



Gustavo Gándara*, Pablo Granovsky** y Vanesa Verchelli***

Educación y trabajo: dispositivos de políticas públicas para jóvenes de sectores populares

RESUMEN

Las políticas de formación profesional se constituyen como experiencias significativas para analizar las relaciones y los entramados en la diagramación de políticas que confluyen en la intersección entre educación y trabajo. En este artículo se analizan los núcleos problemáticos que atraviesan los dispositivos de política pública dirigidos a los/as jóvenes de sectores populares, promoviendo una apertura de discusiones sobre el vínculo entre las relaciones laborales, la formación, el sindicalismo y el Estado, así como una interpelación a las formas de construcción de la acción pública. Se trabajará desde una perspectiva cualitativa, mediante entrevistas a referentes técnicos e institucionales. Como resultados parciales se anticipan las dificultades en cuanto a la integración de los actores y la de articulación de los dispositivos.

* Magíster en Administración de la Educación (UTDT). Docente, investigador (UBA). Director ejecutivo Fundación UOCRA. Pertenencia Institucional: Fundación UOCRA para la Educación de los Trabajadores Constructores, Buenos Aires, Argentina. Orcid: 0000-0003-3826-1516

** Doctor en Ciencias Sociales (UBA). Docente, investigador (UBA, UNLaM). Co-coordinador del Observatorio Educación - Trabajo (ODET). Pertenencia Institucional: Fundación UOCRA para la Educación de los Trabajadores Constructores, Buenos Aires, Argentina. Orcid: 0000-0003-0632-9600

*** Licenciada en Ciencia Política y Gobierno (UNLa). Diplomada en Control y Gestión de Políticas Públicas (FLACSO). Docente, investigadora (UBA). Co-coordinadora del Observatorio Educación - Trabajo (ODET). Pertenencia Institucional: Fundación UOCRA para la Educación de los Trabajadores Constructores, Buenos Aires, Argentina. Orcid: 0000-0002-6974-1101



PALABRAS CLAVE

Educación ▪ trabajo ▪ jóvenes ▪ formación profesional

INTRODUCCIÓN / PLANTEO DEL TEMA-PROBLEMA / OBJETIVOS / FUNDAMENTACIÓN

La formación profesional configura una política pública dirigida al sujeto trabajador, en las que además del Estado (centralmente ministerios de Educación y de Trabajo) intervienen otros actores que son protagonistas en la gestión (sindicatos, cámaras empresarias, movimientos sociales).

En Argentina, a diferencia de otros países de la región, no existe de manera unificada una institucionalidad que contemple un sistema de formación continua dirigido a las y los jóvenes de sectores populares en su relación con el trabajo. No obstante, se desarrollan numerosas y diversas acciones y experiencias que van en esa dirección, las cuales se han consolidado con mayor fuerza en el período de la posconvertibilidad y fueron configurando, en estos últimos 20 años, el marco institucional de la educación técnico-profesional tal cual se manifiesta en la actualidad.

La institucionalidad de la formación profesional se encuentra atravesada por dispositivos –que incluyen tensiones y conflictos– del Ministerio de Educación y el Ministerio de Trabajo.

Es en esto que en el presente artículo se adelantan los principales hallazgos de una investigación en curso desarrollada por el Instituto de Ciencias Sociales del Trabajo que intenta dar cuenta de las tensiones y conflictos presentes en esta disputa de política pública de formación y empleo intentando reconocer la perspectiva de los referentes técnicos y políticos/institucionales que intervienen en la gestión.

Un hito fundante, por parte del sistema educativo, para el reordenamiento de las instituciones y acciones de formación profesional, fue la sanción de la Ley de Educación Técnico Profesional, N° 26.058, en el año 2005. La misma establece que el sistema de Educación Técnico Profesional en Argentina contempla: la educación secundaria técnica, la formación profesional y las tecnicaturas superiores no universitarias. Asimismo, institucionaliza espacios de consulta que involucran a los actores sociales como es el caso del Consejo Nacional de Trabajo y Producción (CONETyP). Durante este año se sanciona también, la Ley N° 26.075, de Financiamiento Educativo, que regula la inversión en la materia y le otorga un impulso a la formación profesional a través del direccionamiento de recursos para el fortalecimiento de centros educativos y el impulso de acciones de vinculación con actores del mundo del trabajo.

Por su parte, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación que en el marco de Ley de Empleo N° 24.013 del año 1991 venía desarrollando acciones de formación continua, durante el período 2003-2015 intensifica sus acciones en materia de políticas activas de empleo vinculando la formación profesional con un contexto de crecimiento y desarrollo económico (Barasatian y Sladogna,



2011). Se impulsa un Plan Nacional de Formación Continua que se institucionaliza con una serie de resoluciones ministeriales que implica acciones de formación continua y certificación de competencias estableciendo mesas de diálogo tripartita con los actores sociales: empresas y sindicatos (Resoluciones N° 1.405/10, 1.204/11, 1.471/11, 1.496/11).

Las atribuciones y alcances de las políticas de cada Ministerio son, en algunos aspectos vinculados al campo de intersección entre educación y trabajo, relativamente difusos –históricamente lo han sido–¹ generando acciones superpuestas que se repiten, se anulan, se contradicen: dos registros de instituciones, dos mecanismos de concertación curricular con los mismos actores (sindicatos, empresas), dos criterios de evaluación de calidad institucional, dos fuentes de financiamiento y distinta valoración de los planes de mejora de las mismas instituciones, etc. (Jacinto, 2015). Bajo este marco se fueron consolidando los dispositivos de formación y capacitación dirigidos a las y los jóvenes de los sectores populares que persiste hasta la actualidad. Como señalan muchos de los referentes entrevistados, la ausencia de un carácter unificado, implicó el desarrollo de políticas y programas fragmentados, demandando esfuerzos políticos, técnicos y financieros de distintas áreas de gobierno en torno a la planificación y ejecución de las acciones. Sumado a esto, la intervención de los actores sociales, agrega complejidad a la acción pública.

Por ejemplo, Sladogna (2018) señala, para el caso de los sindicatos que participan en la gestión de instituciones de formación profesional, que deben afrontar las limitaciones en cuanto a la articulación en el diseño y/o gestión de programas que solapan funciones y duplican esfuerzos, una participación que lleva al actor sindical al desarrollo de estructuras especializadas en la temática de las políticas dirigidas a estas y estos jóvenes de sectores populares, centralmente de articulación de la enseñanza media y media técnica con la formación profesional.

En un marco más amplio, siguiendo a Catalano (2018), en las sociedades del conocimiento “los cambios profundos en la producción de saberes se crean en el marco de una espiral de aprendizajes que son realimentados por el sistema productivo, los saberes y las competencias de los trabajadores, el sistema educativo y de formación a lo largo de toda la vida” (p. 5). Para ello será necesario, según esta autora, establecer “puentes” de articulación entre las instituciones formativas del Ministerio de Educación, las políticas activas del Ministerio de Trabajo y el contexto socio-productivo, así como con la comunidad científica en una relación de aprendizaje y desarrollo compartido.

Actualmente, nos encontramos con una formación profesional dirigida a jóvenes de sectores populares, que se encuentra atravesada por una red de relaciones complejas entre las lógicas productivas, laborales, educativas, económicas y políticas, con distintos niveles de conducción y actores que presentan lógicas

1. Autores como Jacinto y Gallart (2003, 2007) sostienen que la lógica educativa y la productiva, con sus distintas vertientes, han atravesado la mayor parte del siglo XX.



distintas para abordar la cuestión y que, a la vez, disputan un lugar en la gestión de la política. En el contexto de la crisis económica y sanitaria actual, en las entrevistas a los referentes de estos dispositivos, se señala la necesidad del diseño y la construcción de agendas sociales y de políticas públicas que favorezcan una interacción virtuosa entre el sector productivo y la formación y capacitación de las y los jóvenes trabajadores. En este sentido, la Educación Técnica Profesional, y la formación profesional en particular, son consideradas centrales para incrementar significativamente los niveles de calificación profesional de esta población y, a la vez, se constituyen como una herramienta para la inclusión educativa y laboral porque están destinadas a las y los jóvenes de sectores populares.

En ese marco, como *objetivo general* se planteó analizar los núcleos problemáticos que condicionan y/o afectan la gestión e implementación de las políticas de formación y capacitación de las y los jóvenes de sectores populares en Argentina durante el período de la posconvertibilidad. Más específicamente, se buscará identificar las dificultades y tensiones asociadas a las posibilidades de articulación entre los distintos dispositivos y componentes de la oferta que se brinda, en materia de formación y capacitación, desde las políticas públicas en el período de análisis considerado.

En este marco, se plantea indagar acerca de las características y tensiones que poseen las instituciones de diálogo social en la definición, gestión e implementación de las políticas de formación y capacitación de las y los jóvenes; todo ello, describiendo los mecanismos utilizados para la integración en los espacios de decisión de las políticas públicas a los diversos actores sociales, laborales, productivos, educativos protagonistas de la gestión.

También se buscará caracterizar las limitaciones en materia de vinculación y conexión que poseen los dispositivos de formación con el contexto socio-productivo, con el complejo científico tecnológico y con el sistema de relaciones laborales, así como describir la relación que existe entre una formación profesional innovadora y la transferencia de tecnología e innovaciones, en los procesos de trabajo y hacia los/as jóvenes/trabajadores.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Como se señaló anteriormente, en este artículo se sintetizan algunos resultados parciales de una investigación en curso (2020-2022) realizada por el Instituto de Ciencias Sociales del Trabajo y Acción Sindical (ITRAS) sobre políticas públicas de educación y trabajo orientadas a las y los jóvenes de sectores populares. Se pretende así abordar determinados núcleos problemáticos que afectan y/o condicionan la gestión y el desarrollo de las políticas que convergen en la intersección entre educación y trabajo hacia este segmento poblacional. Para ello se utiliza un enfoque metodológico de tipo cualitativo tendiente a identificar estas problemáticas desde la perspectiva de los propios actores que gestionan estas políticas.

El eje, para reconstruir los núcleos problemáticos de estas políticas respecto del acceso de estos jóvenes a los dispositivos, es la propia experiencia de los



gestores de estas políticas, desde donde se da cuenta de sus perspectivas sobre sus propias prácticas y acciones, lo que permite describir e interpretar aquellos aspectos que no pueden ser observables de manera directa en documentos o normativas. Por ello, la mirada cualitativa nos brinda herramientas de captación de datos, procedimientos y esquemas analíticos y un marco para el tratamiento de las fuentes a relevar que nos permite sistematizar las problemáticas –presentes en el discurso de los referentes técnicos y político/institucionales–, en cuanto a las dificultades de articulación entre los distintos dispositivos para incorporar a estos jóvenes, el papel de los actores sociales en ellos, las relaciones de estas políticas con otros campos, los conflictos internos y externos, entre otros elementos, desde la propia mirada de los participantes en estas experiencias de gestión.

Como técnica de recolección de datos principal se utiliza la entrevista en profundidad, a partir de una guía de pautas semi-estructurada. En este sentido, las ventajas de utilizar esta técnica con los referentes de los dispositivos, pasan por la riqueza informativa que brinda en un marco de interacción directo y flexible –preferible por su intimidad–, entre otras cuestiones relevantes (Sautu, 2003). Esta técnica facilita el proceso de reconstrucción del discurso de los gestores de estas políticas, permitiendo identificar aquellos elementos que refieran a los núcleos problemáticos señalados.

Como se señaló, en cuanto a las unidades de análisis, las entrevistas están dirigidas a referentes técnicos, institucionales y funcionarios públicos vinculados a estas políticas. Los primeros nos brindan información sobre las metodologías, los procedimientos y los aspectos operativos y de instrumentación de las acciones. Los referentes institucionales y los funcionarios públicos nos brindan la perspectiva sobre los aspectos políticos de los dispositivos, los conflictos entre los actores, los diversos intereses, así como las diferencias ideológico-valorativas presentes al interior de estos dispositivos.

Más específicamente, la selección de los casos implicó considerar entrevistados de los siguientes ámbitos vinculados a las políticas de educación y el trabajo:

- Funcionario público, con rango de director o superior, del campo educativo de la formación profesional a nivel provincial.
- Funcionario público, con rango de director o superior, del campo de empleo a nivel Nacional.
- Representante del sector empresario con acciones de formación y/o capacitación a su cargo.
- Representante de los trabajadores vinculados a la gestión de acciones de capacitación y formación para el trabajo.
- Director o integrante del equipo directivo de una institución de formación profesional.

La selección de los informantes entrevistados y por entrevistar estuvo determinada por el potencial que poseen para aportar información en relación a las problemáticas de estos dispositivos y su orientación a las y los jóvenes de sectores



populares. Teniendo como variable de estudio la articulación entre los actores, instituciones y dispositivos que intervienen en la gestión de las políticas, las dimensiones de análisis indagadas en las entrevistas se enfocan en torno a la integralidad de los dispositivos, a la vinculación/desconexión con otros campos del complejo educativo-científico-tecnológico y a la integración efectiva de los actores, como elementos que, de acuerdo a como se configuren, podrían restringir o potenciar la inclusión de estos jóvenes a estos dispositivos.

En el caso de los funcionarios públicos, se priorizaron aquellos que están o hayan estado en gestión (durante los últimos años) en las áreas de gobierno implicadas en el desarrollo de estas políticas. Para una perspectiva amplia y relacional se optó por dos niveles jurisdiccionales: provincial y nacional. Estos informantes aportan elementos significativos en el plano político acerca del rumbo de las decisiones, la vinculación con los actores sociales, la dinámica de acuerdos entre ministerios, las experiencias de educación y trabajo implementadas, la pertinencia de la oferta en función de las necesidades, el diálogo social, entre otros factores.

En el caso de los representantes del sector empresario se entrevistó a responsables de las áreas de capacitación de empresas y cámaras empresarias con trayectoria al frente de las áreas de capacitación. En estos casos, el eje estuvo puesto en las dimensiones de vinculación con el contexto socio-productivo y de integración con el actor sindical al momento de definición de acciones de capacitación. Para ello se están relevando las experiencias de participación en ámbitos institucionales en el desarrollo de las políticas dirigidas a estos jóvenes de sectores populares, instancias de participación de las que hayan formado parte, acciones desarrolladas de articulación entre la gestión de proyectos, la apropiación –o no– de las acciones de la formación profesional por parte del sistema de relaciones laborales, las situaciones de aplicación de tecnología de punta aplicadas a los procesos de formación profesional, etc. Otra perspectiva, sobre las mismas dimensiones, la están brindando los representantes de los trabajadores vinculados a la gestión de la formación.

En dichos casos, se buscó entrevistar a una persona con perfil técnico y a otra con perfil político/institucional, para de esa forma intentar obtener información acerca de cuestiones vinculadas a los desarrollos institucionales propios y, a la vez, a las tensiones, acuerdos e intereses puestos en juego al momento de la definición del rumbo de las acciones. Los referentes políticos de estos tres sectores (Estado, sindicato y empresas) aportan miradas significativas en término del desarrollo y alcance de las instancias de diálogo social. En términos concretos, se proyectan realizar 25 entrevistas de las cuales se realizaron 14 hasta la actualidad.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCACIÓN Y TRABAJO

En cuanto a las principales referencias teóricas más generales, la investigación se ubicará en los debates provenientes de la teoría política contemporánea en torno a cuestiones vinculadas con la articulación de las prácticas sociales en aspectos



fundamentales como la concreción de objetivos comunitarios mediante un enfoque pragmático-comunicativo de la política (Laclau, 2005; Mouffe, 2007) para, desde allí, pensar las políticas de educación y trabajo dirigidas a estos jóvenes, centralmente a partir del diálogo social como forma de canalización institucional de conflictos y tensiones para estos dispositivos.

En este sentido, analizaremos lo señalado por Mouffe donde refiere que el antagonismo no es algo que pueda erradicarse del mundo social, es decir, el conflicto es una dimensión constitutiva de las relaciones sociales. Lo que señala es un modo de construcción política capaz de “domesticar” parcialmente dichos antagonismos para garantizar un orden democrático pluralista. Dicha modalidad de construcción de la política resulta de utilidad para pensar los procesos de articulación e integración presentes en los dispositivos de política pública analizados en esta investigación.

Asociada la idea de hegemonía de raíz gramsciana, plantea instalar un tipo de relaciones “agonistas”, que no elimina el conflicto pero lo integra a las políticas y lo canaliza institucionalmente. Esto parte no de un esquema deliberativo racional sino de una aceptación del “otro” como actor legítimo, como parte de la misma asociación política. Es decir, puede moderarse la dimensión antagónica del conflicto a partir de un conjunto de instituciones y prácticas articuladoras generando los canales políticos legítimos para gestionar las tensiones. Por lo tanto, sin eliminar los conflictos y antagonismos se crean las condiciones para su regulación colectiva.

Este enfoque agonista es de utilidad para pensar un modo de tratar los conflictos en la relación de actores, organismos estatales, instituciones de formación, etc., a partir de procesos complejos de negociación y gestión de las tensiones entre ellos, pautando objetivos y prácticas comunes o dando un direccionamiento consensuado colectivamente.

Estas perspectivas de complemento con la conceptualización de “acción pública” esbozada por Erik Verdirer (1997) para precisar la relación entre el concepto de lo político y la idea de acción pública; comprendiendo la complejidad de un tipo de política, como lo son las de formación profesional, en las que se encuentran incluidas una diversidad de actores y contextos (instituciones educativas y laborales, actores sectoriales, agencias estatales, empresas, etc.) que mediante sus interrelaciones van condicionando el desarrollo de las políticas de formación y empleo, las cuales, para su ejecución demandan, necesariamente, una búsqueda pragmática de acuerdos que se sostienen en la arena política. En estos casos, la acción pública implica relacionar los objetivos, los actores y la manera como se construyen dichas prácticas, integrando las diferentes racionalidades que atraviesan la política pública, lo que el autor denomina “racionalidades enmarañadas” (Verdirer, 1997). El concepto de acción pública se vinculará con una definición de “lo político” como mecanismo para la construcción de consensos que permitan la integración de los antagonismos como parte de la acción política y la práctica social, pero sin la búsqueda de un horizonte “utópico” de “armonía universal” (Laclau, 2005; Mouffe, 2007).

En paralelo, para abordar las discusiones que se presentan en torno a las definiciones de las políticas públicas, desde esta investigación, se retoman aspectos conceptuales esbozados por autores que las entienden como acciones y decisiones que lleva a cabo el actor estatal para solucionar los problemas que considera prioritarios (Tamayo Saez, 1997), contemplando los aspectos externos a la administración pública (problema a tratar, dimensiones, gravedad, número de personas a las que afecta, etc.); el comportamiento de los actores sociales, sus intereses e implicancia en los procesos de la política; los medios requeridos para su desarrollo (recursos humanos, financieros, organizativos y tecnológicos, etc.) (Tamayo Saez, 1997; Aguilar Villanueva, 1992; Oszlack, 1997; O'Donnell, 2003). Decisiones que conllevan la política pública educativa –en sí misma– que expresan relaciones de poder y comprenden procedimientos formales e informales para la resolución de conflictos de bienes públicos (Rúa, 1998).

Estas definiciones en torno al curso que sigue la formación profesional en nuestro país estarán presentadas en función de las instancias de diálogo social y sus procesos de institucionalización (Vargas, 2004; Casanova, 2003; Montanaro, 2009). Para ello, se trabajará con la visión de los actores que participan en su “ejecución” y la legitimidad que los mismos tienen en el desarrollo de la calificación de los trabajadores/as y, por lo tanto, en la gestión de este saber experto, donde el mundo del trabajo es fuente de legitimidad para la construcción del saber profesional en lo vinculado a formas de interacción y ejercicio del oficio en vinculación con el mundo productivo, laboral y tecnológico (Rojas, 1999).

A los fines de enmarcar concretamente la formación profesional, la investigación tomará las perspectivas que abordan la complejidad de la relación educación-trabajo, considerando al mundo del trabajo como espacio legítimo de aprendizaje, reconociendo y problematizando la participación sindical en la ejecución de dichas políticas. En este sentido, trabajaremos con las líneas teóricas que sostienen que la formación profesional es una actividad educativa que articula el aprendizaje, integra las nuevas tecnologías asociadas a los procesos productivos y recrea situaciones reales de trabajo, por lo tanto, debe ocupar un lugar relevante en las discusiones de cara al futuro (Jacinto, 2015; Briasco, 2014; Gándara, Granovsky y Verchelli, 2021; Catalano, 2018; Weinberg, 2017; Gallart, 2006).

Constituye, además, un dispositivo recurrente de formación permanente, de actualización y especialización, que provee nuevas competencias tecnológicas a los trabajadores (Jacinto, 2015), vinculando el saber, el saber ser y el saber hacer (Spinosa, 2005; Drolas, 2010). Se trabajará también con las conceptualizaciones vinculadas a la “educación a lo largo de la toda la vida o formación permanente” (Unesco, 1972; OIT 1994), situando a la formación profesional de los/as trabajadores/as como eje central en las trayectorias educativas y laborales y, también, otorgándole una cualidad reticular (De Gissi, 2020) capaz de interactuar con los distintos niveles y modalidades del sistema educativo, así como con el sistema de relaciones laborales y relevancia en relación con las perspectivas del trabajo del futuro (Catalano, 2018).



Asociado a estas definiciones, se conceptualizará sobre los *Saberes Socialmente Productivos* identificándolos como aquellos saberes que exceden los aspectos técnicos, prácticos o útiles, pero que dialogan discursivamente con ellos y los incluye enseñándole a los sujetos a transformar la naturaleza y la cultura, fortaleciendo su capital cultural y diferenciándose de los conocimientos repetitivos. Se refiere a conocimientos que se vinculan con la producción, con la elaboración, con la fabricación (Puiggrós y Gagliano, 2004). Bajo este marco, consideramos que es posible generar dispositivos integrales que trasciendan la dicotomía competencias-capacidades y que se constituyan como instituciones capaces de incluir las trayectorias diversas de los y las jóvenes de sectores vulnerables, quienes por sus historias de vida requieren ingenierías institucionales flexibles, capaces de canalizar sus realidades complejas e integrarlas en un espiral de educación-formación laboral-empleo.

De esta forma, entender la formación laboral como un campo en el que confluyen instituciones, reglamentaciones, intereses, iniciativas, que propicia la “convivencia” de relaciones diversas puede entenderse como el producto de definiciones institucionales desarrolladas en un nivel macro por el Estado. No obstante, también resulta preciso avanzar en el análisis de las relaciones que se dan en niveles que podemos denominar intermedio y micro, es decir en términos del desarrollo de normativas y reglamentaciones y en términos de experiencias organizacionales, a partir de las acciones de los equipos técnicos que las componen (Miranda, 2012).

En este sentido, pensar la relación educación y trabajo de manera práctica requiere también abordajes más amplios de las cuestiones que las atraviesan. Y esto es lo que intentamos hacer referencia en este artículo al poner en el centro de la escena la intersectorialidad de actores de tipo económico, cultural y social que se encuentran comprendidos en las experiencias de articulación en estos sistemas de aprendizaje y que, a la vez, permiten contener a los sujetos destinatarios de dichas políticas en un sentido amplio. Para ello, se hace imperioso correr los márgenes que limitan dichos sistemas formativos reencuadrando –o generando nuevos– procesos, reglamentaciones y normativas que permitan jerarquizar los reconocimientos de saberes y experiencias profesionales, la homologación de títulos y la vinculación con el sistema educativo y el entramado socio-productivo (Arbizu y Werquin, 2008). Promover estos reconocimientos y articulaciones permitirá, entre otras cosas, trascender una dinámica de como sostienen algunos autores “credenciales encadenadas” (Dussel y Pineau, 1995; Gallart, 2006), ampliando el universo de posibilidades para los y las jóvenes con trayectorias de vidas que se alejan de situaciones lineales.

CONCLUSIONES

El presente artículo anticipa algunas cuestiones preliminares en función de las entrevistas desarrolladas a los referentes.



En este sentido, podemos señalar que, de acuerdo a los ejes relevados en el trabajo de campo, los referentes señalaban que las políticas públicas que convergen en la intersección entre educación y trabajo, orientadas a las y los jóvenes de sectores populares –que se llevaron adelante durante el período de la posconvertibilidad (2005-2020)–, presentan importantes iniciativas y experiencias de gestión, aunque se identifican dificultades de articulación política e institucional entre los actores y los dispositivos de formación que intervienen, produciéndose limitaciones en su instrumentación y desarrollo.

De este modo, de acuerdo a las entrevistas realizadas hasta la actualidad y a la investigación en curso, estas iniciativas, así como ciertas “desconexiones” político-institucionales, quedan de manifiesto, en el discurso de los referentes, en el proceso parcial y limitado de conformación de un sistema integrado e integral de formación y capacitación para el sujeto trabajador, centralmente para estos jóvenes. Como ejemplo de estas “desconexiones”, podemos identificar políticas similares ejecutadas por el Sistema de Educación Técnico-Profesional y políticas de empleo impulsadas por el Ministerio de Trabajo. En este sentido, nos encontramos que en su discurso, los actores entrevistados coincidieron en la caracterización del sujeto destinatario de las políticas (joven “excluido” de la escuela secundaria, adulto-trabajador), que posean objetivos formativos similares (calificación, recalcificación y transferencia tecnológica a los trabajadores), que en su gestión participan los mismos actores sociales (Estado, sindicatos, empresas) y, sin embargo, que dichas propuestas formativas transitan por carriles paralelos, no son acreditables ni reconocidas entre sí, generan dispersión en la oferta, duplican registros, entre otros perjuicios para los destinatarios. Esto da cuenta de la dificultad de articulación que existe entre los campos de la educación y el trabajo.

Esta misma diversidad de iniciativas, densas en cuanto a experiencias de gestión y en el contenido de la acción pública, nos muestran, tanto los fenómenos de “desconexión” –antes mencionados– como la identificación de ámbitos de diálogo social que se han consolidado durante el período en estudio. Por parte del Ministerio de Trabajo la conformación de los Consejos Sectoriales Tripartitos de Formación Continua y Certificación de Competencias Laborales, y por parte de educación, la creación del CONETyP. Ambos espacios de discusión, pertenecientes al Estado nacional, abordan cuestiones de formación profesional, pero se encuentran parcialmente articulados entre sí y presentan tensiones diversas en su modo de integración funcional, lo que se cristaliza en acciones de formación fragmentadas, esfuerzos políticos, técnicos y financieros de las distintas áreas de gobierno en torno a las mismas acciones destinadas a los mismos sujetos. Un ejemplo recurrente que surgió en las entrevistas realizadas es la dificultad operativa, normativa e institucional de acreditar/reconocer cursos de formación profesional realizados en el marco de las políticas activas del Ministerio de Trabajo –como trayecto formativo (total o parcial)–, en el Sistema Educativo de ETP; aunque, como se señaló, en los espacios de discusión y definición de las políticas intervengan los mismos actores sociales y los cursos persigan objetivos formativos similares.



Sumado a esto, según describieron los referentes en las entrevistas, la gestión de las políticas que convergen en la intersección de educación y trabajo presentan algunas dificultades de articulación efectiva con otros campos como, por ejemplo, el complejo científico-tecnológico y productivo. En este sentido, los entrevistados dieron cuenta de una formación técnico-profesional que, en algunas ocasiones, se lleva adelante de manera desarticulada en relación con el contexto socio-productivo, presentando una oferta educativa que “limita” el potencial de desarrollo institucional y sus efectos tendientes a la mejora de las calificaciones de las y los jóvenes considerados.

En este sentido, los actores vinculados al mundo del trabajo manifiestan que en aquellas situaciones donde el diálogo social se encuentra más consolidado y se evidencia una participación más activa de los actores sociales (sindicatos y empresas), la propuesta de formación profesional se ajusta –y dialoga en mayor medida– con las demandas del contexto socio-productivo local y las posibilidades de inserción laboral de los egresados. Estos actores manifiestan que su participación en la formación profesional se constituye en una herramienta para la profesionalización de las acciones de capacitación, así como de transferencia tecnológica tanto para el conjunto de los/as trabajadores/as como para las PyMES.

Asociado a esto, se puede observar que en muchas ocasiones las propuestas de formación profesional gestionadas por los actores del mundo del trabajo presentan una organicidad mayor, constituyéndose como un sistema en sí mismo, producto en parte del corte sectorial de las propuesta y la capacidad que presentan los actores sociales, en mayor o menor medida, de articular hacia el interior de sus organizaciones, dispositivos propios que integren toda la oferta formativa incluyendo la educación formal, la formación profesional y la educación superior.

Resumiendo estos primeros hallazgos del trabajo, podemos señalar que las políticas públicas que confluyen en el campo de la educación y el trabajo poseen núcleos problemáticos que condicionan y afectan el desenvolvimiento de las distintas experiencias de gestión y se encuentran asociadas a dificultades de articulación entre los actores, instituciones y dispositivos que intervienen.

Un elemento destacado son las dificultades de articulación política e institucional *al interior* del propio sistema, generando la superposición o descoordinación de acciones, dispersión en la oferta, certificaciones que no son acreditables entre sí, duplicación de registros, entre otros, dificultándole al joven sujeto trabajador transitar un proceso de formación continua.

Pero también, se identificaron dificultades en los dispositivos en su relación *con el exterior* ya que aún no logran consolidar, de modo fluido y sistemático, canales institucionales de articulación con otros campos, como el socio-productivo o el científico-tecnológico, producto de dificultades técnicas y políticas que no permiten configurar mecanismos que aborden los procesos de innovación de forma activa y no solo defensiva. Las limitaciones en cuanto a la articulación en este sentido implica la imposibilidad de transferir, al conjunto de los trabajadores, las nuevas tecnologías e innovaciones vinculadas a los procesos de trabajo.



Frente a estas dificultades, en las relaciones internas como externas al sistema de educación técnico profesional, los entrevistados destacaban como positivo que durante el período de la posconvertibilidad, en Argentina, se consolidaron instancias de diálogo social tripartito que permitieron, entre otras cosas, la definición y orientación de políticas de formación y capacitación. Señalaron, también, que aquellos dispositivos donde los actores del mundo del trabajo poseen una participación más activa, como gestores de la política pública, dan cuenta de un grado de organicidad mayor, demostrando niveles de integridad hacia su propio campo sectorial que le permiten articular propuestas de formación profesional, educación formal y educación superior.

Por último, destacan que es necesario profundizar la integración de todos los actores en las instancias de coordinación de estas políticas, y del mismo modo institucionalizar el diálogo social en materia de formación, promoviendo espacios especializados en temas de formación y capacitación de las y los jóvenes de sectores populares.

Se espera que estas conclusiones contribuyan a la comprensión de la construcción y ejecución compleja de una política, en la que además del Estado intervienen otros actores en una relación entre experiencia laboral y experiencia educativa asociada a las y los jóvenes de sectores populares. Centralmente, el producto de esta investigación hace hincapié en los procesos de construcción y definición de las políticas, los actores involucrados, sus intereses, vínculos, tensiones y dificultades de articulación que se presentan. Se pretende que este estudio aporte a los debates que sostienen la necesidad y pertinencia de generar un sistema de formación y capacitación para los trabajadores, de tipo integral e integrado, recogiendo la experiencia y trayectoria de los diversos dispositivos, la expertise de los actores y que, a la vez, puedan conjugar las lógicas educativas, laborales y productivas, en el marco de procesos educativos a lo largo de toda la vida.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, L. F. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. Porrúa.
- Arbizu, F. y Werkin, P. (2008). *Qualifications Systems: Bridges to Lifelong Learning*. OECD.
- Barasatian, S., Capelletti, B. y Sladogna, M. (2011). *Diálogo Social y Formación Profesional: Consejos sectoriales tripartitos de formación continua y certificación de competencias*. OIT.
- Briascó, I. (2014). Argentina. Sistema Nacional de Cualificaciones. Informe Nacional. Programa EUROSOCIAL.
- Casanova, F. (2003). Formación profesional y relaciones laborales. CINTERFOR/OIT. Serie Sindicatos y Formación.
- Catalano, A. (2018). Tecnología, innovación y competencias ocupacionales en la sociedad del conocimiento. Buenos Aires: Oficina de País de la OIT para la Argentina.
- De Gisi, R. (2020). Escenarios emergentes para la articulación y fortalecimiento de la



- educación técnico profesional. La escuela frente a escenarios laborales inciertos. *Revista Novedades Educativas*, Tomo 358.
- Drolas, A. (2010). Los sindicatos frente a la política de competencias. Aportes para un debate necesario. *Revista Theomai*, (21).
- Dussel, I. y Pineau, P. (1995). De cuando la clase obrera entró al paraíso: la educación técnica estatal en el primer peronismo. En A. Puiggrós (dir.), *Discurso pedagógico e imaginario social en el peronismo (1945-1955)*. Buenos Aires: Editorial Galerna.
- Gallart, M. A. (2006). Los desafíos de la formación profesional. *Anales de la Educación Común*, 2(5), Educación y trabajo. Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.
- Gándara, G., Granovsky, P. y Verchelli, V. (2021). El saber de los trabajadores y las trabajadoras: la formación profesional y en el mundo del trabajo. *Revista Aulas y Andamios*.
- Jacinto, C. (2015). Nuevas lógicas en la formación profesional en Argentina. Redefiniendo lo educativo, lo laboral y lo social. *Perfiles educativos*, 37(148). <https://doi.org/10.22201/iisue.24486167e.2015.148.49317>
- Laclau, E. (2005). *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Miranda, Ana. (2012). La formación profesional en el sector de la construcción en Argentina. *Revista de Sociología de la Educación-RASE*, 5(1), 34-45.
- Montanaro, L. (2009). *La mirada sindical. Formación profesional y negociación colectiva*. *Revista Aulas y Andamios*.
- Mouffe, C. (2007). *En torno a lo político*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- O'Donnell, G. (2003). Democracia, Desarrollo Humano y Derechos Humanos. En G. O'Donnell, O. Iazetta y J. Vargas Culleli (eds.), *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. Rosario: Editorial Homo Sapiens.
- Oszlak, O. (1997). Estado y Sociedad: ¿nuevas reglas de juego? *Reforma y Democracia*, 9. CLAD.
- Puiggrós, A. y Gagliano, R. (dirs.). (2004). *La fábrica del conocimiento. Los saberes socialmente productivos en América Latina*. Rosario: Homo Sapiens-Appeal.
- Rojas E. (1999). *El saber obrero y la innovación en la empresa*. OIT CINTERFOR.
- Rua, M. d. G. (1998). As políticas públicas e a juventude dos anos 90. *CNPd: Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas*, 2. Brasília: Comissão Nacional de População e Desenvolvimento.
- Sautu, R. (2003). *Todo es teoría*. Buenos Aires: Editorial Lumiere.
- Sladogna, M. (comp.). (2018). Sindicatos y Formación Profesional en Argentina: antecedentes y desafíos. *Revista Aulas y Andamios*.
- Spinosa, M. (2005). Del saber al saber ser. Las calificaciones en el nuevo escenario de las relaciones de trabajo. En A. Fernández (comp.), *Estado y relaciones laborales: transformaciones y perspectivas*. Buenos Aires: Prometeo.
- Tamayo Sáenz, M. (1997). *El Análisis de las Políticas Públicas*. En La Nueva Administración Pública. Alianza Editorial.
- Unesco. (1972). *Aprender a ser: la educación del futuro*. UNESCO.



- Vargas, F. (2004). Competencias clave y aprendizaje permanente. Tres miradas a su desarrollo en América Latina y el Caribe. CINTERFOR.
- Verdier, E. (1997). Recomposición de la acción pública para el empleo y la formación profesional. Seminario organizado por el Conicet y el PIETTE, entre el 1 y el 5 de diciembre en Buenos Aires.
- Weinberg, P. D. (2017). Formación profesional en la Argentina: ruptura, continuidad, innovación. *Boletín Técnico do Senac*, 43(1), 55-77.

Recepción: 23/03/2022

Aceptación: 20/04/2022