

**LA EDUCACIÓN EN LOS PROGRAMAS SOCIALES DE ASISTENCIA  
AL EMPLEO. ¿EJERCICIO DE UN DERECHO?**

*Esther Levy*

## **1. Presentación**

La vinculación entre el campo de la educación formal y la esfera laboral es un tema recurrente en las agendas gubernamentales desde el origen mismo de la institucionalización de la educación como dispositivo de socialización y distribución sistemática de conocimientos, es decir, desde la creación de la escuela pública. Esto no significa que antes no se hubiera reflexionado sobre este vínculo, por el contrario, ya en los talleres medievales los aprendices compartían con los adultos estos espacios de socialización donde les eran transmitidos los rudimentos de las primeras letras junto con “el saber hacer” el trabajo (Fernández Enguita, 1990). Lo que queremos señalar es que junto con la instauración de la obligatoriedad escolar en el siglo XIX, el Estado nacional se propuso formar a las nuevas generaciones como ciudadanos y trabajadores en correspondencia directa con el nuevo modelo político y económico: la democracia burguesa.

Si bien durante gran parte del siglo XX los sectores ligados a la producción y el empleo, preocupados por la formación de recursos humanos, cuestionaron a la institución escolar señalando que no estaba a la altura de las circunstancias en lo que refiere a la preparación de los trabajadores, nunca se dejó de relacionarla con la economía. Es decir, la educación formal, fuese desde las perspectivas de la Economía de la Educación vinculadas a la Teoría del Capital Humano (TCH) o desde sus críticos,<sup>1</sup> ha sido interpe-  
lada desde el campo laboral y productivo.

Incluso la reforma educativa que implementó la Argentina en la década del 90 también dejó sus marcas distintivas: eliminó la educación técnica

1. Ver Finkel (1977) y Frigotto (1998).

de nivel medio de la estructura del sistema educativo porque, desde la perspectiva del modelo de país orientado al sector servicios, esta modalidad dejaba de tener sentido. Sin embargo hoy, a la luz del balance negativo de la mencionada reforma, esta postura fue perdiendo sustento y nuevamente las escuelas técnicas recuperaron su lugar tradicional en la estructura del sistema educativo formal a partir de la sanción de la Ley de Educación Técnico Profesional N° 26.058/06.

En la actualidad, el debate sobre la formación para el trabajo ha recuperado protagonismo, sobre todo en el campo de la discusión sobre el desarrollo económico, la ocupación/desocupación y la pobreza. Creemos que esto se debe, en gran medida, a que las respuestas tradicionales vinculadas a la TCH, no alcanzan para explicar estos procesos y menos aún para delinear soluciones que no sean coyunturales.

En este capítulo nos ocuparemos de describir cuales fueron las características que adquirió la educación formal en los programas de asistencia al empleo implementados entre 2002 y 2007, donde concretamente hablaremos del componente de contraprestación educativa del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD) e intentaremos plantear algunos interrogantes desde la perspectiva del enfoque de derechos.

Al tratarse de un ámbito de la política social vinculado a la atención a los trabajadores desocupados, nuestras miradas estarán focalizadas en la Educación de Jóvenes y Adultos (EDJA), y para ello primero haremos una breve referencia al tema de modo de ubicar al lector sobre cuál es el sujeto y cuáles son las características de esta modalidad educativa.<sup>2</sup>

Los cuestionamientos más frecuentes a la EDJA suelen referirse a la escasa efectividad que tiene esta oferta educativa a la hora de contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de las personas que concurren a ella, sobre todo a su falta de vinculación con el trabajo y el mundo de la producción. Así, esta modalidad educativa es interpretada e interpelada como una estrategia compensadora, poco relevante en términos formativos y con escasas posibilidades de ofrecer herramientas para insertarse en el trabajo productivo. Sin embargo, aquí intentaremos dar cuenta de cómo, a pesar de estas críticas, la EDJA es reconsiderada por las políticas sociales de asistencia al empleo como un recurso que “mejora las condiciones de empleabilidad” de los desocupados.

2. Denominada de este modo desde la sanción de la nueva Ley de Educación Nacional N° 26-206/06. Hasta entonces se denominaba a la EDJA como Régimen Especial en virtud del art. 30 de la Ley Federal de Educación N° 24.195/95 derogada en 2006.

## **2. El trabajador excluido del sistema educativo como sujeto de formación y capacitación a partir de la segunda mitad del siglo XX**

Siguiendo la perspectiva de Lidia Rodríguez, entendemos que la EDJA es un campo de la “pedagogía destinada a ese sector educacionalmente deficitario, al que el sistema formal no fue capaz de retener o convocar” (Rodríguez, 2003: 260). Esta investigadora plantea que “la propuesta de educación de adultos [...] es un derivado necesario de un sistema escolar incapaz de completar el proyecto fundacional de “civilizar” a los hijos de gauchos, inmigrantes, obreros, marginados, aborígenes; es un espacio de cierre del discurso que no abandona (ni perdona) a los que desertan, repiten y no pueden o se resisten a ser incorporados a la cultura escolar moderna, y los transforma en “adultos” y “analfabetos” (Rodríguez, 1997: 290- 291).

Cabe aclarar que si bien coincidimos con Antonio Gramsci (1981) cuando sostiene que lo educativo no se limita a las relaciones específicamente escolares, sino que se desarrolla en toda la sociedad y en cada sujeto respecto a los demás, aquí nos focalizamos en las acciones educativas relativas a las prácticas escolarizadas, y particularmente, nos ocupamos de los aspectos que vinculan a la educación formal de jóvenes y adultos con la formación para el trabajo.<sup>3</sup>

Por ello, cuando nos referimos a las prácticas escolares, lo hacemos desde la singularidad de esta oferta educativa –en consonancia con la definición de Rodríguez– la cual se diferencia de la educación primaria o secundaria regular. Se trata de prácticas heterogéneas (flexibilidad horaria, propuesta curricular modular, modalidades presenciales y a distancia, tutorías, etc.) donde los estudiantes no tienen la misma edad (a la educación primaria se puede ingresar desde los 16 años y a la secundaria desde los 18) y cuyas trayectorias escolares pudieron haberse interrumpido hace 2, 10 o 30 años. Es decir, los destinatarios de la EDJA son jóvenes y adultos cuyas trayectorias escolares han quedado inconclusas o en muchos casos ni siquiera comenzaron, y son quienes a su vez, por su edad (mayores de 16 años) forman parte de la Población Económicamente Activa.

3. No desestimamos las experiencias educativas de los movimientos sociales que involucran a los jóvenes y adultos, como son los talleres, universidades y bachilleratos populares en el ámbito de empresas recuperadas y de organizaciones territoriales, pero a los fines de esta investigación adoptamos la perspectiva de Rodríguez.

## 2.1 El trabajador como sujeto educativo

Para describir las características del sujeto de la EDJA desde la perspectiva de la formación para el trabajo, partimos de una contextualización histórica que marca el inicio de las acciones sistemáticas del Estado en este terreno, lo cual nos va a permitir comprender de un modo más claro cómo se articuló el proyecto de industrialización de mediados de siglo XX con la planificación educativa y la formación de trabajadores. Nos estamos refiriendo a la etapa del primer peronismo en el poder, momento en el cual la formación del obrero/trabajador cobró centralidad en la estrategia político educativa del proyecto del gobierno nacional. Los procesos posteriores, especialmente el desarrollismo, cuando Arturo Frondizi ocupó la Presidencia de la Nación, si bien han dejado huellas en el campo de la planificación, no generaron marcas de identidad tan arraigadas y definidas como la etapa anterior, en la cual la condición de trabajador estaba fuertemente vinculada a la identidad peronista.

Cabe aclarar que no pretendemos en este capítulo realizar un rastreo histórico de la relación entre la educación y el trabajo vinculados a los sectores populares, sino simplemente revisar el origen de los procesos de intervención estatal en este terreno para partir de un mismo marco conceptual en relación a *quién* y de *qué* estamos hablando cuando cuestionamos algunos aspectos de las políticas sociales en la actualidad.

Desde esta perspectiva, consideramos como punto de partida de la intervención estatal en la vinculación entre la formación/educación y el trabajo destinados a los sectores populares, los orígenes de la organización de la educación técnica en el país, esto es la creación de la Comisión Nacional de Orientación y Aprendizaje (CNAOP) en 1946. Con esto no desestimamos la relevancia de los acontecimientos anteriores a 1946 (iniciativas de la sociedad civil, las bibliotecas populares, otros organismos de la sociedad civil que realizaban actividades educativas dentro y fuera del sistema de educación pública, formales y no formales),<sup>4</sup> sino por el contrario, los tomamos como antecedentes de los procesos consolidados durante el período al que hacemos referencia.

En las escuelas que pertenecían a la CNAOP (que reemplazaron a las escuelas de Artes y Oficios) se impartía educación vocacional técnica destinada a las clases obreras acorde con el modelo de industrialización, mientras que a la escuela secundaria industrial concurrían los hijos de trabajadores de clase media. Durante esa etapa también se creó la Universidad Obrera

4. Ver Carli, Puiggrós; Rodríguez (1991).

Nacional,<sup>5</sup> institución a la que los alumnos de las escuelas de la CNAOP podían concurrir para continuar estudios técnicos de nivel superior. El acceso de la clase obrera a la universidad constituye una marca diferencial de la etapa peronista, en la cual el sujeto educativo por excelencia era el trabajador y a quien se le reconocía y legitimaba su derecho a recibir educación universitaria. La base de la propuesta pedagógica de la UON estuvo centrada en el *saber hacer* más que en el *saber decir*, privilegiando la participación activa de los alumnos en el aprendizaje y la vinculación permanente con el mundo del trabajo. Esta oposición remitía, por su parte, a otra discusión vinculada a la contraposición entre “cultura superior” y “cultura técnica” (Pronko, 2003: 182).

A su vez, dentro de las modalidades técnicas no tradicionales, se encontraban las Escuelas Fábricas que funcionaban bajo un esquema mixto de aprendizaje y producción. Los estudiantes tenían como requisitos de ingreso haber culminado la educación primaria y tener una edad entre 13 y 18 años. Cada uno recibía una ayuda escolar en dinero, uniforme, útiles escolares y de taller. Además, las escuelas contaban con comedor y, en algunos casos, con un internado. Otra variante de la educación técnica durante el período peronista fueron las Misiones Monotécnicas y de Extensión Cultural creadas por el decreto N° 20628 en 1947.<sup>6</sup> Eran establecimientos creados para atender a la población rural o comunidades muy pequeñas del interior (residían transitoriamente en cada lugar y por ello se llamaban “misiones”). Sus alumnos eran jóvenes o adultos que hubieran aprobado cuarto grado de la escuela primaria, quienes recibían capacitación técnica en una única especialidad (por ello se denominaban monotécnicas) y la formación general de quinto y sexto grado de la escuela primaria tradicional (Spregelburd, 1996: 359).

En 1948 comienza a darse un proceso de articulación de este circuito de formación laboral con la enseñanza técnica de nivel medio que deriva en que algunos de los alumnos pudieran continuar estudiando en las escuelas técnicas nacionales. Pablo Pineau (2003) plantea que, por entonces, se produce una ruptura en el discurso pedagógico con la aparición de un nuevo sujeto de la formación: el *aprendiz*.

Según Lidia Rodríguez, la vinculación entre la educación y el trabajo desde la perspectiva del peronismo no tenía sentido si no era desde su intencionalidad política fundacional: formar peronistas como sujetos sociales y políticos, más que mano de obra calificada (Rodríguez, 2003: 277). Así se

5. En 1959, durante el gobierno de Frondizi, se transformó en la Universidad Tecnológica Nacional, asumiendo las mismas características que el resto de las universidades nacionales

6. Para profundizar se recomienda consultar Spregelburd (1996).

organizó un circuito de capacitación a través de escuelas sindicales y de la Escuela Superior Peronista donde los obreros que no habían terminado la primaria podían cursar. En palabras de Lidia Rodríguez, “la política educativa peronista destinada a la franja poblacional más expuesta al abandono escolar estuvo lejos de plantearse como compensatoria de la educación primaria, la que era una de las líneas más progresistas dentro del sistema escolar. La característica que le dio originalidad fue el reconocimiento de ese sujeto destinatario real – no el imaginado por la pedagogía tradicional–, en el marco de una voluntad política, con el papel protagónico del Estado” (Rodríguez, 2003: 280).

Este papel protagónico del Estado en el discurso educativo peronista fue una estrategia que legitimó – simbólicamente – al *aprendiz* como sujeto político que articulaba aspectos pedagógicos y laborales, interpelándolo como sujeto trabajador antes que como sujeto pedagógico.

Hasta aquí hemos identificado algunas características del trabajador como sujeto educativo y con ello algunos elementos de la constitución del campo de la formación de trabajadores en nuestro país. Entendemos que se trató de un modelo que por entonces funcionó acompañando los movimientos y las oscilaciones del modelo productivo ligado a la industrialización, en los que la economía marcaba los requerimientos en el perfil de los recursos humanos, y la educación, formal, laboral y sindical, respondía en esa dirección. Por eso, creemos que conocer las características de esta etapa nos aporta elementos importantes para el análisis de las estrategias formativas para el sector de la población que hoy es sujeto de las políticas sociales de asistencia al empleo.

### **3. Modelo productivo y formación de trabajadores. De la Teoría del Capital Humano y la formación de trabajadores como inversión al supuesto de las competencias de empleabilidad en los programas sociales**

La relación educación-trabajo en la Argentina plantea una tensión histórica expresada a través de contradicciones en el terreno social, cultural y económico y pone de manifiesto conflictos e intereses sectoriales que en muchos casos cercenan u obstaculizan las posibilidades de constitución de un vínculo positivo en términos de logro de igualdad social y democratización del acceso a los bienes materiales y simbólicos. Esta es una de las formas de expresión del modelo de acumulación capitalista en el cual participan países como la Argentina, en las cuales una de las estrategias más exitosas

ha sido naturalizar la idea de que los intereses particulares coinciden con los intereses de la sociedad en su conjunto. Esto es, si le va bien al sector privado, nos va bien a todos y, por lo tanto, quienes no logran acceder a un puesto de trabajo es porque no disponen de la formación y las competencias necesarias para hacerlo, ocultando de este modo que el problema del desempleo es un problema estructural del modelo capitalista. De este modo, los trabajadores vinculan el éxito con el acceso a la formación que les permitirá acceder, mantenerse y cambiar de empleo en caso de que así lo deseen porque “poseen algo que las empresas necesitan”. La contracara es que la carencia de estas competencias y saberes es la razón por la cual no acceden a un puesto de trabajo, naturalizando esta situación como un problema de carácter individual que oculta la dimensión colectiva de la desocupación.

Ahora bien, estos argumentos estarían dando cuenta de cierta continuidad o reactualización de los postulados de la Teoría del Capital Humano (TCH), sólo que hoy resignificados a la luz de las propuestas de reforma educativa y laboral avaladas y financiadas por organismos de crédito externo cuya matriz ideológica reactualiza la concepción economicista de la educación relacionada a la inversión en recursos humanos competitivos. Aquí es importante aclarar que si bien la perspectiva de la formación basada en competencias no constituye un núcleo duro de las políticas educativas neoliberales, creemos que se trata de una concepción que adquirió centralidad en tanto fue asumida y naturalizada en los discursos pedagógicos y laborales a partir de las respectivas reformas sectoriales.

#### *3.1 La Teoría del Capital Humano*

A mediados de los años 50, la por entonces denominada crisis del Sputnik alertó al gobierno de Estados Unidos sobre las consecuencias de los aspectos deficitarios de su sistema educativo. Según este razonamiento, los soviéticos “producían” más científicos, habían logrado una recuperación veloz poniéndose a la par de su adversario del norte. Esto generó fuertes especulaciones desde el campo de la economía en relación con las ventajas de invertir en educación. En efecto, Theodore Schultz –profesor de Economía de la Universidad de Chicago y Premio Nobel de Economía en 1979– afirmó que la educación constituía el factor sustantivo del capital humano, potenciando la capacidad y calidad de trabajo en aquellos que han invertido en este bien. Aquí residía la clave para el desarrollo nacional, la salida del estancamiento y el despegue económico, factores que repercutirían en el terreno social. Este economista escribió en 1962 el libro *El valor económico*

de la Educación donde sostenía “que la inversión en habilidades y conocimientos aumenta futuras rentas sociales e individuales y, por lo tanto, se asemeja a las inversiones en otros bienes de producción” (Schultz, 1962: 27). En 1972 se refirió nuevamente al tema y afirmó que “los trabajadores se han convertido en capitalistas, no por la difusión de la propiedad de las acciones de las sociedades, como lo hubiera querido la tradición, sino por la adquisición de conocimientos y habilidades que tienen un valor económico. Esos conocimientos y habilidades son en gran medida parte del producto de la inversión y, junto con otras inversiones humanas, explican principalmente la superioridad productiva de los países técnicamente avanzados” (Schultz, 1972: 17). De este modo el sistema educativo quedaba vinculado estratégicamente a la transmisión de conocimientos y habilidades para el trabajo, potenciando la capacidad productora de los individuales, lo cual habría de redundar en el desarrollo macroeconómico del país.

Es decir, la TCH, según la definición de Schultz, establecía indicadores para demostrar la existencia de una relación positiva entre la inversión educativa individual y la percepción futura de ingresos, así como entre el gasto gubernamental en educación y el producto nacional. El indicador central es la “tasa de retorno” que da cuenta de la medida en que el gasto educativo se convierte en ganancia. Es justamente la inversión en Capital Humano aquella que a los países pobres, sin capital en términos de bienes materiales, les permitiría convertirse en competitivos y superar el estancamiento que produce el subdesarrollo. Sin embargo, también reconoció que existen dificultades para la medición exacta de los gastos de consumo de los gastos de inversión.

Ahora bien, hemos dicho que los postulados de la TCH se han revalorizado a partir de la hegemonía neoliberal y esto tiene un correlato directo en la formación para el trabajo: el enfoque de *competencias de empleabilidad*. Sólo haremos mención a las características principales de esta perspectiva de modo de explicitar su carácter legitimador de la visión meritocrática de la organización social.

### 3.2. La TCH, las competencias y la empleabilidad

La pedagogía de las competencias o la concepción de educación basada en competencias plantea que “en la sociedad del conocimiento y la información la formación que tiene sentido es aquella que se basa en el aprender a aprender”. Es decir, lo que adquiere valor no es el conocimiento en sí mismo sino los modos y las estrategias para acceder a él. Se trata de una

enseñanza que ya no está basada en los conceptos sino en las competencias expresadas como procedimientos y actitudes (Levy, Grinberg, 2009). Esto, sin duda, ubica al mercado como nuevo responsable para valorar y definir los contenidos a transmitir (desplazando al Estado como legitimador de los saberes que distribuyen las instituciones formativas). Nos referimos a los saberes que son útiles para las empresas, asociados a la acción y a la práctica productiva, evaluables y medibles, cuya posesión va a definir la ubicación social y profesional de las personas.

Desde esta concepción, la desocupación estaría ligada a dos factores: la deficiente formación de la escuela pública y el escaso esfuerzo individual del trabajador, dejando intactos los problemas estructurales del modelo de acumulación capitalista. De este modo, las funciones sociales clásicas de la educación, esto es formar al ciudadano y al trabajador, que impregnaron el proyecto ilustrado de la escuela moderna desaparecen, dejando lugar a la formación del consumidor competente capaz de elegir lo que más le conviene entre las ofertas del mercado. Al respecto, Silvia Grinberg sostiene que “hasta los años ochenta, la educación se pensaba como un proceso a término: los jóvenes recibían una formación que les permitía ocupar, a lo largo de sus vidas, algún puesto de trabajo. [...] en la actualidad, este paradigma ya no funciona. Tenemos la creencia, o la certeza, de que deberemos cambiar de puestos de trabajo más de una vez a lo largo de nuestras vidas. Paralelamente, sabemos que deberemos pasar por distintos momentos de formación a lo largo de nuestra vida profesional. También, hemos aprendido que adquirir un título no nos garantiza encontrar un empleo ni mantenernos en él” (Grinberg, 2008: 24).

Así, en este escenario, la educación/formación de trabajadores estaría más vinculada a la definición de perfiles flexibles, capaces de insertarse en modelos de producción rentables y eficientes. Desaparece el soporte social del aprendizaje despolitizando su contenido y es el individuo quien tiene la responsabilidad, gracias al esfuerzo personal, de lograr acceder a un puesto de trabajo convirtiéndose en gerente de su destino. Este es, sin duda, el fundamento ideológico de la concepción de *empleabilidad*, entendida como la “capacidad para obtener y mantener un empleo y para mejorar su productividad y perspectivas de ingresos, compitiendo eficazmente en el mercado de trabajo, así como su movilidad profesional, su capacidad de «aprender a aprender» con vistas al nuevo mercado de trabajo y las nuevas oportunidades de empleo, de integrarse plenamente en la vida económica y social y, en general, de trabajar y vivir bien en una sociedad de conocimiento avanzado, de comunicaciones y de tecnología. Los activos de empleabilidad comprenden conocimientos, capacitaciones y actitudes” (OIT, 2000). No obstante,

esta definición ha sido revisada a partir de los señalamientos y críticas que recibió y cuatro años después se reformuló planteando que “la empleabilidad se refiere a las competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y de formación que se les presenten con miras a encontrar y conservar un trabajo decente, progresar en la empresa o al cambiar de empleo y adaptarse a la evolución de la tecnología y de las condiciones del mercado de trabajo” (OIT, 2004). La modificación no es un detalle menor ya que relativiza el sentido determinante que tenía el concepto refiriéndose ahora a competencias y cualificaciones que “refuerzan” capacidades para el acceso al empleo.

Entendemos que poner en cuestionamiento la perspectiva de la formación de trabajadores como inversión así como el supuesto de las competencias de empleabilidad en los programas sociales de asistencia a los desocupados que incluyen componentes formativos permitiría desnaturalizar la trama política, económica y educativa de estas propuestas.

#### **4. Estrategias de intervención dirigidas a la población excluida del sistema educativo y del mercado laboral. Un antecedente de los programas actuales<sup>7</sup>**

El avance tecnológico es un factor que genera cambios en las demandas de calificación y reconversión de la mano de obra, elemento que repercute en la formación de trabajadores en toda la escala ocupacional afectando a los ocupados y los desocupados, pero con diferente intensidad. Obviamente, la cuestión es más compleja cuando se trata de desocupados jóvenes de sectores sociales desfavorecidos que no han finalizado la escolaridad formal y que cuentan con escasos recursos culturales materiales y simbólicos para enfrentar los desafíos del ingreso al mundo laboral. En este sentido, cabe recordar que la selectividad y la diferenciación, entre otras características del mercado de trabajo, requieren de un tipo de formación particularista o específica, lo cual “aparentemente” se contradice con el mandato histórico del universalismo educativo. No obstante, la formación general (primaria y secundaria) proporciona herramientas básicas y elementales al momento de forjar perfiles laborales en toda la escala ocupacional.

7. Las ideas y afirmaciones que se plasman en este apartado del capítulo responden a los resultados de investigación hallados en la tesis de maestría en Políticas Sociales (FCSO/UBA) realizada por la autora en 2005: *Políticas públicas y formación para el trabajo en la Argentina. Articulaciones de una política neoliberal*, dirigida por la Dra. Laura Pautassi.

En la década del 90 se implementaron en varios países de la región programas orientados a intervenir en la problemática ocupacional de jóvenes que no trabajaban ni estudiaban. Se trataba de programas focalizados en los sectores vulnerables que involucran contenidos básicos de formación profesional, capacitación laboral o pasantías en el sector productivo. En todos los países, los programas compartían un origen ligado a las recomendaciones, el monitoreo y financiamiento de los organismos de crédito multilateral. Algunos de estos programas fueron Proyecto Joven (Argentina), Chile Joven (Chile), y Projoven (Perú), entre otros.

El Proyecto Joven inició sus acciones en 1993 y formó parte del Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva, financiado por un crédito otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo.<sup>8</sup> Los destinatarios fueron jóvenes, de edad mínima de 16 años, provenientes de sectores sociales de escasos recursos, sin empleo, subocupados o inactivos, con nivel de instrucción no superior a secundario incompleto y escasa o nula experiencia laboral.

Su diseño se centró en tres dispositivos: 1) un dispositivo de determinación de las demandas de trabajo que podían ser cubiertas por los jóvenes del grupo objetivo; 2) un dispositivo de capacitación capaz de producir una oferta que satisficiera esa demanda; 3) incentivos que alentaran, por un lado, a los jóvenes a participar del programa y, por el otro, a quienes estaban en condiciones de absorber la mano de obra así formada, a incorporarla a sus empresas (incluyeron acciones especiales destinadas a incrementar la participación de las mujeres).

La oferta de formación fue eminentemente práctica, atendiendo a la escasa mano de obra en ciertos rubros, así como a las características y necesidades de los beneficiarios. Su duración no era mayor a 6 meses y estaba organizado en dos etapas de 3 meses cada una: 1) una fase de capacitación, que les permitiría a los destinatarios adquirir conocimientos, destrezas, hábitos y habilidades necesarios para el desempeño en un puesto de trabajo; 2) una fase de pasantía laboral, que se llevaría a cabo en empresas en las cuales los jóvenes realizarían actividades en un puesto de trabajo directamente vinculado al tipo de ocupación para la cual habían sido capacitados en la etapa anterior. Para asistir a los cursos los jóvenes recibían una beca y, en el caso de las mujeres con hijos hasta 5 años, se incrementaba la cifra con

8. En los documentos oficiales se menciona una inversión promedio por beneficiario de \$819 (\$1329 incluyendo el importe correspondiente a becas y subsidios). Según la evaluación que realizó CEPAL (2001) “el aporte financiero del BID ascendió a US\$ 154 millones, a través de dos préstamos que representan el 70% de los costos previstos. Los fondos de contrapartida local, estimados en US\$ 67 millones, provinieron del Presupuesto Anual de la Nación”.

un subsidio para afrontar el cuidado de los menores mientras las mujeres/madres se capacitaban. También estaba prevista una revisión médica y el pago de un seguro de responsabilidad civil mientras durara la fase de la pasantía.

El diseño de estos programas se basó en el supuesto de que la escasez de habilidades demandadas por el mercado de trabajo era el factor determinante de la desocupación, y por lo tanto, esta situación podía ser revertida si esas habilidades eran transmitidas a través de la capacitación y reconversión de la fuerza de trabajo. El Proyecto Joven estuvo destinado a atacar las causas de la baja competitividad de los jóvenes sin formación, quienes difícilmente lograrían insertarse en el mercado laboral si no adquirirían algún nivel de calificación.

De este modo, el enfoque de empleabilidad adoptado por estos programas nos lleva a interrogarnos acerca del tipo de relación establecida entre la concepción de formación para el trabajo y la inserción en el mundo productivo, escenario en el cual la TCH ocupa un lugar preponderante. En este sentido, creemos que la adopción del enfoque de empleabilidad no fue adecuada porque:

La calificación que ofrecía el Proyecto Joven en sólo tres meses de formación teórica y tres de pasantía difícilmente podría lograr que una persona fuese “empleable” en los términos que planteaba el programa (basados en la definición de empleabilidad de la OIT mencionada en líneas anteriores);

El problema de la desocupación no es una cuestión de índole individual, sino que por el contrario la escasez de puestos de trabajo remunerados y formales responde a variables económicas que sobrepasan la capacidad individual de resolverlas;

Siguiendo con el razonamiento anterior, la perspectiva de la empleabilidad lleva a reforzar posiciones meritocráticas que actúan desconociendo diferencias de origen, de capital cultural, de posibilidades de acceso a formaciones de diferente calidad, etc. que posicionan diferencialmente a las personas en relación al mercado de laboral.

## **5. La educación/formación del trabajador desocupado como contraprestación. ¿Ejercicio de un derecho? El caso del Plan Nacional Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD)**

En este punto nos interesa interpelar el sentido político del derecho a la educación de la contraprestación educativa –la que de todos modos

no fue la más difundida–, dejando a otros estudios el análisis sobre las experiencias y percepciones acerca de la contraprestación que tienen los beneficiarios del Plan, a quienes este tipo de políticas los ubica como sujetos “merecedores de asistencia”.

El PJJHD fue presentado en abril de 2002 como un programa de emergencia para ser aplicado hasta el 31 de diciembre de ese mismo año con el fin de *garantizar el derecho familiar de inclusión social* (artículo 1° del decreto N° 565/002).<sup>9</sup> Los considerandos del decreto señalan que el establecimiento del Derecho Familiar de Inclusión Social se origina en el cumplimiento del mandato del art. 75 inciso 22 de la Constitución Nacional, que establece el rango constitucional de los tratados y pactos internacionales, y expresamente en las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

Constituyó una herramienta central de la política social del gobierno que priorizó en primera instancia la contención del conflicto social a través de la asistencia a los desocupados y que, en términos monetarios, consistió en el pago de un subsidio no remunerativo a cada titular del Plan de 150 pesos.<sup>10</sup> Fue el primer programa de transferencia de ingresos aplicado masivamente en el país, que a su vez, exigía a los destinatarios la realización de una *actividad*, instalando de este modo un sistema de contraprestaciones como vía para obtener un ingreso (*Workfare*).<sup>11</sup> Sin duda, uno de los logros principales del PJJHD ha sido el alcance cuantitativo en un breve lapso. A diferencia de los planes de empleo transitorio de los años noventa, este se caracterizó porque se presentó como universal –con cerca de dos millones de receptores en los primeros meses – más allá de los señalamientos que se le pudieran hacer a su implementación concreta. Hasta el primer trimestre de 2003, según los datos oficiales del Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control, el número de beneficiarios del Plan era de 1.987.875. Hasta fines de 2009, cuando se comenzó a implementar la Asignación Universal por Hijo, el programa continuó vigente aunque con menor número de receptores debido a: 1) el proceso de recuperación económica que el país experimentó en los últimos años y que modificó el mapa de oportunidades

9. En enero de 2003, a través del decreto 39/03, se prorrogó la vigencia del PJJHD hasta el 31 de diciembre de ese año.

10. Apenas iniciado el año 2002, la devaluación del peso convirtió a esa cifra en una tercera parte de su valor en relación al dólar. Esto es, del 1 peso igual a 1 dólar, se pasó a 3 pesos igual a 1 dólar.

11. Si bien el Plan prevé las contraprestaciones comunitarias o productivas, aquí nos concentramos en la contraprestación educativa que, a la vez, no fue la más difundida.

de empleo; b) las propuestas de “salida” del Plan generadas desde los Ministerios de Trabajo y de Desarrollo Social.

Con respecto a las condicionalidades, el PJJHD planteaba una figura de contraprestación como condición –al menos formalmente– para la incorporación de los beneficiarios al programa. En realidad, y para ser precisos, el dispositivo de contraprestación ya se había instalado en nuestro país en 1993 con la creación del Programa Intensivo de Trabajo (PIT) destinado a provincias y municipios declarados en emergencia ocupacional (Hopp, 2009), pero en el caso del PJJHD fue más difundida. En esta investigación entendemos a la contraprestación como un mecanismo coercitivo cuyo propósito manifiesto es asegurar que el otorgamiento del subsidio implique una obligación a los trabajadores desocupados. Tal obligación puede ser cuestionada tanto por sus supuestos como por su operatividad (Arias y Sadler, 2003).

En el caso del PJJHD los beneficiarios del Plan debían realizar algún tipo de contraprestación –actividades de capacitación/formación<sup>12</sup> (formación profesional, cursos de capacitación en oficios, finalización de estudios obligatorios), comunitarias (actividades colectivas vinculadas a las necesidades comunitarias) o productivas (microemprendimientos)– como condición para percibir el subsidio, de lo contrario podrían perder el derecho a recibirlo. Según los datos de la Segunda Evaluación del Plan realizada en junio de 2004, en la contraprestación educativa “finalización de estudios obligatorios” la presencia de mujeres era superior a la de los hombres (5,8% y 4%) y ocurría lo mismo con los datos de los *cursos de capacitación* (3,6% y 1,5%). Es decir, la participación femenina era casi el doble de la masculina en esta actividad. Según el mencionado estudio, los beneficiarios elegían este componente porque veían mayores posibilidades de conseguir un empleo debido a la obtención de credenciales educativas (79,8% para las mujeres y 78,1% para los hombres) o porque les permitía actualizarse en el oficio que ya tenían (Roca y otros, 2005).<sup>13</sup> A su vez, la elección de los cursos de oficios estaría condicionada por el género en tanto los hombres eligen cursos que les dan formación en perfiles vinculados a la producción

12. Hoy el Componente Formación del PJJHD forma parte del Programa Formación para el Trabajo.

13. La especialidad de los cursos varía según el sexo. Los varones se concentran en: carpintería (46%) electricidad (27%) y electricidad del automóvil (26%). Las mujeres eligen mayormente: auxiliar administrativa (20%), cuidado de enfermos y ancianos (14%), costura (13%), computación (12%) y pintura sobre tela (9%), repostería (7%), magisterio (6%), peluquería (6%), tejido (4%), corte y confección (3,5%), violencia familiar (3,4%).

(carpintería, electricidad del automóvil), mientras que las mujeres optan por los cursos relacionados con las actividades reproductivas (cuidado de enfermos y ancianos, costura, repostería, peluquería, tejido, pintura sobre tela, etc.).

Por otro lado, identificamos un elemento que distancia o diferencia a este programa de otros anteriores y que estarían marcando un cierto avance: la contraprestación educativa prioriza la finalización de los estudios obligatorios así como la formación profesional,<sup>14</sup> esto es la inclusión de los beneficiarios al sistema educativo formal a través de convenios entre las carteras de educación y trabajo. Sin embargo, creemos que surgen dos cuestiones discutibles que ponen de manifiesto el carácter instrumental de la inclusión de la educación en las políticas sociales de empleo:

a) el componente intenta mejorar las condiciones de empleabilidad de los desocupados a partir de la educación (art. 17 del decreto 565/02);

b) este componente se plantea como una contraprestación y no como la posibilidad genuina del ejercicio del derecho a la educación.

Aquí es donde se nos presenta un primer interrogante: ¿se puede pensar en que la formación por sí sola puede ser generadora de posibilidades de acceso al empleo, independientemente del contexto, del funcionamiento del mercado de trabajo y de los niveles de actividad económica? Si la respuesta implica que el desempleo o la imposibilidad de conseguir, retener y cambiar de empleo no están bajo la exclusiva órbita de decisión de los sujetos, entonces, el concepto de *empleabilidad* plantea importantes inconvenientes. Esto nuevamente muestra como independientemente del programa del que se trate –la concepción de empleabilidad tiene un efecto discursivo que vincula la responsabilidad del trabajador con su estado de desocupación.

Otro interrogante es si es correcto vincular los programas de asignación monetaria a la condición de escolarización, si bien es inobjetable la puesta en marcha de acciones estatales que les permitan a los adultos estudiar y capacitarse. Sin embargo, es cuestionable la naturalización de la obligación de contraprestar a cambio del ejercicio de un derecho.

Si seguimos esta línea de pensamiento inmediatamente surgen preguntas que complejizan más aún la cuestión, tales como si la contraprestación educativa y el derecho a la educación son compatibles, quiénes contraprestan en la Argentina, cuál es la diferencia entre ser considerado un *beneficiario* y un *ciudadano por el Estado*, en qué se diferencia el concepto

14. Por ejemplo, el Proyecto Joven no planteaba la necesidad de inclusión educativa de los beneficiarios. Por el contrario, las carteras de Educación y Trabajo a pesar de tener como destinatarios a las mismas personas, no tenían planes conjuntos para el inicio y la culminación de las trayectorias educativas (Levy, 2005:12).

de subsidio con el de seguro y cómo se vincula esta última cuestión con los enfoques y propuestas de universalidad y focalización. No es intención de este trabajo responder estas preguntas, sino sólo plantearlas a los fines de poner en discusión una perspectiva que se naturalizó en el campo de las políticas sociales.

Entendemos que en el caso del PJJHD, los beneficiarios, al encontrarse en situación de vulnerabilidad y necesitados del cobro del subsidio, no contaban con la fuerza necesaria para poner en discusión estas cuestiones, ya que el no cumplimiento de las “obligaciones” de contraprestación habría implicado la baja inmediata del padrón del Plan.

Creemos que la contraprestación educativa encierra en sí misma una contradicción no sólo porque estudiar “no es ni debería ser” una acción de contraprestación en tanto derecho humano básico, sino porque además pone en evidencia a un Estado que no cumplió con sus obligaciones en el momento oportuno y que ahora, a pesar de manifestar su acuerdo en relación con el contenido de los pactos internacionales, tampoco lo hace en relación con los sectores de la población más postergados.

## 6. Reflexiones finales

En este capítulo hemos intentado discutir algunos elementos centrales que caracterizan a las contraprestaciones educativas en los planes y programas sociales y analizarlos a la luz de su potencialidad como herramienta de inclusión social a través del acceso al empleo.

Ahora bien, la inclusión de componentes formativos en estos programas, independientemente de su necesidad en términos de capacitación de mano de obra, nos lleva a lo central de la discusión que aquí queremos instalar: ¿es legítimo contraprestar con el ejercicio de un derecho? ¿existen otras alternativas que no ubiquen en un lugar coercitivo el acceso a la educación de los trabajadores desocupados pero que, por otro lado, no dejen nuevamente a estas personas fuera de las posibilidades de acceso a la cultura y la formación vinculada al trabajo y la ciudadanía?

Estos interrogantes involucran una discusión más amplia. Nos referimos al papel que desempeña el Estado ya sea en el diseño y la implementación de políticas sociales de corte universalista basadas en los derechos o en políticas sociales focalizadas condicionadas por los efectos de las políticas laborales. A su vez, este planteo remite necesariamente al rol del mercado como agente de distribución de bienes sociales y materiales cuando el Estado se ausenta, rol que no es equiparable al del Estado porque el mercado

no tiene ninguna obligación con respecto a los sujetos que en él participan o quedan excluidos de su esfera.

A través del PJJHD como ejemplo de política social de asistencia al empleo en la Argentina luego de 2002, hemos visto que el otorgamiento de *subsídios* como mecanismo para paliar los efectos de la crisis ha cobrado un lugar de relevancia, legitimando a su vez el discurso acerca de que el Estado sólo debe intervenir en relación con los sectores que no logran obtener la satisfacción de sus necesidades por medio del mercado. Así se explica porqué el Estado centró las acciones de política social en programas focalizados destinados a los trabajadores pobres, quienes para acceder a un subsidio deben contar con un certificado de pobreza mostrando de este modo que son merecedores de ayuda, sin considerar los costos sociales de la discriminación y la estigmatización (Levy, 2009: 21).

Cabe mencionar que, tal como plantea Pilar Arcidiácono en el trabajo incluido en este libro, este programa no es el único de esta naturaleza que se puso en marcha en esta última década. Nos encontramos frente a un amplio abanico de programas asistenciales focalizados en la pobreza que apuntan a la “responsabilidad individual” para salir de la órbita de la tutela del Estado “e insertarse exitosamente en el mercado laboral”. Aquí es donde nos parece que se instala el tema de la formación de trabajadores y la contraprestación educativa como herramienta de inclusión social para el desocupado. ¿Por qué? Porque estos programas suponen que la inversión en formación por sí misma genera acceso al empleo, esto es lo que plantean los enfoques de empleabilidad cuyo soporte teórico continúa siendo la cuestionada Teoría del Capital Humano: la falta de trabajo está más vinculada a la precaria formación del trabajador que a las variables económicas que definen el aumento o la retracción de ofertas de puestos laborales.

Creemos que aquello que se nos presenta como dos caras de la misma moneda, esto es, las posibilidades de formación y las posibilidades de acceso al empleo, responden a dos lógicas diferentes que difícilmente pueden pensarse de modo causal ni lineal. Esto no quiere decir que no estén vinculadas, pero es de dudosa confiabilidad el planteo de la subordinación de una en relación con la otra.

Pensamos que en este terreno es el Estado quién está interpelado para intervenir por su condición de garante de derechos sociales, no sólo porque tiene responsabilidad sobre el cumplimiento de la obligatoriedad escolar (recordemos que los destinatarios de la contraprestación educativa son jóvenes y adultos con educación primaria y/o secundaria incompleta), sino porque la formación profesional, según la Ley de Educación Técnico Profesional N° 26.058/06, no tiene porqué estar sujeta a las necesidades del

sector privado ya que se trata de “un derecho de todo habitante de la Nación Argentina, que se hace efectivo a través de procesos educativos, sistemáticos y permanentes. Como servicio educativo profesionalizante comprende la formación ética, ciudadana, humanística general, científica, técnica y tecnológica” (Art. 3). Esto obviamente no impide que las empresas formen a sus trabajadores en función de los requerimientos de las nuevas tecnologías, pero estas ofertas están focalizadas en la planta de trabajadores y no en los trabajadores en general.

Por último, creemos que el desarrollo de un sistema de política social destinado a la inclusión laboral debe fomentar que entre sus líneas de acción se incluyan propuestas formativas de educación en y para el trabajo, las cuales se conviertan en una oferta más para el destinatario que le permita iniciar, perfeccionar o actualizar un perfil ocupacional. Pero para ello es indispensable el desarrollo de un sistema de educación técnico profesional que ofrezca oportunidades de formación que integren la formación general y profesional u ocupacional y que el tránsito por el mismo no se convierta en una obligación a cambio del acceso a un subsidio.

## Bibliografía

- Arcidiácono, Pilar (2008), “Políticas sociales con perspectiva de derechos. La agenda pendiente en Argentina”, en *Revista Aportes Andinos* N° 22, Ecuador.
- Arias, Ana y Sadier, Emilio (2003), “La contraprestación en el programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados: Algunas Notas”, Mesa de Políticas Sociales, Instituto de Estudios y Formación, Central de los Trabajadores Argentinos (IDEP/CTA), Bs. As.
- Carli, Sandra, Puiggrós, Adriana, Rodríguez, Lidia (1991), *Sociedad civil y Estado en los orígenes del sistema educativo argentino*, Buenos Aires, Galerna.
- CELS (2003), Plan *Jefes y Jefas ¿Derecho social o beneficio sin derechos?* Buenos Aires.
- Conferencia Internacional del Trabajo. 88° Reunión (2000). Informe V. *La formación para el empleo: La inserción social, la productividad y el empleo de los jóvenes. Formación y desarrollo de los recursos humanos: Orientación y formación profesionales*, Ginebra, OIT.
- Fernández Enguita, Mariano (1990), “Del hogar a la fábrica pasando por las aulas: la génesis de la escuela de masas”, en *La cara oculta de la escuela. Educación y trabajo en el capitalismo*, Madrid. Siglo XXI Editores.
- Finkel, Sara (1977), “El capital humano: concepto ideológico”, en Labarca, Guillermo y otros, *La educación burguesa*, México, Nueva Imagen.
- Frigotto, Gaudencio (1998), *La productividad de la escuela improductiva* Madrid, Miño y Dávila.
- Gramsci, Antonio (1981), *La alternativa pedagógica*, Barcelona, Fontanarrosa.
- Grinberg, Silvia (2008), *Educación y poder en el siglo XXI. Gubernamentalidad y pedagogía en las sociedades de gerenciamiento*, Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Hopp, Malena (2009), “Planes sociales, contraprestación y huidas de la asistencia”, en Grassi, Estela y Danani, Claudia (organizadoras), *El mundo del trabajo y los caminos de la vida*. Buenos Aires, Espacio Editorial.
- Levy, Esther y Guelman, Anahí (2003), “La formación de trabajadores: la formación profesional y la relación con la formación general”, 6° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Los trabajadores y el trabajo en la crisis. Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo (ASET). Bs. As.

- Levy, Esther (2005), “Políticas públicas y formación para el trabajo en Argentina. Articulaciones de una política neoliberal”, Tesis de maestría, FCSO/UBA.
- Levy, Esther (2005), “Contención del conflicto social y el derecho a la educación después de 2001. La formación como contraprestación”, 7° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Nuevos escenarios en el mundo del trabajo: rupturas y continuidades. Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo. (ASET), Buenos Aires.
- MTEySS (2002) Decreto N° 565/02, Creación del Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados.
- MTEySS (2003) Decreto N° 39/2003, Prórroga de la declaración de la Emergencia Ocupacional Nacional y el Programa Jefes de Hogar.
- MTEySS (2007) Programa formación para el trabajo. Informe de gestión 3003 / 2007.
- Pautassi, Laura (2004), “Beneficios y beneficiarias: análisis del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados de Argentina”, en *Políticas de Empleo para Superar la Pobreza*, Chile - OIT.
- OIT (2004), *Recomendación 125 sobre el desarrollo de los recursos humanos: educación, formación y aprendizaje permanente*, Ginebra.
- Pineau, Pablo (1996), “De zoológicos y carnavales: las interpretaciones sobre la Universidad Obrera Nacional”, en Cucuzza, Rubén (dir), *Estudios sobre la educación en el primer peronismo (1943 - 1955)*, Buenos Aires, Libros del Riel.
- Pronko, Marcela (2003), “Universidades del Trabajo en Argentina y Brasil: una historia de las propuestas de su creación; entre el mito y el olvido”, Montevideo, CINTERFOR.
- Roca, Emilia, et. al (2005), “La condición juvenil y género en el Programa Jefes De Hogar”, 7mo. Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Nuevos escenarios en el mundo del trabajo: rupturas y continuidades. Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo, (ASET), Buenos Aires.
- Rodríguez, Lidia (1997), “Pedagogía de la liberación y educación de adultos”, en Puiggrós, Adriana (dir), *Dictaduras y utopías en la historia reciente de la educación argentina (1955 - 1983)*, Buenos Aires, Galerna.
- Schultz, Tehodore (1962), *El Valor económico de la educación*, Columbia, University Press.
- Schutz, Tehodore (1972). “Inversión en Capital Humano”, en Blaug, Mark, *Economía de la Educación. Textos escogidos*, Tecnos. Madrid. Siglo XXI.
- Spregelburd, Roberta Paula (1996), “La enseñanza técnica en el nivel primario. Las Misiones Monotécnicas. Análisis de un caso en Luján”, en Cucuzza, Rubén (dir), op.cit.

## PROGRAMAS SOCIALES Y RESPONSABILIDADES DE CUIDADO INFANTIL: UN ABORDAJE DESDE LAS ESTRATEGIAS DE LOS ACTORES

Carla Zibecchi

### 1. Introducción

En la Argentina, como es ampliamente sabido, las mujeres cobran visibilidad en el ámbito público a partir de su incorporación masiva en el mercado de trabajo en momentos de importantes transformaciones de las formas de regulaciones laborales –signadas por el cambio de un patrón de empleo estable hacia el empleo precarizado– y en momentos de transformación del paradigma de producción vigente hasta el momento. Entre otros efectos, esta incorporación visibilizó la tensión que deben soportar las mujeres –en especial, pero no únicamente, las de escasos recursos– para enfrentar las múltiples responsabilidades familiares con las productivas (Pautassi, 2008). En este contexto, las principales respuestas por parte de las políticas públicas parecen estar vinculadas con la implementación de una serie ininterrumpida de programas sociales de programas de empleo transitorio y de transferencia de ingresos condicionados, que adquirieron dimensiones cuantitativas relevantes.

El artículo que aquí se presenta se propone explorar las diversas estrategias que elaboran las mujeres asistidas por programas de transferencia de ingresos condicionados –Plan Jefes y Jefas (PJJHD), Programa Familias por la Inclusión Social (Programa Familias) para articular el trabajo productivo, de cuidado y comunitario e identificar los principales obstáculos a los cuales se enfrentan. Además, analiza el rol protagónico que vienen desempeñando las organizaciones sociales, sus redes y el trabajo comunitario en materia de provisión de cuidado y otras actividades de reproducción social en contextos de pobreza. Estas organizaciones comunitarias y sociales (OSyC) revisten un carácter heterogéneo y diverso, tanto en lo que refiere a su génesis como a su desarrollo. Más particularmente, el artículo analiza la modalidad bajo la cual estas OSyC proveen de servicios de cuidado a amplios sectores de la población y las relaciones que se entretienen