. En este camino, las nociones conceptuales previas orientaron la forma de abordar a los actores indagados, convirtiéndose en un transcurrir dinámico y creativo que habilitó advertir los datos en el contexto donde fueron recogidos.

Así, esta investigación se compuso de un proceso de mixtura entre la teoría e indagación empírica, y en esta senda se fueron fundando las lecturas analíticas del universo de políticas relevadas junto a las percepciones de los actores respecto de ella.

## PARTE II. ANALISIS Y PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

### Capítulo 4. La dimensión regulatoria de las trayectorias educativas y laborales de las juventudes

#### Introducción

Argentina cuenta con múltiples instrumentos destinados a apoyar la transición educación-trabajo de lxs jóvenes. En este sentido, este aspecto de la dimensión institucional de este campo no refiere a una única ley o norma, o a un conjunto sistemático y coherente de regulaciones, sino que se construye en la intersección de un conjunto muy amplio, heterogéneo, dinámico y disperso de discursos, instituciones, criterios y concepciones que presentan distinta jerarquía, jurisdicción, autoridad de competencia y aplicación. Muestra de ello son los más de 80 documentos normativos y programáticos que se relevaron para esta tesis, incluyendo regulaciones de nivel nacional, nivel provincial y los niveles institucionales de aplicación como Ministerios, Secretarías y subsecretarías; así como los Documentos Nacionales de orientaciones para la implementación de líneas de acción para cada línea programática a nivel institucional.

El presente capítulo busca conocer las normativas e intervenciones programáticas de las trayectorias educativas y laborales de lxs jóvenes a nivel nacional y en las dos provincias seleccionadas. Se analizan principalmente las iniciativas emparentadas con dispositivos de terminalidad educativa (TED) y las prácticas educativas en establecimientos laborales (PEEL).

El trabajo se orientó a comprender profundamente las regulaciones que impactan sobre las PEEL y los TED sabiendo que esto implica transitar las fronteras entre las políticas educativas y laborales de nuestro país, lo que hace particularmente complejo e inacabado el análisis. Sin embargo, nos permitió comprender las tendencias principales de los marcos regulatorios, sus orientaciones, sus sesgos, sus aspectos vacantes, los perfiles de jóvenes destinatarios, así como sus aspectos contradictorios.

De este modo, en el presente capítulo, primeramente se presenta un análisis general de las principales tendencias del universo relevado a nivel nacional, en un segundo apartado se trabaja específicamente el marco normativo que interviene en la realización de prácticas educativas en lugares de trabajo, dada la importancia de estas a los fines de nuestra investigación. En el tercer apartado, se analiza el campo de las TED. Para en una cuarta sección, volcar el análisis de las tendencias identificadas en el nivel nacional hacia las provincias de Tucumán y Buenos Aires, en tanto casos seleccionados en nuestra investigación.

**Tabla N°4: Universo relevado según campo y nivel**

Campo	Nacional	Bs As	Tucumán	Total
Educación	15	10	4	33
Trabajo	28	5	1	34
Juventud- Desarrollo social	7	15	3	12
<b>Total</b>	<b>50</b>	<b>30</b>	<b>8</b>	<b>88</b>

Fuente: Elaboración propia

El relevamiento se organizó en las tres dimensiones que regulan la triada juventud, educación, trabajo desde las agencias laborales, educativas, de desarrollo social, de producción, entre otras. Se relevaron un total de 88 leyes, decretos, planes, programas y proyectos de ley. En la tabla X, puede observarse el detalle sintético de lo relevado. Allí se observa una prevalencia a nivel nacional de las intervenciones del campo laboral (siendo un total de 28) por sobre el educativo (15) y 7 del campo juvenil y/o de social. Asimismo, también puede notarse el mayor desarrollo del campo educativo bonaerense (10) sobre el tucumano (4) y del laboral (5 y 1 respectivamente).

Cabe destacar que en el análisis de la *dimensión institucional* de las trayectorias juveniles (Jacinto, 2009) pautado, en este caso, por los derechos educativos y laborales y/o las políticas públicas referidas a este campo, resulta fundamental tener presente que los derechos escritos en las leyes, decretos y resoluciones son una “*prescripción normativa*” (Gutiérrez, 2010), es decir, un estado en el que las cosas deberían ser y no una realidad operativa. En ese sentido, las normas describen un estado de cosas, marcan una orientación, una frontera o una dirección hacia dónde ir. Por eso el Derecho también es una promesa y una apuesta política a quebrar el “*status quo*” de las cosas en la vida cotidiana de los sujetos, de las instituciones y de las comunidades (Gutiérrez, 2010).

El derecho nunca es plenamente operativo, sino que señala un horizonte, una direccionalidad política. Serán los niveles más operacionales los que proveen información sobre las prácticas reales (Gutiérrez, 2010)<sup>44</sup>. Por otro lado, es necesario identificar que las políticas públicas actúan y se desarrollan como un campo de disputa de sentidos sociales en función de los actores que participan en él, no sólo en el nivel normativo sino y fundamentalmente en el nivel de las prácticas.

A pesar de esto, los cuerpos normativos son una de las herramientas tangibles para analizar los derechos, en tanto configuradores de sus avances como de sus limitaciones. Estudiar las normas promulgadas y sus objetivos nos permite un análisis posible sobre los avances y/o retrocesos en materia de derechos y de su cumplimiento; de ahí el interés de su estudio para nuestra investigación. En tal sentido, las políticas públicas son siempre consecuencia de debates complejos, donde intervienen la clase política, los centros

<sup>44</sup> Ese nivel de acercamiento se analiza en el capítulo siguiente a través del relevamiento de las percepciones de actores involucrados.

de poder y también las diversas formas de organización de la comunidad. Todo esto se refleja en el corpus normativo relevado a través de la diversidad de perspectivas que sostienen las agencias estatales que definen concepciones acerca de lxs jóvenes en general, de su condición de estudiantes, de trabajadores, de sujetos vulnerados, y de sus procesos de vida y de transición.

Interesa así el análisis de lo normativo y programático desde su abordaje como dimensión institucional de las trayectorias, por los impactos en las subjetividades de lxs jóvenes que implican, dado que el pasaje por instituciones y/o programas habilita para los destinatarios experiencias vitales que pueden modificar el curso de sus trayectorias (Jacinto y Millenaar, 2009).

## **I. Derechos ampliados, abordajes heterogéneos y políticas fragmentadas**

### **a. La normativa orientada a la educación y el trabajo de jóvenes**

Tal como se venía sosteniendo en el capítulo 2, el relevamiento normativo realizado denota la magnitud que ha tenido en la agenda estatal la intervención sobre las trayectorias juveniles en las últimas décadas. Si entendemos al Estado como un órgano de articulación de relaciones sociales (y de fuerza) y a los contenidos de su agenda como las temáticas que han sido priorizadas como relevantes (Ozlak y O'Donnell, 1976) podemos suponer que las temáticas juveniles han ganado una posición que las ha colocado en un lugar de privilegio dentro del campo de las políticas públicas.

Este proceso de ampliación de derechos que han atravesado las juventudes se ha dado en el marco de un “universalismo incluyente” (Jacinto, 2009) que se evidencia con la sanción de más de una veintena de leyes e intervenciones programáticas entre 2004 y 2015 a nivel nacional, orientadas a mejorar la protección social. Prueba de ello puede observarse desde el plano de la participación política en la ampliación del voto a partir de los 16 años (2012).

En el plano educativo en la Ley de Educación Nacional (2006); la Ley de Financiamiento Educativo (2006); la Ley de Educación Técnica Profesional (2005); la Ley y el Decreto de Pasantías (2008, 2011); junto a una serie de intervenciones que apuntan a mejorar la inclusión educativa de la población joven, a través de propuestas de terminalidad educativa primaria y secundaria (Plan FinEs, 2008), junto a programas que involucraron el otorgamiento de becas y/o subsidios para apoyar las trayectorias escolares, y actividades extracurriculares de inclusión con perfil artístico cultural. Por ejemplo, a nivel nacional el programa de Prevención del Abandono Escolar, Becas Escolares, y los Centros de Actividades Juveniles (CAJ). También se orientaron los esfuerzos hacia la mejora de educación secundaria a través de Plan Nacional para la Educación Secundaria (Resol N° 84/09 del CFE) a partir del reconocimiento de que *“la situación de vulnerabilidad social que atraviesan muchos de nuestros adolescentes y jóvenes exige que la escuela ofrezca una propuesta formativa, en condiciones materiales y pedagógicas, que haga lugar a la*

*experimentación de la condición adolescente y juvenil, y los acompañe en la construcción de su proyecto de futuro” (Res. 84/09, Anexo I: 3).*

Por otra parte, la fisonomía de los marcos normativos y programáticos del universo relevado muestra una amplitud de iniciativas con cierto sesgo hacia lo laboral, si tenemos en cuenta que las propuestas con esta orientación en el nivel nacional casi duplican las educativas. En este plano laboral, se relevan la Ley de Prohibición del Trabajo Infantil y Trabajo Adolescente Protegido (2008); y los programas de promoción de inserción laboral juvenil (PJMMT, Progresar, Promover, Programa de Inserción Laboral); Ingreso Social con Trabajo, entre otros. Cabe destacar, que este campo cuenta con un nivel menor de formalización respecto del educativo, entendemos vinculado a la insipiente de la problemática laboral juvenil para la agenda pública nacional (ver capítulo 2).

Asimismo, este marcado peso de las temáticas de formación y apoyo a la inserción laboral se observa en la existencia de iniciativas de este perfil por fuera de las carteras laborales. Se identifican así programas de esos perfiles en diversas secretarías y subsecretarías del Ministerio de Desarrollo Social y de Producción, que han tenido un alto impacto en la población joven ya sea por tenerlo entre sus objetivos y/o por el peso de esta población en la problemática de intervención. Esta cuestión le infiere, como veremos, ciertas características de este universo.

Así, a modo de ejemplo podemos describir: los programas Ingreso social con Trabajo –“Argentina Trabaja”- (Resol. 3182/2009, ratificado por Resol 592/2016) y “Ellas Hacen” (Resol. N° 2176/13) de la Subsecretaría de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social implantados desde el año 2009, los cuales promueven instancias de formación para la mejora de la empleabilidad de personas sin ingresos formales, basando su objetivo en *“la promoción del desarrollo económico y la inclusión social, a través de la generación de nuevos puestos de trabajo genuino, con igualdad de oportunidades, fundado en el trabajo organizado y comunitario, incentivando e impulsando la formación de organizaciones sociales de trabajadores”* (Resol.3182/2009).

En el mismo sentido, esta tendencia (al menos en lo formal) tiene continuidad con el cambio de gestión política, lo cual lo demuestra, por ejemplo, el Plan 111 Mil, una iniciativa del Ministerio de la Producción de la Nación implementada en 2016 que promueve la formación en programación en software para jóvenes en busca de *“cubrir la demanda laboral de las Industrias Basadas en el Conocimiento”* ([www.argentina.gob.ar/111mil](http://www.argentina.gob.ar/111mil)). Además, junto a este se lanzan varios programas más que intentar apuntalar esta problemática.

En este perfil la gestión actual también cuenta la iniciativa “Casas del Futuro”, lanzada en 2016, con pertenencia a la Secretaría de juventud del Ministerio de Desarrollo Social, cuyo objetivo general consiste en *“promover e implementar políticas públicas de abordaje integral, tendientes a la asistencia, contención y acompañamiento de jóvenes entre quince (15) y veinticuatro (24) años en la formación y logro de su*

*proyecto de vida*”, que involucra entre sus objetivos específicos “*actividades y proyectos que coadyuven a la inserción laboral*” (Resol.916/2016).

En definitiva, el gran número de las iniciativas que involucran distintas modalidades de apoyo a la inserción laboral podría dar cuenta, como decíamos, de la magnitud que ha ganado la problemática de empleo juvenil en la agenda pública, así como de los modos en que cada agencia ha contribuido y ha debido adecuarse a ello; cuestión que aparenta tener cierta continuidad en la actual gestión de gobierno, y en la que agencia propia de juventud se erige como una institución más sin aparentar mayor protagonismo.

## **b. La conceptualización de lxs jóvenes en la normativa**

Por otra parte, como decíamos en nuestro marco teórico, las juventudes y sus trayectorias deben ser interpretadas desde las multiplicidad de modos en que esta se transita y desde las desigualdades que la atraviesan (Urresti y Margulis, 1996; Mauger, 2001; Borzese, López, Ruiz, 2008; Pérez Islas, 2008; Jacinto, 2009; Jacinto y Millenaar, 2009; Martuccelli, 2007).

Asimismo, desde nuestra perspectiva el rol de “*magia social*” (Bourdieu, 2007 en Vázquez, 2015) que ocupa el Estado como productor y clasificador de estas determinaciones para promover diversos modos para las juventudes (Bourdieu 2007 en Vázquez, 2015), es en ocasiones síntesis de las disputas y juegos de poder entre los actores y el Estado mismo (Aguilar Villanueva, 1993; Gutiérrez, 2010). En definitiva, el resultado es un amplio y heterogéneo universo de políticas públicas en las que prevalecen clasificaciones que identifican al colectivo de jóvenes por su edad, por ser actuales o potenciales estudiantes, y/o trabajadores, o emprendedores, entre otros (Vázquez, 2015) pero que concentran su intervención en la ampliación de los mecanismos de protección social.

Se encuentran así abordajes donde se da privilegio al joven como sujeto de derechos en el marco del *sistema de protección de niños y adolescentes*, que también asume a esta etapa como aquella en la que adquiere la ciudadanía plena, y se comienzan a ejercer los derechos políticos (Borzese, López, Ruiz, 2008). En ese sentido se puede analizar la sanción de instrumentos como la Asignación Universal por Hijo: “*...una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual, que se abonará a uno solo de los padres, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado, por cada menor de DIECIOCHO (18) años que se encuentre a su cargo o sin límite de edad cuando se trate de un discapacitado...*” (Decreto 1602.09). Asimismo, la ley de prohibición del trabajo infantil y el trabajo adolescente protegido sancionada en 2008 también puede ser analizada en estos términos. En efecto, su principal objetivo consistió en “*Prevenir y erradicar el trabajo infantil, en todas sus formas, a través del desarrollo de acciones que favorezcan la participación de los diferentes actores sociales en todo el país*” (Ley N°26.390/08). De este modo, esta norma no sólo elevó la edad mínima de admisión al empleo en la Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744

como también en el Régimen Nacional de Trabajo Agrario, Ley N° 22.248; en la Ley de Asociaciones Sindicales N° 23.551; en lo que respecta al Contrato de Trabajo Aprendizaje, Ley N° 25.013, y en el Decreto-ley N° 326/56 sobre trabajadores del servicio doméstico. Asimismo, dicha ley introdujo modificaciones más protectoras respecto del trabajo adolescente, tanto en su denominación cuanto en su contenido, basándose en los postulados de la Protección Integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes que sostiene la Convención sobre los Derechos del Niño, con rango constitucional desde la modificación de la Constitución Nacional, en el año 1994; y en línea con la Ley N° 26.061 sobre Protección Integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes.

Desde las institucionalidades propias de las juventudes, las intervenciones se orientan mayormente a la promoción de la participación política y cultural de este colectivo. Se identifica así una perspectiva más cercana a la conceptualización de las juventudes como moratoria vital (Margulis y Urresti, 1998) y con los aspectos generacionales de la juventud (Vommaro, 2014). Esto se observa en programas de la Secretaría de Juventud, por ejemplo, los vigentes “Hablemos de todo” y “Acá estamos”, enfocados en desarrollar acciones de capacitación en temáticas de interés cultural. Así este perfil programático puede estar dando cuenta de los sentidos que primaron en la institucionalización de este colectivo etario en las políticas públicas, prevaleciendo la tendencia de vincular la juventud a “lo juvenil” como algo positivo, vital (Urresti y Margulis, 1998), como un colectivo mayormente impactado por las nuevas tecnologías y en la conectividad “virtual” en su subjetivación (Basile, Linne y Urresti, 2015).

Desde las producciones socio estatales lxs jóvenes son conceptualizados también como **estudiantes**, perfil de larga data en las definiciones estatales de esta población en nuestro país, pautado por la consolidación temprana del sistema educativo ampliado (Borzese, López y Ruiz, 2008). Esta perspectiva se renueva en el contexto actual en la sanción de la obligatoriedad de la escuela secundaria incluida en la LEN: *“La Educación Secundaria es obligatoria y constituye una unidad pedagógica y organizativa destinada a los/as adolescentes y jóvenes que hayan cumplido con el nivel de Educación Primaria”* (Art.9 LEN); la organización de la educación técnica a partir de la Ley de Educación Técnica Profesional, así como las políticas de re inclusión y terminalidad educativa, fundamentalmente el mencionado Plan FinEs cuyo propósito fue *“Ofrecer a los jóvenes y adultos de todo el país la posibilidad de finalización de sus estudios primarios y/o secundarios a través de la implementación de un plan específico, adaptado a sus posibilidades y necesidades”* (Resolución 66/08. Consejo Federal de Educación).

En otras intervenciones públicas, en cambio, se identifican una serie de miradas puestas en lxs jóvenes como **trabajadores**, ya sea para incluirlos en el mercado de trabajo o para regular su situación laboral desde una edad menor a la incluida en la Ley de Contrato de trabajo (N°20.744) a partir de la sanción del marco de regulación del trabajo adolescente protegido (ya mencionada), por ejemplo. Esta conceptualización va de la mano con la inclusión de la problemática de empleo comentada, y con la

generación de políticas de empleo activas que intentaron intervenir sobre este desequilibrio (Ver capítulo 2).

Sin embargo, se identifica en este cúmulo de iniciativas cierto sesgo hacia los jóvenes varones como destinatarios ya que con excepción del Programa “Ellas Hacen” (un programa no perteneciente a la cartera laboral sino de desarrollo social, por cierto), la batería de programas no contemplan espacios de cuidados de niños de manera que las mujeres madres puedan resolver el cuidado de sus hijos, en una sociedad en la cual pesan los patrones culturales que hacen que las mujeres usualmente sean responsables de los cuidados de otros (hijos, hermanos, adultos mayores, etc.).

Por otra parte, si bien en lo formal no se han observado grandes cambios regulatorios a partir de la modificación de la orientación de las políticas desde diciembre de 2015 (aunque existen avances en proyectos), se observa sí un viraje en las intervenciones programáticas que apuntaban al joven en tanto trabajador en relación de dependencia, por una nueva perspectiva donde prevalece el joven como emprendedor, principalmente en el impulso dado a programas del Ministerio de Producción. En este sentido, “Argentina Emprende”, “Fondo Semilla”, “Aprendiendo a Emprender”, “Incubar” y/o “Empresas Sociales”; todas estas iniciativas lanzadas a partir de 2016, promueven desde distintos aspectos la realización de emprendimientos como opción laboral para este colectivo. Asimismo, los programas “Mentoreo” y “Microcréditos para jóvenes” del Ministerio de Desarrollo Social se proponen acompañar con instancias de capacitación y/o apoyo financiero a jóvenes con propuestas emprendedoras (Soy joven, 2017).

No obstante, tal como veníamos sosteniendo en nuestro marco teórico, estas iniciativas no pueden incluirse estrictamente como políticas de empleo (como sí lo fueron el PJMMT y Progresar de la anterior gestión gubernamental), dado el perfil de política económica reinante y su actual contexto de decaimiento económico (como se describió en el capítulo 2). En cambio, tal como las hemos definido, se acercan más a un perfil de políticas sociales con instancias de formación ya que su énfasis se encuentra puesto en las necesidades de reproducción social de estos sujetos y no en intervenir para equilibrar desajustes en el mercado de trabajo (Freyssinet, 2003; Grassi, 2000).

Por otro parte, cabe destacar que el marco de ampliación de derechos vivido en la etapa 2003-2015, también fue favorable hacia las regulaciones que identificaban a los jóvenes como **estudiantes y trabajadores** simultáneos, más acordes a las trayectorias más bien discontinuas que caracteriza a las juveniles actuales (Jacinto y Millenaar, 2009).

### **c. Articulaciones entre educación y trabajo desde las regulaciones: tensiones entre dos campos.**

Desde lo analizado, se visualiza que, adquiere relevancia la vocación por articular las políticas de educación y trabajo. La sanción de la regulación del trabajo adolescente protegido, los modelos flexibles

de terminalidad educativa, la ley de Educación Técnica, la Ley de Educación Nacional pueden analizarse como un avance en términos de aunar los esfuerzos por mejorar la vinculación en el mundo del trabajo y el de la educación y deconstruir sus fronteras.

En ese sentido, la LEN propuso para la educación secundaria “*vincular a los/as estudiantes con el mundo del trabajo, la producción, la ciencia y la tecnología*” (LEN 26 206/06, art. 30°); el artículo 33° sostiene asimismo que las autoridades jurisdiccionales propiciarán la vinculación de las escuelas secundarias con el mundo de la producción y el trabajo. En este marco, se habilita la realización de prácticas educativas en las escuelas, empresas, organismos estatales, organizaciones culturales y organizaciones de la sociedad civil, que permitan a los/as alumnos/as el manejo de tecnologías o brinden una experiencia adecuada a su formación y orientación vocacional.

Pueden interpretarse en ese sentido, de fortalecimiento del dialogo entre educación y trabajo también, la ley (2008) y el decreto (2011) de pasantías que avanzan en el ordenamiento del sistema de pasantías. No se observan en el relevamiento cambios sustantivos en esta perspectiva en la gestión de gobierno actual, más que la mencionada tendencia hacia la promoción de la cultura emprendedora.

Sin embargo, a pesar de los intentos por mejorar el dialogo y la articulación el universo de intervenciones que intentan impactar en las transiciones entre ambas esferas se encuentra atravesado por una *tensión* fundante vinculada a **la efectivización del derecho a la educación y el derecho al trabajo**. El primero ampliamente reconocido en nuestro país con una larga tradición normativa e institucional, ampliada a partir de la LEN; y el segundo, consolidado en instrumentos como la Ley de Contrato de Trabajo y los nuevos instrumentos protectores del derecho a los más jóvenes, aunque de construcción más reciente en la agenda pública respecto de esta población.

Los desacuerdos entre ambas esferas fundamentales de la integración social de los individuos, originados en la histórica separación entre las lógicas productivas y las lógicas educativas (Gallart, 1997), se plasman en ciertas incongruencias y vacancias en los instrumentos legales que intentan promoverlos. A modo de ejemplo, se observa que la Ley de Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente (nº26.390/08), que como se dijo, controla y fiscaliza a través de la Secretaría de Trabajo el cumplimiento de la ley respecto de las tareas laborales de niños y adolescentes. Ahora bien, en el caso del trabajo protegido para adolescentes sólo tiene competencias para recepcionar denuncias de terceros y no puede controlar de modo directo la vulneración del derecho que prescribe.

En segundo lugar, dicha ley tampoco regula los procedimientos relacionados con el seguimiento del respeto del derecho a la educación de los adolescentes que realizan actividades laborales, y a pesar que la propia letra de la Ley refuerza su complementariedad con la Ley de Educación Nacional, no establece los modos en que debe operar esta complementariedad. En este sentido, si bien la labor de los órganos creados a partir de la ley (Comisión Nacional de Erradicación del trabajo infantil y adolescente –CONAETI-

; y Comisión Provincial de Erradicación del trabajo infantil y adolescente -COPRETI) concentran en sus intervenciones tanto una perspectiva punitiva-sancionatoria sobre los empleadores que violan la normativa como una perspectiva preventiva-educativa respecto de la infancia y adolescencia con el fin de restituir derechos vulnerados, no cuenta con prescripciones que operativicen los modos en que debe respetarse el derecho a la educación de los jóvenes que trabajan. El sistema educativo, por su parte, no tiene una regulación específica de actuación ante casos de trabajo adolescente<sup>45</sup>.

En definitiva, un instrumento importante y un avance fundamental en la protección de las juventudes trabajadoras, menores de edad, que reconoce las discontinuidades de las trayectorias juveniles (Jacinto y Millenaar, 2009) no involucra la mirada de éstos como estudiantes y por tanto debilita las posibilidades de seguimiento del respeto de su derecho a la educación, generando tensiones entre ambos derechos fundamentales. Como efecto de la constitutiva disociación entre ambas lógicas, pero también de las imposibilidades del sistema educativo de asumir integralmente la diversidad de las juventudes y sus trayectorias, pautada por el “desacople” entre el formato escolar del nivel secundario y el nuevo contexto social y cultural, consecuencia también de la rigidez de su institucionalidad, que la hace poco permeable a las nuevas lógicas de la sociedad contemporánea (Tiramonti, 2007).

A pesar de los intentos de construir iniciativas que atiendan simultáneamente los derechos educativos y laborales de las juventudes, pareciera que éstos no han logrado superar las históricas disociaciones efecto de los tradicionales modos de transitar linealmente las transiciones entre educación y trabajo, como así tampoco el sentido originalmente restrictivo de la educación secundaria. Así puede pensarse que, en cierto sentido, el desdibujamiento de las fronteras entre educación y trabajo características de las actuales trayectorias (discontinuas y fragmentadas) de las juventudes (Jacinto, 2010) no aparece reflejado en el universo de políticas destinadas a la mejora de estos aspectos. En este sentido, si bien la batería de políticas implicaron un avance en el sistema de protección social de las juventudes (Jacinto, 2016), la falta de diálogo entre las políticas de educación y trabajo dejó su marca en este universo. Puede considerarse que esto se debe en parte a la inercia y desarticulación de las agencias públicas en el marco de los inter juegos de poder (Aguilar Villanueva, 1993), y en parte a un débil reconocimiento de la fragmentación de las trayectorias juveniles en el contexto actual, pautado por la crisis de la sociedad salarial y la pérdida de capacidad de integración de las instituciones tradicionalmente consagradas para apuntalar dichas transiciones (Jacinto, 2009; Martuccelli, 2007; Barbetti, 2010).

#### **d. Lógicas desarticuladas entre educación, trabajo y juventud**

---

<sup>45</sup> Sólo se ha encontrado alguna mención de tipo procedimental en la Guía de orientación para la intervención en situaciones conflictivas y de vulneración de derechos en el escenario escolar de la Provincia de Buenos Aires (DGCyE 2012); pero estos son de carácter informativo y de derivación a los órganos de fiscalización del Ministerio de Trabajo.

Si bien el relevamiento nos ha dado una perspectiva donde prevalecen las iniciativas que promueven distintas conceptualizaciones sobre este colectivo etario, así como una tendencia a la prevalencia de las políticas tendientes hacia la mejora de la vinculación de lxs jóvenes con el mundo del trabajo, seguido por propuestas que apuntan a la certificación de la educación básica, esta multiplicidad de abordajes observada no se encuentra, como hemos visto, libre de tensiones.

Una de las tensiones que se identifican tiene que ver con el creciente y activo interés por intervenir regulatoriamente aspectos nodales de la vida de esta población en transición a la vida adulta (educación, participación, acceso al empleo) por un lado; y por otro lado, con la ausencia de un marco general de protección y promoción para este segmento de población. Desde esta perspectiva, la **falta de un abordaje integral** se encuentra en la base de la construcción múltiple de agencias y programas que se han promovido para la población joven en las últimas décadas y que ha generado una tendencia a la fragmentación de las mismas; como así también un déficit de resultados positivos para esta población pautados por tasas relativamente bajas de egreso en la terminalidad educativa, elevada repitencia y sobreedad, niveles altos de desocupación juvenil, dificultades en el acceso a puestos de trabajo de calidad (ver capítulo 2) . Consideramos que el logro de mayores grados de efectividad de tales políticas exige el desarrollo de enfoques integrales y, por ende, una gestión intersectorial concebida como algo más que una coordinación o una simple conexión o agregación de sectores gubernamentales entre sí (y de estos con otros sectores). En ese sentido, también puede considerarse que un abordaje integral y multidimensional que tuviera en cuenta los distintos aspectos estructurales, institucionales, familiares y subjetivas que afectan las trayectorias de lxs jóvenes podría repercutir en mejores resultados (Jacinto, 2009; Barbetti, 2010).

La falta de un abordaje integral y multidimensional en el marco de un proceso de ampliación de derechos (“universalismo incluyente” en términos de Jacinto, 2009) pareciera haber propiciado a nivel de las políticas públicas una forma desarticulada de intervención que favoreció que cada cartera avanzara en niveles de intervención propios con poco diálogo y articulación entre sí generando superposiciones de políticas que impactaron en términos de su eficiencia; a pesar de haberse generado instancias de articulación interministerial o institucionalidades como el Consejo de políticas sociales.

Así se han promovido un abanico muy heterogéneo de prácticas educativas, de capacitación, de inserción laboral, de relaciones laborales, familiares, etc., donde se identifican superposiciones en objetivos, población destinataria, requisitos de admisión, etcétera. Nos encontramos entonces, en esta dimensión, con una sobreoferta desarticulada de políticas públicas.

En el **campo educativo**, la LEN promovió la ejecución de una veintena de programas y acciones de re inclusión y terminalidad, tanto en el nivel nacional y de las provincias, que brindaron una alternativa de escolarización a la población excluida del sistema (Terigi, Toscano y Briscioli, 2012). Estas experiencias

involucraron otras institucionalidades extra escolares como organizaciones sociales, centros de formación profesional, establecimientos laborales, etc.; lo que ha sido un hito fundamental para un sistema educativo históricamente endogámico y encerrado en sí mismo (Jacinto, 2016). Sin embargo, en el marco en que se efectuaron las articulaciones de las políticas educativas con las políticas sociales y/o de empleo, se abrieron ciertos interrogantes relacionados con las alianzas entre el sistema educativo y el sector productivo y/o social, como también fuertes debates relacionados con la tendencia a la fragmentación del sistema que se han propiciado, producto de la generación de diferentes institucionalidades para sectores diferentes (Tiramonti, 2008) y sus desafíos democráticos (Southwell, 2013), como veremos en el capítulo 6.

Del mismo modo y en forma paralela a las iniciativas educativas, el **campo laboral** generó políticas de empleo orientadas a corregir los desequilibrios del mercado de trabajo (Freysinet, 2003 y 2006) a través de propuestas que apuntaron a mejorar las condiciones de acceso de lxs jóvenes desde una perspectiva integral de la problemática, interviniendo tanto la oferta como en la demanda laboral (Gontero y Weller, 2015) a través de acciones de intermediación laboral (Castelao Cuarana y López Chapato, 2008), involucrando a las PEEL como dispositivo de inserción laboral e incluyendo propuestas de terminalidad educativa (PJMMT; y su articulación el Plan FinEs del Ministerio de Educación, por ejemplo), que implicaron una ruptura sustantiva con las políticas de empleo de la década de los noventa sólo concentradas en acciones de capacitación y/o apoyo a emprendimientos (Jacinto, 2010). Sin embargo, como mencionamos, el traspaso de las fronteras de las órbitas de la agencia laboral fue un avance que produjo superposiciones con las orbitas educativas, principalmente en los formatos flexibles de terminalidad educativa y en las propuestas de certificación.

En definitiva, se denota una tendencia de cada campo a intervenir sobre lo propio y a avanzar sobre espacios que por naturaleza institucional no son de su incumbencia, en un contexto de poca efectividad en los niveles de coordinación e integración que repercute en ciertos solapamientos y superposiciones de “ofertas” programáticas. La **desarticulación** de políticas es entonces una característica fundamental de este universo, a lo que se agrega también las particularidades del sistema federal que reconoce atribuciones y competencias a un gran y heterogéneo conjunto de actores. Así el federalismo es usualmente señalado como un desafío para la efectiva uniformidad en el acceso al goce efectivo de derechos en aspectos que exceden al derecho a la educación y al trabajo.

Como decíamos, las múltiples miradas de las políticas públicas dirigidas a las juventudes denotan una gran heterogeneidad en la regulación de las trayectorias educativas y laborales de lxs jóvenes, pero que en ocasiones puede resultar un tanto incoherente y falto de articulación producto de la ausencia de un abordaje integral de la temática, presentándose vacancias y superposiciones entre las lógicas educativas, laborales y sociales (Jacinto, 2015), producto de la débil incorporación de una perspectiva integral que

contenga en su seno las características discontinuas de las trayectorias juveniles en el contexto actual.

## II. El universo de las PEEL

Dado el interés que revisten para nuestra investigación las prácticas laborales con fines formativos, hemos reservado un apartado de este capítulo para efectuar un análisis de sus marcos regulatorios y programáticos.

El análisis del universo de iniciativas de apoyo a la transición educación-trabajo relevadas dentro del campo de las PEEL puede, desde nuestra observación, interpretarse desde dos dimensiones: las intervenciones del campo educativo reguladas por el Ministerio de Educación y las líneas que promueven la empleabilidad bajo órbita de la cartera laboral; aunque existen también de manera marginal acciones con componentes de este perfil en otras carteras como producción o desarrollo social.

Asimismo este campo normativo encuentra perfiles regulatorios disímiles, constituidos por leyes, decretos y resoluciones ministeriales que dan cuerpo a planes y programas. Así, por el lado del sistema educativo estas prácticas encuentran mayor formalidad en su institucionalización al plasmarse en leyes y decretos respecto del campo laboral donde hasta el momento no traspasan los campos programáticos; a pesar de la existencia propuestas legislativas que intentan avanzar al respecto.

Por otra parte, más allá de las dos grandes dimensiones de las PEEL, al interior de cada dimensión éstas aparecen también algo fragmentadas y diversas, dando forma a pasantías, sistemas duales, sistemas de alternancia y prácticas profesionalizantes<sup>46</sup> en el campo educativo; y a intervenciones programáticas con menor estructuración en el laboral. Éstas últimas tienen su origen a principios del milenio, momento en que en la agenda pública la problemática del desempleo cobra relevancia. Este tipo de PEEL se concentró en acercar a la población joven, mayormente en condición de vulnerabilidad social, a los establecimientos laborales bajo la modalidad de “entrenamiento” o “formación” con la finalidad de que las personas adquieran las competencias necesarias para que permanezcan en el empleo (Jacinto, 20113), promoviendo a su vez incentivos a los empleadores a través de exenciones impositivas y flexibilidades regulatorias. A modo de ejemplo, pertenecen a esta dimensión los programas de entrenamientos para el trabajo vinculados al PJMMT y al PROGRESAR (Pozzer, 2016). Estas líneas programáticas se destinaron mayormente a jóvenes en situación de vulnerabilidad social, desarrollaron sistemas formativos propios (currículas concentradas en desarrollos de competencias, por ejemplo) con escasa articulación con el sistema educativo. Estas instancias de formación, según la modalidad programática, pueden desarrollarse en el mismo establecimiento o en una institución exterior (centros de formación profesional de origen

---

<sup>46</sup> Si bien las prácticas profesionalizantes involucran acciones no exclusivamente fuera del ámbito escolar, se incluye en este universo por el peso que la modalidad fuera de los establecimientos tienen para el sistema educativo de la modalidad técnica.

sindical, organizaciones sociales, etc.) más vinculado a las instituciones que “tradicionalmente” asumieron las acciones de formación para el trabajo (Martínez y Garino, 2013).

Sin embargo, los dispositivos PEEL, como hemos mencionado, han tenido un avance cuantitativo y cualitativo en el período 2005-2011 particularmente, a través de la sanción de la ley y del decreto de pasantías (2008 y 2011 respectivamente), la Ley de Educación Técnica (2005) que crea la práctica profesionalizante; y da cuerpo a variados formatos programáticos que tienen en las PEEL como estrategia de vinculación, al punto de la identificación de esta herramienta misma como un dispositivo de inserción y socialización laboral (Jacinto y Dursi, 2010).

El avance en la regulación protectora de las PEEL se ve reflejado en el espíritu de la Ley de Pasantías que intentó restringir los usos de ésta como fraude laboral que el marco legal anterior posibilitaba (Ramos, 2009), a través de la prescripción de un régimen riguroso pero que atenta contra su masiva aplicación (Jacinto y Dursi, 2010). También se evidencian avances en los programas de entrenamiento laboral dispuestos por la cartera laboral como prestación del PJMMT, que implican la ejecución de PEEL.

Sin embargo, al igual que para el universo general de políticas de educación y trabajo orientadas al colectivo de jóvenes, las iniciativas que involucran PEEL se encuentran atravesadas por la disputa fundante entre el campo educativo y el del mundo del trabajo, de allí que se pueden identificar dos dimensiones (educativas y laboral) y que no pueda darse cuenta de un sistema funcional integrado que involucre, al menos desde la gestión pública, ambos organismos.

No obstante, desde el sistema educativo y a través de la Ley de Educación Técnica se ha hecho un gran avance con la incorporación de una modalidad de PEEL (prácticas profesionalizantes) a la currícula obligatoria de la escuela secundaria. El sentido que este tipo de práctica presta para la modalidad técnica, se basa en que los estudiantes comprendan la complejidad del mundo productivo a través de una experiencia vivencial en actividades dentro de los procesos de producción de bienes y servicios (INET, 2017).

Sin embargo, como se ha mencionado, esta intencionalidad del marco legal y de los documentos orientativos de la institucionalidad de educación técnica nacional (INET) cuenta con dificultades en su aplicación práctica, particularmente por vacancias legales referidas a la protección de los estudiantes, que pueden ser interpretadas en el contexto de las tradicionales disputas entre las lógicas educativas y laborales, de las que la educación técnica no se encuentra exenta, a pesar de ser el ámbito tradicional de formación para el trabajo (Jacinto, 2013).

Las prácticas profesionalizantes a pesar de ser una herramienta novedosa y de contar con algunos obstáculos para su desarrollo, han tenido un gran despliegue dado su carácter obligatorio, que ha producido tanto a nivel nacional como a nivel de las jurisdicciones una serie de documentos orientadores para su implementación y que han sido un gran puntal para su desarrollo. Se destacan entre estos:

Documento de Prácticas Profesionalizantes del INET (2007) y la Resolución N°47/08 y su actualización con la Resolución N°283/16 del Consejo Federal de Educación junto al documento de orientaciones para las Prácticas Profesionalizantes de la Provincia de Buenos Aires.

Por otro lado, y retomando la tensión fundante entre educación y trabajo, existen elementos contradictorios y/o vacancias entre la regulación de las prácticas profesionalizantes y la de las pasantías. Éstas últimas están reguladas por Ley Nacional de Pasantías (N°26.427/ 08) y el Decreto N°1374/11. La Ley de Pasantías se orienta a jóvenes de 18 años en adelante, por lo tanto no toma en consideración u omite el avance que en el año 2005 Ley de ETP produjo al definir a las Prácticas Profesionalizantes como parte de los campos de formación obligatoria en todas las modalidades de la ETP. Recién en el año 2011, fue reparada la vacancia producida entre estos marcos normativos, por el Decreto N°1374 al aprobar el Régimen general de Pasantías para todo el ámbito del nivel de educación secundaria del sistema educativo nacional, quedando esta población incluida con el resguardo de tener que presentar autorización de sus padres o tutores.

Asimismo la Ley de Pasantías establece otra restricción en relación a lo que plantea la Ley de ETP, que define que las mismas sólo pueden implementarse en empresas y organismos públicos o empresas privadas con personería jurídica. De este modo, quedan excluidas las empresas privadas unipersonales y las sociedades de hecho, cooperativas y empresas de servicios eventuales que son en conjunto el mayor caudal de organizaciones socioproductivas en territorio. Esto genera una vacancia normativa ya que al no incluirse otros tipos de organización para el cumplimiento de las pasantías, nos encontramos con una Ley que obliga al sistema educativo a generar un encuadre para dar respuesta a la demanda de formación que la incorporación de las prácticas profesionalizantes supone. El Decreto N°1374/11 supera a la Ley de Pasantías ya que amplía el universo de organizaciones oferentes para las pasantías del nivel secundario definiendo como organizaciones oferentes a los organismos de gobierno de cualesquiera de los poderes y en todos sus niveles; instituciones, asociaciones, cooperativas o empresas públicas o privadas, con o sin fines de lucro; organizaciones internacionales.

Por otro lado, las pasantías habilitan una asignación estímulo no remunerativa (con un estándar de cálculo en base al Salario Mínimo Vital y Móvil), lo cual genera presión sobre los establecimientos educativos para generar este tipo de convenios con un alcance muy pequeño en relación a la demanda de estudiantes en el sistema por un lado, y por la disponibilidad de organizaciones habilitadas para tener pasantes, por el otro.

Del mismo modo, existen elementos que aún se encuentran sin regulación en las prácticas profesionalizantes, como las cuestiones operativas dentro de los establecimientos educativos: las horas otorgadas, la definición de roles y funciones de los referentes, el otorgamiento de un presupuesto de viáticos, entre otros. El Documento de Prácticas Profesionalizantes para la educación media INET, así

como los documentos de orientaciones de las Provincias de Buenos Aires (resolución N°1743) son avances en la prescripción de estos aspectos (en la asignación de cargos, por ejemplo), pero Tucumán no tiene una regulación específica para las estas. Asimismo, tampoco tienen regulación cuestiones como el trabajo de los estudiantes dentro de la institución educativa, la comercialización de bienes y servicios resultantes de los proyectos, o la utilización de las ganancias que se obtengan de los emprendimientos, cuestiones que pueden derivar en conflictos o demandas legales si no se contemplan. En este sentido, la Resolución sobre “Trabajo para Terceros” de Provincia de Buenos Aires responde a esta ausencia.

Otro punto de tensión en este sentido, se da con las normativas que regulan el financiamiento de las prácticas profesionalizantes (desde el Crédito Fiscal Ley N°22.317, a las Resoluciones INET sobre Planes de Mejora de Prácticas Profesionalizantes Res. N°175/11 y N°283/16), que al ser instrumentos más regulados y menos flexibles, pero sobre todo gestionados a partir de determinadas prácticas institucionalizadas, producen una reducción del alcance efectivo de la realización de prácticas en territorio.

En definitiva el universo de PEEL continúa el patrón de fragmentación identificado en las políticas públicas que regulan la transición y trayectorias juveniles. Dicha fragmentación se emparenta con tensión no resuelta entre educación y trabajo. Asimismo se denota que las PEEL cuentan con restricciones para su masivo acceso, (y con diferenciaciones producto también de las disímiles certificaciones entre las orbitas laborales y educativas) que propician la reproducción de trayectorias diferenciadas (Jacinto, 2013)

### **III. Los marcos normativos de las TED**

Los marcos normativos que rigen las TED, como dijimos, se encuadran a nivel nacional en los preceptos de la LEN, que involucra entre sus lineamientos el desarrollo de políticas de promoción de la igualdad educativa, y asigna recursos presupuestarios con el objeto de garantizar la igualdad de oportunidades y resultados educativos para los sectores más desfavorecidos de la sociedad (CADE, 2017). En ese sentido, el artículo 138 de la LEN determina que el Ministerio de Educación de Nación de acuerdo con el Consejo Federal de Educación: *“diseñará programas a término destinados a garantizar la erradicación del analfabetismo y el cumplimiento de la educación obligatoria (...) para la población mayor de 18 años que no la haya alcanzado”* (Art.138. LEN).

Esta perspectiva inclusiva y promotora del derecho a la educación se replica en los casos analizados en la ley educativa promocionada por la provincia de Buenos Aires (N°13.688, sancionada en 2007) así como en la provincia de Tucumán a través la ley N°8391, sancionada 2010; junto a una serie de resoluciones que cada jurisdicción ha promocionado para dar formas a distintas propuestas de flexibilización de la educación secundaria y terminalidad educativa.

A modo de ejemplo, la provincia de Buenos Aires cuenta con el Plan Provincial de Finalización de Estudios y Vuelta a la Escuela, Centros de Escolarización Secundaria para Adolescentes y Jóvenes (CESAJ); y la

provincia de Tucumán desarrolla el programa Escuela Secundaria Alternativa (ESA). Estos programas se suman a las opciones de terminalidad promovidas por el nivel nacional, como el Plan FinEs 1y 2 del Ministerio de Educación de la Nación, el programa “Argentina Trabajo y Aprende”, que forma parte de las prestaciones del Programa Ingreso Social con Trabajo del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Respecto del Plan FinEs (la intervención de mayor envergadura de terminalidad) en el caso de la provincia de Buenos Aires, el programa cuenta con el Plan FinEs 1 y 2 (Ver Capítulo 1) junto a una variante “FinEs-cooperativas” destinada a cooperativas de trabajo cogestionadas entre los Ministerios Nacionales de Desarrollo Social y Educación (Coordinación Educativa del Plan Ingreso Social con Trabajo) y Ministerio de Educación de la Nación que se aplica a través de la Dirección General de Cultura y Educación de la provincia (Res. DGCyE N° 3520).

Se identifica así a nivel normativo y programático una proliferación de ofertas, que desde el punto de vista de los territorios aparece algo superpuesta y desarticulada, dada la confluencia de las propuestas de las carteras educativas provinciales y del nivel nacional con, por ejemplo, la iniciativa “Argentina trabaja y aprende”, los trayectos tradicionales de educación de adultos (CENS), los programas de inclusión educativa nacionales y provinciales.

Asimismo algunas propuestas de TED (Plan FinEs, por ejemplo) portan ciertas definiciones controversiales relacionadas con los perfiles destinatarios (respecto de la edad mínima requerida para el acceso), con los aspectos pedagógicos como la ausencia de una coordinación pedagógica. También con las condiciones institucionales de implementación pautada por emplazamientos en organizaciones sociales, establecimientos laborales, sindicatos que no necesariamente cuentan con espacios adecuados ni cuentan con recursos para su mejoramiento, a pesar que el plan contempla el financiamiento de gastos operativos pero escasos (2 000 pesos fijos anual) estos resultan sumamente escasos (Resol.66/08). Esta cuestión si bien responde a la necesidad de garantizar la llegada a la población destinataria, genera dificultades para su implementación, y condiciones precarias de estudio para los destinatarios.

Estas particularidades de la implementación de las TED pueden interpretarse desde la innovación que ha implicado para el sistema educativo, estructurado administrativamente desde una lógica federal y con una tradición endogámica, donde lograr los consensos necesarios para incluir sectores tradicionalmente excluidos de este derecho ha resultado dificultoso dadas las disputas entre actores del sistema, las inercias institucionales que imprimen resistencias a los procesos de transformación, como la propia debilidad del sistema educativo para coordinar las propuestas desde una mirada integradora que resulte fortalecedora del sistema mismo.

#### **IV. Las políticas públicas en las provincias seleccionadas**

En términos generales, se puede plantear que las provincias seleccionadas presentan continuidad y complementación con los marcos nacionales tanto en lo que a los niveles crecientes de regulación como en su falta integralidad refiere. En ese sentido, se observa que las provincias de Buenos Aires y Tucumán han sancionado normas propias referidas a prácticas educativas laborales, de manera tal que difieren de muchas jurisdicciones que aún no cuentan con normativa propia.

Sin embargo, en ambas provincias se presentan abordajes diferenciados en su construcción normativa y en lo que refiere a reglamentación propia tanto en leyes provinciales como en las orientaciones específicas que requiere a la educación y el trabajo de lxs jóvenes. A modo de ejemplo, la provincia de Buenos Aires a diferencia de Tucumán ha desarrollado un marco normativo propio para la erradicación del trabajo infantil y la protección del trabajo adolescente, así como un gran despliegue de institucionalidades e iniciativas propias de juventud.

Asimismo, las lógicas identificadas en el universo del nivel nacional de políticas se ven reiteradas en los casos provinciales.

#### **a. La provincia de Buenos Aires**

En el caso de Buenos Aires, en su Constitución Provincial contiene disposiciones específicas para la juventud desde una idea de resguardo y protección de los derechos de lxs jóvenes. Responsabiliza al Estado de la remoción de los obstáculos económicos, sociales o de cualquier naturaleza que afecten o impidan el ejercicio de sus derechos y garantías constitucionales: *“La Provincia promoverá la eliminación de los obstáculos económicos, sociales o de cualquier otra naturaleza, que afecten o impidan el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales: 3.- De la Juventud. Los jóvenes tienen derecho al desarrollo de sus aptitudes y a la plena participación e inserción laboral, cultural y comunitaria.* (Constitución de la Provincia de Buenos Aires, art. 36).

Asimismo la provincia cuenta con la sanción de la Ley provincial del Fuero de Familia y de Responsabilidad Penal Juvenil 13.634, promulgada en el año 2007, que vino a complementar desde el aspecto procesal civil de familia, lo establecido por la Ley nacional 26.061 y provincial 13.298 de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Esta ley constituye *“sin duda un reconocimiento de los estándares internacionales de derechos humanos de niñas, niños y adolescentes, así como un avance progresivo que impide definitivamente retrocesos, al menos legales”* (Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, UNICEF, 2010).

En el **campo educativo** en continuidad con la LEN, la Ley de Educación Provincial N°13.688, sancionada en 2007, extiende la obligatoriedad de la educación común desde la sala de 4 años del nivel inicial hasta el nivel secundario. Una particularidad es que esta ley incluye, dentro de la modalidad de educación técnico profesional, a la formación de los saberes y prácticas de los procesos agropecuarios, mineros,

industriales, técnicos, de servicios e industrias culturales, entre otras orientaciones vinculadas al desarrollo regional, provincial y nacional, e incorpora normativamente dentro del Sistema Educativo Provincial a la Agencia de Acreditación de Saberes Laborales (Dec. Ley 1525/03) y al Consejo Provincial de Educación y Trabajo, como entes coordinadores de las políticas de desarrollo nacional y provincial y de la articulación con los sectores vinculados al desarrollo, la producción y el trabajo, tanto públicos como privados.

Asimismo, la Dirección General de Cultura y Educación implementa 8 Programas: Programa Alfabetización Digital (PAD), Programa de Formación para el Trabajo, Proyecto de Centros de Actividades Juveniles, Programa de Articulación con las Universidades Nacionales (PROA), Plan Provincial de Finalización de Estudios y Vuelta a la Escuela, Plan FINES 2, Programa Patios Abiertos y Centros de Escolarización Secundaria para Adolescentes y Jóvenes (CESAJ). Estas intervenciones se agrupan en dos grandes líneas. La primera refiere a la terminalidad educativa, donde se alinean el Plan Provincial de Finalización de Estudios y Vuelta a la Escuela, el Plan FINES 2 y los CESAJ.

El Plan FINES 2, es un plan de finalización de estudios secundarios destinado a jóvenes, adultos y adultos mayores. El programa de emplaza en sedes que constituyen un conjunto sumamente heterogéneo: instituciones sindicales, político partidarias, clubes y centros barriales, sociedades de fomento, movimientos sociales, cooperativas del Plan Argentina Trabaja, sindicatos, etc. Sus lineamientos curriculares generales, estipulan que la propuesta es de carácter presencial, con asistencia a clase dos días por semana (durante tres horas). El año lectivo se organiza de modo cuatrimestral y se cursan cinco materias por cuatrimestre. Los horarios de cursada (mañana, tarde o vespertino) se pautan, según la resolución, de acuerdo a la disponibilidad horaria de los estudiantes y las sedes disponibles (Res. DGCyE N° 3520). Asimismo tienen la exigencia de acreditar la asistencia en al menos el 75% de las clases. Para completar la propuesta del secundario se plantea un dispositivo que contempla tres años de estudio, distribuido en seis períodos de dieciocho semanas cada uno. Aunque inicialmente todos los estudiantes se incorporaban al Plan en primer año, la Disposición N° 99/2012 reconoce trayectorias escolares previas y fija un esquema de “correspondencias” que permite ingresar en segundo o tercer año.

Los CESAJ, por su parte, constituyen un programa de reingreso y aceleración de trayectorias educativas en el primer tramo de escolarización secundaria dirigido principalmente a los sectores más vulnerables. Una segunda línea de intervención es aquella destinada a aumentar el capital de recursos materiales y no materiales con los que cuentan los jóvenes, se incluyen en él: el Programa de Formación para el Trabajo y al Programa Alfabetización Digital. El primero de ellos se materializa a través del otorgamiento de becas en la promoción de la incorporación a la escolaridad en educación de adultos, modalidad presencial o semipresencial según la situación e interés de cada persona, así como en subsidios a escuelas de adultos en compensación por la tarea extra realizada. El segundo de ellos consiste en la distribución

de netbooks entre estudiantes primarios.

En lo que respecta a las PEEL Buenos Aires cuenta con la Resolución 5250/00 que crea el Sistema de Pasantías para microempresas (con dotaciones que no superen los 6 empleados), dirigida a estudiantes mayores de 16 años. Este sistema buscar *“Propiciar la práctica o realización de trabajos por parte de los alumnos del sistema educativo, en empresas o para empresas de pequeña dimensión que sirvan de complementación y de aplicación en la realidad de los conocimientos adquiridos teóricamente. Integrar a los educandos con los responsables de tareas industriales, comerciales o de servicios externos a la escuela, coadyuvando así al afianzamiento tanto como persona, como para el logro de su identidad. Brindar a los alumnos y a los microempresarios el acceso a la aplicación práctica de conocimientos y tecnologías existentes en la escuela o en el microemprendimiento. Facilitar a los alumnos la transición de la etapa laboral a la etapa ocupacional. Contribuir a evitar el desarraigo, despertando inquietudes que se desarrollarán en el ámbito social en el que se desarrolla el aprendizaje”* (Art.3). Este instrumento implica un avance respecto del perfil restrictivo de la normativa nacional la cual perfila su regulación más bien hacia el sector socio productivo mercantil y de medianas y grandes dimensiones.

Dentro del **campo laboral** en la Ley Provincial 13.803 de Prohibición del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente, sancionada en 2008, se destaca la creación de la Comisión Provincial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (COPRETI), dotando de institucionalidad a la Ley. El objetivo de la Comisión es prevenir y erradicar progresivamente el trabajo infantil para garantizar la promoción, protección y restitución de los derechos vulnerados de los niños, niñas y adolescentes (Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires, COPRETI, UNICEF, 2010).

Por otra parte, desde el Ministerio de Trabajo se ejecutan los programas ALAS y PREBA destinados, en el primer caso, a promover el registro de la actividad laboral que tenga como base el autoempleo; y en el segundo caso, a promover el trabajo digno a sectores excluidos de la población. El programa ALAS, promueve el registro de la actividad laboral que tenga como base el autoempleo, propendiendo a la solidaridad y cooperación entre sus integrantes, formados por emprendedores, sean o no efectores sociales. Las personas que se inscriban al programa ALAS lo hacen en forma gratuita, y obtienen descuentos en las tasas municipales, están exentos de pagar el impuesto de ingresos brutos y obtienen cursos de capacitación para su emprendimiento. De esta manera, la persona podrá formalizar su microemprendimiento, acceder a una obra social, ingresar al sistema previsional y ser proveedor del Estado por compra directa.

El programa PREBA se realiza a través de la ejecución de otros sub-programas entre los que se distingue el Programa de Inclusión Laboral Incluir: orientado a la generación de nuevos puestos de trabajo (y que incluye en sus destinatarios a personas desocupadas entre 16 y 65 años); el programa Asistencia a la Promoción Industrial – Generar, que busca acompañar y sostener la generación de nuevos puestos de

trabajo a empresas adheridas al Régimen de Promoción Industrial (Ley no 13.656); el Programa de Regularización del Empleo No Registrado – Registrar, para la regularización del empleo no registrado en forma voluntaria; y el Programa de Igualdad de Oportunidades Laborales en el ámbito público municipal que promueve el cumplimiento del cupo de 4% de personal con discapacidad en organismos municipales. Por otra parte, la cartera provincial coordina y articula los programas desarrollados por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

El **Ministerio de Desarrollo** y su **Subsecretaría de Juventud** desarrollan programas con el objetivo de elaborar políticas públicas en el ámbito de la economía social, la familia, las organizaciones sociales, la protección de las personas discapacitadas, la igualdad de la mujer, el acceso a una vivienda digna, el empleo y el bienestar de la población se sostiene que le corresponde. Sus intervenciones específicas ligadas a la juventud son: el Programa Envión, el programa de Barrios Bonaerenses, el Programa Igualdad productiva, el Programa Oportunidades, el programa El Trabajo Dignifica, el Plan Más Vida y la Red compañero emprendedor.

A su vez, la Subsecretaría de la Juventud está conformada como Consejo Provincial de Juventud y cuenta con un Presidente y Consejeros en cada área de Gobierno. La Subsecretaría tiene como objetivo la promoción e implementación de políticas que contribuyan al desarrollo pleno, la igualdad jurídica, acceso a la salud y educación, desarrollo social, económico, laboral, político y cultural de lxs jóvenes y la promoción de la incorporación de la perspectiva de lxs jóvenes a las políticas del Gobierno. En la actualidad ejecuta 8 programas: Bullying Cero, Reciclando Malos Hábitos, Democracia Joven BA, Hacer: jóvenes que contribuyen, Jóvenes en los barrios, Mi primer voto, Fortalecimiento Institucional Juvenil y Programa Banca Joven.

Por otro lado, se compone de un Observatorio de Políticas Públicas de Juventud y de un Registro Único de Centros de Estudiantes. La mayoría de esos programas apuntan a aumentar la participación de los jóvenes en la vida pública a través de una mayor concientización de sus derechos y obligaciones y a concientizar para eliminar determinadas prácticas. Estos programas, como tales, no apuntan a promover una mayor inserción laboral de los jóvenes ya que, como vemos, su foco de intervención está principalmente en la concientización y la participación.

Finalmente, en el **Ministerio de la Producción, Ciencia y Tecnología**, la **Subsecretaría de Pequeña, Mediana y Microempresa** ejecuta el Programa BA Innova Tec, que tiene como objetivo general potenciar el desarrollo y crecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas radicadas en la Provincia, a partir del impulso de jóvenes y nuevas empresas dinámicas e innovadoras, así como también promover el espíritu emprendedor de aquellas personas que tengan ideas con potencialidad de convertirse en negocios basados en desarrollos tecnológicos.

En definitiva, en esta provincia se evidencia un entramado muy complejo de instituciones que abordan las problemáticas ligadas a las juventudes en territorio. Por un lado, existen instituciones propias del Gobierno Provincial, como lo es la Subsecretaría de Juventud de la Provincia que funciona como Consejo Provincial de Juventud (que depende del Ministerio de Desarrollo Social), y luego un conjunto de instituciones del Gobierno Provincial que abordan la temática, como el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Salud, la Dirección General de Cultura y Educación, la Secretaría de Derechos Humanos y la Secretaría de Niñez y Adolescencia. Además, se encuentra algún programa dirigido a la inclusión socio laboral de los jóvenes del Ministerio de la Producción, Ciencia y Tecnología de la Provincia y de la Secretaría de Turismo de la Provincia. Finalmente, existen dependencias territoriales de instituciones nacionales que también ejecutan políticas dirigidas a la juventud en la Provincia, como las agencias territoriales de la ANSES, del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y del Ministerio de Desarrollo Social (CIPPEC, 2011).

Por otra parte, dado el peso poblacional de la provincia existen modalidades de implementación conjunta entre la Nación y la Provincia, incorporando esporádicamente incluso a los municipios en la gestión.

Si se realiza una clasificación temática, en relación al objetivo y prestación principal de la intervención nos encontramos con un total de 30 programas y leyes relevadas. Dentro de estos, 10 se dirigen propiamente al plano educativo, y 5 al plano laboral, así como 1 que conjuga un objetivo educativo con uno laboral. De este modo, la mitad de las intervenciones están dirigidas a educación, trabajo o una combinación de ambos. De las 15 intervenciones restantes, se dirigen al ámbito de la vivienda, a reforzar el ingreso de los jóvenes y/o sus familias, al consumo problemático, al ámbito de la salud, y al fortalecimiento general de los derechos de los jóvenes.

## **b. El caso de la provincia de Tucumán**

Tucumán, por su parte, experimenta una construcción normativa que podría calificarse más bien como débil en comparación con la provincia de Buenos Aires. Los principales programas, en términos de inversión, que se implementan en la provincia son impulsados desde el Estado Nacional, que se complementan con intervenciones propias de la provincia a nivel de operativo. La mayoría de las intervenciones corresponden al **Ministerio de Desarrollo Social** en articulación con la **Secretaría de Estado de Niñez, Adolescencia y Familia - Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia**.

Se articulan tres líneas de trabajo: acceso y restitución de derechos, fortalecimiento familiar y comunitario y acciones destinadas a adolescentes infractores de la ley penal. Ejemplos de ellos son: el Programa Amachay, que tiene por objetivo promover un acercamiento, un vínculo con niños y adolescentes en situación de calle trabajando junto con la familia; el Programa Andamiaje, que se centra en casos de embarazo adolescente y abuso, realiza un acompañamiento individual basado en el

sostenimiento de la escolaridad y en que la escuela sea flexible pero sin mecanismos institucionales específicos que normen sobre esta cuestión. El **Departamento de Prevención y Protección contra la violencia familiar y el maltrato infantil**, por su parte, realiza un abordaje de las situaciones de violencia y participa en la construcción de redes institucionales y sociales procurando restituir el derecho de los sujetos a una vida digna y libre de violencia<sup>47</sup>. Por otra parte, la **Dirección de Juventud** cuenta con algunas intervenciones acotadas como los Talleres en Escuelas Secundarias sobre Seguridad Vial y los Encuentros Intergeneracionales con adultos mayores. La Dirección de Atención de Familias en Riesgo tiene su foco en las familias, su labor se centra en la distribución de prestaciones de asistencia y mejoramiento habitacional. Asimismo, el Programa Avanzar de la **Secretaría de Estado de Articulación Territorial y Desarrollo Local**, se inicia en mayo de 2013 con el objetivo de generar las condiciones para el desarrollo de los adolescentes. El programa efectúa actividades recreativas trabaja con organizaciones de la sociedad civil (OSC), Centros de Integración Comunitaria (CIC), Gobiernos locales y mesas de gestión locales.

En el **campo educativo**, la provincia cuenta con la Ley Provincial de Educación (N°8391) sancionada en el año 2010, que involucra flexibilización en la modalidad de cursada de la Educación Secundaria, en conjunto con la Res. 1224/5 del 2011 que propone Itinerarios formativos propios, a partir de trayectos académicos flexibles que permitan *“garantizar el acompañamiento, orientación y apoyo a las trayectorias escolares de los estudiantes que tengan pendiente o en riesgo de no aprobar la promoción de espacios curriculares de diferentes años, así como estudiantes que necesiten regularizar su situación y reincorporarse al sistema educativo contemplando espacios y tiempos diferenciados”* (Resol 1224/5.2011). Así, ambos documentos se orientan a favorecer el sostenimiento de los estudiantes en las aulas y con ello la terminalidad educativa.

Asimismo, respecto de la terminalidad educativa, en el año 2016, la provincia promulgó la resolución 340/5 que promueve la Escuela Secundaria Alternativa, la propuesta involucra también régimen de cursada por espacios curriculares, trayectos formativos flexibles, itinerario propio del estudiante organizados en Aulas de Espacios curriculares afines o correlativos y ofrece instancias de formación profesional de carácter opcional. Asimismo bajo dependencia del Ministerio de Educación se encuentra el Servicio Social de Educación (SASE), que tiene aproximadamente 47 años de existencia como organismo de apoyo, y cuya principal función es la inclusión educativa. Se articula con el programa

---

<sup>47</sup> Es un área que presenta gran relevancia en la provincia, en tanto se constituye en la puerta de acceso y primera etapa para la restitución de derechos, así como también en la articulación con otras instituciones” (Informe de Gestión Semestral 2014). Durante el primer semestre de 2014, se atendieron 420 situaciones relacionadas a problemáticas de abandono, violencia sexual, discapacidad, problemas habitacionales, maltrato infantil y violencia familiar, siendo esta una de las problemáticas prioritarias. En 2014 se empezó a discriminar entre niños y adolescentes. La gran mayoría de las denuncias las hacen los adultos pero las víctimas suelen ser niños y adolescentes. También se reciben muchos llamados por problemas de adicción en padres y adolescentes.

Nacional de Becas Complementarias de Apoyo a la Escolaridad. Además, Tucumán en el terreno de las PEEL cuenta con ley 8.211/09 que crea el Sistema de pasantías no rentadas para alumnos del Nivel Secundario o Polimodal del Sistema Educativo Provincial y municipal con sistema educativo propio. Cabe destacar que a diferencia del nivel nacional, dicho instrumento involucra estudiantes secundarios. La ley define la pasantía educativa como el *“conjunto de actividades formativas que realicen, durante el período escolar, los estudiantes de Nivel Secundario o Polimodal en instituciones o empresas de carácter público o privado, durante un lapso determinado de tiempo, relacionadas con su educación y formación, de acuerdo a la propuesta curricular de los estudios cursados y especialización que reciban, bajo la organización y control de la institución de enseñanza a la que pertenecen”* (Art.2).

Asimismo, en su artículo 6° la ley determina como objetivos de las pasantías: *“Vincular a las escuelas secundarias con el mundo del trabajo y de la producción, posibilitando que los alumnos incorporen saberes, habilidades y actitudes referentes al mismo, y cuenten con herramientas que contribuyan a una mejor elección profesional. 2. Brindar a los alumnos del Sistema Educativo de la Provincia la complementación de su formación teórica con la práctica en las instituciones receptoras que enriquezcan la propuesta curricular de los estudios que cursan. 3. Facilitar la etapa de transición entre los ámbitos educacional y laboral como parte de la tarea de orientación vocacional y de formación de los educandos, mejorando las posibilidades de inserción laboral. 4. Generar mecanismos fluidos de conexión entre la producción y la educación, a los efectos de actualizar los contenidos educativos adecuándolos a los requerimientos del mercado laboral y de producción”* (Art. 6. Ley 8211/2009). Este instrumento ha actuado de base para la implementación de las prácticas profesionalizantes para los estudiantes de la escuela técnica secundaria.

En efecto, si bien la provincia norteña adhiere a las leyes y programas nacionales, sus desarrollos propios de intervenciones programáticas independientemente de los nacionales tienen un débil desarrollo, particularmente en lo que al sistema de protección niñxs y adolescentes refiere. Así, por ejemplo, a pesar de que en mayo de 2010 sancionó la Ley de Protección Integral para Niñas Niños y Adolescentes (Ley N°8.293 de Protección Integral de Niñas, Niños, Adolescentes y Familias), que se ajusta al marco normativo provincial a la Convención Internacional de Derechos Niñxs y a la Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas Niños y adolescentes (26.061), aún no ha puesto en funcionamiento el Consejo Provincial de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, creado por dicha ley con funciones de lineamientos políticas y marcos normativos, coordinación de acciones entre áreas del Gobierno, monitoreo y evaluación de las políticas y acciones desarrolladas.

Por otro lado, se observa la falta de dispositivos específicos que trabajen con jóvenes. En este sentido, en general no se han relevado servicios especializados para esta población. Además, la provincia tampoco

presenta ofertas programáticas en las que se articule la terminalidad educativa y la inserción laboral propiamente. Si bien cuenta con el apoyo del instrumento legal de pasantías, antes mencionado.

Desde la cartera educativa se realizan Prácticas Profesionalizantes en el marco de la ETP pero no se han diseñado intervenciones programáticas como política pública que integre las modalidades y niveles de educación existentes.

Entonces, de la descripción de ambos casos seleccionados, puede observarse que la provincia de Buenos Aires reproduce la tendencia del nivel nacional en el sentido de ampliación de derechos con ausencia de un abordaje integral que otorgue mayor coherencia y eficacia a las intervenciones; tendencia que también puede identificarse en la multiplicidad de miradas sobre el colectivo de jóvenes que se percibe a nivel nacional, con ciertas superposiciones y desarticulaciones en las visiones de las juventudes como estudiantes y/o como trabajadores efecto de la falta de incorporación de las características actuales de las trayectorias. La provincia de Tucumán, en cambio, ha sido impactada en menor medida por este proceso de vertiginoso crecimiento de la agenda de juventud, primando más bien réplicas de las tendencias nacionales pero débil agenda propiamente provincial. Por otra parte, en ambas provincias se comparte la intencionalidad de mejora de articulación a partir de la sanción de instrumentos propios de PEEL.

Sin embargo, la provincia de Buenos Aires cuenta con una construcción más sólida que su par norteña, logrando instrumentar dispositivos específicos que si bien pueden ser acotados en términos de alcance, configuran un avance operativo en la regulación de las transiciones entre educación y trabajo, particularmente con las PEEL en territorio, principalmente en la construcción regulatoria de las prácticas profesionalizantes de la educación técnica.

Por último, podemos postular que la fragmentación de las políticas del nivel nacional se visualiza en el análisis de las políticas públicas provinciales, en la existencia de una oferta heterogénea de “productos” que impacta en los territorios en función de la capacidad jurisdiccional de alinearse y reproducirla, o según la accesibilidad que se tenga a las agencias oferentes. Desde la mirada del territorio, la existencia sistematizada de la información sobre las opciones programáticas, por exceso o por escasez, opera como obstaculizador o facilitador del caudal de oportunidades. En cierto sentido, esta fragmentación puede ser interpretada como el resultado mismo de los consensos, o puntos de llegada, contruidos que en manos del Estado (Aguilar Villanueva, 1993), tanto desde el nivel nacional como el jurisdiccional y/o en el inter juego entre ambos, que alcanzaron ese perfil de institucionalización donde el campo laboral gana posiciones respecto del educativo y el propio juvenil no logra integrar y consolidar las intervenciones de inherentes a su perfil.

En síntesis, se puede plantear que, el recorrido que hemos realizado nos ha permitido comprender las modalidades que han tomado las regulaciones sobre las trayectorias y transiciones juveniles. Hemos

identificado que el período (2005-2011) ha implicado un proceso creciente de ampliación de los derechos de este colectivo. En ese marco la problemática de empleo juvenil adquirió relevancia y se constituyó en una posición de privilegio en la agenda pública nacional, y provincial (en mayor medida en la provincia de Buenos Aires que la de Tucumán), aunque en menor medida. Se han analizado también las múltiples clasificaciones que tipifican a las juventudes (estudiantes, trabajadores, sujetos protegidos, etc.) (Vázquez, 2015). En este análisis hemos identificado una tendencia en la actual gestión de gobierno a privilegiar al colectivo joven por sus potencialidades emprendedoras en detrimento de la otrora conceptualización de este como trabajador formal en relación de dependencia. En ese mismo sentido, hemos podido identificar que en la actualidad las políticas activas de empleo comienzan a perder vigencia y a volcarse más bien hacia políticas sociales con fines formativos, dadas las pautas que imponen las políticas económicas del actual gobierno. Por otra parte el análisis nos ha permitido identificar que durante este período ha habido una intencionalidad de achicar las fronteras, históricamente distanciadas, entre las políticas de educación y de trabajo. Sin embargo, las tensiones continuaron y pautaron un tipo de regulación con desarticulaciones, incoherencias y vacancias, en el marco de nuestro sistema federal, que atentaron contra su eficacia y generaron tensiones entre dos derechos fundamentales para la integración social, como son la educación y el trabajo. Aquí las condiciones de impermeabilidad de las instituciones educativas tuvieron su incidencia. Respecto de las PEEL la tensión fundante se refleja en la fragmentación que estas presentan, divididas entre las pertenecientes a la agencia de trabajo y las oriundas de las carteras educativas, esta cuestión sumada a las condiciones regulatorias que restringen el acceso masivo, son factores de reproducción de trayectorias diferenciadas entre los sujetos, también que alimenta las posibilidades de abuso laboral y deteriora las capacidades seguimiento y supervisión por parte de las entidades educativas y las propias empresas (Jacinto, 2006). Por parte de las TED, éstas siguen el patrón marcado por el contexto de ampliación de derechos que marcó la impronta del período. Sin embargo, se identifican ciertas tendencias a reproducir modalidades desarticuladas a nivel de los territorios junto a controversias en sus regulaciones respecto de las condiciones de estudio. Entendemos esto en términos de la innovación que ha implicado este perfil de intervenciones para la cartera educativa históricamente endogámica y de las alianzas que ha tenido que construir. En las provincias analizadas se observa una línea de continuidad con las tendencias nacionales respecto de la ampliación de los derechos pero con desarticulaciones y fragmentaciones y acceso restringidos. Sin embargo a diferencia de su par tucumana, la provincia de Buenos Aires muestra avances significativos en las regulaciones en general, así como en la TED y en las PEEL; particularmente en las orientaciones respecto de las prácticas profesionalizantes.



## Capítulo 5: Las percepciones de los actores sobre los dispositivos de Prácticas Educativas en Establecimientos Laborales (PEEL)

### Introducción

En el contexto actual pautado por la desestructuración de las trayectorias vitales de las juventudes producto de la ruptura de la sociedad del bienestar (Martuccelli, 2007), el rol de las instituciones cobra relevancia por las potencialidades subjetivadoras que éstas portan en términos de organización y estructuración de las trayectorias así como también por actuar como recursos para la orientación de las políticas públicas (Jacinto, 2009). En esta perspectiva, las prácticas educativas en contextos de trabajo revisten de interés para nuestro estudio por su acción como dispositivos afiliación y/o reafiliación social (Jacinto, 2010). Entendemos asimismo que estos dispositivos portan un sentido de integración entre saber y práctica que permite sortear la tradicional discordia entre los ámbitos laborales y educativos (Jacinto y Terigi, 2007) y contribuir así a la construcción de un sentido más integral de los saberes que permita consolidar una perspectiva educativa más asociada al mundo del trabajo.

En ese sentido, en el presente capítulo estudiamos el dispositivo PEEL teniendo en cuenta las percepciones que tienen los actores que participan en las distintas modalidades de PEEL (funcionarios públicos, representantes del mundo del trabajo, del sistema educativo, de las organizaciones sociales y lxs propios jóvenes). Así en las páginas que siguen, en primer lugar, se realiza un análisis de la percepción de los docentes, estudiantes, funcionarios públicos, miembros de organizaciones sociales y empleadores sobre el sentido de las PEEL; en segundo lugar se indagan las opiniones de éstos sobre los marcos normativos; en tercer lugar, se realiza la interpretación de las modalidades de implementación que rigen la aplicación de estos dispositivos.

### I. Objetivos y sentidos: entre la formación integral, la inserción laboral, la explotación laboral y el reclutamiento de personal

La fisonomía que se observa desde la perspectiva regulatoria y programática, trabajada en el capítulo anterior, se refleja a nivel de las percepciones de los actores en las finalidades diferenciadas que cada uno le otorga. De este modo, las percepciones de los actores giran en torno identificarlas como un elemento que posibilita la formación integral de los sujetos, como un dispositivo de socialización y apoyo a la inserción laboral, es decir, un instrumento de apoyo a la formación para el trabajo y ampliación de oportunidades de inserción laboral de la población con problemas para insertarse en el empleo; y también como un elemento de explotación laboral, así como un mecanismo efectivo y económico de

reclutamiento de personal.

**Tabla N°5: Sentidos construidos acerca de las PEEL según actor**

Actor	Formación integral	Socialización laboral	Inserción laboral	Explotación Laboral	Reclutamiento de personal efectivo y de bajo costo
Gestión educativa (ETP)	X				
Docentes	X		X	X	
Empresa mercantil*		X			X
Organización empresaria		X			X
Jóvenes con experiencia en prácticas		X			
Jóvenes sin experiencia		X	X	X	
Sindicatos	X				
OSC				X	

Fuente: Elaboración propia

(\*) se nombra de ese modo para diferenciarla de organizaciones cooperativas.

A continuación, desarrollaremos cada uno de estos sentidos.

### a. Las PEEL como instancias formativas: formación integral y/o socialización laboral

Un primer sentido que encontramos en los actores refiere a un tipo de perspectiva formativa que se diferencia de la clásica posición humanista que las entiende como “puente” entre pensamiento y acción (Jacinto y Terigi, 2007), para comprenderla más bien como instancia integradora y constructora de conocimiento (Sennet, 2009; Jacinto, 2013). Esta postura se hace presente en los actores del campo de *gestión educativa de la educación técnica* (particularmente en equipos técnicos del nivel nacional) al momento de definir la finalidad de las prácticas profesionalizantes, entendiendo a éstas como **instancia integradora** de los conocimientos a las capacidades, siendo esto una base fundamental para el desarrollo de la autonomía profesional:

*“Lo que debería pasar como experiencia formativa es que pueda integrar el conocimiento a las capacidades. Aunque sea práctica supervisada lo esperable es que al principio haya menos autonomía y a medida que transcurra la práctica gane en autonomía.”* (Gestión educativa ETP. Nivel Nacional)

Resulta interesante que desde la óptica de la educación técnica se entienda una instancia práctica como

parte constitutiva constructora e integradora de los conocimientos, “aprendizaje situado” (Jacinto, 2013). Esta visión pareciera ser superadora de las rupturas entre saberes y prácticas y más acorde al perfil integrador de saberes que requiere el desarrollo de conocimientos en la sociedad actual (Jacinto, 2010). Asimismo esta cuestión nos acerca a los planteos acerca de las necesidad de referenciar el modelo institucional y pedagógico de esta modalidad educativa al momento de fortalecer la formación para el trabajo en la educación secundaria general (Jacinto, 2013).

Por otra parte, el sentido formativo de las PEEL se perfila más hacia su rol como dispositivo de **socialización laboral** (Jacinto y Dursi, 2010) para los sectores empleadores mercantiles entrevistados: “*desarrollarse como gente*” (empleador, Tucumán). En esta mirada el aprendizaje se encuentra centrado en desarrollo de competencias socio emocionales (saber hacer), pautas actitudinales y de compartimiento (Jacinto y Dursi, 2010).

*“Las prácticas profesionalizantes son diferenciales, en términos de la intensidad y del compromiso con la que los chicos aprenden, aprenden de convivencia, aprenden del esfuerzo que implica levantarse muy temprano, aprenden de cuestiones vinculares.”* (Sector empleador mercantil. Nivel nacional)

Esta mirada denota dos cuestiones: por un lado, que la escuela técnica a pesar de ser un norte en el fortalecimiento de la orientación hacia la formación para el trabajo en la educación secundaria general (Jacinto, 2013), aún encuentra dificultades para formar a lxs jóvenes en aspectos que hacen a la socialización laboral; cuestión que puede interpretarse en el contexto de debilidad general de formación para el trabajo de educación secundaria (Garino, 2013). Por otro lado, el relato sugiere algo acerca del debilitamiento de las instituciones clásicas de socialización de los individuos (familia y escuela) producto de la crisis de la sociedad salarial (Castel, 1997) que hace que en términos generacionales las juventudes contemporáneas (Vommaro, 2014), no cuenten referencias formativas sobre aspectos propios de la práctica laboral (Barbetti, 2010). Aspectos que sí se encuentran presentes en los empleadores por cuestiones generacionales y estructurales en términos sociales.

Para los docentes de la educación secundaria general que no cuentan con PEEL dentro de los establecimientos, su falta de desarrollo se vincula con una gran vacancia de la escuela media, fruto de la desvinculación de su orientación formativa hacia las lógicas del mundo del trabajo.

*“...unir (la escuela) con el mundo del trabajo... era lo que no existe en la educación y es lo que siempre decimos que vamos a hacer en todas las escuelas yo estoy que estoy 5to y 6to y tal vez logramos una pasantía o algo yo te diría que en los últimos años nada. No hay una conexión entre la secundaria y las empresa o el mundo del trabajo”* (Docentes Mar del Plata).

Por el lado de lxs jóvenes entrevistados con experiencia en la realización de prácticas profesionalizantes, se sostiene el sentido de las PEEL como dispositivo de socialización laboral. Lxs jóvenes postulan así que

éstas les han servido para **sentirse más seguros** y alejar temores relacionados con el mundo del trabajo: *“Ahí sacas el miedo. Sabes las preguntas que te van a hacer.”* (Jóvenes Tucumán). Cuestión que refuerza nuestra conceptualización sobre la lejanía que las juventudes actuales perciben sobre el mundo del trabajo y el distanciamiento de la actividad laboral como pasaje natural de las trayectorias vitales producto de la desestructuración de la organización social del ciclo vital (Barbetti, 2010). En otro sentido, puede pensarse también que este relato se acerca a lo que veníamos sosteniendo sobre las potencialidades de este instrumento como dispositivo de *reafiliación social* (Jacinto, 2010), así como la necesidad de que educación secundaria forme críticamente a lxs jóvenes sobre la realidad del mundo del trabajo y aporte al posicionamiento ético sobre la importancia de la calidad del mismo (Jacinto, 2013).

El sector sindical entrevistado, en cambio, si bien las visualiza desde sus aportes formativos, orienta que la más formación hacia la integración entre el mundo educativo y el laboral, puede pensarse que esto responde al perfil del sector, que hace que se encuentra más presente la identificación de estas esferas (la educativa y la laboral) como profundamente diferenciadas y hasta contrapuestas, y que es necesario poner en diálogo y conciliar. Esta cuestión se relaciona con el rol que este sector ha cumplido históricamente impartiendo formación para el trabajo (Garino y Martínez, 2013) pero que también reafirma la debilidad por parte del sistema educativo, a pesar de las direccionalidades de sus instrumentos legales, para fortalecer su rol en la formación para el trabajo (Garino, 2016a).

*“Sirve para no estar aislado del mundo de trabajo. Tratamos de acercar lo más posible el mundo laboral para que cuando salgan no se encuentren con algo muy diferente. Al ser un sindicato sabemos cuáles son las exigencias.”* (Organización sindical. Nivel Nacional)

En ese sentido, la mirada de lxs jóvenes estudiantes que no han tenido experiencias es más bien ideal y abstracta, las valoran positivamente como un elemento importante en la transición entre la educación y el trabajo, le imprimen elementos formativos más relacionados con la **socialización**, e incorpora la idea de éstas como **mecanismo de inserción laboral**:

*“...brindan más oportunidades para salir capacitado, estar en algún otro trabajo ya no va a costar mucho.”*(Jóvenes Mar del Plata)

*“...son importantes para tener un trabajo y pensar en el futuro...”* (Jóvenes González Catán).

Es destacable también la mirada positiva que aparece en estos jóvenes acerca del trabajo, en tanto elemento que habilita a proyectar “un futuro”. Este concepto de trabajo merece mayor indagación que nos acerca a comprender el origen formativo de esta perspectiva, dado el debilitamiento del mismo en tanto integrador social, resulta interesante conocer si esta idea positiva del trabajo responde a tradiciones familiares, o formaciones específicas impartidas por la institución escolar.

## b. Las PEEL como potencial explotación laboral

Si bien Argentina en el marco del proceso de ampliación de derechos que ha experimentado desde 2003 hasta 2015 ha avanzado en marcos regulatorios que intentaron blindar las posibilidades de fraude laboral a partir de la utilización de pasantías, la Ley N°26.427 y el decreto N°1374/11 vigentes como hemos mencionado (Ramos, 2009; López, 2008), al parecer esta cuestión sigue presente en el imaginario de lxs jóvenes y de algunos docentes al momento en que les toca definir las a partir de experiencias reales que han transitado y que los alejan del plano ideal. En este sentido, para algunxs prevalece una mirada negativa que las relaciona con situaciones de **explotación laboral**:

*“Yo conocí a un chico que hacía pasantías que venía acá. Hacía pasantías en el McDonald’s y le pagaban re poco y lo trataban re mal.”* (Jóvenes González Catán)

Es destacable que las situaciones de uso abusivo se visualizan, en el caso de la educación técnica, en general como producto de la falta de regulación y/o de control por parte de los organismos, principalmente por parte de la institución educativa:

*“Los conflictos con los empleadores en las prácticas se dan porque hacen realizar tareas a los estudiantes que no están dentro del convenio. Si es que cumplieran realmente no habría problema”* (Docentes Tucumán)

Esta cuestión, como veremos, sugiere la necesidad de mejorar las prescripciones procedimentales que permitan a las instituciones contar con mejores herramientas de seguimiento y evaluación de las PEEL (Jacinto, 2006).

En relación con esta mirada de las PEEL como **explotación laboral**, el salario aparece como elemento definitorio:

*“No participaría de las prácticas si no me pagan (...) Las Prácticas necesitan tener mejores normas porque toman jóvenes por 3 meses sin pagarles y después no los toman (deberían pagar). No participaría si no me dan el trabajo (...) brindan más oportunidades a los jóvenes... por la plata para mantenerte. Los conflictos se dan porque no te pagan.”* (Jóvenes Mar del Plata)

## c. Las PEEL como dispositivo de Inserción Laboral

El sentido de las PEEL como dispositivo de **inserción laboral** forma parte de las percepciones de quienes no pertenecen al campo educativo (empleadores, funcionarios de las agencias de trabajo y/o producción, organizaciones sociales, jóvenes sin experiencia en PEEL). Se entiende al dispositivo no tanto como aquel que impacta en la mejora de las posibilidades de inserción posterior dadas las habilidades adquiridas y, por sobre todo, el capital social acumulado (Gallart, 2006) sino que más bien se tiende a considerarlo como una instancia de entrenamiento laboral **previa a la inserción laboral**, es decir, un mecanismo y/o un instrumento de acceso al mercado de trabajo.

Puede considerarse que la existencia de esta perspectiva, sobre todo por el perfil de actor (sin vinculación

con el sistema educativo) que la sostiene, tiene relación con las modalidades de las prácticas formativas que formaron parte de las políticas de empleo en la última década, como por ejemplo, las acciones de entrenamiento laboral que se incluyeron en el PJMMT (Jacinto, 2009). Asimismo, es interesante analizar esta perspectiva en relación a las discordias entre educación y trabajo, ya que es sugerente el hecho de que los aspectos educativos de las PEEL tengan una presencia marginal en estos actores. Por otra parte, al interpretar el dispositivo PEEL en relación a la inserción laboral, conduce (para jóvenes, funcionarios de la cartera laboral y/o de producción y empleadores), a que las posibilidades de participación en ellas se supediten a las garantías de quedar inserto en el empleo y/o de garantizar un puesto de trabajo.

*“La idea del instrumento del entrenamiento laboral es que la persona adquiera herramientas de empleabilidad, pero a su vez se entrene dentro de un entorno laboral y después si realmente la persona adquiere las habilidades que la empresa necesita la incorpore dentro de la planta.”* (Secretaría de Producción. Municipio Mar del Plata)

Esta cuestión, puede considerarse que involucra riesgos para el dispositivo, riesgos que tienen que ver con el debilitamiento de sus finalidades pedagógicas, en el sentido de orientar instrumentalmente la formación, y de este modo no contribuir a la construcción de una modalidad integral de “aprendizaje situado” (Jacinto, 2013). Además, deben evaluarse los riesgos que implican en términos de igualdad de oportunidades para lxs jóvenes esto.

Un hallazgo en este sentido es que lxs entrevistados reconocen que la identificación de las prácticas como primer empleo forma parte del imaginario social de nuestro país:

*“Todo el mundo asume que una pasantía es un primer empleo, pero la letra de la norma dice que tiene que estar asociado a lo que la persona estudia.”* (Organización empresarial)

*“Vamos bien con las empresas porque lo ven como una potencial entrevista de trabajo que no es la de una hora, tiene la posibilidad durante las 200 hs de poder evaluar al chico.”* (Ministerio de Trabajo. Tucumán)

Una arista muy importante sobre el sentido que tienen las prácticas, desde el punto de vista empleador, que se emparenta con la perspectiva de entenderlas como un primer empleo o un paso previo para esto, tiene que ver con identificarlas como un **efectivo y poco costoso medio de reclutamiento de personal**:

*“Son el mejor sistema de selección de recursos humanos a futuro, porque vos al chico lo podés conocer en distintos momentos y en distintos y funcionando en tu grupo de trabajo porque una persona puede ser brillante pero no se adapta a la gente o a la cultura del lugar, y laboralmente puede no funcionar entonces, las prácticas ayudan a armar una muy buena base de datos que cuando termina la práctica el día que se abre una vacante las propias gentes dicen, ¿che te acordás de ese chico que venía? ¿Porque no lo llamas?. Así funciona como y ese es el mayor beneficio para las empresas, conocer, tener bases de datos de futuros técnicos.”* (Organización empresarial)

Esta cuestión debe tenerse en cuenta también en términos de los riesgos que traen aparejadas las representaciones sobre este dispositivo, en el sentido de límites difusos entre una propuesta formativa y

un procedimiento de reclutamiento laboral.

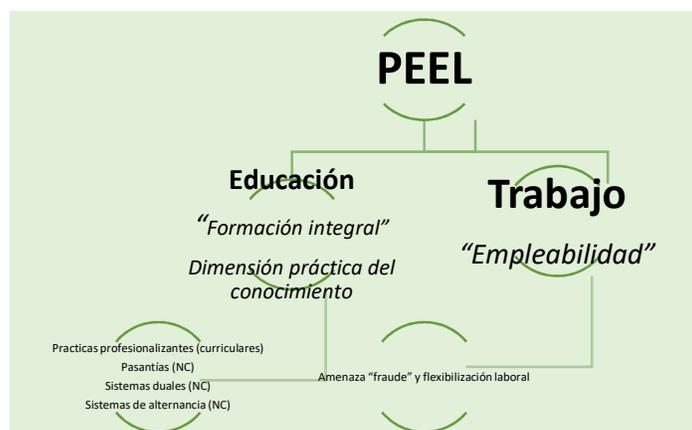
Por último, en el sector empleador cooperativo entrevistado también prevalece una mirada similar a la de los jóvenes, donde se las valoriza positivamente en términos ideales pero se es muy crítico de su implementación real:

*“... desde el lugar del pibe las pasantías son útiles. El tema es desde el lugar de la empresa. En cómo son utilizadas. Porque la empresa puede utilizar esto para convertirlo en flexibilización laboral. Lo mismo que en el Estado. De hecho el Estado la pasantía que tiene forma de contrato es una flexibilización laboral o una espada en la cabeza todos los días. O sea, la pasantía no está mal, depende de cómo se utilice y de quién la utilice.”* (Cooperativa de trabajo. Mar del Plata)

Desde una mirada general en el imaginario de los actores en torno a las PEEL se hace presente la disociación entre educación y trabajo que da fisonomía a este universo de prácticas divide en dos dimensiones, tal cual sugeríamos en el capítulo anterior. Así, desde una dimensión educativa las conceptualizaciones tienden a privilegiar la construcción de conocimiento, ya sea desde una mirada tradicional que las relaciona con un “aprendizaje-trabajo” (Jacinto, 2013), o desde una mirada más integradora de los saberes donde la instancia práctica actúa de síntesis y construcción de conocimiento, un puente entre el pensamiento y la acción (Jacinto y Terigi, 2007) que aporta a la configuración de una mirada más integradora del conocimiento, el “aprendizaje situado” (Jacinto, 2013) donde la educación técnica represente un interesante antecedente. Los aprendizajes pueden estar orientados a conocimientos profesionales específicos o hacia el desarrollo de competencias socioemocionales en la faceta que la interpreta como socialización laboral. Esta dimensión de PEEL puede tomar formas curriculares, como las prácticas profesionalizantes de la educación secundaria técnica, o extracurriculares como el sistema dual, el sistema de alternancia y las pasantías.

Por otro lado, desde la perspectiva del mundo del trabajo, el sentido de las PEEL se vuelca hacia la mejora de la empleabilidad y/o socialización laboral, esta visión se emparenta con la propuesta de interpretar las PEEL como dispositivo de afiliación social para las juventudes en el marco del proceso de desestructuración que experimentan las trayectorias (Martuccelli, 2007, Jacinto, 2009, Barbetti, 2010) así como orientador para las políticas activas de empleo (Jacinto, 2010). Asimismo es destacable que a pesar del contexto de favorable a la protección de los derechos laborales que experimentó nuestro país, que se materializó en instrumentos normativos como la nueva ley de pasantías, las amenazas de abuso y fraude laboral sigan conformando el imaginario en torno a estas prácticas.

### **Figura N° 3. Descripción del universo de PEEL**



Fuente: elaboración propia

En definitiva, como decíamos, los quiebres entre educación y trabajo han configurado institucionalmente al campo mismo de las PEEL como las representaciones que los actores construyen sobre él. Más allá de esto, sus potencialidades como herramientas de diálogo entre ambos mundos se hacen presentes.

## II. El marco normativo: “los grises traen problemas”. Fragmentación y desorden: federalismo y desarticulación educación-trabajo.

Como decíamos en el capítulo anterior, los aspectos normativos de las PEEL, al igual que el universo de intervenciones sobre las transiciones educación-trabajo de las juventudes, se presentan con una gran desarticulación que hace que la aplicación de estas sea dificultosa. Entendemos dicha desarticulación en el marco de los juegos de poder y disputas entre actores que plasman en los marcos normativos los acuerdos alcanzados (Aguilar Villanueva, 1993); a lo que deben incorporarse las tradiciones de los sistemas públicos argentinos, que han repercutido en que los ámbitos educativos se hayan orientado más bien hacia una formación humanística y la formación para el trabajo haya tenido un débil desarrollo institucional (Garino, 2013), cuestión que hemos entendemos como disociación o fractura entre educación y trabajo.

Esta perspectiva surgida del análisis documental se reafirma en los relatos de los actores entrevistados. Así una primera cuestión que se destaca del marco normativo que gobierna esta modalidad de acción es que es conocido integralmente sólo por actores expertos: especialistas del campo de la educación principalmente (organización empresarial especializada, técnicos de la educación técnica y actores sindicales con perfil pedagógico) y el resto de los actores entrevistados, en cambio, no poseen un conocimiento de la normativa que regula las prácticas. Este desconocimiento puede interpretarse entendemos en clave de la **fragmentación** que este marco presenta. Representada por los actores especialistas como “caótico”, “Poco claro”, la contracara de este desorden, como vimos anteriormente,

son ausencias importantes que devienen en desprotecciones de lxs jóvenes o incertidumbres para las partes involucradas:

*“Los grises traen problemas. Abuso por parte del empleador y también de parte del trabajador.”*

(Organización sindical)

Asimismo la imagen de los “grises” nos refuerza la idea de los marcos normativos como síntesis de consensos y horizontes de acción (Gutiérrez, 2010).

Desde la visión de lxs entrevistados el desorden tiene su procedencia en una primera instancia en la lógica federal de nuestro país, donde las leyes nacionales deben ser ratificadas a nivel jurisdiccional:

*“El primer lío que hay que traba mucho es que somos un país federal, tenemos una norma nacional, y hay también normas provinciales.”* (Organización empresarial)

*“Es muy caótico, porque depende en qué jurisdicción, ustedes van a estar trabajando en tres jurisdicciones diferentes, y ahí tenés tres normativas diferentes.”* (Organización empresarial)

Las autonomías provinciales también aparecen en las percepciones en las valoraciones diferenciales de los actores respecto de las posibilidades regulatorias. Así los actores entrevistados de la provincia de Buenos Aires (fundamentalmente los docentes y algunos funcionarios), perciben favorablemente los marcos regulatorios para la realización de las prácticas profesionalizantes, a diferencia de los docentes de la provincia de Tucumán que plantean la falta de pautas operativas a nivel de los establecimientos educativos como un escollo en su ejecución.

*“No hay reglamentación que nos diga “este es el camino de prácticas”.* (Docentes Tucumán)

Esta cuestión se relaciona, como decíamos en el capítulo precedente, con el desarrollo por parte de la provincia de Buenos Aires de prescripciones que dan autoridad a los establecimientos educativos para gestionar sus propias prácticas, vinculándose así con actores del mundo productivo; mientras que en la provincia de Tucumán esta gestión queda centralizada a nivel de la agencia educativa jurisdiccional.

Por otra parte, retomando la cuestión de los solapamientos entre los niveles y ámbitos, podemos sostener que sin dudas el federalismo es un factor desafiante para el acceso de derechos en aspectos que exceden al derecho a la educación y al trabajo, aunque en este caso puede pensarse que desacuerdos de otro orden se asientan y manifiestan en él. En términos prácticos la situación que se describe es que si las empresas ingresan practicantes haciendo uso de la normativa jurisdiccional, debe de todos modos declarar a esa persona ante la administración federal de ingresos (en caso contrario no puede otorgarle un seguro), y en esta última no se contempla la figura del practicante y no se puede optar por ingresarlo bajo convenio provincial. Ese es el problema estructural que en términos normativos tiene este universo de análisis. En ese sentido, si las jurisdicciones han alcanzado acuerdos que han otorgado mayor coherencia al aspecto regulatorio de las PEEL, las desarticulaciones del nivel nacional (ver capítulo 4) afectan de todos modos su aplicación. Sin embargo, junto a las lógicas del sistema federal en las

percepciones sobre el trasfondo mismo de la desarticulación y desorden aparece nuevamente la estructural desarticulación entre las políticas de educación y trabajo en nuestro país como determinante, siendo el solapamiento de niveles normativos una forma en que éste se pone de manifiesto.

*“Si vos te parás desde una mirada del Ministerio de Trabajo tenés un montón de programas, que te pueden dar un marco normativo (...) una empresa puede usarlos y no necesariamente tienen que ser jóvenes escolarizados. Después si vos te parás desde el sistema educativo con una escuela contraparte ahí se te abre otro panorama que es el tema de las pasantías o prácticas profesionalizantes. En algunos están vigentes las dos cosas.”*(Organización empresarial)

En ese sentido, estos instrumentos normativos, como hemos analizado en el capítulo anterior, presentan ciertas omisiones que hace que los usos indistintos de pasantías o prácticas profesionalizantes presente dificultades. Dichas omisiones son identificadas por los actores como obstáculo para el desarrollo del dispositivo así como un detrimento de su sentido pedagógico.

En relación a esto, y vinculándolo con la necesidad de referenciar el modelo de la educación técnica para el fortalecimiento de la formación para el trabajo en la educación secundaria general (Jacinto, 2013), una cuestión importante que aparece en el relato de los representantes de la educación técnica (nivel nacional y Tucumán) es la valorización de las PEEL como una **innovación del sistema educativo**, al definir un campo de formación que no depende de la institución educativa sino de establecimientos externos.

A pesar de esto, también se identifica el problema estructural que implica su ejecución, cuestión tiene que ver fundamentalmente con que la **potestad regulatoria dentro de los establecimientos laborales** pertenece al ministerio de trabajo y no al sistema educativo y, consecuencia de ello, no existen categorías que contemplen este tipo de actividad educativa no laboral.

*“El mayor problema es lo que no controlamos nosotros sino el ministerio de trabajo.”* (INET). *“Lo más complicado para esto de las prácticas es cuando hay empresas que te plantean en vez de un seguro, una ART no se puede porque no hay relación laboral. Entonces ahí nos está costando articularlo con la empresa.”* (Ministerio de Educación. Tucumán)

En el análisis de las dificultades operativas y vacancias en los mecanismos de regulación en las percepciones de los actores aporta la idea que éstas son efecto de un avance del ámbito educativo por sobre los ámbitos del mundo laboral, donde la educación se involucra en espacios en los que no cuenta con respaldo regulatorio propio y por tal se producen vaciamientos y desprotecciones.

Así, si interpretamos a las PEEL como un dispositivo que posibilita también achicar las fronteras entre educación y trabajo (Jacinto, 2010), dada su ubicación estratégica, puede interpretarse que su institucionalización en la escuela técnica a partir de la Ley ETP ha implicado un posicionamiento en favor de la orientación de la educación hacia el mundo del trabajo, rescatando así lo propio de su tradición formativa (Jacinto, 2013), pero que ha representado un novedoso avance que, a pesar de contar con más una década de vigencia, aun no encuentra formas conciliadas de llevarlas adelante.

En ese sentido, esta modalidad de PEEL no sólo involucra una mirada integral de los conocimientos ( Jacinto y Terigi,2007) sino que también representa un posicionamiento de la educación sobre esferas del mundo del trabajo y un horizonte a seguir, como ya se ha mencionado. Por otra parte, puede pensarse que el desarrollo de componentes formativos propios escindidos de las certificaciones educativas que han promovido las políticas activas de empleo, que interpretamos aquí como modalidad de PEEL, también han implicado un avance de las lógicas del mundo del trabajo sobre las tradiciones educativas. De hecho, estas experiencias se han apoyado de actores sociales y sindicales para la ejecución y elaboración de dichas currículas, haciendo uso de la tradición de la formación para el trabajo de nuestro país (Garino y Martínez, 2013) y reproduciendo la fractura entre ambos mundos. Sin embargo, las propuestas pedagógicas de este perfil en relación a la orientación respecto de la formación para el trabajo que implican son objeto de debate, donde la superación de las perspectivas pedagógicas dominantes en las políticas de empleo de la década de los noventa aún resulta una desafío (Jacinto, 2013).

Por otra parte, en términos de analizar los modos en que la fragmentación entre educación y trabajo se manifiesta a nivel de las percepciones respecto de las normativas, se puede identificar que para los actores del campo laboral (funcionarios de las carteras públicas, empleadores), esta ruptura se hace presente en el hecho de que sólo describen como PEEL a las líneas programáticas de promoción del empleo promovidas por la agencia laboral nacional, teniendo un gran desconocimiento y desentendimiento del campo educativo<sup>48</sup>. En sentido inverso, es la mirada de los funcionarios del ámbito educativo jurisdiccional o de los docentes de escuela técnica quienes portan un gran desconocimiento del campo que no forma parte de lo educativo o de la escuela técnica exclusiva: *“en mis escuelas no se hacen pasantías, tengo entendido que eso es de la escuelas técnicas”* (Docentes ESG. González Catán).

En ese sentido, por otra parte, se observa cierto cerramiento de la modalidad educativa técnica en su propia construcción y desarrollo con bastante desconexión de la modalidad común y de la realidad de los jóvenes que están excluidos del sistema educativo. La excepción en el desconocimiento del campo más cercano a lo “social” son ciertos docentes de escuela media común que parecieran tener mayores acercamiento a dicho campo, motivo por el cual conocen difusamente las políticas de promoción del empleo y las de promoción social, particularmente los docentes de Mar del Plata y González Catán, de la provincia de Buenos Aires que es la que posee mayor desarrollo.

*“como docente del FINES he tenido alumnos que cobraban la beca del ministerio de trabajo”* (Docentes Mar del Plata)

Asimismo, por último, es importante destacar la falta de conocimiento de este campo por parte de importantes funcionarios de la actual gestión de gobierno de la cartera laboral del nivel nacional con

---

<sup>48</sup> La excepción de esta situación la traen las empresas que ejecutan prácticas profesionalizantes, pero por sesgo del trabajo de campo se han relevado principalmente grandes establecimientos con áreas específicas ocupadas de este tema, por lo cual queda el interrogante sobre qué nivel de entendimiento tienen las Pymes que incorporan prácticas profesionalizantes, pasantías, y las otras modalidades.

fuerte vinculación con ese universo, identificando la temática como una “*cuenta pendiente en su cúmulo de conocimiento inherente a sus funciones*”.

#### **a. Desprotección y sesgos normativos**

Sea por desintegración regulatoria entre el nivel nacional y jurisdiccional o por la desarticulación entre las regulaciones de educación y trabajo, los actores perciben **desprotección** tanto para lxs propios jóvenes que no pueden contar con un seguro adicional del establecimiento durante la actividad<sup>49</sup>; como también para los empleadores, que no tienen modo de demostrar que es una vinculación educativa y no una relación laboral.

Esta vacancia en la categorización, según los relatos recogidos, enfrenta a los empleadores a la posibilidad de algún litigio por parte del practicante una vez culminada la experiencia y redundando en que parte importante de los potenciales establecimientos las vean como una amenaza. En ese sentido, puede suponerse que esta **potencial amenaza de litigio laboral** es una traba para el desarrollo de experiencias de prácticas, sobre todo en establecimientos pequeños y medianos que no cuentan con respaldo económico para enfrentar un juicio, y/o que no tienen en sus horizontes aumentar su planta de personal.

Por otra parte, el marco normativo también es percibido críticamente por su sesgo regulador de grandes establecimientos y su falta de adecuación a la realidad de la planta laboral de una Pyme, que es donde se circunscriben el mayor número de prácticas, y de puestos de trabajo.

*“Siempre se piensan diseñadas para la gran empresa, cuando la gran empresa tiene el 10% del 15, el 20 como máximo del empleo, cuando el resto del empleo las dan las PYMES. En las Pymes básicamente nadie se hace cargo porque no hay capacidad para hacerse cargo, digamos la propia estructura PYME no hay la capacidad de un área de recursos humanos que se haga cargo de definir la pasantía, de definir el perfil, de alinearse con la propuesta educativa de la escuela, y que de alguna manera genere una evaluación y un cumplimiento”.* (Organización Sindical)

Como vimos, esta cuestión es un sesgo del marco legal de las pasantías, que la provincia de Buenos Aires ha resuelto con una resolución específica. Dicha cuestión debe interpretarse en el marco del espíritu protector del abuso laboral del instrumento legal, pero que le ha imprimido a éste un sesgo restrictivo (Jacinto, 2013).

#### **b. Imaginario social sobre pasantías y prácticas profesionalizantes**

Otra aspecto que puede ser leído también en clave de la disociación entre educación y trabajo que ha

---

<sup>49</sup> Cabe destacar que a nivel normativo esta posibilidad se encuentra habilitada bajo aprobación de la dirección del establecimiento educativo.

surgido del relevamiento de las percepciones sobre el perfil normativo de las PEEL, es que el **sustento pedagógico** que prescribe la necesaria vinculación de la actividad con el perfil formativo de quien la realiza se encuentra presente tanto para las pasantías como para las prácticas profesionalizantes, pero esta cuestión a nivel de los imaginarios de los actores aparece de modo diferente. De esta forma, las pasantías pareciera que se acercan más a un vínculo laboral que las prácticas profesionalizantes, porque el practicante es parte firmante del convenio y existen antecedentes judiciales que avalan la relación laboral del pasante. En ese sentido, se destaca que las autoridades educativas tampoco tienen claro que no hay diferenciación en términos legales en ambas prácticas:

*“La autoridad educativa de la provincia de Buenos Aires diferencia un montón la pasantía de la práctica pero en realidad si las pasantías respetan lo que dice la ley tiene que estar asociado con que se estudia, es decir, es lo mismo que la práctica profesionalizante.”* (Organización empresarial)

Más allá de los tecnicismos del derecho laboral, podemos considerar que las variables explicativas de esta confusión puede tener que ver con que en nuestro país el peso mayor de las pasantías se desarrolla en el nivel superior del sistema educativo, ya que originariamente la ley se diseñó para este nivel. En ese sentido los aspirantes a pasantes de la educación superior portan un nivel mayor de conocimiento técnicos y son más permeables como “potencialmente empleables” (por su edad, interés, nivel de conocimiento, etc.) y es más común, entonces, una mayor utilización práctica de las pasantías como instrumentos de reclutamiento laboral por parte del sector empleador. Por otra parte, estas representaciones deben ser interpretadas en términos del carácter curricular que prestan las PEEL para la educación técnica, lo que necesariamente condujo al involucramiento de la institución educativa en estas a diferencia de las prácticas para la educación general que presentan un débil desarrollo a nivel de las instituciones.

Por último, para los actores del sector cooperativo, las PEEL tampoco son traducibles a la reglamentación del sector, donde para ejercer funciones es necesario que la persona se encuentre asociado. Esa dificultad se complejiza si la persona es menor de edad ya que para asociarse debe ser mayor de 18 años de edad.

Las percepciones de los marcos normativos coinciden en caracterizarlos como desordenados y caóticos productos de solapamientos, vacancias y contradicciones, que consideramos, remiten a las disputas y desacuerdos propias de las fracturas entre los actores educativos y laborales y las luchas de interés del campo productivo que tienen en el ordenamiento federal una de sus manifestaciones. Sin embargo, en acuerdo con el análisis bibliográfico, las construcciones normativas de este campo se han guiado por un espíritu de protección contra los posibles usos abusivos, así como por el esfuerzo por fortalecer la formación para el trabajo y achicar las fronteras con el mundo del trabajo y ganar posición en este campo de disputa, particularmente en el caso de la educación técnica. A pesar de esto, las disputas de interés y la tradicional disociación entre ambos mundos ha permeado el universo normativo de modo

tal que ha propiciado riesgos importantes que han actuado en detrimento de su sentido pedagógico, y de las capacidades de gestión de las instituciones educativas, alimentando también la posibilidad de litigios laborales y/o usos abusivos (Jacinto, 2006).

### **III. La implementación de las PEEL**

El tercer aspecto indagado a nivel de las percepciones tuvo que ver con las modalidades de implementación de las PEEL. El interés por este aspecto consistió en conocer los modos de implementación real de este tipo de prácticas teniendo en consideración las debilidades que se han identificado en su desarrollo normativo a este respecto.

En ese sentido, como hemos sostenido, consideramos que la gestión de estos dispositivos requiere fundamentalmente de la construcción de reflexiva y participativa de los actores involucrados: referentes pedagógicos, actores del sector productivo y laboral, estudiantes, etc., que permita establecer diálogos entre las instituciones, fundamentalmente las educativas y los establecimientos laborales (Jacinto, 2013). En términos operativos consideramos que una organización de calidad depende de su adecuada articulación institucional y curricular, así como de la asignación de roles y recursos, también de la capacitación docente, y por último, del monitoreo y evaluación (Jacinto, 2013). De este modo, hemos intentado identificar estos aspectos en la información recogida por los actores indagados. Cabe destacar que la información obtenida ha sido más bien escasa respecto de estos aspectos; cuestión que hemos interpretado como un síntoma de un campo que aún se encuentra en desarrollo y que requiere ser fortalecido.

A modo de organizar la información hemos dividido en análisis en los tres perfiles de PEEL de los que hemos obtenido información: las prácticas profesionalizantes de la escuela secundaria técnica; las pasantías en la escuela secundaria general y las políticas activas de empleo.

#### **a. Educación secundaria técnica**

La primera cuestión que surge al momento de pensar la implementación de las PEEL para las escuelas técnicas, tiene que ver con el carácter de la vinculación que establecen con los establecimientos del mundo del trabajo donde se emplazan las experiencias debido a que en este vínculo se pone en relieve las tensiones entre el mundo educativo y el mundo del trabajo, principalmente en lo respecta a sus lógicas diferentes (Gallart, 1997), como fundamentalmente por su poder económico desigual.

Los perfiles diferenciales de actuación de ambas institucionalidades, la cultura institucional, sus lógicas e intereses, resultan un punto fundamental para el desarrollo de acuerdos en donde la multiplicidad de

sentidos que se le otorga a las PEEL (trabajado en el primer apartado) cobra relevancia. Así para las escuelas técnicas la ejecución de este dispositivo tiene un sentido preciso, que se relaciona con la integración de conocimientos y el “aprendizaje situado” (Jacinto, 2013) por parte de los estudiantes; sin embargo, para los actores del mundo del trabajo dicho sentido es aún un proceso de construcción en una actividad que les demanda tiempo, recursos adicionales, y donde la protección legal es compleja. En ocasiones, se establecen ciertas confluencias de intereses, cuando por ejemplo, el establecimiento laboral interpreta este dispositivo como un medio económico de reclutamiento de personal, aunque dicha perspectiva imprime riesgos de transformar la experiencia es una capacitación instrumental para el cumplimiento de tareas en un puesto de trabajo preciso, perdiendo ésta su faceta integral.

Este dispositivo, como hemos trabajado, implica una modalidad novedosa para las lógicas educativas que en cierto sentido cuestiona la calidad de la enseñanza de la institución, ya que se trata de un perfil de formación que pone en juego la pertinencia y eficacia de los contenidos curriculares áulicos.

*“cómo haces la construcción del conocimiento, porque básicamente los tutores somos el soldador, el técnico, el supervisor, el ingeniero, que no están formados pedagógicamente. Cómo hacer para que lo que se supone que tienen que dar en la escuela lo ven acá, cómo haces para que lo que le estas dando en la planta impacte en la escuela”.* (Empleador Buenos Aires)

Como también desde el punto de vista de la vinculación entre ambas instituciones, pone en relieve la injerencia del mundo productivo en el juzgamiento sobre los contenidos curriculares, ya que avanza sobre los aspectos curriculares propios de la educación. Desde la mirada del sector empleador, la tensión se juega en los roles formativos que en ocasiones se encuentra presionado a asumir, los cuales forman parte de los contenidos básicos que según juzga este actor la institución educativa imparte deficitariamente. Cuestión que, por otra parte, genera disputas y frustraciones por parte del personal no idóneo que las asume.

Así, la complejidad de las vinculaciones entre ambas instituciones es promotora de tensiones que se manifiestan en perfiles de tareas, tiempos de ejecución y criterios diferenciales de evaluación.

Por otra parte, el tipo de vinculación y los grados de capacidad de construcción de acuerdos mayormente equilibrados entre ambos actores pareciera que guardan relación con el perfil de las instituciones que establecen vinculaciones. En el caso de los establecimientos empleadores esto se relaciona con su tamaño, su estructura organizacional y productiva, ya sea se trate de una gran empresa y/o de una Pyme. Según el relato de una gran empresa de la provincia de Buenos Aires la conducción general del proceso se encuentra a cargo de un área específica de la empresa (Desarrollo Social) que se ocupa de establecer de dar seguimiento a los convenios:

*“Al año es un promedio de 125 chicos que ingresan a hacer sus 200 horas. Y al finalizar cada una de las prácticas hacemos la presentación de los informes”.* (Gran empresa).

El proceso de la práctica, en la gran empresa, es guiado por un **plan de trabajo** que cada sector de la empresa que recibe estudiantes desarrolla, allí se detallan las actividades a realizar y las áreas temáticas curriculares que se estarán abordando, aunque las mayores definiciones quedan supeditadas a la dinámica de la práctica misma, a los conocimientos previos del estudiante y al vínculo que establece con el tutor/supervisor puesto por la empresa. La empresa dispone de los jefes de taller, quienes realizan el seguimiento administrativo de los estudiantes, y al interior de la planta cada gerencia es quien coordina el trabajo del practicante en acuerdo con técnicos, supervisores y operarios que interactúan con los practicantes durante el proceso. De este modo, los grandes establecimientos productivos y de servicios cuentan con una estructura que le permite asumir la conducción del proceso de prácticas, y un cúmulo diferencial de recursos respecto de los de la institución educativa que los coloca en un lugar de primacía y conducción de la experiencia.

*“[Con las escuelas] se dan problemas con la gestión, o con el tema horrible de que las escuelas tengan los profesores taxi, y entonces eso te genera una falta de institucionalidad y de seguimiento. Nosotros evaluamos a los chicos en mecánica y en eléctrica y ese resultado se los damos a las escuelas para que vean en qué temas les va mal”* (Gran empresa).

Estas diferencias de poder hacen que la institución educativa asuma el riesgo de perder capacidad de coordinación y que sea el establecimiento laboral quien lo desarrolle.

Otro aspecto que imprime las diferencias de poder en la vinculación con la gran empresa, es que en ocasiones el proceso de selección de los estudiantes porta un carácter meritocrático dado que la realización de la práctica en la gran empresa es valorada como un privilegio. Riesgo que impone el perfil restrictivo de los marcos normativos y que pueden propiciar trayectorias diferenciadas para los jóvenes (Garino, 2016b)

En sentido inverso para las pequeñas y medianas empresas la coordinación y seguimiento de los estudiantes en la etapa de la práctica educativa es sumamente dificultosa, por ello la cantidad de estudiantes que receptionan es reducida, y la propuesta de práctica de implementan no pareciera ser del todo formalizada, lo que propicia cierta debilidad en el sentido pedagógico de la experiencia:

*“Ellos hacen de todo. Son poli funcionales. Están etiquetando en este momento. A veces también es útil que salgan a hacer mandados también. Al ser una empresa muy chica y estar en un espacio, reducido todos trabajamos juntos”*. (Pyme. Tucumán).

Es decir que los modos de organización de los procesos productivos al interior de los establecimientos laborales, fuertemente influenciados por la complejidad de los procesos y el tamaño del establecimiento, son un punto fundamental al momento de diseñar los aspectos formativos técnicos de la práctica, cuestión que para las PEEL que apuestan a la construcción integral del conocimiento para el desarrollo profesional de los estudiantes, y no simplemente a la socialización laboral, resulta fundamental. Asimismo, la dimensión y nivel de desarrollo de la institución empleadora expone las desigualdades de poder y

recursos, que en el caso de las grandes empresas hace dificultoso a los establecimientos educativos conducir el proceso desde los objetivos que priorizan los aspectos pedagógicos.

Del lado de la institución educativa la calidad de la implementación, entendida como la capacidad de la escuela de conducir con primacía de los aspectos pedagógicos, se relaciona con el grado de desarrollo jurisdiccional en documentos y formación a las instituciones sobre este aspecto, dado el disímil desarrollo de las provincias estudiadas en esto. En el caso de la provincia de Buenos Aires, el nivel de desarrollo en este aspecto es importante, y la jurisdicción cuenta con un gran avance en desarrollo de propuestas formativas a las instituciones, documentación formativa de respaldo, acuerdos con sectores empleadores, y un sistema con un incipiente pero conducido desarrollo, donde la institución educativa es quien presenta a la dirección de la modalidad de la jurisdicción las propuestas de establecimientos y los planes de práctica, que ésta aprueba y ratifica, pero la base del acuerdo se encuentra a cargo de la institución educativa misma.

En Tucumán, en cambio, el desarrollo de dirección técnica respecto a las prácticas es más débil, las instituciones han recibido menores prescripciones y propuesta formativas para esto. Otro aspecto diferencial consiste en que es la jurisdicción quien coordina centralizadamente los acuerdos con los establecimientos, por lo cual éstos no tienen autonomía para concretar esta vinculación, cuestión que la Dirección de la modalidad entiendo que es en favor conducir y controlar los acuerdos.

*“Estamos tratando de conveniar con algunas empresas (...) No dejamos solas a las instituciones educativas para esto porque generaba una multiplicidad de conceptos o posibilidades. Trabajamos como Dirección de Técnica con la empresa”.* (Dirección de Técnica. Tucumán).

La falta de conducción del acuerdo por parte del establecimiento educativo, pareciera ser un tema central al momento de construir con las empresas acuerdos operativos y pedagógicos que los docentes tucumanos identifican como un factor que suma dificultades para dar seguimiento claridad y seguimientos y reclaman la necesidad de control de los convenios por parte de los establecimientos con las empresas tengan como horizonte el crecimiento del estudiante:

*“... se necesitan tener mejores normas sobre las condiciones del acuerdo porque se deben asegurar o garantizar la integridad de los alumnos...”* (Docentes Tucumán).

El segundo aspecto que afecta la calidad de la implementación de las PEEL tiene que con el perfil del cuerpo directivo y su capacidad de conducir un proceso pedagógico.

*“mi experiencia con las escuelas técnicas es que vos puedes visitar dos escuelas del mismo distrito, del mismo barrio y son distinta. La escuela es lo que es el director, hay directores que la tienen muy clara y tienen una integración con su entorno en términos socio productivo o pueden diseñar proyectos productivos y se mueven un montón...”* (Empleador Buenos Aires)

En este aspecto se ponen en juego también la escasez de recursos con los que cuentan las instituciones

educativas para afrontar desde horas docentes para la coordinación de las prácticas para horas institucionales que le permitan a los docentes contar con un espacio reflexivo y formativo que actúe de espacio de integración; etc.

*“Son 5 horas semanales que tiene el tutor y es uno solo. Generalmente la normativa dice 4 horas con los alumnos y otra hora para la parte administrativa. Una persona de la escuela puede estar designada para visitar la empresa. Pero lo que pasa es que de la escuela no tenemos la viabilidad de mandar al docente porque ya está ocupado en su carga horaria, no hay nada que diga que puede afectarse al docente a esa ocupación. Tuvimos que sacar a un docente de su ocupación para que esté al frente de las prácticas. La norma no prevé esto. Dice que el alumno tiene que tener las 200 horas pero no dice cómo. No está el recurso económico para la persona que acompañe. No tienen la figura legal para ese docente tampoco”* (Docentes Tucumán)

Esta situación de educación técnica tucumana es compartida en la provincia de Buenos Aires, quien a pesar de contar con horas docentes para la coordinación del proceso, estas resultan insuficientes.

La escasez de *recursos* repercute en que a pesar de que existan *roles* específicos para coordinar este proceso estos no cuentan con la suficiente dedicación. Esta cuestión también influye en los niveles de *articulación institucional y curricular* que los establecimientos educativos pueden alcanzar. Este aparenta ser un aspecto de desarrollo sumamente débil donde el perfil personal de la conducción institucional pareciera ser determinante para dar impulso y alentar su promoción.

El análisis realizado asimismo nos permite entender que los niveles de desarrollo de los establecimientos que establecen vinculaciones en torno a las PEEL son determinantes al momento de su ejecución, en relación a la coordinación pedagógica e institucional por parte del ámbito educativo.

## **b. Educación secundaria general**

El segundo perfil en que organizamos el análisis de la implementación es el de la educación secundaria general, a partir de la indagación con docentes, jóvenes estudiantes y funcionarios de la cartera educativa. Cabe destacar que los casos seleccionados no cuentan con desarrollo de PEEL en sus instituciones, por lo cual la indagación se orientó hacia la proyección de estas cuestiones, y ya no a analizar los modos en que los factores determinantes se encuentran desarrollados en el dispositivo.

La primera cuestión que surge al momento de planear la inclusión institucional de PEEL, es que el sentido pedagógico sea quien gobierne el trayecto. Así los docentes, por ejemplo, priorizan un *“sentido pedagógico preciso, que contenga normas y pautas que las estructuren”* (Docentes Mar del Plata). De *este modo, los docentes* entienden a estas como un modo *“enriquecer las orientaciones existentes con experiencias concretas”* y *“dar un paso más”* en el proceso pedagógico:

*“Quizá estaría bueno hacer un paso más y que ellos puedan eso que están haciendo ahí lo puedan ir a hacerlo en algún lado o ir a practicarlo en otro lado. En general los chicos de 4to a 6to año*

*eligen qué seguir*". (Docentes González Catán)

Asimismo esta visión es compartida por los jóvenes de ese mismo establecimiento:

*"deberían implementarlas con todos los alumnos de quinto y sexto año. Desde quinto ya mostrarles y enseñarles"*. (Jóvenes González Catán)

Este paso adelante se relaciona con que los estudiantes conozcan las orientaciones formativas del segundo ciclo de formación desde un perfil más cercano a su ejercicio profesional; por ejemplo, que los estudiantes conozcan entidades dentro del campo de la comunicación, como una orientación vocacional, y apuntalamiento pedagógico a partir de la experiencia vivencial, emparentado a la noción de "aprendizaje situado" (Jacinto, 2009).

Sin embargo, el diseño del aspecto pedagógico representa una novedad que requiere de mirada experta y dedicación para elaborarlo.

*"Es un trabajo que lleva tiempo y dedicación de personas. Requiere de alguien que se siente a pensar en eso. Y que lo sostenga. Y ninguna otra cosa. Eso como mínima"* (Docentes González Catán).

En términos de las disociaciones de lógicas productivas y educativas, aparece en las percepciones la necesidad de imprimirle "una lógica escolar" entendida en este caso, como un espacio curricular que transcurra fuera del aula pero que sea complementado con un espacio áulico que dispare reflexiones y aprendizajes en torno a esa experiencia práctica; es decir, un espacio práctico y un espacio teórico-reflexivo, donde la actividad realizada en el establecimiento laboral sea reflexionada y sistematizada. La primacía de la lógica escolar, puede interpretarse así como la identificación de los docentes del aula como el lugar privilegiado de construcción de conocimiento, por tal punto de partida y de llegada del proceso de enseñanza y aprendizaje.

Por otra parte, dado el carácter proyectual de la temática los conflictos de vinculación no se hacen presentes aunque sí la amenaza de abuso laboral actúa de trasfondo al momento de priorizar los objetivos pedagógicos.

### **c. Políticas activas de empleo**

En el caso de las prácticas de entrenamiento laboral en el marco de políticas activas de empleo, las modalidades de implementación son sumamente diferentes. Por un lado, porque la institución educativa no forma parte de los actores que intervienen sino que es un proceso que conduce la agencia laboral o de producción ya sea del nivel nacional provincial o local. Este factor le imprime un carácter diferencial ya que las principales dificultades relacionadas con los diálogos necesarios entre las lógicas educativas y laborales no se hacen presentes.

En esta modalidad de PEEL los fines formativos se concentran más bien en la promoción de competencias

socio emocionales por parte de lxs jóvenes, la adquisición de aptitudes y comportamientos propios de la socialización laboral (Jacinto y Dursi, 2010). Esa función, menos precisa y más general, en términos amplios es menos dificultosa de cumplir por parte de un establecimiento laboral, por lo cual no se suscitan mayores tensiones en esto. Por otra parte, en términos de acuerdos la confluencia de intereses es clara, los establecimientos laborales obtienen ventajas por participar en este proceso, como por ejemplo, exenciones impositivas.

*“se toman por las ventajas impositivas del ministerio de trabajo. Se utilizan las herramientas que el ministerio de trabajo propone. Fundamentalmente a resguardo de la cuestión legal”.* (Empresa Tucumán).

Este aspecto es destacado por los empleadores, y puede pensarse que les resulta de un gran atractivo. En ese sentido es mencionable el conocimiento pormenorizado que tienen los empleadores de los procedimientos diferenciales de cada uno de los programas que las agencias públicas contienen, particularmente las empresas tucumanas entrevistadas<sup>50</sup>. Aunque, para los ejecutores de estas líneas el involucramiento empresario se vincula con el compromiso como sector, actuando este de paraguas de sentido:

*“Más que nada porque tienen un sentido de responsabilidad social empresaria. Ahora se reglamentó una ordenanza nueva de responsabilidad social empresaria y se están armando comisiones y grupos de trabajo para trabajar esta temática”.* (Secretaría Producción. Municipio Mar del Plata)

Sea el sentido que le impongan, la participación del sector es limitada pero concreta, y las vinculaciones al momento de la ejecución a pesar de las diferentes motivaciones que presentan no evidencian grandes tensiones. Sin embargo, existen otros elementos que agregan tensión a esta vinculación, relacionados sí con la conciliación de las lógicas productivas y programáticas de las agencias públicas (Gallart, 1997), que repercute en dificultades al momento de gestionar la duración de la experiencia, y el seguimiento de las mismas, que pone en cartera nuevamente el riesgo de que se presenten situaciones de abuso laboral. Por otra parte, también se identifican tensiones vinculadas con los prejuicios por parte del sector empleador respecto de lxs perfiles de lxs jóvenes y sus pautas de vestir y/o comportamiento.

*“... es muy difícil que una empresa tome pibes de un barrio. Muy, muy difícil por los prejuicios enormes que existen y porque cada vez hay más mano de obra desocupada. Te imaginas que si hay mano de obra desocupada entre los grandes, los pibes que llegan a tocar el timbre están muy atrás en la cola para poder ingresar”.* (Cooperativa Mar del Plata).

En definitiva, por lo que se ha podido recolectar respecto de las gestión institucional de las PEEL en la

---

<sup>50</sup> Según datos suministrados por la GECAL Tucumán, las empresas que acceden en mayor cantidad a estos programas son las pertenecientes a las ramas de servicios: tarjetas de crédito para puesto de atención al cliente, call center, ventas y archivo y comercios de venta de electrodomésticos y también más pequeños como inmobiliarias y bares.

educación técnica, su grado de desarrollo es aún incipiente, y a pesar de existir prescripciones por parte de las jurisdicciones que apuntan a fortalecer a las instituciones en este aspecto, éstas cuentan con recursos escasos en relación a la dedicación que requiere. En ese sentido, la implementación de las PEEL se encuentra aún algo desarticulada dentro de los establecimientos, y la capacidad de conducir pedagógicamente este proceso aparece algo frágil.

En términos de interpretar los modos en que actúan las variables que determinan la calidad de desarrollo de las PEEL (Jacinto, 2013), encontramos que su integración institucional y curricular, la asignación de roles y recursos y las tareas de seguimiento y evaluación son más bien débiles y diversas y que se supeditan en cierto sentido al perfil de la conducción institucional del establecimiento educativo, así como al tipo de institucional laboral con la que preste vinculación sea que se trate de una gran empresa o una Pyme. Esta cuestión es particularmente compleja en la escuela técnica que aspira a que este trayecto formativo aporte a la formación profesional de sus estudiantes, y las posibilidades de consecución de esto aparentan tener cierta vinculación con el grado de desarrollo que el establecimiento empleador objetivo de la práctica cuenta. Esta complejidad repercute en que en ocasiones el objetivo pedagógico no pueda cumplimentarse tal lo ha planeado la escuela. Sin embargo, de todos modos, la realización de experiencias vivenciales tiene un saldo positivo para las instituciones educativas y para la trayectoria de lxs jóvenes ya que les permiten conocer y formar parte del mundo del trabajo, y en ese sentido aportar al encausamiento de las trayectorias de inserción de lxs jóvenes (Jacinto, 2013). Asimismo, las modalidades de implementación en el marco de las políticas activas no portan las dificultades producto de la desarticulación educación-trabajo, dado que las agencias educativas no se involucran en esta pero que sin embargo evidencia la distancia que existe entre ambos ámbitos, y que éstas profundizan agregando fragmentación y diferenciación de circuitos al ofrecer certificaciones no formales, y diferenciadas de las credenciales educativas (Jacinto, 2016b). Por otra parte, esta modalidad también experimenta tensiones resultantes de las dificultades de conciliación entre las lógicas de la gestión programática social y la productiva, así como de los prejuicios respecto del perfil de lxs jóvenes. En síntesis, la articulación es sumamente compleja, ya que en ella se ponen en juego lógicas diversas y, por momentos, poco conciliables entre el sistema educativo (su cultural institucional y su estructura burocrática) y el mundo laboral (sus procedimientos, tiempos y necesidades); las desigualdades de poder en ambas, el compromiso profesional particularmente de los actores del sistema educativo, etc. Dos lógicas que resultan sumamente dificultosas, particularmente si la institución educativa no cuenta con el respaldo de la conducción de la modalidad jurisdiccional y se encuentra en una posición sumamente deficitaria y desigual, o en caso contrario cuando las escuelas no pueden intervenir en la direccionalidad de esta vinculación porque se la arroga la conducción de la modalidad de la agencia pública.

Respecto de la escuela secundaria general es destacable y valorable la vocación de lxs docentes de asumir

la implementación de este dispositivo como deuda pendiente de la educación básica, demostrando una interesante apertura hacia la introducción de la formación para el trabajo. Por último, la dimensión de PEEL de las políticas de empleo en cierto sentido profundiza la disociación con el ámbito educativo propiciando diferenciaciones y fragmentaciones productos de la promoción de certificaciones desvinculadas de las certificaciones educativas (Jacinto, 2013).

Para cerrar el capítulo, es importante remarcar que los actores presentan disímiles conceptualizaciones sobre las PEEL. Mientras para los actores educativos de la ETP éstas representación una instancia integradora de conocimientos, para jóvenes y empleadores se trata más bien de una instancia de socialización y apoyo a la inserción laboral (Jacinto, 2009), hemos interpretado esto en el marco de la disociación entre educación y trabajo. Asimismo, la noción de las PEEL como una amenaza de explotación laboral forma parte de los imaginarios de jóvenes y docentes de educación general, ha resultado un hallazgo la persistencia de esta percepción a pesar de los esfuerzos de las orientaciones normativas. En las conceptualizaciones de este dispositivo como apoyo o paso previo a la inserción laboral identificamos como riesgo la pérdida de su sentido formativo y la orientación hacia una capacitación laboral, perdiendo así sus potencialidades como instancia de integración del conocimiento.

Por el lado de los marcos normativos las percepciones se orientaron a calificarlas como confusas y desordenadas lo que alimenta las posibilidades de su uso abusivo y desprotección, estas fragmentaciones las hemos analizado en el marco de las disputas entre el mundo de la educación y el trabajo en el contexto de un sistema federal de gobierno.

La implementación de las PEEL asume grandes debilidades. En el caso de la educación técnica, donde tiene mayor desarrollo por su carácter curricular aunque el mismo es reciente, se identifica que el perfil de desarrollo de las prácticas se supedita al perfil de conducción institucional de las escuelas, y al tipo de establecimiento laboral, identificándose asimismo dificultades en la articulación con los establecimientos laborales propias de las diferencias entre las lógicas educativas y productivas, que actúan en detrimento de la conducción pedagógica del proceso. Se observan importantes diferencias entre Tucumán y Buenos Aires en esto, por no contener regulaciones que financien estas instancias ni contar con la posibilidad de conducir las propias instituciones este proceso. Por otra parte, se identifica una gran apertura de los docentes ESG en la incorporación de estas al trayecto escolar, en sentido de fortalecer la formación para el trabajo, en tanto “deuda de la escuela”. Por último, en el caso de las políticas de empleo su implementación porta otro carácter, no libre de tensiones, principalmente pautados por las diferencias entre las lógicas laborales y las de la administración pública por un lado, y dado la conceptualización y prejuicio que se tiene respecto de los jóvenes destinatarios, por otro lado.



## Capítulo 6: Las percepciones sobre las acciones de terminalidad educativa (TED)

### Introducción

El relevamiento de las percepciones en torno a las acciones de terminalidad educativa estuvo orientado a analizar el conocimiento que los actores portan sobre los marcos normativos vigentes, sus vacancias y aspectos auspiciosos; así como a conocer los modos en que los actores educativos y del mundo laboral perciben a estos dispositivos en el marco del debate que circunda estas propuestas.

### I. Usos y desusos. Los marcos normativos y el territorio.

Los aspectos normativos que dan impulso a las acciones de terminalidad educativa, más allá de las particularidades que presenten, tienen existencia desde hace más de una década. En ese marco, y dada la importancia que revisten las certificaciones educativas para la experimentación de trayectorias laborales exitosas (Jacinto y Millenaar, 2009; Bertranou y Casanova, 2015) fue interés de nuestra investigación analizar en qué medida estas disposiciones regulatorias son conocidas y apropiadas por los actores que intervienen en el campo de la educación y el trabajo, sumando con esto, otra perspectiva en el análisis sobre la articulación entre educación y trabajo.

En esa línea el relevamiento de percepciones nos ha demostrado que los perfiles entrevistados transmiten conocimientos mayormente difusos de estas regulaciones. Particularmente los actores del mundo del trabajo (empleadores, actores de la cartera laboral del nivel nacional y de ambas provincias) tienen un gran desconocimiento de las políticas educativas

*“...no sé...capaz que en el ministerio [Trabajo] te pueden orientar, ellos trabajan con eso [respecto de la terminalidad educativa]” (Empleador Tucumán)*

Entendemos esto en el marco de las desarticulaciones de las políticas educativas y laborales, principalmente en el caso del sector empleador. Sin embargo, en el caso de los funcionarios públicos este desconocimiento puede explicarse más bien por los escasos conocimientos del campo de intervención que portan ya que en su mayoría se encuentran iniciando su trayectoria en la función pública y tienen mayormente procedencia del sector privado.

En cambio, en el caso de las organizaciones sindicales que se han entrevistado este conocimiento es mayor, lo cual podría pensarse que es debido a que se trata de organizaciones con perfil educativo por contener ambos centros de formación profesional.

Dentro del campo educativo, los docentes de ESG portan conocimientos claros del abanico de opciones de Terminalidad que rigen en la provincia. Sin embargo, es notable en ambas jurisdicciones que los

actores de la modalidad técnica tengan vagos conocimientos sobre éstas, así como un gran desconocimiento de la normativa que rige en la educación secundaria general.

*“hay opciones pero no son de técnica,... tendrías que ver...”* (Docente ETP. Tucumán)

En el mismo sentido ocurre a la inversa, portando los actores de la educación general, pocos conocimientos de las normativas que rigen la modalidad técnica.

*“no trabajo en técnica, ahí no sé....Creo que algo hay... no sé”* (Docente ESG. Mar del Plata)

Esta desarticulación entre ambas modalidades educativas puede considerarse un obstáculo para el aprendizaje mutuo e integralidad de las propuestas educativas, particularmente en lo que tiene que ver con los aportes que la educación técnica profesional puede realizarle a la educación secundaria general en lo que a la formación para el trabajo refiere.

Por otra parte, a nivel de lxs jóvenes existe claridad sobre las opciones existentes, sus ventajas y desventajas.

*“si me quedo libre porque engancho una changa puedo seguir a la noche... muchos amigos van ahí (...) A los 16 ya podés entrar. Cambió ahora. Hay chicos de 17 en primer año de adultos.”* (Jóvenes Mar del Plata)

Por otra parte, a nivel de los territorios este conocimiento difuso de los marcos normativos se vincula a que éstos no necesariamente rigen la práctica, algo al parecer bastante usual en el sistema. En este terreno, los arreglos informales sirven para dar respuestas a aquellas cuestiones en torno a las cuales que los marcos formales aún no han alcanzado consenso, este es el caso de la posibilidad de que jóvenes menores de 18 años que no se encuentran escolarizados accedan a las propuestas de terminalidad educativa. Así, por ejemplo, según se pudo conocer, en algunas localidades (como Mar del Plata) se reciben jóvenes de 16 y 17 años por un arreglo no formalizado entre la supervisión jurisdiccional y la institución educativa. Esto hace que tanto docentes, como jóvenes, como referentes sociales conozcan esta posibilidad y la entiendan como parte de las opciones educativas.

*“...Tenés los FinEs. Tenés adultos... pero que justamente por esa franja que queda afuera [16-17 años]... estamos aceptando a chicos de 16, 17 con todo un papeleo de los padres y cada vez que salen o vienen tenemos que chequear...”* (Docente Mar del Plata).

Sin embargo, esta apertura genera tensiones sobre todo a nivel lxs profesores. Ya que estos entienden que la dispersión etaria genera divisiones que hacen compleja la tarea docente.

*“En realidad para nosotros que damos adultos, voy a ser sincera, es un embrollo esto. Porque estamos teniendo un grupo de gente que va de 25 a 60 años y de la mitad de la clase hacia el fondo tenemos a este grupo de entre 16... Y están los de 18 y 19 que se juntan (...) hay una brecha ahí que habría que de alguna forma solucionar. Entonces nosotros nos planteamos, estos chicos no tienen que estar en adultos. Pero la inspectora nos pide que los incorporemos”.* (Docentes. Mar del Plata)

Este arreglo no formal que permite ampliar la cobertura de la EDJA puede interpretarse en el marco de los esfuerzos que los actores del sistema educativo realizan (no libre de tensiones) para ampliar el derecho a la educación de lxs jóvenes de entre 16 y 17 años, quienes formalmente no pertenecen a la

EDJA por ser menores de edad, pero que sus experiencias de deserción escolar, sus trayectorias laborales pautadas por entradas y salidas del mercado de trabajo, y sus experiencias vitales (en muchos casos atravesadas por la crianza de hijos/as o cuidados de menores dentro de hogar), hacen que sus vidas se asemejen más a lo que formalmente se entiende como “joven y adulto”, y se alejen de los itinerarios propuestos por las “trayectorias escolares teóricas” (Terigi, 2007). Aparentemente esta situación es claramente identificada y gestionada a nivel de los territorios, también puede entenderse como fruto de la intervención sostenida de actores del sistema educativo y de las organizaciones sociales que han ido encontrando oportunidades, sensibilizando actores y ampliando los circuitos de acceso a la educación para todos.

Esta cuestión también puede pensarse en vinculación con el grado de permeabilidad que las políticas de terminalidad educativa alcanzaron a nivel de los territorios, principalmente por el rol en que comprometieron a las organizaciones sociales como partícipes y co-ejecutoras, logrando trasvasar los límites, condicionalidades y rigideces propias (Tiramonti, 2011) de la institucionalidad del sistema formal y adaptando con mayor justeza las propuestas a las necesidades identificadas; aunque con tensiones (como veremos más adelante).

Asimismo, este arreglo informal puede interpretarse como un impacto positivo de las propuestas de TED, en relación a la penetración que alcanzó el discurso en favor del derecho a la educación de todos los sectores de la población en tanto “derecho de derechos” (Rivas, 2007) en el marco de un “universalismo incluyente” (Jacinto, 2009) vivenciado por nuestro país en las últimas décadas, que en lo formal aún no cuenta con modificaciones por parte de la nueva gestión política.

Por último, desde la perspectiva del análisis normativo es interesante entender en qué medida en ocasiones las normativas marcan horizontes (Gutiérrez, 2010) para los que los sistemas y las culturas aún no se encuentran preparados, y como en otra ocasiones son éstas quienes construyen consensos y propician acuerdos que les permiten accionar en vacancias que, en este caso, repercuten en la vulneración del derecho a la educación de lxs juventudes.

El segundo aspecto que se destaca a nivel de las percepciones se relaciona con la evaluación que los actores que tienen conocimiento de las TED realizan de éstas. Estas experiencias son calificadas como dispersas y en “competencia” entre sí.

*“...El más conocido es el FinEs para terminalidad educativa más que nada de secundario... Ahí es donde justamente compiten y sé que el programa Argentina Trabaja está trabajando mucho en eso...”* (Ministerio de producción. Mar del Plata)

Esta cuestión puede interpretarse desde el análisis ya realizado sobre la dispersión y desarticulación que los marcos normativos y programáticos presentan, situación que a nivel de los territorios (como trabajamos) se complejiza, ya que a las propuestas del nivel nacional se le suman las de la provincia e

incluso las del nivel municipal. La provincia de Buenos Aires es en ese sentido un caso paradigmático dado el importante desarrollo programático que han tenido de propuestas.

Respecto de la articulación de programas entre Nación y la Jurisdicción, desde el Ministerio de Educación de la provincia de Tucumán comentaban que:

*“La verdad es un gran blanco pero es un problema de la gestión que no podemos terminar de articular. Porque hay muchos pibes (...). Pibes que tienen ganas y estamos con dificultades”* (Ministerio de Educación. Tucumán).

Sin embargo, desde los territorios en ocasiones esta situación de superposición y desorden de propuestas da pie a la construcción de arreglos y articulaciones novedosas. Las organizaciones sociales particularmente logran realizar articulaciones entre líneas y acciones que la gestión de la administración pública por sí sola no logra realizar.

*“...El tema es que bastante complejo... el bajar esa modalidad [CESAJ] porque primero que hay dos en Mar del Plata... porque es bastante tedioso el tema administrativo... Nosotros porque llegamos a articular con ellos, porque dentro de lo que es la currícula tienen formación profesional. Tienen horas destinadas a formación profesional y se acercaron a nuestro Centro a pedirnos horas. Nosotros estamos mandándoles cursos.... Articulamos nosotros a través de un convenio con ellos y eso es una cuestión más que está dentro de lo que es la formación secundaria en el CESAJ. Pero es complejo.”* (Organización social. Mar del Plata)

Así, en este escenario de fragmentación y proliferación de propuestas programáticas, ciertos actores del territorio parecieran desarrollar una suerte de **“gestión de la oportunidad”** a partir de una lectura desde de las necesidades prioritarias del territorio, la cual contrastan con las líneas programáticas existentes y las adecuan de modo de aunar recursos y aportar intervenciones concretas a las necesidades de los sectores vulnerados. Las organizaciones sociales, sobre todo las organizaciones comunitarias y de base, se han transformado en actores fundamentales tanto por el compromiso asumido frente a las diversas situaciones de vulneración de derechos, sino también por el lugar privilegiado en la construcción de las subjetividades de las juventudes como representantes del territorio (Bauman, 2003).

De esta manera, la labor de las organizaciones sociales, su rol articulador y su capacidad de interpelar a las juventudes, cobra gran relevancia para nuestro análisis desde la mirada de la dimensión institucional de las trayectorias, por ser instituciones no tradicionales que pueden traccionar favorablemente las trayectorias juveniles, en el marco de la pérdida de capacidad subjetivadora de las instituciones tradicionales (Jacinto, 2010).

Por otra parte, estas acciones a nivel de los territorios ponen en escena tensiones que tienen que ver con la debilidad de la construcción institucional de las TED en relación a la falta de planta propia para cargos para cubrir la tarea docente, como y fundamentalmente también por la protección de los derechos de los trabajadores de la educación.

*“[CESAJ]... es complicado cubrirlo, tenés que cubrirlo con cargos docentes que quieran licenciar sus horas*

*en otra escuela para ir a cubrir ahí. No tienen planta propia porque en realidad es una extensión de la escuela secundaria. Los directivos de la escuela secundaria se hacen cargo de organizarlo.... además, por ejemplo, no te cubre algunas cuestiones como ruralidad.... Son cuestiones que para algún docente la piensa antes de agarrar las horas ahí. Entonces tienen que ser docentes que tengan cierto compromiso....”*

(Docentes Mar del Plata)

Así se identifica otro factor desarticulador relacionado con la calidad de propuesta laboral que implican las TED para los trabajadores de la educación, quienes en la opción por ellas pueden ver disminuido su calidad laboral, cuestión que pone en tensión a los propios actores y que para los trabajadores propicia la fragmentación del sistema, por dar existencia a circuitos de trabajo desprotegidos.

En ese punto, por ejemplo, en el Plan FinEs en la provincia de Buenos Aires, los docentes reciben un salario equivalente al cargo de profesor de nivel medio, e ingresan con contratos precarios de cuatro meses de duración. Este tipo de contratación cuatrimestral genera incertidumbre sobre la continuidad laboral, dado que cada cuatrimestre los docentes deben tomar nuevas horas y deban renovar su cobertura de salud, sin contar con cobertura en épocas de receso escolar. También se suma lo mencionado por el entrevistado respecto del no pago por zona desfavorable. A parte de esto, se presentan informalidades en los derechos determinados en el estatuto docente puesto que no está contemplada la contingencia de requerir licencias y el docente debe recuperar las clases a las que no concurrió, incluso si estas ausencias fueran a causa de enfermedad, embarazo, adhesión a un paro, o cualquier otra situación prevista en el estatuto vigente. A lo que se suma, que los años de docencia en el Plan FinEs no son contemplados como antigüedad y el retraso en el cobro del salario (Facioni, Ostrower y Rubinsztain, 2013; en Burgos, 2016)

Esta cuestión, conlleva a que el tipo de docentes que formen parte de estas experiencias se encuentre supeditada al perfil que éstos porten, en ese sentido las propuestas impulsan más bien la participación de “docentes militantes” que por sus características ideológicas y principios se apropian y se comprometen con ella, como parte su compromiso “político” o “social” (Burgos, 2016) pero también propicia que docentes sin experiencia laboral se empleen en ellas.

A esto se suma la carencia de recursos para su implementación (pizarrones, tizas, sillas, mesas, etc.) si bien la carencia de recursos es una problemática común en el sistema educativo en su conjunto, en las TED empeora porque los estudiantes no cuentan con la infraestructura escolar mínima necesaria, al emplazar en establecimientos no educativos, lo que precariza sus condiciones de estudio y cursada. (Facioni, Ostrower y Rubinsztain; 2013; en Burgos, 2016)

## **II. Desorden y democratización**

Las debilidades institucionales de las TED analizadas desde las condiciones que imponen a los trabajadores representan una arista de la fragmentación identificada por los actores en las TED. Desde

otro lado, la fragmentación se vincula también con la calidad de los contenidos que se imparten, y con el modelo institucional que proponen estas experiencias.

*“sólo se busca que el pibe termine... los contenidos... (...) está funcionando pésimo también. Los chicos entran, salen... no tiene una solvencia este tipo de programas” (Docentes González Catán).*

Se plantea que, si bien las TED promueven la certificación lo hacen con un débil seguimiento de la calidad de los aprendizajes. Cabe explicar, que los contenidos curriculares del FinES, por ejemplo, se diseñaron con la idea de que los conocimientos sean “más concretos” en función de las necesidades de los destinatarios (Facioni, Ostrower, y Rubinsztain, 2013 en Burgos, 2016); una cuestión innovadora respecto de la escuela secundaria tradicional. Sin embargo, dado que, como hemos dicho, esta propuesta no contempla el rol de coordinación pedagógica, puede que resulte dificultoso el seguimiento de un proyecto pedagógico integral, lo que podría llevar a la repetición o incoherencia de contenidos, dada también la falta de espacios planificados para el intercambio entre docentes, y capacitación. Así la debilidad institucional también se refleja en términos pedagógicos, en la identificación a nivel de las percepciones de lxs docentes de las TED como una opción deficitaria en términos de calidad educativa por orientarse más bien hacia la certificación y a los contenidos de enseñanza. Ciertamente la perspectiva de la certificación como necesidad por sobre la calidad educativa resultara insuficiente para garantizar el derecho a la educación: *“Nos interrogábamos si tiende sustantivamente a garantizar el derecho educativo o se restringe a efectivizar una suerte de “derecho a la certificación”, que entendemos legítimo pero insuficiente.”* (Facioni, Ostrower, y Rubinsztain, 2013 en Burgos, 2016).

A pesar de esto, el “derecho a la certificación” como puerta de entrada al derecho a la educación, puede entenderse como un gran avance en términos de democratización, principalmente en términos del peso que tienen para el mercado de trabajo las credenciales educativas, al permitir posicionar más favorablemente a los sujetos que las transitan. Esta cuestión no resta importancia a la necesidad de fortalecer los aspectos pedagógicos de estas experiencias.

Por otra parte, otra mirada respecto de la calidad educativa presente en las percepciones consiste en identificar a las TED como “amenaza” a la escuela secundaria tradicional por tratarse de una opción que entra en “competencia” con ésta al ofrecer una modalidad flexible de certificación de los estudios secundarios.

*“...los pibes saben... (...) no rinden porque después siguen de noche, que es más fácil”.* (Funcionario Ministerio Educación. Buenos Aires)

Esta mirada, podemos pensar, se asienta en una idea de igualdad e uniformidad como sustento de la universalidad del sistema, que identifica en las TED como factor de fragmentación y desigualdad. Sin embargo, esta idea de igualdad no se asemeja al ideal concepto de equidad educativa sino más bien al discurso acerca de la igualdad que sustentó al sistema educativo argentino basado en la homogeneización de

la población en torno a una identidad única y común (Southwell, 2008). Asimismo en esta perspectiva puede pensarse cierto sesgo meritocrático e individualizante en la valoración de la escuela tradicional, donde la perdurabilidad dentro de ella se concentra en los estudiantes y se disocia de las características o responsabilidades institucionales.

La tendencia a producir circuitos diferenciados del sistema educativo, como veíamos es una de las críticas que reciben estas propuestas educativas (Tiramonti, 2011). En ese punto el debate académico se concentra en interpretar la fragmentación en términos de uniformidad, contraponiendo a esto la evidencia de que la uniformidad no ha sido en la historia de la educación argentina garantía de mayor equidad educativa, ya que no ha eximido al sistema de la generación de circuitos diferenciados pautados por valoraciones desiguales en torno a la mayor calidad y prestigio de ciertas instituciones por sobre otras. Motivo por el cual uniformidad y equidad no pueden pensarse como equivalentes (Terigi, 2008).

De este modo, la cuestión de la fragmentación y diferenciación del sistema educativo que supuestamente propician las TED, desde las percepciones relevadas, orienta la discusión a cuestiones de fondo como la universalidad, los particularismos y la democratización de la educación. En este marco, las controversias en torno a lo universal y lo particular (Laclau, 1996 en Southwell 2013) cobran relevancia, si tenemos en cuenta que en la tradición educativa el universalismo supuesto involucró sólo a los sectores más integrados socioeconómicamente (sectores medios y altos) (Tenti Fanfani en Garino, 2013) y que el dispositivo escolar dominante es la cristalización arbitraria de una forma particular propia de la idea moderna de “escuela” (Southwell, 2013). El supuesto universal siempre fue expresión del dominio de una idea de la educación elitista y para pocos, neutralizadora de las diversidades. Sin embargo, en el actual contexto social y cultural ese universalismo que históricamente representó la escuela secundaria tradicional está siendo cuestionada, ya que el derecho a la educación se amplió e involucró nuevos “particularismos”, incluyendo sectores tradicionalmente excluidos de él. A todo esto se debe agregar que históricamente el sistema educativo contó con experiencias alternativas al formato tradicional que no interpelaban la uniformidad del sistema por la capacidad que tuvo de la escuela de “metamorfosearse” y actuar de modelo (Southwell, 2013). En ese sentido, también se pone en juego el marco de crisis que atraviesa la propia institucionalidad escolar dado su desacople con el contexto social y cultural actual producto de su rigidez e inadaptabilidad (Tiramonti, 2007), y la necesidad del dispositivo escolar de localizarse en nuevos formatos (Southwell, 2013). En definitiva, el problema no se concentra en las TED sino en la escuela secundaria que no logra garantizar la universalidad, a pesar de los esfuerzos por implementar transformaciones y mejoras en ella.

Así, el debate en torno a las TED se vincula con la democratización de la educación, es decir, con la ampliación de las oportunidades educativas de los sectores excluidos. En este marco las TED ponen la igualdad como punto de partida, como dijimos, al garantizar el acceso al derecho a la educación. Si bien

el sistema educativo siempre requirió diferenciaciones como modo de garantizar el acceso al derecho de sectores particulares, en el contexto actual estas alternativas implican cierto “desordenamiento” que cuestiona el modelo clásico y homogeneizante otrora dominante del patrón de funcionamiento tradicional de la educación secundaria porque la razón escolar no logra absorberlas (Southwell, 2013). Asimismo el desorden y las diferenciaciones de formatos educativos implican una noción de igualdad sustentada en el derecho y la capacidad que no se personaliza en los sujetos sino que la asumen las propuestas educativas. En ese sentido, las TED ponen en evidencia las insuficiencias y exclusiones del modelo escolar tradicional e interpelan al mismo y se involucran en el desafío democrático de incluir “particularismos” y singularidades (Southwell, 2013). Aunque, como hemos visto, requiere aun de un gran fortalecimiento en términos de institucionalización, modelo pedagógico y trabajo decente.

Por otra parte la institucionalidad de las TED, como hemos dicho, tiene relación con los desafíos que implicaron para el sistema educativo diseñar propuestas que ampliaran su cobertura e incluyeran sectores tradicionalmente excluidos de este. En esta nueva orientación el sistema debió abrir su tradicional endogamia y construir alianzas con sectores (como organizaciones sociales, actores del mundo del trabajo, organizaciones sindicales) que les facilitaran el acceso y la vinculación con los segmentos excluidos. Estas nuevas asociaciones fueron dando forma a los modelos de implementación que asumieron las TED, modelos novedosos en términos de régimen académico y organización institucional pero ajena al sistema educativo. Así estas iniciativas tomaron modelos de intervención propios del campo de la política social lo que propició cierto desdibujamiento de las fronteras entre lo educativo y la política social (Gluz, 2012). Sin embargo, este perfil de intervención en el marco de las políticas educativas repercutió en que actores por fuera del sistema intervinieran en la gestión educativa (dadas las asociaciones generadas) lo cual, sumado a las rigideces institucionales propia del sistema educativo tuvo un efecto marginador de las TED, dejándolas fuera de la institucionalidad formal. Esta cuestión para los docentes, como actores del sistema y como trabajadores repercute en la calidad de esta opción formativa no sólo por encontrarse “fuera del estatuto docente” (en el caso de la provincia de Buenos Aires) sino por su informalidad y precariedad.

Para culminar, otro aspecto que debe considerarse al analizar las TED refiere a la terminalidad educativa que logran estos dispositivos, como hemos visto, las estadísticas muestran que los logros en términos de egreso si bien superan los de la escuela secundaria general no logran ser del todo satisfactorios ya que aproximadamente sólo uno de cada tres ingresante logra egresar (según lo relevado por el FinEs I, ver capítulo 2). Este es el punto en el que entendemos deberían estar enfocados los debates acerca del universalismo y la democratización de las TED. Las dificultades de egreso en las TED resulta un interrogante que el análisis del campo ha dejado sin respuesta. Resulta preocupante esta cuestión si estas no logran interpelar a las juventudes de modo de impactar en la mejora de sus trayectorias de manera de

propiciar su integración social (Jacinto, 2010), función que consideramos relevante y fundamental para este dispositivo.

En síntesis, las percepciones sobre los marcos normativos y programáticos reflejan la desarticulación entre las políticas educativas y laborales, siendo los actores propios del campo educativo los que tienen conocimientos parciales y situados de éstas. En efecto, no es uniforme este conocimiento entre las modalidades educativas técnico profesionales y la educación general. Del lado de los territorios las regulaciones no necesariamente rigen las prácticas, existen acuerdos entre actores del sistema que avanza sobre aspectos vacantes de las normas, aunque esto no se desarrolla libre de tensiones. A pesar de esto las TED han tenido una gran permeabilidad en los territorios, y actores de carácter territorial se han involucrado en ellas. Sin embargo, las condiciones de institucionalización de éstas son sumamente débiles respecto del trabajo docente, la calidad de contenidos de enseñanza, y los recursos que perciben. También las percepciones relevadas reflejan el debate acerca de la fragmentación educativa que éstas reflejan, y con ello entra en escena el debate acerca de la universalidad y la democratización del derecho a la educación. Siendo las TED un avance importante en la garantía de éste, aunque con una institucionalización sumamente débil producto, consecuencia de su perfil de intervención ajena al sistema educativo y emparentado con la política social. En ese sentido resulta imperioso fortalecerlas y formalizarlas para no reproducir segregaciones y diferenciaciones educativas y ampliar la democratización educativa en nuestra sociedad.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### I. Conclusiones

Como se trabajó a lo largo de la tesis, el colectivo de jóvenes en nuestro país se ve afectado mayormente por trayectorias laborales marcadas por las problemáticas de inserción en el mercado de trabajo y experiencias laborales precarias, así como por la exclusión educativa. En la actualidad la desocupación juvenil duplica la desocupación general (19,5%) y la deserción educativa de lxs jóvenes es la marca que rige la educación secundaria, casi la mitad de lxs jóvenes no la culminan. Alejados de la educación y del trabajo, estos jóvenes corren el riesgo de desafiliación, de ruptura de sus vinculaciones con la sociedad y de desintegración social.

Las transiciones y trayectorias de lxs jóvenes han perdido el sentido lineal que portaban en la anterior sociedad de bienestar. Este es uno de los efectos de las transformaciones de las últimas décadas, marcadas en el fin de la sociedad salarial (Castel, 1997). Sin embargo, los factores que intervienen en las trayectorias son múltiples, se vinculan con cuestiones estructurales, institucionales, familiares y subjetivas (Jacinto y Millenaar, 2009) y, tal como se analizó, las trayectorias juveniles en la actualidad se vuelven fragmentarias y discontinuas. En un contexto como este, resulta preciso constituir dispositivos apuntalen a lxs jóvenes en la mejora de sus trayectorias y en su afiliación social (Jacinto, 2009). Las Prácticas Educativas en Establecimientos Laborales (PEEL) y los trayectos de Terminalidad Educativa (TED) son herramientas útiles en este sentido.

La educación secundaria es fundamental para la integración social de lxs jóvenes, el paso por la escuela secundaria en una edad clave para la inserción laboral y la elección de estudios superiores resulta un elemento importante para evitar que lxs jóvenes de sectores vulnerables ingresen a circuitos de exclusión social. Asimismo la educación secundaria ocupa un rol fundamental para la articulación entre educación y trabajo (Gallart, 2010). La formación para el trabajo es crucial en la educación secundaria dado que: el trabajo es un elemento fundamental para la reproducción social y simbólica de lxs individuos; porque la discontinuidad de las transiciones y características de las trayectorias hacen que las juventudes actuales combinen educación y trabajo; por el desdibujamiento de límites entre la formación académica y formación técnica profesional dados los requerimientos de saberes integrales en el contexto actual; porque forma parte de la formación para la ciudadanía que se le exige al nivel; porque se encuentra reglamentado y promulgado por la LEN; entre sus factores fundamentales (Jacinto, 2013; Garino, 2013; Gontero y Weller, 2015). Sin embargo la escuela secundaria es cuestionada por sus características diferenciadas y selectivas, y por su aislamiento institucional producto de su desacople con el contexto social y cultural actual, reflejada en sus deficitarios indicadores de egreso y permanencia Tiramonti 2008, Terigi, 2008, Southwell, 2013).

El período analizado, dividido entre la etapa 2003-2015 y el breve período iniciado en 2016, principalmente entre los años 2005-2011, ha significado un notable avance en la protección de las juventudes, a través de la formalización de sus derechos. Hemos orientado una porción importante de nuestro trabajo de investigación en relevar el perfil de políticas públicas que intervienen en las transiciones y trayectorias entre la educación y el trabajo de las juventudes. El Estado en tanto constructor de grupalidades (Bourdieu, 2007 en Vázquez, 2015), ha producido clasificaciones juveniles acordes a los múltiples modos y desigualdades en que se atraviesa la juventud en el marco de un proceso de ampliación de derechos, que en acuerdo con Jacinto (2009) hemos caracterizado como “universalismo incluyente” (Jacinto, 2009).

En ese sentido, se han identificado intervenciones donde se tipifica a lxs jóvenes como sujetos de derechos desde el sistema de protección de niños y adolescentes, con políticas como la Asignación Universal por Hijo/a (AUH). En coincidencia con la caracterización de las juventudes a partir de la vitalidad y creatividad (Margulis y Urresti, 1998), también se las identificó desde la idea de “moratoria vital”, y en función de eso, se desarrollaron políticas que apuntaban a incentivar la participación cultural y artística de las juventudes. Por otra parte, en continuidad y en ratificación de la tradición de amplitud del sistema educativo de nuestro país (Borzese, López, Ruiz; 2008), prevalece clasificación de lxs jóvenes como estudiantes, a través de la incorporación de la educación secundaria como educación básica; y se produce un avance importante de la conceptualización de las juventudes como trabajadoras, construyendo un instrumento legal que protege las condiciones de trabajo de los menores de edad (Ley de prohibición del trabajo infantil y trabajo adolescente protegido -Ley N°26.390). Asimismo, se produjeron interesantes avances en los intentos de orientar las intervenciones que apoyen las trayectorias de lxs jóvenes en tanto estudiantes y trabajadores simultáneos (Ley de Educación Técnico Profesional N° 26.058; Ley Educación Nacional N° 26.206; programas de terminalidad educativa, Ley de Trabajo Adolescente Protegido, etc.). La problemática de inserción laboral juvenil se ha apropiado de la agenda pública, dando lugar a la generación de políticas activas de empleo (Jacinto, 2006), en un proceso creciente que se inicia en 2008 y se comienza a desactivar a partir del cambio de gestión de gobierno en 2015, orientándose las intervenciones hacia perfiles de políticas sociales con contenidos formativos (Freysenet, 2003; Grassi, 2000). Así, el protagonismo de las intervenciones que apoyan a las juventudes en sus transiciones hacia el trabajo decente prevalece en el universo de políticas públicas a nivel nacional, mientras que en el caso de las provincias analizadas es mayor la preponderancia de las políticas educativas.

Asimismo, las políticas públicas en tanto horizonte de posibilidades (Gutiérrez, 2010) y condensación de consensos entre actores en disputa (Aguilar Villanueva, 1993) han configurado este campo, atravesado por una tensión fundante entre la efectivización del derecho a la educación por un lado, y el derecho al trabajo por el otro; a pesar de la intencionalidad explícita de achicar las fronteras entre la educación y el

trabajo. Cabe aclarar que las disociaciones y disputas entre ambos campos han marcado la historia de estas intervenciones en nuestro país, fruto de un perfil de políticas educativas que orientaron lo educativo como campo de los “saberes” aislado de la práctica (Jacinto, 2013).

El universo de políticas desplegadas para intervenir en las discontinuas y fragmentadas trayectorias de los jóvenes ha tenido, como se pudo analizar, un impacto débil en términos de resultados. La ausencia de un abordaje integral, agravada por el ordenamiento federal, propició la generación de desarticulaciones y superposiciones vinculadas con las disociaciones entre educación y trabajo, pero también por disputas, juegos de intereses, culturas e inercias institucionales. Finalmente, la debilidad en el abordaje de las configuraciones actuales de las trayectorias juveniles, atravesadas múltiples dimensiones que intervienen en su desarrollo se presenta también como un factor de influencia.

Las Prácticas Educativas en Establecimientos Laborales (PEEL) se erigen como un dispositivo de especial interés en nuestro análisis, dadas sus potencialidades para la mejora en la articulación de la educación y el trabajo, y sus posibilidades de actuar como herramienta de afiliación social de las juventudes en situación de vulnerabilidad, por sus capacidades de acercar a estas al mundo laboral en un marco de protección, así como por sus potencialidades pedagógicas en términos de “aprendizaje situado” (Jacinto, 2013).

Las desarticulaciones entre educación-trabajo, reflejada en omisiones y vacancias en su carácter regulatorio u orientador ha sido la pauta que atraviesan las PEEL, a pesar de ser un campo de significativos avances regulatorios, pautados principalmente la sanción de la Ley de Pasantías (N°26.427), el Decreto (1374/2011) y la Ley de Educación Técnico Profesional ya mencionada. Así la estructuración funcional que experimentan las PEEL en las configuraciones estatales, con dependencias funcionales diferenciadas entre educación y trabajo, marcan la pauta de esta disputa fundante que las atraviesa, reflejada también en desarticulaciones, contradicciones y vacancias en sus propuestas regulatorias, que impactan en la desprotección de los actores (tanto del mundo del trabajo como de los propios jóvenes), impiden su acceso masivo, debilitan sus potencialidades formadoras, y aportan por tanto a la reproducción de trayectorias diferenciadas entre los sujetos (Jacinto, 2016). Esta cuestión se pudo constatar a partir del análisis del nivel nacional, como de las provincias analizadas, aunque la provincia de Buenos Aires experimenta algunos instrumentos que mejoran algunas de las omisiones y/o desarticulaciones normativas, particularmente en las prácticas profesionalizantes de la educación técnica.

A nivel de las percepciones de las PEEL se identificaron sentidos disímiles, acordes a la distancia entre el mundo del trabajo y el educativo, siendo los primeros junto a los jóvenes los tendientes a identificar las PEEL con los dispositivos de apoyo a la inserción laboral (Jacinto, 2009) y los segundos a sobresalir su orientación formativa e integradora de conocimientos, estando presente también en jóvenes y docentes la perspectiva de éstas como amenaza de explotación laboral. Además, sus marcos regulatorios son

percibidos como caóticos y confusos y por tanto habilitadores de usos abusivos.

En lo que respecta a su implementación, pudimos observar que las mismas tienen un desarrollo sumamente débil, basado en su acceso restrictivo (Jacinto, 2016). En el caso de las prácticas profesionalizantes de la educación técnica, modalidad de las PEEL que mayor desarrollo han tenido dado su carácter obligatorio, se encuentran diferencias importantes entre los desarrollos provinciales, así como una insipiente en su despliegue que hace que resulte dificultosa su implementación y que los perfiles de conducción institucional en los establecimientos educativos marquen su impronta. Junto a ello, el tipo de establecimiento laboral para emplazar la práctica que también aparece como un factor fundamental.

Por otra parte, si bien no se han relevado experiencias de PEEL de la escuela secundaria general, sí se ha indagado a estos actores sobre ellas, primando una mirada positiva y proclive a su incorporación a través de estrategias pedagógicas que hagan prevalecer su sentido formativo e integrador de conocimientos, advirtiendo la posibilidad de que se realice un uso abusivo de ellas (Jacinto, 2013).

Del lado de las políticas activas de empleo, su implementación tomó un carácter diferente, las tensiones entre la administración pública y las lógicas del establecimiento laboral jugaron un rol importante tensionando a los actores, junto a los prejuicios del mundo empresario sobre los jóvenes en situación de vulnerabilidad social.

Los trayectos de Terminalidad Educativa (TED), por su parte, se enmarcan en el contexto de ampliación de derechos que marcó la impronta del período (básicamente a partir de la incorporación de la educación secundaria a la educación básica) y han tomado modelos flexibles con regímenes innovadores (Terigi, 2008; Tiramonti, 2004). A nivel de los territorios, las TED observan tendencias a cierta desarticulación pautada por las múltiples líneas programáticas del nivel nacional y provincial que se han ido sancionando. El análisis programático también nos ha permitido identificar algunos aspectos controversiales en las regulaciones, principalmente del plan FinES, respecto de las condiciones institucionales, pedagógicas y requisitos de acceso. Entendemos esto en términos de la innovación que ha implicado este perfil de intervenciones para la cartera educativa históricamente endogámica, característica que la ha conducido a establecer alianzas con otros sectores para cumplir con este compromiso.

El análisis de las percepciones nos ha permitido concluir que la desarticulación entre las políticas educativas y laborales se encuentra presente en las representaciones acerca de las TED, siendo sólo los actores propios del campo educativo junto a los jóvenes los que tienen conocimientos de éstas, desconociéndolas los actores del mundo del trabajo, a pesar que este conocimiento no es uniforme entre las modalidades educativas técnico profesionales y la educación general.

Por otra parte, hemos podido constatar que las prácticas a nivel de los territorios si bien tienen su ordenamiento a partir de los marcos regulatorios, estos son complementados por acuerdos ad hoc entre

los actores que avanzan en aspectos en los que aún no se ha alcanzado consenso (como la edad mínima de ingreso al trayecto). Esta cuestión la hemos interpretado en el marco de la permeabilidad que las TED han alcanzado a nivel de los territorios, y los altos niveles de aceptabilidad que este derecho ha producido en docentes y gestores de la educación, así como para las organizaciones sociales que han actuado un rol fundamental en términos de garantizar el derecho acercando la opción educativa a las poblaciones históricamente relegadas.

El relato de los actores educativos, además, nos ha permitido conocer que la institucionalización de las TED es sumamente débil respecto de las garantías del trabajo docente, la calidad de contenidos de enseñanza, y los recursos destinados para su desarrollo institucional. Por otra parte, el debate académico acerca de la fragmentación educativa (Tiramonti, 2004) se hizo presente en el análisis de las percepciones de los actores. Esta discusión la hemos interpretado dentro del debate acerca de la universalidad y la democratización del derecho a la educación (Southwell, 2011).

Desde nuestra mirada, las TED representan un avance importante en la garantía de la democratización educativa de nuestro país, aunque en ésta de presente con un débil desarrollo institucional, interpretamos esto en el inter juego de acciones y acuerdos realizados por el sistema educativo para cumplir con una intervención ajena él, y que ha emparentado a la política educativa con la política social (Gluz, 2012) tomando su forma (y sus debilidades). En las provincias analizadas se observa una línea de continuidad con las tendencias nacionales respecto de la ampliación de los derechos pero con desarticulaciones y fragmentaciones. Por último, el trabajo de campo no nos ha permitido construir información que nos dé respuestas a los déficits de egreso que experimentan estos trayectos.

El análisis de ambos dispositivos nos ha permitido pensar que el marco pautado por la ampliación de derechos en el período que culmina en 2015 ha encontrado limitaciones en su accionar pautadas por las rigideces del sistema educativo. Esta condición ha afectado a las políticas educativas y ha propiciado condiciones de posibilidad que condujeron al campo laboral y al social a avanzar sobre él. Esto puede observarse en la fragmentación que presentan las PEEL así como en el modelo de intervención que tomaron las TED. Esta intromisión de las políticas laborales y sociales sobre las educativas fue traccionando aperturas en éstas, apuntaladas en territorio por los actores protagonistas. Sin embargo, estos dispositivos se presentan débiles y con desafíos respecto de la no reproducción de trayectorias y circuitos diferenciados. Las condiciones restrictivas de las PEEL, su desarticulación normativa y su fragmentación son un alerta a este respecto, así como la calidad de los contenidos de enseñanza y las condiciones de cursada en las TED.

Finalmente, el contexto actual pautado por políticas económicas de corte neoliberal dictaminadas por el gobierno actual trae implícita la limitación en los derechos adquiridos y la profundización de la desigualdad social. En ese sentido, el perfil desintegrado del universo de políticas que tendieron a la

mejora de la protección social de las juventudes hace que éstas sean más vulnerables y que cuenten con mayores posibilidades de erosión. Asimismo, la necesidad de promocionar institucionalidades que apuntalen las trayectorias cuenta en las prácticas territoriales, en sus arreglos y en el compromiso de los actores educativos y sociales, un elemento importante para su sostenimiento y su fortalecimiento.

## II. Recomendaciones

Del análisis realizado y las conclusiones alcanzadas, hemos extraído algunas recomendaciones que nos parece deberían ser tenidas en cuenta en términos de fortalecer los dispositivos de reafiliación social y por tanto la protección social de este colectivo. Estas recomendaciones pautan que:

- Es necesario construir enfoques integrales que aborden multidimensionalmente las trayectorias de lxs jóvenes.
- Es preciso trabajar el fortalecimiento de institucional y pedagógico de las TED en términos de mejorar la democratización educativa.
- Se requiere construir información que permita analizar los causantes de los bajos niveles de egreso de las TED.
- Es preciso mejorar la formación de los actores del sistema educativo respecto de los objetivos de las TED.
- Es preciso reformar las normativas de los trayectos TED de modo que jóvenes de 16 y 17 años pueden ingresar en ellos.
- Es necesario fortalecer los aspectos normativos de las PEEL de modo de garantizar la protección de los actores, ampliar su cobertura y blindar riesgos de abuso laboral.
- Es preciso fortalecer sus sentidos formativos de manera de deconstruir el imaginario social que las relaciona con el abuso laboral. Resulta imperioso alcanzar una consolidada articulación entre el mundo del trabajo y los ámbitos educativos de modo de fortalecer las PEEL, como también mejorar la formación para el trabajo de los estudiantes de la educación secundaria. Para esto es necesario abrir las instituciones educativas a instancias de intercambio y diálogo con el sector socio productivo.
- Es preciso la incorporación de las PEEL a la currícula de la educación general, para favorecer su institucionalización.
- Es preciso aunar esfuerzos para integrar el campo de las PEEL, de modo de no reproducir certificaciones diferenciadas que propicien segmentaciones y diferenciaciones en las trayectorias de lxs jóvenes.
- Es preciso mejorar las instancias de integración entre las modalidades de educación técnico

profesional y la educación general, de manera tal que los avances de la ETP puedan tomarse como modelo en la ESG.

- Es preciso trabajar en el fortalecimiento de las orientaciones de las prácticas profesionalizantes en la provincia de Tucumán, así como en la asignación de recursos para el desarrollo de éstas en dicha provincia y en la provincia de Buenos Aires.
- Es preciso fortalecer a nivel territorial las experiencias de TED y de PEEL de modo de cristalizar prácticas que blinden a estos dispositivos y resguarden de avances en el retraimiento de los derechos.

## BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- Acuña, C., Kessler, G., y Repetto, F. (2002). Evolución de la política social Argentina en la década de los noventa: Cambios en su lógica, intencionalidad y en el proceso de hacer la política social. Buenos Aires: Center for Latin American Social Policy.
- Aguilar Villanueva, L. (1993) *Problemas públicos y Agenda de gobierno*. Miguel Angel Pomua, México.
- Ander-Egg, E. (1995) *Técnicas de investigación social*. Editorial Magisterio Rio de la Plata. Buenos Aires
- Balardini, S. (1999) Políticas de juventud: conceptos y la experiencia argentina, en *Revista Última Década* N° 10, mayo, CIDPA, Viña del Mar
- Balardini, S (2002). Jóvenes, tecnología, participación y consumo, en *Jóvenes, tecnología, participación y consumo*. Disponible en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/cyg/juventud/balardini.doc>
- Bauman, Z. (2003): *Comunidad. Em busca de seguridade em um mundo hostil*. Buenos Aires Siglo XXI.
- 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. *Revista IIED-AL Instituto de Medio Ambiente y Desarrollo-Serie Juventud y Trabajo*, 66, 91-112.
- Barbetti, P. (2010, junio), Estrategias de inclusión socio-laboral juvenil. Acerca del papel del Estado, las Empresas y la Sociedad Civil en los diseños normativos de las políticas públicas, ponencia presentada en II Jornadas Nacionales sobre Estudios Regionales y Mercado de Trabajo. RED SIMEL, Facultad de Humanidades. Universidad Nacional de La Plata. Buenos Aires.
- Beccaria L. (2005) *El mercado laboral argentino luego de las reformas* En Beccaria L. y Maurizio (Eds). *Mercado de trabajo y equidad en la Argentina*, (pp.17-56). Buenos Aires: ediciones UNGS/Prometeo.
- Benney, M., y Hughes, E.C. (1970). *Of Sociology and the interview*. En Denzin N.K. (Comp.). *Sociological Methods: A Sourcebook* (pp. 75-98). Chicago: Aldine
- Bertranou, F. y Casanova, L. (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.
- Borzese D., López Chapato, C. y Ruiz R. (2008) *Visiones sobre la juventud en Argentina: de los problemas a los derechos*; En Souto, A. y varios. *Ser joven en Sudamérica: diálogos para la construcción de la democracia regional*. (pp. 14-37) *Río de Janeiro*: IBASE-CIDPA.
- Borzese D., López Chapato, C. y Ruiz R. (2009) *Visiones que construyen agenda*, Cuaderno de trabajo N° 2, Buenos Aires, Fundación SES. Recuperado 27 de febrero de 2017 en <http://www.fundses.org.ar/es/biblioteca/cuadernillo- visiones-que-construyen-agenda>.
- Boyer, R. y Neffa, J. (2004) *La economía argentina y su crisis (1976-2001): visiones institucionalizantes y*

- relacionistas. Miño y Dávila editores: Buenos Aires.
- Burgos, A. (2016) *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* En Jacinto, C. coord. (2016). *Protección social y formación para el trabajo de jóvenes en la Argentina reciente: Entramados, alcances y tensiones.* (pp 59-83) Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- Briscioli, B. (2011, octubre) Decisiones institucionales que obstaculizan la progresión por la escolaridad de los estudiantes. Ponencia presentada en las Jornadas de Becarios. Departamento de Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires
- Campaña Argentina por el Derecho a la Educación (2017). El derecho a la educación en la Argentina. ¿Hacia dónde van las políticas educativas actuales? Disponible 17 de febrero de 2017 en <http://derechoseduacion.org.ar/2017/07/09/informe-hacia-donde-van-las-politicas-educativas-actuales/>
- Castel, Robert (1997): *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado.* Buenos Aires: Paidós.
- Castelao Caruna, ME; López Chapato, C. (2016, Julio) Mejorando los programas de intermediación laboral juvenil en América Latina y el Caribe: análisis de los resultados y costos del Programa Fondo de Tecnología para la Inserción Laboral Juvenil .VIII Congreso Latinoamericano de Estudios del Trabajo Lugar: Buenos Aires.
- Castillo Marín, L. (2007, agosto) Las novedades en las políticas de empleo en 2016. Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Buenos Aires.
- Centro de Información y Formación de la República Argentina (2017). Informe de coyuntura N° 23. Disponible el 17 de febrero de 2018 en <http://www.centrocifra.org.ar/publicacion.php?pid=107>
- Creswell, 1998 *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five traditions.* London: Sage Publications.
- Coffey, A. y Atkinson, P. (2003). *Encontrar el sentido a los datos cualitativos*, Universidad Nacional de Antioquia, Colombia
- Chaves, M. (2010) *Jóvenes, territorios y complicidades. Una antropología de la juventud urbana.* Buenos Aires: Espacio Editorial. .
- Do Pico, M.V. (2013) *Prácticas profesionalizantes. Estrategias que vinculan la educación con el mundo del trabajo*, Asociación Empresa Argentina AEA. Disponible el 17 de febrero de 2017 en <http://www.empresaescuela.org/publicaciones>
- Deibe, E. (2008) *Políticas de empleo para la inclusión*, Revista de Trabajo, 6. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires.

- Denzin, N. K., Lincoln, Y. S. (1994) *Introduction: Entering the Field of Qualitative Research* Denzin, N. K., Lincoln (eds.) Handbook of Qualitative Research. California: Sage.
- Devia, S. (2003) ¿Éxito o fracaso de las políticas públicas de capacitación laboral a jóvenes? Evaluación del programa testigo “Proyecto Joven” de Argentina (1993- 2000), Buenos Aires, UBA.
- Di pascale, E. Blanco, G. (2016) Pobreza y distribución del ingreso en Mar del Plata entre 2003 y 2015. Un análisis relativo. Disponible el 26 de febrero de 2018 en <http://nulan.mdp.edu.ar/2542/1/actis.blanco.2016.pdf>
- Di Virgilio, M (2008). Documento de cátedra 54. El proceso de análisis en la investigación cualitativa: fases y herramientas para su desarrollo. Cátedra de Metodología y Técnicas de la Investigación Social Profesora Titular: Ruth Sautu. Facultad de Ciencias Sociales. UBA
- Dubet, F. y Martuccelli, D. (1997) *En la escuela. Sociología de la experiencia escolar*, Buenos Aires, Losada
- Dursi, (2016). Nuevos vínculos entre escuelas técnicas y el mundo productivo: experiencias en el sector de la construcción *en Dossier Formación para el trabajo*, Novedades Educativas 306, Junio 2016, Buenos Aires, pp. 19-23. ISSN: 0328-3534.
- Fitoussi, JP y Rosanvallon, P (1997) *La nueva era de las desigualdades*. Buenos Aires. Manantial.
- Freixa, Carles (1999) *De jóvenes, bandas y tribus. Antropología de la juventud*. Ariel, Barcelona.
- Frenkel, R y Rapetti, M. (2011) *Fragilidad externa o desindustrialización: ¿Cuál es la principal amenaza para América Latina en la próxima década?*. CEPAL. Santiago.
- Freyssinet J. (2003), *Las políticas de empleo y su evaluación en Europa occidental, Seminario sobre Desempleo y Políticas de Empleo*, CEIL PIETTE del CONICET/Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en Buenos Aires.
- Fundación SES y UNICEF (2011). *La escuela secundaria en debate*. Políticas, prácticas y voces sobre el cambio educativo, Buenos Aires.
- Fundación SES y Atenea (2017) Monitor de empleo joven. Disponible el 18 de febrero de 2018 en <http://www.fundses.org.ar/es/noticias/monitor-empleo-joven>
- Gallart, M.A. y otros (1997) *Adolescencia, pobreza y formación para el trabajo* En Konterllniky y Jacinto (comp.) *Adolescencia, pobreza , educación y trabajo*. (Pp 95-130) Buenos Aires. Editorial Losada
- Gallart, M.A. (2004) *La racionalidad educativa y la racionalidad productiva: la institución escolar y el mundo del trabajo*. Boletín de la Academia Nacional de Educación, 57, pp. 3-5.
- Gallart, M.A. (2006), *La construcción social de la escuela media. Una aproximación institucional*, Buenos Aires, La Crujía Ediciones – Stella, 2006.
- Gallart, M.A. (2010), *La centralidad de la educación en la articulación entre la educación y el trabajo en Educación Secundaria. Derecho, inclusión y Desarrollo. Desafíos para la inclusión de adolescentes*. UNICEF Argentina. Pp-212-226

- Garino, D. (2013) Tensiones y desafíos en torno a la masificación de la escuela secundaria. Reflexiones a partir de una propuesta educativa en la ciudad de Neuquén”; *Revista de la Escuela de Ciencias de la Educación*; Facultad de Humanidades y Artes, UNR. ISSN 1851-6297 (impreso). ISSN 2362-3349 (en línea)
- Garino, D. (2016a) “Formación para el trabajo en escuelas secundarias generales: la innovación como estrategia de inclusión educativa”, en *Dossier Formación para el trabajo, Novedades Educativas 306*, Junio 2016, Buenos Aires, pp. 19-23. ISSN: 0328-3534.
- Garino, D. (2016b) Educación secundaria y formación para el trabajo: ¿una articulación resuelta? Reflexiones a partir de una experiencia escolar en Neuquén. En Jacinto, Claudia, coord. (2016). *Protección social y formación para el trabajo de jóvenes en la Argentina reciente: Entramados, alcances y tensiones*. pp 40-58 Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- García Fanlo, JL (2011). *¿Qué es un dispositivo? Foucault, Deleuze, Agamben*. *A Parte Rei*, (74) 1-8 disponible en <https://www.academica.org/luis.garcia.fanlo/2>
- Giddens, A, *Sociología*, Alianza editorial, Madrid, 1997.
- Glaser, B y Strauss, A, *The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research*, Aldine Publishing Company, New York, 1967
- Gluz, N., Karolinski M. y Rodriguez MoyanoI. (2012) *Políticas sociales y democratización de la educación: sentidos sobre la inclusión escolar de la primera infancia a partir de la implementación de la AUH (Asignación universal por Hijo) en la provincia de Buenos Aires (2009-2013)* (pág. 31 a 130).En: *Avances y desafíos en políticas públicas educativas: Análisis de casos en Argentina, Brasil, Colombia y Paraguay*. Buenos Aires, Argentina. CLACSO.
- Gontero, S. Weller, J. (2015) *Estudias o trabajas? El largo camino hacia la independencia de los jóvenes en América Latina*. Serie Macroeconomía del desarrollo. CEPAL: Santiago de Chile
- Grassi, E. (2000) “Procesos político-culturales en torno al trabajo. Acerca de la problematización de la cuestión social en la década de los 90 y el sentido de las “soluciones propuestas”, *Revista Sociedad*, N°16, Facultad de Ciencias Sociales
- Grassi, E. (2003), *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame I*. Editorial Espacio. La Plata
- Guber, R., *El salvaje metropolitano*. Legasa, Buenos Aires, 1991.
- Gutiérrez, M. H. (2010), “Derechos y sistema Penal. La dimensión Jurídica de las prácticas Educativas en contextos de Encierro”, Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación.<http://lavboratorio.fsoc.uba.ar>

- Hurtado de Barrera, J., (2010), *Guía para la comprensión holística de la ciencia*. Tercera Edición, Fundación Sypal: Caracas
- IPEE.UNESCO (2014). Resumen estadístico comentado 01. SITEAL disponible en <http://www.siteal.iipe-oei.org/>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), Encuesta de hogares, Buenos Aires, 2006, 2009, 2015 2017
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), Censo Nacional de población, hogares y vivienda, Buenos Aires, 2010.
- Jacinto, C. (2004), "Ante la polarización de oportunidades laborales de los jóvenes en América Latina. Un análisis de algunas propuestas recientes en la formación para el trabajo. ¿Educar para qué trabajo?", en Jacinto, Claudia. (coord), Buenos Aires: La Crujia.
- Jacinto, C. (2006) "Estrategias sistemáticas y subjetivas de transición laboral de los jóvenes en Argentina. El papel de los dispositivos de formación para el empleo". *Revista de Educación* N°341. Madrid: MEC
- Jacinto, C. y Terigi, F. (2007), *¿Qué hacer ante las desigualdades en la educación secundaria?. Aportes de la experiencia latinoamericana*, Buenos Aires: UNESCO-IPE-Santillana.
- Jacinto, C. (2008) "Políticas públicas, trayectorias y subjetividades en torno a la transición laboral de los jóvenes". En PEREZ SOSTO (editor): *El Estado y la reconfiguración de las protecciones sociales*. Buenos Aires. Instituto Torcuato Di Tella y Siglo XXI Editores.
- Jacinto, C. y Millenaar, V. (2009) Enfoques de programas para la inclusión laboral de los jóvenes pobres: lo institucional como soporte subjetivo. *Última década* N° 30. CIDPA, Valparaíso.
- Jacinto, C. (2009), *Formación para el trabajo en la escuela secundaria general. Nuevos dilemas y tendencias en América Latina*, París, IPEE-UNESCO.
- Jacinto, C. (2010), "Introducción. Elementos para un marco analítico de los dispositivos de inserción laboral de jóvenes y su incidencia en las trayectorias". En: Claudia Jacinto (comp.) *La construcción social de las trayectorias laborales de jóvenes: políticas, instituciones, dispositivos y subjetividades*, Buenos Aires: Teseo/ IDES. pp. 15-49.
- Jacinto, C. y Dursi, C. (2010), "La socialización laboral en cuestión: las pasantías ante las incertidumbres de las transiciones laborales de los jóvenes", en Claudia Jacinto (comp.), *La construcción social de las trayectorias laborales de jóvenes*, Buenos Aires: Teseo-IDES.
- Jacinto, C. y Chitarroni, H, (2010), "Precariedades, rotación y movildades en las trayectorias laborales juveniles", *Estudios del Trabajo* N° 39/40. pp. 5-36.
- Jacinto, C. (2013), "La formación para el trabajo en la escuela secundaria como reflexión crítica y como recurso". *Propuesta Educativa* Número 40 – Año 22 – Nov. 2013 – Vol 2 – Págs 48 a 63

- Jacinto, C. (2015), "Nuevas lógicas en la formación profesional en Argentina. Redefiniendo lo educativo, lo laboral y lo social, *Perfiles Educativos*, 37 (148), 120-140
- Jacinto, C. (2016a) Introducción en *Dossier Formación para el trabajo, Novedades Educativas 306*, Junio 2016, Buenos Aires, pp. 19-23. ISSN: 0328-3534.
- Jacinto, C. (2016 b). *Protección social y formación para el trabajo de jóvenes en la Argentina reciente: Entramados, alcances y tensiones*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto de Desarrollo Económico y Social
- Krauskopt, Dina (1998) *La construcción política de la juventud en América Latina*. CLACSO, Buenos Aires
- Krichesky, M (2006) *Escuela y comunidad. Desafíos para la inclusión educativa*. 1a ed. - Buenos Aires : Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación,
- KESSLER, G., *La experiencia escolar fragmentada. Estudiantes y docentes en la escuela media en Buenos Aires*, Buenos Aires, IIPE Unesco, 2002
- Lépure, E. y D. Schlessler (2005): »Diagnóstico del empleo juvenil«. Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, MTEySS, Buenos Aires. Pérez y Busso, 2015
- López, M. E. (2008) "Modificaciones al régimen de pasantías educativas", *Revista La Ley*, 13/3/2008.- disponible en <http://www.relacionesdeltrabajo.fsoc.uba.ar/Documentos/El%20Sistema%20de%20Pasantias%20Educativas.pdf>
- Margulis, M. y Urresti, M. (1996) "La juventud es más que una palabra" en Margulis, Mario (ed.) *La juventud es más que una palabra*. Buenos Aires: Biblos.
- Margulis, M. y Urresti, M. (1998) "La construcción social de la condición de juventud" en Cubides, H., Laverde, M.C y Valderrama C. (eds.) «Viviendo a toda» Jóvenes, territorios culturales y nuevas sensibilidades. Bogotá: Siglo del Hombre-Depto. Investigaciones, Universidad Central.
- Martínez, S. y Garino, D. (2013). *Articulación educación y trabajo en Argentina. Una genealogía posible*. En A. Hernández y S. Martínez (comps.) *Investigaciones en escuela secundaria. Política y trabajo*. General Roca: PubliFadecs.
- Martuccelli, D. (2007): *Gramática del individuo*. Buenos Aires: Losada.
- Maurizio, R. 2011. "Mercado de trabajo, instituciones laborales y políticas de protección social en Argentina: algunas reflexiones a partir de la crisis internacional", en *Ilusión Monetaria. La crisis financiera mundial, la transformación de los capitalismo nacionales y la cuestión social*, capítulo 12, UNESCO, Argentina. ISBN: 978-950- 895-305-6
- Maurizio, R., Perrot, B. y Villafañe, S. (2008). "Dinámica de la pobreza y mercado de trabajo en Argentina post-convertibilidad" Proyecto PNUD ARG/04/034, Argentina.
- Mella, O. (1998) *Naturaleza y orientaciones teórico-metodológicas de la investigación cualitativa*.

- Santiago, CIDE.
- Miranda, A. (2008) Los jóvenes, la educación secundaria y el empleo a principios del siglo XXI, Revista de Trabajo, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, año 4, n° 6, diciembre 2008.
- Millenaar, V. (2016); Procesos históricos y lógicas territoriales en la Formación Profesional. Reflexiones a partir del CFP no. 403 de La Matanza en Jacinto, Claudia, coord. (2016). *Protección social y formación para el trabajo de jóvenes en la Argentina reciente: Entramados, alcances y tensiones*. (pp 84-100) Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- Muñiz Terra, L., et al (2013) "Trayectorias laborales en Argentina: una revisión de estudios cualitativos sobre mujeres y jóvenes". Revista Laboratorio n° 25. Universidad de Buenos Aires pp. 57-79 Buenos Aires. Argentina
- Neffa J. C. (2001): "Presentación del debate reciente sobre el fin del trabajo"; en De la Garza Toledo, E. Neffa, J. *El Futuro del Trabajo. El trabajo del Futuro*; CLACSO - Buenos Aires.
- Neffa, J. C. (2012), "Empleo, desempleo y políticas de empleo. De las políticas pasivas a las políticas activas de empleo: análisis comparativo (1989-2011)", Empleo, desempleo & políticas de empleo, 10, CEIL/CONICET.
- Notaro, J. (2005). "Las políticas de empleo en los países del Mercosur (1990-2003)", Revista de Trabajo, 1 (1), Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la República Argentina, pp. 61- 76. Disponible el 17 de febrero de 2018 en [www.trabajo.gob.ar/left/estadisticas/descargas/revistaDeTrabajo/2005n01\\_revistaDeTrabajo/2005n01\\_a04\\_iNotaro.pdf](http://www.trabajo.gob.ar/left/estadisticas/descargas/revistaDeTrabajo/2005n01_revistaDeTrabajo/2005n01_a04_iNotaro.pdf)
- Novick, M. y C. Tomada (2007), "Argentina 2003- 2006: ¿un nuevo modelo de política económica y laboral?", en Serie de investigación, N° 114, Ginebra, IILSO-ILO
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976) Estado y Políticas Estatales en América Latina. Documento de trabajo CEDES/ GE.CLACSON°4
- OIT, (2010), Trabajo decente y juventud en América Latina, Lima, Oficina Internacional del Trabajo.
- OIT (2012) La crisis del empleo de los jóvenes: ¡Actuemos ya!, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo
- OIT (2013), Trabajo decente y juventud en América Latina. Políticas para la acción, Lima, Oficina Internacional del Trabajo.
- OIT (2015), ¿Qué sabemos sobre los programas y políticas de primer empleo en América Latina?, Lima, Oficina Internacional del Trabajo.
- Pasman C. (2006) "Guía para la implementación de Programas entre Empresas y Escuelas técnicas", Programa vinculación Empresa Escuela Asociación Empresaria Argentina- AEA-
- Pozzer, J.A y otros (2016, agosto) Instituciones y subjetividades. Análisis de dispositivos de apoyo a la

- inserción socio-laboral de jóvenes en años recientes (2008-2016). Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Buenos Aires
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2010): innovar para incluir: jóvenes y desarrollo humano. Informe sobre desarrollo humano para Mercosur 2009-10. Buenos Aires
- Ramos, S. (2009) Informe Ley 26.427 Nuevo régimen de pasantías educativas. Sistema Argentino de información jurídica. Buenos Aires.
- Rivas, A. y otros (2007) El desafío del derecho a la educación en Argentina: un dispositivo analítico para la acción. Buenos Aires: Fundación CIPPEC
- Rivas, A.; Batiuk, V.; Composto, C.; Mezzadra, F.; Scasso, M.; Veleda, C. y Vera, A. (2007) *El desafío del derecho a la educación en Argentina: un dispositivo analítico para la acción*. Buenos Aires: Fundación CIPPEC
- Rodríguez, E. y Bango, J. (1996): Políticas de juventud en América Latina en la antesala del año 2000: logros, oportunidades y desafíos. Madrid: OIJ-CIID.
- Rosa, P (2009). La ciencia que se está haciendo; Reflexiones metodológicas de la mano de Pierre Bourdieu, Kairos, Revista de Ciencias Sociales, Proyectos Culturales Juveniles Urbanos, Universidad Nacional de San Luis, Año 13, n° 24, 2009
- Ruiz Olabuénaga, J. (1996). Metodología de la investigación cualitativa, Cáp. 4 y 5, Universidad de Deusto, Bilbao, 1996.
- Rosanvallon, P (1995) *La nueva cuestión social*. Buenos Aires. Nueva Visión.
- Saintout, F (2009): ¿Culturas violentas? La producción mediática de violencias legítimas/ilegítimas y de sujetos viables/inviabiles. El caso de las juventudes. Trabajo presentado en el Encuentro Dilemas de la cultura. CEA. UNC. Abril, disponible en <http://www.perio.unlp.edu.ar/observatoriodejovenes/archivos/culturasviolentas.pdf>
- Salvia A, (2005) Jóvenes excluidos y políticas fallidas de inserción laboral e inclusión social. Ponencia presentada en el Seminario Efectos Distributivos del Gasto Social en Educación y Formación de Trabajadores, Buenos Aires.
- Santillán, L. (2007) "Educación" y la "escolarización" infantil en tramas de intervención local: una etnografía en los contornos de la escuela", en Revista Mexicana de Investigación Educativa, Vol XII, Nº 34, Comie, México.
- Sautu, R. (2003). "Todo es teoría. Objetivos y métodos de investigación", Editorial Lumiere, Buenos Aires.
- Soldano, D (2009). "El Estado en la vida cotidiana. Algunos desafíos conceptuales y metodológicos de la investigación sobre política y biografía", en Sabina Frederic y Germán Soprano (comps.), Política y variaciones de escalas en el análisis de la Argentina, Universidad Nacional de General Sarmiento-Prometeo.

- Southwell, M. (2008) ¿Particular? ¿Universal?: escuela media, horizontes y comunidades. *Propuesta Educativa* Número 30 – Año15 – Nov. 2008 – Vol2 – Págs. 23 a 35
- Southwell, M (2013) *La escuela ante nuevos desafíos: participación, ciudadanía y nuevas alfabetizaciones*. Fundación Santillana: Buenos Aires.
- Taylor, J y R. Bogdan, Introducción a los métodos cualitativos, Ediciones. Paidós. España, 1984.
- Tenti Fanfani, (2003). *La educación media para todos. Los desafíos de la democratización del acceso*. Buenos Aires: Fundación OSDE, IIPE UNESCO, Grupo Editor Altamira.
- Tenti Fanfani, E. (2007). La escuela y la cuestión social. Ensayos de sociología de la educación. Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- Tedesco, J C y Tenti Fanfani, E (2004) “La reforma educativa en la Argentina. Semejanzas y particularidades”, en CARNOY, Martín y otros (Coord.), Las reformas educativas en la década de 1990. Un estudio comparado de Argentina, Chile y Uruguay, Buenos Aires, BID-Ministerios de
- Terigi, F. (2007). Los desafíos que plantean las trayectorias escolares. III Foro Latinoamericano de Educación Jóvenes y docentes. La escuela secundaria en el mundo de hoy. Fundación Santillana. 28, 29 y 30 de mayo de 2007
- Terigi, F. (2008) “Los cambios en el formato de la escuela secundaria argentina: por qué son necesarios, por qué son tan difíciles”, *Revista Propuesta Educativa*, Buenos Aires, Año 17, num. 29, junio, pp.63-71.
- Terigi, F. (2009). Las trayectorias escolares. Del problema individual al desafío de la política educativa. Ministerio de Educación de la Nación Argentina, Buenos Aires, financiado por la OEA.
- Terigi, F., Briscioli, B. y Toscano, A. G. (2012) “La escolarización de adolescentes y jóvenes en los grandes centros urbanos: aportes de tres investigaciones sobre régimen académico y trayectorias escolares”. Paper seleccionado para ser presentado en la Session 0: Social inequalities and secondary education: Theories, methods and research findings. Second ISA Forum of Sociology. Justicia Social y Democratización. Buenos Aires, Argentina. 1 al 4 de agosto, 2012.
- Tiramonti, G (2004) La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes en la escuela media, Buenos Aires, FLACSO/ Manantial.
- Tiramonti, G. (2007). Nuevos formatos escolares para promover la inclusión educativa. Un estudio de caso: la experiencia Argentina. Buenos Aires, FLACSO-Argentina
- Tiramonti, G. (2011) “Variaciones sobre la forma escolar. Límites y posibilidades de la escuela media”. Buenos Aires: FLACSO-Homo Sapiens
- Urresti, M Linne J y Basile D (2015): “Conexión total. Los jóvenes y la experiencia social en la era de la comunicación digital”. Grupo Editor Universitario. Buenos Aires
- Unicef, (2010) Educación secundaria. Derecho, inclusión y desarrollo. Desafíos para la educación de

adolescentes. Argentina

- Unicef, (2016 ). Estado de la situación de niñez y adolescencia en Argentina. Unicef. Argentina
- Valles, M, (1999) Técnicas cualitativas de investigación social: reflexión metodológica y práctica profesional, Cap. 2, 3, 5 y 6, Editorial Síntesis, Madrid.
- Vasilachis de Gialdino, I. (2006). Estrategias de investigación cualitativa. Gedisa Editorial. Barcelona
- Vázquez, M. (2015) *Juventudes, políticas públicas y participación. Un estudio de las producciones socioestatales de juventud en la Argentina reciente*. Ciudad de Buenos Aires: Grupo Editor Universitario.
- Vera, A. (2009): «Los jóvenes y la formación para el trabajo en América Latina». CIPPEC, documento de trabajo Nº 25, Buenos Aires.
- Veza, E. (2013). *Escaneo de políticas y meta-análisis: Juventud y Políticas de Empleo en América Latina*, La Plata: CEDLAS.
- Veza, E. y Bertranou, F. (2011), *Un nexo por construir: jóvenes y trabajo decente en Argentina*, Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.
- Vommaro, P (2014) *Juventudes, conflictos y políticas en América Latina contemporánea: una aproximación desde los procesos recientes de movilización y organización juveniles América Latina hoy*, Ciudad de Buenos Aires: Grupo Editor Universitario.
- Walther, Andreas y Axel Phol (2005) Thematic study on policy measures concerning disadvantaged youth. Tubingen: Iris.

## ANEXO. UNIVERSO DE POLÍTICAS PÚBLICAS RELEVADAS

Tabla 1: Universo de marcos normativos y programáticos Educación Trabajo y Juventud. Nivel nacional y de las provincias de Buenos Aires y Tucumán. Argentina. 2017.

Ámbito	Año	Concepto
Normativa Educativa Nacional	1995	1. Ley 24. 521 Ley de Educación Superior
	2005	2. Ley 26.058 Ley de Educación Técnico Profesional. Art. 15.
	2006	3. Ley 26.206 /06 Ley Nacional de Educación
	2008	4. Ley 26.427/08 Ley Nacional de Pasantías
	2011	5. Dec. 1374/11 Régimen General de Pasantías para el ámbito de Educación Secundaria
Normativa Laboral.	1976	1. Ley 20744. de Contrato de Trabajo
	1995	2. Ley 24.557 Riesgos del Trabajo
	1996	3. Ley 24650 ( Ratifica Convenio 138 OIT)
	1997	4. Decreto 491 Art.3 Riesgos del Trabajo en sistema de pasantías.
	1997	5. Artículo 1117 Código Civil- responsabilidad civil y Tareas Peligrosas actualizado por ley 24.830/ 97
	2000	6. Decreto 719/00 MTEySS Creación de Comisión Nacional para la erradicación del Trabajo infantil.
	2008	7. Ley 26 390 /08 de Prohibición del Trabajo Infantil y protección del trabajo adolescente. Art.22 - Contratos de Aprendizaje.
	2011	8. Ley 26.727/11 Trabajo y Previsión social, Trabajo Agrario y Nuevo régimen laboral (Modifica la 22248 Trabajo Agrario)
2011	9. Decreto 1374/11 – Régimen General de Pasantías para Nivel de Educación Secundaria del Sistema Educativo Nacional.	

	2014	10. Ley 26940/14 Promoción del trabajo registrado y prevención del fraude laboral.
	2016	11. Decreto 1177 Ramas y Sectores protegidos.
<b>Derechos/ social- Juventud</b>	2004	1. Ley 25865 – REDLES
	2007	2. Ley 26.227, 2007 Consejo Federal de la Juventud
	2009	3. Decreto 1602/09 Asignación Universal por Hijo
	2014	4. Decreto 84/2014 Programa PROGRESAR
<b>Resoluciones Agencias Estatales - Educación</b>	2008	1. Resolución CFE Nº 66 Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios –“FinEs”.
	2008	2. Res CFE 47 “Lineamientos y criterios para la organización institucional y curricular de la ETP correspondiente a la educación secundaria y la educación superior”.
	2008	3. Res CFE 62 Documento de Mejora de la calidad de la ETP
	2009	4. Res CFE 84 Lineamientos políticos y estratégicos de la educación secundaria obligatoria
	2010	5. Resolución CFE 118- Documento base de EDJA y Lineamientos curriculares.
	2015	6. Resolución CFE Nº 254/15 “Marcos de Referencia para la Modalidad de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos
	2016	7. Resolución CFE 283/16. Mejora Integral de la Calidad de la Educación Técnico Profesional (reemplaza las 175/12 y la 62/08.
	2016	8. Resolución CFE Nº 285/16 Plan Estratégico Nacional 2016-2021 “ARGENTINA ENSEÑA Y APRENDE”
	2016	9. Resolución CFE Nº 308/16 “Criterios de orientación para la articulación entre Formación Profesional – Educación Permanente de Jóvenes y Adultos”
	2006	1. Resolución 1164/06 Programa Obra Pública Local

<b>Resoluciones Agencias Nacionales de Trabajo (MTEySS)</b>	2008	2. Resolución 497/08- Programa Jóvenes con más y mejor Trabajo- MTEySS
	2008	3. Resolución 261/08 Implementación JMMYT
	2011	4. Resolución 12/11-PROMOVER la igualdad de oportunidades de empleo- Jóvenes con Discapacidad
	2014	5. Resolución 2044.Promoción del Empleo Independiente y Entramados productivos Locales ( modifica Resolución 1862/11)
	2015	6. Resolución 170/15 PROEMPLEAR- Régimen de Crédito Fiscal
	2016	7. Res. 1828/16 MTEySS- Actividades Peligrosas
	2016	8. Acciones de Entrenamiento para el Trabajo en Empresas. EPT
	2017	9. Decreto 304/17- Programa de Inserción Laboral PIL para beneficiarios de Programas Sociales EMPALME ( actualiza Res.45/06 de Creación del PIL en el marco de la ley 24013 y el plan integral para la promoción del empleo.
	2017	10. Res 487/17 Promoción de Empleo
<b>Resoluciones Agencias Estatales de Derechos/ social y Juventud</b>	2009	1. Res. 3182/09 Plan Argentina Trabaja- Programa Ingreso social con Trabajo-PRIST
	2013	2. Res. 2176/13 Ellas Hacen

Fuente: Elaboración propia

#### Marcos normativos: Provincia de Buenos Aires

1994	1. Constitución Provincial. Disposiciones específicas sobre juventud
1986	2. Ley Provincial 10448/86 Crédito Fiscal
1997	3. Res 13.255 Aprobación del sistema de pasantías. Reglamento de Pasantías.
1999	4. Res. 2947- Programa Trabajo Por cuenta de Terceros
2000	5. Resolución 1467. Creación de Comisiones distritales Escuela empresa como asesoras del Copret.

2000	6. Res. 5250/00 Sistema de Pasantías para Microempresas.
2001	7. Decreto 1227. Contratos de Pasantía estudiantes entre 15 y 26 años desocupados
2003	8. Res. 3093/03 DGCyE Plan Provincial de Finalización de Estudios, Vuelta a la Escuela Centros de Orientación y Apoyo (COA) (COA-FinEs)
2005	9. Ley 13.298 /05 de Promoción y Protección de los Derechos de los Niños de la Provincia de Buenos Aires
2006	10. Resolución 16661/06 Proyectos de Articulación Educación y Trabajo
2006	11. Disposición 007/06. Pautas de procedimiento para Proyectos de Educación y Trabajo
2007	12. Ley 13688. Ley de Educación Provincial.
2007	13. Res 1153- CEPT- Centros Educativos para la Produccion Total ( Escuelas de Alternancia)
2008	14. Ley Provincial 13.803 de Prohibición del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente.
2008	15. Res. 5099/08- Centros de escolarización secundaria para Adolescentes y Jovenes – CESAJ
	16. Guía de implementación Prácticas profesionalizantes. Externas - Programa de vinculación Empresa Escuela. AEA
2010	17. Decreto 1738/10. Programa de Apoyo a la capacitación en la empresa- PRE.BA
2013	18. Res. 112/13 DGCyE- Régimen de Prácticas Profesionalizantes
2013	19. Disposición 1 Subsecretaria de Educación y Consejo provincial de ET ( COPRET). Criterios generales y administrativos para la presentación de PP.
2015	20. Res. 32/15 sobre Actas Acuerdo de Prácticas Profesionalizantes
2015	21. Res. 59. Mesa de Trabajo Joven: Programa PRE.BA Jovenes
2016	22. Programa Abanderados 2016

Fuente: Elaboración propia

### Provincia de Tucumán

2001	1. Ley 7172 Protección integral de la Juventud. Crea el Programa de Asistencia y Promoción de la juventud
2009	2. Ley 8.211/09 Sistema de pasantías no rentadas.
2010	3. Ley Provincial 8391 de Educación
2010	4. Ley 8.293 de Protección integral de los derechos niños, niñas y adolescentes
2011	5. Res Ministerial 1224/5 del 2011- Marco normativo para Secundaria- Anexo I: sobre acuerdos institucionales
2015	6. Ley 8845 de 2015 . Manos a la Obra
2016	7. Resolución 340/5 M Ed. Ed Secundaria Alternativa- ESA- año 2016 8. Programa PET-Empresa Trabajo ( PIL de implementación provincial)

Fuente: Elaboración propia