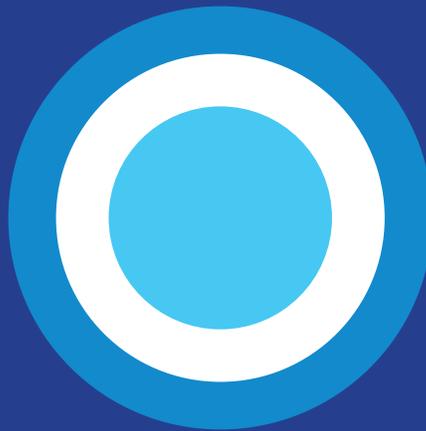




JÓVENES, EDUCACIÓN Y TRABAJO

SEPTIEMBRE - 2015

DOSSIER



Ocal

OBSERVATORIO
DE CALIFICACIONES LABORALES



Universidad Nacional
ARTURO JAURETCHE



AUTORIDADES

OBSERVATORIO DE CALIFICACIONES LABORALES

**Director del Observatorio de
Calificaciones Laborales**
Lic. Esteban Secondi

Coordinador Estratégico
Dr. Juan Cruz Esquivel

Coordinadora de Investigación
Dra. Florencia Partenio

UNIVERSIDAD NACIONAL ARTURO JAURETCHE

Rector de la Universidad Nacional Arturo Jauretche
Lic. Ernesto Fernando Villanueva

**Director del Instituto de Ciencias Sociales
y Administración**
Lic. Luis Mario Couyoupetrou

**Coordinadora Licenciatura en Relaciones del
Trabajo**
Dra. Florencia Partenio

ÍNDICE

4

Presentación

5

Especialistas invitados en esta edición

6

FORMACIÓN PROFESIONAL EN LA ARGENTINA: RUPTURA, CONTINUIDAD, INNOVACIÓN, por Pedro Daniel Weinberg

16

LOS NI-NI: UNA VISIÓN MITOLÓGICA DE LOS JÓVENES LATINOAMERICANOS, por María del Carmen Feijoó.

26

RECONOCER LAS TRAYECTORIAS NO FORMALES, ¿QUÉ PUEDE HACER LA ESCUELA?, por Irma Briasco.

WWW.OBSERVATORIO.UNAJ.EDU.AR

Coordinación y edición
Lic. Marcela López

Fotografías de interior:
Florencia Partenio.

Diseño:
Lic. Fernanda Carrizo

PRESENTACIÓN

Cuando creamos el OCAL lo pensamos como un lugar de contacto entre la universidad y su contexto productivo inmediato, un espacio “entre dos mundos” que aun es potencial pero que visualizamos fecundo, analítico, propositivo, y tras estos objetivos desplegamos nuestras acciones. Además de investigar, relevar y tratar de interpretar el escenario de la producción en el Conurbano Sur, nos interesa el contacto e intercambio entre los distintos actores del sector productivo y de las organizaciones sociales involucradas en esa trama.

El boletín del OCAL y nuestra página web son las herramientas que desarrollamos para difundir nuestros estudios e investigaciones y también la información relevante, pero percibíamos que faltaba acercarnos un poco más a la discusión académica partiendo de la indagación territorial, enlazar la agenda de los especialistas -de nuestra casa de estudios y también de otras universidades e instituciones nacionales e internacionales- con las preguntas que nos formulamos desde el Observatorio cuando abordamos el tejido productivo local. Hoy presentamos esta nueva publicación digital que articulará nuestras inquietudes con los desarrollos teóricos específicos que es preciso que se conozcan, se discutan y se piensen, para intervenir con pertinencia en los nuevos contextos de la economía global y sus demandas sociales en relación a la formación y el conocimiento.

Este primer dossier reúne tres artículos de reconocidos especialistas que van a permitir abordar algunos aspectos de la problemática que vincula formación profesional, trayectorias educativas y mundo del trabajo, con particular atención en los jóvenes, un grupo social particularmente vulnerable.

Para comprender el devenir y las características actuales de la formación profesional en nuestro país, presentamos un trabajo de Pedro Daniel Wienberg-director

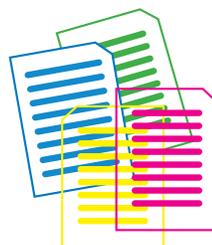
de la Cátedra Manuel Belgrano de la Universidad Nacional General San Martín-, que analiza el papel que asumió el Estado con sus políticas de Formación Profesional y sus objetivos centrales; cómo es hoy la formación profesional y qué prioridades se plantea.

Focalizando en los jóvenes, María del Carmen Feijoó aborda en su esclarecedor artículo la estigmatización de ese grupo etario cuando no trabaja ni estudia, situación que alcanza importantes porcentajes en los diferentes países de la región. En su análisis busca trascender simplificaciones y acercarnos a una comprensión de la problemática con perspectiva Latinoamericana.

Finalmente, Irma Briasco -experta en educación técnico profesional- se pregunta cómo reconocer desde el sistema formal de educación los aprendizajes construidos en circuitos no formales e informales en jóvenes y adultos, plantea la necesidad de articular los tres tipos de oferta formativa en una serie de recomendaciones.

Queremos alcanzar con esta publicación los temas y perspectivas que se discuten en nuestro campo de estudios para seguir pensando y proponiendo.

De este modo comenzamos, invitándolos a compartir estos valiosos aportes.



LOS ESPECIALISTAS DE ESTA EDICIÓN

INVITADOS



PEDRO DANIEL WEINBERG dirigió el Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (OIT/Cinterfor) y fue responsable del área Educación de Adultos en la OREALC de la UNESCO, con sede en Santiago de Chile. Actualmente es director de la cátedra Manuel Belgrano de la Universidad Nacional General San Martín, asesor de la Fundación UOCRA en la línea editorial sobre Educación y Trabajo y de la Red ACET sobre el fortalecimiento de las instituciones de Educación Tecnológica y Profesional.



MARÍA DEL CARMEN FEIJOÓ es Socióloga por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Ha sido investigadora del CONICET, profesora titular de la UBA, de la Universidad Nacional de Quilmes y de la Universidad de Columbia en Nueva York. Desempeñó diversos cargos públicos en las áreas de educación y políticas sociales. Es experta del Grupo de Consulta de la Sociedad Civil de América Latina y el Caribe de ONU Mujeres. Actualmente es coordinadora de RedEtis en IPE-UNESCO Buenos Aires e investigadora de la Universidad Pedagógica (UNPE).



IRMA BRIASCO es licenciada en Ciencias de la Educación y Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales por la Universidad de Buenos Aires-Pronatass (Gob. Argentino/BIRF/PNUD). Experta en Educación Técnico Profesional en la Organización de Estados Iberoamericanos y docente e investigadora en la Universidad Pedagógica de la provincia de Buenos Aires. Además es consultora en diferentes empresas y organismos internacionales (CINTERFOR-OIT, OEA, BID, BM).



FORMACIÓN PROFESIONAL EN LA ARGENTINA: RUPTURA, CONTINUIDAD, INNOVACIÓN¹

Por Pedro Daniel Weinberg

Introducción

El principal rasgo que caracteriza el desarrollo de la formación profesional en la Argentina desde los primeros años del presente siglo es el liderazgo asumido por el Estado al admitir su responsabilidad en la conducción de la materia y, en particular, se destaca el papel rector adoptado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS). Dicho en otras palabras: la cartera laboral reconoció la necesidad de “refundar” un ámbito específico para actuar en este espacio e impulsar un conjunto de programas estratégicos que atendiese las demandas del sector productivo y social en el marco del proceso de reconstrucción económica e inclusión social iniciado luego de la crisis 2001/2002.

Si bien existen otros actores que desde el Estado argentino actúan en el campo de la formación profesional, no cabe duda que el mayor protagonismo está centrado, en la actualidad, en el MTEySS. Desde esa cartera se ha asumido, de manera explícita y operativa, el papel de rectoría que se exige en la materia para poder abordar un asunto de esta trascendencia y envergadura. Es así que desde ese espacio se promueven acciones complementarias y convergentes con otros actores públicos (ministerios de industria, agricultura, desarrollo social, educación –sobre todo a nivel de las provincias a donde se transfirieron esas responsabilidades– ciencia y tecnología, etc.) en un abordaje de carácter federal, territorial y sectorial (ramas de actividad económica) que, a su vez, alienta la participación de organizaciones de trabajadores, empleadores y de las organizaciones sociales.

La revitalización de los sistemas de relaciones laborales y de los institutos del trabajo, junto con el desarrollo de políticas activas de empleo, constituyen el marco en el que se contextualizan las acciones de formación profesional en la Argentina. En este sentido, a lo largo del período iniciado en 2003 se pueden reconocer dos etapas bien diferenciadas. Entre 2003 y 2007, el objetivo de las acciones en materia de formación profesional estuvo orientado a mejorar las condiciones de inclusión social mediante políticas activas de empleo destinadas a disminuir la desocupación y a mejorar las condiciones de empleabilidad de los trabajadores. Desde entonces, si bien las políticas siguieron profundizando aquellas acciones, las labores también se orientaron a generar las condiciones y capaci-

dades institucionales para la creación de un sistema nacional de formación profesional, teniendo en cuenta las experiencias acumuladas en la etapa inicial: fortalecimiento y consolidación de la infraestructura institucional; desarrollo de una infraestructura técnico-pedagógica acorde con las demandas de los programas; la formación y el desarrollo de los equipos directivos, técnicos y docentes; la asignación de equipamientos y promoción de mecanismos de diálogo social y la participación de los actores del sector productivo y de las organizaciones sociales.

1. Consideraciones iniciales

Algunos de los avances recientes experimentados en materia de formación profesional en la Argentina exhiben múltiples innovaciones que merecen ser examinadas desde dos perspectivas, una de carácter comparativo a nivel internacional (a) y otra de carácter nacional (b).

1.a. Miradas desde una óptica comparativa internacional, las tres innovaciones más significativas que se han acuñado desde el MTEySS se relacionan con (i) el concepto que se atribuye a la formación profesional, (ii) el papel de acompañamiento cumplido en cuanto al desarrollo y fortalecimiento de la capacidad institucional de la oferta formativa existente y/o de reciente creación y (iii) la concepción en el establecimiento de modalidades de actuación y cooperación dentro del marco de otras políticas estratégicas nacionales.

1.a.i. El concepto de formación profesional supera una visión autorreferente. Así, en la concepción y en las prácticas adoptadas por el MTEySS en cuanto a la formación profesional se procura traspasar una mera intervención en términos de la formación y desarrollo de los recursos humano. Por ello, los programas se han diseñado y aplicado, de manera explícita y continuada, teniendo en su mira dos escenarios más amplios y abarcadores: las políticas de desarrollo productivo y las políticas de inclusión social. En otras palabras, la formación profesional es concebida como una variable interviniente que contribuye a la recuperación económica, el aumento de la productividad y la mejora de la competitividad de las unidades productivas y de la economía en su conjunto. Al mismo tiempo, la formación profesional hace parte de las políticas y



programas que se orientan hacia el objetivo de alcanzar fórmulas que avanza hacia la concreción de niveles más elevados de inclusión social.

1.a.ii La creación de mecanismos permanentes de asistencia técnica a las unidades de capacitación constituye una innovación en términos de las incumbencias habituales de las carteras laborales. Así, el MTEySS presta servicios de asistencia técnica con vistas a desarrollar, fortalecer y/o modernizar a las unidades capacitadoras que actúan en el país. Servicios que actúan tanto en cuestiones de administración y gestión de centros como en la ingeniería técnico-pedagógica sobre la que descansan los procesos formativos (desarrollo de metodologías y tecnologías de formación, diseños curriculares, elaboración de materiales didácticos, formación/especialización/actualización del personal directivo y docente, entre otros). Ejemplos de esta modernización ejercida desde el Ministerio son la introducción de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en los procesos formativos, la adopción de la formación a través del enfoque por competencias y la gestión de calidad institucional en el manejo de los centros.

1.a.iii. La formulación y diseño de las políticas y estrategias de formación profesional están orientados tanto por los requerimientos de los diversos componentes de las relaciones laborales, como por las metas nacionales y sectoriales que se trazan desde otros ámbitos de la vida pública: desarrollo industrial, agroalimentario y agroindustrial, desarrollo científico y tecnológico, desarrollo social, entre otras. Dicho en otros términos: desde el MTEySS se establecen las alianzas estratégicas necesarias para alcanzar las metas que el país se ha trazado en otras materias como las apuntadas.

1.b. Cuando se analizan los avances experimentados en el desarrollo de la formación profesional en los últimos años, se advierten dos situaciones que merecen ser precisadas siquiera brevemente en términos de los progresos institucionales acaecidos en estos años: (i) por un lado, al papel que juega el Estado frente a estos asuntos; y (ii) el lugar protagónico que se le atribuye al diálogo social en cuanto al diseño y adopción de políticas, y a su consiguiente operación.

1.b.i Nuevamente ha sido el Estado argentino quien echó sobre sus hombros la responsabilidad por conducir la formación profesional en el país. Esto significa que fue el MTEySS quien volvió a asumir dicha responsabilidad por la materia, hasta ese

momento dispersa en multiplicidad de institucionalidades y actores. Además, se debe reconocer que el MTEySS es el organismo que ha colocado a la formación profesional en la agenda de prioridades estratégicas nacionales en esta etapa. Si bien es cierto que en todas las circunstancias fueron convocados a participar todos los actores sociales involucrados en esta empresa, no puede negarse que la iniciativa partió, una vez más, desde el Estado. En una mirada retrospectiva, cabe recordar que así fue en 1944 cuando se creó la Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional bajo la órbita de la recién creada Secretaría de Trabajo y Previsión Social, o en 1959 cuando se puso en marcha el Consejo Nacional de Educación Técnica en el ámbito del Ministerio de Educación y Cultura de ese entonces. O mucho más atrás, cuando en 1899, a instancias del Poder Ejecutivo nacional, se fundó la primera “Escuela Industrial de la Nación” especialmente destinada a formar los técnicos que se pensaba iba a reclamar la incipiente industria manufacturera nacional.

1.b.ii. Cuando se considera a otros “institutos” de los sistemas de relaciones laborales, una vez más la formación profesional se ha revelado como el espacio más innovador en cuanto a la gestación de escenarios de diálogo social y participación de los actores. Son pocos los ámbitos institucionalizados que pueden mostrar tantas y tan diferentes modalidades perdurables, donde se establecen consensos y acuerdos entre las organizaciones de trabajadores y de empleadores; comparando con lo que acontece en estos temas, entre las fórmulas consagradas en la formación profesional con las vigentes, en ámbitos como el empleo, la salud y seguridad, los salarios, las condiciones y medio ambiente de trabajo, la productividad, la inspección del trabajo, etc. Así a los “clásicos” ambientes de diálogo de la formación profesional y la formación continua –nacional, provincial, territorial, sectorial- se suman, en la actualidad, las nuevas fórmulas de participación que se ensayan y consagran en el campo de la evaluación y certificación por competencias, en particular a nivel sectorial – por ramas de actividad económica. En el marco de apoyo al diálogo social como base de las políticas de empleo y formación continua, las políticas impulsadas por el MTEySS han permitido cubrir a cuarenta sectores de actividad. Esas acciones se realizan al amparo de los “Consejos Sectoriales Tripartitos de Formación Continua y Certificación de Competencias”; éstos constituyen un buen ejemplo de diseño de nuevas institucionalidades de diálogo y construcción de con-

sensos entre los actores. Los Consejos son espacios inter institucionales y sectoriales donde el Estado, las organizaciones de trabajadores y de empleadores determinan los acuerdos y estrategias que hacen posible la efectiva instrumentación de políticas activas de empleo, formación continua, certificación de competencias laborales y respaldos a la inserción laboral. Desde 2008 se han constituido los siguientes consejos sectoriales tripartitos: construcción; metalurgia y metalmecánica; software; frutícola, hortícola y olivícola; turismo y gastronomía; industria alimenticia; panaderos, pasteleros; pizzeros; automotriz y mecánica del automotor; industria azucarera; indumentaria y textil; plásticos; agua potable y saneamiento; apícola; cuero, calzado y marroquinería; distribución de energía eléctrica; forestal y madera; industria frigorífica; industria naval y servicios portuarios y marítimos; administración y comercio; cítrica; industrias culturales; minas y canteras; servicios en casas particulares.

2. La formación profesional: un componente de las políticas laborales

Si bien es cierto que desde los años noventa la cartera educativa fue restando relevancia a su intervención en el tema (transferencia de los centros de formación profesional a la órbita provincial y/o local) y el Ministerio de Trabajo fue ocupando un lugar cada vez más destacado (creación de la Subsecretaría de Formación Profesional), preciso es reconocer que los objetivos esperados no se lograron concretar en esos años. Entre las principales razones que explican esta circunstancia se encuentran los siguientes factores: (a) el proceso de desindustrialización operado en el país no generó una demanda significativa de mano de obra calificada, por el contrario, una parte importante de los mejores recursos humanos de las empresas (públicas y privadas) quedaron desempleados; (b) no logró crearse una oferta capacitadora en donde tuviese una alta incidencia el sector privado; (c) ese mercado de la capacitación fue ocupado por empresas capacitadoras *sui generis* y no por la presencia de actores relevantes como son las propias empresas del sector productivo o las cámaras que las nuclean; (d) la mayor parte de los recursos financieros con que se contó (provenientes de la banca de desarrollo: Banco Mundial y BID) fueron dirigidos a los programas destinados a la formación y empleo de jóvenes y de reconversión laboral: en ambos casos los impactos alcanzados estuvieron lejos de satisfacer las expectativas. Este conjunto de circunstancias apuntadas afectaron negativamente la construcción de una organización de la formación profesional sobre las nuevas bases en las que originalmente se inspiraron las autoridades laborales de esos años: una mayor vinculación de la formación profesional con los requerimientos del mercado de trabajo.

De todas formas, algunos aportes merecen registrarse. Desde mediados de los años noventa, y después de muchas décadas, comienza a concebirse a la formación profesional

como un instituto componente de los sistemas de relaciones laborales y, por lo tanto, se convierte en un tema de política laboral que merece ser tratado en las diferentes instancias de negociación al amparo de las incumbencias de la cartera respectiva. La formación profesional pasa a convertirse en uno de los temas incluidos en la agenda de discusiones entre las organizaciones de trabajadores y empleadores y en la mesa de negociación del salario mínimo; ello no obsta a que no se siga reconociendo que la formación profesional contiene una impronta “educativa”, ya que los propios programas están dirigidos a formar ciudadanos productivos.

3. La crisis de 2001/2002 y el nuevo escenario de la formación profesional: ruptura y continuidad

El modelo organizativo de la formación profesional que comenzó a implementarse desde finales del siglo pasado se distinguió de otros ensayados previamente; se basó en que la cartera laboral asumiera la responsabilidad por todo lo atinente a la formación profesional; y lo hacía desde una dimensión rectora, organizativa, ordenadora; y dejaba la ejecución misma de los programas a unidades capacitadoras especializadas. Al llegar la formación profesional al Ministerio, y tal como ocurrió en otros países por esos años, se la asoció a la ejecución de políticas activas de empleo. Estos lineamientos esbozados tuvieron su continuidad en la nueva estructura de intervención que se dio a partir de la crisis del 2001/2002. De todos modos, las urgencias generadas por la crisis en cuanto a los requerimientos de mano de obra exigidos por el proceso de reconstrucción económica y para superar los alarmantes niveles de exclusión social y pobreza obligaron a efectuar un rediseño del modelo y de la concepción de la formación profesional.

Uno de los factores que distingue a este modelo de organización e implementación de la formación profesional del anterior, es el concepto mismo que se puso en práctica. Como se mencionaba más arriba, se pasó a concebir a la formación como un componente de las políticas activas y de mejora de la empleabilidad y los ingresos, vinculada con el trabajo productivo y con la generación de condiciones de trabajo decente. En este sentido, se atribuye a la formación un carácter proactivo en cuanto a la dotación de competencias laborales a los/as trabajadores/as que se desempeñan en la nueva economía nacional. Por el contrario, en el modelo anterior, primaba una concepción de la formación más ligada a compromisos remediales o asistenciales para (a) la población desplazada de sus puestos de trabajo, resultantes del proceso de privatización de las empresas públicas y de la desindustrialización, y (b) para los jóvenes que experimentaban dificultades a la hora de incorporarse al mercado laboral.

Además, debe admitirse que también se asiste a una ruptura de las modalidades de actuación que escoge la autoridad laboral para desarrollar sus nuevas estrategias en el campo de la formación y el desarrollo de los recursos humanos del país.

Tres de los elementos más relevantes que lo singularizan serán analizados más adelante: (a) la creación de una red de instituciones de formación continua, (b) la implementación de un mecanismo de asistencia técnica encaminado al fortalecimiento institucional de las unidades encargadas de la ejecución de los programas de formación profesional; y, más recientemente, (c) la puesta en práctica del primer intento habido en el país en cuanto a la sanción de un Plan Estratégico en la materia.

4. Innovaciones introducidas por el modelo actual

Este modelo exhibe rasgos innovadores en cuanto a la organización y gestión de la formación profesional en Argentina, sobre todo, cuando se lo compara con la formación profesional en el último tercio del siglo pasado. Se expondrán a continuación algunos de esos rasgos en la medida que constituyen avances en un proceso de evolución y fortalecimiento que a mediano plazo deberá llevar hacia la creación de un sistema nacional en la materia. Puede afirmarse que durante la primera década del siglo XXI se han echado las bases con vistas a dotar al país de capacidades institucionales y políticas basadas en la participación y el dialogo social entre los actores. Algunas de estas prácticas, validadas por años de actuación, serán expuestas a continuación.

Red de Instituciones de Formación continua

La Red es un conjunto de entidades que tienen como objetivo articular la demanda de los sectores productivos con las necesidades de formación de los trabajadores, ocupados y desocupados, teniendo en cuenta las perspectivas estratégicas de desarrollo local y/o sectorial, optando por una estrategia de promoción y acompañamiento que posibilite la generación de las capacidades institucionales de desarrollo y fortalecimiento de las unidades que componen dicha Red. Lo que distingue el abordaje del MTEySS en la actualidad, es la perspectiva de promover programas de formación, cuyo foco de atención son los ciudadanos productivos; esto es, programas diseñados a partir de los imperativos del trabajo productivo y decente, y orientados hacia la mejora de las condiciones de empleabilidad de los participantes y a un aumento de sus niveles de ingreso.

La Red opera articulada con la Red de Oficinas de Empleo; de esa manera logran desarrollar un trabajo conjunto que favorece los procesos de integración social de los grupos menos favorecidos y el desarrollo de la competitividad de los sectores productivos a nivel del territorio.

La Red está integrada por más de 300 instituciones de gestión pública y privada. La construcción de la Red es un avance relevante en materia de organización: si bien la mayoría de esas instituciones dependen de otras autoridades, el MTEySS busca intervenir en la materia de manera orgánica, sistemática y ordenada, de forma de generar una acumulación de co-

nocimientos y prácticas, difundir aprendizajes organizativos y pedagógicos, y sobre todo, evitando superponer esfuerzos y duplicar inversiones. En última instancia, el compromiso tiene que ver con la calidad y la pertinencia de los programas que se imparten.

Asistencia técnica

Varias de las labores llevadas a cabo en materia de formación profesional desde el MTEySS muestran un auspicioso escenario donde se han experimentado, por primera vez en el país, modalidades y concepciones de organización y gestión que las distingue, incluso, en el marco del esfuerzo educativo nacional.

Una de estas fórmulas innovadoras se relaciona con el hecho de haber formalizado e institucionalizado la prestación de servicios de asistencia técnica a las unidades de la Red, y de aquellos centros que lo solicitan. El fortalecimiento de las instituciones se ha ordenado en torno a (a) la gestión de los organismos participantes en la red, (b) el diseño curricular y materiales didácticos y (c) la formación docente. A través de estas acciones se fortalecen las capacidades institucionales de los centros de formación profesional, brindando diversas modalidades de atención de acuerdo a los diagnósticos institucionales. Se lo hace en aquellos campos en donde se requiere un apoyo técnico y sustantivo: organización, administración y gestión, aspectos técnico-pedagógicos, equipamiento, etc. Se procura con estas labores optimizar la transferencia de recursos tecnológicos y conocimientos a las instituciones que forman parte de la Red con vistas a mejorar la calidad y pertinencia de su oferta formativa.

De esta forma se ratifica ese rol singular asumido por la cartera laboral: el MTEySS no opera directamente programas de formación profesional; su actuación se dirige a promover el desarrollo de las capacidades institucionales de centros existentes, o de aquellos cuya creación impulsa junto con otros actores sociales (sindicatos, cámaras empresariales, organizaciones de la sociedad civil). Y la operación tiene diversas aristas: asistencia técnica, monitoreo, evaluación. Estas acciones están encaminadas a mejorar la calidad y la pertinencia de los programas de formación profesional y empleo promovidos desde la propia cartera laboral.

Gestión de la calidad institucional

El MTEySS tiene como objetivo promover programas de formación profesional de calidad y pertinencia; para ello, se han definido los requisitos que deben cumplir las instituciones y centros que desarrollan sus acciones en el marco de los programas de formación y empleo de la cartera. A esos efectos se ha comprometido a lograr un estándar de calidad aplicable a todas las instituciones y centros de formación que integran la Red de Formación Continua. Para ello se ha definido un "Refe-

rencial de Calidad” que fue desarrollado de manera conjunta entre el mismo MTEySS y el Instituto Argentino de Normalización y Certificación (IRAM).

Desde hace más de siete años se vienen implementando acciones destinadas a lograr dos objetivos: por un lado, instalar en la cultura institucional de las entidades y centros que participan en la Red una actitud dirigida a asumir un compromiso con la importancia de la gestión de la calidad; y por otro, adoptar los dispositivos, referenciales y normas de desempeño que permitan acreditar la calidad de la gestión de esas entidades y centros. Para contribuir a este objetivo, el MTEySS no solo brinda asistencia técnica (cursos y servicios específicos a directivos), sino que también ha volcado aportes financieros para aquellas entidades y centros que procuran mejorar la calidad de su gestión.

El MTEySS cuenta con el Referencial de calidad arriba aludido, donde se definen los requisitos que deben cumplir las unidades dispuestas a someterse a este proceso. Se han establecido dos niveles de cumplimiento; ambos fueron construidos teniendo en cuenta los ocho principios de gestión de calidad que constituyen la base de las normas ISO 9000. Ya se encuentran certificados casi sesenta centros e instituciones.

Evaluación y certificación de competencias

A partir de la introducción de la formación, evaluación y certificación de competencias laborales en el ámbito del MTEySS se registran dos rasgos distintivos que resultan novedosos. Por un lado, que a pesar de que la formación por competencias podría interpretarse a la luz de las estrategias de renovación de las prácticas pedagógicas y didácticas, las mismas no se ensayaron desde los ámbitos educativos regulares, sino que se iniciaron en el país en el ámbito de la formación profesional conducida desde la cartera laboral. Por otro, la formación, evaluación y certificación de competencias es entendida en una perspectiva más amplia que la mera “modernización” de metodologías y tecnologías formativas; de alguna manera ha dado pie a otros trascendentes movimientos, los cuales son el reconocimiento de las habilidades, destrezas, saberes, conocimientos, aptitudes y actitudes adquiridas por las personas a lo largo de su vida laboral; y también, un aporte las estrategias encaminadas a alcanzar la “terminalidad educativa” de estudios primarios y secundarios por parte de jóvenes y adultos que no concluyeron en su momento con estos niveles educativos.

De cualquier forma, no resultan sorprendentes los hechos arriba apuntados. Desde el compromiso asumido por el MTEySS con los imperativos de calidad, pertinencia, equidad y eficiencia en el diseño de los programas de formación profesional, se observó que las profundas transformaciones acaecidas en los últimos cuarenta años en materia de organización del trabajo –la revolución científico tecnológica y la globalización de la producción– impactaron fuertemente sobre

las calificaciones de la fuerza laboral; entre otros aspectos, se verificó que los programas de formación profesional comenzaron a contemplar que los sujetos de aprendizaje debían enfrentarse a situaciones de trabajo en los que predominan la variabilidad y la incertidumbre; o, lo que es lo mismo, el diseño de las estrategias formativas descansan en la necesidad de armar una arquitectura técnico pedagógica concebida en torno a la resolución de problemas, antes que en la formación de situaciones rutinarias y repetitivas.

Para atender a estos desafíos, el MTEySS debió emprender un ambicioso proyecto de “reingeniería” pedagógica y didáctica sobre los que sustentar los programas de formación profesional que desde ese ministerio se promovían y alentaban. Para ello, se establecieron diseños de estructuras y materiales curriculares desde la perspectiva conceptual de una formación sustentada en normas de competencia laboral consensuadas en instancias de participación y diálogo por los actores del mundo del trabajo: trabajadores y empleadores, junto a los referentes del MTEySS. Esto dio origen a la creación de “Consejos Sectoriales Tripartitos de Formación Continua y Certificación de Competencias” a los que se aludirá más adelante. Producto de esta iniciativa se llevaron a cabo acciones en los más variados sectores económicos, se elaboraron materiales didácticos y se impartieron cursos para la formación y desarrollo de docentes, técnicos y directivos (diseño curricular basado en normas de competencia, recursos didácticos y formación profesional por competencias, formación de formadores en competencias laborales, entre otros).

La importancia de los Consejos sectoriales radica, al menos, en tres aspectos: (a) constituye un avance en materia de institucionalización de la participación de los actores sociales –trabajadores y empleadores– en la definición e implementación de estrategias de corto y mediano plazo, con la asistencia del MTEySS; (b) ha servido para ordenar y articular de manera orgánica y sistemática las tres principales líneas de intervención de la cartera laboral en la materia: (i) Formación, mediante la definición por parte del sector económico específico de las demandas de calificaciones de su fuerza laboral; (ii) Certificación, a través del reconocimiento a la experiencia y capacidades de los trabajadores y las trabajadoras que lo acrediten mediante las evaluaciones respectivas; y (iii) Fortalecimiento institucional vía la promoción del modelo de gestión de la calidad en las instituciones capacitadora; y (c) echa las bases para conformar las redes sectoriales de la oferta formativa en torno a ramas de actividad económica.

Se constituyeron veintinueve consejos sectoriales y se evaluaron y certificaron, hasta abril de 2014, más de 110.000 personas, provenientes de diferentes sectores económicos y de todo el país. El Plan Estratégico de formación continua se ha trazado una meta de 500.000 trabajadoras y trabajadores con certificados de competencia laboral para 2020.

La formación sectorial

Una de las innovaciones más importantes introducidas en materia de gestión institucional se refiere al ordenamiento que se viene llevando a cabo desde mediados de la década pasada en torno a la creación de redes sectoriales de formación profesional.

Esta modalidad se encamina a la identificación, selección y fortalecimiento de las instituciones y centros de formación profesional de un sector económico dado. Y, a través del diálogo social sectorial, se definen estrategias de desarrollo de los recursos humanos, a la vez que se facilita la empleabilidad de los trabajadores capacitados en las unidades productivas de un sector económico.

El abordaje sectorial procura optimizar la transferencia de recursos tecnológicos y de conocimiento a diferentes conjuntos de instituciones de determinadas ramas de actividad económica. Hacia 2010 existían nueve redes que incorporaban a 95 instituciones públicas y privadas de quince provincias argentinas (incluida la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). Estas primeras Redes actúan en torno a la Confederación General Empresaria de la República Argentina, Red Construcción/UOCRA, Red Energía Eléctrica, Red Estaciones de Servicio, Red Frutícola/Hortícola/Olivícola, Red Mecánica del Automotor, Red Metalúrgica, Red Pastelería Artesanal y Red Turismo, Gastronomía y Hotelería.

Como se expresa más arriba, para la operación de los programas de formación profesional por sectores económicos específicos, fueron creados los “Consejos Sectoriales de Certificación de Competencias y Formación Profesional”; ellos se han constituido como espacios a través de los cuales los actores representativos de un sector de actividad (trabajadores, empleadores, MTEySS) buscan establecer consensos en torno a la certificación por competencias. En los últimos años se han concretado un número significativo de reuniones sectoriales en ramas como la alimentación, vitivinicultura, construcción, automotriz, software, metalmecánica, turismo y gastronomía, forestal, indumentaria y textil, entre otros.

a. Plan Estratégico. Formación Continua: Innovación y Empleo Argentina 2020

El Plan Estratégico constituye uno de los primeros intentos registrados en el país que busca establecer una agenda explícita y ordenada de objetivos y metas en el campo de la formación profesional. El mismo fue adoptado a finales de 2010; se lo entiende como un instrumento que delimita la actuación de la formación profesional en Argentina; sus fundamentos contribuyen a comprender los alcances conceptuales de la formación profesional asociados con las políticas nacionales de crecimiento económico sostenido, así como con los procesos de desarrollo social inclusivo experimentados durante la primer década del siglo XXI; se suma al compromiso nacional de in-

corporar a la población económicamente activa a la sociedad del conocimiento y a cerrar la brecha digital; el desarrollo tecnológico y el trabajo decente son las dos metas estratégicas definidas por el MTEySS en el mencionado Plan.

El Plan Estratégico establece que el crecimiento sustentable descansa en el mayor valor agregado por los factores de la producción: de ahí que base como una de sus líneas específicas de intervención son aquellas que se vinculan con el incremento de la productividad y la competitividad, el desarrollo productivo y el empleo decente. Además, considera a la Formación Continua como un derecho de todos los trabajadores que se desarrolla a lo largo de toda su vida laboral, y como una modalidad que aporta a la sociedad del conocimiento en un espacio donde se articulan y convergen los intereses del Estado y del sector productivo (empresarios y trabajadores) mediante el diálogo social.

El Estado participa a través de sus políticas económicas, sociales, educativas y laborales; las organizaciones de trabajadores promoviendo la formación profesional como condición de acceso y permanencia en empleos de calidad; y el sector empresarial, alentando la gestión del conocimiento mediante la inversión en tecnologías y capacitación de sus trabajadores.

Un hecho que merece destacarse es que este Plan se vincula y articula con otros equivalentes que se aprobaron por esa misma época; en otras palabras: no es un plan aislado, sino comprometido con las metas nacionales fijadas para los sectores productivos. Plan Estratégico Industrial 2020; Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2010/2020; y Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación “Argentina Innovadora 2020”.

Resultados alcanzados: 2003/2014²

Entre mayo de 2003 y abril de 2014, las acciones de capacitación a trabajadoras y trabajadores acumularon un total de 2.486.256, de los cuales, 1.369.463 (55%) intervinieron en cursos de terminalidad educativa y 1.116.793 (45%) en programas de formación profesional.

En materia de formación profesional se verifica que poco menos de dos tercios del total de las personas que participaron en dichos cursos lo hicieron en el marco de convenios sectoriales y convenios provinciales y más del 12% mediante el Programa de Crédito Fiscal (participantes actualmente empleados en unidades productivas). En 2013, un 20% participó en el Programa de Jóvenes con Más y Mejor Trabajo; asimismo, 35% de las acciones de formación continua han operado a través de convenios sectoriales, principalmente con centros gestionados por organizaciones sindicales y empresariales, y otro 36% mediante convenios con provincias y municipalidades, lo que lleva implícito una fuerte apuesta por la descentralización geográfica y el fortalecimiento de la capacidad institucional en los territorios.

La oferta de formación profesional por sectores confirma lo expuesto más arriba respecto al decisivo papel que asumió el MTEySS en el marco de la reindustrialización del país luego de la crisis 2001/2002. De hecho, 41% de los programas se cumplieron en la industria manufacturera (confección, textiles, curtiembre y artículos derivados del cuero, elaboración de alimentos y bebidas, fabricación de metales comunes, etc.) y más del 18% se dirigió a programas en la construcción.

En cuanto a la distribución por sexo y edad, dos son los hechos que merecen subrayarse: en el período que se viene analizando, los hombres ocuparon 54% de las matrículas y, por su parte, 40% de los participantes fueron personas de menos de 25 años (los comprendidos entre 26 y 35 años alcanzaron 30% adicional).

En materia de terminalidad educativa, el MTEySS jugó un papel destacado, al brindar la posibilidad de completar la enseñanza primaria y secundaria a más de un millón de personas; lo hizo mediante convenios con las provincias y los municipios.

Desde el año 2005 se verifica un incremento de la población joven en las actividades de terminalidad educativa y la consiguiente reducción de la población adulta. El crecimiento del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo ha acentuado esta tendencia. Así, los menores de 26 años pasaron de representar el 13,8% (2005) al 73,9% en 2010. En 2013, 84,3% de los asistentes tenía menos de 26 años.

Las políticas de formación y capacitación, impulsadas en el marco del fortalecimiento del diálogo social, lograron alcanzar a cuarenta sectores de actividad económica y movilizaron la participación de 258 organizaciones empresariales, 135 organizaciones sindicales, 112 organizaciones sociales y 43 organismos estatales.

En la actualidad se están desarrollando programas para determinar normas de competencia y se está promoviendo la evaluación y certificación de competencias en 32 sectores de actividad. Hasta abril de 2014, se registraron 393 oficios descriptos como normas de competencia laboral validadas sectorialmente y 112.073 trabajadores evaluaron y certificaron sus competencias laborales. Las 32 normas corresponden, principalmente, al sector metalúrgico (53), mecánica del automotor (50), construcción (37) y frigorífico (32). Más del 50% de las personas certificadas provienen del sector de la construcción y un 9% del frigorífico.

En materia de mejora de la calidad institucional, durante los años 2005-2011, fueron precalificadas bajo un referencial de calidad 897 instituciones; 139 de éstas ya han finalizado su plan de mejora, mientras que 58 de esas entidades ya han sido certificadas por el IRAM. Además, entre 2006 y 2014 se ha atendido la formación de casi 4000 docentes y directivos.

5. Nuevos protagonistas en el campo de la formación profesional

El país cuenta con una amplia, diversa y rica oferta de programas de formación profesional que se impulsa desde diversos organismos del Estado argentino. Y por primera vez en su historia, comienzan a advertirse avances importantes, aunque no plenos, de articulación y vinculación. En ese sentido, el MTEySS ha generado encuentros, convenios y alianzas estratégicas destinados a ir superando la dispersión de la oferta.

Así, varios ministerios han acometido la empresa de brindar servicios de formación profesional. Algunos ejemplos, son los proyectos que vienen llevando a cabo el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, sobre todo desde el Proyecto "PROSAP" destinados al sector rural de la economía familiar de producción de alimentos; el Ministerio de Desarrollo Social con su Proyecto "Argentina Trabaja" donde se promueven acciones de desarrollo con equidad social cuyos ejes son la familia y el trabajo; el Ministerio de Educación, con su Proyecto "FINES" de terminalidad educativa y desde el INET con sus "Programas de Mejora" que favorecen a los centros de formación profesional dependientes de las provincias, el Ministerio de Industria a través la Red de Agencias de Desarrollo Productivo.

Otras iniciativas no menos importantes, innovadoras y de impacto, son aquellas animadas por (a) los sindicatos, ya que éstos se han constituido en la más vasta red de centros de formación profesional del sector industrial, manufacturero y de servicios con que se cuenta en el país; (b) las empresas del sector automotriz y siderúrgico a través de la creación de centros de formación profesional y escuelas técnicas; (c) el papel que comenzó a jugar el INTI a partir de la crisis de 2001/2002 fortaleciendo a ciertos sectores económicos (textil e indumentaria, cuero, calzado y marroquinería, alimentación, etc.) y donde la formación profesional se convirtió en un componente estratégico de los procesos de transferencia de tecnología a las micro y pequeñas empresas; (d) la red de escuelas agrotécnicas de gestión pública y privada que vienen acompañando la revolución científico tecnológica verificada en el campo argentino; (e) las agencias de desarrollo local que han incorporado a la formación profesional como uno de sus servicios convencionales de extensionismo industrial.

A continuación se aludirá a algunas de estas iniciativas.

a. Sindicatos y formación profesional

La oferta formativa más relevante, sustantiva, continuada, institucionalizada y de cobertura nacional en materia de formación profesional que existe en el país es promovida desde los sindicatos de trabajadores. Si bien su participación ya era de peso en el ámbito de lo actuado por el Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET), el desarrollo de una infraestructura -física, humana y técnica- comenzó a expandirse de manera notoria desde mediados de los años noventa del siglo

pasado. La desaparición del CONET, la transferencia de las escuelas técnicas y los centros de formación profesional a las provincias y a las organizaciones sindicales, y la creación de la Subsecretaría de Formación Profesional en el ámbito de la cartera laboral, se constituyeron en el punto de arranque de una propagación virtuosa de este tipo de servicios que se aceleró notablemente en la última década.

La participación sindical en el campo de la formación profesional ha evolucionado hacia una mayor diversidad de formas y niveles que las que se verificaron en el pasado. En la medida que se asistía a un debilitamiento del compromiso del Estado en la materia, fueron estas organizaciones las que asumieron el reto de proveer la capacitación para los trabajadores y las trabajadoras. Otro hecho que explica esta situación, es el reconocimiento de la formación profesional: (a) se ha convertido en un vínculo explícito que actúa dentro de las políticas laborales en general, y de los sistemas de relaciones laborales en particular, sobre todo en los asuntos relacionados con el empleo, los ingresos y las condiciones de trabajo y (b) se ha consagrado de manera taxativa en la negociación colectiva. No puede negarse que en este proceso de expansión y consolidación de los sindicatos en materia de formación profesional, el papel de la cartera laboral ha sido decisivo en cuanto a la orientación de políticas, asistencia técnica y financiamiento. Esta relación virtuosa MTEySS/Sindicatos se ha materializado a través de diversos programas y modalidades de atención (Programas de formación continua para trabajadores ocupados y desocupados, Evaluación y certificación de competencias, Gestión de calidad de las instituciones, etc.).

El enfoque sectorial, la constitución de redes, el abordaje de cadenas de valor y la constitución de alianzas estratégicas con las organizaciones de empleadores constituyen la pauta habitual de operación de los sindicatos que nuclean a los trabajadores y trabajadoras de la construcción, metalúrgica, automotriz, comercio y servicios, distribución de energía eléctrica, panadería/pastelería, por citar sólo a algunos de ellos.

b. Empresarios y formación profesional

Desde los años treinta y cuarenta del siglo veinte se verifica una preocupación de los empresarios argentinos en materia de formación y desarrollo de los recursos humanos. La creación de unidades de educación y capacitación en la empresa CATITA o SIAM son una prueba de ello. A diferencia de lo que acontece con las organizaciones sindicales, son empresas individuales las que por lo general asumen responsabilidades en la materia; pocas cámaras cuentan con una infraestructura institucional para responder por la capacitación de su personal y que aborde la cuestión de manera sectorial. Por citar a alguna de esas entidades patronales cabe aludir a la Cámara Argentina de Comercio que cuenta con un área de capacitación continua (formación profesional y capacitación) y la Federación Argentina de la Industria gráfica y afines responsable por la Fundación Gutenberg donde se imparten cursos

de capacitación y carreras de nivel terciario en el campo de las artes gráficas.

La nueva generación de escuelas y centros de formación profesional en empresas tuvo su origen a partir de las posibilidades que abría la Ley de Educación Técnica 16450 y de las necesidades de contar con recursos humanos calificados para atender las demandas de la industria siderúrgica y automotriz que iniciaban sus actividades por ese entonces.

Grandes empresas de la industria automotriz (Ford, Mercedes-Benz, Renault, Volkswagen) han incursionado de forma directa, sistemática y continuada en la formación de trabajadores, técnicos de nivel medio y supervisores; muchos de estos emprendimientos se originaron desde la apertura de las plantas a comienzos de 1960. Así, (a) desde hace casi medio siglo opera la Escuela Técnica Henry Ford en el Centro Industrial Pacheco de esa empresa; (b) Mercedes-Benz desde principios de los años '60, contribuye a formar personal capacitado para las áreas técnicas; primero se crea un centro de formación donde se impartían los primeros cursos de Formación Profesional, destinados a jóvenes que no eran parte de los planteles de la empresa, orientados hacia las especialidades de mecánica y electricidad; desde marzo de 2005, la Fundación Museo del Automovilismo Juan Manuel Fangio administra la "Escuela de Educación Técnica Fundación Fangio" y Mercedes-Benz Argentina suministra los fondos destinados a solventar los gastos de la escuela; (c) El Instituto Técnico Renault, creado en 1961 y ubicado en Santa Isabel, provincia de Córdoba, fue manejado por la empresa del mismo nombre; a partir de 1991 se hizo cargo del mismo la Fundación Renault; en la actualidad atiende niveles de formación profesional, técnico de nivel medio y terciario; (d) Sobre la base de la otrora Escuela-Fábrica de la empresa Siemens Argentina, funciona desde 2004 la Escuela Tecnológica Werner von Siemens, dependiente de la Universidad Tecnológica Nacional; (e) Por su parte, recientemente (2012) la empresa SIDERCA/Tenaris abrió las puertas de la Escuela Técnica Roberto Rocca en su sede de Campana, provincia de Buenos Aires; (f) La Escuela Philips, dependiente de Philips Argentina imparte cursos técnicos de nivel medio.

Otro papel importante que juegan las empresas radica en el apoyo y sostenimiento de escuelas técnicas y centros de formación profesional de carácter público de los polos productivos y comunidades donde actúan; algunas cuentan con programas específicos destinados al fortalecimiento de este tipo de establecimientos (dan apoyo financiero, tecnológico, equipamientos, cursos de actualización para docentes y directivos).

Además, prácticamente todas las grandes empresas, y muchas de las medianas, han desarrollado programas de vinculación entre esas unidades productivas y escuelas técnicas y centros de formación profesional, promoviendo la realización de pasantías o adoptado el sistema de formación dual.

Y a nivel sectorial, ha sido la Cámara de Empresas de Software y Servicios Informáticos (CESSI) quien ha protagonizado

una iniciativa innovadora a través de la puesta en marcha, con el apoyo del MTEySS, de un Sistema Nacional de Formación Continua para el Sector Software. Al respecto, cabe establecerse que desde 2005 se han formado más de 46.500 personas en todo el país a través de 2580 cursos de alto nivel técnico. Se instalaron 280 laboratorios informáticos a lo largo y ancho del territorio nacional que cuentan con una capacidad formativa para 50.000 participantes. En cumplimiento de estos acuerdos, la cartera laboral equipó a partir de 2010, cuarenta laboratorios de avanzada en diecisiete provincias argentinas; esta nueva capacidad instalada se propuso poner en marcha 200 cursos para 4.000 personas. En 2012 se suscribió un Acuerdo Trienal con la CESSI denominado EMPLEARTEC que busca, entre otras metas, fomentar más y mejores empleos en el sector, así como mejorar la competitividad de las empresas.

c. Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI)

Una de las principales novedades gestadas en la institucionalidad de la formación profesional en el país se refiere a la intervención del INTI en acciones de capacitación de trabajadoras y trabajadores; en particular, ello se originó a partir de la crisis del 2001/2002. En la actualidad, este organismo se ha convertido en un referente singular en la materia, sobre todo en algunas ramas de actividad económica del sector manufacturero. El INTI contribuyó a concebir a las prácticas de la formación profesional en un campo poco explorado hasta ese entonces: la convicción de que la formación profesional es un aspecto relevante del conjunto de servicios técnicos y de gestión que contribuyen a aumentar la productividad de las empresas. El INTI lo viene llevando a cabo desde un enfoque organizacional, mejorando la condición técnica y humana de los trabajadores y empresarios, dentro y fuera de las empresas. Desde esta perspectiva, la formación profesional se ha constituido en un factor decisivo en todo lo atinente a consolidar los procesos de innovación y cambio tecnológico, sobre todo en el desarrollo de los recursos humanos y la producción y difusión de tecnologías en las unidades productivas del sector industrial. La incorporación de la formación profesional en la agenda del INTI es reciente y constituye uno de los aspectos originales del proceso de modernización y transformación institucional asumido por ese organismo en estos últimos años. En este sentido, en el tratamiento integral que el INTI propone para brindar asistencia técnica a las empresas, la formación profesional se suma a las áreas de dirección, producción, comercialización y administración.

A este novedoso abordaje deberían sumarse las prácticas definidas por el organismo. Por un lado, interviene mediante una atención de carácter sectorial de sus programas de asistencia y de formación profesional. A simple título ilustrativo pueden enumerarse los sectores del cuero, textiles, madera y muebles, frutas y hortalizas. Por otro, la centralidad atribuida al territorio en todas las labores generadas alrededor de

las tecnologías de procesos productivos y de tecnologías de gestión.

d. La Educación Agrotécnica en el medio rural

Las escuelas agrotécnicas de gestión pública y privada que actúan en el medio rural han jugado un papel clave en la formación de los trabajadores, técnicos y supervisores que ha requerido la revolución científico-tecnológica llevada a cabo en el campo argentino. Independientemente del juicio que pueda sostenerse acerca del modelo de producción adoptado en el país, es preciso reconocer que las escuelas agrotécnicas han provisto de manera oportuna y eficaz los recursos humanos requeridos por el profundo proceso de innovación y cambio tecnológico; y ello lo efectuaron en plazos llamativamente cortos. En otras palabras, la falta de recursos humanos calificados no se convirtió en un cuello de botella para llevar a cabo la “revolución económica” experimentada en los últimos veinte años en la agricultura, la ganadería, la industria y los servicios en las zonas rurales. Resulta difícil pensar en el impacto de la biotecnología (desarrollo de semillas, por ejemplo) o la incorporación de las tecnologías de la información (desde la trazabilidad hasta la maquinaria agrícola, pasando por la informatización de todos los procesos productivos) sin la decisiva contribución a esos emprendimientos de las unidades educativas que operan a lo largo y a lo ancho del país. Y preciso es subrayar que esas Unidades educativas han actuado, las más de las veces, construyendo alianzas estratégicas con las Estaciones Experimentales del INTA a nivel local, previendo en tiempo y forma las demandas de empleo y las competencias laborales de la población económicamente activa, tanto del sector agroindustrial como del agroalimentario, e incluso, de las economías familiares. El papel innovador de sus enfoques se registra en dos dimensiones: la gestión integral de las escuelas (la mayoría atiende los niveles de la formación profesional, la educación media y superior no universitaria, a la vez que prestan servicios tecnológicos a las unidades productivas) y las fórmulas de intervención técnico pedagógica adoptadas. Tres razones explican el éxito de este decisivo aporte: (a) la vocación por la atención a las demandas del sector productivo; (b) la participación institucionalizada y sostenida de los actores sociales a nivel local y/o de las unidades educativas; y (c) por la incorporación de la experimentación e innovación pedagógicas y didácticas como prácticas habituales en el desarrollo de los procesos formativos.

e. Las Agencias de Desarrollo local

Otro de los ejemplos que merecen ser evocados se relaciona con la resignificación del concepto de formación en entornos “locales” de profunda transformación productiva, especialmente en materia de innovación y cambio tecnológico y de provisión de servicios tecnológicos y asistencia técnica. Así lo entiende el Ministerio de Industria que ha creado la Red de Agencias de Desarrollo Productivo, que constituye una plata-

forma institucional de gestión, información y soporte que contempla la visión local y promueve y facilita la vinculación de las PyMES con las instituciones locales y regionales vinculadas con el sector. Entre los servicios que se brindan desde la Red y las setenta agencias que lo integran, se encuentra todo lo concerniente con la capacitación y la asistencia técnica.

Uno de los varios ejemplos que pueden aludirse al respecto es aquel relacionado con los avances ocurridos en el marco del “Programa de Competitividad Territorial de la Región Central de Santa Fe”. En este caso, se asiste a una novedosa concepción y práctica de la formación en un contexto donde se la define como parte del proceso de un desarrollo territorial signado por la innovación y el cambio tecnológico y por el salto cuantitativo y cualitativo de la producción agropecuaria e industrial. A nadie se le oculta que el crecimiento económico integral de la región central de Santa Fe es uno de los fenómenos más llamativos para ciudadanos, analistas, gobernantes y políticos. Y es allí donde la capacitación ha adquirido un lugar privilegiado junto a otros componentes del esfuerzo por el incremento de la productividad y la competitividad, tanto a nivel de las empresas, las cadenas de valor, los sectores económicos y el desarrollo local. En este sentido, se la concibe y articula dentro de los esfuerzos y estrategias de mediano y largo plazo definidas por las Agencias de Desarrollo de esa zona; se incorpora a la formación profesional junto a las redes de producción e innovación, el conocimiento, la relación público-privada, la mirada regional, el fortalecimiento institucional; todo ese conjunto de medidas que se han convertido en claves para lograr el desarrollo competitivo, dinámico y sustentable de esa economía regional.

6. A modo de balance

Los avances experimentados durante la última década son altamente promisorios en el terreno de la formación profesional en Argentina. Las cifras expuestas más arriba son una prueba elocuente de ello y no menos relevante es el “capital intangible” que puede exhibir el país: desde una cultura organizacional que apuesta a la innovación y experimentación permanente hasta desarrollos inéditos en las formas de organizar y administrar los programas, los diseños pedagógicos y didácticos, y la formación y desarrollo permanentes de instructores, directivos y técnicos. Como parte de este capital intangible deben contabilizarse, también, las capacidades institucionales acumuladas que le permiten a la cartera laboral, y en general al Estado, contar con una infraestructura capaz de acometer programas de gran envergadura en breves lapsos de tiempo.

Asimismo, cabe subrayar que existe una capacidad institucional amplia y variada en materia de formación profesional a lo largo y a lo ancho de todo el país. La sistematización de procesos, la consagración de modalidades de participación de los actores sociales, el fortalecimiento de redes a nivel local, provincial, nacional y sectorial, la capacidad institucional instala-

da, los cuadros formados, la disposición a la experimentación y la innovación, la apertura de miras para actuar articulados con otros actores del Estado y de las organizaciones sociales, sindicales y empresariales. En suma, se destaca la acumulación de prácticas y conocimientos que constituyen bases sólidas para emprender una segunda etapa de transformación de la formación profesional que lleve a alcanzar un objetivo estratégico nacional: la creación de un sistema nacional de formación profesional. Por ello, se sugiere promover un debate amplio y participativo en torno a una agenda que deberá incluir, entre otros tópicos, los siguientes:

a- La generación de una institucionalidad permanente que garantice continuidad en las labores en torno a un Sistema Nacional de Formación Profesional.

b- La formulación de una política pública consensuada, mediante el diálogo social en materia de formación profesional que establezca objetivos, estrategias, metas, asignación de recursos, etc.

c- La adopción de mecanismos que fortalezcan los niveles de participación de los actores sociales a nivel nacional, sectorial, provincial y territorial.

d- El fortalecimiento, consolidación e institucionalización de espacios de regulación en materia de gestión de calidad, competencias, marcos nacionales de cualificación, entre otros.

e- El fortalecimiento y desarrollo de ámbitos de apoyo institucional (asistencia técnica) en la administración y la gestión de las entidades de capacitación del sistema, en el establecimiento de sistemas de información, en análisis e investigación, en formación de recursos humanos, etc.

f- La creación de una Unidad de Prospección Tecnológica.

g- La sanción de una Ley orgánica referida a la Formación Profesional.

Notas

1. Este artículo fue publicado como documento de trabajo por la oficina de la OIT en la Argentina, en mayo de 2014.

2. Los datos presentados provienen del Informe Mensual. Acciones de Formación Continua (Abril, 2014) elaborado en el marco del Plan Integral para la Promoción del Empleo por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Secretaría de Empleo, Dirección de Información Estratégica para el Empleo.



LOS NI-NI: UNA VISIÓN MITOLÓGICA DE LOS JÓVENES LATINOAMERICANOS¹

Por María del Carmen Feijó

La aparición del tema de los Ni-Ni como un problema social de escala mundial obedece a dos grandes razones, por un lado, los cambios que han tenido lugar en la economía y la producción en las últimas dos décadas y en la difusión de agendas públicas y sociales por parte de los medios de comunicación. Esto no quiere decir que ellos sean capaces de construir un problema social partiendo de la nada, como se señala con frecuencia cuando se intenta demonizar su rol. Por el contrario, significa que si, sobre una evidencia empírica de carácter estadístico u observacional, se encuentra una fórmula sencilla, aparentemente unívoca y que tiene sentido para gran parte de los interlocutores – sea cual sea ese sentido y el interlocutor mismo – se puede entonces construir un problema social. Esto es, por decirlo de manera muy simplificada, lo que ha sucedido con el surgimiento y la generalización del uso del término “Ni-Ni” con el que se alude a los contingentes de jóvenes que no trabajan ni estudian.

Pero más importante aún, es el hecho de que en su imprecisión, el concepto ha incorporado dos implícitos sumamente peligrosos. El primero, que esa condición depende exclusivamente de la voluntad de los jóvenes. El segundo, que los jóvenes que no trabajan ni estudian tienen una mayor propensión a incurrir en conductas desviadas de los comportamientos que se consideran “normales” para ese grupo de edad.

Antecedentes

Los problemas de inserción educativa y laboral de los jóvenes son, ciertamente, una preocupación. Las crisis que han tenido lugar en la última década, especialmente en Europa, sumada a los problemas de desarrollo y cambio de modelos productivos y de crecimiento en América Latina, lo han redimensionado en ambos continentes.

En los tiempos que corren, cualquiera de nosotros conoce a algún chico o chica, pero también a algún adulto, que está enfrentando procesos de exclusión del mercado de trabajo de larga duración. Sin embargo, no se trata de un fenómeno reciente. Contra lo corrientemente difundido, el concepto de los Ni-Ni no nació en España a fines de los 2000. La categoría surgió en Inglaterra a mediados de los 90 bajo la denominación en inglés NEET (*not in education, employment or training*),

es decir ni en la educación, ni en el empleo ni recibiendo formación. El término fue utilizado por primera vez en 1999 en un informe de la Unidad de Exclusión Social del Reino Unido, denominado *Bridging the gap: new opportunities for 16-18 years old not in education, employment or training* que tenía por objetivo exponer en detalle tanto la magnitud como la naturaleza del problema que afectaba a jóvenes que no participaban en el sistema escolar ni en el mercado de trabajo. El informe se proponía estimar los costos sociales y económicos resultantes de vivir en ese estatus y delinear posibles intervenciones para apoyar a los jóvenes en su transición de la escuela al trabajo. En ese informe se incluía a jóvenes entre 16 y 18 años - que alcanzaban al 9% de dicho tramo de edad - y cuya situación se encontraba estrechamente relacionada con las características del sistema educativo británico en el que los jóvenes de 16 años, una vez finalizado el ciclo de la educación obligatoria, deben optar por continuar estudiando o ingresar al mercado de trabajo. El informe recogía también los impactos que esta ausencia de participación promovía, identificaba los sujetos sociales que más lo sufrían y señalaba las consecuencias negativas que la situación implicaba para el individuo, la familia y todo el sistema social (Assirelli, 2013).

A comienzos del 2000, el tema comenzó a ser retomado por instituciones como la Comisión Europea (2007) y la OCDE (2008). En estos casos, los estudios de la OCDE toman un grupo de edad más amplio, de 15 a 24 y los de la Comisión Europea se extienden hasta los 29 años. Siguiendo a Assirelli (2013:4) en ese caso “...la definición expande el horizonte de análisis: el foco no se pone solamente en el período que sigue inmediatamente al fin de la educación obligatoria sino que se considera un momento particularmente crítico en la vida de una persona joven; más bien trata de brindar una medida del nivel general de malestar sufrido por la juventud actual en la dura transición de la escuela al trabajo”.

Otros autores fechan la denominación en una nota periódica del diario *El País* de España del año 2009, lo que tal vez ayude a explicar su extensión en los países de habla hispana. Es de destacar que, en ese caso, el interés se sostenía en el hecho de la incidencia del fenómeno, en el marco de la crisis socioeconómica que atravesaron algunos países de la Unión Europea, especialmente España. Aún en el 2012 el 25% de los jóvenes españoles entre 15 y 29 años se encontraban en esa



situación, mientras que en Turquía la proporción alcanzaba al 30% y en Italia, era de menos del 25%.

Sorprendía el hecho de que el alto nivel educativo de los jóvenes no resultaba un atenuante para el desempleo y que, en el caso de que estuvieran ocupados, estaban afectados por el fenómeno que en su momento se denominó “*mileurismo*” y que describía los bajos niveles salariales a los que accedían aún con títulos de nivel superior (El País, 22/06/2009). Sin dudas, el estallido de la burbuja inmobiliaria con su consiguiente impacto en la economía fue otro de los factores que influyó. En América Latina, la denominación fue difundida por las publicaciones tanto del Banco Mundial, como del BID y de la OIT. Sin embargo, reconociendo el hecho de que el uso facilista del término se está convirtiendo en un boomerang tanto en términos de estigmatización de los jóvenes como de la generación de obstáculos para una mejor comprensión del problema, el BID ha ido dejando de lado su uso. Así, en su reciente trabajo *Desconectados: Habilidades, educación y empleo en América Latina*, analiza los factores que inciden en la producción del fenómeno y avanza hacia una nueva caracterización de esos jóvenes enfatizando el desajuste existente entre sus habilidades y competencias, en lugar de sus carencias en términos de acceso al trabajo y educación. El análisis avanza así hacia aspectos más relacionales que los enfoques tradicionales que depositan la explicación de esos comportamientos sólo en las características de los sujetos. Una reciente mesa de trabajo con actores relevantes del sector, realizada en la ciudad de Buenos Aires en octubre de 2014 se enfocó en el proceso de transición entre educación y trabajo tomando las lecciones aprendidas de las prácticas de los propios jóvenes, avanzando hacia la introducción del concepto de Sí-Sí (BID, 2014). La OCDE sin embargo sigue utilizando esta denominación en su boletín *Education Today* del 2013 y aun hoy, el *Blog Humanum* del PNUD publica un artículo que lleva por título “*La persistencia de ser ‘ni-ni’*” sobre la encuesta CASEN 2011 de Chile.

No planteamos aquí que el término, cuando es utilizado en contextos académicos o de diseño de políticas, contenga los contenidos discriminatorios que acompañan a su uso común. Sin embargo, no puede sustraerse al hecho de que más allá de la asepsia descriptiva con el que se lo formula, su diseminación en la opinión pública puede adquirir un efecto paradójico y convertirse en una caracterización que sólo ofrece desventajas,

frente a la situación de privación de los jóvenes que se intenta denunciar. Para demostrar que no se trata de una exageración veamos qué se dice de ellos.

Los adolescentes y jóvenes que no estudian ni trabajan en la prensa de la región

El Cuaderno Nº 17 de SITEAL **, con fuentes en las encuestas de hogares de la región, realiza un análisis de quiénes son estos jóvenes—tema al que nos referiremos en la sección siguiente— junto con un análisis de la forma en que son presentados en la prensa latinoamericana. Según el estudio, el tratamiento del tema confronta varios problemas, en primer lugar, la precisión sobre el rango de edad considerado como adolescencia y juventud, en segundo término, la incidencia de la normativa de regulación del trabajo infantil y el impacto del desempeño escolar sobre los grupos que componen internamente ese universo. Pocas citas alcanzan para describir la caracterización que se hace de los mismos: desde “legión de inservibles” (*El País* 2011, Uruguay), “cuadrilla de zánganos en prime time” (*El Día* 2010, Bolivia) “masas de desempleados prematuros y estudiantes exiliados” (*El Universal* 2011, México). Respecto de sus actividades, se los caracteriza como “vagando por las calles, avenidas y centros comerciales...” (*El Universal* 2011, México), ocupando “su tiempo libre en los videojuegos, ver televisión, tomar licor con sus amigos, navegar en internet y chatear en las redes sociales (*La Hora* 2012, Guatemala)”. En otros casos, se los sindicaba como integrantes de bandas, carentes de proyectos de trabajo o perspectivas de crecimiento personal.....” y aún en Cuba, como “drama social que afecta al planeta” (*Bohemia* 2012, Cuba) (*D’Alessandre*, 2013).

El diagnóstico orienta el tratamiento, poniéndose el énfasis en el debilitamiento del vínculo entre estudio y trabajo, en la centralidad del rol del sistema educativo, la necesidad de la adecuación de su oferta a los contextos locales y la demanda — pocas veces destacada— de asumir una perspectiva de género sobre el problema. Depresión, adicciones y suicidio se ven como consecuencias potenciales de este estado de cosas a las que se agregan alcoholismo, embarazo adolescente, violencia familiar y desordenes de distinto tipo. Como se ve, no están presentes los grandes temas de acceso a la salud sexual y reproductiva que aquejan a nuestros jóvenes y adolescentes y, a lo sumo, el tema

aparece como el tiempo que se dedica al cuidado en términos de responsabilidades inter e intra generacionales. Pero, pese a la buena voluntad, parece que todavía está presente una perspectiva en la que tomar en cuenta la sexualidad de los jóvenes y sus efectos subjetivos, en términos de la constitución de su identidad y objetivos, en su impacto sobre la producción de condicionantes que determinan el acceso al mercado de trabajo, es una cuestión ajena al debate. De la estrecha relación entre estas dimensiones de los comportamientos juveniles y su relación con el establecimiento de proyectos de vida, ha dado cuenta el artículo de Ignacio Pardo y Carmen Varela Petito publicado en *Tendencias en Foco* N°24.

¿Quiénes son los jóvenes NI-NI?

La construcción de la categoría Ni-Ni es resultado de una operación heurística y conceptual que consiste en la asociación de dimensiones de por lo menos dos variables, la del estudio y la de la inserción en el mundo del trabajo. Sin embargo, lejos de ser una asociación binaria, tiene mucha más complejidad interna. En líneas generales, desde el punto de vista del trabajo, las personas pueden ser activas o inactivas, esto es pueden estar trabajando o buscando empleo si son activas – desocupadas – o pueden definirse como inactivas, esto es que ni trabajan ni buscan empleo. Desde la dimensión educativa, pueden estar estudiando o no. La noción Ni–Ni sin mayor calificación oscurece la relación con el mundo del trabajo y opaca la pertenencia al sistema educativo. Ese híbrido binario no da cuenta de que la combinación de ambas variables arroja por lo menos seis categorías distintas que surgen de las combinaciones de ocupado, desocupado o inactivo con las de estudia o no estudia. Como decíamos en un artículo anterior (Feijó y Bottinelli, 2014) estas categorías a la vez deben diferenciar por sector social, pues la probabilidad de caer en una de ellas está fuertemente determinada por la pertenencia a un estrato social, y por sexo, pues la condición de ser varón o mujer, en una sociedad que aún mantiene una fuerte división sexual de roles, tiene una alta incidencia, como veremos más adelante. Una complejización importante surge del reciente trabajo de la OIT (2013) al que volveremos más adelante, que a la clasificación usual de Ni-Ni incorpora también a los que no buscan. Esta decisión es sumamente relevante ya que implica dejar de considerarlos inactivos porque no buscan – por lo tanto dejándolos por afuera del problema- asumiendo que la conducta socialmente esperada para el grupo en edades activas incluye incorporarse al mercado de trabajo. Establece así la denominación de Ni-Ni-Ni para aludir a ese grupo.

La referencia a los jóvenes como Ni-Ni trae implícita la suposición de que la pertenencia a ese universo es una decisión de carácter personal, fruto de la voluntad de los actores. Es personal, sin duda, la decisión de dejar la escuela o continuar en ella e incorporarse o no al mercado de trabajo. Pero esta decisión también se subordina a temas como los ciclos de

obligatoriedad escolar definidos por los países y las necesidades propias o del hogar y las oportunidades disponibles en el mercado de trabajo, además de las características de la oferta escolar en la cual están participando. Es decir, que cualquiera sea la voluntad, no hay decisión subjetiva que se tome sin considerar el marco de las condiciones sociales en las que cada sujeto se inserta. Por otra parte, el uso de esa categoría tiende a convertir la situación de Ni-Ni en una condición casi de tipo ontológica cuando en realidad se trata de un pasaje por una situación cambiante en los distintos momentos del tramo de edad, de composición del vínculo familiar, y de las oportunidades, convirtiendo en estructurales situaciones que son temporarias. Por ejemplo, no tiene en cuenta la disminución del número de jóvenes Ni-Ni por las malas razones, como los casos ya mencionados en que el desocupado que busca se convierte en inactivo por ausencia de estímulo o por frustración al no encontrar un puesto de trabajo. Por lo tanto, es necesario revisar los supuestos que constituyen las dos categorías críticas en la estructura arriba mencionada: los desocupados que buscan trabajo y no estudian y los que son inactivos y no van a la escuela. En relación con los primeros, investigadores como E. Kritz señalan que deben quedar afuera de esta caracterización justamente por el hecho de ser desocupados activos. Por otra parte, si el trabajo que las mujeres inactivas realizan en los hogares fuera considerado “trabajo” como reclama la economía feminista, estas inactivas en realidad serían ocupadas en las tareas del cuidado.

El reciente trabajo de Cabezas (2015) en el *Blog Humanum*, para el caso chileno, señala cuatro resultados, sobre el análisis longitudinal de una cohorte, resultando algunos de ellos contradictorios con lo que hemos postulado más arriba. El autor señala, en primer lugar, que la condición de Ni-Ni no es temporal o contingente, sino un estado de más largo plazo caracterizado por repetidos estados de Ni-Ni; en el segundo, que hay una asociación entre trayectorias educativas y esa condición; en tercer lugar que no es resultado solo de una situación laboral puntual de un periodo, ya que los Ni-Nis y sus pares no Ni-Nis tienen trayectorias laborales distintas y por último, señala la ausencia de diferencias significativas por sexo entre hombres y mujeres Ni-Nis y que las diferencias significativas son entre los dos grupos de Ni-Ni y no Ni-Ni.

Dado que no es común disponer de investigación longitudinal sobre el sector, estos resultados no pueden compararse ni extrapolarse por fuera de los datos del estudio. En todo caso, los hallazgos parecen suscitar una fuerte tensión con el tema del congelamiento de la pertenencia al estrato o su identificación como una situación de múltiples entradas y salidas, ligadas con condicionamientos subjetivos, pero también objetivos como la calidad de los puestos del mercado de trabajo y la del sistema educativo, ya que ambos pueden operar como motores de los desplazamientos a lo largo del ciclo de vida.

¿HAY NI-NIS?

Por **Alejo Ramírez**, Secretario General de la OIJ (Organización Iberoamericana de la Juventud)

Iberoamérica es una región joven: más del 25 por ciento de sus habitantes tienen entre 15 y 29 años. Son más de 150 millones de jóvenes, que protagonizan el bono demográfico y viven en una situación compleja, diversa y desigual.

Esta diversidad se compone de personas jóvenes con procedencias y trayectorias vitales muy diferentes. Por lo tanto, la construcción conceptual de las juventudes debe superar la simple repetición de la vulnerabilidad, aunque haya un sector de la población juvenil socialmente vulnerable, y el del desplazamiento de las expectativas juveniles hacia un punto impreciso del futuro. Las juventudes son “presente”, con la urgencia derivada de la condición pasajera; se es joven hoy y lo que no se haga por y con las juventudes se hará con otros jóvenes en el mañana.

Algunos datos. Casi 10 millones de jóvenes son indígenas, y aproximadamente, 24 millones son afro-descendientes¹ (OIJ, 2013). Además, de acuerdo a cifras del año 2012², casi el 24% de las y los jóvenes viven en condiciones de pobreza (35,4 millones) y 8,4% en situación de indigencia, abarcando 12 millones de jóvenes. Los jóvenes desempleados representan más del 40% del total de las personas sin empleo en América Latina, siendo de suma gravedad el caso de las mujeres jóvenes, ya que su tasa de desempleo a nivel regional alcanzó entre 2005 y 2011 el 17,7% comparado con un 11,4% de los hombres jóvenes³. Del total de jóvenes de la región, aproximadamente el 35% sólo estudia y el 33% sólo trabaja; cerca de un 12% estudia y trabaja al mismo tiempo y el 20% no estudia ni trabaja. Asimismo, sólo uno de cada 20 jóvenes (5%) no estudia, ni trabaja, ni desempeña quehaceres del hogar, ni tampoco busca trabajo; tratándose estos últimos, sin duda, de jóvenes excluidos y en alto riesgo social.

Algunas consideraciones. La generalización del término ni-ni en los medios de comunicación transformó el acrónimo en sinónimo de un grupo de personas que no hace absolutamente nada. La imagen típica –y por ello no menos estigmatizante– del grupo de jóvenes en la esquina tomando cerveza o del joven que se pasa todo el día jugando a la Play en su habitación.

Las estadísticas dicen que, formalmente, el 20% de los jóvenes no estudian ni trabajan. Las estadísticas también –pero sobre todo los estudios en profundidad del fenómeno, como el realizado en 2009 por el Instituto de la Juventud de España⁴, demuestran que el grupo de jóvenes que “no hace nada” (no estudian ni trabajan, ni lo intentan, no refieren incapacidad por enfermedad y que no asumen cargas familiares) no supera al 4 ó 5% de la población juvenil.

¿Qué hace el 15% de la juventud que no estudia ni trabaja formalmente pero que hace otras cosas? Colabora en el hogar, cuida a sus hermanos, es voluntario, aprende en el sistema no formal, participa en una ONG, milita en su barrio o comunidad. Muchas cosas.

Conclusión: Que 20% de los jóvenes no trabajen ni estudien formalmente es un problema. Entender que no trabajar ni estudiar formalmente significa no hacer nada, ser vagos e indiferentes es algo muy distinto que no hace otra cosa que acentuar la estigmatización hacia las juventudes, aumentar la incompreensión de un porcentaje amplio de la sociedad y ampliar las brechas inter-generacionales.

Notas

1“Agenda de desarrollo e Inversión social en juventud: una estrategia post 2015 para Iberoamérica, OIJ (2013).

http://www.oij.org/file_upload/publicationsItems/document/20131008150827_61.pdf

2“Panorama Social de América Latina”, CEPAL (2012) <http://www.cepal.org/es/publicaciones/panorama-social-de-america-latina-2012>

3 Ídem.

4“Desmontando a ni-ni”, INJUVE (2009) <http://www.injuve.es/sites/default/files/9206-01.pdf>

¿Cuántos y quiénes son los NI-NI?

Un reciente estudio de SITEAL (D'Alessandre, 2014) sobre adolescentes y jóvenes que no trabajan ni estudian en América Latina con foco especial en las mujeres, brinda relevante información estadística sobre el tema con datos provenientes de las rondas de encuestas de hogares de 18 países cercanas al año 2010. Para el tramo de edad de 15 a 17, la información sobre adolescentes que no estudian ni trabajan muestra como valor más bajo al Estado Plurinacional de Bolivia con un 4.6% y el valor más alto corresponde a Honduras con 20.9% o sea uno de cada cinco personas del grupo. En otros países de América Central como Guatemala y Nicaragua también se observa una situación similar a la observada en Honduras (17% y 19% respectivamente). Es importante destacar que coincidentemente la tasa de escolarización para estas mismas edades, tanto en Honduras, Guatemala y Nicaragua, es la más baja de la región (entre 50% y 60% en cada uno de estos tres países). Finalmente, el promedio de adolescentes que no estudian ni trabajan para el total de los 18 países de América Latina es de 10.6%.

De acuerdo al mismo informe, se observan importantes diferencias cuando se desagrega por sexo. El mejor valor para los varones corresponde a la República Bolivariana de Venezuela donde alcanza a 2.5%, seguido por el Estado Plurinacional de Bolivia con 2.9%, mientras que el más alto corresponde a Uruguay con el 11.3%. Nicaragua y Honduras lo siguen con una proporción de varones que no estudian y son inactivos mayor al 10%. Finalmente, el promedio para el conjunto de los 18 países de América Latina es de 6.8%. Por su parte para las mujeres, el mejor dato corresponde nuevamente al Estado Plurinacional de Bolivia con 6.3% y el valor más alto a Honduras con 32.3%, es decir, existe una correspondencia con lo que se observa en los totales sin discriminar por sexo. Finalmente, el promedio de los países es de 14.8%, esto es, 8 puntos porcentuales mayor a lo que ocurría entre los varones. Se evidencian importantes brechas por género. Así, en los países del cono sur las brechas por género son muy bajas. En Argentina, Uruguay y Chile las brechas relativas son menores a 20% (1,1 y 1,2%) mientras que en países de América Central la proporción de mujeres que no estudian ni trabajan triplica a la de los varones.

Para el tramo de edad entre 18 y 24 años, el valor más bajo del total de los países estudiados, corresponde a Uruguay con 11,1%, el más alto a Honduras, con 28.3% y el promedio de los 18 países alcanza a 16.9%. Para los varones el mejor valor es el de Venezuela con 1.5% y el más alto el de República Dominicana con 14.5%; por último, para las mujeres, el valor más bajo es el de Venezuela con 13.6% y el más alto corresponde a Honduras con 47.1% así como Nicaragua y Guatemala con valores mayores al 40%. Por último, las brechas de género que se observan en este grupo de edad son aún más pronunciadas a las observadas entre quienes tienen entre 15 y 17 años.

Si, en cambio, para el tramo de edad de 18 a 24, analizamos la proporción de este segmento a nivel agregado de los

18 países, y según el máximo nivel de instrucción alcanzado, los datos muestran una consistente correlación para el total de mayor proporción que no trabajan ni estudian con los niveles educativos más bajos (29.8% con hasta primaria incompleta y 3.0% para nivel superior/universitario). Para los varones, el valor para primaria incompleta es de 5.9% y para el nivel más alto de 1.6%, mientras que para las mujeres el nivel más bajo es de 56.9% y el más alto de 4.2%. Estos valores se modifican según la configuración familiar y su condición de jefes o cónyuges (D'Alessandre, 2014).

En el informe *Trabajo decente y juventud* de la OIT (2013), en valores absolutos, se señala que hay 108 millones de jóvenes de 15 a 24 años en América Latina y el Caribe. De ellos, 37.2 millones solo estudia, 35.3 millones solo trabaja, 13.3 millones estudia y trabaja, 21.8 millones ni estudia ni trabaja. Entre estos últimos 16.5 millones (75%) formarían parte del nuevo grupo caracterizado como Ni-Ni-Ni dado que además de no estudiar ni trabajar, tampoco buscan trabajo.

La PEA está integrada por 56.1 millones de jóvenes, de los cuales 7.8 son desempleados y 48.3 millones están ocupados. Con déficit de empleo decente se encuentran 50 millones de jóvenes de los cuales los 16.5 millones Ni-Ni-Nis ya mencionados, constituyen, según la OIT el núcleo duro, integrado por los jóvenes que no trabajan, no estudian y no buscan empleo, fuertes candidatos a la exclusión (OIT, 2013).

La ubicación de los que no estudian ni trabajan por quintiles de ingreso familiar per cápita brinda la evidencia de que los mismos se concentran en los estratos de ingresos más bajos. Para el total de la población de los 18 países analizados, esos valores oscilan entre el 31.2% para el primer quintil hasta el 9% en el quintil más alto. Para los hombres, el 24% se encuentra en el primer quintil que se reduce al 6.6% en el quintil más alto mientras que las mujeres duplican la proporción de Ni-Ni de los hombres en el primer quintil, pero también en el más alto, ascendiendo a 40.8% y 11.8% respectivamente. En términos históricos, con cortes en los años 2005, 2007, 2009 y 2011, puede observarse que en todos los tramos de edad se trata de una relación bastante estable aunque con una leve tendencia a la disminución.

Nivel educativo de los jóvenes

La OIT informa sobre la proporción de jóvenes de 15 a 24 años por sexo según las actividades que realizan en el mercado de trabajo o su inserción en el sistema educativo. Para el total de la región en el año 2011, en el tramo de edad agregado, 34.5 del grupo de ambos sexos, solo estudian, el 32.8% solo trabaja, el 12.4% estudia y trabaja y el 20.3% no estudia ni trabaja. Por sexo los comportamientos son distintos ya que las mujeres que solo estudian constituyen el 37.1% contra los hombres que son solo el 34.5%. Las mujeres que solo trabajan son el 23.7% contra 32.8% de los hombres, los hombres que estudian y trabajan son el 14.2% y las mujeres el 10.6%, mien-

tras que en el grupo que nos interesa especialmente que no estudia ni trabaja, los hombres alcanzan 12.0 % contra 28.6% de las mujeres (OIT, 2013). Es obvio que se trata de mujeres que se dedican mayormente a realizar tareas de cuidado, resultando evidente que esta clasificación solo contribuye a invisibilizar dicho trabajo. En una perspectiva cronológica, el grupo de los que solo estudian ha aumentado desde el año 2005. Ha disminuido levemente el grupo de los que solo trabajan. Se mantiene estable el de los que estudian y trabajan y hay una mínima tendencia a la disminución de los que no trabajan ni estudian.

¿Qué hace este contingente de jóvenes en la región?

En la Conferencia de Población de América Latina y el Caribe que se desarrolló por primera vez en Montevideo en el año 2013, una de las redes de jóvenes participantes hizo notar la profunda injusticia que conlleva el hecho que se estereotipen las condiciones de vida de los pobres de la región. Atribuirles la condición de clase social peligrosa, que pierde su tiempo en la barra de la esquina si son pobres, o frente a sus computadoras y sus previas alcohólicas, si son menos pobres, responsabilizándolos, en ambos casos de la violencia social, con tendencias a la drogadicción y al alcoholismo, se encuentra en el centro del estereotipo. En la Conferencia, en cambio, los jóvenes hicieron notar que los que no trabajan ni estudian, en lugar de estar mirando todo el día el techo o la televisión, son piezas fundamentales en las estrategia de los arreglos domésticos de sus hogares, desplegando gran número de actividades que van desde el cuidado de menores y ancianos, la atención de las tareas domésticas que los adultos no pueden cubrir, las pequeñas reparaciones en el hogar, los mandados y en otra dimensión, la articulación del mundo de los viejos, con el nuevo mundo de los jóvenes. Describir ese despliegue cotidiano de actividades, sobre el cual hay muy poca información disponible, es una deuda pendiente con ellos porque si no se salda, a su frustración objetiva se puede sumar otra subjetiva como consecuencia del hecho que su caracterización como “Ni-Ni” los convierta en personas principalmente definidas por la vida que no tienen, que por la vida que tienen.

En este contexto, los diferentes comportamientos por sexo son muy relevantes y se encuentran centralmente determinados por el patrón predominante de la división sexual de roles sociales y, especialmente, por el papel que juegan las mujeres en el proceso reproductivo. Estas mujeres que no trabajan ni estudian, merodean continuamente alrededor de la maternidad, sea como evento reproductivo propio o por una maternidad social, que consiste en el cuidado de hermanos, hijos o sobrinos, que también se extiende en sus responsabilidades hacia otros miembros mayores de la unidad doméstica que necesitan cuidados. El paso de la maternidad social a la biológica está estrechamente relacionado con la insuficiencia de políticas en materia de salud sexual y reproductiva que les

permitan tomar decisiones sobre su cuerpo. Aunque también hay evidencia de que el embarazo adolescente es en muchos casos la búsqueda del único proyecto de vida posible y que no necesariamente resulta sólo del desconocimiento o de la falta de acceso a insumos y servicios de salud reproductiva, y que es necesario producir políticas sobre los dos aspectos de ese falso dilema.

Retomando el informe sobre Trabajo Decente y juventud de la OIT, se muestran allí algunas características de los jóvenes que no estudian ni trabajan según edad y sexo, focalizando en el tipo de desempleo que sufren y su dedicación a los quehaceres del hogar. Para el 2011, se puede ver que el desempleo alcanza al 24.6% (de los que 16.3% son cesantes, lo que señala que han estado previamente empleados) y 54.5% se dedica a quehaceres del hogar. Por sexo, el desempleo masculino total alcanza 41%, la situación de cesantía 28.7% y la dedicación a quehaceres 15% pero para las mujeres el desempleo alcanza al 17.5%, siendo cesantes el 10.9% mientras que la dedicación a los quehaceres del hogar alcanza al 71.4% (OIT, 2013).

Los datos de composición de la ocupación, por ramas de actividad, confirman la tendencia de la caída de la participación en la agricultura, y en menor medida en la industria manufacturera, el crecimiento de la participación en construcción y sobre todo en el comercio (OIT, 2013). Aunque estos datos hablan de la participación de los ocupados, que no son tema de este texto, dan pistas acerca de los potenciales nichos ocupacionales a los que eventualmente podrían incorporarse los que no trabajan ni estudian, en la medida en que la inserción en uno u otro sector de la economía requiere del desarrollo de competencias de distinto carácter. A nivel regional, el empleo de los jóvenes se concentra en tres ramas de actividad, 29.1% en comercio, 20.9% en servicios y 14.3 % en industria. Estos datos son mucho más altos para las mujeres ya que solo 38% de los hombres se desempeñan en el sector terciario y esta proporción asciende a 69% de las mujeres (OIT, 2013). La mayoría de los jóvenes que trabajan lo hacen como asalariados en el orden del 65.7%, en segundo lugar, como trabajadores independientes, que alcanza alrededor de 14% para los jóvenes y 12% para las mujeres, éstas, especialmente concentradas en la categoría de servicio doméstico. En materia de protección social, acceso a los sistemas de salud y previsionales, solo alrededor de 37% de los jóvenes ocupados son cotizantes en salud y 39.5% en sistemas de pensiones, con grandes diferencias entre los países. El 55.6% de los jóvenes ocupados tenía un empleo informal y esa proporción es mayor para las mujeres que para los hombres.

Estos datos muestran que, desde el punto de vista de las políticas públicas para la resolución del problema, debe diseñarse un haz diversificado de alternativas que atiendan a las configuraciones específicas y que den cuenta, a la vez, de los que no están todavía en el mercado de trabajo y de las condiciones vigentes en dicho mercado al que pretenden ingresar.

JUVENTUDES: DIVERSIDADES Y SUBJETIVIDADES

Por lo dicho, importa identificar algunos grupos juveniles particularmente relevantes, al momento de diseñar e implementar políticas públicas: aquí destacamos seis grupos relevantes:

1. Estudiantes Universitarios: Se trata, sin duda, de un grupo con gran visibilidad pública y que ha sufrido grandes transformaciones en las últimas décadas, habiendo dejado su condición de grupo de “élite” de la mano de la masificación y la heterogeneización de la matrícula universitaria, y que hoy forman parte (en gran medida) de los movimientos estudiantiles (en plural y con minúscula) a diferencia del pasado (cuando integraban el Movimiento Estudiantil, en singular y con mayúscula).

2. Jóvenes Populares Urbanos: Se trata, como se sabe, de un grupo heterogéneo y menos reconocido socialmente, pero de gran relevancia en todos los países de la región, compuesto por jóvenes pertenecientes a clases bajas y grupos marginales, que enfrentan severas limitaciones en términos de integración social (en la educación, el trabajo, etc.) y que aunque participan escasamente en movimientos juveniles, son muy activos en movimientos populares (sindicales, comunitarios, vecinales, etc.) y/o en “pandillas” juveniles.

3. Jóvenes Indígenas: Aunque “invisibles” en las grandes ciudades de la región, las y los jóvenes indígenas son casi 10 millones (cifras correspondientes a 14 países latinoamericanos) y aunque habitan sobre todo en áreas rurales, se mueven también (y crecientemente) en las principales ciudades de la región, enfrentando estigmas y discriminaciones de toda clase, en simultáneo con grandes niveles de exclusión social y cultural. Con escasos niveles de identidad generacional, se expresan en gran medida a partir de su identidad étnica.

4. Jóvenes Afrodescendientes: Son casi 24 millones en América Latina y el Caribe, concentrados sobre todo en algunos países (Brasil, Colombia, Ecuador, Panamá) y enfrentan –también complejos cuadros cargados de estigmatización, discriminación racial y exclusión social, a lo que se suma (en algunos casos nacionales y locales) grandes riesgos relacionados con su propia vida (los homicidios en Brasil, por ejemplo, tienen un claro sesgo de edad y de raza, afectando centralmente a jóvenes negros).

5. Jóvenes Rurales: Aunque ya no cuentan con la visibilidad los respaldos que desde las políticas públicas se les brindaban a mediados del siglo pasado, las y los jóvenes rurales siguen siendo un grupo cuantitativa y cualitativamente relevante, por su importante presencia en el sector primario de la economía y por su importante contribución a la transformación de los territorios rurales de América Latina.

6. Mujeres Jóvenes: Enfrentando agudos cuadros de discriminación (en términos de género y de generación, a las que suman otras igualmente relevantes) las mujeres jóvenes tienen una importancia estratégica en América Latina, en la medida en que están llamadas a cuestionar las estructuras vigentes y a sentar las bases de sociedades más equitativas y más incluyentes, desde sus propias vivencias y desde sus propias identidades personales y colectivas.

Fuente: OIJ, 2013. *Agenda de desarrollo e Inversión social en juventud: una estrategia post 2015 para Iberoamérica*. http://www.oij.org/file_upload/publicationsItems/document/20131008150827_61.pdf

¿Qué políticas públicas para superar la condición de NI-NI?

La multidimensionalidad de los problemas que están detrás de las transiciones de la adolescencia y la temprana juventud en materia de articulación entre estudio o formación e ingreso al mercado de trabajo no pueden ser respondidas desde lo que han sido los dos enfoques sectoriales tradicionales, los esfuerzos de las políticas educativas y las políticas del mundo del trabajo. Por otro lado, la complejidad interna de la categoría que hemos descripto brevemente en párrafos anteriores, indica que cada contingente de jóvenes tiene problemas distintos y requiere soluciones distintas (Ver Recuadro II). En este sentido, sin poner en duda la centralidad de los dos primeros componentes, es notable la ampliación de demandas en materia de nuevas políticas que, superando ese enfoque sectorial, reclaman ahora una respuesta holística encarnada en el diseño de políticas de juventud. En este sentido, la tarea de la OIJ (Organización Iberoamericana de Juventud) ha permitido consolidar una importante tarea de investigación y cabildeo poniendo en primer plano las demandas del grupo etario que, por supuesto, exceden a las previsiones que pueden proveer los sectores tradicionales.

Desde el punto de vista educativo, y en relación con la situación de los bajos niveles educativos que se concentran en los quintiles más bajos de la distribución del ingreso, la mayoría de los esfuerzos han estado dirigidos a generar planes y programas para la finalización de los niveles educativos formales, tanto primario como, especialmente, el nivel medio o secundario. En muchos países, estos esfuerzos tienen como canal principal de operación los programas de transferencias condicionadas extendidos a prácticamente toda la región y que como condicionalidad para que los hogares sigan recibiendo la transferencia, requieren que los adolescentes y jóvenes de los hogares certifiquen su concurrencia al sistema educativo. Casos como el Bono Juancito Pinto del Estado Plurinacional de Bolivia o la Asignación Universal por Hijo de Argentina son ejemplos en esa dirección. No es que se trate de programas educativos para adolescentes o jóvenes con bajo capital escolar, sino que se trata de programas de lucha contra la pobreza que requieren como condición que los chicos vayan a la escuela. Hemos señalado en un trabajo previo de qué manera esta herramienta se encuentra subutilizada por no producir sinergias más dinámicas entre lucha contra la pobreza e incremento de la participación plena en el sistema educativo (Feijó y Corbetta, 2015). El tema también fue ampliamente discutido en el Seminario 2013 del IPE, cuyos debates quedaron plasmados en la publicación *Educación y políticas sociales: sinergias para la inclusión* (Feijó y Poggi, 2014).

En los casos en que son programas de acceso libre y universal, es decir no relacionados con transferencias de ingresos para los hogares, se trata de programas de finalización de ciclo como el Plan Fines en Argentina, en el que se cumplen

las materias de los ciclos escolares adeudados. También existe actualmente mayor sensibilidad para ofrecer alternativas educativas a grupos de población históricamente discriminados como los pueblos originarios o los afro-descendientes, los grupos con discapacidades de distinto tipo, las personas con diversas identidades de género. Como señala la OIT “América Latina, la región más desigual del mundo en términos socioeconómicos se ha caracterizado por presentar una situación constante donde la relación entre los ingresos de la familia y la educación de sus miembros ha sido directamente proporcional. Así, la mayor y mejor educación se concentra en los sectores de mayores ingresos, mientras que la peor o más reducida se concentra de manera indeclinablemente marcada, en los sectores de menores ingresos” (OIT, 2013:86).

De modo que, como se ha dicho en tantas oportunidades, a su condición de derecho humano, la educación suma esta dimensión de herramienta para erradicar la transferencia generacional de la pobreza y el acceso a una vida mejor. Para lograrlo, es necesario que las políticas públicas se dirijan de manera creativa y sistemática a reducir la brecha de nivel educativo entre quintiles y poblaciones específicas, diseñando programas escolarizados o no escolarizados, que tengan en cuenta las restricciones de la oferta que terminó expulsando a adolescentes y jóvenes de su inserción escolar y les permitan alcanzar la terminalidad educativa del nivel primario, medio y deseablemente estudios terciarios y/o universitarios. Aunque este enfoque ha sido muy controvertido por los docentes, ya parece haber evidencia suficiente sobre el hecho que la currícula de los distintos niveles debe incluir la formación para el trabajo, no como una propuesta simplemente recurso humanista, sino rescatando la centralidad que la misma tiene en la vida de los jóvenes. El pasaje de los jóvenes por la escuela es una oportunidad ideal para informarlos sobre el estatuto de derechos y deberes que tiene la inserción en la vida laboral (Jacinto, 2013), entendiéndolo que el acceso al trabajo y al empleo decente es otra dimensión de la ciudadanía que les es denegada a los jóvenes en el contexto de la pobreza y la exclusión.

En relación con el acceso al mercado de trabajo, la OIT propone políticas diferenciadas para los que se encuentran en situación de desempleo, empleo informal y los que denomina Ni-Ni-Nis. Para los primeros, se trata de políticas que desarrollen las capacidades de empleabilidad, incluyendo educación, formación y competencias, insumos para mejorar la transición entre escuela y trabajo y programas de inserción laboral como pasantías, aprendizaje y políticas de primer empleo para los que se encuentran ya en el empleo informal, programas de incentivos a la formalización que operen sobre los empleadores e incluyan educación, formación y competencias, desarrollo de los pisos básicos de protección social y políticas de mercado de trabajo, como iniciativas empresariales y desarrollo del empleo por cuenta propia de los jóvenes.

Por último para el grupo que tiene las tres privaciones, si se desempeñan como lo hacen centralmente las mujeres en los

quehaceres del hogar, el desarrollo de políticas de conciliación trabajo-familia, políticas de cuidado y campañas de prevención de embarazo adolescente – que preferimos denominar campañas de acceso a la salud sexual y reproductiva. Finalmente, para los inactivos que no buscan trabajo, se trata de generar programas de segunda oportunidad, incluyendo formación y educación, programas de transferencias condicionadas, programas focalizados y programas de participación juvenil.

La OIJ introduce novedades en su interés por alcanzar una definición transversal de políticas para la juventud, dirigida a promover una “agenda post 2015” para jóvenes. La propuesta es asumir un enfoque amplio y abarcativo de las políticas públicas incluyendo a todas las que tienen un impacto directo o indirecto sobre las y los jóvenes independientemente de que se presenten o no como políticas de juventud. Por eso, la propuesta es trascender lo que se hace sectorialmente en las estructuras de gobierno que se dirigen a ese tramo etario y recuperar la integralidad del tema, en el marco de la enorme variación de las identidades de los jóvenes, configurando lo que denominan un nuevo paradigma. Con ese objetivo, desagregan el universo en seis subgrupos que incluyen a los estudiantes universitarios, los jóvenes populares urbanos, los jóvenes indígenas, los afrodescendientes, los rurales y las mujeres jóvenes, de modo de poder atender así de manera más focalizada a sus demandas específicas.

¿Qué habilidades necesitan desarrollar?

A pesar de la importante ampliación de la matrícula escolar en América Latina, aún los adolescentes y jóvenes que han pasado por la escuela secundaria tienen dificultades para incorporarse a los puestos de trabajo disponibles en la región, en el caso en que los consigan. Según la publicación del BID, *Desconectados*, si bien las herramientas que traen de su trayecto escolar y el clima familiar son importantes, son menos valoradas por los empleadores y esto se expresa en la caída de la prima pagada a estos egresados vis a vis los que tienen menores niveles de educación. Una explicación puede referirse a la calidad de la educación que reciben, otra a la poca pertinencia entre las habilidades en las que forman las escuelas y las que demanda el mercado laboral. Este desacople, tal como lo denomina el BID, requiere repensar la oferta educativa. Ahora no se trata solamente de habilidades cognitivas y logros académicos sino de desarrollar habilidades no cognitivas y socioemocionales, aspectos ambos del desarrollo escolar de los chicos que parecen estar poco relacionados con la oferta escolar tradicional. Estas habilidades blandas, parecen ser las requeridas por los empleadores, sobre todo para el desempeño en las áreas que concentran buena parte del empleo juvenil como son las de servicios. Son componentes de las mismas las habilidades sociales o la capacidad de liderazgo, las estrategias metacognitivas, que incluyen la capacidad de organizar el desarrollo cognitivo y la autoeficacia o capacidad de percepción.

Así, este análisis demanda una mayor articulación entre el sistema educativo y las demandas del mundo de trabajo. Esta perspectiva, a menudo criticada por los docentes porque implicaría un vaciamiento de las dimensiones propias de la educación, debe verse también como la existencia de un compromiso a desarrollarse entre esas dos esferas. Claramente, para lograr esta convergencia de intereses y ofertas solo se puede avanzar si se ponen en diálogo los tres mundos, por un lado, el de un sistema educativo que mire hacia afuera de las aulas, por otro, un mundo del trabajo que pueda explicitar claramente sus demandas en materia formativa y en tercer lugar, la participación de los jóvenes para que se encuentren en condiciones de expresar dónde están sus carencias, sus necesidades y sus deseos, todos ellos reforzados por políticas públicas orientadas al cumplimiento del objetivo del trabajo decente.

Si esta convergencia no se logra, buena parte de los jóvenes, seguirán siendo estigmatizados como los Ni-Ni-Ni más allá de toda explicitación que podamos hacer revisando críticamente esa condición.



Referencias bibliográficas

Assirelli G. (2013). The NEET phenomenon. A comparative analysis. <http://web.unitn.it/files/download/20468/researchproposal.pdf>

Bassi, M., Busso, M., Urzúa, S. y Vargas, J. (2012). *Desconectados: Habilidades, educación y empleo en América Latina*. Washington: BID

Sánchez, M.; Biehl, M.; Sabra, M.; Fazio, M.; Moreno, M; Arroyo, D.; Posada, C. (2014). *Los jóvenes Sí-Sí: Experiencias y aprendizajes de Organizaciones de la Sociedad Civil para la transición de los jóvenes entre educación y trabajo*. Nueva York: BID

Feijó, M. y Botinelli, L. (2014). ¿Quiénes son los jóvenes “ni-ni”? En *Suplemento La educación en debate* #19 (en *Le Monde Diplomatique* de 03/14).

Cabezas, G. (2015) “La persistencia de ser ni-ni” en *Revista Humanum*

D’Alessandre, V. (2013). Soy lo que ves y no es. Adolescentes y jóvenes que no estudian ni trabajan en América Latina. *Cuaderno N°17*, SITEAL/ UNESCO – IPE OEI.

D’Alessandre, V. (2014). Adolescentes y jóvenes que no estudian ni trabajan. El trabajo de cuidado como obstáculo a la escolarización y el desarrollo laboral de las mujeres. *Cuaderno N°20*, SITEAL/ UNESCO – IPE OEI

Diario *El País*, “Generación ‘ni-ni’: ni estudia ni trabaja”, Publicado el 22- Junio-2009. Consultado en:

http://elpais.com/diario/2009/06/22/sociedad/1245621601_850215.html

Feijó, M. y Corbetta, S. (2015). “La institución escolar y la implementación de la Asignación Universal por Hijo”, en *Prácticas pedagógicas y políticas educativas. Investigaciones en el territorio bonaerense*. Buenos Aires: UNPE.

Feijó, M. y Poggi, M. (2014). *Educación y políticas sociales: sinergias para la inclusión*. Buenos Aires: IPE UNESCO.

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. Vol. 2

OECD (2008). *Employment Outlook*, OECD Publishing, Paris

OIJ (2013). *Agenda de desarrollo e Inversión social en juventud: una estrategia post 2015 para Iberoamérica*.

OIT (2013). *Trabajo Decente y juventud en América Latina. Políticas para la acción*. Lima, OIT

Pardo, I. y Petito, C. (2013). Jóvenes en transición: paternidad, maternidad y mercado de trabajo en América Latina. En *Tendencias en Foco* N° 24, RedEtis.

Steedman, H. (2011). The „NEET category emphasizes participation regardless of its content or value: focusing on progression and achievement can help set clearer goals for school leavers. <http://eprints.lse.ac.uk/39561/>

Social Exclusion Unit (1999). *Bridging the gap: new opportunities for 16 –18 year olds not in education, employment or training*.

Publicaciones relacionadas disponibles en RedEtis

Acevedo, A.; Cicciaro, J.; Díaz Langou, G. y Jiménez, M. (2014). *Inclusión de los jóvenes en la Provincia de Buenos Aires*, Buenos Aires: CIPPEC

Campos Ríos, G. y Paz Calderón, Y. (2013). “Mujeres jóvenes en México: ¿estudian o trabajan?” En: *Revista Última Década*, N°39, Diciembre-2013

Ferrer Guevara, R. (2014). *Transiciones en el mercado de trabajo de las mujeres y hombres jóvenes en el Perú*, Ginebra: OIT.

León, J. y Sugimaru, C. (2013). *Entre el estudio y el trabajo: las decisiones de los jóvenes peruanos después de concluir la educación básica regular*, Lima: GRADE

OIJ/OIT (2014). *Trabajo decente para los jóvenes. El desafío de las políticas de mercado de trabajo en América Latina y el Caribe*, Lima: OIJ

Pardo, I. y Petito, C. (2013). Jóvenes en transición: paternidad, maternidad y mercado de trabajo en América Latina. En *Tendencias en Foco* N° 24, RedEtis.

Sparreboom, T. y Staneva, A. (2014). *Es la educación la solución para un trabajo decente para los jóvenes en las economías en desarrollo?* Ginebra: ILO

Youthpolicy.org (2014). *El estado de las políticas de juventud en 2014*

Programas y experiencias disponibles en RedEtis

Argentina. Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FinEs)

Honduras. Projuven

México. Projuventud

Perú. Jóvenes a la obra

Uruguay. Programa “Yo estudio y trabajo” (2da. Edición 2013)

El presente artículo fue publicado en *Tendencias en Foco* es una publicación de RedEtis-IPE-UNESCO, N°30 - Marzo/2015

Agradecimientos: A la dedicación de Florencia Sourrouille, quien colaboró en la presentación de la información. A los aportes de Alejo Ramírez, Secretario General de la OIJ quien desde su valiosa experiencia, contribuyó con éste artículo.

RECONOCER LAS TRAYECTORIAS NO FORMALES, ¿QUÉ PUEDE HACER LA ESCUELA?¹

Por Irma Briasco

Intentaré aproximar algunas reflexiones a partir de la pregunta formulada, desde la perspectiva del diseño de programas de educación técnico profesional y el reconocimiento por parte del sistema formal de los aprendizajes construidos fuera de éste, en diferentes circuitos, no formales e informales.

Algunas referencias del contexto

CEPAL ha demostrado reiteradamente que América Latina es el continente con más inequidad del mundo. Situación agudizada desde los 90' ante la implementación de las políticas neoliberales y la consecuente explosión de la pobreza.

Nos detenemos en el análisis de los aspectos referidos a la educación básica y media y a la situación de los jóvenes.

Educación Primaria:

La expansión sostenida de la matrícula en los años '90 no llega a superar la situación de rezago y la persistencia de altas tasas de analfabetismo en jóvenes mayores de 15 años y en adultos, que es la población que define directamente el nivel de escolaridad de la población económicamente activa (PEA). Cerca de 39 millones de analfabetos adultos en la región se registran hacia 2005 (CEPAL-UNESCO), lo que implica que para alcanzar las metas de alfabetización previstas para el 2015, los países de la región deberán atender a un promedio de 2,9 millones de personas por año.

Respecto de la educación primaria, toda la región se encuentra avanzando hacia la universalización. La cobertura de la matrícula alcanza 93% como promedio regional en 2008, pero persisten los problemas de bajo logro –sólo 80% termina la primaria– y se registran crecientes valores de retraso escolar.

Debemos considerar que hacia el interior de América Latina hay datos muy heterogéneos entre los diferentes países, como también ocurre hacia el interior de nuestro país, dado que coexisten situaciones muy diferenciadas por región. Esto supone un dato crucial en el diseño de políticas e implementación de estrategias pertinentes que no refuercen estas diferencias.

Educación Secundaria:

El punto de inflexión se encuentra en la educación secundaria. Las tasas netas de matrícula oscilan entre el 26% en Guatemala y el 70 u 80% en países como Cuba, Argentina, Chile o México. En los países de la OCDE el 85% de los jóvenes completa estudios secundarios, mientras que en América Latina, menos de un tercio de los jóvenes logra esta acreditación.

En Argentina aproximadamente un millón de jóvenes de entre 15 y 19 años está fuera del sistema educativo (INDEC). Es preocupante la baja proporción de jóvenes que termina la educación secundaria en América Latina; 89% de la población declara saber leer y escribir y menos de la mitad termina la educación secundaria.

Las brechas de logros en educación según niveles socioeconómicos y localización espacial indican una fuerte segmentación en perjuicio de los jóvenes más pobres y de los que viven en zonas rurales.

Según información de 2007 de DINIECE (Dirección Nacional de Investigación y Evaluación Educativa. MEC) en Argentina se presentan los siguientes datos para jóvenes de 15 a 19 años:

- Cobertura: 56 % (rural); 82% (urbano)
- EPH: 30% (quintil más pobre) vs 3% (quintil más rico)
- Condición de actividad: 64.1% sólo estudia; 6% estudia y trabaja 10.1% no estudia, no busca trabajo y abandonaron estudios.
- Egreso: 52% (20-29 años) no tienen certificado de educación secundaria. Ídem para 20 a 24 años.

Estos últimos ítems constituyen los núcleos que aparecen como sujetos activos de políticas sociales, es decir son los focos sobre los cuales se debe actuar con políticas específicas que atiendan la validación de aprendizajes obtenidos fuera del sistema educativo formal.

Además, a los sujetos que están dentro del sistema formal también les afecta el fenómeno de devaluación de las credenciales educativas, que suele ser acompañado de procesos de estancamiento de la demanda de trabajo formal y que el acceso a empleos de calidad está cada vez más vinculado a la finalización de la educación superior. Este hecho tiene que ver tanto con la propia expansión de los sistemas de enseñanza como con los efectos de la globalización sobre la relación



entre educación y empleo. Rama, en 1987, ya anticipaba este fenómeno de fuga en adelante, que hace que la educación sea cada vez más necesaria y cada vez más insuficiente. (Filmus, 2001).

Nuevos temas de agenda

A las numerosas y conocidas ventajas atribuidas a la educación como estrategia de desarrollo (mejora de la productividad laboral, aumento de la competitividad y del crecimiento económico, mejoras en los ingresos, etc.), se han añadido de forma más reciente otros argumentos que refuerzan, si cabe, la centralidad de la educación como política clave para la competitividad y la inclusión social. Por una parte, todos aquellos argumentos relacionados con los impactos de la globalización y la emergencia de la sociedad del conocimiento: la economía informacional convierte el conocimiento en insumo fundamental del proceso productivo, con lo que la inversión en capital humano es “más que nunca” necesaria para el progreso tecnológico, la competitividad y el crecimiento. Por otra parte, la educación se considera también un instrumento privilegiado para el desarrollo de capital social y de cohesión social². Esto es que la educación contribuye a mejorar las relaciones de reciprocidad, la confianza, la tolerancia y la integración social.

Es así que ingresan en la *agenda educativa de América latina* otros temas que hace diez años no aparecían: aprendizaje permanente, formación por competencias, evaluaciones de calidad, cohesión social, entre otros. Aquí destacamos el concepto de *aprendizaje permanente y aprendizaje durante toda la vida*. Es decir, se presenta la necesidad de articular la oferta formal, la no formal y la informal.

La navegabilidad entre las áreas formales, no formales e informales supone el reconocimiento y la validación de los conocimientos individuales. Este enfoque interpela tanto las políticas del empleo como las políticas de la formación. En efecto, el desarrollo del empleo en un territorio se articula estrechamente con las calificaciones de las personas que viven en el mismo.

La obtención de calificaciones no puede únicamente considerarse desde una perspectiva de desarrollo de actividades formativas en el seno del sistema educativo. Una parte importante de la población activa no cuenta con acreditación reconocida de su calificación profesional. Por otra parte, existe un volumen

considerable de aprendizaje no formal cuya falta de reconocimiento puede acarrear situaciones de deficiente transición hacia el mercado laboral con el consiguiente riesgo de exclusión.

Las actividades de aprendizaje realizadas por una persona a lo largo de su vida generan competencias, es decir conocimientos, aptitudes profesionales y saber hacer que se plasman y encuentran una aplicación concreta en un contexto específico. La lectura y el reconocimiento de esas competencias no es un tema sencillo. Resulta necesario definir un sistema de evaluación y de acreditación de las mismas, atendiendo a criterios que garanticen la fiabilidad, la objetividad y el rigor técnico de la evaluación.

Cuando hablamos de aprendizaje durante toda la vida como aprendizaje permanente, no lo entendemos como lo hacíamos en los años '70 u '80, es decir como aprendizaje de adultos, sino desde una reconceptualización.

Este nuevo tema de agenda queda plasmado en la *Recomendación N°195*³ de CINTERFOR/OIT, sobre el desarrollo de los recursos humanos en relación a la educación, formación y *aprendizaje permanente*, donde define algunos conceptos.

Se refiere al aprendizaje permanente como el que engloba todas las actividades de aprendizaje realizadas a lo largo de la vida con el fin de desarrollar las *competencias* y cualificaciones. Habla de competencias para designar los conocimientos, aptitudes profesionales y el saber hacer que se dominan y aplican en contextos específicos. Con cualificaciones designa la expresión formal de las habilidades profesionales del trabajador, reconocidas en los planos internacional, nacional y sectorial.

Políticas VANI. Casos

Las notas principales sobre la implementación de políticas del tipo VANI se centran en el diseño de una política de cohesión social, que permite la libre circulación de personas mediante el acceso al reconocimiento de saberes adquiridos fuera del sistema formal.

La OCDE⁴ desarrolla desde 2001, un programa de asistencia a los países miembros, llamado “Reconocimiento de aprendizajes no formales e informales RNFL”. El papel de los sistemas nacionales de calificaciones en la promoción del aprendizaje

a lo largo de la vida”. Este organismo señala los siguientes beneficios para este tipo de acciones:

- **Económicos:** al impactar en la escolaridad de la población económicamente activa, mejoran los indicadores de competitividad para el país.
- **Educativos:** Aumenta la matrícula porque los sistemas no son sólo de reconocimiento directo, sino que pueden existir certificaciones de algunos módulos, competencias, saberes o capacidades, razón por la cual los sujetos reingresan a algún circuito formativo que le permita acceder a la certificación completa, facilitando y estimulando el reingreso educativo.
- **Sociales:** Disminuye la tensión social, pues en la medida en que alguien se pueda sentir integrado al mercado protegido, no está en un circuito marginal.
- **Psicológicos:** Tiene que ver con el fortalecimiento de la autoestima.

La Unión Europea en el año 2000, presentó a sus países miembros el Memorándum sobre aprendizaje permanente⁵, cuyos objetivos fueron promover la ciudadanía activa y mejorar la empleabilidad. Este documento dio marco a un debate para llegar así a la Propuesta del Parlamento Europeo (2007-2013), que establece un programa integrado de acción en el ámbito del aprendizaje permanente⁶. Uno de los elementos que aparece como central son estas políticas del tipo VANI, materializada en los Proyectos del Programa Comunitario Leonardo da Vinci sobre reconocimiento y evaluación de aprendizajes no formales e informales.

Los principios rectores para la validación del aprendizaje no formal e informal son los siguientes:

Derechos individuales: La validación debe ser de carácter voluntario para cada persona; garantizarse un acceso igualitario y un trato equitativo para todos, y respetarse los derechos y la intimidad de las personas.

Obligaciones de los responsables: Las partes interesadas deben establecer sistemas que incluyan mecanismos de garantía de calidad, y ofrecer orientación, asesoramiento e información sobre estos sistemas.

Fiabilidad y confianza: Los procesos, procedimientos y criterios de validación deben ser justos y transparentes y estar sustentados en mecanismos adecuados de garantía de la calidad.

Credibilidad y legitimidad: deben respetar los intereses legítimos y garantizar una participación equilibrada de todas las partes interesadas. La evaluación ha de ser imparcial. Deben instaurarse mecanismos para evitar todo conflicto de intereses y garantizarse la competencia profesional de quienes llevan a cabo la evaluación.

En éste marco diferentes países europeos iniciaron estos procesos.

A continuación les presentaré algunos casos nacionales, a modo de ejemplificación.

España: Proyecto ERA 03 (Evaluación, Reconocimiento y Acreditación de Competencias Profesionales)⁷. El objetivo general del programa es diseñar, experimentar y contrastar una metodología que sirva de instrumento para evaluar, reconocer y acreditar las competencias y cualificaciones profesionales que pueden ser adquiridas por las personas mediante la experiencia laboral o mediante otras vías de aprendizaje no formal e informal.

En síntesis, el enfoque se caracteriza por la consideración del individuo como figura central del proceso ERA; la utilización de referentes de competencia oficiales para realizar la evaluación, el reconocimiento y la acreditación; la estructuración del procedimiento en tres etapas básicas: sensibilización y posicionamiento inicial del candidato, intervención (evaluación) y acreditación; la intervención de distintos profesionales, orientadores y evaluadores, para el desarrollo de las distintas fases; un enfoque de evaluación individualizada, que integre distintas modalidades de evaluación y que respete la autoestima del candidato y el principio de equidad; la necesidad de una oferta formativa flexible, que facilite al candidato su actualización permanente; y, finalmente, la participación de las comunidades autónomas, los sectores productivos y los agentes sociales en los procesos de reconocimiento y acreditación.

Italia:

En Italia desde hace diez años, se verifica el establecimiento de programas del tipo VANI. Todos los actores sociales involucrados, es decir ministerios, autoridades regionales, representaciones de empleadores y empleados, universidades, oferentes de ETP y ONGs han acordado sobre la necesidad de la implementación de estos programas y han asumido el compromiso necesario para llegar a la certificación. Cabe destacar la micro experiencia llevada a cabo en una de las regiones, Emilia Romagna, donde se acordó un marco legal, que introduce un instrumento “Libretto formativo personale”⁸ (portafolio formativo personal). En éste se enumeran los certificados, cualificaciones y otras acciones certificadas por el individuo, y además certifica la participación del interesado en programas puente, créditos obtenidos y documenta también la declaración de auto aprendizaje. Está dividido en dos secciones, una contiene un registro de la historia profesional y educativa del interesado, mientras que la otra enumera las competencias, legitimadas por certificaciones, organizadas con una lógica similar a la del portafolio Europass.

Francia:

De la misma forma que en los restantes países mencionados, Francia presenta una importante trayectoria en la implementación de políticas tipo VANI.

Se ha consolidado un órgano rector, la Comisión Nacional de Certificación Profesional⁹, que constituye una instancia de regulación y de visibilidad para la construcción de los certifi-

cados nacionales. Desde 2005 está presidida por el ministerio que está a cargo de la formación profesional y está compuesta por ministerios a cargo de la certificación pública, los actores sociales, los organismos de consulta y las organizaciones que desarrollan acciones de FP. Desde el inicio, en 2002, se llevan expedidos 46.000 títulos al 2006.¹⁰

América Latina:

Se reconocen diversos países abocados al desarrollo y puesta en práctica de programas, métodos y sistemas para la validación de aprendizaje no formal e informal y la certificación de competencia laboral. Entre ellos podemos mencionar a México, Chile (RNFIL /RUB)¹¹, Colombia y Argentina

La situación en Argentina a 2008 da cuenta de la presentación de dos proyectos de ley ante el Poder Legislativo y está funcionando entre el Ministerio de Educación y el Ministerio de Trabajo una Comisión como para acordar el marco de calificaciones que es previo a la implementación de programas del tipo VANI.

A nivel nacional, desde el Ministerio de Trabajo se impulsa este tema desde la Unidad. Técnica de Certificación de Competencias.¹²

Existen también experiencias en algunas provincias con diferente grado de institucionalización. En el caso de la provincia de Buenos Aires, desde 2003 se ha puesto en funcionamiento la Agencia de Acreditación de Competencias Laborales (Decreto 1525/03).

Cabe destacar que existen desarrollos sectoriales impulsados desde algunos gremios, como es el caso de Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina (UOCRA).

Supuestos de viabilidad

La implementación de políticas sociales y en particular las del tipo VANI, requieren del armado de acuerdos nacionales. Ninguna institución puede emitir en forma autónoma algún tipo de certificación, porque no va a tener valor en el mercado, ni reconocimiento social, en consecuencia no va a ser esa moneda de cambio que necesitamos.

Desde los aspectos económicos existe un correlato entre la certificación y la negociación salarial. Ahora bien, desde nuestro ámbito de trabajo atendemos al impacto en los aspectos formativos, por ello, se hace necesario el diseño y organización de sistemas nacionales de Educación Técnico-Profesional, que articulen las ofertas del ámbito formal, no formal, e informal, que puedan generar instancias de entrada y de salida de los sujetos, por instancias formativas de acreditación, vuelta a ofertas formativas, acreditación, etc.

Esto requiere de diseños curriculares por competencias, teniendo muy claro cómo van a ir acreditando y cómo van a ir completando el proceso formativo para llegar a la certificación.

Hay aspectos técnicos de muchas cuestiones procedimen-

tales e instrumentales con respecto a la evaluación, pero también hay tensiones que tienen que ver con la transparencia. Es central que exista visibilidad respecto a qué se está evaluando.

También existen cuestiones de orden político y cultural. Las políticas no son sólo a nivel macro, cuando nos referimos a político-cultural nos referimos a las mismas instituciones formativas, que respeten este sistema de acreditación y que puedan reconocer que las certificaciones sostenidas en los circuitos de programas del tipo VANI tienen el mismo valor que las certificaciones obtenidas en el circuito formal, que no aparezcan como certificaciones de segunda en el mercado de la oferta y la demanda de la capacitación y de la oferta formativa. Esto supone la aceptación de las instituciones formales de los aprendizajes efectuados fuera de sus muros.

En síntesis, es indispensable la construcción de acuerdos nacionales (interministeriales y actores del ámbito socio productivo); la organización de sistemas nacionales de ETP; la generalización del diseño curricular por competencias, que permita la construcción de itinerarios formativos, generándose así la necesidad de realización de marcos nacionales de calificaciones; y la atención de aspectos técnicos como procedimientos e instrumentos de evaluación, organizacionales y de orden político-cultural.

Para concluir, se puede decir que estamos en una instancia de construcción de una política social con alto impacto educativo que ya ha ingresado en la agenda de los países de América Latina y que empieza a tener su propia arquitectura.

Notas

1. El presente artículo es la transcripción de la conferencia del mismo título, que dio cierre a las jornadas "Propuestas de Reingreso y Formación Laboral", organizadas por el OBSERVATORIO DE PRÁCTICAS DE INCLUSIÓN EDUCATIVA (OPIE), los días 6 y 7 de noviembre de 2008.
2. PUTMAN, 2004, citado en BONAL Xavier. (2004) *La política de las omisiones: globalización, educación y pobreza en América Latina*. IPE-UNESCO. Disponible en www.iipe-buenosaires.org.ar/
3. Versión completa, disponible en www.cinterfor.org.uy
4. www.oecd.org/edu/lifelonglearning/nqs
5. Disponible en <http://www.oei.es/edytrabajo2/Memoaprenpermanente.pdf>
6. Disponible en <http://europa.eu.int/comm/education/>
7. Disponible en www.mec.es/educa/incual
8. Disponible en www.isfol.it
9. www.cncp.gouv.fr
10. Disponible en www.force-ouvriere.fr
11. Disponible en www.chilecalifica.cl
12. La Unidad ha iniciado sus acciones en el año 2004. Sin embargo, sus antecedentes se vinculan con Programa BID-FOMIN de Certificación de Competencias que desarrolló las metodologías y procedimientos vinculados a la normalización, evaluación y certificación de competencias en cuatro sectores de actividad desde el año 2001 al 2006. En esta experiencia, el MTE y SS participó en el rol de organismo veedor. www.trabajo.gov.ar/calidad/certificacion/index.asp