



Relatoría del Seminario:

“Comprendiendo las barreras de acceso a la formación y al empleo de jóvenes en Argentina y Sudáfrica”

NORRAG-REAL-PREJET

19 al 22 de mayo de 2014

Instituto de Desarrollo Económico y Social

Ciudad de Buenos Aires, Argentina

Delfina Garino
CONICET/PREJET-IDES/FACE-UNCo

Relatoría del Seminario “Comprendiendo las barreras de acceso a la formación y al empleo de jóvenes en Argentina y Sudáfrica” NORRAG-REAL-PREJET

19 al 22 de mayo de 2014. Instituto de Desarrollo Económico y Social

Delfina Garino
CONICET/PREJET-IDES; FACE-UNCo

Entre el 19 y el 22 de mayo de 2014 se realizó el Seminario “Comprendiendo las barreras de acceso a la formación y al empleo de jóvenes en Argentina y Sudáfrica”, organizado en el marco de las actividades desarrolladas a partir de un proyecto colaborativo entre el Programa de Estudios sobre Juventud, Educación y Trabajo (PREJET) del Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES) y el Researching Education and Labour Centre (REAL) de la Universidad de Witwatersrand en Sudáfrica. Este proyecto es apoyado por la Network for International Policies and Cooperation in Education and Training (NORRAG), quién facilita la cooperación Sur-Sur para la comprensión de las barreras de acceso a la formación y al empleo de jóvenes en ambos países.

Participaron del encuentro Peliwe Lolwana y Sephilo Ngcwangu (REAL – Wits University); Joost Monks (NORRAG); Claudia Jacinto, Verónica Millenaar, Carolina Dursi, Delfina Garino, Eugenia Roberti, Alejandro Burgos y Mariana Sosa (PREJET – IDES); María Eugenia Martín (UNCuyo); Silvia Martínez (UNComahue); Ada Freytes Frey (UNDAV); Gustavo Gándara y Hernán Ruggirello (Fundación UOCRA); y Matilde Scarincio (Red de Formación Laboral, Cáritas Obispado de San Isidro).

El proyecto de investigación se desarrolla en Argentina y Sudáfrica desde una perspectiva comparativa, con el fin de establecer, en diferentes niveles y en sectores específicos, las condiciones de acceso a la formación entre los jóvenes, así como también su inserción en el mundo del trabajo. Para comprender estos temas, el marco analítico incluye los vínculos entre educación, formación laboral y trabajo, desde un nivel macro y micro institucional, en un contexto de debates regionales e internacionales en materia de políticas de formación y empleo. Se analizan las políticas orientadas a la formación y al acercamiento al trabajo de jóvenes que se impulsan desde los sistemas públicos de ambos países, como así también las estrategias de implementación y su desarrollo por parte de las instituciones que gestionan dichas políticas, enfocando los sectores seleccionados. Asimismo, se analiza desde una perspectiva cuantitativa al empleo juvenil en los dos estados, prestando especial atención a aquellos factores que facilitan o dificultan el acceso de los jóvenes a empleos “de calidad”.

Específicamente, durante estas jornadas de trabajo se caracterizó la inserción laboral de jóvenes así como las políticas de formación para el trabajo de ambos países, tanto a nivel general como en dos sectores específicos: la construcción y la vitivinicultura.

Joost Monks¹ fue el encargado de iniciar las presentaciones del encuentro, para lo cual caracterizó la misión y los objetivos de NORRAG. Planteó que esta red ha trabajado en el estudio, análisis y formulación de políticas orientadas a la educación por los últimos 30 años en Europa, fomentando la cooperación internacional. NORRAG cuenta con más de 4000 miembros, de los cuales el 45% se encuentran en el hemisferio sur, especialmente de India. El perfil de los miembros es diverso: provienen de la academia, del sector público, del sector privado, de ONGs, de fundaciones, generando una pluralidad de perspectivas en los temas en que se interviene.

Entre los objetivos de la Red, se destaca en primer lugar, el análisis crítico de los debates internacionales en torno a las políticas educativas, actuando como incubadora de nuevas ideas; en segundo lugar, el trabajo como agente de conocimiento, articulando la creación de conocimiento y su traducción en la formulación de políticas y acciones concretas y; en tercer lugar, la promoción de la cooperación internacional, rescatando la importancia de la mirada “Sur-Sur”, e incluso “Sur-Sur-Norte”, en lugar de una mirada “Norte-Sur” para el análisis de políticas educativas.

Por otra parte, NORRAG desarrolla cuatro programas de trabajo. En primer lugar, el cumplimiento de los Objetivos en torno a la educación para el 2015, así como la intervención en la definición de los objetivos post 2015. En segundo lugar, la gobernanza global de las políticas sobre educación, así como la formación y la política sobre los datos, en la cual aparecen nuevos actores que redefinen las agendas y las necesidades educativas. Especialmente, se trabaja sobre la incidencia de sectores privados en el campo de la educación que intervienen en su financiamiento, en torno a los cuales no hay controles suficientes, ni se desarrollan mecanismos de responsabilidad que trabajen en torno a esta temática. El tercer programa es sobre educación en situaciones de conflicto, tales como guerras entre Estados o guerras civiles. Las situaciones de violencia suceden mayormente en ámbitos urbanos e inciden en los procesos educativos, por lo que cabe la pregunta acerca de cómo inciden situaciones de conflicto en los procesos educativos, y resultan importantes las miradas y propuestas desde el Sur. El cuarto programa se orienta al análisis de las perspectivas internacionales sobre las políticas y prácticas de formación técnica y profesional (FTP) en el “Sur”.

Entre las acciones impulsadas por NORRAG, la producción y difusión de conocimiento adquiere una importancia central, entre los que se destacan la difusión de eventos, publicaciones y debates sobre políticas educativas. En este marco, tanto el sitio web de la Red, como la base de datos de los miembros adquieren una relevancia fundamental. Además, se intenta la descentralización de la producción y distribución del conocimiento, para lo cual se busca desarrollar editores de NORRAG

¹ Joost MONKS se licenció y realizó sus estudios de maestría en el Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales de Ginebra, y obtuvo su Doctorado en Economía en la Universidad de Ginebra. Ha trabajado como consultor de gestión y director de proyectos en diversas organizaciones nacionales e internacionales entre las que se destacan UNESCO, OMPI –Organización Mundial de la Propiedad Intelectual-, UICN –Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza- y OIT. Ha desarrollado una amplia trayectoria en la evaluación de calidad y en el desarrollo de organizaciones en instituciones de educación superior, entre las que se destaca el Rectorado de la Universidad de Ginebra.

por regiones, no sólo para la traducción del sitio sino también para la elaboración de documentos de análisis de políticas educativas desde perspectivas regionales.

A continuación, la Prof. **Peliwe Lolwana**²³ caracterizó la situación social en Sudáfrica, especialmente lo relacionado al mercado de trabajo juvenil. Para esto, comenzó caracterizando la población sudafricana y las particularidades de la organización del Estado durante el Apartheid. El país posee 53 millones de habitantes, que se pueden agrupar en cuatro grupos étnicos principales: africanos -80%-, indios, de color –es decir, mezclas de blancos y negros, indígenas, entre otros- y blancos -4%-. Durante el Apartheid, la minoría de blancos controlaba el resto de la sociedad: definía las escuelas a las que podían asistir, los puestos de trabajo que podían ocupar y los barrios en los que podía vivir el resto de los grupos étnicos. Las grandes compañías buscaban trabajadores en las áreas rurales para ocupar los puestos de trabajo menos calificados, por lo que se dice que el empleo buscaba a la gente. Las secuelas del Apartheid son importantes, y se están tratando de modificar, no sin dificultades. Efectivamente, en los últimos años, se han desarrollado políticas que anclan en una serie de instituciones, cuyos objetivos es cambiar la realidad del país construida durante el Apartheid, produciéndose la coexistencia y superposición de una gran cantidad de instituciones y agentes, que muchas veces operan de manera aislada y sin conexiones entre sí.

Actualmente, la economía sudafricana se caracteriza por su dualidad: por un lado, una economía formal sofisticada, asociada en parte a la inversión de los últimos años del sector financiero en la industria minera, que ha modificado las formas de producción y requiere mano de obra calificada - y por ello mejor pagada-, así como al crecimiento de algunas industrias como la química. Sin embargo, estas industrias no generan grandes cantidades de puestos de trabajo. Por otro lado, permanece una economía informal periférica poco tecnificada. No posee un sector fabril muy desarrollado –la industria automotriz y la de telecomunicaciones son las principales-, sino que es eminentemente una economía primaria que se basa en la extracción de minerales y en la agricultura. El empleo se centra en áreas urbanas, sin embargo, el 45% de la población trabaja en áreas urbanas y en áreas rurales simultáneamente.

Respecto de la organización y cobertura del sistema educativo, en los últimos 20 años se alcanzó la universalización de la educación hasta el 9no año: el Estado garantiza que todos los niños ingresen al sistema escolar. Sin embargo, su finalización es una tarea aún pendiente: el 63,5% de los estudiantes no completan el nivel secundario. El circuito de educación superior no universitaria no se encuentra muy desarrollado aún, y la formación técnico-profesional –que no pertenece al nivel universitario- aparece como un camino para la inclusión: en los últimos 10 años el gobierno ha

² Peliwe LOLWANA es Directora del Centro de Investigación sobre Educación y Trabajo -Centre for Researching Education and Labour (REAL)- en la Universidad de Witwatersrand, en Sudáfrica. Ha trabajado en los distintos niveles educativos, tanto en su país como en Estados Unidos de América. Ha trabajado en distintas comisiones relacionadas a la transformación de la educación sudafricana, así como en numerosas asociaciones, fundaciones y consejos vinculados a la educación y al trabajo. Ha realizado diversas publicaciones en el área de evaluación educativa, calidad educativa, educación de adultos, orientación vocacional, desarrollo de competencias y educación superior.

³ Las fuentes utilizadas para esta presentación fueron: 2011 Census; 2007 Community Survey, 2009 Household survey; Quarterly Labour Force Surveys.

reforzado el circuito de formación profesional, destinando fondos importantes para el desarrollo del TVET. Además, la actividad sindical es intensa: lucha contra la flexibilización laboral y en cierto sentido atenta contra las posibilidades de que los jóvenes sean contratados por empresas, desalentadas antes las dificultades para despedirlos si sus expectativas no fueron satisfechas con las formas de trabajo de los jóvenes. Si bien en este periodo se crearon políticas e instituciones orientadas a la formulación de un nuevo país, resta articular el trabajo que se realiza en distintos niveles –nacional, provincial y local-.

Por otra parte, es una población eminentemente joven: el 75% tiene menos de 25 años de edad. El sector juvenil se enfrenta a grandes dificultades para acceder a empleos, y el ingreso al mercado laboral es una de las preocupaciones de los últimos 10 años: mientras que el desempleo de adultos alcanza el 9,6%, el juvenil llega al 16,8%. Además, el 55,7% de esos jóvenes desocupados nunca trabajaron, y el grupo de los NEET –por la sigla en inglés para “sin empleo, educación ni formación”: Not Employed or Educated or Trained- alcanza su pico en los jóvenes de 23 años de edad.

Si se comparan varones y mujeres, se obtiene que las tasas de desocupación de las mujeres son mayores que las de los varones. Sin embargo, hay estudios que demuestran que entre los de color, hay grupos etarios de varones que están más desempleados que las mujeres, así como que los jóvenes que completaron el nivel primario y quienes alcanzaron secundario incompleto, tienen mejores tasas de inserción laboral que aquellos que sí finalizaron la escuela secundaria. Este fenómeno se debe a que quienes tienen menor nivel educativo se insertan en el sector informal de la economía, en el que la oferta de trabajo es más amplia, mientras que quienes alcanzaron un nivel de instrucción mayor buscan emplearse en el sector formal, encontrando mayores dificultades ya que el mercado de trabajo tiene menos puestos disponibles.

Luego tomó la palabra **Verónica Millenaar**⁴, quien presentó datos generales sobre la población argentina y la situación de la juventud. El país cuenta con 40 millones de habitantes, de los cuales el 91% se encuentra en asentamientos urbanos. Con la crisis económica-institucional producida a fines de 2001, todos los indicadores económicos colapsaron, pero a partir de mediados de 2003 comenzaron su recuperación. En efecto, el PBI creció casi un 60% entre los años 2003 y 2012. Sin embargo, a pesar del contexto de crecimiento, el 23% de los individuos son pobres y el 20% de los hogares más pobres recibe sólo el 5% de los ingresos totales⁵. La tasa de actividad es del 61,2%, la de desocupación del 7,2% y la de informalidad del 30%. La población ocupada que reside en conglomerados urbanos se emplea mayormente en el sector servicios –comercio, administración

⁴ Verónica MILLENAAR es Socióloga (UBA) y Magíster en Ciencias Sociales (UNGS-IDES). Es investigadora adscripta en el Programa de Estudios sobre Juventud Educación y Trabajo (PREJET-CIS-IDES/CONICET). Se encuentra en proceso de finalización de su Doctorado en Ciencias Sociales (UBA). Participa como asistente en el Proyecto NORRAG-REAL-PREJET "Understanding barriers to accessing skills development and employment for youth in Argentina and South Africa in a comparative and international perspective".

⁵ Fuente: IPE-UNESCO/OEI (datos de año 2011) y Beccaria y Maurizio, 2012.

pública, docencia, salud, entre otros rubros-, luego en la industria manufacturera y en la construcción. Respecto del PBI, el sector más relevante en el aporte es el sector servicios⁶.

Por otra parte, la población entre 15 y 24 años representa el tercer grupo poblacional -alrededor de 6 millones de personas-, y al comparar los datos de los censos 2001 y 2010, se encuentra que este grupo poblacional creció menos en términos absolutos que la población de adultos -4% y 14% respectivamente-, produciéndose una desaceleración en el crecimiento poblacional. Por este motivo, se habla de un periodo de “oportunidad demográfica”, en el cual el grupo de personas activas es mayor que el de grupos dependientes, y las políticas sociales impulsadas pueden alcanzar una cobertura mayor⁷.

Respecto de las tasas de escolarización, en la última década se mantuvo la cobertura del nivel primario -superando el 90%-, pero hubo un mejoramiento en el acceso a la educación en el nivel secundario y en el superior, especialmente para las mujeres. Sin embargo, de la población de entre 19 y 24 años, el 64% completa la educación secundaria. Pero, sólo el 22% de los adultos -20 años y más- completó la escuela media. La tasa de actividad de jóvenes entre 15 y 24 años alcanza el 40%, y si se consideran sólo las mujeres, alcanza el 32%⁸.

En relación con la articulación entre educación y trabajo⁹, el 47% de los jóvenes entre 15 y 24 años de edad sólo estudia, mientras que el 11,8% no estudia y además son inactivos, caracterizados como “Ni-Ni”, siendo el grupo poblacional más vulnerable. Cabe aclarar que los “Ni-Ni” no son exactamente lo mismo que los NEET del caso sudafricano, porque son económicamente inactivos: no incluye a los desocupados que no estudian. En este grupo la proporción de mujeres es mayor a la de varones (16% y 7,8% respectivamente), y se incrementa entre los hogares con Clima Educativo bajo -CE-, es decir, aquellos hogares donde el promedio de escolarización de los adultos del hogar donde reside el joven es de hasta 6 años de estudio. El CE suele asociarse con el nivel socioeconómico del hogar: los hogares de CE bajo, suelen tener un nivel socioeconómico también bajo.

Respecto del desempleo, para los jóvenes de entre 15 y 24 años alcanza el 20%, y este porcentaje se incrementa entre las mujeres -es 1,4 veces mayor que el de los varones-. Asimismo, si bien entre 2003 y 2010 disminuyó el desempleo en general en Argentina, la brecha entre el desempleo juvenil y el de adultos se mantiene: la desocupación juvenil triplica la de adultos; y la de mujeres siempre es más elevada que la de varones. Además, la desocupación juvenil desciende en las áreas rurales, pero la brecha de género es mucho mayor que en las zonas urbanas: el desempleo de mujeres es 3,7 veces superior al de varones¹⁰.

Por otra parte, la precariedad laboral -entendida como aquellos empleos sin aportes jubilatorios- alcanza al 34% de los adultos, situación que se incrementa considerablemente entre los jóvenes:

⁶ Fuente: CEPAL (Anuario estadístico 2011) e IPE-UNESCO/OEI (basado en EPH).

⁷ Fuente: CENSO, 2010.

⁸ Fuentes: SEDLAC Data Base (CEDLAS and The World Bank) e IPE-UNESCO/OEI.

⁹ Fuente: IPE-UNESCO/OEI (basado en EPH).

¹⁰ Fuente: Vezza y Betranou, 2011 (basado en EPH).

en 2011 alcanzaba al 57,9% de los jóvenes; y la brecha de género también se visualiza: entre las mujeres la informalidad también es más elevada que entre los varones (60% y 54% respectivamente). Además, la precariedad laboral se incrementa en los hogares con CE bajo. En efecto, en los hogares de 9 años y más de estudios, la precariedad laboral de los empleos de los jóvenes desciende al 35%¹¹.

En este contexto, es posible que los problemas de inserción laboral se intensifican en la población de bajos recursos materiales. En efecto, en la literatura hay consenso acerca de que la reproducción y la segmentación social muchas veces priman sobre la obtención de credenciales educativas. Efectivamente, si se consideran las diadas jóvenes de 20 a 29 años pobre y jóvenes de 20 a 29 años no pobre, así como los niveles de instrucción secundario incompleto y secundario completo, se obtiene que el secundario marca una diferencia: se insertan mejor en el mercado laboral quienes finalizan dicho nivel. A pesar de esto, el sector social de origen sigue operando en los procesos de inserción laboral: los no pobres con secundario incompleto poseen mejores inserciones laborales que los pobres que culminan sus estudios secundarios¹².

A continuación, **Siphelo Ngcwangu**¹³ disertó sobre las políticas de formación para el trabajo orientadas a jóvenes en Sudáfrica. Planteó que la inequidad históricamente ha atravesado las prácticas de formación para el trabajo y la capacitación para el desarrollo de competencias. El Apartheid definió una segmentación de la sociedad de tipo racista, en la que se entrelazaban las relaciones capitalistas de producción con el racismo que, entre otras características, condicionaba la distribución de recursos para la educación y el desarrollo de los jóvenes. Además, la explotación y el “empleo barato” fue el eje a partir del cual se desarrolló el sector de la minería y el de la agricultura desde la época colonial.

En esta época, no se desarrollaban sistemas de certificación por competencias de los trabajadores, por lo cual, los trabajadores que adquirirían conocimientos de manera informal en sus puestos de trabajo, no podían obtener certificados que pudieran ser capitalizados en ascensos dentro de las compañías ni en aumentos salariales. Por esto, con el advenimiento del sistema democrático, una

¹¹ Fuentes: IYPE - UNESCO / OEI en base a: Argentina - EPH del INDEC.

¹² Fuente: Jacinto 2010 (basado en EPH)

¹³ Siphelo NGCWANGU es investigador asociado del Centro de Investigación sobre Educación y Trabajo - Centre for Researching Education and Labour (REAL)-, de la Universidad de Witwatersrand, con sede en Johannesburgo. Sus investigaciones se orientan al desarrollo de competencias, las vinculaciones entre educación y la economía, el desempleo juvenil y los procesos de reestructuración del mundo del trabajo. Se encuentra realizando su Doctorado en la Universidad de Johannesburgo en el Departamento de Sociología, en el cual trabaja sobre el papel de los diferentes actores involucrados en el desarrollo de políticas orientadas al sistema de desarrollo de competencias en Sudáfrica. Ha sido profesor del área de metodología en la Universidad de Western Cape, y ha trabajado como investigador responsable en Bankseta (2008-2011), como director de proyectos en el Programa de Inteligencia del Mercado de Trabajo. Sus áreas de trabajo se orientan al desarrollo de competencias, estudio de políticas en formación profesional, análisis del Mercado de trabajo y desarrollo juvenil, en las cuales ha realizado numerosas publicaciones.

de las situaciones que debieron resolver fue el diseño de sistemas, procesos y políticas para certificar competencias y conocimientos que los obreros habían adquirido de manera informal.

Por otra parte, entre las décadas del '70 y '80 crecieron los sindicatos de negros, generándose un movimiento sindical fuerte que buscaba el desarrollo de competencias para todos los trabajadores jóvenes, y que contribuyó al crecimiento del ideario democrático. En 1976 se produjo la Rebelión de los Jóvenes, en la que se levantaron contra la educación Bantu y el uso del idioma afrikaans en los procesos educativos, proceso que finalmente abrió el camino para otras luchas en torno al desarrollo de políticas orientadas al desarrollo de los jóvenes en las décadas subsiguientes.

En 1999, bajo el impulso de ONG's y de organizaciones multinacionales, el gobierno democrático creó las SETAs -por su sigla en inglés: Sector Education and Training Authorities-, un sistema de instituciones y políticas vinculadas a la formación para el trabajo, especialmente para el desarrollo de competencias. Opera a través de instituciones intermedias que desarrollan sus actividades en 21 sectores económicos, focalizadas en la implementación de programas orientados al desarrollo de competencias y financiadas con el 1% de impuesto que tributan las empresas.

Además, otra línea de formación para el trabajo de jóvenes que se desarrolló son los NSDS - National Skills Development Strategy-, que busca promover un sistema que distribuya los recursos orientados al desarrollo de competencias para jóvenes. Entre 1998 y 2008, tuvo dos líneas principales de acción: el desarrollo de pasantías y la intervención en el mercado de trabajo para la contratación de jóvenes trabajadores.

Por otra parte, se desarrolla un programa nacional de pasantías, que busca intervenir en la transición al mundo del trabajo, en la cual los jóvenes adquieren el 70% de su formación en ámbitos laborales y el 30% en ámbitos escolares. Duran un año y los jóvenes obtienen una certificación de nivel 5, no universitaria. Las trayectorias de los participantes son variadas: algunos continúan trabajando en los establecimientos donde realizaron las pasantías, otros abandonan durante el proceso, otros luego de terminada la formación dejan de trabajar o ingresan a otros programas de pasantías.

A pesar de los esfuerzos, los resultados obtenidos en relación al desarrollo de trayectorias son débiles, además la movilidad entre sistemas educativos y de formación es inadecuada y la formación y capacitación en tareas artesanales no está presente.

Por otra parte, se discute la idea de calificación que suponen estos programas, ya que se basa en resultados. Es criticada porque, al estar definida desde el empleo, atenta contra la concepción de la educación como derecho. Además, son criticados porque generan mucha burocracia, suponen una gran cantidad de empleados, y el sistema posee una lógica subyacente que implica asociar el desempleo a la falta de trabajadores calificados, evitando la discusión en torno a la falta de puestos de trabajo.

Por otra parte, existen programas cuyos objetivos son orientar a los jóvenes respecto de los sectores económicos y las oportunidades de empleo en cada uno; así como revertir las

inequidades históricas consecuencia de discriminaciones por raza, género, discapacidad y localización geográfica.

A partir de 2009 hubo un cambio en las políticas, y NSDS se orientaron a la educación post secundaria, no sólo a la formación en competencias en general. En efecto, se legisló sobre la formación profesional, la educación superior y la formación en los procesos de trabajo, que pasaron a depender del mismo Departamento, tratando de disminuir la segmentación de la oferta educativa, unificándola y dándole coherencia.

Como consecuencia, se ha hecho más hincapié en la formación profesional y en el desarrollo de competencias de nivel intermedio, que son entendidas como claves para el crecimiento y reconversión del sector manufacturero.

Por otra parte, además de estas políticas sociales orientadas a la formación de jóvenes y a sus procesos de inserción laboral, hubo otra serie de iniciativas, impulsadas durante el Proceso de la Transición (1990-1994) por ONGs y fundaciones religiosas, que orientaban sus esfuerzos hacia la inserción laboral de jóvenes y su inclusión social más amplia (no sólo en el mundo del trabajo).

En 1994, estas instituciones conformaron la Comisión Nacional para la Juventud -National Youth Commission (NYC)-. Esta comisión impulsó la creación de programas y políticas públicas orientadas a los jóvenes que se encontraban fuera del sistema educativo, para la formación de competencias y para la creación de puestos de trabajo.

A partir de estas iniciativas, se puede afirmar que el gobierno tiene una preocupación por la desocupación juvenil, la inserción laboral de los jóvenes y las transiciones al mundo del trabajo, especialmente de los “NEET” –Not in Employment, Education or Training-, que se manifiesta en la creación e impulso de diversas instituciones, políticas y programas. Sin embargo, la creación de puestos de trabajo para jóvenes aparece como un requisito central para incidir en dicho proceso.

Además, si bien la Agencia Nacional para el Desarrollo de la Juventud -National Youth Development Agency (NYDA)- impulsa programas, su capacidad de incidir efectivamente en estos procesos es escasa. Esta Agencia ha sido responsable de la Política Nacional para la Juventud -National Youth Policy-, durante el periodo 2009-2014. Incluye distintas iniciativas que tienen a los jóvenes como población destinataria: algunas se orientan a la participación juvenil en la economía, buscando desarrollar una actitud empresarial y apoyando la realización de emprendimientos productivos, para lo cual es importante el aporte tanto de capitales como la generación de otros tipos de sostenes; otras se orientan al desarrollo de la salud y el bienestar de los jóvenes, especialmente a la lucha contra el VIH; otras fomentan la participación sindical y política de los jóvenes; otras buscan la educación y el desarrollo de competencias; finalmente, otras intentan incidir en la inserción laboral juvenil, en tanto intermediación con los puestos de trabajo disponibles, tanto en el ámbito público, como en empleos comunitarios.

Asimismo, otra iniciativa sobre la que se ha legislado, es el otorgamiento de beneficios fiscales para compañías que contraten jóvenes, subsidiando sueldos de empleados jóvenes por un plazo

de un año. Sin embargo, esta política no cuenta con el apoyo de los sindicatos, ya que la entienden como una amenaza al empleo adulto y como una política que favorece la precarización de la mano de obra. Además, no aborda el problema estructural vinculado a la falta de puestos de trabajo para jóvenes sino que opera como un subsidio por un periodo de tiempo acotado, generando incertidumbre sobre lo que pasará una vez finalizado el plazo de otorgamiento del beneficio fiscal; y tampoco focaliza en programas de aprendizaje ni posee claridad en su certificación.

Por otra parte, el Estado ha dado partidas de dinero para cooperar con ONGs, orientadas a facilitar la inserción laboral juvenil, así como la realización de emprendimientos productivos con jóvenes, que promuevan las transiciones al mundo de trabajo de jóvenes; y varios departamentos de gobierno desarrollan estrategias para la inclusión laboral de jóvenes –que se desarrollan por fuera de la NYDA-.

Sin embargo, a pesar del impulso de políticas cuyos objetivos son la inserción laboral de jóvenes, estas no logran resolver el problema de la desocupación juvenil, y aún resta integrar los distintos esfuerzos que se desarrollan. Además, las políticas se orientan a la economía formal, especialmente urbana, quedando grandes sectores por fuera, como la economía informal y las áreas rurales.

Finalmente, las dinámicas estructurales y los procesos de concentración económica son los causantes del desempleo juvenil, que no se explica por el “modelo del déficit”, es decir, por la falta de formación de la mano de obra disponible, sino por la falta de puestos de trabajo disponibles. En este contexto, los programas orientados a intervenir en las transiciones al mundo del trabajo – como las pasantías- son fundamentales. Sin embargo, se corre el riesgo de que los jóvenes que ingresan a los programas tengan inconvenientes para salir de sus lógicas, y queden circulando por diversos programas sin realizar el salto al mercado laboral formal.

La última expositora del bloque de la mañana fue **Claudia Jacinto**¹⁴, quién describió lo que denominó “políticas de educación, formación y empleo en Argentina” –PEFE-.

Desde sus orígenes, el sistema educativo argentino tomó como modelo al sistema educativo francés, asumiendo características eminentemente enciclopedistas, quedando la formación para el trabajo al margen de las propuestas educativas. La educación primaria se orientó a la amplia y temprana inclusión de la población, mientras que el nivel secundario fue pensado para la formación de sectores medios y altos. Durante las décadas del '40 y del '50, se crea el Dirección

¹⁴ Claudia JACINTO es Doctora en Sociología con especialidad en América Latina de la Universidad París III, Francia. Coordinadora del Programa de Estudios sobre Juventud, Educación y Trabajo del Centro de Investigaciones Sociales del IDES. Investigadora principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina. Coordinadora alterna de la Comisión de Sociología, Comunicación y Demografía de dicho Consejo. Vice-presidente de la Asociación Latinoamericana de Sociología del Trabajo. Coordinadora de redEtis-IIPE-UNESCO entre 2004 y 2011. Docente de posgrado de varias universidades. Temas de especialización: educación secundaria y formación para el trabajo; políticas de formación profesional y empleo; los jóvenes y las transiciones laborales.

General de Escuelas Técnicas –DGET- desde el Ministerio de Educación de la Nación, y la Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional –CNAOP- desde la Secretaría de Trabajo y Previsión de la Nación, en torno a los cuales se comenzó a impulsar la educación técnica y la formación profesional, así como la inclusión de los sectores trabajadores en el nivel medio.

La educación técnica nunca fue importante en términos cuantitativos en relación con el desarrollo de la formación academicista, y se debilitó considerablemente durante la década de los '90, década en que redefine la estructura del sistema educativo en general, y en la que las escuelas técnicas en particular atraviesan un proceso de desinversión.

Esta década culmina con la crisis del modelo de acumulación a fines del año 2001, que produce un aumento generalizado del desempleo y de la precariedad laboral. A partir de este momento, comienza a percibirse la inserción laboral juvenil como un problema, y se impulsan programas focalizados orientados a la capacitación laboral de jóvenes. La hipótesis que subyacía a estos programas era la del déficit de formación de los jóvenes, es decir, que el desempleo juvenil era consecuencia de la falta de competencias necesarias para cubrir los empleos disponibles. Además, hubo un énfasis en las pasantías, orientadas a los niveles más bajos de competencias.

Luego de la crisis, y la asunción de un nuevo gobierno cambia el paradigma en el que se basan las políticas de educación, formación y empleo. Se pueden establecer 5 hipótesis sobre las PEFE entre 2003-2011:

Hipótesis 1. El cambio en el modelo de desarrollo trajo aparejado un crecimiento económico con inclusión social. Las transformaciones estructurales mejoraron las condiciones de los trabajadores, especialmente de los jóvenes. Se deja de considerar a los jóvenes responsables respecto de las situaciones de desempleo.

En efecto, dados los cambios estructurales impulsados a partir de 2003, especialmente entre los años 2006-2007 el desempleo juvenil dejó de ser un tema en la agenda mediática, aunque continuaron la precariedad del empleo juvenil, el papel del Estado en la construcción de una nueva ciudadanía y en el enfoque universal de las políticas públicas, como tema de agenda.

Hipótesis 2. Se produce un giro en la concepción de políticas específicas de PEFE: de la hipótesis del déficit a ser entendidas como derechos de los jóvenes. Esto se refleja, entre otros aspectos, en la inclusión de orientación y formación de jóvenes entre sus lineamientos.

El cambio general en las PEFE se vincula con un cambio en los abordajes de la cuestión social. Estas políticas se encuentran enmarcadas en las políticas de protección social más generales. En esta época se impulsaron programas de transferencias de ingresos orientados a proteger la educación para jóvenes menores de 18 años, subsidios al desempleo, pensiones universales, programas activos de empleo y el impulso de la economía social como una alternativa a la economía capitalista.

Además, se extendió la obligatoriedad de la educación a los 13 años –desde los 5 a los 17 años de edad-. La educación secundaria común, incluye la general –que concentra el 85% de la matrícula-, y la técnico-profesional.

Respecto de la educación técnica¹⁵ –que concentra el 17% de la matrícula- ha sido reforzada a través de distintos mecanismos: una ley que la regula –la Ley de Educación Técnica-, el mayor financiamiento de los últimos 50 años –a través del programa de Planes de Mejora Institucional impulsados desde el Instituto Nacional de Educación Técnica (INET)-, y por ser considerada como una modalidad de la Educación Secundaria. Además de la educación técnica de nivel secundario, existe una educación técnica de nivel terciario –que requiere el título secundario para la admisión al nivel-, así como otra educación técnica en tanto formación profesional –cursos más cortos y acotados y que no requieren el título secundario para ingresar-.

En relación con la realización de pasantías o prácticas profesionalizantes en el marco de la educación secundaria, en 2011 se sancionó una nueva ley que pauta la posibilidad de realizar pasantías o prácticas profesionalizantes en todas las modalidades de la educación secundaria. A través de la legislación se busca preservar su carácter eminentemente educativo. Las prácticas profesionalizantes son de carácter obligatorio para la obtención del título de técnico en las escuelas secundarias con modalidad técnico-profesional. Estas pueden ser realizadas en empresas, o bien en organismos públicos u ONGs, así como dentro de las propias escuelas, por ejemplo a través de la realización de emprendimientos productivos.

La formación profesional, tiene una doble vinculación ministerial: por un lado con el Ministerio de Educación de la Nación, y por el otro con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social –MTESS-. En efecto, desde el Ministerio de Educación, a través del Consejo Federal de Educación, se impulsan programas de formación profesional; y por otro lado, desde el MTESS se financian cursos, en el marco del Sistema Nacional de Formación Continua. Estos últimos cursos pueden desarrollarse en los mismos centros en los que se imparten los del Ministerio de Educación o en otros diferentes, pero son más cortos, específicos y ligados a los perfiles de competencias que los impartidos desde el Ministerio de Educación. Cabe aclarar que, si bien hay algunas iniciativas provinciales, Argentina no presenta un sistema nacional de calificaciones y certificación de competencias.

La oferta de cursos de formación profesional se concreta en distintas instituciones: en centros escolares dependientes de los Ministerios provinciales, en Centros de Sindicatos o Cámaras Empresarias conveniados con los Ministerios, o en Centros de ONGs y organizaciones religiosas conveniados con los Ministerios. Además, existe una oferta de cursos desde el ámbito privado, que está escasamente regulada.

Respecto de la matrícula, desde los últimos años se encuentra en ascenso, especialmente la franja etaria de jóvenes de hasta 29 años de edad.

¹⁵ Fuente: INET-ENIE 2011.

Por último, la Educación de Jóvenes y Adultos –EDJA- también se ha desarrollado considerablemente en la última década. Este tipo de educación incluye, además de adultos, una gran cantidad de jóvenes que no logran finalizar sus estudios secundarios –y eventualmente los primarios-, y que intentan terminarlos en esta modalidad.

En este marco, una propuesta orientada a la terminalidad es el Plan Nacional Fines, un programa flexible para terminar el nivel secundario que se desarrolla en diversos tipos de instituciones – escuelas, sindicatos, empresas, fundaciones, ONGs, entre otras-, que facilita la preparación de materias adeudadas a través de un sistema de tutorías y apoya la reingreso al secundario. Este programa establece vinculaciones con la formación profesional, así como con programas de empleo orientados a jóvenes.

Hipótesis 3. Promoción de innovaciones institucionales, produciéndose transformaciones sustantivas en las tramas que vinculan educación, formación profesional y empleo.

Durante la década de los '90, se creaban instituciones privadas para concretar la oferta de formación profesional, que articulaban con políticas públicas. En cambio, en este periodo se intenta fortalecer instituciones permanentes para resolver diversas problemáticas, entre las que se destacan los centros profesionales, la Educación de Jóvenes y Adultos, las oficinas de empleo municipales, entre otros espacios. Este fortalecimiento institucional intenta darle coherencia al sistema de formación que, junto con la combinación de diversos dispositivos –educación formal, formación profesional y empleo-, buscan el acompañamiento de las trayectorias educativas y laborales de jóvenes y adultos. En este proceso, participan una multiplicidad de actores, entre los que se destacan empresas, sindicatos, organizaciones de la sociedad civil, gobiernos locales, provinciales y nacional, así como movimientos sociales, estableciendo un diálogo social ampliado.

Un ejemplo de intervención multiactoral en políticas sociales es el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo –PJMMT-, dependiente del MTESS. Este Programa promueve la participación de todo el sistema institucional para la inclusión educativa y laboral de los jóvenes. Los jóvenes que participan tienen entre 18 y 24 años de edad, están desempleados y no han completado los niveles formales de educación. Por su participación, obtienen un subsidio y circulan por diversos circuitos: como primera actividad, realizan un proceso de orientación amplia que incluye la construcción de un perfil vocacional; y luego se busca su inclusión en el sistema educativo, en el sistema de formación profesional o en el sistema productivo –a través apoyo a emprendimientos productivos, de pasantías y de apoyo al empleo formal por medio de incentivos fiscales para empresas-.

Hipótesis 4. Las tendencias generales muestran heterogeneidad y especificidades de las políticas según el sector de actividad de que se trate.

Hipótesis 5. La transformación de los enfoques de las políticas se enfrenta a desigualdades estructurales más amplias e históricas, así como a la dificultad para la generación de empleo decente para jóvenes.

Muchas de las instituciones en las que se asienta la formación para el trabajo han sufrido largas desinversiones, tienen plantas obsoletas y docentes burocratizados. Por último, en la última década se han producido modificaciones en los modelos institucionales de aproximación a la formación para el trabajo de jóvenes, así como en las tramas de instituciones que intervienen. Se produce una nueva institucionalidad vinculada al apoyo de instituciones permanentes y desarrollo de dispositivos más flexibles y orientados a derribar barreras en los procesos de inserción laboral de jóvenes. Cabe preguntarse entonces por las tramas que inciden en el pasaje al mundo del trabajo de los jóvenes, especialmente de los sectores sociales más bajos, cómo operan en la práctica, las tensiones y heterogeneidades que aparecen en los procesos de implementación. Nuestra hipótesis es que las instituciones más sobresalientes son aquellas que logran generar tramas con otros actores del mundo del trabajo (sindicatos, empresas, ONGs), y de la educación, posibilitando estructuras de inclusión más amplias para los jóvenes.

Comentarios

La primera en realizar comentarios a las presentaciones fue **Silvia Martínez**¹⁶. Planteó la existencia de puntos de partidas para pensar la actualidad de cada país, que configuraron las relaciones sociales de maneras específicas, a partir de la idea de raza o por el color de la piel, o por cuestiones ideológicas. A su vez, hay similitudes entre ambos países: el crecimiento del sistema educativo; el desarrollo de procesos de inclusión social, educativa y laboral de jóvenes; el abandono del sistema escolar sin la finalización de los estudios formales obligatorios; la fragmentación educativa y la calidad de los contenidos impartidos en las aulas; procesos que aparecen como desafíos pendientes.

Por otra parte, si consideramos el mercado laboral, también hay coincidencias: en ambos casos, el desempleo y la precariedad juvenil son mayores que para el segmento de adultos. Pero además, la relación entre educación y trabajo también es un tema de debate: se discuten los circuitos y trabajos que habilitan u obturan la obtención de cierta certificación, así como la incidencia del sector social de origen en esta articulación.

¹⁶ Silvia M. MARTÍNEZ es Licenciada en Educación (UBA), Prof. de Física y Matemáticas, Mg. en Didáctica (UBA) y Doctoranda en Educación (UBA). Es Docente Regular del área de Didáctica General e investigadora en la FACE – Universidad Nacional del Comahue. Es coordinadora de programas de mejoramiento académico de la Secretaría Académica de la UNCo desde 2004. Ha realizado estudios de posgrado en Canadá y Alemania. Sus escritos y publicaciones se refieren a la educación en el nivel medio y en la universidad, en relación a temas de tecnología, trabajo e inclusión educativa. Entre sus publicaciones se destacan: Hernández, A. y Martínez, S. (coords.) Investigaciones en escuela secundaria. Política y trabajo (2013); Martínez, S. y Álvaro, B. Prácticas de trabajo y dispositivos de formación. Un caso de política pública: el PRODA-huertas neuquinas; Martínez, S. Fundamentos y concepciones en torno a la enseñanza de la tecnología. Estudio de casos: Argentina, Bélgica, Alemania, Inglaterra y España, Alemania (2012); Martínez, S. Democratización de la universidad. Investigaciones y experiencias sobre el acceso y la permanencia de los/as estudiantes (2011).

Además, tanto en Sudáfrica como en Argentina, las políticas educativas han sufrido modificaciones profundas en periodos breves de tiempo, situación que merma la posibilidad de implementar y de evaluar estos procesos, dificultando el análisis de las propias políticas educativas. Asimismo, los distintos niveles jurisdiccionales –nacional y provincial- y las iniciativas institucionales plantean desafíos para la articulación e implementación de políticas sociales.

Por otro lado, cabe preguntarse qué relación supone la certificación de competencias con mercados laborales cambiantes y con la educación pensada como un proceso a largo plazo, así como también las vinculaciones entre formación profesional, educación técnica y educación superior, campos que parecen funcionar de manera fragmentada, sin conexiones entre sí.

Entonces, en ambos países hay desigualdades estructurales, construidas a partir de la raza, el género, el sector social de origen, e incluso de la edad, y se ve a los jóvenes como una amenaza. En este contexto, se vuelve pertinente preguntarnos: ¿qué educación queremos? ¿Para quién es la educación? ¿De qué manera?; la relación entre educación y trabajo ¿Qué trabajo y qué educación supone? ¿Qué otras variables intervienen en esta articulación?

Por último, Silvia Martínez cerró su comentario leyendo una frase de José Saramago que es retomada por Bauman en uno de sus libros y que dice: "el ser humano es la prioridad absoluta. El otro es igual a mí, y tiene derecho a decir 'yo'".

A continuación, **Ada Freytes Frey**¹⁷ resaltó la intensidad de los contextos sociales que signan las transformaciones y las implementaciones de las políticas educativas: por un lado, el Apartheid en Sudáfrica, y por el otro la crisis del modelo de acumulación a comienzos de los años 2000 en Argentina, procesos que implicaron destrucciones de lo social que no son fáciles de reconstruir.

Entre los aspectos comunes de ambas realidades, se destacan las características de la brecha entre el desempleo juvenil y el de adultos; la presencia de jóvenes excluidos, que se encuentran por fuera del sistema educativo y del mercado laboral –NEET en Sudáfrica y Ni Ni en Argentina-, y que prevé una exclusión a largo plazo; así como la ampliación de la inclusión en la Educación Secundaria, que en muchos casos se vuelve ficticia y enfrenta dificultades y desafíos en torno al sostenimiento de los jóvenes hasta el egreso del nivel.

Por otra parte, cabe analizar y discutir las tramas, articulaciones y diferencias que se construyen entre distintos circuitos de formación. Especialmente, en el caso sudafricano cabe reflexionar sobre los circuitos de educación técnico-profesional y las políticas orientadas a los jóvenes, que habilita a preguntarse por las características que asumen las articulaciones entre ambos circuitos. Para el caso argentino, si bien se están intentando generar articulaciones entre ambos niveles, resta avanzar en el proceso. Además, cabe preguntarse por la medida en que la formación técnico profesional se articula con el sistema educativo más general, si se presentan vinculaciones o son circuitos paralelos, para pensar las maneras en que se construyen las institucionalidades.

¹⁷ Ada FREYTES FREY es Socióloga y Magíster en Ciencias Políticas y Sociología de FLACSO. Es Co-Directora del proyecto UNDAVCYT "Las tramas institucionales en los procesos de inserción laboral de jóvenes en el sector de la construcción de Avellaneda".

Por otra parte, además de las tramas institucionales, cabe preguntarse por los actores que participan en estos procesos de implementación de políticas sociales orientadas a la inserción laboral de jóvenes, así como los diálogos que se producen o no entre ellos, tales como sindicatos, ONGs, movimientos sociales, actores estatales, entre otros.

Por último, remarcó la importancia de reflexionar en torno a los procesos de formación profesional y su articulación con las necesidades de mercados de trabajo con heterogeneidades estructurales característicos de ambos países.

Matilde Scarincio¹⁸, por su parte, remarcó las similitudes entre ambos países, tanto por procesos sociales que han atravesado y dejado consecuencias en la estructuración de las sociedades, así como por las diferencias entre los sectores pobres y los no pobres.

Además, para el caso argentino, existen discusiones en torno a la implementación y desarrollo de políticas universales que generan críticas desde algunos sectores de la sociedad, entre las que aparecen cuestionamientos acerca de que estas políticas atentarían contra la formación para el trabajo, e incluso muchas veces estas críticas interpelan las instituciones cuando los formadores están atravesados por estas contradicciones. En este contexto, es necesario reforzar la implementación de políticas sociales orientadas a los sectores más pobres de la población. Asimismo, en relación con el acceso al mercado de trabajo formal de jóvenes, tener o no el título secundario incide de diversas maneras, según el sector socioeconómico al que pertenecen los jóvenes.

En este contexto, se revaloriza el desarrollo de políticas sociales que se alejan de las propuestas focalizadas de otros momentos históricos que, si bien resta trabajar en la articulación de distintos niveles de intervención, representan un avance en la forma de entender la problemática de la inserción laboral de los jóvenes.

Otro aspecto importante es profundizar el espacio sindical, apoyando sindicatos que desarrollen políticas de formación y capacitación –como es el caso de UOCRA en Argentina-, así como trabajar en torno a las resistencias desde ámbitos sindicales al desarrollo de pasantías juveniles como formas de acercamiento al primer empleo.

Por último, se vuelve necesario repensar y redefinir estrategias de acompañamiento a la inserción laboral de jóvenes, especialmente para los primeros empleos, que implica un acompañamiento sistemático y sostenido en el tiempo de los jóvenes. Para esto, la formación en el ámbito laboral como puente entre el mundo de la educación y el mundo del trabajo adquiere un papel destacado. En estos procesos es importante tener en cuenta la diversidad de culturas juveniles y las

¹⁸ Matilde SCARINCIO es Coordinadora Red de Centros de Formación Profesional, Cáritas Obispado de San Isidro. Coordinadora distrital de Política Socioeducativa, Dirección General de Cultura y Educación, Pcia. de Bs.As., distrito de San Isidro. Experiencia en: formación para el trabajo e inclusión educativa de jóvenes y adultos en contextos vulnerables, coordinación de proyectos tecnológicos, de inserción laboral, diseño de materiales educativos para trabajadores del sector público y formación sindical.

particularidades de cada grupo, así como el papel de las nuevas tecnologías en las realidades juveniles y en la inserción laboral, entre otros procesos.

Luego de estos comentarios, **Peliwe Lolwana** retomó la palabra y planteó la necesidad de definir la población con la que se trabajará: jóvenes de 15 a 24 años de edad –aunque el desempleo muchas veces también es un problema de quienes tienen más de 24 años-; pensar la terminalidad del nivel secundario como un problema; definir qué se considera como formación para el trabajo -en Sudáfrica incluye la formación formal y la no formal-; considerar la población objetivo de las políticas -en el caso sudafricano no son específicas para jóvenes-; el trabajo de las organizaciones sindicales como asociado sólo a los que están trabajando, por lo cual es necesario definir si se toman los que están adentro del mercado de trabajo, lo que están afuera, o ambos grupos; reflexionar acerca de si los cursos que realizan los jóvenes agregan valor o son meros depósitos de jóvenes; analizar las articulaciones entre los gobiernos nacionales y los gobiernos locales para la implementación de políticas públicas.

Luego de presentadas la situación de la inserción laboral y del mercado de trabajo juvenil, así como las políticas públicas orientadas a las transiciones al mundo del trabajo de los jóvenes, se trabajó específicamente sobre la inserción laboral de jóvenes en dos sectores económicos: la vitivinicultura y la construcción.

María Eugenia Martín¹⁹ caracterizó el sector vitivinícola en Mendoza. En esta provincia, sólo el 4% del territorio tiene agua para riego y consumo y por ello es habitable, y la población urbana y rural se concentra en estas áreas. Es una población eminentemente urbana, de hecho el 63% de la población económicamente activa de estas zonas se concentra en los principales centros urbanos, y la población rural se nuclea en el noroeste de la provincia²⁰.

La vitivinicultura es un sector que se concentra fundamentalmente en la provincia de Mendoza, y la actividad está presente en casi la totalidad del territorio provincial, pero adquiere presencia y características particulares según la región de que se trate. En los últimos 25 años, se ha asistido a un proceso de reconversión de los procesos productivos, pasando de producciones que privilegiaban las grandes cantidades hacia formas de producción que buscan mejorar la calidad disminuyendo la cantidad de productos producidos. Se pasa entonces del “modelo productivista” al “modelo de la calidad”. Esta transformación impacta en el mercado laboral local, generándose puestos de trabajo inéditos en este sector. En efecto, se amplían las actividades complementarias a la industria del vino, como el turismo, la gastronomía, las empresas de packaging y envases, el

¹⁹ María Eugenia MARTÍN es Doctora en Ciencias Políticas y Sociales. Coordinadora del Observatorio Laboral - Instituto Trabajo y Producción (ITP) – Universidad Nacional de Cuyo. Investigadora de CONICET. Docente de Metodología y Técnicas de Investigación Social. Su experiencia profesional está centrada en la gestión pública en la perspectiva territorial de las políticas de Formación y Empleo.

²⁰ Fuente: Estudios de Condiciones de Vida de los Hogares Rurales y Urbanos. DEIE – Provincia de Mendoza.

desarrollo de estrategias publicitarias y de marketing, entre otras. Sin embargo, este proceso no es homogéneo, sino que hay una marcada heterogeneidad en los conocimientos y procesos que impulsan las distintas firmas para dar respuestas a las nuevas tendencias.

Por otra parte, hay dos aspectos que influyen en las características que adquiere el sector en esta provincia: por un lado, el acceso al agua y el desarrollo de sistemas de riego; y por otro lado, una distribución de la tierra minifundista. En efecto, si se compara con otras actividades, se puede ver que la concentración de tierras no es tan extensa como en la producción de otros productos, sino que hay una gran cantidad de pequeños y medianos productores.

Respecto del mercado laboral y los puestos de trabajo, como consecuencia de la introducción de nuevas tecnologías, se ha producido una segmentación de la fuerza laboral y de los requerimientos de manejos de competencias, que acompaña la separación de actividades primarias y secundarias. Además se produce una fuerte profesionalización y racionalización de los procesos, tanto en las industrias como en los viñedos: aparece la presencia del enólogo en la finca, articulando el trabajo de las actividades primarias y secundarias. Se asiste a un proceso de flexibilización laboral vinculada a la estacionalidad de la producción, así como de acentuación de requerimientos de multifunción y polivalencia, tanto en la industria como en la producción primaria, incrementando la necesidad de capacitación y especialización de los trabajadores. Además, se incrementa la tercerización en la selección y contratación de empleados, asociado al incremento en la necesidad de capacitación y especialización de la fuerza de trabajo.

En este contexto, la manera en que cada compañía resuelve los procesos de formación de sus trabajadores depende de las firmas, tamaños, y ubicación en relación a la exportación de vinos. Respecto de los trayectos formativos, se presentan dos grupos. En primer lugar, los jóvenes de menor edad que han alcanzado los niveles básicos del sistema educativo con pocas oportunidades para acceder a centros urbanos y que combinan la educación con el trabajo desde edades tempranas. Los saberes que ponen en juego desde edades muy tempranas en los procesos productivos, son aprendidos a través de estrategias informales como la transmisión de los conocimientos, desarrollándose procesos de transmisión intergeneracional de saberes. Son los operarios de las bodegas, trabajadores de las fincas, entre otros, que trabajan en establecimientos cercanos a sus lugares de residencias, de manera estacional.

En segundo lugar, encontramos jóvenes de mayor edad y nivel educativo, que han alcanzado mayores niveles de formación y que desarrollan estrategias de formación continuas en el sistema educativo. Son los enólogos, analistas de laboratorio, guías de turismo, entre otros puestos de trabajo, que ocupan los mandos medios y gerenciales. En general, son trabajos formales y estables, siendo el núcleo de empleados que sostiene la actividad a lo largo de todo el año. Se trasladan desde los centros urbanos a las zonas de bodegas.

En relación con los sistemas de formación profesional que atienden las necesidades de la industria vitivinícola, por un lado, la formación para mandos medios y altos está más desarrollada que para las ocupaciones más bajas. Los mandos altos se capacitan en universidades públicas y privadas, así como a través de cursos de formación profesional para cargos gerenciales que brindan algunas

consultoras. Los mandos medios, por su parte, se forman en escuelas técnicas, en Institutos Tecnológicos Universitarios -ITU's- y en la Universidad Nacional de Cuyo. Por último, quienes ocupan los escalafones más bajos en las cadenas de producción se capacitan a través de la transmisión intergeneracional –actualmente en riesgo por los procesos de movilidad de la mano de obra-, y por medio de estrategias de formación puntual impartidos por organismos públicos como el INTA, el INTI o el Instituto de Desarrollo Rural –IDR-. Sintetizando, se puede decir que el sistema de formación cuenta con una importante trayectoria y oferta para la capacitación de mandos medios y altos, mientras que los puestos de calificación como operarios no, poseen una oferta sistemática de formación.

En la última década, se incrementaron los proyectos y programas de formación profesional, presentando una amplia diversidad en sus objetivos, alcances y características. Estos programas pueden orientarse a la continuidad y terminalidad de la educación formal obligatoria, al acompañamiento en la búsqueda de empleo, al fortalecimiento de redes institucionales, al desarrollo de pasantías, de orientación vocacional, entre otras propuestas, siempre en vinculación con la vitivinicultura.

Además, algunas bodegas –las más grandes y cuyos capitales siguen siendo locales- desarrollan procesos formativos entre los que se encuentran la implementación del Plan FinEs, el PJMMT, el PROGRESAR, entre otros programas sociales. Para esto, se construyen espacios multiactorales que canalizan parte de la formación por la que atraviesan los trabajadores, entre la que se incluyen los niveles de educación formal obligatoria –primaria y secundaria-.

Específicamente para el PJMMT, en 2009 se firma un convenio entre el MTESS de la Nación y el Instituto Nacional de Vitivinicultura que tiene como una de sus dimensiones la formación para el trabajo, para lo cual articula un entramado de actores. En este marco, se dan cursos de capacitación puntuales orientados a procesos de certificación de competencias. Si bien el proceso de certificación es complejo y cuesta lograr avances, sí se han definido las competencias para algunos puestos –como podadores, controladores de riego por procesos computarizados, entre otros-, y el IDR brinda cursos de capacitación para certificar las competencias. Para la implementación de estos programas formativos se producen asociaciones entre diversos actores, tanto públicos como privados, entre los que se encuentran IDITS, IDC, IDR, la Bolsa de Comercio, la Federación Económica, entre otros.

Otra forma de capacitación se produce a través de empresas privadas que venden e instalan maquinarias para la producción y capacitan a los empleados de las bodegas para que puedan utilizarlas.

Como consecuencia, el sector presenta una trama de actores importantes, organizados e institucionalizados de distintos niveles –nacional, provincial y en cada departamento-, cámaras empresariales, sindicatos, entre otros, así como organizaciones que intentan nuclearlos entre sí. El sector vitivinícola aparece como un sector heterogéneo, altamente regulado en el que la inserción laboral de jóvenes no es tan importante numéricamente –los jóvenes se emplean en el sector de la construcción, en el empleo doméstico, así como en gastronomía y hotelería-. En efecto, si bien

es la industria emblemática de la Provincia, no es la principal actividad económica ni la que concentra el porcentaje mayor de empleo, sino que el sector más importante a nivel provincial es el sector servicios.

Los últimos en disertar fueron **Gustavo Gándara**²¹ y **Hernán Ruggirello**²², quienes presentaron el sector de la construcción en Argentina. Explicaron el sistema de formación impulsado desde la Fundación UOCRA, institución creada por el Sindicato en 1993, encargada del diseño y la implementación de políticas públicas orientadas a la formación para el mundo del trabajo –a través de convenio con los Ministerios de Educación y de Trabajo de la Nación-, desde una mirada de la formación continua tanto para quienes están trabajando, como para aquellos que quieren incorporarse al sector. La Fundación posee 34 escuelas en edificios propios -conveniados con las jurisdicciones educativas correspondientes a cada caso según la Provincia de que se trate-, que tienen 56 servicios educativos.

Respecto del perfil de los trabajadores del sector de la construcción, son mayoritariamente varones, con escasa calificación laboral, baja terminalidad de estudios formales, y la mitad de los trabajadores lo hacen en relación de dependencia en empresas, mientras que la otra mitad trabajan como monotributistas o en emprendimientos productivos. Además, por las características del trabajo, los trabajadores son migrantes: se mueven de una obra a otra, de un área geográfica a otra.

Desde la Fundación se impulsan distintas propuestas de formación que conforman un sistema con diversas aristas e iniciativas. El proceso cuenta con una propuesta de orientación para todas las personas que llegan a las escuelas de la Fundación. Además, impulsan la formación básica de los trabajadores, que incluye en primer lugar, un programa de alfabetización articulado con el Ministerio de Educación de la Nación, que se desarrolla especialmente en el NOA, en casas particulares, clubes, sociedades de fomento, entre otros espacios. El segundo programa que desarrollan, se orienta a la Educación General Básica y tiene como objetivo la terminalidad de la

²¹ Gustavo GÁNDARA es Arquitecto (UBA), Especialista en Administración de la Educación. Se desempeña como Director Ejecutivo de la Fundación UOCRA para la Educación de los Trabajadores Constructores y del Observatorio sobre la Díada Educación y Trabajo dependiente de la UBA. Es miembro del Directorio de Construir TV, Director del Centro Integral de Formación para la Industria de la Construcción. Vicerrector y responsable legal del Instituto UOCRA, para la Educación Superior. Además, es Coordinador del Programa Educación Trabajo de la Universidad Pedagógica de la Pcia. de Buenos Aires y Editor Responsable de Aulas y Andamios Editora. Es autor de varias publicaciones.

²² Hernán RUGGIRELLO es Sociólogo y Coordinador del centro de Investigaciones Sociales de la Fundación UOCRA [INSOC]. Ha realizado diversos cursos, entre los que se destacan: Curso Políticas Migratorias Laborales Internacionales en el Centro Internacional de Formación de la OIT (Turín Octubre 2011); Gestión local para la prevención y erradicación del trabajo infantil en Argentina en el Centro Internacional de Formación del CIF-OIT (Octubre 2010- Agosto 2011); el Programa Regional para la Promoción del Diálogo y la Cohesión Social en América Latina, del Programa Formador de Formadores para Dirigentes y Asesores Sindicales, problemática específica de formación en Trabajo infantil de la OIT-CGTRA (Septiembre 2010); Programa Estadístico Aplicado a las Ciencias Sociales (SPSS) en la FLACSO.

educación primaria y secundaria, y en cuatro provincias además tienen formación profesional incorporada en el proceso. El tercer programa son los cursos de formación profesional, enfocados en la generación de itinerarios de formación continua. El cuarto eje de la propuesta formativa es el desarrollo de tecnicaturas de nivel terciario en institutos terciarios propios; y por último, el dictado de cursos de extensión que generan alta especialización de los trabajadores.

Por otro lado, desarrollan un programa de certificación de competencias, a través del cual han certificado alrededor de 100.000 trabajadores. Un equipo técnico del Sindicato desarrolla, a partir de un perfil profesional específico, las normas y parámetros para certificar, así como un diseño curricular para formar aquellas competencias que les faltan a los trabajadores para poder acreditar, estableciendo un diálogo entre certificación y formación. Alrededor del 10% de los trabajadores que buscan certificar competencias, no logran acreditar e ingresan al proceso de calificación compensatoria para finalmente acreditar las competencias.

Además, realizan acuerdos multisectoriales con actores nacionales y de otros países –como Brasil, Chile y Perú, entre otros-, para atender las necesidades de trabajadores migrantes. Se busca homologar perfiles profesionales para que las competencias certificadas por los sistemas de un país sean reconocidos en otros Estados. También realizan asesoramientos para distintos proyectos gubernamentales, y apoyan a través de crédito fiscal el desarrollo de emprendimientos, acompañando planes y programas sociales –PROCREAR, PROGRESAR, Argentina Trabaja, PJMMT, entre otros- que atienden a distintos colectivos.

La última línea que compone el sistema de formación propuesto por la Fundación UOCRA, es el fortalecimiento institucional por medio del desarrollo de programas de formación para los docentes y directivos de los centros, de equipamiento de las instituciones, de vinculación con los contextos locales, entre otros. También trabajan en la evaluación y actualización de diseños curriculares y dan asistencia técnica para programas de formación virtual.

Asimismo, realizan procesos de evaluación institucional y seguimiento de egresados de los centros de formación profesional. Se orienta a verificar la incidencia de los procesos de formación y enseñanza, en las trayectorias de inserción laboral de los trabajadores. Además de la propia inserción laboral, se relevan otros aspectos, como la continuidad en la realización de otras propuestas formativas –otros cursos de formación profesional u otras instancias formativas, como la terminalidad de la educación formal o el ingreso a la educación terciaria técnica-. Se busca enfocar especialmente en los egresados jóvenes, ya que un objetivo de la Fundación es el desarrollo de políticas específicas para este colectivo.

En términos metodológicos, el seguimiento se realiza a partir de la confección de una muestra que considera la especialidad y el turno en el que cursaron, y se utiliza un instrumento semiestructurado que se aplica telefónicamente. Actualmente se relevan seis centros de formación profesional, dos ubicados en la Ciudad de Buenos Aires, y cuatro en la Provincia de Buenos Aires –de los cuales dos son del Gran Buenos Aires y dos del interior de la Provincia-.

En términos de resultados del seguimiento, desde 2008 se han realizado 2.800 encuestas a egresados de las seis instituciones seleccionadas. En su amplia mayoría son varones -98%-, el 32% tiene entre 26 y 35 años y el 17% entre 16 y 25 años; y el promedio de edad es de 37 años. El 39% ha completado los estudios secundarios, y del total, el 85% de los egresados está ocupado. Entre los jóvenes, el índice de ocupación alcanza el 74%, situación que se encuentra en línea con las tendencias evidenciadas en otros sectores de la economía. De los ocupados en general, el 61% se desempeña en el sector de la construcción, y entre los jóvenes el 58% lo hace en este sector. El 52% está en relación de dependencia y el 48% es cuentapropista. Entre los jóvenes, el 54% está en relación de dependencia, en cambio, el porcentaje desciende cuando se consideran los adultos: el 34% está empleado en alguna empresa.

Otra línea de actividades que desarrolla la Fundación son los procesos de intermediación laboral, sistematizando una bolsa de trabajo para satisfacer las demandas de empresas, realizando informes semestrales de los perfiles de los trabajadores requeridos por las empresas.

A continuación, **Peliwe Lolwana** comentó que durante la economía del Apartheid los blancos ocupaban los puestos formales del mercado de trabajo y los negros eran empleados en los puestos de menor rango y salario, pagados incluso a destajo. Con la democracia se inició un proceso de cambio en el que los negros comenzaron a ascender e incluso se crearon compañías de negros, que se ocupan tanto de la producción así como de las ventas, saliendo del sector primario. Ante esta situación, cabe preguntarse: ¿Qué ha cambiado en estos últimos 20 años? ¿Hubo transformaciones genuinas o se mantiene el modelo? ¿Para qué puestos son formados y capacitados los negros?

Por otra parte, planteó la existencia de similitudes entre el sector vitivinícola de Argentina y el de Sudáfrica. Sin embargo, a diferencia de lo planteado para el caso argentino, en Sudáfrica la producción agrícola se realiza en grandes establecimientos. El perfil de los jóvenes que se emplean en el sector es similar al caso argentino: por un lado, algunos se capacitan en el sistema terciario y universitario, o bien asisten a cursos de formación profesional; y por otro lado, hay jóvenes trabajadores que viven en zonas rurales, cuyos niveles de educación formal son bajos, cuyas familias trabajan en las fincas y que, en lugar de percibir un salario monetario, se les paga con vino, generando grandes problemas de alcoholismo. Estos sectores poseen salarios muy bajos.

Respecto del sector de la construcción, también hay similitudes con el caso argentino. Los trabajadores en su mayoría pertenecen a sectores sociales bajos. En relación con la capacitación, existe un sistema formal para trabajadores del sector, pero en las pequeñas empresas se utiliza el sistema de aprendices, por lo cual operan circuitos formales e informales de capacitación para trabajadores de la construcción. Respecto de las formas de contratación, existen contratos formales y no formales de trabajadores. En efecto, si bien muchas de las empresas del sector son formales, adoptan la vía informal para contratar a sus trabajadores. Además, al igual que en la minería, hay temporadas en las que hay mucha actividad, y otras en las que ésta merma. En este contexto, cabe preguntarse por las relaciones entre las pequeñas y medianas empresas, y las

grandes compañías, en relación a las formas de capacitación, así como por las relaciones entre la formación y el empleo en el sector.

Siphelo Ngcwangu, por su parte, agregó la particularidad que algunos programas estatales que aceleran la construcción -por ejemplo, a través de créditos para la construcción de viviendas-, imprimen al sector de la construcción. Sin embargo, cuando disminuye el apoyo estatal, afecta el dinamismo del sector en general. Por otra parte, aclaró que el papel del sindicato de la construcción en Sudáfrica es diferente al que desarrolla la UOCRA en Argentina, ya que no realizan tareas de formación y capacitación de sus trabajadores sino que focalizan sus acciones en torno a las condiciones y negociaciones salariales. Sobre el sector preguntó acerca de la incidencia de la construcción en el ámbito público y en el ámbito privado.

Respecto del sector de la vitivinicultura, planteó que se desarrolla en grandes extensiones de tierra, pero en una zona acotada del país. Además, no hay demasiadas investigaciones sobre el sector, y realizó las siguientes preguntas: ¿Existe un salario mínimo en el sector? ¿Qué niveles alcanza? ¿Cómo es la continuidad de estudios superiores de quienes trabajan en bodegas y viñedos? ¿Hay tercerización en el sector? ¿Qué características adquiere?

A continuación, **Gustavo Gándara** planteó que en el sector de la construcción hay alrededor de 500.000 obreros formales y 200.000 informales, de los cuales el 50% están ligados a empresas privadas que trabajan realizando obras públicas, ya sea para el Estado nacional, para los estados provinciales o para los municipios, y desde el sindicato se trata de vincular al sector al ámbito público, como consecuencia de las condiciones de mayor estabilidad de la inversión.

La formación y la intervención laboral que realiza el sindicato se destina a trabajadores de empresas privadas que se vinculan con el Estado. Como sindicato, pueden exigir formación y capacitación de obreros a las grandes empresas, pero la mayoría de las compañías son PYMES – alrededor del 93%-. Esta situación supone dificultades para exigir a los empleadores que capaciten a sus empleados. En cambio, realizan capacitaciones en grandes obras, como represas y centrales hidroeléctricas, plantas de energía nuclear, entre otras, que agrupan grandes cantidades de obreros; mientras que a las PYMES se las anima para que sus trabajadores se capaciten en los centros de formación. La propuesta del sindicato, para salvar esta situación es realizar acuerdos con la cámara empresarial para que los trabajadores mejoren sus niveles de calificación o la formación sea establecida como un premio.

El tamaño de las empresas también incide en la posibilidad de controlar y exigir la formalidad de los trabajadores. En efecto, se calcula que existen alrededor de 250.000 trabajadores informales en el sector y, mientras que las grandes empresas son controladas más fácilmente, las obras particulares de menor envergadura, por un problema de capacidad operativa, son difíciles de controlar. Desde el Sindicato se intenta que las empresas registradas tengan la totalidad de sus trabajadores formalizados.

Por otra parte, el Sindicato desarrolla un programa de género, orientado a la inclusión de mujeres en el sector de la construcción. Han incorporado alrededor de 5000 mujeres, y se trabaja para vencer la cultura machista que opera en el sector, que reduce la contratación de mujeres.

Finalmente, se caracterizó al movimiento sindical en Argentina como un modelo que históricamente se ha hecho cargo de la formación de los trabajadores en términos de capacitación para el trabajo, más allá de la capacitación sindical propiamente dicha, operando como una de las ramas de la política sindical. A esto se suma el desarrollo de sistemas de salud, clubes, circuitos turísticos, entre otros ejes de intervención.

Por último, en relación con el sector vitivinícola **María Eugenia Martín** planteó que las formas de capacitación son heterogéneas según la zona de la Provincia de que se trate. Efectivamente, en la Zona del Uco, el modelo productivo es el gran capital extranjero, que emplea contingentes de trabajadores golondrinas provenientes de otras provincias y genera un reducido anclaje en el desarrollo local. En cambio, en otras zonas donde la explotación es minifundista, los trabajadores no son migrantes sino que habitan esos territorios. En estos casos, los trabajadores primarios –no así los cosecheros- son propietarios de la tierra, situación que genera un movimiento cooperativista importante que implica la asociación y articulación de las acciones de los trabajadores.

El salario de los trabajadores se firma por convenio colectivo, diferenciando categorías según se trabaje en la viña o en la bodega, y su base es el Salario Mínimo Vital y Móvil. Se fija a partir del precio del jornal de trabajo o por mes de trabajo. Desde el año 2010, legalmente se prohibió el pago a destajo, es decir, por tacho de uva cosechado, que implicaba un gran nivel de explotación.

Finalmente, respecto de los intermediarios, intervienen en la dinámica de trabajo del sector. Existen dos clases de intermediarios: por un lado, la figura del cuadrillero, que lleva trabajadores a las fincas, de modo que opera el capital social para inserción laboral –suelen ser familiares o vecinos de los trabajadores-; y por el otro, empresas intermediarias –consultoras de recursos humanos- que contratan trabajadores, especialmente a los temporarios.



**Seminario:
Comprendiendo las barreras de acceso a la formación y al empleo de jóvenes
en Argentina y Sudáfrica
19 de Mayo, 2014**

El presente seminario está organizado en el marco de las actividades desarrolladas a partir de un proyecto colaborativo entre el Programa de Estudios sobre Juventud, Educación y Trabajo (PREJET) del Instituto de Desarrollo Económico y Social y el Researching Education and Labour (REAL) centre de la Universidad de Witwatersrand en Sudáfrica. Este proyecto está apoyado por la Network for International Policies and Cooperation in Education and Training (NORRAG), quién facilita la cooperación Sur-Sur para la comprensión de las barreras de acceso a la formación y al empleo de jóvenes en ambos países.

Desde una perspectiva comparativa, el proyecto será desarrollado en Argentina y Sudáfrica con el fin de establecer, en diferentes niveles y en sectores seleccionados, las condiciones de acceso a la formación entre los jóvenes, así como también su inserción al trabajo. Para comprender estos temas, el marco analítico incluirá los vínculos entre educación, formación laboral y trabajo, desde un nivel macro y micro institucional, en un contexto de debates regionales e internacionales en materia de políticas de formación y empleo. Serán analizadas las políticas orientadas a la formación y acercamiento al trabajo de jóvenes que se despliegan desde el sistema público nacional, como así también las estrategias de implementación y su desarrollo por parte de las instituciones que gestionan dichas políticas, enfocando los sectores seleccionados. Asimismo, se analizará desde una perspectiva cuantitativa al empleo juvenil en ambos países, enfocando en aquellos factores que facilitan o bloquean el acceso de los jóvenes a empleos “de calidad”.

Objetivos del seminario:

- 1) Conocer y discutir las políticas y los desafíos vinculados al empleo de jóvenes en Argentina y Sudáfrica
- 2) Generar un marco de conocimiento común vinculado a las perspectivas y abordajes teóricos y metodológicos del estudio de investigación entre REAL y PREJET: Formación para el trabajo y empleo para jóvenes en Argentina y Sudáfrica desde una perspectiva comparativa

Participantes:

Argentina: Claudia Jacinto, Verónica Millenaar, Carolina Dursi, Delfina Garino, Eugenia Roberti, Alejandro Burgos, Mariana Sosa (PREJET-IDES); María Eugenia Martín (UNCuyo); Silvia Martínez (UNComahue); otras instituciones aliadas al PREJET
Sudáfrica: Peliwe Lolwana y Sephilo Ngcwangu (REAL -Wits University)
Europa: Joost Monks (NORRAG)

Lugar: Araoz 2838, IDES

DIA 1: LUNES, 19 de Mayo 2014 (IDES, SALA D)

09:30 - 12:30	CONTEXTO
09:30 - 10:00	Introducción al seminario y de los equipos, NORRAG, PREJET, REAL
10:00 - 10:40	Conociendo la realidad de ambos países I: Empleo de jóvenes en Argentina y Sudáfrica, REAL, PREJET
10:40 -11:00	Pausa
11:00 -11:40	Conociendo la realidad de ambos países II: políticas de formación apra el trabajo e instituciones en Argentina y Sudáfrica, REAL, PREJET
11:40- 12:30	Comentarios y discusión
12:30- 14:00	Almuerzo
14:30- 17:15	LA INSERCIÓN DE LOS JÓVENES EN SECTORES ESPECÍFICOS
14:30- 15:00	Jóvenes, empleo y políticas de formación en el sector de la vitivinicultura en Mendoza, desde una perspectiva local, María Eugenia Martín (UNCuyo, Argentina)
15:00-15.30	Jóvenes y formación para el trabajo en el sector de la construcción en Argentina, Gustavo Gándara (Fundación UOCRA, Argentina)
15:30- 16:00	Preguntas aclaratorias
16:00- 16:30	Pausa
16.30- 17:15	Comentarios por parte de REAL y discusión general

DIA 2: MARTES, 20 de Mayo 2014 (IDES, Salón de conferencias)

	CONFERENCIA
19:00- 20:30	Las políticas educativas en la era post-apartheid: logros y desafíos PELIWE LOLWANA (REAL /WITS University)