

**Pablo Christian Aparicio**

**LA POLÍTICA EDUCATIVA  
ARGENTINA  
Y EL INCREMENTO  
DE LA DESOCUPACIÓN JUVENIL**

Orientaciones y estrategias alternativas de integración  
socio-educativa desde el aporte de las Políticas de  
Transición y la Pedagogía Social Alemana

**Dissertation  
zur Erlangung des akademischen Grades  
Doktor der Sozialwissenschaften in der Fakultät  
für Sozial- und Verhaltenswissenschaften der  
Eberhard- Karls Universität Tübingen**

**2004**



Hiermit erkläre ich, dass ich die Dissertation selbständig verfasst, nur die angegebenen Quellen und Hilfsmittel verwandte und wörtlich oder inhaltlich übernommene Stellen als solche kennzeichnete. Darüber hinaus erkläre ich, dass ich diese Dissertation bisher nicht für andere akademische oder staatliche Prüfungen verwendet habe und auch keine andere Promotionsversuche unternommen habe.

Pablo Christian Aparicio

Tübingen, den



# Índice

<b>Introducción</b> .....	13
- Planteamiento del Problema	
- Cuestiones centrales de investigación	
- Metodología de trabajo	
- Finalidades	
<b>1. Contextualización de las transformaciones estructurales en la sociedad argentina en la década del '90</b> .....	21
1.1. Dimensión estructural de las transformaciones sociales .....	21
1.1.1. Presentación general de las transformaciones y problemáticas sociales más relevantes .....	25
1.1.2. Paradojas de la Globalización entre la homogeneización y la heterogeneización .....	32
1.2. Ámbito político y social .....	37
1.2.1. Los fundamentos y el impacto de la crítica neoliberal .....	39
1.2.2. Nueva identidad del estado post-social .....	41
1.2.3. ¿Superación o traducción agravada de las contradicciones sociales precedentes? .....	43
1.2.4. La exclusión social como nuevo criterio de socialización .....	45
1.2.5. Entre vulnerables, incluidos y excluidos: ¿nueva disposición de lo social?.....	47
1.3. Ámbito económico y laboral .....	49
1.3.1. Sobre el empleo y el mercado de trabajo.....	53
1.3.2. Hacia el nuevo perfil del trabajo y del trabajador .....	55
1.4. Ámbito educativo y cultural .....	58
1.4.1. La fundamentación de la Reforma Educativa.. ..	59
1.4.2. La Reforma Educativa y su impronta social .....	61
1.5. Dimensión microestructural de las transformaciones generadas en el ámbito educativo .....	61
1.5.1. La política educativa y las competencias sociales para la competencia? .....	63
1.5.2. Los límites de la propuesta educativa: “incidencia en el incremento de la desorientación juvenil frente a los nuevos desafíos de la vida social” .....	65
<b>2. La reforma del sistema educativo argentino en los '90: premisas y orientaciones políticas fundamentales. Un contraste entre la teoría y la praxis</b> .....	71
2.1. Orientaciones políticas básicas para la reforma del sistema educacional y el trabajo educativo con la juventud en Argentina .....	72

2.2. La descentralización como estrategia de reforma política en el ámbito educativo.....	73
2.2.1. Descentralización política .....	79
2.2.2. Descentralización económica .....	81
2.2.3. Impacto de la descentralización en la realidad socio educativa .....	84
2.2.4. Los desafíos pendientes para una genuina descentralización de la política educativa .....	86
2.3. Participación social y su impronta transformadora dentro del campo educativo.....	89
2.3.1. Bases y puntos de partida para una participación social efectiva .....	90
2.3.2. La participación social y la construcción de ciudadanía.....	93
2.4. Flexibilización .....	95
2.5. Contrastación Teoría- Praxis de las tres orientaciones políticas en el contexto de las políticas públicas en Argentina .....	97
2.5.1. La Política Educativa .....	99
2.5.2. La Política Laboral .....	102
2.5.3. La Política Social orientada a los jóvenes .....	114
2.5.4. La Política de Juventud .....	123
2.6. Análisis socio educativo sobre dos modelos concepcionales inmersos en el campo político de los jóvenes: a) concepción coyuntural –asistencialista y b) concepción integral – compensatoria .....	126
<b>3. Juventud, educación, desocupación y Políticas de Juventud en Argentina.....</b>	<b>137</b>
3.1. Nuestro punto de partida .....	137
3.1.1. Desde la voz de los expertos: diagnósticos y perspectivas sobre la fuerza real y potencial del trabajo educativo con la juventud .....	138
3.1.2. El actor juvenil frente al desmembramiento de sus oportunidades sociales en un mundo atisbado de ausencias .....	141
3.2. El ámbito de la Juventud dentro del sistema educativo .....	144
3.2.1. El significado de la crisis educativa en y entre los jóvenes.....	148
3.2.2. La inviabilidad del discurso educativo: su incompatibilidad histórica y desfase democrático .....	150
3.3. Breve aproximación al universo educativo de los jóvenes .....	150
3.3.1. Participación de los jóvenes: ¿ilusión o realidad? .....	154
3.3.2. La disociación entre el mundo juvenil y el mundo adulto: representaciones y estigmas.....	159
3.3.3. Entre la fragilidad y el debilitamiento del tejido social: ¿nuevas restricciones de la participación juvenil en el ámbito socio educativo? .....	161
3.3.4. La no - participación de los jóvenes en el mundo del trabajo y su equivalencia: “la desocupación juvenil” .....	162
3.3.5. La desocupación juvenil y su encrucijada social .....	168

3.4.	Instituciones educativas y sus perspectivas .....	173
3.4.1.	Formación para el trabajo: referencias conceptuales de la organización institucional .....	174
3.4.2.	Del aislamiento institucional educativo hacia la exclusión social: un sinónimo de menores chances y mayores riesgos? .....	176
3.4.3.	La caducidad de lo previo, la incertidumbre de lo adviniente: reseñas de un contexto prevaleciente .....	179
3.4.4.	La fragmentación educativa: un nuevo estigma de desigualdad y exclusión .....	181
3.5.	Actores de la educación y el dilemático desafío de la profesionalidad docente .....	184
3.5.1.	Pobreza, profesionalidad y actores: nuevos atravesamientos de la complejidad educativa .....	188
3.5.2.	Investigar en las prácticas educativas para pensar nuevas formas de lo educativo.....	192
3.6.	Diagnóstico general a cerca de las estrategias de intervención juvenil elaborada en el marco de una política de juventud .....	195
3.7.	“Círculo virtuoso o círculo vicioso?”: una mirada sobre la tensión existente entre la oferta educativa destinadas a los jóvenes, las necesidades del grupo objetivo y las exigencias del sector ocupacional.....	199
3.8.	Conclusiones y desafíos para reflexionar .....	202
<b>4.</b>	<b>¿Cómo responder a los nuevos desafíos de la transición escuela – mercado laboral?. Una aproximación desde la perspectiva de las políticas de transición y la Pedagogía Social Alemana .....</b>	<b>205</b>
4.1.	El contexto alemán y los problemas de los jóvenes en la transición escuela- trabajo:el concepto de “desventaja social” (Benachteiligungsbegriff) ligado a los plano social y del aprendizaje, individual y del mercado .....	206
4.1.1.	Desventajas sociales y del aprendizaje (Sozial- und Lernbenachteiligung).....	206
4.1.2.	Desventajas individuales (individuelle Benachteiligung) .....	207
4.1.3.	Desventajas del mercado (Marktbenachteiligung) .....	208
4.2.	Políticas de transición al interior del sistema educacional alemán (Übergangssysteme).....	209
4.2.1.	El sistema educativo alemán.....	211
4.2.2.	La Formación Profesional en Alemania: Sistema Dual.....	216
4.2.3.	Las Consejerías Laborales (Berufsberatung) .....	221
4.2.4.	El Año de Preparación Profesional (Berufsvorbereitungsjahr – BVJ) .....	224
4.2.5.	Riesgos en el sistema de transición educativa alemán .....	228
4.3.	La política de Ayuda Juvenil (Jugendhilfe) como instrumento de intervención de la política sectorial de Juventud en el ámbito de la formación escuela – trabajo .....	231

4.3.1.	Desarrollo histórico de la Ayuda Juvenil (Jugendhilfe) como substrato de las políticas de juventud .....	231
4.3.2.	Definición política: la Ayuda Juvenil (Jugendhilfe) y su vinculación con el universo juvenil .....	233
4.3.3.	Definición jurídica: la Asistencia Social Juvenil desde la resolución §13 de Ley de la Ayuda a la Infancia y Juventud.....	235
4.3.4.	Asistencia Social Juvenil (Jugendsozialarbeit) y sus respectivas competencias.....	238
4.3.5.	La Ayuda Laboral Juvenil (Jugendberufshilfe) como herramienta de intervención juvenil en el ámbito de la transición como política complementaria.....	239
4.3.5.1.	La Ayuda Laboral Juvenil (Jugendberufshilfe): Breve explicitación de sus objetivos y fundamentos.....	242
4.3.5.2.	Organización de las medidas y proyectos asociados al mundo del trabajo.....	243
4.3.5.3.	Un somero balance sobre los logros y fines de la promoción educativa ejecutada por la Ayuda Laboral Juvenil (Jugendberufshilfe) .....	250
4.3.5.4.	La redefinición del concepto de “desventaja social” (Benachteiligungsbegriff) en contextos de individuación y segmentación social .....	252
4.4.	Nuevos enfoques y propuestas para el Asistencia Social Juvenil (Jugendsozialarbeit) y la Ayuda Laboral Juvenil (Jugendberufshilfe) frente a las transformaciones sociales y económicas post industriales.....	256
4.4.1.	La Re - orientación de la Asistencia Social Juvenil al “al mundo de la vida” de los sujetos (Lebensweltorientierung): como concepto estructural y estructurante .....	258
4.4.2.	Desafíos para la Asistencia Social Juvenil y la Ayuda Laboral frente a la incipiente pluralización de las oportunidades y riesgos sociales en el universo juvenil .....	261
4.4.3.	Pensando campos de acción y orientaciones efectivas para una política de Asistencia Juvenil y de Ayuda Laboral Juvenil en sociedades en crisis como la Argentina.....	266
4.5.	Síntesis de las lecciones aprendidas: Comparación crítica entre las Orientaciones políticas fundamentales que sustentan los procesos de transición juvenil en Alemania y Argentina .....	269
4.5.1.	La transposición de las tres orientaciones políticas fundamentales en el Sistema de transición educativo alemán.....	269
4.5.2.	Comparación entre los contextos argentino y alemán: implementación e interpretación de las orientaciones políticas.....	275
4.5.3.	Breve balance “de lo comparado y lo aprendido”: Repensando las estrategias y mecanismos de apoyo a la transición de los jóvenes en Argentina .....	278



<b>5. Desarrollo de una praxis socio educativa de apoyo a la transición a la vida Laboral de los jóvenes. Esbozando una política de juventud intersectorial.....</b>	<b>283</b>
5.1. Un aproximamiento al escenario político y educativo de los jóvenes.....	284
5.1.1. Nuevo consenso educativo: redefinición del rol de los actores políticos, la política educativa y los jóvenes.....	285
5.1.2. La impronta de las exigencias del mercado de trabajo en la definición de las nuevas ofertas educativas juveniles.....	288
5.2. El Modelo de transición: un aporte innovador para la elaboración de las políticas de juventud .....	292
5.2.1. La nueva dimensión de los espacios del trabajo socio educativo con los jóvenes .....	298
5.2.2. Las redes institucionales y agentes de la formación involucrados en los procesos de transición .....	299
5.2.3. Las instancias del apoyo socio educativo a la transición de los jóvenes.....	303
5.3. La autoorganización de los jóvenes como sustento de toda política de apoyo a la transición de los jóvenes hacia la vida laboral .....	305
5.4. Desafíos de las políticas educativas, las instituciones y los actores de la formación juvenil frente a la impronta del desempleo juvenil .....	307
<b>6. Resumen y recomendaciones finales: un aporte al debate de las herramientas políticas socio educativas pensados con y desde los jóvenes desempleados.....</b>	<b>315</b>
<b>7. Bibliografía.....</b>	<b>321</b>
<b>8. Anexo 1 Cuadros .....</b>	<b>369</b>
<b>9. Anexo II Gráficos estadísticos .....</b>	<b>403</b>



## Agradecimientos y dedicaciones

Llegados a esta instancia culminante del largo proceso de aprendizaje y reflexión, podemos dar cuenta que los objetivos y anhelos propuestos al comienzo de esta ardua empresa, fueron felizmente concretados, objetivos que en mi caso personal no estuvieron estrictamente vinculados con la confección de la presente tesis, sino fueron enriquecidos con los eslabones humanos, profesionales, experienciales y motivacionales que alentaron la consecución de este precioso esfuerzo aquí plasmado.

Por ello deseo en primer término agradecer profundamente a mi primer y segundo director de tesis al Prof. Dr. Günter Huber (Instituto de Ciencias de la Educación - Tübingen) y al Prof. Dr. Andreas Boeckh (Instituto de Ciencias Políticas - Tübingen) así como también a mi guía académico y referente en la discusión Dr. René Bendit (Instituto de la Juventud – München) por el permanente, exigente y sincero apoyo concedido a este ambicioso proyecto, gracias a todos por creer en este sueño y por brindarnos la posibilidad de estrechar nuevos vínculos con América Latina a través del modesto aporte científico que encarna mi trabajo de investigación. Gracias por la perseverante y paciente compañía en la travesía de la reflexión y el aprendizaje conjunto.

En segundo término mi agradecimiento se extiende a la organización “Intercambio Cultural Alemán- Latinoamericano” (Stipendienwerk Lateinamerika – Deutschland e.V.) puesto que sin su voto de confianza este trabajo no habría sido posible. Y dentro de esta institución, quisiera agradecer especialmente al Prof. Dr. Hans Neuser, Prof. Dr. Peter Hünemann y Prof. Dr. Margit Eckholt por el apoyo académico, afectivo y moral como así también por el intercambio y predisposición para la discusión brindados pertinentemente. Además quisiera agradecer de forma especial a la Sra. María Below por su atinado y maternal socorro en los tiempos difíciles y bellos y como así también quisiera expresar mi agradecimiento a mis compañeros y amigos becarios de esta organización por su solidaridad en la travesía doctoral.

En tercer término quiero agradecer en *Alemania* a la persona del Dr. Eberhard Bolay, Dr. Andreas Walther y a mis compañeros de los coloquios y seminarios para doctorandos llevados a cabo en el Instituto de Ciencias de la Educación e Instituto de Ciencias Políticas, gracias por vuestros valiosos comentarios y desafiantes aportes.

En *Argentina*, quiero expresar mi agradecimiento a la Dra. María Teresa Sirvent, Lic. Sergio Carbajal, la Lic. Ana de Anquín y al Lic. Sergio Balardini por cederme la atención y el tiempo necesario para poder generar un genuino debate e intercambio -pese a las enormes distancias geográficas- que sin duda contribuyó a conquistar con éxito este fin.

En *Chile* quiero agradecer a todas la organizaciones e instituciones nacionales e internacionales que cordialmente me brindaron su apoyo para incrementar la búsqueda de nuevos parámetros investigativos y espacios académicos y sociales de reflexión.

Finalmente este trabajo quiero dedicarlo a mi bella familia (“fuente de esperanza y relatiendo sur”), a mis amigos y sus seres queridos (“quijotes de mi alma”) que aquí y allá en Alemania, Argentina, México, Italia, España, Uruguay, Francia y Chile, me nutrieron con su inestimable cariño y estoica presencia, dándome las fuerzas y la serenidad necesaria para no desfallecer y perseverar tozudamente en la consecución del trabajo aquí concluido, que nos pertenece, nos resume y celebra. Por ello y por todo lo demás, les dedico este trabajo a ustedes “puntos cardinales del alma”, gracias por la vida, la luz y el “camino de regreso”.

Gracias a Dios por este obsequio, espero que la búsqueda de horizontes posibles y mundos distintos sigan alimentando nuestras fuerzas e inquietando nuestros pasos para hacer real la construcción conciente y creativa de una sociedad más digna, solidaria y justa.

Que viva la vida!

## Introducción

En los últimos 15 años la gran mayoría de los países de América Latina y el Caribe han experimentado profundos y persistentes procesos de transformación estructural que modificaron el sistema económico a nivel interno y externo; la filosofía de organización de las políticas sociales; el paradigma educativo subyacente en las políticas vinculadas al desarrollo tecnológico, científico y cultural de los países; el rol del estado y sus obligaciones, garantías y extensiones políticas; la organización jurídica, ética y material del sistema laboral y productivo; las pautas de integración, exclusión y movilidad social; la impronta de las nuevas tecnologías asociadas a la información, el consumo y el medio ambiente, las premisas ideológicas que determinan las dinámicas de reproducción histórica social del mercado local y global.

Los procesos de transformación social producidos se atribuyen a la regencia de una nueva lógica de organización social, que se presenta como restrictiva y selectiva<sup>1</sup> constreñida a las premisas ideológicas del Modelo Neoliberal, que desde su planteo teórico - concepcional, aboga por un tipo bienestar social concebido como un producto derivado – casi por antonomasia - del libre juego de las fuerzas mercado la intervención creativa, emprendedora y pragmática de los individuos y la modernización de los mecanismos políticos, institucionales y jurídicos de intervención pertenecientes al estado en el sentido de focalización, disminución y sustitución de la inversión pública por la iniciativa privada.

En referencia a la sociedad argentina en particular se puede evidenciar relativos progresos producidos en el área económica y financiera donde los aspectos más relevantes se remitieron a la neutralización y reducción progresiva de la inflación económica - financiera, la apertura internacional del mercado local con una positiva tendencia en razón a la credibilidad de la economía nacional dentro de la comunidad inversionista y técnica internacional; el incremento de la productividad manifestado en el ascenso sistemático y constante del P.B.I. entre los años 1991-1994 (INDEC 1995; OIT 1995); las reformas de liberalización de la economía dando lugar a la innovación de algunos sectores económicos (industriales y de servicios), a nivel nacional; una progresiva inclusión de la economía argentina dentro de la escena financiera internacional y el pago regular de los compromisos bancarios y de los endeudamientos internacionales, la incipiente modernización de los sistemas productivos, el mejoramiento en la gestión macroeconómica, el incremento de las posibilidades de ahorro y consumo, el acrecentamiento de la inversión y el flujo de capital en la economía enraizado en el arribo cada vez mayor de inversiones extranjeras.

A pesar del éxito financiero y monetario logrado parcialmente por el nuevo modelo económico y social en el período 1991-1994, a través de la extrapolación a la práctica de un paquete de reformas estructurales basados en los cánones del Neoliberalismo dentro de los ámbitos político, educativo, social, económico y laboral principalmente se generaron diversos problemas y contradicciones ligadas principalmente a la precarización, desmantelamiento y parálisis del mercado de trabajo, la ineficiencia e insuficiencia de las propuestas de formación

---

<sup>1</sup> Algunos autores como Sirvent, 2000; Bourdieu, 1998; Montes, 1999; Chomsky 1995, 2000; Beck, 1998; Giddens, 1999, 2000 aseveran que con el modelo neoconservador – aludiendo al neoliberalismo- las sociedades asisten a la consagración de un “darwinismo social y sus conceptos básicos”; puesto que el crecimiento, la integración y la evolución de la sociedad son gobernados casi unívocamente por leyes endilgadas en la competición, el beneficio personal y la lucha - sobrevivencia del más fuerte, con procesos de selección natural donde la pugna permanente de intereses individuales y el triunfo / éxito en la esfera económica y social está asociada a la eliminación de los débiles y el objetivación parcial de estos grupos de los beneficios sociales, culturales y materiales en una comunidad humana específica.

derivadas del sistema educativo, la débil y ambivalente institucionalidad del sistema democrático, la deplorable calidad de los servicios y bienes públicos ahora privatizados, la creciente intervención del sector privado en la administración y adquisición - vía concesiones -de algunas áreas productivas y de servicios, etc..

En el ámbito social se constata un incremento sustancial de los índices de pobreza producto de una mayor concentración de la riqueza y la pluralización de los procesos de exclusión y “vulnerabilización social” (Minujín, 1999). Del mismo modo en el ámbito laboral se torna significativa la imposibilidad de participación en el mercado de trabajo y de consumo para muchos sectores sociales debido al masivo escalamiento de la tasa de desempleo, el constante incremento de la informalización del trabajo cristalizado en el pluriempleo visible, el subempleo clandestino, la proliferación de la economía informal, improductiva y exenta de toda cobertura social; y el desarrollo de un tipo de economía ilegal y sumergida basada en el narcotráfico, la delincuencia, la violencia, la prostitución, el vandalismo y recientemente los secuestros.

El nuevo escenario laboral se caracterizó por una progresiva precarización del trabajo y de las condiciones sociales de vida del trabajador y el desdibujamiento de la intervención de los sindicatos en el toma de decisión política, lo que indujo la reproducción en la sociedad de la incertidumbre, el desmedro y la inseguridad del empleo que permeó todos los escenarios comunes de la vida social e institucional y que fue propulsada a nivel político a través de la flexibilización e inestabilización social, jurídica y laboral justificada por la naturaleza versátil, reciclable y polivalente exigidas por los nuevos mercados globales competitivos. Cabe agregar que todos estos cambios operaron en un contexto de desjerarquización política del estado conocidos como “achicamiento del estado” inaugurado con la introducción de reformas estructurales que tendieron a reducir (¿erosionar?) su función interventora universal a una expresión mínima, irrelevante y pasiva.

La ponderación del desarrollo de las fuerzas económicas y financieras y el rol del mercado como referentes monocausales y autosuficientes de las reformas estructurales coadyuvó a reforzar una suerte de sobreposición de fuerzas sociales que provocó subestimación de las necesidades de apoyar y consensuar el desarrollo de otros campos sociales y que por ejemplo en el campo educativo se manifestó en la destinación pública de insuficientes inversiones en el sector de desarrollo tecnológico, profesional e institucional y la restricción presupuestaria en las actividades de investigación, innovación y especialización, eslabones que se tornan irreductibles para el mejoramiento de la calidad de los sistemas educativos y la viabilización de los procesos de extensión, evaluación y programación del servicios formales y no formales.

La desconsideración del campo educativo público y de sus diversas instancias de diseño y debate acometida sistemáticamente por parte del estado y la clase gobernante, propendieron a restringir sistemáticamente la posibilidad de generar estrategias políticas relevantes y necesarias para alcanzar un desarrollo democrático de las oportunidades de participación social íntegras.

En este contexto emergen y se consolidan vertiginosamente procesos de integración y exclusión social que se plantean dentro del mercado de trabajo y del sistema educativo, donde los jóvenes se inscriben como el grupo más propenso y permeables a los cambios allí registrados, por esta razón nuestro proyecto de investigación se plantea como primer objetivo indagar sobre la relación existente entre las políticas educativas y el incremento de la desocupación juvenil. En este sentido la primera pregunta que intentaremos responder se

formularía así, ¿cómo se planteó la relación entre las posibilidades de capacitación y formación laboral que ofreció la nueva política educativa en los '90 para los jóvenes? y ¿cuál fue la repercusión de las mismas en el incremento de la desocupación como condicionante estructural restrictivo de la vida juvenil?

Del mismo modo nos interrogamos sobre la posibilidad de revertir desde el aporte socio educativo las características y tendencias dominantes de la desocupación juvenil, para ello nos adentraremos en el análisis de las estrategias políticas y programáticas destinadas al tratamiento socio educativo de la desocupación juvenil, como uno de los problemas más destacados de la sociedad argentina.

La presente investigación se abocará a la visualización del actor juvenil dentro de las políticas educativas, puesto que su análisis y discusión se presenta en el actual debate político, social y educativo en Argentina y el resto de América Latina como una tarea aún pendiente y abierta a sugerencias y aportes pertinentes desde los cuales sea posible la construcción de espacios para la problematización teórica y tratamiento práctico de los múltiples cuestionamientos, paradojas y contradicciones relacionadas al impacto y rol de las políticas educativas en torno a la formación educativa de la juventud interpelada por polisémicos desafíos globales y locales de un nuevo orden social en boga.

La juventud al tratarse de un fenómeno de estudio relativamente reciente –en nuestros contextos- requiere de investigaciones sistemáticas que permitan acceder a la interpretación y transformación efectiva y localizada de los dilemas que afectan al sector. Y conscientes que uno de los problemas más determinantes que atisba las posibilidades de participación plena de la juventud reside en la expansión masiva de la desocupación es que en el presente estudio nos adentraremos en la singularidad de dicho fenómeno desde un enfoque crítico que permita dar cuenta de la incidencia de las políticas educativas destinadas al sector en el incremento o reducción de dicho fenómeno entre los jóvenes.

Actualmente ante la dudosa efectividad de las políticas educativas destinadas al sector juvenil y especialmente al grupo más vulnerable en términos reales y potenciales a la desocupación, el estado (y sus diferentes instituciones) y algunas entidades privadas de desarrollo y promoción social generan respuestas, programas y estrategias políticas y técnicas para el tratamiento del fenómeno, que lejos de proponer caminos resolutivos evidencian una significativa insuficiencia en lo concerniente a la calidad y adecuación de las ofertas a las demandas locales y objetivas, debido a la vigencia una lógica simplificante, centralista y autoreferencial que tiende a subestimar y desatender la singularidad y pluralidad de las demandas juveniles.

La preeminencia de “soluciones incongruentes y negantes” de la naturaleza del problema, su contextualización histórico social y prospectiva biográfica se convierten en sutiles mecanismos de legitimación de las polivalentes situaciones de marginalidad, segmentación y pobreza vigentes en el escenario juvenil.

En atención a la vasta complejidad del contexto histórico social a donde se circunscribe la desocupación juvenil es que en nuestra investigación en el **primer capítulo** se elaborará una breve exposición histórica a cerca de las transformaciones estructurales más sobresalientes implementadas en los ámbitos político, social, económico y educativo en la República Argentina durante la década del '90.

Esta reflexión nos facilitará acceder a una visualización aproximada de la relación planteada entre las modificaciones políticas estructurales y su impacto en la vida social desde dos dimensiones, a saber una dimensión estructural y otra microestructural.

Dentro de la dimensión *estructural* se reflexionará sobre los efectos de la globalización en la constitución de nuevas formas de organización social y las múltiples transformaciones que se originaron fundamentalmente en los ámbitos social y político; económico y laboral así como el educativo y cultural. Mientas que en la dimensión *microestructural* se pondrán de relieve las características de las modificaciones suscitadas en el ámbito educativo reformulado a partir de la introducción de la Reforma Educativa Argentina encarnada en la Ley Federal de Educación (Ley N° 24195). Con ello se persigue ofrecer una interpretación aproximada de las características que actualmente exhiben las políticas educativas circunscriptas en un intrincado y cambiante escenario histórico y social, que las condiciona y particulariza.

En el **segundo capítulo** se analizará a fondo la reforma del sistema educativo argentino en los '90, sus tendencias, premisas y orientaciones políticas fundamentales que poseyeron y aún conservan un rol estratégico en la actual organización de la política educativa y el resto de las estrategias políticas sociales públicas orientadas a los jóvenes.

En Argentina como en la mayoría de los países de la región los antecedentes históricos e institucionales de las políticas educativas destinadas a la juventud permiten aseverar que aunque la calidad de las propuestas políticas sean las más óptimas, sus posibilidades genuinas de éxito descansan no sólo en la relevancia o novedad de las estrategias de transformación social, sino que la efectivización o no de los objetivos prefijados por las políticas está siempre subordinado por lo contrario- al grado de adherencia participativa e inclusión crítica del actor juvenil, la sociedad civil y los referentes político e institucionales locales, sin lo cual todo esfuerzo institucional y político se torna efímero, bancario y autoritario.

En el **tercer capítulo** se interpretará críticamente la compleja relación planteada entre la juventud, la política educativa, la desocupación y la política de juventud en Argentina, con este propósito se indagará sobre la valoración política y legitimidad social del actor juvenil dentro de las prioridades políticas en el ámbito educativo, laboral, social y económico. Para ello se explorarán desde la opinión de expertos vinculados con el desarrollo de políticas educativas, estrategias de intervención práctica e investigación de los procesos de transición juvenil de la escuela hacia el mercado de trabajo, las características más relevantes de las actuales herramientas educativas y sociales apostadas al tratamiento de la desocupación juvenil y los diversos problemas de exclusión social.

Como ya se mencionó, en el marco metodológico y empírico de nuestro abordaje se realizaron “entrevistas en profundidad a expertos” efectuadas a especialistas, investigadores y promotores sociales y educativos, vinculados específicamente al área de desarrollo juvenil desde un enfoque educativo<sup>2</sup>. Dichas entrevistas en profundidad fueron aplicadas sólo a “expertos en el área de juventud” puesto que la intención principal del presente trabajo no reposa en esbozar una aproximación etnográfica hacia la realidad de los actores juveniles relevando su propia voz (visualización e interpretación), vale decir desde su singular “cosmolectura” que ellos elaboran sobre sí mismos y la realidad, sino que por lo contrario, nuestro objetivo se orienta más bien a conocer y problematizar las instancias y modos

---

<sup>2</sup> Las entrevistas en profundidad fueron realizadas a expertos e investigadores que actualmente presentan servicios profesionales en Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Dirección Nacional de Juventud, Universidad Nacional de Buenos Aires (UBA), Universidad Nacional de Salta, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) y Deutsches Jugendinstitut (DJI).



determinantes de decisión, planificación e investigación del trabajo político y social que desarrollan *expertos* inmersos en espacios de formación y promoción social juvenil.

Con esta visualización crítica se pretende desentrañar la “normalidad” de ciertas prácticas, silencios y/o tabúes presentes en la política educativa y de su aporte específico al reconocimiento del problema de la desocupación juvenil como prioridad política.

En el campo educativo, fundamentalmente se distingue una vasta y variada gama de problemas políticos e institucionales que afectan especialmente a la juventud como por ejemplo la disolución de una organización política e institucional de base democrática y participativa; la relativización del valor social de la promoción escolar como garantía para un mejor desenvolvimiento en la vida civil y política; la pérdida de legitimidad de los procesos y nexos de inclusión y integración del sistema educativo con el sistema de producción; la baja calidad del servicio educativo impartida en las instituciones públicas; la escasa inversión de los estados de la región en materia de desarrollo cultural, científico y técnico; etc., temas que inexorablemente serán aludidos y puntualmente problematizados en el marco de este capítulo.

Verter una mirada sobre las interacciones planteadas entre la política educativa, la juventud y el desempleo nos permitirá comprender la lógica de producción y reproducción de los múltiples juegos de poderes librado entre a) la calidad de las ofertas de capacitación brindadas por los centros de formación educativa; b) el rol que la adquisición o no de dicho capital cultural posee en relación a los procesos de inclusión y exclusión social; y c) la significancia que éstos dos factores encarnan en relación a las dinámicas de incorporación, selección y permanencia de los jóvenes en el ámbito económico - productivo.

En la búsqueda de nuevas estrategias y alternativas de intervención socio educativas en el ámbito de la juventud valoramos como sustancial conocer otras realidades históricas y sociales que nos permitan desde la comparación y aproximación analítico ampliar los criterios teóricos, los mecanismos de intervención práctica y las premisas políticas y educativas vinculados a los actores juveniles. Por este motivo, en una cuarta instancia de nuestra investigación nos aproximaremos a la realidad educativa alemana para poder generar y contrastar parámetros teóricos y prácticas del trabajo socio educativo con la juventud atravesado por situaciones de riesgo y vulnerabilidad.

En esta instancia de la investigación la pregunta conductora se expondría del siguiente modo, ¿cómo se podría concretizar con la ayuda de las estrategias de intervención y modelos de superación cedidos por la Pedagogía Social un efectivo reconocimiento, transformación y superación de la problemática situación que circunscribe a los jóvenes desocupados en Argentina?

Es por ello que en el **cuarto capítulo** se reflexionará sobre los dispositivos más significativos de la política de juventud alemana -concebida como un referente teórico y metodológico estructural y estructurante-, su marco histórico contextual, su estructura jurídica, sus mecanismos y estrategias institucionales de intervención y proyección socio educativas circunscriptas en el mundo juvenil a partir de las cuales se responde a los imperantes desafíos de la transición escuela – mercado laboral.

En esta instancia se describirán las propuestas institucionales y estrategias socio educativas como la Ayuda Juvenil (“Jugendhilfe”), el Trabajo Social Juvenil (“Jugendsozialarbeit”) y la Ayuda Laboral Juvenil (“Jugendberufshilfe”) y la Ayuda Juvenil vinculada a la vida del

trabajo (“arbeitsweltbezogene Jugendhilfe”) que intervienen en el ámbito de formación y atención y promoción socio educativa de los jóvenes, especialmente de aquellos sectores desaventajados más afectados por el impacto del desempleo y las restricciones sociales de tipo estructural y personal constreñidas en la exclusión laboral y educativa.

Ahora bien en alusión específica al trabajo educativo y social con la juventud desde la Pedagogía Social existe una propuesta interesante denominada “Trabajo Social Juvenil orientado al mundo de la vida” (“lebensweltorientierte Jugendsozialarbeit”) que aproxima a la praxis educativa una dimensión etnográfica compleja sobre los sujetos, sus respectivos contextos e instituciones sociales, que podrían resultar relevantes para el diseño e imaginación de estrategias socio educativas y la reflexión sobre las posibles bases de una política de juventud en el singular contexto argentino, sin que esto implique una traslación tácita y/o acrítica de teorías y constructos metodológicos de una realidad a otra.

Con esta exploración crítica de una realidad política educativa diferente (alteridad)<sup>3</sup> se pretende generar bases adecuadas para una discusión educativa que se proyecte “más allá de las fronteras estrictamente locales” y cuyos horizontes podrían beneficiar una futura construcción de proyectos de cooperación e intercambio y así también la institucionalización de instancias y espacios de apoyo, capacitación y desarrollo teórico, científico y técnico internacional. Puesto que la construcción de un nuevo escenario para el debate, reflexión y problematización de las necesidades, derechos y exigencias de los jóvenes constituye en la presente investigación una de las motivaciones primantes sobre la cual se deben edificar las condiciones óptimas para la participación autónoma, la organización crítica y la formación integral de los jóvenes.

Al finalizar el análisis de la Política de Transición y de la Pedagogía Social alemana se intentará aproximar comparativamente el contexto alemán y argentino a los fines de poder contrastar la efectividad de las políticas educativas y sociales pensadas para los jóvenes como así también los criterios teóricos y prácticos de trabajo, los programas de formación educativa y estrategias de ayuda y orientación juvenil elaborados ante el avance descollante del desempleo, la vulnerabilidad social y la pobreza.

Con esta aproximación comparativa se pretende formular algunas estrategias y campos de integración socio educativos frente a la desocupación juvenil que faciliten la optimización de los mecanismos políticos e institucionales que actualmente se destinan desde las políticas educativas y desde todo el concierto de las políticas sociales a los jóvenes en Argentina.

En el **quinto capítulo** intentaremos desarrollar las premisas teóricas y prácticas de una propuesta de intervención socio educativa de apoyo a la transición a la vida laboral de los jóvenes a partir de una nueva asunción del actor juvenil como autor participativo y crítico de procesos de transformación social dentro del ámbito de las políticas educativas.

---

<sup>3</sup> En el aproximamiento a la alteridad como acto de conocimiento según entienden Geertz (1992, 1995) y Bruner (1994, 1997) es posible el diálogo entre realidades diferentes, aparentemente inaproximables y ajenas, para poder comprender la propia constitución interna, privativa y singular del sujeto que conoce. De este modo el sujeto cognoscente se estructura en la medida que estructura el mundo, en una dialéctica de intercambios, complementariedades y contradicciones, a través de las rupturas sucesivas que promueve el acto de conocer y conocer/se existe un proceso de comunicación estrictamente social, que cobra sentido entre los otros y desde los otros (Vigotsky, 1994), desde “lo instituido” plasmado y resguardado en la cultura, las normas de convivencia y de disciplinamiento social, desde donde el diálogo y el conocimiento como proceso, objeto y posibilidad constituyen sus parágrafos más trascendentes.

Además desde este análisis se intentará esclarecer la importancia que poseen el redimensionamiento de los nexos planteados entre el mundo intra y extra educativo ante la intromisión de los nuevos procesos económicos y sociales de empleo y desempleo y con este fin reflexionaremos sobre la redefinición de las competencias del estado, el sector privado y la comunidad en general en lo concerniente a la elaboración democrática de políticas educativas para el sector juvenil y política de juventud, con las cuales atender de forma participativa y pluralista el difícil desafío que infringen los actuales procesos de inclusión y exclusión económico, social, educativo y laboral.

La inspiración de este proyecto de investigación se emplaza en una clara opción por replantear la situación de “orfandad política” y exclusión educativa, social y laboral de los jóvenes. Con nuestra reflexión se pretende brindar un modesto aporte a la edificación de nuevas orientaciones teóricas y críticas para el replanteo de las políticas, programas y estrategias destinadas a la juventud especialmente aquellos grupos afectados por el desempleo y la exclusión social, tarea que cobra una importancia inusitada dada la actual crisis de incertidumbre y extravío que impacta en las políticas educativas e cuestiona las políticas sociales vigentes y sus dispositivos institucionales, profesionales, programáticos, técnicos, etc., vinculadas al sector en Argentina y América Latina.

Por este motivo consideramos pertinente y necesario bregar desde hoy por una verdadera toma de posición a nivel político y social en favor a los jóvenes, esto implica garantizar para las nuevas generaciones una opción educativa en la adversidad, una maya de contención socio educativa inalienable, una orientación en medio de la indefensión que sólo es pensable si las mismas se co-construyen democráticamente *en y con* la juventud.



# **1. Contextualización de las transformaciones estructurales en la sociedad argentina en la década del '90**

En la parte inicial de esta investigación se presentará un resumen de las transformaciones sociales y políticas más relevantes producidas en Argentina durante la década del '90 sin pretender profundizar exhaustivamente cada uno de los ámbitos afectados por las reformas estructurales.

Esta aproximación facilitará la comprensión de la dimensión de las reformas ejecutadas, prestando especial atención a los cambios efectuados a nivel de las políticas educativas y la definición de las chances de participación de los jóvenes en un contexto social asistido por el desempleo, la exclusión económica y los riesgos sociales.

## **1.1. Dimensión estructural de las transformaciones sociales**

La compleja relación planteada entre trabajo, educación y juventud se inscribe como uno de los temas axiales dentro del actual debate político y educativo tanto en Argentina como en los demás países de la región dado que el mismo encarna las tensiones y contradicciones entre las nuevas exigencias y perfiles prevalecientes, el mercado de trabajo, los criterios de formación y capacitación del ámbito educativo y las expectativas e intereses de las nuevas generaciones y los estilos de producción y reproducción histórica y material en la sociedad (Touraine, 1988).

Diversos estudios coinciden en afirmar que en el contexto argentino prima la ruptura planteada entre estos tres factores (trabajo, educación y juventud), ruptura que expone por un lado, la limitación de las políticas educativas como promotoras de ascensos y progresos dentro de la estructura social, una característica de la actual oferta educativa que consiste en que las credenciales educativas parecen ya no poder asegurar trayectorias sociales y laborales exitosas. Mientras que por otro lado, dicho fenómeno revela la debilidad de las fuerzas regulatorias del Mercado dado que el desempleo y el deterioro de las condiciones de trabajo cuestionan el poder incluyente y sustentable (Bourdieu, 1998:136-150) de los procesos de reclutamiento y participación imperantes en el actual mercado de trabajo.

A finales de los años '80 y principios de los '90 en Argentina como en la mayoría de los países latinoamericanos se ejecutaron cambios estructurales que abarcaron la totalidad de los ámbitos del estado y la vida social. Al respecto expone Bourdieu (1998) que “este movimiento (de transformación mundial), posibilitado por la política de las desregulaciones financieras, orientado hacia la utopía neoliberal de un mercado puro y perfecto, se implementa mediante la acción transformadora y, es menester decirlo, destructora de todos los recursos políticos (...) buscando cuestionar toda estructura colectiva capaz de ser un obstáculo a la lógica del mercado puro. El programa neoliberal (...) tiende globalmente a favorecer la censura entre la economía y las realidades sociales y a construir así en la realidad un sistema económico en conformidad a la descripción teórica, es decir, una suerte de máquina lógica que se presenta como una cadena de situaciones forzosas que arrastran a los agentes económicos”.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Op. cit. pág. 3

Las reformas políticas públicas estuvieron orientadas por la necesidad de reducir y sanear el déficit fiscal y por ende se procedió a reestructurar la mayoría de las instituciones y dependencias públicas encargadas de brindar servicios en el área de la salud, la seguridad social, la educación, la comunicación, el transporte, etc..

La reducción del gasto público, antecedió la progresiva limitación del rol del estado como principal regulador y garante del bienestar social, lo que a su vez propició la institucionalización del **mercado** como nueva lógica de organización social.

Desde las nuevas disposiciones políticas se visualiza una desjerarquización operada en el ámbito político educativo y cultural, puesto que la función educativa en el nuevo programa político de desarrollo social- de manera regresiva- se traduce en un mero derivado o agregado instrumental que debe acompañar apacible la dinámica y filosofía de las políticas económico – financieras sin alterar el curso armónico, autoregurable y objetivo de las mismas (Fridman, 1993). Esto se condice con la filosofía subyacente en el nuevo paradigma neoliberal que sobrestima las máximas econométricas de costo y beneficio, mensurabilidad y previsibilidad en desmedro de una reconocimiento complejo y contextual de los problemas, los escenarios y las sociales heterogéneas de los grupos.

La política educativa dentro del nuevo programa político se presenta como un mecanismo estratégico de desarrollo y al mismo tiempo su subordinación a los dictámenes y prioridades de índole económica – financiera y burocrática parece acceder a una pérdida de autonomía, lo torna en un propuesta adicional y complementaria.

En esta perspectiva la disociación reduccionista y antagónica planteada entre las prioridades del discurso económico y el resto de los discursos sociales (éticos, culturales y políticos) tornan a la realidad en un fenómeno harto complejo, paradójico y ambivalente<sup>5</sup>, desde donde se reproducen rupturas y contradicciones sociales. A propósito comentan Morín y Nair (1997) que “(...) estamos en un período políticamente regresivo, la política reducida a la economía, y mentalmente regresiva, las ideas gregarias (...) cuando uno evoca la mundialización, el discurso sobre la mundialización ignora al mundo en sí mismo (...). La mundialización corresponde al surgimiento de problemas comunes y específicos para toda la humanidad. Pero la idea de humanidad es rechazada y considerada como obsoleta.”<sup>6</sup>

La negación de lógicas de organización social alternativas a las del modelo hegemónico refuerza la idea de la insuperabilidad de la lógica de mercado pretendida como universalmente que subsume el valor ontológico de la alteridad y la diversidad cultural real (Geertz, 1992, 1995; Follari, 1992) provocando una cosificación y banalización de la diversidad.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> “La complejidad no es una receta para conocer lo inesperado.(...) La complejidad se sitúa en un punto de partida para una acción más rica, menos mutilante. Yo creo profundamente que cuanto menos mutilante sea un pensamiento, menos mutilará a los humanos. Hay que recordar las ruinas que las visiones simplificadoras han producido (*y producen*) no solo en el mundo intelectual sino en la vida.” Morín, 1995 Op. cit. pp. 118-119.

<sup>6</sup> Op.cit. pág. 87

<sup>7</sup> “Esta eliminación de la multiplicidad se llama (...) homogeneización (...) las expectativas y las peticiones, los deseos, las emociones y las gratificaciones, los juicios y las representaciones también imaginarias (...) todo esto se universaliza en firme y, por tanto se resuelve en una igualdad que se enlaza como democrática, en verdad resultado e instrumento de una concertación autoritaria sin competencia, esto es monopolista”. Toesca, 1998 Op. cit. pág. 361

Desde estos múltiples condicionantes se dinamizan diversos procesos de exclusión enraizados en la competencia neutral de todos contra todos<sup>8</sup> en consecuente desmedro de procesos sociales de inclusión sustentados por lo opuesto en valores como la solidaridad, la diversidad real y la cooperación, cánones que se volatilizan y erradican en un escenario social donde priman el egoísmo; la precariedad<sup>9</sup>, el individualismo negativo<sup>10</sup> y el solipsismo de masas o muchedumbre solitaria.

Valiéndonos del aporte de los siguientes autores Roggi (1994), Tenti Fanfani (1993), Gimeno Sacristán, (1999), Angulo Rasco, (1999), Rojas Aravena (edit.), (1998), Gimeno, (1998), Gallart (1992), Filmus, D. (1996) Sirvent, M. T. (1990, 1992a, 2000), Donoso Torres, R. (1999), Prawda (1992); en el ámbito educativo en Argentina al igual que en muchos otros países de la región se evidencia que en el momento de implementar la reforma, prevaleció una lógica **burocrático – financiera** (inspirada en una racionalidad instrumental) en oposición a una lógica **política – pedagógica** (inspirada en el fortalecimiento de la calidad – las estrategias compensatorias, el sustrato democrático y participativo de la oferta educativa).

En el proceso de reforma de la educación fueron privilegiados los objetivos vinculados al recorte y la reestructuración presupuestaria de la educación, el desmembramiento de las administraciones y burocracias intermedias de decisión, gestión y planificación. En consecuencia, la mayoría de las problemáticas estrictamente pedagógicas concernientes a la política educativa, como por ejemplo los pertenecientes al ámbito curricular, la formación profesional, la organización institucional, la capacitación y la investigación, hecho que se tornó paradójico pero al mismo tiempo develador para poder comprender el porqué de la predominancia de procesos de reforma educativa escasamente coherentes, dudosamente estratégicos y/o adecuados que afectaron la dimensión estructural del sistema educativo.

Compartiendo con Puiggrós y Dussel (1999) podríamos sostener que “el modelo neoliberal (...) produce una crisis orgánica del sistema educativo. Fractura los vínculos constitutivos de la organización político – institucional, de las diferencias generacionales y sociales y de la cadena de transmisión de la cultura. (...) La escuela está cada vez más atravesada por otras dinámicas culturales, que la están desplazando en importancia y en productividad (...). Las políticas neoliberales redefinen los espacios públicos y, entre ellos, el escolar es uno de los más afectados. La escuela es más pobre, más chica, menos importante.”<sup>11</sup>

La metamorfosis política provocada por la sobreestimación taxativa de lo económico en menoscabo de lo educativo y lo social, ha obstaculizado la posibilidad de elaborar criterios democráticos y participativos, que pudieran propulsar la superación de las profundas desigualdades económicas y sociales producidas históricamente en los intersticios de los procesos de socialización educativa. Dicho fenómeno se prolonga tras la acción de *múltiples*

---

<sup>8</sup> “La selectividad meritocrática empieza a tener implicaciones económicas, sociales y culturales. Competencia educativa significará ahora “ser competente para resolver tal cuestión o ser competitivo para ganar lugares excluyendo a otros?”” Cucuzza y otros, 1995 Op. cit. pág. 53.

<sup>9</sup> “(...) los trabajos y las posiciones sociales son de por sí precarias. Raramente confieren un sentido de tener un puesto y una identidad seguros en la sociedad. Ni el nacimiento, ni la educación y ni si quiera el trabajo pueden asegurarlos ya. Los individuos están obligados a definir su propia identidad con sus propios medios, sin son capaces” Gorz, 1998 Op.cit. pp. 221-223

<sup>10</sup> Autores como Castoriadis, 1975, 1997, 1998; Lechner, 1990, 1995, 1999; Colombo, 1995; Bernstein, 1990 se refieren a éste nuevo individualismo como un producto nocivo de las sociedades actuales cuyos rasgos mas distintivos son su no - sociabilidad, vulnerabilidad y dependencia de mandatos extrínsecos a sus capacidades psíquicas, sociales y afectivas para obrar de manera autónoma, crítica y desnaturalizante con el medio social y material de vida.

<sup>11</sup> Op. cit. pág. 16

*mecanismos de desplazamiento y segmentación, inclusión y exclusión* que operan dentro de la estructura del mercado de consumo y del mercado laboral que comprometen seriamente la situación social de crecientes sectores populares, pobres y empobrecidos. Siguiendo a Bourdieu (1991) se podría añadir que dicha dinámica histórica y social de transformación se reproduce / con - construye gracias a la mediación protagónica de las instituciones educativas que se desarrolla en una doble dinámica de socialización, a saber en una dimensión *intra* (hacia dentro de los sectores y actores sociales) y en una dimensión *inter* (entre los sectores y actores sociales) que se proyecta en diversos campos sociales como el político, económico, cultural, ideológico, etc..

La actual crisis educativa en Argentina y en muchos otros países de la región revela la necesidad de resolver las disfuncionalidades *a nivel del currículum, los programas y los contenidos* ponderando la calidad, la pertinencia y la especificidad de los saberes y competencias que se pretenden transmitir a través de la escuela; *a nivel de las instituciones y los actores* en relación a los nuevos perfiles, expectativas y exigencias sociales que demandan de los dispositivos y actores de la educación una postura flexible e innovadora así también respuestas efectivas frente a los desafíos económicos y sociales.

La educación en tanto *espacio* de reflexión política y *herramienta* dinamizadora de transformaciones culturales, sociales, científicas, técnicas, éticas y estéticas requeridas cobra vital importancia en razón a la reducción de las dificultades y contradicciones planteados en los procesos de transición de los jóvenes desde el sistema educativa hacia el mercado trabajo y la vida adulta. Desde la lectura del BID (1998), CEPAL (1990, 1996, 1998), UNESCO (1996, 1997, 1998), OIT (1998), ADVENIAT (1995, 1996, 1998, 1999) y BM (1995, 1996) existe un consenso generalizado sobre la educación, que aduce a que ella debe encarnar un rol dinámico y estratégico en la promoción de los cambios culturales presentes y en la gestación del proyecto futuro de hombre y sociedad, que se concretizan tras la ejecución de políticas de formación y capacitación educativa en los ámbitos regionales, locales e institucionales.

Una articulación política adecuada entre educación y trabajo como así también entre formación y empleo, se presentan como uno de los enigmas y retos más sobresalientes, a la hora de pensar los futuros programas educativos atendiendo al impacto de la desigualdad económica, cultural y social en el sistema educativo que luego se proyectan en el mercado laboral; la ruptura y defasaje progresivo entre educación, trabajo y bienestar social; “la articulación natural”<sup>12</sup> entre la pobreza, la carencia de expectativas y la no - participación tanto de la educación como del trabajo.

En este escenario prevalecen aún abiertos algunos interrogantes vinculados por ejemplo a los siguientes temas, a saber:

- ❖ ¿cómo se debería optimizar la formación de los recursos humanos en las instituciones educativas para lograr el éxito en la realización integral y exitosa de las trayectorias de vida o biografías de las personas egresadas de los sistemas de formación tanto en el mercado de trabajo como en la vida en comunidad?;
- ❖ ¿cuáles deberían ser los criterios, métodos, exigencias, mediaciones institucionales, propuestas curriculares y didácticas mas pertinentes y requeribles, para la

---

<sup>12</sup> La naturaleza en como los fenómenos sociales se presentan y reifican en la vida cotidiana son el producto de una compleja red de relaciones, discursos y hábitos sociales, la importancia conferida por intelectuales como Bourdieu (1991, 1996, 1997, 1998, 1999a, 1999b), Foucault (1993, 1994), Morín (1995<sup>a</sup>, 1995b) y Castel (1995) a las ciencias sociales radica justamente en irrumpir el carácter neutral, natural, armónico, aparente e ilusorio de los mandatos sociales hechos cuerpos y socializados en los cuerpos.



concretización de un servicio de calidad contextualizado a las características de la realidad histórica de los grupos, sectores e individuos?;

- ❖ ¿cómo generar una instancia de diálogo, cooperación genuina e interacción fluida con la planificación de otras acciones políticas destinadas al mejoramiento de la calidad de vida de los jóvenes?;
- ❖ ¿cómo responder desde las estrategias políticas educativas actuales a demandas y exigencias provenientes del mercado de trabajo de tipo economicista, individualista y a corto plazo?.

En el contexto político y social argentino se plantea actualmente como desafío esencial generar y promocionar una reorganización de las estructuras políticas e institucionales de mediación socioeducativa con la juventud que resulte capaz de canalizar y redimensionar las necesidades, expectativas y problemas heterogéneos presentes en la transición desde los centros de formación hacia el mercado de trabajo.

### **1.1.1. Presentación general de las transformaciones y problemáticas sociales más relevantes**

Para situar adecuadamente la complejidad y polivalencia de las transformaciones sociales de carácter estructural producidas durante la década del '90 en Argentina se torna menester insoslayable el abordaje y reflexión teórica a cerca de la globalización como macro contexto sobre el cual tuvieron lugar muchas de las transformaciones sociales, históricas y económicas más sobresalientes.

Con la caída del muro de Berlín y con este desmoronamiento la disolución del referente primordial del sistema político socialista se propulsa un procesos de paralela des - construcción de una filosofía política y económica alternativa de organización social. Hito que señaló el inminente triunfo del capitalismo a nivel mundial, puesto que comienza a inaugurarse una nueva etapa histórica y social, edificada sobre nuevos axiomas y consensos— locales y globales - destinados a la reconstrucción / redimensionamiento político y social de las comunidades, los prismas organizadores de la vida pública y privada, así como colectiva e individual; los plexos identitarios y sus respectivos sistemas de significaciones; cosmovisiones históricas y valores referenciales (Bajoit / Franssen, 1995; Giddens, 2000).

En este contexto el influjo de las políticas neoliberales fortaleció el protagonismo y la tutela ejercida por distintas agencias de cooperación técnica e instituciones financieras y bancarias que asumen el rol de “promotoras del desarrollo”. A través de la participación progresiva de dichas instituciones (dispositivos de control y disciplinamiento) fueron esbozados y transpolados en los estados de la región reformas pragmáticas, universalistas y unidireccionales ligadas a la liberalización de los proteccionismos económicos internos y externos, la intervención del estado, la remoción de los derechos sociales, el debilitamiento y vaciamiento simbólico del espacio público como arena de debate y negociación, privatización, desregulación, descentralización, etc., con los que se potenció una reconceptualización estructural de la vida económica y política; material y simbólica de las sociedades, desarrollándose con mayor ímpetu entre la década del '70 y finales de los '90 (Bitar, 1998; Williamson, 1990).

La globalización como dinámica y estructura del proyecto político y social progresivamente preeminente en las sociedades occidentales sugiere diferentes lecturas, abordajes interpretativos y fundamentaciones teóricas. Existen postulados que podríamos adscribir

asociados a “la teoría del orden o del consenso” que exaltan la combinatoria política, científica, tecnológica y económica encarnada por esta nueva disposición del mundo interdependiente e interactuante. Los fundamentos de este razonamiento se basan en la creencia en la nueva globalidad, asevera el triunfo inescrutable de la ciencia, el progreso tecnológico, el sistema democrático de gobierno y la economía de libre mercado como el nuevo paradigma histórico y por consiguiente destino irreversible hacia donde la totalidad de las sociedades deberán paulatinamente orientarse.

Desde este discurso se sostiene que debido a la regencia de la nueva disposición planetaria de las instituciones, códigos, objetos, sujetos y consensos se concretizará una distribución social equitativa e irrestricta de las ventajas del consumo, las reglas de la competencia, el beneficio del capital, la inversión de recursos, el desarrollo productivo de las tareas económicas de las sociedades, la participación ciudadana, la tolerancia y el respeto a la diversidad cultural; desde donde además se posibilitará la realización integral, equitativa e individual de los deseos, intereses y necesidades personales y grupales de las sociedades.

Partiendo de una óptica crítica y problematizadora la globalización “ligada a la teoría del conflicto” en cambio se refuta la tesis de que la misma representa la objetivación de un proceso lineal, homogéneo, progresivo y acumulativo en la historia de las sociedades, sino que por lo contrario dicha estructura ideológica de poder está dialéctica e históricamente condicionada a una constante producción y reproducción de paradojas, dilemas y ambivalencias insertas en la vida social, política, económica y cultural, donde se evidencian la permanencia y operatividad de ambigüedades y contradicciones históricas, sociales y materiales determinantes como la pobreza, el desempleo, la injusticia social, el racismo, la negación cultural y ontológica del distinto – diferente, la violación de los derechos humanos, la mortalidad infantil, el desastre ecológico, las múltiples guerras por causas de identidad, nacionalismos y principios religiosos, etc. (Forrester, 1996; Apel, 1998).

A nivel teórico se torna sumamente complejo hablar de “la globalización” arguyendo a una homogeneidad discursiva y conceptual inexistente o reducida a un relativo contexto político y social, sobre todo considerando que el fenómeno comprende y afecta simultáneamente diferentes aspectos de la organización social; por esta razón compartimos con Beck (1998) la necesidad de abogar por la institucionalización del concepto de “globalizaciones”, puesto que en la pluralidad del concepto estarían contempladas indistintas estructuras y dinámicas sociales que experimentaron la influencia y coerción global de los nuevos parámetros de organización económica, política, cultural, ecológica y biográfica.

Dichas “globalizaciones” son parte de un macro proyecto político desde el cual fueron reformuladas y re-orientadas formas cognoscitivas, simbólicas y afectivas de asumir el mundo y de asumirse (subjektivamente) en el mundo afectando primordialmente las bases argumentativas de los procesos de identificación, comunicación y participación política, civil y social; la infraestructura simbólica y material de las instituciones sociales; las prioridades axiológicas en los planos social e individual; la estructuración histórica de roles, responsabilidades, libertades, sometimientos, derechos, enajenamientos y tolerancias en la dimensión de los grupos, sociedades y naciones (Kettner, 1997; Koch, 1997; Held, 1997).

Con la misma fuerza la globalización alteró los principios ontológicos de reconocimiento del otro (diversidad y diferencia cultural); los procesos de construcción y desconstrucción de las subjetividades por parte de los medios masivos de comunicación (MMCC); los “discursos de verdad” (Foucault) presentes en el ámbito académico y científico de investigación y formación educativa, la dimensión de los riesgos, la marginalidad y la volatilidad social entre

los grupos y sujetos; los axiomas éticos del comportamiento solidario y de la justicia social; las metamorfosis acelerada y diáfana de procesos de inclusión y exclusión social, económica, cultural y política; la reconcepción del trabajo, estado y mercado, etc. (Fergusson, 2001; Mies, 2001).

“La singularidad del proceso de globalización radica actualmente (...) en la ramificación densidad y estabilidad de sus recíprocas redes de relaciones regionales – globales empíricamente comprobables y de su autodefinition de los medios de comunicación, así como de los espacios sociales y de las citadas corrientes icónicas en los planos cultural, político, económico, militar y ecológico.”

(Beck, U. op cit pág. 31)

La asociación de la *economía de mercado* a nivel económico con la *democracia* a nivel político potenció la irrupción y paulatina consagración de un “nuevo orden” destinado a la reformulación estructural de las sociedades y los estados en los países latinoamericanos. De este modo se asiste al fortalecimiento de un proceso histórico con características revolucionarias, cuyas condiciones y dispositivos políticos, sociales, tecnológicos, culturales, económicos e ideológicos intercedieron decisivamente en el proceso histórico de institucionalización (Castoriadis), regencia y expansión social de este nuevo esquema global de poder y dominación.

“La aldea global” como fuerza homogeneizante presenta características propias en cada uno de los países, regiones y continentes a donde se instituye, dicho de otro modo, la complejidad de su naturaleza versátil y multívoca, efímera e intransigente, flexible y ortodoxa - conservadora se adscribe a la pluridimensionalidad e inabarcabilidad de los aspectos sociales que han sido y son modificados, desplazados y ocultados a merced de legitimar una nueva lógica de organización social (Chomsky, 1995, 2000).

En la nueva arquitectura social se aboga por la primacía de los derechos individuales sobre - y en desmedro- de los derechos sociales; como así también se promueve en los ámbitos de las representaciones sociales, el consenso político y la opinión pública la creencia en el mercado como criterio autoregente, unívoco y neutral de organización social.

La exaltación del mercado se efectuó con una proporcional descalificación del estado como mediador, regulador y planificador social; así mismo se privilegian los valores de una *competencia extrema* que descalifica al otro (= adversario), *el egoísmo* (= la exaltación del “yo personal”) y *la integración excluyente* como símbolos determinantes del éxito y del fracaso sobre los valores de la solidaridad, la participación democrática y crítica en la toma de decisiones tanto en el escenario político como en el social y la integración incluyente (= escasas e irrelevantes oportunidades de reincorporación al sistema social de vida, educación, empleo, seguridad, etc..

La importancia exclusiva y excluyente asignada al rol de la economía y de las fuerzas regulatorias del mercado en la organización, distribución y producción social (Guattari, 1995), dan cuenta de una concepción económica reduccionista y unidireccional imperante que hecha por tierra la validez y necesidad de propulsar el debate civil y político en las comunidades que traten sus propios problemas estructurales; el fortalecimiento y organización de instituciones públicas y sociales, y fundamentalmente se irrumpe categóricamente contra el estado y la totalidad de su dispositivo político, jurídico y burocrático en razón a habilitar un tipo de bienestar social derivado del “*laissez faire, laissez paisee*” visualizado como único patrón desde el cual la cohesión social puede ser pensada. Touraine (1997) comenta que “(...)

hoy estamos dominados por una ideología neoliberal cuyo principio central es afirmar que la liberación de la economía y la supresión de las formas caducas y degradadas de intervención estatal son suficientes para garantizar nuestro desarrollo.

Esta ideología ha creado un concepto: el de la globalización. Se trata de una construcción ideológica y no de la construcción de un nuevo entorno económico. Constatar el aumento de los intercambios mundiales, el papel de las nuevas tecnologías y la multipolarización del sistema de producción, es una cosa; decir que constituye un sistema mundial autoregulado y, por tanto, que la economía escapa y debe escapar a los controles políticos, es otra muy distinta. Se sustituye una descripción exacta por una interpretación errónea (...).

En vez de oponer la economía dirigida a la economía liberal, como el pasado al futuro, hoy, cuando abandonamos la economía dirigida, debemos preguntarnos cómo evitar caer en la economía salvaje, y cómo construir un nuevo modo de gestión política y social de la actividad económica (...).”<sup>13</sup>

La ruptura histórica perpetrada entre política y economía, estado y mercado, sociedades con derechos individuales y sociedades con derechos sociales; exponen las taxaciones más sobresalientes del nuevo y regente pensamiento neoliberal, que opera en congruencia a estas dicotomías propiciando una reordenación progresiva del mundo occidental. (Soros, 2001; Bresser Periera, 1993) Para ello se movilizan mecanismos, objetos y procedimientos simbólicos y materiales que contribuyen a la institucionalización de cosmovisiones y esquemas axiológicos que se imprimen sobre los procesos de transformación social y cultural que con una decisiva participación de las tecnologías de la comunicación e información, dicho proceso experimenta una proyección global (Beck, 2000).

Desde dichas “cosmovisiones socializadas” como bien denominó Chomsky (2000) se potencia una “ingeniería del consenso” que en términos reales, se trataría de un consenso laxo y endeble, pues su arbitrariedad no identificaría de manera real ni objetiva a los sectores sociales afectados por dicho mandato social y político.

Esta línea de pensamiento alienta la disociación arbitraria y ocultante de los aspectos históricos complejos de las sociedades, la dimensión de sus contradicciones, rupturas, pobreza y obstrucciones identitarias, geopolíticas y comunicativas en virtud de instaurar la unificación de los mercados, la consagración del capital financiero sin restricciones y la minimización de las irrupciones y disensos políticos de los estados locales, en razón de consagrar una “libre, irreversible y progresiva” solidificación de un mercado abierto, versátil y competitivo. Con respecto a la simplificación ejercida por el discurso económico (economicismo), cuál centración y reduccionismo de los discursos, cosmovisiones y prioridades políticas de los estados y las institucionales transnacionales Beck (2000) expone que éste fenómeno se presentaría como un “globalismo”, concepto que aduce a la falacia de la globalización que despoja el bagaje cultural sustancioso en diversidad y complejidad que el nuevo escenario transnacional posibilita. Este autor entiende por globalismo “(...) la concepción según la cual el mercado mundial desaloja o sustituye al quehacer político; es decir, la ideología del liberalismo. Esta procede de manera monocausal y economicista y reduce la pluridimensionalidad de la globalización a una sola dimensión, la económica (...).”<sup>14</sup>

En este sentido no se trata de desautorizar o ignorar el valor que posee la variable económica en la escena interna y externa, local y global, nacional y transnacional traslucidos en los

---

<sup>13</sup> Op. cit. pág. 33

<sup>14</sup> Op. cit. pág. 27

procesos de globalización, sino que se advierte el peligro del mecanicismo económico que pretende el abandono o exclusión de las otras dimensiones de la vida social, otorgándole un carácter dependiente o derivado, cuya importancia se pondera esporádica e irrelevante.

Con esta creencia y ortodoxia política económica las sociedades actuales - en donde la sociedad argentina no representa ninguna excepción - se procede a la exaltación del valor de la política económica como un “fetiche” o un elemento dado, incontrolable e inevitable, para el cual todas las alternativas resultan insuficientes y débiles y donde solo su mejoramiento se presenta como alternativa posible de cambio (Bourdieu, 1999).

El pensamiento neoliberal<sup>15</sup> se inscribe como un posicionamiento político, filosófico e ideológica paradigmático frente al mundo que se institucionalizó en el ámbito político y en el ámbito económico correspondientemente a nivel internacional y local, gracias a la intervención de múltiples mecanismos y dispositivos de consenso social encarnados por diversas instituciones de representación política y de socialización así como también por medio de procesos de formación, transformación e información.

Estos procesos de legitimación -expresado en términos gramscianos- tuvieron lugar en los diferentes ámbitos de la vida social, vale decir desde el ámbito cognoscitivo y relacional hasta el ámbito político, social y macroeconómico. Esta novedosa manera de percibir el mundo (cosmovisión) penetró y modificó sustancialmente el perfil, los valores orientadores y las premisas funcionales de los centros de investigación y de formación académica, las escuelas, las entidades políticas de administración de los servicios sociales en el área pública y privada; los discursos políticos dominantes; las tendencias prevalecientes en los programas políticos de gobierno; el fundamento teórico y práctico del discursivo político instituido plasmado en los proyectos políticos nacionales e internacionales; el grado de influencia de los medios masivos de comunicación televisivos, gráficos, estereofónicos, internet, etc. (Giddens, 2000; Ferrer, 1996).

La conjunción de estos cambios propendió a construir nuevos mapas conceptuales, novedosos marcos argumentativos y referenciales de la acción, parámetros de identificación individual y colectiva y procesos de construcción simbólica y material del mundo (Calcagno, 1995).

---

<sup>15</sup> El neoliberalismo como escuela de pensamiento económico surge como propuesta alternativa al modelo Keynesiano (sumido en una profunda crisis entre los años 1973-1975) caracterizado por un preponderante rol intervencionista, mediador y benefactor del estado, que expandió estructuralmente sus funciones sociales sustentados sobre las premisas de igualdad, compensación, integración y regulación social. A través de sus diversas políticas universalistas el estado keynesiano “welfare state” consolidó por un lado el desarrollo sistemático de la industria nacional de los países (modelo de sustitución de importaciones) combinando en ella la producción social y pública de bienes y servicios a saber: vivienda, urbanismo, educación, salud, seguridad social, desempleo, desarrollo productivo, etc..

La teoría neoliberal desde la versión de los economistas Milton Friedman y F. Hayek (referente de la Escuela de Chicago) sostiene que el beneficio real y objetivo no depende de la intervención del estado en la regulación de las políticas universales, bastamente burocratizadas, ineficientes, deficitarias (escasamente productivas y competentes) y desestructuradas; sino que la nueva fuerza regente para la convivencia social, justa y equitativa de las sociedades se arraiga en el mercado, su libre desenvolvimiento, dinámica espontáneo de desarrollo, circulación financiera, competencia irrestricta - universal y un bienestar acorde a las necesidades, esfuerzos y riesgos individuales de los ciudadanos. Es por ello que esta teoría contempla como positiva y inescrutable la viabilización de la **privatización, desregulación, liberalización** de las fuerzas del mercado con un congruente repliegue de la intermediación pública potenciada por la reasignación de la responsabilidad vinculadas a los beneficios y los bienes sociales, hasta ahora ejercida por las fuerzas las instituciones públicas y todo el cuerpo burocrático y administración (Bitar, 1988; Colcough, 1991; Kahler, 1990).

En alusión a la emergente ciudadanía global y adhiriendo nuevamente a Chomsky (2000) se podría sostener que se caracteriza por una naturaleza aislada y manipulable que torna débil y vacía de sentido a la acción ciudadana en las sociedades democráticas globales fenómeno que se conjuga con el rol hegemónico ejercido por los MMCC, cuya performance se caracteriza por un sólido poder disolutivo y coercitivo que obra a nivel ideológico con fuerza determinante en la elaboración de sujetos pasivos, desinformados y privados de un posicionamiento crítico cognoscitivo.

Los nuevos iconos de la socialización mediatizada y potenciada por referentes poli referenciales y saturadores que distinguen la acción de los medios de comunicación propende esencialmente a que el gran público consumidor envista el rol de “espectador de la acción”. En este escenario las sociedades se consagran en masas *via homogeneización de las referencias de significación* y se exponen por antonomasia a prácticas de control y manipulación que penetran su comportamiento y estructuración subjetiva, quedando debilitada la impronta histórica de su intervención social y construcción consciente de espacios y estrategias de significación, que se amalgaman con un contexto atisbado por la virtualidad, el atomismo y los progresivos repliegues individualistas de lo social (Lipovetsky, 1989).

Así pues, es como la sociedad atravesada paradójicamente por un sinnúmero de oportunidades simultáneas de comunicación y consumo, queda cada vez más “entrapada” en los límites denigrantes de la contemplación apática y acrítica de su propia historicidad, cual desestimación tanto de la conciencia de los hombres como de su capacidad de proyección en la co - construcción de los referentes colectivos y simbólicos de vida (Castoriadis, 1997).

Todo este montaje político, tecnológico y socializante destinado a la transmisión de una lectura del mundo “universalmente válida” trae aparejado consigo el abandono y silenciamiento explícito e implícito, global y local de los otros diversos campos sociales involucrados en la polivalencia y complejidad histórica de la vida cultural, ética y estética de individuos y comunidades. A propósito consideramos pertinente el aporte de Arpini (2000) cuando asevera que dichos cambios pueden afectar de diferente manera los modos habituales de identificación y reconocimiento, llegando en los extremos, a producir verdaderas crisis de identidad o fragmentaciones del cuerpo social, en la misma tónica alude al peligro de una pronunciación diezmada del poder civil y político de la sociedad influenciada por procesos de atomización y parcelamiento socio cultural. “Lo que se cuestiona no es únicamente la sociedad sino la cultura, y más la correspondencia, hasta entonces intacta, de la cultura, la sociedad y la personalidad (...) Somos testigos de la desaparición o descomposición de las mediaciones sociales entre la economía globalizada y las culturas fragmentadas. Esta destrucción de los conjuntos organizados y autoregulados, civilización, sociedad, sistema político, alcanza también a la experiencia personal.”<sup>16</sup>

Desde este razonamiento se puede sustentar que mientras más se prolongue el desconocimiento y la especulación en torno a la densidad y trascendencia de las características y consecuencias de las transformaciones estructurales causadas en gran medida por la influencia de los procesos de globalización y “globalismo” relacionados a nuevas dinámicas de homogeneización y diversificación cultural, de inclusión y exclusión de múltiples sectores sociales y económicos, etc., estaremos más proclives a reincidir en los errores y contradicciones históricas que ha construir alternativas para la superación de la regencia de un inmediateismo ahistórico y antihistórico que concibe “al presente y lo presente”

---

<sup>16</sup> Touraine, 1997 Op. cit pág. 49

como una constante determinante y por consiguiente intangible. En torno al concepto globalismo Beck (1999) expone que “es una acción *altamente* política que, en cambio, se presenta de manera totalmente *apolítica*. Se equivoca quien crea que la globalización exige la aplicación de las leyes del mercado mundial de una determinada manera. La globalización económica no es *ningún* mecanismo ni automatismo, sino que es, cada vez más, un *proyecto político* cuyos agentes transnacionales, instituciones y convergencias en el discurso (Banco Mundial, OMC, OCDE, empresas multinacionales, así como otras organizaciones internacionales) fomentan la política económica neoliberal.”<sup>17</sup>

La transmutación del carácter permanente y estructural en transitorio y coyuntural, hoy se ven sustituidos / desplazados (en una polaridad incompatible) por valores vinculados a la flexibilidad, versatilidad, inmediatez, transitoriedad e individualidad, que en la nueva geografía global, representan los axiomas paradigmáticos de un nuevo modelo social, cuya estructura e impronta estructurante irrumpen en el seno de las diversas formas de organización social e institucional (Lipovetsky, 1986). En este terreno cundido por transformaciones y desplazamientos ideológicos de naturaleza global, nuevas contradicciones, luchas y desigualdades históricas y sociales emergen, por lo que resulta lícito interrogarse sobre el sentido y horizonte histórico de esta nuevo y complejo discurso social.

Sannet (2000) desde su interpretación sobre la nueva organización social de los hombres, expone algunos interrogantes lícitos que intentan dar cuenta del carácter ambivalente y dilemático de los valores globales en vía de institucionalización, que paulatinamente impregnan la totalidad de los ámbitos de la vida del hombre, dicho cuestionamiento alude a “(...) cómo pueden perseguirse objetivos a largo plazo en una sociedad a corto plazo? cómo sostener relaciones sociales duraderas? cómo puede un ser humano desarrollar un relato de su identidad e historia vital en una sociedad compuesta de episodios y fragmentos? (...) el capitalismo del corto plazo amenaza con corroer (...) aspectos que unen a los seres humanos entre sí y brindan a cada uno de ellos una sensación de un yo sostenible”<sup>18</sup>.

La veta política e ideológica neoliberal presente en los procesos de globalización condicionó preponderantemente la agudización del rechazo y negación de asumir los roles históricos, políticos y críticos por parte de los individuos y las comunidades en los sistemas democráticos. Del mismo modo se diluyen las bases de la participación en la conducción del estado y en las diversas instituciones e instancias de representación, toma de decisión y planificación dentro de la vida civil y política.

Paralelamente dicha problemática se condice con una progresiva acentuación y perpetuación de procesos políticos y sociales de “no – participación” manifestados *en y entre* la comunidad hecho que se amalgama con la extensión de estructuras y dinámicas de desorganización social, permeabilidad política y debilidad cívica. Como hemos expuesto, la operatividad de estos criterios organizacionales alienta la formación y reproducción de un tipo de ciudadanía ficticia y diezmada, reacia a la participación y al confrontamiento público de intereses, reclamos y necesidades; de aquí se deriva que el aislamiento y vulnerabilidad (objetiva y subjetiva) experimentados por los sujetos sociales en las sociedades globalizadas – principalmente a los sectores con menos posibilidades de procesar crítica y autónomamente - torna a dichos actores en seres “permeables” ante la impronta y reproducción de esquemas de manipulación, seducción y control social.

---

<sup>17</sup> Op. cit. pág. 170

<sup>18</sup> Op. cit. pág. 45

### **1.1.2. Paradojas de la Globalización entre la homogeneización y la heterogeneización**

Con la Modernidad surge el espíritu de búsqueda e irrupción definitiva contra los límites epistemológicos, éticos y axiológicos impuestos por la tradición, los dogmas y los hermetismos del pensamiento. Desde estos postulados se arremete sustancialmente contra el carácter metafísico, no mensurable y por consiguiente inexplicable desde de la razón y la lógica de los razonamientos y leyes hasta entonces dominantes que argumentaban una forma particular de asumir el mundo, el hombre, la sociedad y sus variadas proyecciones simbólicas y materiales.

Todo este proceso de modificación estructural alude no solo a las transformaciones que afectan a las estructuras cognitivas, estéticas y morales sino que altera formas de interactuar, interpretar e imaginar el mundo en su facto real y en su eventualidad posible. En términos de T. Kuhn (1987, 1989) este proceso de transformación de las cosmovisiones o “lecturas del mundo” por parte de las sociedades se conceptualiza como “cambio paradigmático” que acontece en la historia social de la ciencia y que en el caso de la modernidad estuvo enraizado en la exaltación del rigor, confiabilidad y objetividad categórica del juicio de la razón como premisa metodológica suficiente y necesaria para la construcción del orden, la universalidad y la verdad (Giddens, 1995).

Desde estos cánones se dio apertura al nacimiento y paulatina consolidación de un nuevo paradigma en la historia de occidente asociado a modificaciones en el ámbito de las cosmovisiones, de los estilos y orientaciones de las organizaciones políticas, jurídicas, civiles y sociales y a la apertura y relativización de la significancia del rol y valor de las instituciones religiosas, académicas, científicas, artísticas y morales.

Todo ello estuvo fuertemente vertebrado por un fuerza estructural y estructurante presente en el proceso de conformación de los nuevos estados - nación como en el aflorante desarrollo y expansión económico industrial del sistema de producción capitalista a escala planetaria.

En esta etapa de la vida de occidente denominada como “posmodernidad” (Lyotard, 1989) o “desmodernización” (Touraine, 1998, 1999) se impone a nivel económico un *capitalismo* consolidado en el escenario local y global, a nivel político se instituye una *democracia parlamentaria* como único estilo de gobierno posible y nivel de las relaciones sociales se sustenta la *tolerancia cultural* como símbolo de integración y aceptación de la diversidad (Pérez Gómez 1999; Castoriadis, 1994).

Desde esta combinación económica, política y cultural se refuerza el credo en que la unívoca referencialidad - pretendida por esta alianza- no conoce rivalidad, alternativa o límite. Expresado de otro modo, con este nuevo posicionamiento ideológico cuya impronta atraviesa el mundo occidental se pretende organizar y regir todos los ámbitos de la vida de las comunidades.

Es por ello que consideramos no son casuales los numerosos aforismos políticos, los dictámenes económicos y técnicos de peso universal – universalizante y las aseveraciones filosóficas y éticas esbozadas constantemente por la comunidad científica, los gobiernos de la región, la opinión de entidades financieras internacionales, puesto que todo ello se corresponde con el interés de infundir sobre las conciencias sociales la creencia y aceptación de la clausura postmoderna de la historia, el ocaso y relatividad del pensamiento crítico, el desdibujamiento de los grandes discursos y de los constructos ideológicos alternativos. Todo este contexto reseña la clara insinuación de la clausura y abandono de cualquier posibilidad de



engendrar desde los diferentes sectores sociales y políticos locales la argamasa necesaria para replantar sustancial las orientaciones ideológicas imperantes (Bauman, 1999; García Canclini, 1995).

Desde esta nueva cosmolectura se impulsa la desestimación y/o extirpación del carácter contradictorio, utópico y emergente de las interacciones sociales, políticas, económicas e históricas, desde cuya síntesis y rupturas son posibles y construibles propuestas tendientes a la superación de las restringentes y desiguales condiciones de vida prevalecientes en las sociedades latinoamericanas y argentina.

En este contexto se presenta bastante imprescindible la gestación de alternativas y estrategias que pueden ir “más allá” de los discursos primantes asociados a un mercado de consumo y a la ascendente individualización (segmentación) de las sociedades y culturas que sucumbe problemas esenciales de la vida colectiva ligados a la identidad, tolerancia, convivencia y comunicación. Todas estas características estructurales aluden aluden a una situación progresiva de “malestar en la cultura” - como bien lo definió Castoriadis - que progresivamente se socializa, agrava y naturaliza entre una masa irresuelta cuya **debilidad** expuesta frente a la irrupción de poderes exógenos de control y manipulación, torna a la ciudadanía en acomodaticia, desinteresada, expectante y expropiada de una acción crítica, histórica y social.

Desde el poder homogeneizador de la globalización del consumo y su correspondiente disciplinamiento social se brega – gracias a la influencia mediática y tecnológica - por la incorporación de esquemas de organización y argumentación social e individual dentro del íntimo comportamiento de los actores. Esto habla de un proceso de transformación estructural donde se aboga por una re - institucionalización cultural, psicológica y moral de las sociedades, a través del cual, se introyectan y propagan cánones concebidos como universalmente válidos relacionados a “la supervivencia del más fuerte”, “a la impronta del “todo vale” como valor referencial, a la “competitividad” sin límites y al triunfo de los intereses y deseos egoístas y personalistas.<sup>19</sup>

En este contexto la “veneración del aquí y ahora” como escenario virtual escasamente histórico y verídico; y “el ensimismamiento, auto despoje y vaciamiento” de significados, de los parámetros morales, racionales y políticos, en la nueva dimensión global de las sociedades, tienden a aislarse o diluirse del comportamiento social de los sujetos. A propósito es pertinente el comentario de Giddens (2000) cuando enuncia que “la globalización (...) no está evolucionando de manera equitativamente, y de ninguna manera es totalmente benigna en sus consecuencias. La globalización (...) crea un mundo de ganadores y perdedores, un pocos en el camino rápido hacia la prosperidad, la mayoría condenada a una vida de miseria y desesperación. La porción de la renta global de la quinta parte más pobre de la población mundial se ha reducido del 2,3 por 100 al 1,4 por 100 entre 1989 y 1998. La proporción que se lleva la parte más rica, en cambio, ha aumentado. En lugar de una aldea global alguien podría decir, ésto parece más el saqueo global ”.

Las formas de categorizar/se, ordenar/se y normalizar/se con en el mundo está sobrecargada de múltiples juegos de poder, a donde la prevalescencia de discursos, visiones y divisiones, estructuran y normalizan - normatizan histórica y socialmente a los sujetos. Estos criterios de ordenación social se imprimen como dinámicas cohesionantes y coercitivas que modifican (aprehendiendo) otras formas de asistir a lo mismo a nivel de la experiencia, la enunciación e

---

<sup>19</sup> Op. cit. pp. 27-28

identificación social, tanto en una dimensión social como individual del comportamiento. Los discursos están cargados - regidos de poder, diría Foucault (1993); las tipificaciones construyen la experiencia cotidiana afirmarían Berger y Luckmann (1995), en nuestro términos diremos que todo lo que aparentemente permea de forma involuntaria, imperceptible o casual el sentido común, los sistemas de disposiciones y los procesos cognitivos, están constreñidos dialécticamente a complejos tejidos y fuerzas sociales, donde opera la pugna por la imposición de una lectura particular del mundo, pretendida universal.

Con la presentación de los aspectos más contundentes de la globalización se pretende dar cuenta de los grandes dilemas y desafíos que actualmente cuestionan no sólo el nuevo rumbo adquirido por las instituciones económicas, políticas y sociales en las comunidades, naciones y estados sino el sentido mismo de las instituciones culturales, educativas y de los valores, puesto que dichas transformaciones alteran y determinan el modo de ser, hacer y percibirse del hombre. P. Gómez (1999) asevera que el cimiento de esta nueva arquitectura social se nutre de múltiples paradojas que gracias a los mecanismos ideológicos de la globalización se socializan y triunfan en la asimilación pasiva de las sociedades postmodernas. Entre una de las paradojas más sobresalientes se encuentra la de la promoción del individualismo exacerbado y del conformismo social. Sobre éste problemática expone "(...) dentro de tan incuestionable y apetecible paraguas se legitima la ley de la selva, la competitividad más exacerbada que mediante la lucha individual por la existencia (*supervivencia*) se supone que sitúa a cada uno en el lugar que le corresponde por sus capacidades y esfuerzos."<sup>20</sup>

Diversos autores coinciden en que dichos antecedentes ilustran los epígrafes más sobresalientes de un imponente paisaje social cuya morfología está desbordada por una pregnante frivolidad del "reino de lo aparente" (= el poder de la estética, lo visible, lo mostrable, lo sensiblemente manifestable), se complementan con la individualización extrema de las sociedades, la mercantilización de la totalidad de las actividades, espacios y tiempos sociales y el disciplinamiento pragmático de las acciones sociales. Este conjunto de elementos condicionan vigorosamente la paulatina fractura y volatilización de la creencia en el "otro" o en el "no yo" como posibilidad de extensión, afirmación y complementariedad de la propia existencia social.

Por su parte Habermas (1999) en referencia a las relaciones sociales emergentes expone que lo propio e indelegable del carácter social de las personas, es que desarrollen y establezcan su identidad dentro de relaciones intersubjetivas de reconocimiento recíproco, a través, de este proceso es como se tornan plausibles los procesos comunicativos e identificatorios, básicos e insustituibles para la convivencia de los sujetos.

El reconocimiento del "otro" desde una perspectiva de la *co - pertenencia*, que el mismo autor denomina como "inclusión sensible a las diferencias" apela a la admisión del "otro" en su dignidad y singularidad, evitando la imposición, el desgarramiento o transposición unidireccional de marcos categóricos de conceptualización - de unos sobre otros- como únicas premisas concebibles para la definición de *los procesos de reconocimiento del mundo* por parte de las personas y de *los procesos de reconocimiento social* de las personas en un mundo instituido.

Desde esta lectura resultan cuestionables las posibilidades formales en el espectro global de las nuevas conformaciones sociales, es por ello que se torna imperioso problematizar las limitaciones que coartan la participación consciente, autónoma y objetiva de sujetos y grupos

---

<sup>20</sup> Op. cit. pág. 44

dentro de procesos de interacción y comunicación; además se deben tematizar los conflictos reinantes en relación a la tolerancia, el respeto, la dignidad y la convivencia democrática.

Por consiguiente se podría concluir que las sociedades transitan una profunda metamorfosis cultural, donde la levedad y la disociación dicotómica entre valores, discursos y normas se presentan como sus rasgos más distintivos, desde ello se posibilita a) la conformación de una sociedad de mercado prevalescientemente consumista y receptiva tanto de productos materiales como culturales; b) la sobrevaloración de la expectación en los procesos cognoscitivos, identitarios y discursivos asociada a una cultura del espectáculo, donde priman la apariencia y naturalización (como reificación del carácter histórico de los fenómenos) y c) el poder sobre determinante de los hechos y objetos (factum) sobre la experiencia autónoma, crítica y objetiva de los sujetos sociales.

“(…) el mundo habla de velocidad, goce, narcisismo, competitividad, éxito, realización. El mundo habla bajo la regla del intercambio económico, generalizado a todos los aspectos de la vida, incluyendo los placeres y los afectos”.  
(Lyotard, 1989 pág.121)

Con esta lógica se rechaza consciente e inconscientemente tanto la posibilidad de conocer significativa, crítica e históricamente (Freire, 1992, 1992b) como la efectivización de una ruptura epistemológica (Bourdieu, 1991, 1996, 1999) relacionada con los procesos de reconstrucción y representación social, tras cuya operatividad se torna plausible el avizoramiento y desnaturalización del carácter ambivalente, contingente y contradictorio de inherente a los discursos, normalidades, valores, estereotipos y fetichismos históricos instituidos.

El carácter arbitrario de los poderes y discursos constructores de la realidad, necesitan de una suerte de neutralidad e inmunidad posibilitados por dispositivos de normalización y disciplinamiento (M. Foucault) que se encargan de edificar un orden y normalidad para la organizar socialmente a los grupos humanos. Compartimos con P. Bourdieu (1999) su apreciación de que “el mundo social es (...) fruto y apuesta (...) de luchas simbólicas, inseparablemente cognitivas y políticas, por el conocimiento y reconocimiento, en las que cada cual persigue no sólo la imposición de una representación ventajosa de sí mismo (...) sino también el poder de imponer como legítimos los principios de la elaboración de la realidad social más favorables a su ser social (individual y colectivo (...))”<sup>21</sup>

La influencia e impronta de todos estos condicionantes favorecen en el contexto de la globalización la incorporación y paulatina naturalización de la vulnerabilidad como valor supremo y destino insoslayable de las relaciones sociales. Dicha creencia se afirma en la permeabilidad, inestabilidad y des-agregación social progresiva a la que los diversos cuerpos políticos y organizacionales, campos sociales de interacción y procesos de representación, pensamiento y valoración, deben subordinarse indefectiblemente en correspondencia a las exigencias del mercado, la individualidad y el parcelamiento social (Arpini, 2000).

La irrupción de la economía de mercado penetra la intimidad del comportamiento social que al consumir, producir – reproducir, estereotiparse – auto alinearse y apropiarse de los imperativos del mercado y de sus estrategias de mercantilización habilitan la introyección de

---

<sup>21</sup> Op.cit. pág. 246

los ciertas disciplinas consumo, la socialización de los valores de la competencia y eficiencia individual dispuesta de manera hostil al tejido social.

Con la convicción de la muerte de las ideologías y la obsolescencia de la historia como horizonte social de lo “posible”, se aboga por la consagración de un nuevo dogma global que profesa el disciplinamiento individual – individualizante de lo económico, la marginación social de los más débiles e incompetentes y la inseguridad permanente provocada por la flexibilidad, obsolescencia indeterminada y la caducidad (= virtualidad e inconsistencia) de los nuevos procesos y relaciones sociales de producción, consumo y comunicación.

En este contexto de metamorfosis estructural, fenómenos como la deslegitimación de las garantías y los derechos civiles y políticos orientados socialmente; el atomismo social y la especulación económico financiera; la socialización y reproducción del riesgo entre los grupos más vulnerables y desmedrados; la despolitización y fetichización de las dinámicas contradictorias y arbitrarias inherentes al desarrollo del “libre” juego de las fuerzas del mercado; el desmantelamiento de las estrategias de intervención y consenso institucional y política ha favorecido la consagración de la autoreferencialidad de las decisiones y propuestas políticas de los grupos de poder correspondientes al ámbito de empleo y desarrollo productivo; el deterioro progresivo e irreversible del medio ambiente que cuaja como factor operativo dentro del actual modelo de desarrollo (=subdesarrollo) insostenible y autodestructivo (Schirm, 1999).

Del mismo modo la precarización de las condiciones de trabajo y de existencia elemental; la exacerbación de las polarizaciones sociales entre los diferentes sectores y grupos; la disolución de un tejido social cada vez más endeble y laxo; y la restricción preeminente del rol del estado en la definición de acciones compensatorias y transformadoras, permiten dar cuenta de la ortodoxia en cómo el modelo económico y social vigente en Argentina, se escinde progresivamente de los valores de la cohesión social, la institucionalidad democrática y la integración económica eficiente *hacia adentro* (orientado hacia las diferentes regiones y provincias internas de la nación así como a los diferentes referentes y actores productivos y económicos que participan de ella) y *hacia afuera* (orientada al mercado global).<sup>22</sup>

Todos estos aspectos referidos, constituyen una suerte de “catalizadores sociales”, que definen *la pertenencia y la no pertenencia así como la integración y la desintegración* de los

---

<sup>22</sup> Algunos autores como Stiglitz, 2002; Mies, 2001; Schirm, 1999; Müller, 1999; Hauchler y otros, 1998; Ferguson, 2001; Castells, 1998; Montes, 1999; Link, 1998; Bourdieu, 1998b, 1999b; Krugman, 1999; Zaki, 1997; Chomsky, 2000; Lipovetzky, 2000; Beck, 1990, 1998, 2000; Franzmeyer, 1999; Schweigler, 1999; Grundlach y Nunnenkamp, 1996, han reflexionado sobre los diferentes “rostros” que expone y oculta sinuosamente el regente orden económico global. En este nuevo escenario mundial, donde lo ambivalente y el eficientismo tecnocrático amparado por el rédito económico (Profit) supedita a lo lógico – racional y lo ético humano, se percibe que a) la mayor circulación de determinados bienes de consumo y producción (integración económica) es compatible con profundas y polisémicas formas de exclusión, precariedad y miseria; b) el desarrollo tecnológico, robótico y genético progresivo es congruente al incremento de muertes por enfermedades prevenibles, la aniquilación del ecosistema, la sustitución masiva de la fuerza de trabajo en el proceso productivo – que coadyuva a engrosar los ejércitos de desempleados y excluidos -, y la perpetuación de los déficits educativos y culturales estructurales incrustados en la realidad de muchos países del tercer mundo; y c) el fortalecimiento de los sistemas políticos democráticos y el ensanchamiento de las soberanías nacionales a través de pactos internacionales (NAFTA, UE, MERCOSUR) acontecen paralelamente a la violación de los derechos humanos, la represión militarizada de la pobreza y la expresión social, el vaciamiento del contenido democrático de las instituciones de representación política y civil, la proliferación de la corrupción, el abuso del poder y el clientelismo político. Ante todos estos eventos también globales, el mundo globalizado asiste con escasa sensibilidad e interés, lo que coadyuva a desalentar el generamiento de estrategias políticas e institucionales destinadas a enfrentar y resolver los contrastes drásticos y cuestionables de una integración global que desintegra y excluye.

diferentes grupos sociales en nuestras sociedades actuales, cuyo desarrollo parece estar orientados por estos valores y tendencias. Dentro del proceso económico global vigente los sectores y regiones más vulnerables se visualizan como participantes incompletos, intermitentes y reemplazables, sin embargo este modelo económico que no puede incluir plenamente a “todos”, requiere para su sostenimiento de la incorporación diferenciada / estratificada tanto de los actores fuertes (ganadores) como de los débiles (perdedores), dado que la lucha histórica que libran ambos grupos por la sobrevivencia, posibilita la objetivación de las relaciones de beneficio, acumulación y producción en el campo social.

“Vivimos una crisis más profunda que un acceso de miedo o desencanto; percibimos cómo, en nosotros y a nuestro alrededor, se separan, se disocian por un lado el universo de las técnicas, los mercados, los signos, los flujos, en los que estamos sumergidos, y, por el otro, el universo interior que cada vez con más frecuencia llamamos el de nuestra identidad”.

(Touraine, 1999, pág. 27)

## **1.2. Ámbito político y social**

La crisis económica internacional de los años '70 y su influjo en la estructura de la sociedad argentina durante los '80 se manifestó en la profundización de la pobreza, la desocupación, la crisis fiscal y la profundización de las desigualdades sociales.

En este sentido las críticas recayeron en el rol interventor del estado, la deficiencia burocrática, la indisciplina administrativa y la baja calidad de los bienes y servicios públicos que a su vez fue catapultado por el proceso (hiper) inflacionario experimentado a nivel económico que agravó la presión de los acreedores y los intereses de la deuda externa (Segmeister, 1992; Bresser Pereira, 1993; Messner, 1994).

Todo estos antecedentes convergieron en lo que se denominó como crisis del modelo de estado de bienestar<sup>23</sup> a lo que prosiguió la configuración de uno nuevo modelo político y social asentado en la filosofía neoliberal.<sup>24</sup>

Desde el Neoliberalismo, como bien afirma Hayek (1988, 1991), se concibe al libre juego de la oferta y la demanda como garantía neutral y unidimensional para el logro de una equitativa

---

<sup>23</sup>Existen diversas categorizaciones en relación a las propiedades y dimensiones políticas, éticas y administrativas correspondientes al estado de bienestar, pero para esta investigación en particular, resulta satisfactorio, brindar solo una apreciación conceptual clara –aunque no acabada- sobre el mismo. Entre los aspectos más característicos del estado de bienestar se encuentran a) una activa intervención estatal en la economía, b) la provisión pública de servicios sociales universales en las áreas de salud, educación, seguridad, asistencia social, ayudas especiales, etc., c) el compromiso por parte de la política pública para el mantenimiento del pleno empleo, d) el compromiso adoptado -por el estado- en torno al aseguramiento de un nivel mínimo de vida, concebido éste como un derecho social inalterable e indelegable y e) la centralización de las funciones públicas asociadas a una mayor racionalidad administrativa. Ver: Oszlack y Felder, 1998; O' Donnell, 1995; García Delgado, 1994; Filmus, 1996; Marschal, 1988; Therborn, 1989; Franco y Di Filippo, 1998.

<sup>24</sup> Las diferencias más relevantes entre el modelo político económico neoliberal -en proceso de implementación definitiva en América Latina- se diferencia del modelo político económico intervencionista de estilo keynesiano en los siguientes aspectos: “a) los criterios de organización, promoción e introducción de las economías nacionales en el mercado internacional, b) el modelo político y económico que establece reglas la naturaleza de la relación instituida entre estado y mercado, c) la relación existente entre estado y sociedad (consensos, pactos y espacios sociales de deliberación civil y política y d) las matrices teóricas y metodológicas desde la que se percibe el bienestar, la integración y la cohesión social.” Sottoli, 1998 Op. cit. pág. 66

distribución de bienes materiales y simbólicos en la sociedad, como así también se postula que desde dicha estructura organizativa productiva y racional se asegura universalmente para los colectivos humanos una cohesión social esencialmente individual y segmentada. El Neoliberalismo como discurso instituido (Fernández, 1994) enviste el carácter de “nuevo monólogo ideológico” (Sirvent, 1999; Castoriadis, 1997; Bourdieu, 1998b) que reduce la polivalencia y multidimensionalidad social, ética, cultural, civil, política y subjetiva constitutiva de los problemas que acontecen en la sociedad.

Así por ejemplo se propendió a reorganizar la estructura política y concepcional del estado, rejerarquizar la intervención del sector privado en torno a la participación directa e indirecta en el desarrollo político y económico, descentralizar los servicios sociales; y reducir el déficit fiscal y el endeudamiento público.

Dada la recurrente de períodos inflacionarios, la imposibilidad del estado de garantizar la equidad y la calidad de los servicios sociales, el déficit fiscal resultante del desequilibrio entre las actividades distributivas y recaudativas y el profundo estancamiento económico a nivel local y global (Segmeister, 1995).

En el período comprendido entre los años 1989-1991 –pero cuyos antecedentes históricos se remontan a la década del '70 durante la dictadura militar- la crítica acérrima contra el estado ineficiente ganó espacio y adhesión entre muchos sectores sociales especialmente grupos políticos, intelectuales, expertos y técnicos, que añadido a una determinante participación de los medios masivos de comunicación, lograron imponer la necesidad de romper definitivamente con un resquebrajado modelo de estado (García Delgado, 1994).

Desde el discurso neoliberal se promovió la transformación del carácter universal de las políticas sociales y con este objetivo se dinamizaron los procesos vinculados a la privatización, la desregulación de los mercados locales y la descentralización destinados a mejorar los mecanismos del control del aparato institucional y burocrático, que abarcaba una gran multiplicidad de bienes y servicios en las áreas social, laboral, económica - productiva y educativa (Oszlack y Felder, 1998; O'donnell, 1995; Messner, 1994).

La propuesta neoliberal se sustenta en una crítica sistemática a las intervenciones del estado cristalizadas en las políticas de protección y regulación de la economía, el sistema productivo, etc., a lo que se plegaba la ineficiencia fiscal al momento de administrar directamente los recursos, los capitales y los servicios públicos (Husain, 1989; Bresser Pereira, 1993).

La crítica neoliberal sobre el carácter universal - estructural de los programas políticos “a largo plazo”, arguye que en la extensión pública (sin focalización ni priorizaciones) inherentemente existe una contradicción, puesto que toda cobertura global de las necesidades de la población culmina reafirmando la desigualdad social de aquellos sectores más desprotegidos y menos beneficiados, para los que las ventajas y garantías extendidas desde la política pública (bienes y servicios) se presentan irrisorias. Esto se debe al peso y legitimidad desequilibrante de las demandas particulares de grupos e individuos con un mejor posicionamiento en la estructura social.

Desde este discurso los beneficios de la políticas universales esconden y reproducen arbitrariamente una forma clientelista de igualar las condiciones y posibilidades sociales entre aquellos grupos más necesitados, puesto, que el acceso casi monopólico de grupos

acomodados (sectores medios) en su mayor parte acaparan el beneficio de las diversas estrategias de compensación social financiadas por el sector público.<sup>25</sup>

De este nuevo posicionamiento ideológico se perseguía la optimización de la relación entre **estado** (sistema político de gobierno), **sociedad** (organización de las instituciones, las normas y las pautas de reproducción histórica) y **economía** (mercado) en vistas a consolidar una economía altamente competitiva, orientada hacia el mercado internacional y con capacidad objetiva de adaptación, innovación y versatilidad. Con estos propósitos se entronizaron en la práctica los siguientes procesos de transformación social, a saber:

- ❖ *procesos de descentralización* se pretende arremeter con la dependencia al centro de los estados federales, a partir de dicha premisa se aboga por una participación más ampliada, equilibrada y proporcional con respecto a la administración y decisión de las funciones políticas y sociales de los estados;
- ❖ *procesos de privatización* implementados en las áreas salud, prevención social, educación, trabajo y desarrollo productivo. El supuesto teórico sostenía que con la participación del capital privado en la administración de dichos bienes se accedería a un mayor grado de competencia, diversificación y creatividad en la organización de los bienes y servicios social y que posibilitaría la obtención de mayores y mejores beneficios para los consumidores. Es así que la mayor parte de las empresas públicas fueron adquiridas por consorcios constituidos por grandes grupos económicos nacionales y transnacionales que contaron con el respaldo del sector político local y de los bancos locales e internacionales (Messner 1994);
- ❖ *procesos de desregulación* afectó principalmente (las relaciones y acuerdos políticos y sociales contraídos entre el estado, las organizaciones de representación de sector de los trabajadores, empleadores y la estructura del mercado interno y externo, que de acuerdo al discurso neoliberal, cercenaban –en detrimento de la disciplina y estabilidad económica pública- las posibilidades de crecimiento productivo de los sectores, agentes y fuerzas económicas locales en proyección e integración hacia un mercado internacional imponente;
- ❖ *procesos de liberalización* de los mercados internos en búsqueda del fortalecimiento de la participación de capitales extranjeros en materia de inversión, tras lo cual se esperaba una evolución positiva de la productividad y el incremento de la circulación del capital.

### **1.2.1. Los fundamentos y el impacto de la crítica neoliberal**

A través de la intervención de los organismos y políticas públicas se vigorizaron las desigualdades, contradicciones y riesgos sociales cuya existencia precedió y sirvió de impulso para la introducción de reformas políticas ligadas al modelo neoliberal, desde las que se acentuaba el rechazo categórico a cualquier intervención relevante del estado en materia política, social y económica.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Los teóricos defensores del enfoque universalista - estructural de la gestión pública sustentan que el acceso diferenciado o quizás focalizado por grupos con mejores chances de capitalización de los beneficios de la oferta pública en todas sus áreas es un problema inherente, siempre presente pero evitable. Con esto pretendemos realizar la salvedad que la característica del diagnóstico y la crítica de esta problemática depende siempre de los cánones epistemológicos y teóricos desde donde se posiciona el investigador. Ver: Goodin, 1989; Glennerster, 1990.

<sup>26</sup> Compartiendo con Barbeito y Lo Voulo (1998) diremos que a la crisis de modelo de estado en Argentina se particularizó por que (...) “el estado no solo se volvió ineficaz de administrar la cuestión social, sino que potenció las contradicciones sociales”. Op. cit. pág. 147

Sobre la gestión de las políticas públicas y sociales se evaluaba como altamente deficiente y escasamente programado el modo (metodología) y contenido (principios y fundamentos) de las políticas criticaba el carácter centralizado, burocratizado y con escasas posibilidades de aproximamiento a las necesidades de los contextos locales y los grupos sociales.

Pese a la crítica contra el carácter central y absolutista del estado, la viabilización de los procesos de descentralización se produjeron de modo autoritario y se acabó reproduciendo la lógica monopólica u oligopólica inherente al modelo de estado precedente a las pautas de administración que las nuevas empresas y consorcios económicos (Neffa y otros, 1999).

En el caso argentino la privatización, trajo aparejada despidos masivos y la compulsiva implementación de “retiros voluntarios”; dando lugar por este intermedio a un progresivo proceso de precarización de las condiciones de vida en el ámbito económico y laboral. Este fenómeno incidió en la consolidación del desempleo y el subempleo así como en el brote del cuentapropismo y el desarrollo de diversos microemprendimientos como mecanismos incipientes de sobrevivencia y adaptación precoz a las nuevas disposiciones del escenario público, económico y social (Therborn, 1989).

Con el arribo del programa neoliberal en América Latina se inauguran múltiples y definitorios procesos históricos de transformación de la vida social, las primeras huellas de la doctrina neoliberal pueden visualizarse en la segunda mitad de la década del '70, durante la dictadura militar (1976-1982), momento en el fueron introducidas las primeras reformas con dicho sesgo ideológico, cuya transformaciones en materia fiscal y de reestructuración del estado estuvieron asociadas a parciales procesos de privatización, desregulación interna y flexibilización (Beccaria y Carciofi 1996).

Según la crítica neoliberal el estado argentino con fuertes implicaciones y compromisos sociales asumidos no habían cumplido satisfactoriamente ni los objetivos políticos y sociales prefijados (igualdad de oportunidades, democratización de las condiciones de vida, aseguramiento y extensión de los servicios sociales en razón a una mayor cohesión social y neutralización de la exclusión social en todos los niveles de la vida, etc.). Como así tampoco facilitaron el cumplimiento de los compromisos financieros asumidos con entidades de cooperación técnica y financiera internacional, quienes habrían posibilitado el desarrollo de estrategias genuinas de modernización.<sup>27</sup>

La exigencia por parte de la comunidad económica internacional<sup>28</sup> de una aplicación de medidas más estrictas y compulsivas hacia los estados de la región se basaron en “reducir costos para el estado; derivar los costos hacia el consumidor; lograr una mayor transparencia de los costos para consumidores y proveedores; romper con el monopolio del estado, lo que

---

<sup>27</sup> Dichas estrategias están fuertemente vinculadas a la transmutación de las estructuras políticas, económicas y sociales de una comunidad, estados y organizaciones, como así también de las estructuras mentales, éticas y culturales de los sujetos, grupos e instituciones (Apple, 1996).

<sup>28</sup> Con el término “comunidad económica internacional” se incluye a todos los organismos financieros, políticos y programación técnica - tecnológica como el Banco Mundial, FMI, Banco Interamericano de Desarrollo y además instituciones relacionadas con la ONU y especialmente con el gobierno de los USA, que desempeñaron con alto éxito una función política y de asesoramiento experticial en torno a la tarea de mediatizar, ajustar y transponer las objetivos de la reforma social en los países de la región. El rol asumido por estos organismos de intervención político y social estuvo fundamentalmente asociado al monitoreo, control y disciplinamiento de las estructuras político, ideológico y social de los estados (receptores, beneficiarios de la ayuda externa) desde donde se aseguraba -tras las instancias de planificación, aceptación e introducción- la orientación de las medidas políticas y económicas que buscaban la reestabilización de la cohesión, eficiencia y orden económico y social desde una óptica donde prevalece la lógica del mercado, individualismo, la dependencia y el endeudamiento de los países pobres (Sottoli, S. 1998, Queisser et.al. 1993; Queisser 1993a).



permitiría un mayor nivel de opciones; fomentar el desarrollo de un amplio sector privado en los servicios sociales y con ello lograr la reducción de la carga impositiva; mejorar los incentivos al trabajo; focalizar la ayuda hacia los más necesitados; combatir el fraude y el abuso.”<sup>29</sup>

La desconfianza y el desprestigio de las políticas públicas se originaron en los “patios internos del estado”, es decir fue en el seno mismo de las instituciones públicas donde se afianzó un “creciente espiral de deslegitimación política e institucional” (Barbeito y Lo Vuolo, 1991) que reforzó la crítica procedente de grupos de intelectuales, técnicos y políticos en momentos en que en Argentina durante 1989-1991 tenía lugar una profunda crisis hiperinflacionaria. A lo que posteriormente se plegaron la reducción de las inversiones, los procesos de desindustrialización y el estancamiento económico, fenómenos que coadyuvaron y reforzaron el reclamo social por una nueva conceptualización y orientación de las relaciones entre el estado, la sociedad civil, las instituciones democráticas y el mercado.

La relevancia de las transformaciones sociales no solo reposan en los cambios producidos dentro de los dispositivos jurídicos, institucionales, políticos y sociales, sino y fundamentalmente en los cambios generados en la subjetividad de los actores sociales. En este sentido Bourdieu (1999) postula que “el Estado contribuye en una parte determinante a la producción y la reproducción de los instrumentos de elaboración de la realidad social. En tanto que estructura organizadora e instancia reguladora de las prácticas, ejerce de modo permanente una acción formadora de disposiciones duraderas, mediante las imposiciones y las disciplinas a las que somete uniformemente al conjunto de las agentes.”<sup>30</sup>

El advenimiento de la nueva propuesta de organización política del estado en el contexto de crisis hiperinflacionaria fue acogido por la opinión pública como una alternativa válida y necesaria, desde la que se creía, serían superables las deficiencias y contradicciones sociales preexistentes, producto de la descoordinada intervención social del estado.<sup>31</sup> Con esta finalidad se concibieron como adecuadas las medidas políticas tendientes a la reorganización y racionalización del estado que se dinamizaron a través de procesos de privatización, descentralización y desregulación (Schwarzer y otros, 1994; Barrios, 1998).

### **1.2.2. Nueva identidad del estado post-social**

Los ejes de la transformación política se fundaron principalmente en el “*achicamiento del estado y la organización de un ente empresario y productor* de servicios de calidad que estuviera articulado con las dinámicas del mercado (Tenti Fanfani, 1993). Con la introducción de las reformas se argüía que sería posible “despolitizar el mercado” ya que se concebía que de este modo los beneficios de la libertad económica, la autonomía del capital y la decisión individual se obtendría una distribución mas equilibrada de la riqueza así como también y la apertura irrestricta del mercado local hacia un contexto internacional.

---

<sup>29</sup> Minujín y Cosentino, Op. cit. pág. 41.

<sup>30</sup> Op. cit. pág. 230

<sup>31</sup> “Cuando el estado pierde su rol de representante universal de los intereses del conjunto (bien común), fracasa en garantizar la ciudadanía, se trata de la crisis del estado ( y de su relación con la sociedad), descubriéndose la falacia de considerar la ciudadanía política separada de la ciudadanía económica – social”. Filmus, 1999 Op. cit. pág. 182

Las reformas estructurales impulsadas preponderantemente desde la arena política, se engendraron a partir de la ejecución del Decreto 2476/90 denominado de “Racionalización de las Estructuras del Estado”, orientado a superar las siguientes limitaciones, a saber:

- ❖ “Falencias en su organización administrativa y en la calidad de los servicios que debe prestar a la comunidad.
- ❖ Un estado de desorganización administrativa que podía comprometer el programa de estabilización económica.
- ❖ El deterioro e ineficacia operativa de la administración afectaba las responsabilidades del Estado.
- ❖ La insolencia de las disposiciones normativas del Poder Ejecutivo Nacional requería del restablecimiento de las responsabilidades administrativas en todos los niveles de la Administración Pública Nacional.”<sup>32</sup>

En apoyo a la tesis de Neffa y otros (1999) se podría sostener que “el aparato administrativo del Estado nacional en su conjunto se reduce en cuanto a sus efectivos y se desarticula, pero, por otro lado, refuerza su capacidad indirecta de intervención en el área económica; cuando lo hace es para reconocer y reforzar el papel del mercado libre y competitivo como mecanismo más adecuado para lograr la optimización económica.”<sup>33</sup>

El repliegue de las funciones sociales por parte del estado impulsó la intervención del sector privado en lo que respecta a la organización, administración y financiamiento de los servicios sociales. La exacerbación de la lógica del mercado como nuevo eje para concebir el desarrollo social provocó “una disminución de las capacidades técnicas y jurídicas del sector público (pobreza de los sistemas de información, recursos humanos, recursos materiales y tecnológicos, competencias, etc.) y en una pérdida en términos de eficacia y eficiencia de los sistemas de prestación de bienes y servicios públicos.”<sup>34</sup>

El fundamento de los procesos de desregulación, privatización y descentralización del estado, apuntaban a la efficientización de la administración de los servicios y bienes sociales en una esfera más local (a nivel provincial y municipal) se vivenciaron por parte de los estados provinciales como un deslindamiento de responsabilidades económicas, políticas y financieras.

La carencia de coordinación política y técnica como así también las débiles instancias de consenso y asesoramiento técnico anulaban los horizontes de la transformación política junto a la premisa de promover la participación, autogestión y coordinación democrática y local de los servicios sociales.

Tras estos procedimientos políticos de reordenamiento del espacio público, político y social, las provincias fueron condenadas a una mayor atomismo, al no haberse provisto -desde el estado descentralizador- un tejido o red política de contención capaz de resguardar los defasajes originados durante la transferencia política del estado nacional hacia los estados provinciales. Por su parte Minujín y Consentino (1998) postulan que “ (...) la incapacidad del estado para satisfacer necesidades mínimas. (...) esta incapacidad, su deficiente performance contribuye a agudizar la crisis fiscal. (...) la incapacidad recaudatoria, en su carácter no progresivo y en el fuerte peso que el pago de la deuda ejerce en la magnitud del gasto y en la asignación relativa del mismo- sobre un sector público lo suficientemente extendido- su

---

<sup>32</sup> Balardini/ Hermo, 1995 Op. cit. pág. 49

<sup>33</sup> Op. cit. pág. 14

<sup>34</sup> Tenti Fanfani, Op. cit. pág. 244

existencia se convierte en un obstáculo al consenso sobre un sector público lo suficientemente extendido como para asegurar condiciones mínimas de vida para todos”.<sup>35</sup>

En alusión a las restricciones del estado Oszlak y Felder (1998) exponen que “si bien el Estado nacional no llegó a desprenderse de estas funciones existen indicios de que el masivo desmantelamiento de su aparato institucional durante la primera fase de la reforma pudo haber comprometido, en parte, su capacidad para ejercer plenamente las funciones regulatorias irrenunciables que le corresponde desempeñar en estas áreas.”<sup>36</sup>

Numerosos autores sostienen que a los procesos de privatización de las empresas públicas en Argentina persiguió un claro propósito de deslindamiento financiero que acabó recalando en una mayor desigualación de las oportunidades de participación social y una mayor concentración del poder político por parte del estado central.

En otros conceptos, el estado en lugar de desaparecer y liberarse de sus responsabilidades sociales tendría que haber actuado como veedor y regulador estratégico circunscrito entre los consorcios privados (prestadores) y los ciudadanos (clientes / usuarios). Su contribución debería haber consistido en el seguimiento procesual del funcionamiento y los resultados obtenidos por la administración, gestión y prestación privada. Vale decir resguardando a través de criterios de aplicación, dispositivos institucionales y marcos jurídicos- el interés y la demandas públicos.<sup>37</sup>

Aquí se torna imperioso mencionar que no es menester de este sintético diagnóstico ahondar en las características de los procesos de privatización enmarcados en las reformas estructurales del estado, es por ello que se admite este nivel de análisis un tanto “general” como contextualización válida para concebir más adecuadamente a nuestro objeto de estudio.

Los problemas más relevantes que afectaron al estado en el proceso de reestructuración estuvieron constreñidos a la ineficiencia para gobernar, la escasa legitimidad de las instituciones democráticas, la baja participación en la resolución de cuestiones políticas y el desmembramiento social propulsado por la diversificación de la estructura social y la pluralización de las condiciones de exclusión y marginalidad.

Encontrar un equilibrio entre la equidad social, el crecimiento económico y la estabilidad política e institucional representa uno de los dilemas mas importantes a resolver ante el avance hegemónico de la exclusión social (CEPAL, 1992).

### **1.2.3. ¿Superación o traducción agravada de las contradicciones sociales precedentes?**

La reforma del estado propendió a la transformación *estructural* de las políticas, instituciones y mecanismos públicos de prestación, programación y evaluación de bienes y servicios y así también a la organización concepcional de las representaciones sociales, hábitos y lecturas del mundo incorporadas, sobre la cual se construyen y reconstruyen históricamente los diversos

---

<sup>35</sup> Op. cit. pág.53

<sup>36</sup> Op. cit. pág. 169

<sup>37</sup> A modo de ilustración de los procesos de privatización Oszlak y Felder (1998) establecen una relación triangular *regulación* (= estado regulador), *consumo* (= usuarios) y *prestación* (= prestadores de servicios) como elementos inherentes de la agenda política que el estado en concertación con las otras dos partes debería trazar y asumir para dotar de mayor eficiencia e inteligibilidad a la gestión y administración de servicios que tras la privatización buscan consecutir mayores niveles de eficiencia, equidad e innovación. Op. cit. pp.175-177

sujetos sociales (Bourdieu) en sus campos de interjuego político, cultural, social, económico e institucional.<sup>38</sup>

La permeabilidad de los estados ante la presión político-financiera por parte de organismos de crédito y dada la precocidad de la implementación de las reformas se anuló la posibilidad de elaborar un programa de cambios procesuales, sistemáticos y con proyección que realmente pudieran mejorar la calidad vida de los ciudadanos como así también la corrección del desempeño funcional de las instituciones públicas en el área social, de educación, de salud, de seguridad y previsión social, etc.).

La actual crisis de política del estado cuestiona<sup>39</sup> no solo la identidad del estado y todo lo concerniente a su proyección institucional y cultural dentro de la sociedad civil, sino la legitimidad de sus mecanismos de representación e integración que alguna vez dieron motivo a su construcción histórica.

Las modificaciones políticas fueron implementadas en un corto período temporal y con una lógica de carácter coercitivo y unidireccional que no contemplaron como necesario propiciar procesos de adecuación destinados a la localización *in situ* de las reformas en los diversos contextos sociales, para poder identificar y aprehender con mayor fidelidad tanto a) la dimensión real de las demandas y necesidades de los sectores sociales e individuos como b) las condiciones materiales, tecnológicas, políticas e institucionales de las jurisdicciones federales (provincias, municipios) y la complejidad del espacio social, la pluralización de las condiciones de vida a nivel familiar, social, ocupacional, demográfica, etc.), a donde el conjunto de los postulados de la reforma fue introducido.

En alusión a la dirección ideológica predominante en el proceso de transformación estructural Beccaria y Carciofi (1996) señalan "(...) que si bien se están introduciendo cambios sustanciales en la manera en que se captan y aplican recursos públicos para la salud, la educación y la previsión social, las iniciativas en cada uno de estos terrenos no parecen tomar en cuenta un escenario más amplio. (...) podría afirmarse que carecen de una plan que identifique los problemas que atacan las políticas en cada uno de los campos, y que establezca prioridades con arreglo a principios compartidos de equidad social. En ausencia de planes, la eficacia económica y social de las medidas tiende a diluirse y aparece un divorcio entre el calendario de las acciones y su prioridad social."<sup>40</sup>

La ausencia de coordinación y consenso en el reordenamiento de las políticas públicas y sociales, contribuyó a generar prácticas especulativas y arbitrarias en el terreno de la

---

<sup>38</sup> "Los servicios e instituciones (del estado de bienestar) no fueron simplemente disminuidos o desmantelados per se; los valores verdaderamente filosóficos y las expectativas de los consumidores que los sostenían, fueron ellos mismos achicados, disminuidos y desarmados para que el cambio fuera posible (...)". Op. cit. pág. 38

<sup>39</sup> La problemática de la integración social en la modernidad ocupa un rol central, desde los primeros teóricos liberales como Hobbes, Locke o Rousseau se interrogó sobre los parámetros éticos, sociales y jurídicos desde los cuales hacer concretizable un orden social bajo la forma de estado y orden social (justo, racional e igualitario). Del mismo modo los clásicos de la sociología como Comte, Durkheim, Weber y Marx dedican parte de sus vastas obras e interpretaciones a la problematización de la integración y cohesión social en el marco de las sociedades industriales y modernas. El dilema de la gobernabilidad en los estados y la integración social ocupa en la actualidad el centro del debate teórico político y social, puesto que actualmente se buscan desarrollar nuevos horizontes para el estado, que ya no asegura de forma legítima un equilibrio entre sectores y actores en la sociedad civil y política. Es por ello que se torna preponderante el debate sobre las bases teóricas y prácticas de inhibición de la preponderante tendencia desintegracionista que asiste al estado (desinstitucionalización y despolitización) posicionamiento que es avalado por el discurso económico mundial. Ver: Donzelot, 1984; Giddens, 1999, 2000; Castel, 1988; Lechner, 1999; Faria, 1995; Touraine, 1998

<sup>40</sup> Op. cit. pág. 238

conducción político e institucional, desmembrando con ello cualquier supuesto de programación adecuada que tendiese a posibilitar la inclusión ampliada de diversos sectores, individuos implicados por las reformas políticas, económicas y sociales (Mancebo 1999).

El desmantelamiento del estado y la reducción de su función social a mínimas y focales injerencias (Fernández M.S.,1999) debilitó la creencia en el rol movilizador de la participación civil y política a la hora de tomar decisiones y elaborar consensos y diluyó la alternativa de elaborar democráticamente una nueva agenda política que aglutinara la diversidad de demandas y exigencias. “Sin tales normas básicas de reciprocidad tal vez subsista el régimen democrático, pero no una forma democrática de vida. La experiencia cotidiana desdice la gobernabilidad democrática; la democracia aparece como una mera retórica, alejada de la vida real. (...) la democracia pierde la densidad simbólica de una “comunidad”. (...) no hay gobernabilidad democrática sin cultura cívica.”<sup>41</sup>

Al respecto comentan Beccaria y Carciofi (1996) “(...) si bien se están introduciendo cambios sustanciales en la manera en que se captan y aplican recursos públicos (...) podría afirmarse que carecen de un plan que identifique los problemas que atacan las políticas en cada uno de los campos (...) en ausencia de planes, la eficacia económica y social de las medidas tiende a diluirse y aparece un divorcio entre el calendario de las acciones y su prioridad social.”<sup>42</sup>

#### **1.2.4. La exclusión social como nuevo criterio de socialización**

Diversos estudios cualitativos y cuantitativos realizados en las áreas política, educativa, pública social, desarrollo humano, sanitaria, de empleo, desarrollo industrial, planificación demográfica y medio ambiente<sup>43</sup> permiten aseverar que con la intromisión del paradigma neoliberal en la reorientación de las responsabilidades, legitimidades y competencias del estado se profundizaron la desigualdad social, la injusticia, la negación de los postulados democráticos ligados a la política, consenso y cohesión, la impunidad en todas sus expresiones, la represión, la corrupción y demagogia de la clase política, etc.(García Delgado, 1998).

A través de la implementación de las reformas de privatización, descentralización y desregulación, se incrementó el desempleo y la proliferación del mercado informal de trabajo; la inseguridad social y laboral; la concentración de la riqueza y del ingreso; el deterioro de las condiciones y dinámicas de re-inclusión al mercado de trabajo; la acentuación de la tensión y conflicto social intra e inter sectores sociales cuya raíz radicaba en la pérdida progresiva de estabilidad económica y social, fenómeno que golpeó significativamente a la clase media (Lozano, 1999).

La pauperización de las chances de movilización, ascenso y mantenimiento del status social conquistado estuvo potenciado por la expansión de multívocos procesos de empobrecimiento y vulnerabilidad social (Minujín, 1999) relacionados a la carencia de trabajo y proyectos sociales y desconstrucción de un tejido social y político capaz de mediar como “bisagra o

---

<sup>41</sup> Lechner, 1999 Op. cit. pág. 24

<sup>42</sup> Op. cit. pág. 238

<sup>43</sup> Existen diferentes estudios realizados sobre el complejo escenario social latinoamericano y argentino ligados al impacto las reformas neoliberales, desde los cuales es posible visualizar como se han pronunciado y arraigado con el transcurso del tiempo, conflictos sociales como pobreza, exclusión y marginalidad social. Para una mayor aproximación en los detalles de estos informes sugerimos la lectura de los siguientes estudios BID, 1993, 1998; CEPAL, 1990, 1996, 1998; CEPAL – UNESCO, 1992; INDEC, 1998; OIT, 1998; BM, 1995, 1996; UNESCO, 1996, 1997; ADVENIAT, 1995, 1996, 1998, 1999

puente” entre las necesidades sociales insatisfechas acumuladas y la ayuda social (Roberts 1998; Bulmer-Thomas, 1998, 1999).

Es por ello que “(...) la crisis puede ser definida también como de *legitimidad política o de desidentificación con las instituciones políticas tradicionales* como resultado de las tendencias actuales a la disgregación (...). La exclusión en sus variadas manifestaciones (...) define un proceso de “desciudadanización” que remite a una aguda crisis de la sociedad argentina. (...) (*que*) se refiere a un divorcio entre lo social y lo político, entre la sociedad y el estado.”<sup>44</sup>

El fenómeno de la exclusión social está constreñido en un proceso más amplio denominado de “vulnerabilización social” (Minujín, 1999) caracterizado por la complejidad de sus formas y contenidos, de sus condicionamientos históricos y de sus múltiples intercambios efectuados entre los diferentes ámbitos de la vida social como el educativo, social, económico y cultural; ya que ella involucra la totalidad de los espacios de producción, acumulación y distribución de bienes y servicios sociales.

Los “procesos de vulnerabilización social” exponen la vasta heterogeneidad de ámbitos y dinámicas que operan conjuntamente (en una lucha de fuerzas) en la determinación de la exclusión y la inclusión social, vale decir que la diversidad de intensidades y formas de la participación en la vida social lo que advierte sobre la imposibilidad de establecer generalizaciones.

Es posible estar excluido e incluido simultáneamente en distintos ámbitos de la vida social, obviamente, aquellos elementos que provocan la exclusión en un ámbito específico por ejemplo el educativo suponen la privación real y potencial de los elementos culturales, materiales y simbólicos, que a su vez condicionan e grado de participación en el ámbito del trabajo, la organización familiar y el desarrollo biográfico personal.

La diferencia existente entre los excluidos permanentes y transitorios se adscriben a numerosos los factores sociales como por ejemplo la procedencia social, el género, la edad, las biografías escolares desarrolladas, el capital cultural y social acumulado, la productividad del trabajo ejecutado, la capacidad emocional, física y cognitiva de cada uno de los sujetos y de su grupo de pertenencia, las cualidades religiosas, étnicas e ideológicas, así también el prisma étnico racial (Touraine, 1999; Beck 2000; Beck / Giddens 1997; Giddens 1997, 1999).

La vulnerabilidad social se constriñe en la acumulación de desventajas o fallas sociales” (Fitoussi y Rosanvallon, 1996; Kessler y Golbert, 1996) afectando directamente a la organización de los colectivos humanos, la institucionalización paulatina de dinámicas de desestabilización de los estables y la instauración de la precariedad (Castel 1995) como nuevo criterio de socialización en el marco de una sociedad de riesgo.

La fuerza coercitiva de la desestabilización simultáneamente supedita y relativiza cualquier garantía política, jurídica y ética, que asegure la integración y convivencia social entre grupos y la reducción de las distancias sociales imperantes entre los mismos.<sup>45</sup>

La precariedad como destino inapelable y la versatilidad como engranaje de los procesos sociales gestados sobre una base de maximización de la individualidad parecen ser las

---

<sup>44</sup> Mancebo, 1999 Op. cit. pág. 190

<sup>45</sup> Ver: Anexo Cuadro 1.

premisas prevalecientes del marco político e ideológico anhelado por quienes apoyan la tesis de un estado mínimo y la libertad del mercado como reguladores de las relaciones sociales.

**1.2.5. Entre vulnerables, incluidos y excluidos: ¿nueva disposición de lo social?**

Minujín (1999) considera que el nuevo escenario social y económico está constituido por tres grandes grupos, a saber, a) los incluidos, b) los vulnerables y c) los excluidos; dichos grupos a su vez están caracterizados y sujetos a condicionamientos culturales, políticos, sociales y económicos que interactúan histórica y dialécticamente en la definición de los procesos de socialización, comunicación e identificación social, desde ellos allí se reglan el acceso a los servicios sociales mínimos; los grados y tipos de participación institucional, política y social en la comunidad; la apertura y desarrollo productivo dentro del sistema económico; las chances de apropiación y acumulación del capital cultural, el margen de libertad y autonomía en la toma de decisión tanto la vida privada como pública, etc..

A continuación presentamos un cuadro en el cual se exponen las características más significativas que particularizan a cada uno de estos tres grupos dentro del contexto de económico y social predominante.

<p><b>Estructura productiva</b></p> <p><b>Demanda de trabajo</b></p> <p><b>Inclusión / exclusión económica</b></p> <p><b>Población económicamente activa</b></p>		<p><b>Ámbito social</b></p> <p><b>Condiciones / interacciones sociales, infraestructura social</b></p> <p><b>Inclusión / exclusión Social</b></p> <p><b>Población total: familias, comunidad, sociedad civil</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mano de obra calificada y semicalificada</li> <li>- Empleo productivo de alta calidad</li> <li>- Orientado al mercado externo</li> <li>- Alta innovación tecnológica</li> <li>- Productividad alta</li> </ul>	<p><b>I</b></p> <p><b>n</b></p> <p><b>c</b></p> <p><b>l</b></p> <p><b>u</b></p> <p><b>i</b></p> <p><b>d</b></p> <p><b>o</b></p> <p><b>s</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ingresos familiares altos</li> <li>- Stock de alto capital humano / social / cultural</li> <li>- Fuertes lazos sociales</li> <li>- Cobertura social</li> <li>- Acceso a los servicios básicos, educación y salud</li> <li>- Sector alto y alto-medio: clase media urbana y clase obrera formal</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mano de obra semicalificada</li> <li>- Empleo clandestino/ precario / subempleo</li> <li>- Orientado al mercado interno</li> <li>- Mercado de trabajo Flexible</li> <li>- Productividad media</li> </ul>	<b>V u l n e r a b l e s</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ingresos familiares medios bajos</li> <li>- Stock medio / bajo de capital humano / social / cultural</li> <li>- Lazos sociales débiles</li> <li>- No cobertura / cobertura pública</li> <li>- Difícil acceso a los servicios básicos, educación y salud</li> <li>- Sector medio y medio / bajo: microempresarios del sistema informal urbano, empleados públicos, clase media empobrecida</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mano de obra no calificada</li> <li>- Empleo informal/ Desempleo</li> <li>- Orientado al mercado interno</li> <li>- Producción intensiva en mano de obra y escasa en capital</li> <li>- Productividad baja</li> </ul>	<b>E x c l u i d o s</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ingresos familiares bajos</li> <li>- Stock muy bajo / nulo de capital humano/ social / cultural</li> <li>- Lazos sociales muy débiles inexistentes</li> <li>- No cobertura social</li> <li>- Falta de acceso a los servicios básicos, educación y salud</li> <li>- Sector bajo / muy bajo: cuentapropistas, asalariados precarios, indigentes, depauperados</li> </ul>

La desestabilización social y la inseguridad social que se proyecta sobre una diversidad de comunidades y actores crea un clima de desconfianza permanente donde gobiernan el miedo y el riesgo a la pérdida de las posesiones materiales, culturales, históricas, jurídicas, sociales y subjetivas que se han conquistado históricamente.

En un momento histórico donde la desintegración doblega los principios de la convivencia democrática y la solidaridad se pone “en jaque” la valoración del aporte y el rol de las instituciones sociales como el trabajo, la escuela, el estado, sindicatos y de los valores sociales como la integración, la libertad y la igualdad (Villareal, 1996).

Mancebo (1999) expone que “la multiplicidad de carencias, la heterogeneidad de las psicologías sociales producidas por el “borramiento” de las experiencias históricas de clase y el aumento de las desigualdades colapsan las viejas identidades e impiden la formación de nuevas, estableciendo barreras de comunicación entre los diversos y diferenciado fragmentos sociales”.<sup>46</sup>

A nivel subjetivo se distinguen modificaciones ligadas a los estilos y criterios en como los procesos de representación, estigmatización y autovaloración social se ejecutan entre las nuevas generaciones (Larrosa, 1995). En particular referencia a los grupos populares y sus procesos de socialización se percibe como la condición de marginalidad, pobreza e indefensión se instituyen como premisas determinantes de los procesos de identificación, participación y valoración individual y colectiva (Bruner, 1994).

<sup>46</sup> Op. cit. pág. 194



El abatimiento de la solidaridad y la impronta avasallante de un atomismo social pueden entenderse como resultantes de un tejido social resquebrajado por el temor a lo ajeno y lo desconocido por la ausencia del otro como afirmación de la propia existencia social. La erosión social generada por la desaparición de organizaciones sociales y discursos representativos de los actores sociales en la esfera tanto pública como privada han promovido la instauración de una desintegración acelerada que opera tanto en la dimensión colectiva como individual de los comportamientos sociales cristalizados en los procesos de identificación, comunicación, producción y participación (Beck, 2000; Bourdieu, 1998; Calderón y dos Santos, 1993).

Para García Delgado (1998) este problema expone la existencia de “una crisis de sentido, identidad y eticidad”, comprometida con las pautas de sociabilidad en procesos de desmembramiento social y la elaboración de sentidos e identidades colectivas. Esta “nueva gestación de lo social” doblega los axiomas de libertad, igualdad y democracia si se considera que en nuestro país la desigualdad, la pobreza y la injusticia social restringen cualquier posibilidad de conformar una sociedad democrática, integrada y justa para todos (Lechner, 1999; Touraine 1998, 1999; Gorz 1994, 1995).

A la combinación de un desarrollo económico sin empleos; la desigual distribución del ingreso y la riqueza; el estancamiento económico aliado a una profunda crisis social, el acentuamiento de la brecha entre minorías enriquecidas y una mayoría empobrecida afectada por importantes problemas de inclusión parcial se agrega la multiplicación de las condiciones de pobreza y empobrecimiento entre grupos ubicados en las zonas de vulnerabilidad y exclusión (García Delgado 1998).

Si bien no existen límites definitivos e inmodificables entre las zonas de inclusión, vulnerabilidad y exclusión, en la actualidad se constata la preeminencia de una tendencia al incremento de las situaciones de vulnerabilidad y exclusión que aparecen como axiomas de ordenamiento y organización social (Castells, 1998, 1998b).

### **1.3. Ámbito económico y laboral**

Las reformas del estado fueron introducidas en Argentina en un contexto de crisis recesiva, hiperinflacionaria e inestabilidad estructural que afectaba a la economía productiva, fiscal y monetaria del país (Beccaria y López, 1996).

A ello prosiguió el cambio en la conducción social de las relaciones de producción económica concretizada liderazgo del estado (concepción keynesiana) a manos del mercado (concepción neoliberal y neoconservadora), impulsado por procesos de liberalización, desregulación y descentralización de las condicionamientos político que alteraron el ámbito del trabajo y de desarrollo productivo.

La impronta política ideológica de la economía de mercado estableció cláusulas para la reconceptualización del sentido de la gobernabilidad democrática, asociados a la eliminación (parcial y en algunos casos total) del gasto social destinado a la manutención de las diversas políticas sociales y estrategias de compensación y ayuda mentada para sectores sociales en riesgo. El teórico F. Hayeck (1989) concibe al mercado como un espacio aglutinador de potencialidades, poderes imprevisibles conocimientos, talentos y multifacéticas oportunidades destinadas a la realización de los intereses individuales de producción, oferta y consumo. Dicho poderío o dinámica de desarrollo no tolera intervención externa alguna, pues estas se

tratan de indicios arbitrarios de regulación, que de manera nociva pueden alterar el desenvolvimiento armónico, imprevisible e incognoscible de la dinámica del “*laissez faire*” que se efectiviza sólo cuando los individuos interactúan *per se* libre y autónomamente. “En consecuencia el resultado del *laissez faire* será siempre superior, en su eficacia y racionalidad, al de las tentativas de intervención, regulación y de programación que (...) pueden desvirtuar la tendencia al óptimo de mercado. (...) el cálculo económico no es posible ni racional más que a escala del individuo, no a escala de la sociedad o del sistema .”<sup>47</sup>

En el nuevo escenario social infringido por los efectos de la globalización y liberación de la economía los estados resultan paradójicamente extremadamente pequeños para resolver grandes cuestiones y extremadamente grandes en torno al abordaje de problemáticas cotidianas, reacciones esporádicas o conflictos emergentes.

A continuación se brindará un diagnóstico de la situación económica resaltando sus aspectos mas trascendentes, a saber:

- ❖ reemplazo del paradigma económico fordista<sup>48</sup> fundado en la importación y el desarrollo interno de la economía nacional por un modelo afianzado en los principios de la competitividad, flexibilización y apertura de las economías locales hacia un mercado libre con alcance internacional. Este último modelo está ligado a una orientación de crecimiento hacia afuera que privilegian las exportaciones, las transacciones y acuerdos internacionales en lugar de una defensa de la industria nacional en donde el estado y los mecanismos jurídicos y burocráticos de representación de los sectores de los trabajadores y empleadores habían desempeñado un rol decisivo;
- ❖ liberalización comercial y privatización como eje de la racionalización para la eficiencia en la administración, gestión y planificación de la propiedad pública (bienes y servicios);
- ❖ apertura económica al mercado internacional, para ello se instrumentaron mecanismos políticos y comerciales destinados a la eliminación y reducción de las tasas aduaneras y las cargas impositivas a las importaciones lo que indujo la elevación notoria de las inversiones extranjeras directas en la economía (Neffa y otros, 1999);
- ❖ desregulación del mercado laboral y flexibilización de las condiciones jurídicas, sociales y éticas de movilidad, versatilidad y anulación de los recursos humanos (Thomas, 1997; Filmus, 2001);
- ❖ hegemonía empresarial de las compañías y *lobbys* multinacionales con alto poder coercitivo sobre la economía nacional y la infraestructura interna en cómo se organizan las proyecciones comerciales y productivas. La reconversión productiva generada a partir de la incorporación de las políticas de liberalización del mercado,

---

<sup>47</sup> Gorz, A. 1999 Op. cit. pp. 168-169

<sup>48</sup> Sobre el Fordismo diremos que en el período posterior a la segunda guerra mundial conjugada al ascenso de la hegemonía de política e ideológica norteamericana se constituye una nueva lógica de acumulación basada en a) la asociación de producción, distribución y venta a escala de masas basada en el consumo; b) el crecimiento económico óptimo que propició un proceso sólido de expansión a nivel mundial fundado en una lógica productivista; c) reconocimiento y jerarquización del rol del obrero y de las organizaciones sectoriales, sindicales y gremiales que los representaban, este proceso podría señalarse como la burocratización e institucionalización de la legitimidad de la representación de los trabajadores en diferentes espacios políticos y sociales de decisión; d) universalización de salario como esquema hegemónico de organización laboral; e) estimulación y paulatina vigorización de las instancias, mecanismos y dinámicas de negociación entre los obreros y las patronales; f) prevalencia de los contratos de tipo colectivo por sobre los individuales, estos procesos eran posibles gracias a una determinante participación del estado quién garantizaba el respeto y la funcionalidad de los espacios de decisión como así también las condiciones del trabajo (mínimas y dignas) y de los trabajadores (seguridad social, ayudas de desempleo, legislación de protección universal de los trabajadores, etc.) (Lozano, 1999).

privatización y desregulación de servicios y empresas produjo la clausura de firmas y empresas que ante la competencia de empresas procedentes del exterior (el caso de las industrias) no pudieron readaptarse a las nuevas premisas de la competencia. Paralelamente a este proceso se produce una concentración de la actividad vinculada a área del comercio y servicios por parte de grandes monopolios o lobbys dotados de un vasto peso en el mercado local y mundial. Es por ello que se afirma que el monopolio cedido por el estado a través de los procesos de liberalización del mercado no implicó en el caso argentino, la consolidación de una mayor apertura a la competencia y a la flexibilidad en referencia a las interacciones dentro del mercado, sino, que contrariamente estos procesos representaron el traspaso monopólico del estado al capital privado (Tenti Fanfani, 1996), que en la reorganización de los bienes y servicios operaron con idéntica -o quizás más acentuada- ineficiencia que había caracterizado a la precedente gestión pública.

La liberación de los mercados no se consecuenta siempre en el mejoramiento de las condiciones de organización, administración y producción social de los bienes y servicios, para A. Giddens (2000) esta premisa está supeditada a las condiciones estructurales de los mercados locales, sus posibilidades reales de competencia, las experiencias históricas acumuladas y el margen de autonomía y libertad interna en cuando al desarrollo económico de la región de pertenencia. El mercado en éste sentido no asegura un intercambio equilibrado entre los actores que dentro del mercado se desenvuelven e interactúan validos de las reglas de la oferta y la demanda, tampoco el establece de manera universal un mínimo de garantía de participación y compensación a todos los ciudadanos que desean tomar parte de dicho “juego” y que por causas sociales no acceden a dicho beneficio. Con este razonamiento se torna clara la diferencia existente entre dos dimensiones teóricas a cerca de la responsabilidad, rol y legitimidad que atañen al estado y al mercado en un contexto histórico desbordado por la exclusión, la desintegración y el colapso social;

- ❖ importante y acelerado incremento de la productividad comportado por empresas que se adaptaron a las nuevas reglas del mercado, logrando su permanencia y continuidad dentro de la estructura económica; (Beccaria y López 1996 );
- ❖ auge de la economía financiera con el consecuente desplazamiento de otras estrategias políticas para la organización de los procesos de producción y reproducción social del capital;
- ❖ el debilitamiento de las formas institucionales tradicionales y hegemónicas que sirvieron a la regulación y sopeso de las desigualdades en las relaciones económicas y sociales de producción. La débil intervención política del estado frente a los conflictos sociales que desde la perspectiva neoliberal constituyen los resultados no deseados o imprevisibles del desarrollo de las fuerzas del mercado y cuya modificación dependería de la autorregulación de la dinámica económica y especialmente de la intervención focal de políticas. La crisis del sistema político y burocrático público se articula con la pérdida de credibilidad por parte de la ciudadanía, ante la ausencia de estrategias políticas de mediación, representación y organización social que permitan el replanteamiento de las condiciones sociales de exclusión y riesgo dentro de la sociedad. A propósito Manin en Gorz (1995) comenta que “el mercado y la “coacción exterior” volvían así a ser “(...) unos principios de orden y de gobernabilidad. “Si no hay nadie a quien los individuos puedan considerar responsable de su suerte, los actores se verán llevados a aceptar lo que les suceda, sea lo que fuere. El mercado proporciona un principio muy eficaz de limitación del poder político puesto que

constituye una instancia de regulación que escapa a la influencia de los diferentes agentes.”<sup>49</sup>;

- ❖ hegemonía de la “ideología social de mercado” (Angulo Rasco,1999) que aboga por la transformación de los ciudadanos en clientes privados (prevalencia del interés individual en desmedro proporcional de un interés colectivo, social y ampliable), privativos (segmentarios) y privatizantes (escasa apertura social o colectiva del comportamiento humano) de los bienes y servicios sociales que se encuentran a disposición en el gran mercado de consumo y que se presenta como la única vía de acceso a la vida social, válida para los procesos de participación, identificación y reconocimiento (colectivo e individual);
- ❖ debilidad estructural del nuevo modelo económico en la generación de empleo, la seguridad laboral y la cohesión social, la transparencia y eficiencia de los mecanismos de reinserción y recalificación productiva, la solidaridad entre el sector de los trabajadores y el resto de las instituciones políticas y sociales de representación de los intereses corporativos, sociales y políticos;
- ❖ el desarrollo regional de la economía comporta un carácter de fuerte heterogeneidad con tendencias a conservar e incrementar en algunos casos las asimetrías y desequilibrios previos interregionales (provincias, departamentos y municipios);
- ❖ contracción del empleo formal moderno e informalización del mercado de trabajo urbano cuyo impacto ha provocado la potencial disolución de la organización corporativa, política y social de los trabajadores. A dicho sector económico no formal pertenecen las ocupaciones de ingresos y productividad baja, desprovistos de estabilidad, protección y reconocimiento social. Al respecto Gorz (1995) comenta “(...) la crisis sociedad fundada en él (*trabajo*) (en el sentido económico) obliga a los individuos a buscar en otra parte que no sea el trabajo unas fuentes de identidad y de pertenencia social, de posibilidades de desarrollo personal, de actividades cargadas de sentido y por las cuales puedan ganar la estima de los otros y de ellos mismos.”<sup>50</sup>;
- ❖ incremento y heterogeneización de la exclusión laboral (desempleo, subempleo, empleo informal e ilegal) en el plano social, a donde la restricción intervencionista y compensatoria previamente del estado tuvo un impacto negativamente; etc.;
- ❖ “el aumento de las tasas de ganancias junto con la moderación salarial, la rigidez de los salarios mínimos y tendencia al estancamiento de los salarios reales;
- ❖ la concentración de los ingresos, pero sin que se generalice el consumo masivo de bienes durables por parte de los asalariados”.<sup>51</sup>

Los condicionamientos de la crisis propiciaron la proliferación deliberada de la subocupación, el desempleo y el mercado negro de trabajo, con las múltiples repercusiones que esto causó en la organización social de grupos, sectores e individuos en una sociedad resquebrajada por el miedo, el riesgo y el desamparo social.

En este particular escenario económico laboral se desencadenan fenómenos como la búsqueda del abaratamiento de los costos por parte del sector empleador y productor, a través de la supresión del pago de indemnizaciones por despido y accidente; la inexistencia de seguridad y compromiso jurídicos laborales planteada entre el fisco, los sindicatos de los trabajos y la posición patronal<sup>52</sup>.

---

<sup>49</sup> Op.cit. pág. 240

<sup>50</sup> Op. cit. pág. 135

<sup>51</sup> Neffa y otros, 1999 Op. cit. pág. 4.

<sup>52</sup> Ver: Anexo Cuadros 2 -4.

La variabilidad e inestabilidad de los ingresos y de las condiciones de trabajo (estables y temporarios, contratados o subcontratados, estables e interinos, nombrados y contratados, etc.).

### **1.3.1. Sobre el empleo y el mercado de trabajo**

La efectividad de las medidas destinadas a la reducción de la hiperinflación y la inestabilidad económica se manifestó en un leve mejoramiento del poder de adquisitivo de los sectores medios y bajos, la difusión del crédito de consumo -vinculado principalmente a la compra de artículos domésticos, contratos inmobiliarios y reactivación de la construcción- mayor ingreso de capitales extranjeros debido al mejoramiento de las condiciones de inversión, la disciplina fiscal y la firme orientación de la política económica de mercado.

Dentro de la estructura económica se produjo “la reducción de la protección arancelaria, el atraso cambiario y el aumento de la presión fiscal hicieron que la demanda de varias líneas de producción fuese absorbida por las importaciones y muchas firmas no pudiesen continuar produciendo”.<sup>53</sup> En torno a los procesos de reconversión productiva interno de las empresas locales se manifiesta un acceso diferencial a los créditos que ante la imposibilidad de su acceso a dichos préstamos, no pudieron hacer frente al proceso de readaptación productiva.

Como vía liberalización del mercado, los aranceles los capitales extranjeros al disponer de un respaldo más afianzado y atractivo, culminaron desplazando y limitando la participación local en las principales ramas productivas. Derivándose como consecuencia una mayor concentración de la actividad productiva, la centralización del capital y una liberación de las reglas del mercado con profundos costes y defasajes sociales, económicos y laborales a nivel interno de la economía nacional (Campero, Flisficht, Tironi y Tokmann, 1993)

A finales de 1994 se produce una nueva crisis recesiva con la cual se pone fin a un proceso de crecimiento y estabilidad económica y social basado en el ingreso y el favorecimiento de la productividad de los capitales extranjeros en la economía nacional, que expuso la fragilidad de la estructura macroeconomía vigente.

“Las nuevas condiciones del mercado internacional de capitales redujeron la oferta de crédito y elevaron las tasas de interés”(Beccaria y López, 1996), por lo que el deterioro de las inversiones y los procesos de reconversión productiva inaugurada por las empresas públicas y privadas, se vieron afectadas negativamente, lo que se agravó por la imposibilidad de cumplir con los compromisos asumidos con las entidades financieras internacionales ligadas a parámetros de inversión y productividad.

En el ámbito de las cuentas fiscales esta crisis tuvo un efecto particular, puesto que los planes trazados para la obtención de un superávit, cuyo destino era el pago de los compromisos financieros con entidades bancarias internacionales y de los intereses de la deuda externa, no pudo lograrse con la efectividad prevista. Partiendo de este diagnóstico es como luego se propulsaron los procesos sistemáticos de privatización, descentralización y flexibilización<sup>54</sup>, a

---

<sup>53</sup> Beccaria y López 1996 Op. cit. pág. 33.

<sup>54</sup> “(...) las transformaciones estructurales afectan los niveles de empleo, tanto públicos como privados. La necesidad de reducir el déficit fiscal y el impulso a la privatización llevaron a una reducción del empleo público cuya participación no agrícola desciende de 19 a 14% entre 1990 y 1994 (...) Asimismo, la tasa de desempleo en la administración pública pasa del 2 al 4,8% entre octubre de 1991 y octubre de 1992, y llega a 7,2 % en octubre de 1995” (Tokman, 1996 Op. cit. pág. 58). Ver: Anexo Cuadros 5 - 9.

través del cual, se pretendía extraer de la escena productiva y comercial al estado, concebido como garante inapropiado para la reactivación y desarrollo productivo del país (Bronstein, 1995 y OIT, 1995).

Las privatizaciones de las empresas públicas, y el nuevo estímulo cedido por la flexibilización laboral en torno a la “racionalización y reciclaje de la fuerza de trabajo” dentro de las empresas privadas y públicas generaron la depreciación de los procesos de empleo y de reinserción laboral -que entre los años 1992-1993 había sido gradual y progresivos-, además esta nueva disposición del mercado de trabajo incrementó considerablemente la tasa de desempleo, subempleo<sup>55</sup> con un correspondiente elevado nivel de marginalidad, depreciación de los salarios, informalización, empobrecimiento de los sectores sociales medios y precariedad de las condiciones de trabajo.

Al respecto comenta Lozano (1999) “el BID llega a reconocer que probablemente la flexibilización podría reducir las remuneraciones reales y aumentar la desprotección, pero destacan que no es evidente que esto deba ser siempre así. Menores tasas de desempleo son características de mercados laborales más flexibles, mientras, por otro lado, legislaciones laborales rígidas lo que favorecen es a segmentos de trabajadores privilegiados y deprimen los ingresos de los temporarios, de los cuenta propia y de los jornaleros.”<sup>56</sup>

Por su parte el subempleo está asociado al fenómeno de depreciación de los trabajos formales y los salarios, y todo el conjunto de condicionamientos de orden social, jurídico, ético, subjetivo, económico y material que está ligado a esta situación. La nueva orientación en los procesos de inclusión y vulnerabilidad dentro del mercado de trabajo según las investigaciones de la CEPAL (1997) afectarían primordialmente a 1) los grupos recién ingresados al mercado de trabajo, con escasa o nula experiencia previa en el ámbito laboral; 2) las mujeres más que a los hombres; 3) a los más jóvenes y 4) a aquellos grupos que carecen de competencias y calificaciones mínimas desde donde aspirar a una plaza de trabajo

La focalización y el recorte de la inversión social del estado estuvo motivada por una requerida eliminación del déficit fiscal que comprometía seriamente –según el discurso político oficial- el tránsito hacia la reactivación y modernización de la economía local. Pero lo que no se contempló en la evaluación de las nuevas prioridades políticas fue que, las causas sociales justificaban la intervención pública en estas áreas específicas y que sin un adecuado tratamiento las mismas tenderían a profundizarse. El abandono progresivo de las políticas compensatorias elevó la gravedad de diversos problemas sociales como por ejemplo la potenciación de la criminalidad e inseguridad social; la desigualdad social de origen el y su proporcional participación en el capital social y educativo, la distribución segmentada del ingreso y el empleo.<sup>57</sup>

---

<sup>55</sup> El subempleo está asociado al fenómeno de depreciación de los trabajos formales y los salarios, y todo el conjunto de condicionamientos de orden social, jurídico, ético, subjetivo, económico y material que está ligado a esta situación. La nueva orientación en los procesos de inclusión y vulnerabilidad dentro del mercado de trabajo según las investigaciones de la CEPAL (1997) afectarían primordialmente a 1) los grupos recién ingresados al mercado de trabajo, con escasa o nula experiencia previa en el ámbito laboral; 2) las mujeres más que a los hombres; 3) a los más jóvenes y 4) a aquellos grupos que carecen de competencias y calificaciones mínimas desde donde aspirar a una plaza de trabajo.

<sup>56</sup> Op. cit. pág. 90

<sup>57</sup> “Die Regierung Menem habe keine artikulierte sozialpolitische Strategie und ziele mit ihren Maßnahmen lediglich darauf ab, den Haushalt zu entlasten: „such changes are widely perceived to have been implemented too rapidly and haphazardly, wiht fiscal rather than social aims in mind“ (s. IRELA; 1995:21) (...). Darüber hinaus wurde kritisiert, dass die Reformen weder eine Verbesserung hinsichtlich der Qualität der Leistungen noch mehr Rationalität im sozialen Bereich, sondern vielmehr Sozialabbau hervorbrachten.“ Sottoli, 1998 Op. cit. pág. 243

La transpolación en la práctica de la flexibilización económica y laboral se plantearon en una suerte de ruptura entre el estado y el mercado sin contemplar la necesidad de generar un nuevo vínculo entre ambos componentes de la vida social. La ortodoxia en como ciertos objetivos fueron implementados tornan al caso argentino en un ejemplo paradigmático en razón a la modificación profunda de la estructura de la vida social (Bustelo y Minujín, 1997).

### **1.3.2. Hacia el nuevo perfil del trabajo y del trabajador**

Históricamente el trabajo y la educación han constituido dos axiomas sustantivos en los procesos de socialización, que en la presenta coyuntura parecen experimentar una crisis de legitimidad lo que afecta indudablemente la constitución de las nuevas identidades sociales de las personas.

El nuevo mercado de trabajo aboga por el desarrollo productivo basado en la eficiencia, flexibilidad de las competencias y adaptabilidad de los sistemas productivos, y por ello se exige la eliminación de barreras políticas y jurídicas que obstruyen la movilidad dentro de los procesos productivos y el reciclaje constante de los dominios y las disposiciones cognitivos dentro de la esfera productiva.

Seguidamente se presentarán algunos aspectos constitutivos del nuevo perfil del trabajador dentro de una economía de mercado, a saber:

- ❖ *la polivalencia, flexibilidad y versatilidad*: están asociadas al carácter, transitorio y fluctuante de la nueva organización productiva, lo que se precisan son adaptaciones y readaptaciones rápidas, procesos inmediatos de operación en la contingencia y la espontaneidad especialmente cuando los cambios tecnológicos y las tendencias del mercado se tornan desequilibrantes, imprevisibles y riesgosos. Desde la polifuncionalidad y flexibilidad real y potencial de los actores dentro del sistema productivo se persigue afianzar y aproximar la diversidad de estructuras y dinámicas dentro de la actividad productiva, logrando una mayor confiabilidad en la calidad de la producción y optimización de los tiempos, recursos y beneficios del trabajo. Es por ello que la formación educativa básica y elemental se presenta en este esquema como parámetro de selección define el reclutamiento de los trabajadores. Las disposiciones generales y formación básica facilita una mayor traslación, reciclaje y regeneración del capital frente a las exigencias de las nuevas tecnologías, las pautas de producción y la fluctuación de los procesos de trabajo.

Desde el discurso neoliberal la flexibilidad se presenta como una ventaja competitiva, ahí es donde descansa los valores de la innovación, la pertinencia y la autonomía. En atención al concepto de autonomía como valor imperante en el modelo post taylorista o toyotista de organización del trabajo, Gorz (1989:116) expone su desconfianza a cerca de la posibilidad real y efectiva de que una genuina autonomía en el sentido de acceso objetivo, soberano e incluyente de las necesidades, intereses y capacidades del sujeto trabajador. Por lo contrario para este teórico lo que imperaría pese a la modificación conceptual - formal dentro del modelo hegemónico de producción, es una autonomía de carácter relativo que solo rige **dentro** del proceso de producción y por consiguiente dentro de la fronteras permitidas por el trabajo y no así, una autonomía personal, crítica y real que contemple distanciamientos, rupturas y confrontamientos **de** o **con** los procesos de producción. Desde lo que se puede afirmar que los tan criticados y refutados fundamentos de heteronomía / conductismo, automatismo y monocausalidad taylorista aún se conserva como criterio lógico

primante, bajo una nueva apariencia, es decir adscripta a los valores de la autonomía, cooperación, polivalencia y simetría en y entre los grupos de trabajo;

- ❖ *el cortoplacismo y discontinuidad en los procesos de inclusión y permanencia en el trabajo*: los nuevos empleos se rigen por contratos a corto plazo, cuya naturaleza esporádica está casi siempre subordinada a la coyuntura del mercado y las prioridades del sector empleador, quien es en definitiva el que determina la duración y las características de la participación en el ámbito económico productivo.
- ❖ En la actualidad son pocos los trabajos que se conservan para toda la vida y que por consiguiente pueden ofrecer una garantía “indefinida” frente a las amenazas del desempleo, las recesiones macroeconómicas, la precarización de las condiciones de trabajo, de la improductividad y los desequilibrios económicos locales. En este contexto el desempleo se erige como un destino inexorable para muchos sectores sociales, pero fundamentalmente para aquellos que arrastran histórica y biográficamente consigo otros déficits (debilidades) y vulnerabilidades que alteran su proyección individual y colectiva en el espacio social (Gallart, 2004).
- ❖ *la individualidad*: está asociada al primado absoluto de la voluntad, el deseo y la decisión personal que desestima el valor del consenso y la organización dentro del sistema productivo en lo concerniente a la toma de decisiones y la representación de intereses. Simultáneamente, se afirma que el nuevo perfil del trabajador debe poseer una apertura social suficiente, que posibilite el trabajo en equipo y posibilite una atmósfera de colaboración, intercambio y complementariedad. Estas dos versiones polarizadas en torno al perfil del trabajador y la singularidad de los contextos de producción particularizan las condiciones de trabajo y el perfil actual de los trabajadores. A propósito Le Mouel en Santos Guerra (1999) comenta que “el individuo queda colocado en el centro de esta lógica de la eficacia. Se trata de individualizar los salarios y los aumentos, y de medir la eficacia individual; de ofrecer trofeos a cada uno para que se estimulen sus motivaciones y talentos y hasta de autorizarlo a tender iniciativas. El individuo es el rey”.<sup>58</sup>
- ❖ *la competitividad*: está asociada a la individualidad, puesto, que en la lucha por el triunfo, el éxito, el reconocimiento, la obtención de premios y de otros atributos diferenciadores dentro del ámbito de la producción, todos comparten esta base como punto de partida y mecanismos de movilización dentro del mercado de trabajo (Pérez Gómez, 1999);
- ❖ *la eficacia*: está asociada a los principios de rentabilidad, a partir del cual se pretende generar una mayor ganancia acumulativa y ventajas económicas en la reproducción del capital. En este contexto se valoran la constatación empírica de los logros y progresos, el ajuste y evaluación de variables dentro del proceso de producción, las adaptaciones permanentes a los virajes técnicos y científicos, etc. Gorz (1995);
- ❖ *la responsabilidad*: está asociada a la nueva morfología multifuncional del mercado y de los procesos productivos en donde la variabilidad se ha constituido en un eslabón determinante de la orientación, continuidad y éxito de los procesos productivos. Ante la inclusión de nuevas tecnologías en la esfera económica se requiere mayores (amplios y sistemáticos) y mejores (más precisos y efectivos) dominios cognitivos con los que se aseguraría la utilización idónea de los recursos tecnológicos y los equipos de producción. Así también se apela a la asunción de una nueva responsabilidad por parte del trabajador para que pueda tomar decisiones en las diferentes instancias del circuito productivo (Donoso Torres, 1999);
- ❖ *la integración*: está asociada a la necesidad de promover una mayor alternancia, dinamismo y complementariedad entre los sistemas y subsistemas, fases e interfaces,

---

<sup>58</sup> Op. cit. pág. 95



circuitos abiertos y cerrados dentro de los procesos de producción, tras lo cual se pretende generar simultáneamente mayor movilidad y mayor asociación entre las distintas instancias constitutivas de las actividades económicas y productivas; (Gallart, 1998; CEPAL – UNESCO, 1992; Filmus, 1998)

- ❖ *la apertura hacia el exterior*: está asociada a la intervención de los trabajadores dentro de las funciones de marketing, investigación, servicio pos venta, entrevistas a futuros clientes, sondeo del mercado de consumo, etc., (Tenti Fanfani 1996) que exige una permanente interacción “cara a cara” con el cliente.

En alusión a las características y estructuras de las nuevas competencias sociales y cognitivas exigidas a los sujetos trabajadores en los procesos de producción, existe un debate aún inconcluso, desde donde se busca el establecimiento de un consenso generalizado para tornar más sistemático y ordenado los procesos de formación, y capacitación de la fuerza de trabajo.

Si bien en la actualidad el discurso neoliberal o posteylorista dominante en el ámbito productivo establece la necesidad de alentar una orientación competitiva y eficientista, desde diferentes campos sociales y posicionamientos teóricos (dentro de la economía) se han elaborado también interpretaciones que rechazan la supeditación de la organización de las competencias humanas a los requerimientos del mercado y de la oferta, alegando que con esta postura, se descuida una visión más compleja, íntegra e histórica del trabajador como sujeto social, cultural, ético y político.

Algunos autores señalan que la idea de superioridad adscripta a los valores económicos, individuales y materiales en las relaciones de producción, intercambio y acumulación social se trata de una exacerbación radicalizada del “homo economicus”, a lo cual se debe compensar con la revalorización del “homo politicus”, que alude a una mayor criticidad, independencia, soberanía e integración de los sujetos, el contexto de producción y la dimensión social, histórica, cultural y ética a donde dichos intercambios tienen lugar.

Los problemas más acuciantes de la política laboral se asientan sobre la regeneración de movilidad e integración social a través del trabajo y de los procesos de producción<sup>59</sup>, la prolongada crisis recesiva y las secuelas de las políticas de “achicamiento del estado”, establecen la urgencia de promover un nuevo debate político capaz de desarrollar estrategias de conducción, gestión y planificación social, que resulte coherente al actual contexto social asistido por:

- ❖ la hegemonía de modelos y criterios productivos basados en el desarrollo tecnológico y científico;
- ❖ procesos de desintegración y vulnerabilización económica y social, donde la heterogeneización de las prácticas sociales se presentan como las tendencias más relevantes (Castel, 1995) y
- ❖ la debilidad democrática de las acciones y dispositivos de gobierno e instituciones sociales y civiles que no han podido generar con éxito, una congruente reorganización de los mecanismos de integración social. “La pérdida de fe en las instituciones públicas y en la democracia prepara el terreno para una nueva y secular fe que extrae

---

<sup>59</sup> En vinculación a la integración social y el valor del trabajo dentro de las actuales condiciones sociales Gorz (1995) nos recuerda que “el trabajo, desde antes de la agravación de la actual crisis había dejado progresivamente de asegurar una integración social suficiente. La disminución progresiva del volumen de trabajo de trabajo socialmente necesario ha acentuado esta evolución y agravado la desintegración de la sociedad. Ya tome la forma del paro, de la marginación y de la precarización, o la de la reducción general de las horas del tiempo de trabajo”. Op. cit. pp. 134 –135

su inspiración no de la metáfora social y democrática de la comunidad y de la cooperación, sino de la metáfora del mercado social, de los intereses individuales y de la competencia”.<sup>60</sup>

Beccaria y López (1996) vaticinan que dadas las características del actual mercado de trabajo se incrementa la probabilidad de recaer en la vulnerabilidad y paralelamente a ello se refuerza la desprotección en todos los ámbitos de la vida social con efectos nocivos entre los sectores más desaventajados de la sociedad.

#### **1.4. Ámbito educativo y cultural**

En el ámbito educativo y cultural se distingue la hegemonía de la información y el conocimiento, la creencia en el progreso indefinido de la ciencia, el impacto tecnológico, técnico e informativo a escala mundial, el poder ejercido por los medios de comunicación (Fernández, 1993).

El influjo y las transformaciones propiciadas por la “sociedad de la información” (Drucker, 1993) afianzó la creencia en el aporte sustancial de la educación y el conocimiento en el desarrollo y progreso de las sociedades; y planteó la necesidad de recuperar la relevancia de la formación eficiente y equitativa de la sociedad en vistas a asegurar la construcción de condiciones materiales y humanas óptimas para el crecimiento económico – productivo sustentable, la ampliación de las formas democráticas y civiles de vida y la conquista de mayor autonomía en la participación de los actores en la vida social e institucional. En obediencia a estas premisas orientativas se retornó a la educación como instrumento de transformación social.

El discurso de la reforma materializado en la Ley de Educación Federal 24.195 sancionada en el año 1993, pretendía desde sus objetivos arremeter contra los efectos nocivos de la prolongada crisis social, educativa y económica que atravesó el país en la década de los '70 y que se había agravado en la década de los '80 (“década perdida”) cuyos efectos se constataban en el incremento de la pobreza, las desigualdades sociales, el decrecimiento del sector económico industrial, la inmovilización de las inversiones y exportaciones, y el consecuente parálisis en el mercado de trabajo. El incremento de la deuda externa, la concentración del ingreso y la riqueza en la sociedad y las proyectivas laborales y sociales de los sujetos educandos, la devaluación social de las credenciales educativas y el descrédito de las ofertas de formación educativa en los diferentes niveles y modalidades del sistema público, etc..

La modificación del sistema educativo abogaba por la modernización y una optimización del vínculo entre el campo educativo y las nuevas exigencias del sistema productivo, desde la cual se hacía plausible la reconciliación entre los valores de la equidad, la democracia y el crecimiento económico integral (CEPAL-UNESCO, 1992; UNESCO, 2001, 2002, 2002b)

En este sentido se coincidía en que la educación, el conocimiento, la técnica y la ciencia resultaban una alianza necesaria y suficiente, para mejorar a **nivel social** la situación de crecientes grupos marginados y con problemas de participación social limitados en su incursión en la cultura, la vida pública, política y laboral. Por este motivo a **nivel educativo** se tornaba imperioso resolver el deterioro de la calidad del servicio educativo; la inequitativa distribución de oportunidades de formación y capacitación; la escueta participación de la

---

<sup>60</sup> Cookson, 1994, Op. cit. pág. 5

comunidad y de instituciones sociales en la elaboración de programas y orientaciones pedagógicas.

Sin embargo el débil consenso planteado entre la escuela, el estado y la comunidad; la desarticulación estructural entre los distintas organizaciones de administración, planificación y gestión educativa dentro de un mismo distrito o jurisdicción (nacional, provincial, municipal) profundizaron la dimensión de los problemas estructurales que antecedieron a la reforma como por ejemplo la desactualización de contenidos teóricos y metodológicos inherentes a los procesos de enseñanza y aprendizaje, la incorporación de nuevas tecnologías, etc..

El proceso de transformación política constaba –a nivel concepcional- de una doble dimensionalidad en la orientación de sus postulados, a saber, a) referida a la necesidad de fortalecer la **democratización** de los competencias culturales, académicas, científicas y profesionales, en las sociedades con problemas de integración y participación social en todos los ámbitos de la vida social, civil y política, y b) referida a la búsqueda de modernizar los procesos, mecanismos y recursos materiales, tecnológicos y humanos para la **socialización** del conocimiento y de la cultura oficial, en miras a efectivizar una “equitativa base de competencia” (UNESCO-UNICEF, 1992) válida para todos los sectores sociales con idénticas condiciones para la participación social en la vida productiva, cultural, política, educativa, artística y técnica.

A partir de la democratización de los competencias culturales, académicas, científicas y profesionales, procurando focalizar la atención de los grupos con problemas de integración y participación social en todos los ámbitos de la vida social, civil y política, y modernización de los procesos, mecanismos y recursos materiales, tecnológicos y humanos destinados a la socialización del conocimiento y de la cultura oficial (UNESCO-UNICEF, 1992).

La recuperación del optimismo a nivel político educativo (Filmus y Miranda, 1999) en América Latina y Argentina alentó la asunción de un nuevo posicionamiento por parte del estado en materia educativa y cultural hecho que se tradujo en el incremento de las partidas presupuestarias para el sector, la movilización de mecanismos de capacitación, la distribución de mayores recursos infraestructurales, tecnológicos y humanos en pos de actualizar las condiciones de trabajo.

La introducción de las reformas educativas en América Latina y Argentina particularmente, estuvo propulsada por la introducción de un nuevo modelo económico y social hegemónico a nivel global, que profesaba por una economía de libre mercado que garantizara una permanente apertura comercial y financiera y la consolidación de estados “mínimos” que obraran como garantes de la competencia, la realización de las trayectorias individuales y el fortalecimiento de la ciudadanía y las instituciones democráticas (Filmus y Miranda, 1999).

#### **1.4.1. Los fundamentación de la Reforma Educativa**

Las condicionantes más sobresalientes que promocionaron la reforma educativa en nuestro país -siguiendo a Filmus y Miranda (1999)- estuvieron vinculadas a determinados clivajes sociales, políticos, económicos y sociales inscriptos tanto en el escenario local como internacional, entre los que se destacan:

- ❖ la globalización económica y social, el desarrollo tecnológico, científico y cultural a escala mundial, la flexibilidad y la polivalencia de las actividades laborales productivas, desde donde se inscribieron la referencia de los nuevos procesos de formación educativa (Garrett, 1999);
- ❖ el retorno a la democracia que se produce en el año 1983 después de la dictadura militar iniciada en 1976 representó un nuevo comienzo cívico y social en el país. La vitalidad del orden democrático alentó el renacimiento del interés por parte de la ciudadanía, los sindicatos, las instituciones, en participar y debatir sobre el modelo social y político deseado.  
La clausura del autoritarismo representaron para la reforma educativa una valiosa oportunidad de abordar viejas prácticas y disposiciones que había sido heredado a través de la formación educativa durante el gobierno militar en las representaciones de los sujetos sociales. Es por ello que se confiaba en el aporte de la escuela en la construcción de valores capaces de garantizar la participación, la tolerancia y la libertad de los sujetos en sus procesos de formación cognitiva (Bustelo y Minujín, 1998; Filmus, 1998; Tenti Fanfani, 1993, 1998);
- ❖ la agudización de las desigualdades sociales y el deterioro social, económico y laboral producidos en la década de los '80 y principios de la década del '90 alentaron la creencia en el poder cohesionante de la educación como mecanismo de integración de la sociedad a través de la democratización de las oportunidades, los conocimientos, valores, obligaciones y derechos. Basándonos en los estudios de Bustelo y Minujín (1998:45) expondremos que la entre el período 1980/1990 las poblaciones detectadas por debajo de la línea de pobreza se habían engrosado del 37% al 39% y en el caso de la pobreza urbana del 25% al 34%. En relación a los procesos de empleo, desempleo y subempleo y siguiendo a Tokman (1996:33) se destaca el siguiente cuadro, la tasa de desempleo antes de la década del '80 fluctuaba en promedio entre 2y 3% en década del '80 la misma asciende hasta el 6% en promedio y a principios de los '90 la misma asciende hasta cerca de un 11%, en referencia a estos datos se puede sostener que la tasa crece progresivamente en tiempo y velocidad. Una evolución semejante se observa en el sector informal que en el período previo a los '80 registra una tasa promedio inferior a 40%, ascendiendo en los a 42% en los '80 para lograr su máxima atributo de 50% promedio en la década de los '90.  
Desde una óptica económica la legitimidad del orden democrático se evaluaba como factor positivo y favorable para el modelo de desarrollo social<sup>61</sup>, he ahí el eje de la reforma encarnada por la Ley Federal de Educación (BID, 1998, Puryear, 1997);
- ❖ la relevancia del desarrollo tecnológico y científico a nivel global, gestaron las bases para una nueva organización social de los procesos de producción, distribución y acumulación del conocimiento. La innovación permanente, la volatilidad de las exigencias del mercado en razón a los recursos humanos impactaron en la agenda del gobierno y ahondó la creencia en que la educación aseguraría una mayor adecuación de las sociedad a los procesos de transformación económica y productiva exigidos por la “sociedad de la conocimiento” (Thurow, 1992; Reich,1993; BM, 1996, 2000; CINTERFOR/OIT, 2002; OIT, 1998).

---

<sup>61</sup> Para la CEPAL (1992) el máximo desafío de los procesos de transformación educativa en Latinoamérica se establece en la necesidad de sistematizar y aunar la formación ciudadana y la transformación económica y social, el rol de la educación en este proceso sintetiza la relevancia de ambos objetivos. “La reforma del sistema de producción y difusión del conocimiento, es un instrumento crucial para enfrentar tanto el desafío en el plano interno que es la ciudadanía, como en el plano externo, que es la competitividad”. Op. cit. pág. 17) Ver: Anexo Cuadro 10

### **1.4.2. La Reforma Educativa y su impronta social**

La mayoría de sus postulados no hallaron contraste alguno con la realidad, desmembrándose en una ambiciosa abarcabilidad de imperativos y normas, que se alejaban drásticamente de la historicidad de las instituciones, de las identidades educativas y los perfiles culturales correspondientes a los actores y escenarios locales. El distanciamiento entre la realidad de las prácticas concretas y las bases teóricas, filosóficas y epistemológicas, delinearon el perfil de una política educativa desarticulada que reforzó el hiato planteado entre teoría y práctica, doxa y episteme, investigación y acción entre el discurso, el pensamiento y la acción de los actores intervinientes tanto en los procesos de enseñanza y aprendizaje como entre los contextos de planificación y evaluación de los propósitos y programas educativos (Gimeno, 1997, 1999; Pérez Gómez y Gimeno, 1992).

A través de la reforma se pretendió otorgar a la tarea educativa una verdadera dimensión *democrática y democratizadora* sin embargo en la realidad histórica se visualizaba la ruptura entre el discurso teórico y su viabilidad histórica tras lo que se puede sustentar que “desaparece la política como proyecto de transformación global, donde los referentes se diluyen y se borran los perfiles en un ejercicio de poder más oculto, aunque se diga que los cambios se emprenden en aras del principio de una mayor democratización”.<sup>62</sup>

El carácter *homogeneizante* (negante de la diversidad y entramados de la escena y el campo educativo), *teoricista* (negante de la dialéctica con la práctica, el caos y la peculiaridad de las disposiciones y acciones sociales en situación de interacción cultural, social y cognitiva) y *ahistórica* (negante de los antecedentes y procesos históricos desarrollados a través de la reforma) fueron generaron numerosos conflictos y contradicciones que hasta el día de la fecha aguardan respuestas (Braslavsky, 1996; Tenti Fanfani, 1998, 2000).

“Todo el discurso postmoderno, que tiene sin duda un sentido plausible de crítica a lo real, se instrumentaliza como argumento a favor de la ideología del “abandono” político y del desprecio del Estado. En el fondo lo que hay es un interés ideológico en que los individuos y los grupos sociales (clases y partidos políticos) no se tomen tan en serio la historia .”

(Habermas J., 1987 pág. 30)

### **1.5. Dimensión microestructural de las transformaciones generadas en el ámbito educativo**

La ley Federal de Educación N° 24195 estuvo orientada a consolidar una estructura orgánica y coherente del sistema educativo como así también buscó la actualización de los contenidos, metodologías, fundamentos teóricos y científicos vinculados a las prácticas de la enseñanza y aprendizaje.

La nueva ley resultaba de la necesidad de construir socialmente un discurso educativo conciliador, democrático, flexible y socialmente significativo que pudiera afrontar y acondicionar la estructura política del servicio educativo en pos de conquistar un andamiaje genuino con la vida productiva, civil y política, y con éste propósito se buscaba:

- ❖ Afianzar la identidad y la integración nacional

---

<sup>62</sup> Gimeno, 1999, Op. cit. pág. 255.

- ❖ Contribuir a la democratización de la educación; la igualdad de oportunidades y de posibilidades, calidad de la enseñanza; equidad y justicia social a través de la descentralización de los servicios, concertación federal de la política educativa;
- ❖ Consolidar y fortalecer la democracia
- ❖ Valorizar el trabajo y el aporte de la educación al desarrollo regional y nacional
- ❖ Conformar un ministerio nacional con alta densidad profesional, con capacidad de liderazgo técnico y político basada en la concertación al que se plegaría el aporte determinante de los Ministerios de orden provincial con capacidad real de gestión
- ❖ Propender hacia una estrategia de reforma estructural y sistémica pautada de metas concertadas federalmente
- ❖ Promoción de un modelo de escuela comprometido con la calidad de los resultados de aprendizaje
- ❖ Favorecer la elaboración y transposición en la práctica de una concepción amplia de contenidos de educación
- ❖ Acentuar el valor de la profesionalidad docente, desde diferentes aristas de formación, capacitación e investigación.<sup>63</sup>

Muchos de los cánones antes expuestos obtuvieron gran apoyo y aceptación desde la opinión pública, los sectores políticos de conducción, administración y planificación educativa a nivel de las personas como así también del sector sindical, los grupos empresarios y productivos.

La confianza en la efectividad de la ley se basaba en la urgencia de resolver el desmembramiento e incompatibilidad que caracterizaba a la antigua estructura del sistema educativo desbordado por defasaje del currículum, las metodologías de enseñanza y aprendizaje, los perfiles profesionales con las realidades locales y regionales.

A la ley Federal de Educación le antecedió la ley N° 1420 de Educación Común aprobada por el Congreso Pedagógico en el año 1884 que establecía una oferta educativa pública destinada a todos los habitantes del suelo argentino respetando las premisas de gratuidad, gradualidad y laicismo (no confesional). Los objetivos y demandas que habían orientado la construcción de aquel dispositivo legal, priorizaban la conformación de una identidad nacional inspirada por el ideario liberal que además deseaba consolidar la legitimidad de un estado jurídicamente organizado y constituido por instituciones sociales y políticas capaces de concretar los ideales de la integración e igualdad social (Da Silva, 1995; Oszlak 1978).

Así mismo se enfatizó e infringió desde la política educativa centralizada y la mediación socializadora de la escuela, la legitimidad y supremacía de los valores positivos de la integración, la racionalidad, el orden público, el respeto institucional y la vigencia legítima del marco jurídico como base inexorable para la convivencia civilizada, la unidad nacional y la realización moral y social de los grupos humanos (Zermeño 1983; Barrington Moore 1982).

Estos nuevos dispositivos de organización nacional reflejan la relevancia de las ideas ilustradas y positivas en el pensamiento político encarnado por la Generación del '80 y la clase dirigente del momento, obstinados ambos dos, en conducir desde el dispositivo educativo público, el avance hacia los ideales de modernidad, progreso y racionalidad, en una dimensión semejante a la alcanzada en Europa y Norteamérica (Zanotti 1984).

---

<sup>63</sup> Ver: Miranda y Lamfri, 2001; Decibe, 2001; Cocorda, 2001; Filmus, 1999

La prospección laboral de la oferta educativa sustentada por la ley 1420 abogaba por una articulación y fortalecimiento del modelo agro exportador, que Argentina como país debía extender a nivel interno y externo en la consolidación de un desarrollo económico autónomo.

La ley preveía la organización de un sistema educativo constituido por 3 ciclos o niveles a saber:

- a) Nivel Primario: 7 años de duración (con obligatoriedad)
- b) Nivel Secundario: 5 o 6 años de duración dependiendo la orientación de la formación académica (sin obligatoriedad).
- c) Nivel Terciario y universitario: incluía formaciones universitarias de distintas carreras (ciencias sociales y humanidades, ciencias tecnológicas, ciencias biológicas y naturales, etc.) del mismo modo se contemplaban en esta nivel formaciones de tecnicaturas o profesiones relativamente cortas (sin obligatoriedad).

### **1.5.1. La política educativa y las competencias sociales para la competencia?**

*“Cuando se trata de las consecuencias de la competencia, la educación no se diferencia en nada de cualquier otra industria de servicios”.*

(Osborne y Gaebler)

Desde la ley Federal de Educación se adscribe a la educación un rol fundamental en la formación de capacidades técnicas, científicas, sociales, civiles y cognitivas, puesto que la correlación entre el grado de escolaridad alcanzado condiciona el acceso a un nivel digno de vida; un trabajo satisfactorio; la participación real en las instituciones de representación social, política y civil; la posibilidades de elegir y gestionar autónomamente frente a las autoridades de gobierno, intervenir en el desarrollo de la cultura y la vida pública, etc..<sup>64</sup>

Las nuevas capacidades requeridas por la sociedad de mercado se basan en la formación de sujetos polivalentes, adaptables y moldeables a las dinámicas versátiles, inherentes a los procesos de producción. Este nuevo sujeto social debe poseer y desarrollar capacidades y competencias relacionadas a la toma de decisión, la asunción responsable de las tareas asignadas y la cooperación con otros individuos y grupos dentro de los ámbitos diferenciados en el sistema productivo y la vida social.

Ahora bien en razón a la estructura del nuevo sistema educativo argentino los cambios promovidos por la Ley Federal de Educación 24.195 se efectivizaron del siguiente modo, a saber:

- a) *Educación Inicial*, constituida por el Jardín de Infantes para niños/as de 3-5 años de edad, estableciéndose solo la obligatoriedad del último año (Artículo 10º, inciso a). Sus objetivos se remiten a la incentivación y potenciación de los procesos de estructuración del pensamiento, imaginación creadora, expresión personal y de comunicación. Del mismo modo se promueve el desarrollo madurativo de las conductas sensorio- motrices, las aptitudes lúdicas y estéticas, el crecimiento socio-afectivo, la integración social, solidaridad, cooperación, los valores éticos y la

---

<sup>64</sup> Ver: Anexo Cuadros 11- 16, desde los que se puede acceder a una visión general a cerca de la tasa de matriculación del sistema educativo actual por niveles considerando especialmente el comportamiento de la tasa de adolescentes entre 13-14 años (para el nivel primario y secundario) como así también se observará la tasa de escolarización del nivel superior – universitario.

- conservación del medio ambiente. Otro de los objetivos sustanciales de este nivel busca incrementar la relación entre la institución educativa y la familia. (Artículo 13°)
- b) *Educación General Básica*, es obligatoria de 9 años de duración a partir de los 6 años de edad, se entiende a la misma como una unidad pedagógica integral y organizada en ciclos (Artículo 10°, inciso b)). Sus objetivos se remiten proporcionar una formación básica común a todos los niños y adolescentes del país garantizando su acceso, permanencia y proporción y la igualdad en la calidad y logros de los aprendizajes. Además se favorecer el desarrollo individual, social y personal para un desempeño responsable, comprometido con la comunidad, consciente de sus deberes y derechos, y respetuoso de los demás. Incentivar la búsqueda permanente de la verdad, desarrollo del juicio crítico, favorecer el desarrollo de las capacidades físicas, intelectuales, afectivo-volitivas, estéticas y los valores éticos y espirituales. Se establece también incorporar el trabajo como metodología pedagógica, en tanto síntesis entre teoría y práctica que fomenta la reflexión sobre la realidad, estimula el juicio crítico y es medio de organización comunitaria. La valoración y conocimiento crítico de la tradición y patrimonio cultural, el conocimiento histórico de las sociedades latinoamericanas y del mundo como así también el desarrollo de la integridad psicofísica conforman los axiomas del desarrollo integral de la persona. (Artículo 15°)
- c) *Educación Polimodal*, está impartida por instituciones específicas de tres años de duración (Artículo 10°, inciso c)). Sus objetivos se remiten a la preparación de los sujetos para el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes del ciudadano/a en una sociedad democrática moderna, uso responsable de la libertad y adopción de comportamientos sociales de contenido ético en el plano individual, familiar, laboral y comunitario. El sujeto debe experimentar la asunción consciente de su rol de agente de cambio positivo dentro del medio social y natural en el que está circunscripto, para ello accede a una formación ligada a las siguientes áreas humanística, social, científica y técnica. Además se establece como imperioso incorporar el trabajo como elemento pedagógico, que posibiliten y acrediten el acceso a los sectores de la producción y del trabajo. Es necesario favorecer la autonomía intelectual y el desarrollo de las capacidades necesarias para la prosecución de estudios posteriores: (Artículo 16°)
- d) *Educación Superior*, profesional y académica de grado, luego de cumplida la Educación Polimodal; su duración será determinada por las instituciones universitarias y no universitarias, según corresponda. (Artículo 10°, inciso e)). Sus objetivos se remiten a la preparación y capacitación para un eficaz desempeño en cada uno de los niveles del sistema educacional como así también se debe propender al perfeccionamiento permanente de graduados y docentes en actividad en los aspectos científico, metodológico, artístico y cultural. Se prevé también la formación de investigadores, administradores educativos y docentes como elemento activo de la participación democrática. (Artículo 19°).
- Los institutos de formación técnica tienen como objetivo el brindar una formación profesional y de reconversión permanente en las distintas áreas del saber técnico y práctico, de acuerdo con los intereses del alumno y la actual y potencial estructura ocupacional. (Artículo 21°).
- La etapa profesional y académica de grado universitarios se cumplirá en instituciones universitarias concebidas como comunidades de trabajo que tienen la finalidad de enseñar, realizar investigación, construir y difundir conocimientos, promover la cultura nacional, producir bienes y servicios con proyección social y contribuir a la solución de los problemas del país y del continente. (Artículo 21°)



- e) *Educación Cuaternaria*: formación de postgrado universitario, que a partir de esta nueva disposición jurídica se incluye como una oferta integrada en el marco del sistema educativo.

En el capítulo IV de la ley dedicado a la reglamentación de los regímenes especiales, se establece que la formación de la misma consiste en garantizar la atención de las personas con necesidades especiales, es por ello que la misma brinda una función individualizada, normalizadora, orientada al desarrollo integral de la persona y a una capacitación laboral que le permita su incorporación al mundo del trabajo y de la producción. La situación de los alumnos e instituciones incluidas en el régimen especial de formación deben ser inspeccionados regularmente por equipos profesionales para luego poder decidir democráticamente la reinclusión de los estudiantes a escuelas normales.

Dentro de este régimen se encuentran además la educación de adultos, la educación artística y la educación no formal, y la enseñanza de gestión privada, de las cuales seleccionamos solo dos para su presentación, a saber:

- a) *Educación de adultos*, prevé el desarrollo integral y la calificación laboral de los sujetos que no cumplieron con la obligatoriedad de la Educación general básica, o habiendo cumplido con la misma, desean adquirir estudios en los otros niveles del sistema, dentro y fuera de éste régimen especial. Esto incluye posibilidades de alfabetización, programas de formación y reconversión laboral, etc.. (Artículo 30°)
- b) *Educación no formal*, prevé una oferta de servicios de educación no formal vinculados o no con los servicios de educación formal, propiciarán actividades de capacitación docente y facilitará a la comunidad información correspondiente a la educación no formal. Establecerá formas cooperativas de trabajo con asociaciones educativas y comunitarias con la meta de satisfacer necesidades específicas de sectores sociales, jóvenes fundamentalmente, quienes participarán en el diseño de dichas propuestas de formación relacionadas al arte, el deporte, la ciencia y la cultura. La organización de esta modalidad estará a cargo de personal especializado, se entregarán certificaciones y se articularán con el ciclo Polimodal. (Artículo 35°)

A continuación se explorará la influencia de algunas limitantes que incidieron en la puesta en ejecución de la reforma educativa

### **1.5.2. Los límites de la propuesta educativa: “incidencia en el incremento de la desorientación juvenil frente a los nuevos desafíos de la vida social”**

La introducción de la Reforma Educativa Argentina adoleció de múltiples limitaciones que se centraron principalmente en el ámbito de la organización, administración y gestión del sistema. En esta perspectiva caben mencionarse el límite en el financiamiento e inversión educativa; la sistemática restricción en la inversión educativa; la lógica operativa en como la reforma fue transpolada en la práctica; y el contexto de las políticas macroeconómicas (Filmus y Miranda; 1999; Puiggrós, 1999).

- ❖ Límite en el financiamiento e inversión educativa: la revalorización de la educación en términos políticos y científicos asociada a la importancia de la tecnológica y el desarrollo del conocimiento no resultó suficiente para provocar un incremento de la inversión en el sector. La necesidad de una reforma educativa orientada a favorecer un servicio de calidad bregando por un acceso equitativo no se reflejó en una

redistribución del PBI (producto bruto interno). Vale decir no alteró la partida presupuestaria a la educación acorde a la envergadura de la reforma.<sup>65</sup>

- ❖ Repercusión de la restricción en la inversión educativa, no solo se cristaliza en el nivel infraestructural, tecnológico, científico, curricular y didáctico de las instituciones escolares, sino que también en la carga horaria del ciclo lectivo, el nivel salarial de los trabajadores de la educación y el status profesional de los actores. En este sentido la tensión existente entre la profesionalización y la proletarización de la educación se plantea como un problema complejo.
- ❖ A modo de ejemplo se podría mencionar la situación salarial deplorable de todo el personal docente de la administración pública, que sujetos a remuneraciones miserables y denigrantes están obligados a trabajar en diversos establecimientos educativos o realizar tareas laborales indistintas paralelamente para poder subsistir. Este es indudablemente un parámetro fidedigno para visualizar cuan valioso resulta para el estado invertir en el mejoramiento de las condiciones estructurales del sistema, cuando esta premisa es un objetivo secundario en las economías más avanzadas del mundo el reconocimiento y la inversión en la educación y todo su dispositivo humano e infraestructural es la primera prioridad.  
En este escenario se torna más que evidente la inviabilidad de cualquier intencionalidad de superación que no vaya ligada a la optimización de los recursos didácticos, curriculares, logísticos y financieros.  
La negativa a la ampliación de las partidas presupuestarias para el sector tornan ilusoria la realización histórica de los postulados de la reforma, el no-reconocimiento político e histórico de la realidad profesional, institucional y social de la educación pública reproduce la marginalidad interna y externa de la escuela (Torres 1997; Sirvent 1999, 1999b, 2000).
- ❖ La lógica operativa de la reforma estuvo influenciada por la introducción de políticas de ajuste fiscal implementadas con la finalidad de eliminar el déficit público y las administraciones burocráticas y eficientizar la prestación de los servicios sociales. La lógica primante en la viabilización de las políticas de ajuste y de la reforma educativa –en especial- dieron prioridad al aspecto burocrático –financiero en menoscabo del pedagógico – político.<sup>66</sup> La compulsividad y unidireccionalidad en cómo la reforma se instituyó en la realidad educativa, inauguró un proceso de transformación político ausente de participación, reciprocidad y negociación democrática abierta y horizontal entre la conducción política y los organismos representativos de los docentes, instituciones de formación y capacitación, especialistas, investigadores y comunidad educativa en general.
- ❖ La desafiliación del sustento democrático de la propuesta educativa en sí, expuso la contradicción más notable de la ley, que oficialmente alentaba la participación, el pluralismo y la negociación – construcción democrática de la oferta educativa mientras que en la práctica sus diversas instancias de transposición legitimaban la no-participación, la obediencia pasiva, la desinformación y la confusión arbitraria tácticamente empleada en favor de lograr el consenso político y social de la reforma.
- ❖ La dualidad antagónica que aislaba el discurso (progresista y democrático) de la realidad histórica educativa, produjo el desdoblamiento de las expectativas depositadas por la sociedad y la comunidad sobre esta propuesta de cambio. La

---

<sup>65</sup>Ver: Anexo Cuadro 17 a donde se puede visualizar el comportamiento del gasto público social como proporción al PBI en Argentina.

<sup>66</sup> “Las reformas en educación que toman como modelo el mercado son esencialmente estrategias de clase que tiene como efecto decisivo la reproducción de ventajas y desventajas de la clase social (y étnica) relativa. El libre mercado potencia a todos aquellos que pretenden hacer de la educación una necesidad defensiva para su uso social y mantener sus posiciones ventajosas en el plano económico y cultural.” Ball, 1994 Op. cit. pág. 103

participación de entidades financieras internacionales y la cooptación ideológica que ellas practicaron sobre grupos de intelectuales, el sector político y la comunidad científica sirvió -siguiendo a Gramsci- a la conformación de una base de legitimación necesaria para la instauración hegemónica (universalmente válida) de una forma de pensamiento que redefinió sobre cánones burocrático-financieros la dimensión social, política y cultural del sentido educativo (Coraggio 1997; Sirvent 1992, 1992b, Banco Mundial 1995). Sintetizando, la introducción de las políticas de ajuste y reforma del estado despejó las dudas a cerca de la base ideológica y operativa de la propuesta oficial de transformación educativa, que primordialmente se emplaza en valores técnico, racional e instrumental de tipo aplicacionista destinados a elevar para la productividad y ajuste de los procesos y resultados de la “empresa educativa”.<sup>67</sup> El contexto de las políticas macroeconómicas viabilizadas a través de la flexibilización laboral, la desregulación de los mercados locales, la privatización de los servicios e instituciones sociales, la constricción de las intervenciones del estado, la reducción del gasto público y la descentralización de los servicios impactó significativamente sobre el desenvolvimiento de los sectores sociales dentro del sistema educativo a través del incremento del abandono escolar, el analfabetismo, desgranamiento educativo (referido al desmembramiento de los contenidos básicos comunes que la escuela socializa, la exclusión, el riesgo educativo y el fracaso escolar (Frigerio, 1994) tornando cuestionable el acceso democrático al sistema educativo.<sup>68</sup> Siguiendo a Sirvent (1998) el concepto de “riesgo educativo” se podría definir como la no - apropiación, inaccesibilidad o privación absoluta de los conocimientos, actitudes, habilidades y destrezas necesarias para participar en una forma plena, crítica, creativa y autónoma en la vida social, política y económica. “Las reformas en educación que toman como modelo el mercado son esencialmente estrategias de clase que tienen como efecto decisivo la reproducción de las ventajas y desventajas de la clase social (y étnica) relativa.

- ❖ El libre mercado potencia a todos aquellos que pretenden hacer de la educación una necesidad defensiva para su uso social y mantener y mantener sus posiciones ventajosas en el plano económico y cultural.”

La desintegración social y educativa se objetiva históricamente a través de la reproducción de las condiciones materiales de vida de los sujetos, imprimiéndose en múltiples factores culturales, psicológicos y afectivos que determinan las trayectorias y posibilidades de logro que cada sujeto de la educación posee para su tránsito por el sistema educativo. En Latinoamérica asevera el BID (1998) “quienes más abandonan la escuela son los más pobres: de cada 100 niños que provienen del 40% más pobre, menos de la mitad permanecen en el sistema en el quinto año de escolaridad; y tan sólo 10 persisten hasta el noveno año. En contraste, de cada 100 niños del 20% más alto 90 terminan el quinto año, y más de la mitad llegan a completar el noveno año”. Del mismo modo el crecimiento de la pobreza expresa índices alarmantes, puesto que la misma “(...) se ha extendido a más de 150.000.000 de latinoamericanos, que equivalen a cerca de 33% de la población, que se encuentran por debajo de un nivel de ingresos de 2 dólares por día que se considera el mínimo necesario para cubrir las necesidades básicas de consumo.”<sup>69</sup>

---

<sup>67</sup> Ver: Tedesco 1995; Carnoy y De Moura Castro, 1996; Braslavsky, 1998; Filmus 1996, 1998

<sup>68</sup> “Las reformas en educación que toman como modelo el mercado son esencialmente estrategias de clase que tienen como efecto decisivo la reproducción de las ventajas y desventajas de la clase social (y étnica) relativa. El libre mercado potencia a todos aquellos que pretenden hacer de la educación una necesidad defensiva para su uso social y mantener y mantener sus posiciones ventajosas en el plano económico y cultural.” Ball, 1994 Op. cit. pp. 103

<sup>69</sup> Op. cit. pp. 7 -25

- ❖ La resistencia de la comunidad educativa a la reforma se basaba en que el clima de incertidumbre imperante permitía suponer la eventual la pérdida de los puestos de trabajo. Del mismo modo la desestimación de las problemáticas y conflictos internos de cada institución escolar; la unidireccionalidad preeminente en la lógica de definición de los programas de formación; la reducción presupuestaria en todos los ámbitos del servicio educativo (desde los sueldos hasta el equipamiento técnico, científico e innovativo de nuevos saberes sociales), etc.. “Los actores externos impulsores del ajuste pretenden conjugar ajuste estructural y estabilidad democrática, esta política es inconsistente, pues el ajuste tiende a crear inestabilidad política, a no ser que en su aplicación estén presentes logros de expansión productiva y distributiva, es decir, que el ajuste se subordine a una política de defensa de la democracia”.<sup>70</sup>
- ❖ La pérdida de atractividad de lo público ante el fortalecimiento de la intervención privada reclutó en este ciclo a la clase social mas acomodada dentro de la estructura social, económica y cultural, quedando reservado las ofertas del sistema público para los sectores con escasas posibilidades materiales. Los alumnos que concurren a esta escuela son los naturalmente postergados, marginados y desafiados sociales, para los cuales se destina una oferta descalificada y descalificante (Márquez, 1995; Fernández, Lemos y Wiñar, 1997; Eichelbaum de Babini, 1994).

La orientación política de la actual reforma se adscribe a una lógica que exacerba los principios de rentabilidad y eficacia derivados del campo económico y productivo, en este sentido Donoso Torres (1999) postula que “los esfuerzos reformistas, en vistas del proceso globalizador de la economía, y su valoración será positiva en la misma medida en que contribuyan a aumentar la producción agregando valor, o por el contrario, si obstaculizan estas prioridades será considerada una educación insatisfactoria”<sup>71</sup>.

En la transpolación práctica de la reforma educativa se generaron diferentes controversias en el ámbito institucional educativo, a saber, a) entre los sectores docentes, directivos y equipos de planificación desde donde se tornó irrealizable el bosquejo de cualquier instancia de adecuación o aproximación coherente de los objetivos curriculares y didácticos a los nichos institucionales; b) los cánones epistemológicos y científicos de los contenidos, capacidades y competencias incluidas en el currículum; c) el parámetro administrativo y presupuestario ligado a la inversión; d) los modelos evaluativos y de planificación institucional trasladados con cierto mecanicismo y universalidad que acabó minando la dimensión histórica y social de la realidad educativa.

A modo de conclusión se podría postular que la caída del ingreso, la diversificación de los procesos de exclusión social, la degradación de las redes sociales de contención social (políticas compensatorias, instituciones de organización sindical y civil), la pauperización y obsolescencia de la oferta educativa, la ineficiencia de las políticas laborales, sociales y económicas con contenido social y el aumento de la desocupación pueden ser consideradas como las resultantes directas de la introducción de los reajustes estructurales asentados en la deslegitimación del Estado.

Estas tendencias potenciaron la inestabilidad sociopolítica e impactaron negativamente en los vínculos socioculturales que brindan sentido a la vida de las personas, y así paulatinamente se instauraron la vulnerabilidad, la pobreza, el riesgo, la desigualdad y la parcelación social como nuevos axiomas naturales y constitutivos de la vida colectiva.

---

<sup>70</sup>Calderón y dos Santos 1991, Op. cit. pág. 28

<sup>71</sup> Op. cit. pág. 23

Diversos estudios resaltan que dado el escaso carácter democrático de la actual política educativa se anuló la posibilidad de ampliar y flexibilizar las estrategias de formación orientadas a contribuir a la superación de las desigualdades sociales, las múltiples pobrezas, los postergamientos sociales y culturales y la variada gama de límites que infringe la exclusión entre grupos, instituciones e individuos (Rodríguez, 1999). De este modo se frustró la efectivización del contenido democrático, equitativo e integrador de los postulados de la reforma educativa; poniendo en cuestión la legitimidad de los valores de integración y solidaridad social; y el valor político, histórico y social de su aporte.



## **2. La reforma del sistema educativo argentino en los '90: premisas y orientaciones políticas fundamentales. Un contraste entre la teoría y la práctica.**

En el presente capítulo se explorarán tres orientaciones políticas a saber la *descentralización*, la *flexibilización* y la *participación* sobre las cuales se basaron, las transformaciones perpetradas en el sistema educativo argentino y que en este trabajo de investigación, servirán de fundamentos para la elaboración de modelos y propuestas destinadas a la intervención socio educativa juvenil frente al problema de la desocupación.

El acceso a estas tres orientaciones políticas nos facilitará la visualización crítica tanto de las características y dinámicas prevalecientes en el ámbito de la formación juvenil, analizando las estructuras desarrolladas en razón a la impronta de la desocupación, la exclusión, la vulnerabilidad y la no – participación juvenil que afectan significativamente la transición de los jóvenes desde el sistema educativo hacia el mercado de trabajo.

En el contexto argentino el sistema educativo y los demás mecanismos políticos e institucionales destinados al encauzamiento de las transiciones de los jóvenes experimentan una fuerte limitación estructural debida a la creciente desarticulación planteada entre a) el aporte de las instituciones de formación educativa, profesional y técnica – laboral, b) los requerimientos sociales del sector juvenil y sus referentes colectivos y c) las demandas de la sociedad y del sistema productivo en referencia al actor juvenil.

La disociación entre estos tres polos se presenta como una problemática compleja, que afecta a las premisas organizativas de los programas (destinados al sector juvenil) y la definición curricular, metodológico y práctico que orientan a las instituciones de formación pedagógica.

Las rupturas planteadas en el seno de las políticas, programas y estrategias educativas destinadas a la formación de jóvenes y la atención de los grupos desocupados representará en esta instancia de la investigación una premisa orientadora. En esta perspectiva se intentará comprender y evaluar el impacto de las propuestas de formación mas importantes intentando analizar las premisas orientadoras. Del mismo modo se indagará sobre la necesidad de construir una propuesta socio educativa de formación juvenil capaz de incluir la complejidad plural e individual de los actores, los mundos de la vida y los componentes estructurantes de la identidad.

Con este propósito se brindará un aproximamiento a la política juvenil alemana, que -dado el significativo grado de especialización y trayectoria histórica- se presenta como una referencia interesante desde donde pensar los procesos de transición juveniles en el contexto argentino.

Este diálogo intercultural –como mas adelante se podrá constatar- está facilitado por el hecho que tanto en Argentina como en Alemania la descentralización, la participación y la flexibilización constituyen los ejes de las políticas educativas – y en el caso alemán también de las políticas de juventud- aunque si se evidencien diferencias significativas en el contenido teórico y metodológico de las acciones y programas de intervención educativo con la juventud desocupada, que en el presente trabajo pretendemos explorar y presentar sistemáticamente.

## **2.1. Orientaciones políticas básicas para la reforma del sistema educacional y el trabajo educativo con la juventud en Argentina**

En este escenario de formación confluyen las necesidades y expectativas de este grupo social, las representaciones sociales que la comunidad y el estado abogan por consolidar, las condiciones históricas materiales y sociales de vida y las demandas del sector productivo. En la actualidad el mercado de trabajo se constata que el mismo se ha tornado altamente selectivo y progresivamente obliga a los nuevos ingresantes a someterse a adaptaciones constantes y cambios repentinos derivados de procesos económicos versátiles, polivalentes y volátiles.

El espacio de formación educativa de los jóvenes y los capitales sociales y culturales que ahí se socializan, constituyen mecanismos determinantes y estratégicos para el pleno desarrollo de la vida social y el despliegue de los proyectos biográficos.

En este complejo escenario histórico los jóvenes representan el sector más permeable a los efectos de las transformaciones económicas, laborales y sociales emergentes en un contexto sesgado por fuertes repliegues de los tejidos sociales, culturales y políticos de cohesión y la reproducción de las condiciones socio históricas de pobreza y desigualdad. Al respecto los déficit sociales acumulados, la obsolescencia de las competencias cognitivas, sociales, culturales y técnicas afecta principalmente a los sectores populares y más desaventajados (CEPAL, 2000, 2001; CELAD, 2000; OIT, 1999).

En los últimos años pese a los esfuerzos realizados por diversas instituciones de financiamiento internacional y los estados nacionales, regionales y locales (municipales) en América Latina, la dicotomía operante entre las expectativas, necesidades y exigencias de los jóvenes por un lado, y los intereses y valores de los actores político sociales que deciden lo que es más adecuado *para* las nuevas generaciones, se ha tornado más preponderante. Y esto se debe por otro lado, a la carencia de un consenso eficaz entre el estado, el mercado y la sociedad civil, que sea capaz de fortalecer una relación intersectorial transversal y estratégica dentro del ámbito de las políticas destinadas a los jóvenes.

La postergación implícita y explícita de los jóvenes ejecutada desde el ámbito de las políticas públicas, persiste en acentuar la postergación de los jóvenes - como actores sociales relevantes- y por ende el desconocimiento de sus marcos referenciales identitarios, sociales, laborales y culturales sirven para explicar el bajo impacto que han tenido las acciones implementadas en este ámbito. A propósito de esta invisibilización de los jóvenes por parte de la sociedad (Krauskopf, 2002) sirve como parámetro para constatar por ejemplo el rol conferido a los jóvenes como actores de políticas públicas; y el grado de importancia que poseen estos sujetos dentro del tejido educativo, cultural, laboral y económico desde donde se organizan sus desplazamientos biográficos y sociales.

Esto de algún modo podría explicar el distanciamiento planteado entre las políticas educativas, las políticas de empleo y las políticas sociales en un sentido amplio, y dentro del ámbito educativo entre las instituciones educativas de formación profesional (formales como informales), el sector empleador (clase productiva) y las comunidades de base<sup>1</sup>, que inciden a

---

<sup>1</sup> Estos tres elementos, en los países de la región se han mantenido históricamente confrontados dando lugar en el campo educativo a un paralelismo contraproducente que derivó en la exacerbación de procesos de desafiliación social de muchos grupos humanos (desplazamiento económico-laboral, social, ciudadano y cultural), la atomización individualizante de los diferentes déficits sociales (desempleo, pobreza, descalificación,



su vez negativamente en el desarrollo de estrategias capaces de enfrentar las multívocas causas y consecuencias del desempleo y la exclusión social juvenil (UNESCO, 2002; CEPAL, 2001).

El dificultoso acceso y capitalización de los bienes educativos (capital social y cultural)<sup>2</sup>; la falta de trabajo; la inseguridad social y la desprotección jurídica; el aislamiento institucional y la baja representación de los intereses personales en las estructuras políticas e institucionales se conciben como los conflictos mas importantes en el área de juventud.

El diagnóstico sobre estas problemáticas inicialmente motivó a que desde la política educativa -en un plano retórico principalmente- se bregara por superar los límites de un modelo educativo homogéneo y homogeneizante (descuido de la heterogeneidad socio histórica y cultural de los sujetos y sus contextos) centralizado, altamente burocratizado, inflexible y segmentado.

Con la introducción “vía reforma educativa” de una nueva lógica administrativa y organizativa de base racional, eficientista y pragmática, se privilegiaron los cánones económicos de costo - beneficio arraigados en la inversión pública y la evaluación de la eficiencia de los procesos educativos a través de procesos externos de monitoreo y supervisión (Vilas, 1995, 1996).

Desde esta concepción se definió no sólo el modo de *hacer, pensar y gestionar* las políticas, mecanismos institucionales y alternativas de desarrollo educativos sino y fundamentalmente se instauró una visión paradigmática que define los modelos y proyectos en el ámbito de la formación juvenil.

## **2.2. La descentralización como estrategia de reforma política en el ámbito educativo**

En la mayoría de los países de América Latina las propuestas ligadas a la descentralización tuvieron por meta reducir el tamaño de las burocracias y administraciones pública, optimizando los mecanismos de regulación y administración y ampliando la participación de los estados provinciales y municipales en la decisión de las políticas vinculadas a las actividades económicas, productivas, laborales, educativa y sociales.

La modernización del estado y la reforma de las políticas y dispositivos institucionales sustentadas en la descentralización promovían la sustitución de un modelo universal e intervencionista por un modelo eficiente y rentable con capacidad operativa focal y flexible en razón a las demandas sociales específicas.

En este sentido la CEPAL (1993) postula que las reformas del estado y las políticas públicas persiguieron “1) mejorar la capacidad de diseño –incluyendo el frecuente rediseño – de las políticas; 2) potenciar la participación; 3) sistematizar consultas con el sector privado; 4) sistematizar y potenciar el instrumento de las metas ministeriales; 5) asegurar la

---

delincuencia, etc.) y una mayor restricción de la participación de los grupos vulnerables a las oportunidades educativas y sociales extendidas desde el sistema educativo (Finot, 2001; Martinic y Pardo, 2001; BID, 1998).

<sup>2</sup> La capitalización del conocimiento y la cultura oficial (capital cultural) se instaura como el eje primordial para poder participar en el desarrollo tecnológico – científico, económico, político y social dado que de ello dependen las posibilidades concretas de acceso, producción, acumulación y objetivación de las herramientas sociales y simbólicas válidos para un desempeño social adecuado y efectivo en los diferentes ámbitos de la vida social, productiva, cultural y civil (Rodríguez, 2001; CEPAL, 2000b).

especialización y flexibilidad de las instituciones públicas; 6) aumentar la eficiencia del gasto público; 7) mejorar la gestión de los recursos humanos; 8) **afianzar el proceso de descentralización**; 9) generalizar instrumentos eficaces y mecanismos transparentes de gestión; 10) orientar adecuadamente la regulación; 11) mejorar la atención y el servicio a los consumidores del sector público; 12) mejorar la gestión de las empresas públicas; 13) hacer bien las privatizaciones necesarias; 14) perfeccionar el control y la evaluación de las políticas. Todas estas consignas estuvieron sujetas a los distintos contextos históricos y sociales que singularizaron el horizonte político (viable o no) de la correspondiente viabilización de este conjunto de premisas orientadoras de la transformación prefijada.”<sup>3</sup>

Las políticas de descentralización educativo abogaban por tornar las políticas públicas en genuinos catalizadores de intereses y requerimientos sociales, desde donde aprehender las características socio histórica de los sectores beneficiarios y objetivar las prioridades heterogéneas en los ámbitos regionales, provinciales y municipales correspondientemente.

Y con estos fines la articulación y cooperación entre el estado central y los demás gobiernos locales tendiente mejorar la calidad de los servicios públicos e incrementar la participación de los diferentes actores sociales en la gestión, administración y motorización de la política y servicios públicos. En otros términos el fortalecimiento de la competitividad y administración eficiente y focalizada de los recursos permitiría combatir la pobreza, atenuar las tendencias de exclusión social en avance y propiciar la e instaurar la equidad social.

En este enfoque diferentes organismos internacionales como el Banco Mundial (1988); Banco Interamericano de Desarrollo (1998) y la CEPAL/UNESCO (1992) postulan que para la consecución exitosa y democratizadora de las reformas de descentralización deben existir previamente, por lo menos cuatro elementos consolidados o bien en vías de conformación, a saber:

- ❖ prácticas democráticas asociadas a la concertación en el plano intra como inter sectorial;
- ❖ fluidez e idoneidad de los procesos de información y evaluación que deberían permitir reacomodamientos permanentes e incisivos con la finalidad de adecuar la oferta pública a las necesidades sociales emergentes, mejorar permanente la calidad de los servicios y bregar por una distribución equitativa y eficiente de recursos e inversiones;
- ❖ sistemas y/o estrategias de compensación de las desigualdades, territoriales o demográficas para hacer posible un equiparamiento real / suficiente de las desigualdades – valga la redundancia - con la finalidad de fortalecer la autogestión, la autonomía y los nuevos estilos de asumir en un plano local y focal las responsabilidades financieras, administrativas, políticas y técnicas en iguales e igualadas (vía compensación) condiciones de partida; y finalmente
- ❖ la institucionalización de la innovación como premisa inherente a los procesos modernos de gestión y evaluación de los servicios, políticas, programas y estrategias de intervención social. De la congruente efectivización de todos estos ítems depende esencialmente la viabilidad del proyecto de descentralización política del espacio público desafortunadamente. En la práctica estas consignas estuvieron harto lejanas de ser cristalizadas en el ámbito político educativo en Argentina y América Latina (Casassus, 1995).

---

<sup>3</sup>. Repetto, 1998 Op. cit. pág. 283.

Ahora bien, vislumbrando particularmente el ámbito educativo se destaca la importancia que posee la descentralización cual modelo de gestión abierta, democrática y estratégico, capaz de mejorar una estructura política, administrativa y funcional altamente burocratizada, jerárquica y atrofiada, que neutraliza la participación social de los diferentes actores educativos y sociales.

Compartiendo con Hevia Rivas (1991) se podría agregar que la descentralización perseguía ante todo tres objetivos consistentes en:

- ❖ incrementar la eficiencia y modernizar la administración de los sistemas educativos apoyando la incorporación de grupos sociales e instituciones que por su grado de involucramiento sería capaces de aportar recursos adicionales,<sup>4</sup>
- ❖ mejorar la gestión administrativa a través de la inclusión de la comunidad y demás actores comprometidos a la tarea de formación educativa, dado que el estado necesita para compensar sus propias limitaciones de las fuerzas sociales que propendan hacia el mejoramiento de la eficiencia de la administración pública, y
- ❖ aumentar la efectividad del sistema por medio de una descentralización curricular, ponderando las diferencias regionales, culturales, idiosincrásicas, subjetivas y locales, que debería tamizar los contenidos curriculares comunes (elaborados a nivel centralizado) que garantizan la *unidad* dentro del sistema educativo acentuando paralelamente la necesidad de fortalecer la *igualdad de oportunidades* para los actores educativos, sectores sociales y el grupo objetivo de referencia en torno a poder concretar los postulados curriculares y didácticos diseñados.<sup>5</sup>

En Argentina la transferencia del servicio educativo del estado nacional hacia las provincias se llevó a cabo en períodos históricos diferenciados y de modo discontinuo.<sup>6</sup> Según Filmus (1999) la primera etapa de la introducción de las reformas de descentralización educativa se registra “sobre fines de la década de los ’60, donde a partir de la ley 17.878 el Poder Ejecutivo logró transferir 680 escuelas ubicadas en las provincias de Buenos Aires, Río Negro y La Rioja, en 1978 el gobierno de facto se desprendió de la casi totalidad de establecimientos primarios (Cantini, J.L. 1983). Esta decisión significó el traspaso de 67000 escuelas y 44.050 docentes. Los servicios primarios, secundarios y terciarios que aún quedaban bajo la órbita nacional pasaron a depender de las jurisdicciones en un proceso que comenzó con la aprobación de la Ley 24.049.

Esta ley autorizó al Estado Nacional a transferir los servicios administrativos en forma directa por el Ministerio de Cultura y Educación y por el Consejo Nacional de Educación Técnica a través de la firma de convenios de transferencia específicos con cada jurisdicción (Art.2). Al

---

<sup>4</sup> Sobre este punto señala Hevia Rivas (1991) que “(...) en la medida que la comunidad tenga más poder de decisión sobre el sistema local de educación, se desarrollará de parte de ella un compromiso mayor para generar recursos que posibiliten la mantención de los establecimientos, los salarios de profesores, la asistencialidad estudiantil u otros gastos.” Op. cit. pág. 22

<sup>5</sup> Op.cit. pp. 21-24

<sup>6</sup> En consideración al momento histórico y político en que las reformas de descentralización en Argentina, Chile, Costa Rica y Brasil, en coincidencia al postulado de Casassus (2001), se podría postular que dichas transformaciones introducidas a durante la década del ’70 - ’80 fueron impulsadas por el gobierno militar, que priorizó en estas medidas políticas ante todo objetivos económicos – financieros (reducir el gasto público) y política (dividir y debilitar el movimiento sindical) en desmedro de un enriquecimiento / ampliación / legitimación de nuevas instancias de participación, gestión plural por parte de la ciudadanía y otros organismos de representación civil, política, privada o pública. En cambio las reformas de descentralización implementadas en la década del ’90 desde su retórica y fundamentación teórica al menos –con fuertes restricciones en la práctica- abogaban por la consolidación de las tendencias hacia una mayor democratización de los espacios, prácticas e instituciones públicas. Op.cit. pp. 21

mismo tiempo también permitió el traspaso de las facultades y funciones sobre los establecimientos privados reconocidos (Art.1). En su conjunto, se trató de 3.578 establecimientos y de 86.374 docentes (CFI, 1992).

Durante el período 92/94 se efectivizó el traspaso de la casi totalidad de los servicios. El Estado Nacional gestionaba hasta ese momento establecimientos que representaban el 1,6% de la matrícula del nivel primario, el 44,2% del nivel secundario y el 32,5% de los alumnos del terciario. Es posible afirmar que a partir del año 1994 nos encontramos frente a un Ministerio de Cultura y Educación del que prácticamente no dependen establecimientos educativos de forma directa.”<sup>7</sup>

Empero a que los objetivos fundamentales de los procesos de descentralización planteaban la necesidad de disminuir y des - construir las distancias e ineficiencia que inhibía el desempeño de las burocracias políticas y las instituciones de gestión gubernamental, la inefectividad registrada en la prestación de los servicios públicos, la obsolescencia e improductividad de la inversión fiscal y la indiferenciación de los grupos beneficiarios de políticas, en los hechos, este discurso innovador no logró modificar los esquemas y disposiciones dependientes, compulsivos y jerárquicos (lógica que sustentaba las decisiones en una lógica centro – periferia, cúpula - base) instalados en el seno de administración pública especialmente en sus instituciones de gestión, planificación, evaluación y financiamiento dependientes del estado central (Senén González, 1994).

Al respecto existen diferentes ejemplos relevados en varios países latinoamericanos donde estas reformas fueron ensayadas, en los cuales se destaca el incremento hacia adentro del tamaño de la administración y burocracias regionales y jurisdiccionales, con lo que se coadyuvó a multiplicar los peligros de una considerable carga presupuestaria del estado central a las administraciones locales. De este modo, se acrecentaron las limitaciones en lo concerniente a la inclusión de mayor estabilidad política en el tiempo, eficiencia en la calidad de los servicios transferidos (re-distribuidos), sostenibilidad financiera de las políticas y calificación y compensación salarial técnica y profesional congruente a las necesidades y perfiles de los actores comprometidos con la viabilización de estas reformas (Finot, 2001).

En muchos casos la burocracia educativa tendió a propagarse en un porcentaje mayor al de la matrícula de la educación primaria y secundaria, en esta línea de reflexión cabe citarse algunos ejemplos registrados en Brasil, Costa Rica, Argentina y Chile (Casassus, 2001:21), países en que se constata un proceso de duplicación de las estructuras burocráticas, fenómeno que paradójicamente fue acompañado por una reducción de los presupuestos nacionales destinados a la educación. Esta estrategia fue implementada como pauta coercitiva para vehicular el inexorable traspaso **desde** el estado central **hacia** los estados menores de las responsabilidades asociadas a la sustentación de bienes y servicios públicos con altos costos sociales y políticos sobre todo en relación con la plausibilidad de las consignas de mejoramiento y potenciación de la calidad del servicio educativo (Carnoy y De Moura Castro, 1998).

La fuerte crisis fiscal<sup>8</sup>, la deficitaria administración de los recursos públicos por parte del aparato burocrático estatal, el endeudamiento externo, la deuda interna y la progresiva inflación

---

<sup>7</sup> Op.cit. pág. 63

<sup>8</sup> En referencia a esta arista en particular Filmus (1999) arguye la crisis fiscal en muchas de las provincias ha colocado en el centro de la escena educativa la temática económica – financiera. Por otra parte, la envergadura de las problemáticas administrativas, legales, laborales, etc. obligó a dedicar los primeros esfuerzos a resolver los aspectos burocráticos de las transferencias. En la mayor parte de las jurisdicciones, los intentos locales de

económico financiera fueron los argumentos cruciales que validaron la pertinencia de las reformas estructurales a partir de la descentralización introducida a los fines de irrumpir contra la deficitaria funcionalidad del sistema político estructural (tradicionalmente centralizado) en materia de gestión, administración y extensión de servicios sociales. Esta ineficiencia generalizada de lo administrativo público había propiciado la vigorización de una tendencia hacia la segmentación de los servicios y políticas públicas, la distribución arbitraria y la administración monopólica de la oferta de bienes y servicios públicos.

En los últimos años las políticas de descentralización educativa se han ido modificando y adquiriendo nuevos contrastes y características, a partir de los intentos ligados a optimizar los procesos de evaluación se priorizó la necesidad de cotejar sistemáticamente la efectividad de los procesos y resultados obtenidos por la transposición de las reformas educativas patrocinadas por el gobierno nacional y que las distintas jurisdicciones y los gobiernos locales con apoyo de organismos multilaterales de financiamiento y desarrollo pudieron también implementar.

A nivel de la *administración burocrática* se destaca una nueva asunción planificadora del Ministerio de Cultura y Educación, que tendió a fortalecer la participación aún incipiente de instituciones intermedias públicas y privadas que pudieran obrar de bisagra para lograr un mayor consenso, sistematicidad y pertinencia de las decisiones políticas adoptadas en materia educativa.

En razón a lo expuesto desde la Ley Federal de Educación se establece como prioritario alcanzar determinados objetivos desde el estado central en coordinación con los gobiernos federales orientados a favorecer la viabilización de los propósitos descentralizadores dentro de la administración educativa consistente en fortalecer:

- ❖ “el papel del Consejo Federal de Educación en torno a la concertación de las principales estrategias de transformación educativa y formación docente;
- ❖ la implementación de la Red Federal de Información y el Operativo Nacional de evaluación de la calidad educativa;
- ❖ la puesta en marcha del Plan Social educativo para atender las principales necesidades de políticas compensatorias;
- ❖ la elaboración de los Contenidos Básicos Comunes como una de las principales innovaciones en el marco del proceso de transformación educativa;
- ❖ el inicio del Programa de Capacitación Docente.”<sup>9</sup>

Todas estas cláusulas abogaban por una mejor sistematización de la heterogeneidad de ofertas y programas educativos implementados en las diferentes jurisdicciones (= homologación y compatibilización de estudios, contenidos básicos, etc.), en un mismo grado de importancia estos tópicos debían garantizar una mayor integralidad y complementariedad entre los diferentes niveles del sistema. La congruencia entre la política nacional y las adaptaciones jurisdiccionales realizadas se inscribe como un elemento crucial que influye en la concretización de la nueva estructura política descentralizada, puesto que mientras más determinantes sean los ajustes locales -a nivel jurisdiccional- a la propuesta política macro y marco, entonces mayores serán las ventajas y posibilidades de cohesionar los intereses,

---

transformaciones pedagógicas en dirección a la aplicación de la Ley aún no han impactado en las prácticas educativas a nivel de las instituciones. Paradójicamente, a pesar de la transferencia, la iniciativa principal respecto a la implementación de los cambios continúa estando centralizada en el Ministerio nacional.” Op.cit. pág. 69

<sup>9</sup> Filmus, 1999 Op.cit. pág. 72

perfiles y características de las comunidades educativas y sociales locales a las ofertas educativas vigentes.

A nivel de los *actores educativos* la necesidad de formar competencias y socializar los capitales requeribles para el desarrollo de políticas jurisdiccionales, a estos fines resulta prioritario afianzar las disposiciones profesionales, técnicas y de gestión administrativa de todos los actores (información, aptitudes, dominios, experiencias y potencialidades) en las diferentes unidades educativas y sus referentes administrativos, ministeriales, burocráticos e institucionales.

A nivel de las *estrategias* se acentuaron los procesos de información y evaluación, estas consignas aparecen como dos elementos sustanciales y decisivos para la proyección de la descentralización educativa, dado que para asumir una nueva lógica de funcionamiento y organización del servicio educativo se requiere disponer de datos fidedignos, actualizados y permanentes sobre la realidad (= referencia empírica de las políticas) en vistas a mejorar la eficacia, fomentar la eficiencia y elevar la calidad de toda la estructura del sistema educativo en contemplación a las demandas locales y las posibilidades compensatorias concebidas por el estado central.

La información pertinente encarna dentro de un marco descentralizado un nexo articulador preponderante situado entre la intencionalidad política y las demandas más significativas del contexto histórico social respectivo a las comunidades educativas contemplando el terreno educativo particularmente. Del mismo modo su aporte se torna significativo para construir una estrategia conjunta e integral con el resto de políticas y proyectos sociales erigidos en el amplio espacio de las políticas públicas establecidas para los jóvenes.

En concordancia con estas premisas desde el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación se previó la creación de un Sistema Nacional de Evaluación Permanente de la Calidad educativa, que permitiría –teóricamente- realizar sistemáticamente la evolución a cerca del efecto provocado por la introducción de las transformaciones políticas, curriculares y didácticas. Desde otra perspectiva la evaluación se orientaba de manera simultánea a interpelar y ampliar los criterios operativos y dominios profesionales del cuerpo docente, el sector administrativo y burocrático, la dirección institucional y el grado de compromiso de todos los actores involucrados en la arena educativa.

El fortalecimiento de la capacidad de innovación pedagógica constituyó otro objetivo neurálgico de la reforma, y en consecuencia se propuso fomentar a) la investigación educativa de modo contextual y con una finalidad retroalimentadora –intentando que los resultados obtenidos fueran devueltos a sus referentes institucionales y profesionales a los fines de replantear aspectos específicos de la práctica educativa-, b) la formación continua de los profesionales y c) la inauguración de espacios de consenso y formación profesional, con este propósito se establece organizar instancias prácticas y cursos de capacitación destinados a la reflexión de la propia práctica, el diseño institucional de criterios didácticos y curriculares propios sensibles a las necesidades y características del escenario educativo local y regional.

Como bien se puede apreciar la vasta ramificación de aspectos y aristas funcionales que integran los procesos de descentralización le otorgan un carácter complejo e integral, es por ello que ésta “no puede limitarse a las tareas de mejorar la capacidad de gestión de los recursos transferidos a los gobiernos locales y de modernizar la gestión local” aseveran Aghón y otros (1999) y más adelante añaden que “la modernización de los gobiernos locales debe incorporar también la capacitación de éstos en su nuevo papel de animadores y

promotores del desarrollo económico local, a fin de que puedan construir conjuntamente con los actores privados y la sociedad civil local entornos territoriales innovadores que son necesarios para el fomento productivo y el desarrollo del tejido local de empresas.”<sup>10</sup>

La descentralización como política de transformación e innovación administrativa y de gestión pública se define en el proceso mismo en cómo ella se va transpolando en la práctica concreta, he ahí la relevancia de considerar no sólo los aspectos formales y visibles de la cotidianeidad política pedagógica<sup>11</sup>, sino por el contrario se debe ponderar que este proceso de transformación exige una penetración en las dimensiones manifiestas y ocultas, el contenido racional, simbólico y fantasmático, vinculado al orden de lo real y lo deseado, que trascienden las barreras de la normalidad y de la sistematicidad armónica en cómo el ámbito educativo pretende presentarse ante el resto de los campos sociales que interactúan con él (Frigerio, Poggi y Tiramonti, 1992).

En atención al carácter complejo del proceso de descentralización educativo Filmus (1999) postula que “el resultado del proceso de descentralización en función de los declarados objetivos de mejorar la calidad de los servicios educativos brindados y de incrementar la participación del conjunto de actores que integran la comunidad educativa, dependerá, entre otros de 2 factores principales: a) la lógica política que prevalezca en los procesos de descentralización y b) la capacidad del Estado Nacional, las jurisdicciones y las instituciones escolares de asumir los nuevos roles que este proceso demanda.”

En este contexto la descentralización política y económica se presenta como respuestas posibles antes los desafíos globales y locales asociados a la complejización de las pautas de organización institucional, el nuevo rol de los actores políticos y la representación social. Al respecto podríamos argüir que como prioridad de la agenda política de los gobiernos en la región, sin duda, se debería seguir trabajando en pos de armonizar la dicotomía planteada entre los centros estatales de administración, programación y evaluación de políticas y los contenidos educativos generados en las unidades territoriales, demográficas y políticas menores.

El difícil desafío de suplir la brecha suscitada entre poder central y local; la homogeneidad y heterogeneidad de las ofertas, programas y políticas, requiere de una percepción estratégica sobre la descentralización para que sea posible repensar los dispositivos vigentes de planificación y administración de servicios y bienes públicos, y bosquejar por su intermedio, sistemas flexibles de previsión y optimización de los recursos públicos (Casassus, 1994).

### **2.2.1. Descentralización política**

En la descentralización política convergen indefectiblemente los conceptos de empoderamiento local (empowerment) y autonomía que mediatizan la concretización de una nueva racionalidad política y administrativa en el ámbito de las comunidades territoriales subnacionales consideradas legítimas y necesarias.

La nueva lógica de gestión descentralizada se extiende a la totalidad de las políticas, administraciones y actores burocráticos en los contextos locales, y en la síntesis de todos estos elementos constitutivos, se definiría entonces, el éxito o fracaso de la propuesta.

---

<sup>10</sup> Op.cit. pág. 298

<sup>11</sup> Op. cit. pp. 63-64

Las condiciones para la eficiencia de las estrategias de descentralización política y sin pretender agotar la complejidad del tema, se podrían esquematizar<sup>12</sup> sucintamente del siguiente modo:

- ❖ *Sistemas de autonomía*: cada distrito, región o municipio es capaz definir los criterios de racionalización de los recursos e inversiones, así como las pautas para la recaudación impositiva en pos de una manutención adecuada de los servicios y bienes públicos. Esta estrategia también conocida como auto imposición de las “unidades menores” (Finot) se refiere a la posibilidad de generar mecanismos impositivos para generar sus propios ingresos y fondos de inversión, al respecto se podría agregar que de la solidez y transparencia del nexo entre la sociedad política y la sociedad civil dependerá la eficiencia de los servicios. Dado que la participación en la gestión por parte de la comunidad, por ejemplo el conocimiento del binomio costo –beneficio, es lo que aseguraría una genuina localización / territorialización de las intenciones políticas más globales, que gracias a esta tamización ejecutada por las unidades menores se pueden relevar dialécticamente las características de la demanda local. A través de la participación social como mecanismo de organización y transformación social, se torna más probable la introducción de criterios consensuados de racionalidad económica en los procesos de distribución, evaluación y proyección del gasto.
- ❖ *Economías de escala*: la posibilidad para que las unidades locales presenten solidez en su intervención requiere que la economía local sea igual o más fuerte que las economías de regencia centralista, ello es necesario para afianzar la potenciación de las administraciones y gestiones locales, que desde una nueva concepción política deberían generar *modos operandis* y necesarios de intervención alternativos con el objetivo de contrarrestar los déficits e inviabilidades registradas en el desarrollo de las políticas centrales y universales a nivel funcional y estructural.
- ❖ *Participación ciudadana*: la mayor aproximación entre beneficiario / cliente y los prestadores de servicios y productores de bienes, facilitadas por las políticas de descentralización, deberían ampliar los espacios e interacciones democráticas entre ambos grupos. La conquista de una mayor participación de la ciudadanía en los espacios relacionados con la gestión de servicios no se trata de una consecuencia mecánica cristallizable a corto plazo y monitoreable desde lo exógeno coercitivo. Por lo contrario, ella se ubica en un entramado de poderes, intereses y tensiones socio históricas, que en la misma interacción va definiendo sus características y significaciones más trascendentes.<sup>13</sup> “Ni la descentralización ni la regionalización atentan contra el Estado unitario; simplemente lo hacen más eficiente y, por tanto, más fuerte y democrático. (...) la descentralización significa también fortalecer la democracia, al diversificar los espacios de poder y ampliar así la esfera de toma de decisiones.”

La organización de las estrategias de representación social dependen inexorablemente del consenso interno que - en primer orden - los diferentes grupos deberían alcanzar, para poder participar en la toma de decisiones; por ejemplo en el rendimiento de cuentas de las inversiones públicas, o la evaluación del grado de efectividad de las estrategias y programas políticos instrumentados. Al respecto Finot (2001) sugiere que “cuanto mayor participación en los procesos de decisión y control de la provisión (haya), mayor será la eficacia, siendo el límite el costo de oportunidad de esta participación”.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Ver: Finot, 1996, 2001 Op. cit. pág. 31

<sup>13</sup> Aghón y otros, Op. cit. pág. 296

<sup>14</sup> Op. cit pág. 56



Las transformaciones estructurales de la gestión y administración plantean indefectiblemente la necesidad de un viraje cultural de los funcionarios involucrados con el desarrollo de políticas públicas y la ciudadanía toda. Estos actores deberían replantear y adquirir las nuevas pautas de funcionamiento político e institucional más pertinentes a un esquema descentralizado de administración y gestión. En otros conceptos dicha aprehensión debería de estar asociada a la concretización de cánones como a) un mayor reconocimiento de la diversidad de preferencias; b) la apuesta por una agilización funcional de las estructuras e intermediaciones burocráticas; c) aval de la participación ciudadana como premisa necesaria y suficiente para la construcción de equidad y calidad en la asignación de servicios públicos y para favorecer e impacto positivo de la inversión social; y d) el fortalecimiento de criterios operativos dentro de la administración pública que eleven la transparencia de los resultados de los agenciamientos internos en articulación a una estructura política y estructural (centralización operativa).

### **2.2.2. Descentralización económica**

La descentralización económica en cambio está vinculada a un proceso de transformación institucional enraizado en la producción, que aboga por asegurar el funcionamiento efectivo de la competencia económica en los mercados regionales / micro estructurales hacia los cuales se desplazan las decisiones respectivas a la definición de las estrategias de producción y para la distribución más adecuadas de las inversiones e insumos.

A través de los procesos de descentralización económica lo que se persigue es disminuir los insumos de producción e incrementar la eficiencia de la provisión pública de servicios y ejecución de políticas. Esto se lograría reduciendo el volumen de la agenda política administrativa por medio de una desestructuración (re - distribución vía racionalización) de procedimientos y mecanismos burocráticos inconducentes, lo que provocaría que las funciones de los entes públicos responsables se organicen de otro modo, es decir se concentrara en aquellos asuntos que únicamente pueden ser resueltos por la vía política.

Como otro aproximamiento conceptual se podría postular que “la descentralización económica consiste en trasladar las decisiones sobre la asignación de factores de producción desde mecanismos político - administrativos hacia la competencia económica”<sup>15</sup> lo que implica una redistribución de los recursos y estructuras productivas orientada a consolidar una *transferencia* de las decisiones respectivas a la asignación de insumos para la producción de bienes públicos, sin descuidar la preponderancia de los mecanismos de mercado.

Esta *transferencia* está ligada a la oferta de productos, insumos y bienes finales y se efectiviza cuando los consumidores pueden optar entre diversos proveedores, que se disputan siguiendo los principios de *la oferta y la demanda, inversión y beneficio*, la preferencia del cliente. Es por ello que para muchos teóricos la descentralización económica significa la introducción de la lógica del mercado dentro de la administración, producción y distribución de bienes públicos, que encarna la transferencia de un tipo de asignaciones desde procesos político / administrativos hacia mecanismos económicos.

Precisando, aquí se trata inicialmente de dar curso a la aplicación de mecanismos de mercado, como por ejemplo: el estímulo de la competencia, el generamiento de estrategias para

---

<sup>15</sup> Finot (2001) Op. cit pág. 63

optimizar las políticas y estilos de gestión y producción de bienes públicos y propender así hacia una distribución más eficiente y equitativa de la inversión e insumos fiscales.

La descentralización económica no se debería confundir con una apelación a la privatización y/o deposición automática de los bienes públicos al poderío del mercado, desde aquí, no se plantea un cambio en la propiedad en sí misma sino más bien de una incorporación de capacidades y lógicas organizacionales procedentes del ámbito productivo con la intención de *fortalecer* la eficiencia de los mecanismos de administración, gestión y regulación del espacio público, y *combinar* estilos productivos diversos -pertenecientes a sectores privados, no gubernamentales, estatales, sociales, etc.. Desde este enfoque tanto el fortalecimiento de la eficiencia como la combinación de estilos productivos es lo que facilitará la consecución en la práctica de procesos de competencia más amplios y beneficiosos, donde todos los productores pueden interactuar en iguales condiciones en beneficio de la ciudadanía.

De acuerdo con Finot (1999) la instrumentación de criterios estrictamente económicos para efficientizar la administración pública estuvo inspirada por la idea de formar económicamente “cuasimercados”, cuya peculiaridad reside en la combinatoria planteada entre estado y mercado; el sector público / político y el sector privado / productivo, puesto que mientras la *demand*a es determinada políticamente, para la *oferta* se introducen mecanismos de competencia transpolados desde el mercado. En este sentido la descentralización de orientación económica entiende que para que el valor de la competencia se traduzca en nuevos y eficientes mecanismos públicos de administración y producción debería de existir una competencia efectiva entre todos los actores antes mencionados, y en torno a ello se deberían aplacar las asimetrías y/o restricciones derivadas de los “monopolios arbitrarios y los utilitarismos clientelistas” muy arraigados en el ámbito de la administración pública (Hevia Rivas, 1991; Casassus, 1995).

La descentralización encarnada en sí misma la posibilidad de construir un “andamiaje estratégico” entre la transparencia y homogeneidad normativa (directrices de competitividad y racionalización de recursos) sostenido sobre la base de una fuerte participación ciudadana que asegurarían soluciones eficientes en términos técnicos, administrativos y políticos a partir de la introducción de una nueva lógica para producir y administrar servicios y productos; la agilidad burocrática en términos de redistribución de los referentes políticos, administrativos e institucionales de gestión y asignación de los recursos,<sup>16</sup> y que beneficiaría la empoderización ciudadana a través de la ampliación de la participación social (Casassus, 1989).

Paralelamente a la consagración de los fundamentos de la descentralización se debería alentar la asunción y despliegue autónomo de los espacios de gobierno locales, que propicien el incremento de su responsabilidad en el financiamiento del servicio educativo, hecho que potenciaría paralelamente dos elementos, *primero* el afianzamiento de los espacios menores de gestión política como “órganos responsables y ejecutores” y *segundo*, la articulación entre las instituciones, proyectos y modelos educativos, sociales y ciudadanos, los planificadores locales y las instituciones constreñidas en el medio social próximo,<sup>17</sup> y tercero el desarrollo de

---

<sup>16</sup>Finot (2001) postula que “la descentralización económica debería reducir los costos de producción y así contribuir a aumentar la eficiencia de la provisión pública, pero además, al reducir el número de asuntos a ser resueltos a través de procedimientos político – administrativos podría contribuir, indirectamente, a que estos procedimientos sean más eficientes, al poder concentrarse en aquellos que sólo puede ser resueltos a través de estos medios”. Op cit. pág. 51

<sup>17</sup>Desde la visualización de Filmus (1998) la descentralización como estrategia instrumentada para el incremento de la calidad educativa depende fundamentalmente de dos factores, a saber: 1) de la lógica política que prevalezca en los procesos de transformación del sistema educativo; y 2) la capacidad del estado nacional y jurisdiccional, de los gobiernos locales y de las instituciones escolares. Op. cit. 64.

capacidades institucionales en los niveles jurisdiccionales y regionales (subnacionales) (Puellez Benítez, 1993).

Para asegurar equidad, eficacia y eficiencia en la asignación de subsidios es imperioso generar mecanismos de evaluación, compensación e intervención social procesual y flexible, que trasciendan el aspecto meramente económico y que conciten el desarrollo de mecanismos técnicos para poder visualizar y contrastar regularmente la impronta de las propuestas de descentralización en torno a las modificaciones producidas en la estructura social (Roggi, 1994; Tiramonti, 1994).

La racionalización de las funciones e intervenciones político – administrativas que persigue la descentralización, se denominan eficiencia asignativa para el que la participación ciudadana y su capacidad de gestionar resultan imprescindibles. El mayor grado proximidad e injerencia directa (procesos de apropiación) de la ciudadanía en las decisiones, producciones e inversiones fiscales en las diferentes áreas constituyen en este sentido una garantía para el desarrollo efectivo de las propuestas descentralizados. “Para el cumplimiento tanto de los objetivos políticos como económicos, la descentralización debe constituir entonces, en lo fundamental, un proceso de adecuación del aparato estatal para viabilizar la participación ciudadana en la provisión de bienes públicos.

Una condición fundamental para lograr este cometido sería que el aparato estatal se aproxime lo más posible al ciudadano”<sup>18</sup>

La transpolación práctica de estas competencias requiere consecuentemente de dispositivos de control y monitoreo permanente que la ciudadanía y los diferentes sectores sociales deben construir para intentar menguar la corrupción ética y política, que en Argentina existe como un peligro inherente, a todo tipo de proyecto de reestructuración social orientado a redistribuir bienes e insumos financieros, económicos y administrativos del estado (Filmus, 1998).

Al respecto Beccaria y Carciofi (1996) enuncian que “el riesgo de la descentralización es la fragmentación de la provisión y el agravamiento de las diferencias regionales en materia de cobertura y calidad. (...) y si se desea evitar la segmentación de calidades en la provisión de los servicios transferidos, será necesario adoptar programas de financiamiento (...) esto no implica más impuestos sino mecanismos extraordinarios de distribución destinados a nivelar la atención (de los servicios) en las provincias más rezagadas”.<sup>19</sup>

Se supone que la introducción de estas competencias cual propulsores de las reformas de descentralización, deberían articularse de modo congruente con la naturaleza de los servicios en cuestión por un lado, y apostar paralelamente a la conformación de economías sustentables e innovadoras a escala.

El éxito de las reformas de descentralización está supeditada al grado de consenso y compromiso que las partes intervinientes en esta nueva forma de gestión pública y social en lo concerniente a las tareas de administración, inversión, monitoreo, evaluación, control y focalización de las inversiones fiscales.

---

<sup>18</sup> Finot, 2001 Op.cit. pág.72

<sup>19</sup> Op. cit. pp. 230-231

### **2.2.3. Impacto de la descentralización en la realidad socio educativa**

La descentralización educativa propendió a la reproducción de estructuras y disposiciones coercitivas en las jurisdicciones provinciales y municipales, que del paradójico modo en cómo las reformas estructurales fueron introducidas. Las consignas ligadas al incremento de la eficiencia, la equidad y los procesos modernización orientados a involucrar a los actores e instituciones pertenecientes a las distintas jurisdicciones, las comunidades educativas y sociales locales no han podido plasmarse hasta la fecha (Martinic y Pardo, 2001:pp. 475)..

Los análisis disponibles sobre el proceso de transferencia educativa en Argentina dan cuenta que las lógicas dominantes (referenciales y legitimadas) que obraron en la descentralización respondieron a premisas de tipo “economicista, racionalista y tecnocrática” (Filmus) y que dentro del campo educativo se implementaron de modo contradictorio.

La descentralización política educativa en Argentina y en otros países de la región, se visualizaba como estrategia posibilitadora de procesos de racionalización del gasto y la inversión pública en materia política social, educativa, económica, laboral, etc.. Carciofi (1996) en referencia a la descentralización educativa arguye que “(...) la modalidad adoptada por el país para la descentralización de la educación ha sido la respuesta a la existencia de restricciones macroeconómicas y de imperativos vinculados a la política fiscal más que a las prioridades de la política educativa (...)”.<sup>20</sup>

La confusión que prevaleció en todo el recambio político - administrativo se debió a la escasa legitimidad de las proposiciones y exigencias entre los actores involucrados (planificadores, directores, docentes, evaluadores, etc.), que turbados por la remoción imperativa de sus espacios y criterios de trabajo optaron mas bien por recluirse en viejos esquemas conocidos (tradicionales y desfasados antes que ensayar y atreverse a explorar un modelo de gestión antagónico a sus realidades.

La precocidad y el carácter vertiginoso en el proceso de implementación de las reformas desestimó la importancia de apoyar y construir democráticamente a) procesos de aprendizajes complejos y diferenciados, destinados a reconcebir y contrastar las formas de organización administrativas regentes en los dispositivos institucionales; b) equipos de profesionales, expertos e investigadores que favorecerían el logro de las metas prefijadas; c) mecanismos burocráticos – administrativos de superación y transposición de las reformas; d) tejidos políticos y educativos transparentes y accesibles; e) espacios de capacitación, intercambio y discusión adecuados para el fortalecimiento de las jurisdicciones en vistas a asumir los desafíos de la reforma en curso.<sup>21</sup>

A ello se añadió la escasa preparación de los actores e instituciones educativas así como la débil contemplación de las insuficiencias de tipo financiero – administrativo, pedagógico – didáctico, laboral - profesional, institucional y curricular que condicionaban a las diferentes comunidades educativas a nivel regional, provincial, municipal que coadyuvó al refuerzo de una suerte de “doble divorcio” planteado entre la propuesta política y la realidad histórica educativa y sus actores particulares (planificadores, directivos, docentes, sindicatos, comisiones de consulta y evaluación, centros de investigación) y entre la nueva

---

<sup>20</sup> Op. cit. pág. 86

<sup>21</sup> Si bien existieron algunos intentos de modificar la orientación de la implementación de las políticas de descentralización educativa desde algunas instituciones educativas, los gremios de docentes, los grupos de intelectuales con renombre, algunas instituciones de investigación, etc., empero dichas acciones no trascendieron de ser considerados como brotes de resistencia locales, poco organizados y sin importancia.

intencionalidad teórica, metodológica y curricular contenida por la reforma y los múltiples contextos –que fueron de algún modo eludidos- a la hora de pensar e implementar los programas de descentralización.

Decidir la pertinencia local de estas transformaciones, requirió “conocer las demandas hacia el sistema y comprometer a nuevos sectores sociales con el despliegue y ampliación de los horizontes de la tarea educativa lo que en los hechos no pudo constatarse.”<sup>22</sup>

Muchas de las provincias debido a sus carencias y déficits estructurales de índole financiero, organizacional, logístico – profesional y burocrático no disponían de las condiciones mínimas para poder afrontar con éxito la transposición de los cambios exigidos por el estado central en materia de gestión y administración fundamentalmente. Empero a esto, no se contempló desde las autoridades ministeriales y técnicas, la necesidad de instrumentar políticas compensatorias orientadas al reforzamiento de las condiciones políticas y burocráticas, la extensión de información pertinente, la socialización de mecanismos de formación y capacitación destinada a agentes estratégicos para la consecución de la descentralización (Carciofi, 1996).

De este modo las propuestas de descentralización en lugar de haberse percibido como oportunidad para propiciar los cambios estructurales– ponderados como “necesarios” por la mayoría de la comunidad educativa y el consenso técnico internacional-, más bien se presentó como una imposición exógena, imperativa y coercitiva<sup>23</sup> que acabó por truncar la participación de muchos sectores sociales implicados directa e indirectamente en la tarea educativa; la validación e institucionalización de propuestas provenientes de los diferentes espacios educativos jurisdiccionales e institucionales; y la legitimación de la diversidad de escenarios jurisdiccionales, políticos, institucionales, sindicales y comunitarios.

Al respecto Filmus (1998b) postula que “la experiencia en América Latina y el Caribe sugiere que la variante de la descentralización por razones de financiamiento puede producir un mejoramiento de la educación a nivel local, si bien los efectos positivos quedan neutralizados con creces si se reduce el gasto educacional y la asistencia técnica a nivel local. También puede aumentar la desigualdad de los resultados educacionales porque las localidades pobres tienen menos recursos financieros, técnicos y humanos propios para invertir en educación que las localidades de ingresos más elevados.”<sup>24</sup>

Estas experiencias dejaron como lección que los procesos de descentralización educativa deberían viabilizarse procesualmente, respetando los tiempos locales, contemplando una consecución progresiva de etapas e instancias articuladas, afianzando la concertación multisectorial de todos los actores educativos y extra educativos (Hevia Rivas, 1991), lo que a su vez permite capitalizar las experiencias de fracaso, indagar sobre la efectividad de los

---

<sup>22</sup> Filmus, 1999 Op.cit. pág. 70

<sup>23</sup> El refuerzo del poder central y centralizado afecta de manera esencial al resto de la ciudadanía y este hecho va unido a la posibilidad de avalar acciones y asociaciones ilícitas de corrupción a través de las instituciones y políticas públicas. Ello se produce como resultante de la predominancia de una ciudadanía débil, que es por lo tanto permeable al rol sobredeterminante que desempeñan los espacios centrales de decisión dentro de los procesos de transformación la aún vigente concentración de poder continúa operando (en y entre) los contextos nacionales y locales en América Latina y que representa un sinónimo inexorable de centralización de la acción, la participación y el discurso político y civil que estaría coadyuvando a que se tornara irrisorio el aporte de los discursos políticos y técnicos innovadores que abogan por la “descentralización” -curiosamente- desde una “centralidad conductista” que admite escasas concesiones y neutraliza los espacios sociales y políticos intersticiales, donde son posibles el consenso, la crítica y la flexibilización de posturas ideológicas entre los sujetos sociales. Ver: Hopenhaym y Ottone, 2000; Martinic y Pardo, 2001; Tedesco, 1995, 1998

<sup>24</sup> Filmus, 1998b Op. cit. pp.70-71

procesos de adaptación política e institucional efectuados y debatir sobre las anomalías emergentes (Ottone, 2001). Es por ello que la descentralización educativa no puede ni debe concebirse como experiencia aislada, sino por lo opuesto esto se sitúa en un contexto complejo de las tensiones y rupturas que conllevan los procesos de modernización del estado (Tedesco, 1998).

En el contexto educativo al prevalecer una lógica imperativa y externalista en razón a las propuestas de descentralización resultaron escasas las probabilidades de efectivizar procesos de contextualización local y participativa que garantizaron una transpolación idónea en la práctica de las propuestas políticas. Ambos componentes representan dos consignas inexorables de toda descentralización democrática que persiga incrementar la equidad y la calidad de los servicios públicos y fortalecer el rol de la participación de los actores locales a nivel político y civil (Filmus, 1999).

En este sentido la descentralización es una herramienta reivindicatoria de los escenarios sociales locales (municipales y provinciales) como instancias estratégicas de consenso y articulación inexorables para acometer los objetivos de las reformas estructurales (Carnoy y de Moura Castro, 2001).

Dada las restricciones de la descentralización educativa se torna necesario insistir en su carácter democratizante y por ello mismo tender hacia abogar por un “centralismo operativo” que contribuya a la optimización de la funcionalidad (calidad) y sistematización (complementariedad y dinamismo) de todo el concierto de políticas públicas a lo largo y ancho del país, de la creación de espacios sociales y participativos orientados a fortalecer la intervención, transpolación y localización de los propósitos de la reforma- de descentralización por parte de las comunidades educativas en el sector docente, la administración, los gremios, el sector empresarial, la conducción política y la sociedad civil en general, dependerá la realización colectiva del proyecto educativo y social más equitativa y justa.<sup>25</sup>

Esta premisa trasladada al contexto micro institucional de los centros educativos se constriñe irreductiblemente en las tareas de extensión y flexibilización - paulatina e integral- de los “muros de la escuela” que debería propiciar el generamiento de nexos de cooperación entre los diversos modos de organización y socialización del conocimiento que se desarrollan tanto dentro como fuera del establecimiento escolar, que pueden orientar significativamente la construcción de prácticas de enseñanzas innovadoras, aprendizajes significativos a nivel intra e interpersonal y una incorporación responsable de otras instituciones, asociaciones e intereses procedentes de la sociedad en general.<sup>26</sup>

#### **2.2.4. Los desafíos pendientes para una genuina descentralización de la política educativa**

En Argentina la instauración de una descentralización política y educativa efectiva que abogue por la conquista de una mayor democratización, empoderización y extensión de las

---

<sup>25</sup> “La descentralización del sistema educativo “no se trata únicamente de un proceso de descentralización fiscal, sino de una forma de reorganizar el estado mediante el fortalecimiento de sus diferentes niveles de gobierno y la construcción de espacios de diálogo, participación y concertación de los diferentes actores locales”. Aghón y otros, 2001 Op. cit. pág. 296

<sup>26</sup> Ver: Tenti Fanfani, 1998; Moura Castro, C. y otros, 2000; CEPAL, 2000; Filmus, 2001

pautas legítimas de intervención política y decisión administrativa en el campo educativo, requiere inexorablemente intensificar los esfuerzos en los siguientes puntos, a saber:

- ❖ *Ampliar la participación social*, este elemento representa uno de los puntos más determinantes para la efectivización de los procesos de descentralización, puesto que la participación social se constituye en un mecanismo constitutivo de los procesos de consenso y transformación social que debería potenciar la interacción de las partes intervinientes en el desarrollo de las políticas educativas y sociales a saber, el estado, la sociedad civil y el sector privado en la definición de modelos políticos, acciones específicas y asignación equitativa de recursos tecnológicos, financieros, humanos, técnico experticiales, etc.. Asegurar los espacios para el desarrollo efectivo de la participación exige en el ámbito educativo se torna inexorable plantear una adecuada redistribución de roles; reubicar los espacios tradicionales de gestión pública y privada y de sistemas intermedios de regulación; fortalecer los intersticios institucionales y comunitarios a donde representan los diferentes ámbitos e intereses sociales; diseñar premisas normativas y administrativas congruentes a la nueva identidad del espacio público, configurar mecanismos de evaluación permanente destinados a apoyar los esfuerzos por explicitar las demandas locales y disminuir los riesgos de reproducir el distanciamiento entre la oferta y la demanda del bien educativo (capital social y cultural) (UNESCO, 2001b, 2002).
- ❖ *Instaurar legítimamente un marco normativo adecuado y actualizado*, la reestructuración de disposiciones y reglamentaciones políticas educativas que deberían ponderar las instancias intra e inter institucionales y la dimensión profesional de los actores educativos, así como también encauzar los procesos de descentralización. La incorporación de dispositivos y pautas transparentes que refuercen la autonomía de la gestión educativa local (provincial y municipal) y amplíen los referentes jurídicos / legales de la participación ciudadana se inscribe como otro elemento nodal. En este sentido los costos, las garantías y los beneficios de la participación deben repensarse en pos de consolidar un andamiaje más idóneo entre los actores, sus estructuras de representación y la acción de los dispositivos de administración y gestión política educativa.
- ❖ *Incrementar la autonomía en la gestión de las unidades descentralizadas*, la redistribución política y administrativa de las injerencias y responsabilidades “*desde el centro hacia las bases*” en el ámbito de la administración pública, obliga el establecimiento de nuevos mecanismos políticos y de consenso local. A partir de esta base se podrá garantizar la proximidad y efectividad de la interlocución entre las partes y el centro, entre la ciudadanía y la administración pública, entre los objetivos trazados por la administración nacional y los ministerios provinciales, secretarías, departamentos, etc., de cuya asunción autónoma dependerá la doble articulación entre el estado nacional y los estados locales en términos de gestión, administración y evaluación descentralizada.
- ❖ *Consolidar un adecuado proceso de transferencia y apoyo* de las unidades educativas locales las instancias de transferencia y reasignación de responsabilidad para la gestión, administración y planeamiento del servicio precisan de estrategias de compensación, asesoramiento e “*intervención relativa y estratégica del centro*” que pueda acompañar la consecución de la reforma y así prevenir las desvirtuaciones anómicas que se plantean en las unidades locales provincias, departamentos y municipios.
- ❖ *Gestar a nivel nacional y federal mecanismos de seguimiento y evaluación para lograr transparencia y ponderar los alcances del proceso*, esto alude a que todas las acciones destinadas al mejoramiento de los mecanismos de gestión pública se deben

sustentar en la producción y disposición de información fehaciente, actual y cotejable, que facilite la corrección y ajuste de los *modos operandis* en cómo las políticas se originan y consecuten. Dichos sistemas de información son necesarios para respaldar el fortalecimiento democrático de la participación social en el ámbito político – administrativo puesto que mientras más implicados se sientan los sujetos comprometidos con la reforma, más transparentes y singulares se tornan los procesos de asignación, re/distribución y proyección de las políticas sociales.

La simple exposición de objetivos y metas en torno a las prioridades del programa descentralizador por parte del gobierno central, regional o jurisdiccional precisa del apoyo técnico, profesional y estratégico que los gobiernos y burocracias centrales deberían garantizar para la consecución exitosa de la reforma.

El estado central en lugar de insistir en el desmantelamiento de los mecanismos políticos, institucionales y programáticos de intervención, deberían modernizar y optimizar la calidad y efectividad del monitoreo y evaluación sistemática de las estrategias descentralizadoras, en miras a consolidar la reforma estructural del sistema educativo, donde el acompañamiento pertinente del **centro** sea un sinónimo de contención y coherencia (“unidad en la diversidad”) a nivel político, administrativo y organizacional (Senén González, 1994).

Ampliar los márgenes de concretización exitosa de estos desafíos políticos y administrativos en Argentina y en los demás países de la región, exige irreductiblemente redoblar la apuesta por diversificar y flexibilizar los mecanismos de traslado de competencias y funciones desde la administración central - nacional hacia los contextos regionales con el fin de instaurar prácticas, espacios e intervenciones democráticas y autónomas en beneficio de una apropiación y co - construcción de parámetros de gestión, gobierno e inclusión social (Filmus, 1998).

Citando a Finot (2001) se podría agregar que “el objetivo de la descentralización es tender a equilibrar la mayor injerencia que normalmente tienen en las decisiones públicas las elites políticas y económicas, mediante una mayor participación directa (...) y de las organizaciones de los sectores sociales mayoritarios o de minorías discriminadas. Desde este punto de vista, la descentralización no sólo debe ampliar las oportunidades de participación sino estar orientada a compensar esas desigualdades bajo el principio de igualdad de oportunidades.”<sup>27</sup> Para integrar los aportes de la participación, paralelamente al mejoramiento de los criterios de organización social es imperiosa la puesta en marcha de un proceso de modernización de las estructuras del estado.

Esta suerte de *reingeniería del espacio público* debería involucrar a todos los aspectos en él intrincados y desde una multiplicidad de lecturas se deberían de establecer criterios ordenadores que propicien la cohesión complementaria entre la modernización civil y política y la modernización administrativa, planificadora, evaluadora y tecnológica del estado. La resultante de esta alianza estratégica permitirá generar nuevos “puntos de partida” que resultan imperativos para la empoderización de las unidades políticas menores, como así también para la inclusión paulatina de nuevos sectores sociales en el proyecto de transformación del espacio público.

---

<sup>27</sup> Op.cit. pág. 71



### **2.3. La participación social y su impronta transformadora dentro del campo educativo**

La participación social representa otro tópico conceptual en el marco de las reformas políticas educativas y sociales que se inscribe como un nexo estructurante de toda propuesta de transformación política y por este motivo constituye un elemento imprescindible que puede actuar en beneficio o perjuicio de las transformaciones políticas, dependiendo siempre de qué valores primen en su operacionalización en los procesos de gestión política.

Vale decir, cuando prevalece una manipulación arbitraria y pragmática de la participación social es obvio que el beneficio que extraiga una clase o grupo social pueden provocar el desmedro de los intereses del interés de otros ciudadanos afectados por los propósitos de cambio político social. Pero si en cambio la participación social propende al fortalecimiento de los espacios institucionales, las herramientas políticas de intervención y mediación social, los procedimientos democráticos, la cohesión social y el reconocimiento de la voluntad ciudadana; son altas las posibilidades concretas para ampliar el rol de la ciudadanía en y desde el campo educativo que abarca la vasta dimensión de experiencias que van desde la vivencia dentro de las escuelas hasta las instancias decisionales en Ministerios nacionales y provinciales.

Al descentralizar ciertas estructuras de poder, decisión y ejecución política, administrativa y productiva, se apela contiguamente a una participación de la ciudadanía en la decisión sobre los asuntos públicos en razón a los procesos de rediseño del escenario político, público y social.

El proceso de ampliación de la participación ciudadana constituye el eje para adherir *sustentabilidad* en el tiempo y en el espacio a las reformas destinadas a la modernización pública, *acrecentar* la calidad y la equidad; y fortalecer la inclusión de una mayor diversidad de instituciones políticas, sociales y administrativas; y *garantizar* el ejercicio pleno de derechos y obligaciones de la ciudadanía en el nuevo escenario educativo y social.

Desde estas premisas será posible acuñar formas adecuadas de gobierno y gestión para replantear: a) los parámetros de una sociedad democrática restringida por el impacto de la desigualdad, la injusticia y exclusión socio económica que reclama una mayor internalización (en el plano subjetivo de los actores) y exteriorización (en el plano institucional, formativo y cohesionante de las sociedades) de sus atributos políticos y civiles (Castells, 1998); b) un orden global pujante y paradójico plagado de desigualdades y homogeneidades que en los países en vías de desarrollo como Argentina se han venido traduciendo en novedosas polarizaciones y desestabilizaciones socio históricas, económicas y políticas, que no se han abordado de manera compleja desde el espacio educativo y social (Touraine, 1999; Bourdieu, 1995); y c) los riesgos y segregaciones inherentes a la lógica histórica de una sociedad de mercado (Beck, 1990, 1997; Chomsky, 2000).

Las múltiples debilidades constatadas en la sociedad civil se generan en gran parte por la vigencia de una tradición centralista con carácter paternalista, clientelar y autoritaria que afectó la organización de las políticas públicas y que ofició ante todo de multiplicadora estructural de dependencias en el ámbito político y social.

El modo de ser, actuar y pensar de los ciudadanos son el resultado de múltiples procesos sociales de representación, identificación y comunicación (Lechner, 1990, 1999); por ello es que la pervivencia de una tradición política e ideológica en el modo de concebir el espacio público y su complejidad histórica social remite sus causas a la conservación de ciertos

valores que operan en los sistemas interpretativos de los individuos y sus respectivos colectivos referenciales. La vigencia de estos elementos indudablemente conllevó a la reproducción de un esquema político tradicional y jerárquico que pese a los intentos reformistas propulsados por los estados centrales hasta la fecha no se han transpolado en las administraciones y comunidades locales. La suerte de neutralización de los espacios y las prácticas de consensos plurales que se generan incipientemente en las bases han reducido las expectativas y perspectivas de la ciudadanía en torno a visualizar concretamente los beneficios de su participación.

Dentro del ámbito educativo la carencia de respaldo y legitimidad de la participación social continúa obstaculizando el replanteo de las lógicas políticas, administrativas y operativas tan requeridas por la reforma de la política educativa, puesto que ello no sólo la lógica de gestión de los bienes y los servicios educativos públicos sino y esencialmente los valores orientativos que rigen la cultura política y civil en una sociedad específica (Senén González, 1989).

En el momento de la implementación de la reforma, las estrategias y vías políticas que deberían apoyar la ampliación de los espacios y el ejercicio objetivo de la participación social adolecieron de serias limitaciones en lo concerniente a la articulación entre el marco de necesidades y condiciones socio históricas de los actores sociales y los nuevos mecanismos destinados a ampliar la participación en la toma de decisión política y administrativa.

En Argentina la nueva política educativa que estaba destinada a fomentar la participación paradójicamente situada al margen de procesos participativos estuvo más propensa a reforzar el ejercicio sistemático de procedimientos simplistas y reduccionistas (conductistas, autoritarias, despóticas y personalistas) dentro y a través del estado que no guardan relación alguna ni con las premisas políticas originarias de la reforma del estado lo que terminó bloqueando la democratización de las estructuras, políticas y prácticas de gestión (Puellez Benítez, 1993).

La actual propuesta de reforma estructural propendió a desalentar la iniciativa participativa de los actores sociales locales en materia de programación de estrategias de formación y capacitación educativa, asistencia social, contención y asesoramiento profesional. Ante la falta de espacios de participación e integración política e institucional, muchas de las provincias quedaron nuevamente excluidas de los espacios de toma de decisión en los distintos niveles del estado; y en consecuencia librados también a la manipulación política clientelista (Véliz, 1980).

En este sentido la UNESCO/OREALC/CEAAL (1997) nos recuerdan que “en sociedades como las latinoamericanas, que han sufrido periodos de desintegración social, de predominio de lógicas de guerra y de exclusión social, la opción por una ciudadanía democrática impone a los sistemas educacionales el desafío de transmitir, en forma eficiente y equitativa, el dominio de los códigos necesarios para la participación ciudadana (...)”<sup>28</sup>

### **2.3.1. Bases y puntos de partida para una participación social efectiva en el campo educativo**

La participación aparece en la nueva Ley de Educación Federal como una cláusula fundamental para generar un cambio en la cultura política de hoy y en sentido representa el

---

<sup>28</sup> Op.cit. pp. 24-25

referente primero de los procesos de cambio político, administrativo y social, resulta un mecanismo idóneo para la superación de los déficits prevalecientes en la gestión del sistema.

El aval de diversos estudios elaborados en esta dirección<sup>29</sup>, permiten sustentar que la modificación del comportamiento de los actores sociales antecede la transformación del referente político e insitucional pensando en los procesos de *modernización* de las burocracias, los órganos políticos e institucionales y las competencias de los actores comprometidos con el desarrollo de las políticas públicas.

Desde el discurso educativo se abogaba por la constitución de una estrategia capaz de favorecer la articulación entre el **estado** (gerencia pública y burocracia), la **sociedad** (instituciones y grupos) y las **prioridades locales** que otorgaron mayor dinamismo y congruencia a las decisiones adoptadas a nivel nacional y provincial.

Sin embargo en la práctica se reparó poco en el fortalecimiento del vínculo de estos tres ejes, sobre todo en alusión al desarrollo de programas políticos compartidos, el generamiento de espacios de consenso a nivel institucional y la puesta en práctica de iniciativa novedosas. Por este motivo se sigue requiriendo:

- ❖ *ampliar la efectividad en los canales de socialización de la información*, que garanticen en calidad y cantidad una distribución equitativa de la información a cerca de las nuevas pautas en cómo los sistemas de administración, gestión y asignación de recursos y servicios funcionan, para lograr que la comunidad educativa particularmente y la ciudadanía en general adopten decisiones responsables en consonancia a sus necesidades y posibilidades reales y potenciales. Si la desinformación prevalece limita la participación ciudadana, que al desconocer el contenido de las reformas y los nuevos criterios políticos, institucionales, curriculares, técnicos y profesionales no está en condiciones efectivas de intervenir activamente;
- ❖ *diversificar y extender los mecanismos de participación* constituye el marco de la reforma educativa el punto neurálgico para la consecución histórica de la nueva propuesta política, y el desarrollo de acciones conjuntas. Estos mecanismos deberían abogar por una síntesis entre i) el proyecto político deseado, ii) las posibilidades que posee la ciudadanía desde sus diferentes unidades educativas y iii) los contextos políticos y sociales locales;
- ❖ *formar y transformar las competencias técnicas de los actores sociales y educativos* vale decir que afecte a los burócratas, gobernantes<sup>30</sup> (representación política), ONG's, oferentes privados, planificadores y expertos sociales se presenta como un factor imprescindible para dirimir las reglas que sustentan la interacción entre los espacios público y privado, singularizado por su vasta complejidad. De lo que se trata, es de favorecer una homologación de capacidades técnicas y estratégicas mínimas, a partir de las cuales se podrían efectivizar prácticas de consenso relevantes que consoliden la proximidad entre el estado, la sociedad civil, el sector productivo, y otros grupos sociales y erradicar las simplificaciones desmesuradas derivadas del gobierno y de la administración central;

---

<sup>29</sup> Ver: Finot 1996, 1998, 1999, 1999b; Tenti Fanfani, 1993, 2000; Tiramonti y Filmus, 1996; Filmus, 1998, 1999; Rodríguez, 2002; Tedesco, 1995, 1998.

<sup>30</sup> “Los sistemas de representación política no favorecen la transparencia, la responsabilidad ni la participación ciudadana. Este hecho no solamente reduce las condiciones de eficiencia en la provisión estatal sino el papel de las organizaciones estatales para concertar intereses particulares y concretar el predominio de los intereses generales sobre los particulares.” Finot (2001), Op. cit. pág. 107

- ❖ *incorporar un nuevo marco jurídico e institucional* que contribuya a ampliar la institucionalidad de las prácticas asociativas entre los actores educativos. El andamiaje normativo y jurídico que el estado estaría en condiciones de proveer, constituye una instancia intermedia que oficia de “puente” para la construcción de mayores canales y dispositivos de la participación social. Una reforma educativa que se divorcia de las premisas de la participación social escasamente podrá propiciar cambios sustantivos en torno a potenciar el contenido democrático de los comportamientos sociales de sus actores, todo lo opuesto, el conjunto de reformas al conservar su lejanía (hermetismo e inmutabilidad) con la/s realidad/es de los actores y contextos socio educativos, torna más que dudosa su concretización histórica;
- ❖ *bregar por una base social organizada*, si el propósito de la reforma educativa y social aboga por otorgar a la participación de los actores educativos y no educativos un papel relevante, entonces se torna inexorable repensar el modo en a) cómo dicha participación social se concibe y organiza dentro de un contexto social, político e institucional específico (diagnóstico ontológico) y b) cómo debería ser (proyección deontológica) a los fines de extender los horizontes de la vida democrática. El fortalecimiento de la participación permitirá consagrar dialécticamente dos premisas, primero, afianzar el valor de la participación como práctica social determinante para la construcción de un sistema social y educativo democrático y segundo, motivar aún más a la ciudadanía a tomar parte en los procesos de decisión, gestión y administración de los recursos públicos en beneficio de la comunidades locales (Tenti Fanfani, 2000).

La distribución social del capital cultural a través del sistema educativo se define social e históricamente en instancias permanentes de luchas, oposiciones y contratos sociales, políticos y subjetivos que se manifiestan tanto explícita como implícitamente. A través de estas cuantiosas y polimórficas interacciones se derivan los criterios de distribución, acumulación, socialización y selección del conocimiento históricamente producido por la sociedad (Bourdieu, 1991, 1997).

La selección social del conocimiento en el fondo da cuenta de la preponderancia de criterios divisores que estipulan casi paradigmáticamente los cánones en cómo dicho reparto del capital cultural se producirá entre los diversos grupos. En otros conceptos la “*distribución social del conocimiento*” implica indefectiblemente una distribución social de las chances y derechos a conocer (educar/se, aprender/se, criticar/se, responsabilizar/se, representar/se, afiliarse/se, desnaturalizar/se, ver/se y hacer/se, etc.), de cuya efectivización histórica y social dependen dialécticamente la organización de una cartografía social estructural y las múltiples biografías individuales que se entretajan entre el sujeto y su universo simbólico y material de referencia.<sup>31</sup>

Actualmente en el ámbito educativo - específicamente- así como en muchas otras áreas de las políticas públicas se carece de instrumentos políticos y normativos y dispositivos institucionales de concertación, que conciten la plena participación de actores civiles, políticos, públicos y privados en torno a influir en las instancias de diseño y puesta en escena de políticas y lógicas de gestión.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Ver: Frigerio, 2002; Rodríguez, 1993, 2002; Gallart, 2001, UNESCO, 2001; Sirvent, 1998, 2000, 2001; Jacinto, 1999.

<sup>32</sup> Para ampliar esta arista analítica recomendamos UNESCO, 2001, 2001b, 2000c, 2002; Moura Castro, Carnoy y Wolff, 2000; Cohen (edit.) 1997, CEPAL-UNESCO, 2001.

A ello se podría adscribir la falta de confianza que limita la interacción entre el sector público y privado en vinculación específica a las metas e intereses de ambos grupos en materia de desarrollo de política educativa. En este sentido la tradición centralista –hegemónica durante muchos años en el sistema educativo argentino- alimentó una suerte de subestimación de la iniciativa procedente del tercer sector y otros referentes sociales y civiles (ONG's, centros de capacitación, organizaciones civiles de base, etc.) lo que indujo consiguientemente a la reproducción de las ineficiencias estructurales de la gestión pública.

Al respecto se podría agregar que la “metamorfosis” que se registra en el seno del ámbito social y educativo no puede quedar exenta de problematización dentro del diseño de las nuevas políticas educativas y sociales que se destinen a la formación y atención efectiva y sostenible de las nuevas generaciones.

La compleja morfología que exhibe la estructura social argentina y que el ámbito educativo debe afrontar (activa y preventivamente), deconstruir (críticamente desde un propósito de lucha y cambio social) o reproducir (en el peor de los casos) se inscribe como un escenario ambivalente, volátil y dotado de cambios estrepitosos. Castells (1998) en alusión a las nuevas sociedades en proceso de re-construcción postula que las mismas se disponen dotadas de “(...)estructuras abiertas, con límites no fijos sino cambiantes, múltiples conexiones y vías de comunicación entre las unidades o nodos, alta frecuencia de contacto entre ellas, jerarquías no lineales, sino entrecruzadas, descentralización, flexibilidad, autonomía de los organismos y/o programas de base, de formas de coordinación provistas más por el mercado que por el Estado, más a través de mecanismos de acreditación y evaluación que por medios de control directo.”<sup>33</sup>

### **2.3.2. La participación social y la construcción de la ciudadanía**

Como ya se expuso, el fortalecimiento de la ciudadanía se presentaba como un elemento sustancial en los procesos de transformación política apostados a la modernización del ente público y la amplia gama de servicios y bienes por él administrados.

Pero es de aquí que la participación social como axioma de las reformas educativas en la práctica no propendió a facilitar la incorporación de diferentes grupos y sectores sociales en las tareas ligadas a la gestión, administración y organización social de los recursos públicos lo que truncó el efecto democratizador que se esperaba de ellas dado que “la participación de diferentes actores sociales en la construcción y desarrollo de políticas sociales le otorga a ésta carácter democrático y legitimidad suficiente, a la vez que aumenta las posibilidades de éxito en la aplicación de ellas.”<sup>34</sup>

En Argentina se constata la dificultad de socializar los mecanismos de integración y participación social está basada principalmente en la adquisición y dominio de capital social, que es el medio en cómo los sujetos se forman dentro del espacio social -adquiriendo competencias e informaciones- que les permitan objetivar sus intereses y proyectos personales.

En este sentido, el rol de garante universal en todo este proceso recae en el *estado* de cuya performance depende la cesión y construcción (=facilitación estratégica) de condiciones adecuadas para forjar una ciudadanía activa, participativa y responsable.

---

<sup>33</sup> Op. cit. pág. 25

<sup>34</sup> Rodríguez, J.C., 2001 Op.cit. pág. 83

Sin embargo la participación social, paradójicamente tuvo una escasa valoración política, lo que ha tendido que restringir progresivamente los intentos de construir desde los actores y sus órganos de representación, formas efectivas de concebir, adaptar y poner en ejecución nuevas prácticas de organización social, política y educativa.

El reconocimiento colectivo de la importancia de las reformas, resultaba la clave para el éxito o no del acompañamiento de dichas propuestas, por parte de la comunidad educativa y de la ciudadanía en general, dado que sin la inclusión identificante de los actores a través de la **participación**, omitiendo la preponderancia de reclutar a los verdaderos artífices de las transformaciones.

En otros conceptos, sin la apelación a la participación de los actores involucrados toda estrategia de reforma corre el riesgo de declinar en mera herramienta coercitiva que refuerce el centralismo político lo que a su vez incrementa la des - responsabilización política de los actores y sectores involucrados en lugar de favorecer la asunción responsable y crítica de su rol decisonal. “Ser par y tener parte, ser par y formar parte son modos de entender una ciudadanía plena. Lo que está en juego es una manera de entender el mundo, es un modelo cultural de una tradición excluyente. Lo que está en juego es una alteridad no reconcebida, una inscripción cobijante no ofrecida, una diferencia traducida en términos de desigualdad y no en modos de polifonía y pluralismo.”<sup>35</sup>

En este escenario específico se constata la presencia de una fuerte desconfianza por parte de los grupos sociales más postergados quienes son además los que se hayan desprovistos de mecanismos de representación de intereses. La exclusión de los diversos espacios de conducción, planificación y gestión pública, prolonga la brecha -cada vez más profunda- que divide el ámbito de decisión política y la sociedad civil (Gajardo, 1999).

En términos de Sirvent y otros (2000) la participación social dentro del ámbito educativo “es a la vez proceso y producto de una democratización real de la educación, que implica una alfabetización (...) para todos. Dada nuestra historia de procesos democráticos interrumpidos y represión, el actual ejercicio no democrático del poder y el diagnóstico de las diferencias socioeconómicas y educativas entre las distintas jurisdicciones del país, el “conceder” estructuras participativas puede devenir, paradójicamente, en la reproducción e incluso en la profundización de la segmentación entre circuitos y zonas diferenciadas.”<sup>36</sup>

Sobre las huellas de procesos democráticos interrumpidos en la memoria colectiva, el actual ejercicio no democrático del poder dificulta la recuperación de las prácticas y la trama participativa de nuestra sociedad. Este ejercicio del poder no sólo actúa para impedir la expresión y el tratamiento de las demandas sociales que atentarían contra los intereses de los grupos dominantes a través de “mecanismos de no decisión” – desde los más extremos, como la represión, hasta los más sutiles, tales como la descalificación de las demandas – sino también a través de la conformación de un sentido común que inhibe el propio reconocimiento de las injusticias (Lukes, 1985) y por tanto, la participación en pos de su reversión.

Estos mecanismos de ejercicio del poder facilitan la conversión de las víctimas en victimarios; los excluidos se perciben culpables de su propia exclusión.

---

<sup>35</sup> Frigerio, Op. cit. 2002 pág. 57

<sup>36</sup> Op.cit. pág.21

Al parecer el consenso y la participación ciudadana fueron desvinculados de las prioridades políticas fijadas por la reforma educativa. Los efectos prolongados de dicha restricción política e institucional en la actualidad conspiran contra la plausibilidad de concretar la propuesta educativa (Senén González, 1989).

La participación no puede ser la resultante de directivas imperativas extrapoladas unívocamente desde un centro de poder, por lo contrario ella debería ser una invitación provocativa, sensibilizante y pluralista, que motive la confrontación dialógica y dialéctica entre el individuo, la sociedad y el estado, reconociendo los límites y las nuevas posibilidades de la acción social e incite el acto colectivo consensuado con finalidades comunes en la arena social y política.

Las estrategias políticas de apoyo al consenso y la participación social resultan determinantes para la superación de las inviabilidades concernientes a los criterios de gestión y administración educativa, que no sólo ha tendido a perpetuarse históricamente entre los actores y sus sistemas de disposiciones (Bourdieu) sino que además estas anomalías han ido instalando progresivamente como “cánones inherentes” en la vida educativa, afectando el modo en cómo su complejidad se piensa, dirime y proyecta socio históricamente.

#### **2.4. Flexibilización**

El tercera idea fuerza que orientó las reformas estructurales en Argentina se basó en la flexibilización que junto a la descentralización y la participación social deberían proponder a generar en el espacio público y la política educativa una reforma genuina de las ofertas y programas de formación educativa orientados a brindar mejores oportunidades de inclusión y decisión a las nuevas generaciones.

La flexibilización de acuerdo a la opinión de Hopenhayn y Ottone (2000) es el axioma que permitirá a la educación obtener “una profunda capacidad de abrirse a la velocidad de los cambios existentes en nuestras sociedades, adaptándose y renovándose continuamente. La flexibilidad como elemento articulador deberá impedir la cristalización de dualismos que en la vida real ya no funcionan y que han originado opciones separadas y sin puentes entre sí (...) la gestión educativa debería traducir esa flexibilidad en proyectos educativos con exigencias comunes y énfasis de orientación diversa, con vocaciones institucionales que tomen en cuenta su entorno y desarrollen el máximo la pertinencia de la acción educativa.”<sup>37</sup>

Pese el consenso a nivel político y discursivo sobre el valor de la flexibilización dentro del ámbito burocrático y administrativo público paradójicamente a los sustentado a nivel discursivo se insistió en dar respuestas homogéneas y unidireccionales frente a la heterogeneidad de conflictos, demandas y exigencias de la sociedad, sobre todo a la hora de definir las políticas sociales y estrategias concretas ligadas a la extensión de servicios y bienes sociales.

En esta perspectiva la flexibilización avalaba una suerte de revalorización de la participación social lo que facilitaría el generamiento de estructuras decisionales locales para revertir la insuficiencia y la debilidad de las acciones y ofertas educativas institucionales, la inviabilidad burocrática y técnica de las administraciones provinciales y municipales.

---

<sup>37</sup> Op.cit. pp.69-70

Esto implica indefectiblemente, abrir el “juego decisional” a la sociedad civil en torno a la conformación de un espacio de consenso más amplio, donde los actores sociales interactúen<sup>38</sup> en la pugna por la objetivación de sus intereses, derechos y obligaciones compartidas, que en definitiva dan origen a las alianzas requeridas para la configuración de un escenario educativo más democrático.

La apertura democrática de la toma de decisiones permitiría inhibir los usos partidistas y clientelares de los recursos públicos, en miras a afianzar una capitalización pertinente de las inversiones sociales que son determinantes para una viabilización idónea de las propuestas políticas de transformación social en el ámbito laboral, productivo, educativo, tecnológico, etc. (Puellez Benítez, 1993). Puesto que la flexibilización se infringe como una estrategia para fomentar una contextualización democrática de la oferta educativa, la participación social e incremento de la calidad de los espacios y vías legítimas de toma de decisión así también esta favorece el ajuste y adecuación de la oferta educativa en razón a las condiciones sociales de vida.

La flexibilización de la gestión pública se sostiene también en la búsqueda de una pluralidad de fuentes de control, regulación y financiamiento para los programas y actividades desarrolladas en el campo educativo. Este nuevo desafío en el caso argentino, se tradujo en una reproducción de las anomalías políticas, administrativas e institucionales registradas a causa de la incapacidad de innovación y dominios técnicos necesarios para propiciar las modificaciones pertinentes en el ámbito de la administración, planificación y gestión educativa.

La flexibilización de las instituciones, programas y proyectos de formación se pensaba, tendería a incrementar la efectividad de la oferta educativa –alentando la intervención- de los padres y los referentes locales gubernamentales, privados y mixtos.

Los magros resultados obtenidos en consideración a la equidad, la eficiencia y la calidad en el servicio educativo, la flexibilización continúa presentándose como una condición sine qua non para profundizar la democratización de los ámbitos y las prácticas de consenso social (Filmus, 1998, 1999).

El argumento teórico que apoya a la flexibilización como factor de empoderización democrática de las estructuras sociales aduce a que es imperioso incrementar el control social (por parte de la comunidad) y la contextualización de los planes de estudio y métodos de enseñanza y aprendizaje; y contenido curricular para así poder provocar un mayor andamiaje de los modelos educativos y las demandas de los sujetos aprendientes y sus respectivos referencias sociales y culturales.

En atención especial a los programas educativos, la flexibilización no solo se erige como un tamiz intrínseco para dirimir sobre la pertinencia de los contenidos y métodos de enseñanza y aprendizaje sino también como un tamiz extrínseco que posibilita la diversificación de las ofertas programáticas y contextos congruentes con la complejidad socioeconómica y cultural.

---

<sup>38</sup> “La tarea de autoregulación requiere de una gestión eficaz que incluya la participación, aumentar el control ciudadano y la apertura a espacios nuevos, la promoción de legitimación, y la conciencia de que la práctica educativa deje de ser autoreferida y se abra a espacios nuevos. De este modo, la decisión de política queda aún en el sistema central, pero la demanda y la acción ya no se concentran en el centro y ni siquiera dentro del sistema.” (Casassus, 1998 Op.cit. pág.19).



En relación a lo expuesto Hopenhayn y Ottone (2000) postulan que “la diversidad que debe generar esta flexibilidad supone, al mismo tiempo, un esfuerzo público por asegurar un núcleo de calidad común y debería tender a evitar la actual segmentación. Y exige además generar las mejores condiciones para poder compensar al máximo las diferencias de clima de los hogares, cuya importancia en los resultados se ha demostrado fundamental.”<sup>39</sup>

En Argentina como en otros países de la región se constata que la introducción de procesos de descentralización y de reformas orientadas a la ampliación de la participación social y flexibilización de las ofertas educativas no resultaron exitosos en términos de empoderización de los actores y legitimación de los “nichos decidores locales emergentes” (Carnoy y De Moura Castro, 1998).

La reforma producida en el terreno educativo tendió a una agudización de las desigualdades sociales y las condicionantes estructurales, la pobreza y la vulnerabilidad que fueron catapultadas por la crisis económica social y diversos recortes presupuestarios en materia de financiamiento de servicios y beneficios sociales.

## **2.5. Contratación Teoría- Práctica de las tres orientaciones políticas en el contexto de las políticas públicas en Argentina**

Como ya se expuso la descentralización, la participación y la flexibilización constituyen tres premisas que tenderían a eficientizar las estructuras burocráticas, políticas e institucionales.

El acento de las reformas se concentró en una apuesta a las competencias locales como medio primordial transponen las políticas nacionales en los escenarios menores, es decir en las provincias y municipios. Para ello se preveía la adquisición de un rol estratégico y protagónico por parte de las comunidades locales en el ámbito de las políticas públicas así como en la organización de nuevas fuentes de financiamiento y desarrollo (Banco Mundial, 1988; Finot, 1999).

El empoderamiento de las gestiones locales es un elemento determinante para la asunción responsable y consciente de la gestión pública a nivel micro, y para el fortalecimiento de los nexos democráticos de consenso que a su vez avalen la fijación de prioridades sociales, económicas y políticas relevantes.

Al respecto alude Finot (2001) que “la distribución de atribuciones entre los representantes locales y el ejecutivo local, la forma de elección de ambos y los mecanismos de participación ciudadana, por un lado, y la obligación de rendir cuentas por parte de los elegidos, son cruciales para empoderar verdaderamente a las comunidades locales o crear un centro de similar al original”.<sup>40</sup>

Desde la descentralización, participación y flexibilización se aboga por el reconocimiento del derecho de las regiones y jurisdicciones menores a autodeterminarse, considerando que cada distrito puede definir criterios para el abastecimiento y provisión de servicios locales relacionados con las políticas sociales y públicas. En este sentido, la provisión de mecanismos de compensación resultan determinantes para la efectivización de una reforma política capaz de potenciar democráticamente la construcción de equidad y calidad en la diversidad y no tienda a acentuar las desigualdades precedentes.

---

<sup>39</sup> Op.cit. pp.70-71

<sup>40</sup> Op. cit. pág. 54

La idea de introducir estas nuevas orientaciones políticas a nivel teórico y práctico reposaba en la necesidad de generar utensilios e institucionales y administrativos que facilitarían la elaboración, socialización y cotejo permanente de la información disponible sobre el desempeño efectivo de las políticas públicas en cada unidad regional.

Por ello se pretendía la organización de nuevos sistemas de evaluación, monitoreo y planificación pensando en el mejoramiento de las políticas públicas, que se sustentan sobre la base de un consenso multilateral erigido entre la sociedad civil, la clase política, las instituciones no gubernamentales y el grupo de expertos vinculados a las burocracias locales en coordinación con el estado nacional.

En alusión al nuevo rol del estado Tedesco (1995) comenta “la responsabilidad de introducir el interés general y el largo plazo en los procesos de concertación educativa recae en el Estado. En este nuevo contexto el rol estratégico del Estado se define por su capacidad para organizar la concertación, para poner toda la información necesaria en la mesa de discusiones, para evaluar resultados, para actuar allí donde su presencia es necesaria y para garantizar el respeto a las reglas de juego aceptada por todos”<sup>41</sup>.

Desde esta perspectiva las acciones destinadas a la elevación de la calidad y equidad del servicio educativo propendería a **reducir** distribución desigual de los beneficios y capitales sociales y **contrarrestar** los déficits de las administraciones locales involucradas con el desarrollo de política educativas.<sup>42</sup> Adhiriendo a Isuani (1992) se podría postular que “una provisión en manos de instancias regionales diversas en términos de capacidades y recursos introduce el problema de las desigualdades existentes y, por lo tanto, de la ciertamente alta inequidad que presentaría tal sistema de producción de bienes y servicios”<sup>43</sup> en torno al ámbito social.

La dinámica de transformación del sistema educativo no propició una síntesis relevante entre el contenido democrático de la propuesta educativa general y las aspiraciones, condiciones y recursos locales en torno a una efectivización de los postulados de la transformación educativa.

En Argentina muy contrariamente, el modo de operar desarrollado por el Consejo Federal de Cultura y Educación expuso con claridad que los acuerdos establecidos en el ámbito de la cúpula política decisora, es decir el Ministerio de Cultura y Educación y los Ministerios Jurisdiccionales pueden mantenerse sin considerar a las administraciones y legislaturas provinciales, partidos políticos y gremios locales ni tampoco a los docentes, los padres y los alumnos) (Miranda y Lanfri, 2001).

Por esta razón se podría suponer que no se trata de ningún hecho fortuito, que las propuestas de descentralización, participación y flexibilización se tornen poco viables entre las provincias y municipios más pobres –desprovistos de medios técnicos y logísticos para una efectiva programación y extensión de los servicios y bienes educativos. Sobre este aspecto diversos autores vaticinan que las principales trabas que obstaculizan la consecución efectiva de las reformas educativas en el plano local son de carácter político, cultural, social y

---

<sup>41</sup> Ibidem.

<sup>42</sup> En el campo específico de la educación pública esto se cristalizaron en forma de inviabilidad económica - administrativa experimentada por los distritos más pobres y desventajados (demográficos, institucionales, sociales, económicos, etc.) que aún hoy concentran las mayores limitaciones para poder transponer en la práctica los contenidos de la reforma política (Tiramonti, 1994; Carciofi, 1996).

<sup>43</sup> Op. cit. pág. 115

administrativo – burocrático y que gracias a la complicidad del estado central se reproducen históricamente.<sup>44</sup>

A continuación se expondrán diferentes estrategias implementadas en las áreas de políticas educativas, laboral y social en torno a intervenir frente al fenómeno del desempleo juvenil.

### **2.5.1. La Política Educativa**

En relación a la formación de los jóvenes cabría destacarse en el nivel polimodal del sistema educativo, los cursos especiales de escuela primaria para adultos, las ofertas correspondientes al ámbito de la formación profesional y la educación no – formal, así como los programas de formación y capacitación laboral dependientes de otras áreas fuera de la cartera educativa como el Proyecto Joven, la Formación Profesional y el Programa de interés social (PROEDIS).

Todos estos programas en su concepción teórica perseguían el mejoramiento de la calidad de vida de las personas a través de una optimización de sus capitales sociales detentados, empero a ello en los hechos las evaluaciones extraídas sobre las prácticas educativas concretas, demuestran que los modos de transposición y el impacto social (tanto dentro como fuera del grupo objetivo) fue deficitario.

La implementación de la nueva propuesta curricular estuvo ligada a una asimetría tecnocrática lo que coadyuvó a perpetuar la clausura de los espacios y dinámicas de i) la participación juvenil, ii) los actores juveniles y iii) sus múltiples contextos sociales y subjetivos de referencia y argumentación, y que el fondo corrobora que desde estas intervenciones políticas no se logró superar las barreras de una política elaborada desde lo exógeno *para* la juventud.

La mayoría de estas estrategias formales e informales de intervención juvenil se distinguen algunas premisas fundamentales, i) contribuir a la equidad desde un reforzamiento compensatorio de las posibilidades educativas y capitales sociales y culturales, ii) fortalecer la integración social, educativa y laboral, iii) incrementar la empleabilidad de las personas y promover un desarrollo integral en razón a la complejidad de los desafíos económicos y productivos a nivel local; iv) forjar un orden social equitativo, democrático y sustentable a partir de la formación de redes de integración y contención social, que aplaquen los riesgos de desintegración y vulnerabilidad entre los grupos más desfavorecidos (Abdala, 2000).

Pese a la intromisión de una retórica progresista en el área de programación de políticas y programas de formación – capacitación juvenil, impulsada a partir de la introducción de la reforma educativa y el clima de cambio reinante en el ámbito de las políticas públicas, la conducción política y los integrantes de la comunidad educativa no supieron ni pudieron transpolar en la práctica los postulados “democratizadores e innovadores” de la nueva propuesta educativa.

Estos programas educativos formales e informales favorecieron el mejoramiento del autoestima, la reactivación de las disposiciones subjetivas y cognitivas en los procesos de aprendizaje, la recuperación de la motivación y convicción para volver al sistema educativo; la adquisición de nuevos contenidos, destrezas y competencias socializadas (necesarias para incorporarse al mercado de trabajo y la vida social) que impactaron en una optimización

---

<sup>44</sup> Ver: Puellez Benítez, 1993; Filmus, 2001; Carciofi, 1996; Tenti Fanfani, 1996; Senén González, 1989; Casassus, 1989

relativa de las perspectivas laborales. Empero a ello la obsolescencia socio histórica contextual y el vaciamiento de sentido en términos de identificación biográfica de los jóvenes con las ofertas educativas extendidas, constituyen hasta el día de hoy algunos de los dilemas más determinantes.

Algunos estudios recientes elaborados sobre el impacto de las estrategias políticas implementadas en el ámbito educativo de la juventud<sup>45</sup> constatan la ausencia de coherencia *intrínseca* (articulación entre las diferentes estrategias implementadas) y *extrínseca* (entre los diferentes oferentes elaboradores). Esto a su vez ha obstruido la sistematización más efectiva de las acciones y una intervención inteligente y contextual apoyada en la auto-gestión de proyectos locales por parte de la comunidad local y los grupos juveniles organizados. “Es claro que el diagnóstico plantea como necesaria la intersectorialidad de las intervenciones. Sin embargo, aunque generalmente se ha promovido la articulación de la capacitación con otras acciones formativas y culturales, y/o con otros servicios de salud, etc., esta articulación no suele ser un criterio valorado ni en la selección de los proyectos ni en la evaluación de los cursos de capacitación. Los enfoques más amplios que plantean la articulación con proyectos de desarrollo local y la inserción social de los jóvenes quedan restringidos a experiencias acotadas y de escasa cobertura.”<sup>46</sup>

La no visibilidad de la complejidad tanto biográfica como estructural en que cual se enmarca el cúmulo de necesidades, demandas e intereses sociales de los jóvenes, ha inducido a una suerte de anticipación biográfica de los fracasos. Vale decir, si un joven no puede cubrir sus necesidades básicas alimentarias y de sustento económico, es ilusorio pretender que su participación en los cursos y programas de capacitación sea exitosa. Negar la diversidad de estas restricciones (“múltiples pobreza”) puede tener consecuencias graves para los jóvenes mismos especialmente dentro de un contexto en donde las autoridades educativas y políticas insisten en creer que el déficit de la empleabilidad de los jóvenes es una cuestión de mera disposición, voluntad y responsabilidad personal.

La reproducción social de la exclusión y la pobreza múltiples que afecta primordialmente a los sectores más vulnerables, se refuerzan paradójicamente desde los criterios ideológicos en cómo se conciben los problemas y se diseñan las propuestas de superación correspondientes, lo que posteriormente se naturaliza en el sentido común de la sociedad (hábitus) y los jóvenes cuyas respuestas naturales a los problemáticas como el desempleo, la marginalidad, el déficit educativo y la delincuencia (Balardini, 2000; Bendit, 1998).

En este sentido se plantean algunos interrogantes que permitirán establecer un juicio crítico a cerca de la efectividad de estas propuestas educativas esgrimidas frente al problema del desempleo juvenil, a saber:

- ❖ si la participación en la educación formal y en los diversos programas capacitación juvenil no pueden asegurar empleos de calidad para todos, cabría preguntarse ¿cuál es el sentido de seguir insistiendo en algunas máximas que insisten en alentar la falsa creencia de que el trabajo formal es un bien asequible para todos?,
- ❖ si la educación formal y los diversos programas de empleo y capacitación juvenil requieren de mayor participación de diferentes sectores y oferentes sociales para efectivizar el impacto de los programas intra e intersectorial, entonces ¿por qué no

---

<sup>45</sup> Para un análisis mas detallado sobre el impacto alcanzado por las políticas educativas y sus consecuencias en las nuevas generaciones en Argentina recomendamos Jacinto, 2004; Diaz de Medina, 2001; Salvia y Tuñón, 2003; Gallart, 2003; Weller, 2003; Diaz de Medina, 2001; Tokman, 2003; Vega Ruíz, 2001

<sup>46</sup> Jacinto, 2000 Op.cit. pág. 117

generar una propuesta basada en el consenso plural desde los diferentes sectores educativos y sociales?

- ❖ y en este sentido habría que insistir en la constitución de alianzas propendientes a involucrar las ofertas y objetivos de los centros educativos y las necesidades de la comunidad, vale decir a partir de la coordinación entre el estado, la sociedad y el sector privado?
- ❖ si la educación formal y los diversos programas de capacitación juvenil pretenden modificar la dimensión biográfica (subjetiva e intrínseca), relacional (interacciones) y estructural (condiciones sociales, históricas, económicas y políticas) de los actores juveniles, entonces ¿por qué no se han desarrollado paralelamente a la implementación de estos dispositivos que aluden a una investigación de las prácticas de enseñanza y aprendizaje, mecanismos pedagógicos, didácticos y curriculares relevantes, capaces de reconocer y ampliar los horizontes de estos actores desde una mirada multidimensional?

En concordancia con Wiñar (2000) podríamos argüir que el proceso de complejización pendiente en el ámbito de la formación, promoción y atención juvenil, ya sea a través de las estrategias estrictamente pensadas desde el sistema educativo o bien desde otros campos sociales como por ejemplo los Ministerios de Trabajo, Economía, Salud, Vivienda, etc., debería enfatizar el fortalecimiento de la *continuidad, sistematicidad y pertinencia* de los programas y políticas considerando las siguientes dimensiones, a saber a) *dimensión interna* generada dentro del sistema educativo, que atañe las oportunidades que tienen los individuos para progresar de un nivel al siguiente y tener la libertad suficiente para elegir entre variadas alternativas de formación para el trabajo; b) *dimensión externa* generada entre el sistema educativo formal, formación y empleo, facilitando la transferencia de jóvenes de la educación al trabajo y viceversa –sistemas de pasantías, alternancia, prácticas laborales, etc.- y promoviendo oportunidades educativas para los trabajadores ocupados que deseen o precisen realizar nuevos estudios y actividades de formación laboral; y c) *dimensión compleja* se relacionada con salidas temporales del mercado de trabajo, cambios en la dirección de carreras o trayectorias educativas y laborales y segundas oportunidades educativas “desertores prematuros” del sistema educativo.<sup>47</sup>

Dada la vasta dimensión de carencias sociales y educativas de grupos juveniles se requiere fortalecer las ofertas provenientes de la educación permanente, la educación de jóvenes y adultos, la educación popular, la educación a distancia, los programas de alfabetización, formación profesional, la escuela formal (nivel polimodal) intentando consolidar:

- ❖ un intercambio y los desplazamientos de los jóvenes de una oferta a otra;
- ❖ la constitución de un sistema de certificación que permita la acreditación en distintos niveles de aprendizaje, esto implica que la deserción educativa se contemple desde una dimensión pedagógica y curricular, diferenciando el momento y las características bajo la que se produce y alentando su compensación;
- ❖ el desarrollo de trabajos cooperativos e interinstitucionales que impliquen una mayor articulación entre los perfiles formativos, pero a su vez un conocimiento más actualizado (sistémico y coherente) de las ofertas existentes para evitar las superposiciones y ensayar nuevos criterios teóricos y prácticos formación educativa juvenil.

---

<sup>47</sup> Ver: Wiñar 1997 Op. cit. pág. 4

### **2.5.2. La Política Laboral**

En el ámbito de la política laboral cambios paradigmáticos en lo referido a la concepción del empleo, la productividad y el desarrollo económico experimenta una modificación sustancial.

En la necesidad de instaurar una mayor apertura, dinamismo y versatilidad en los circuitos y los espacios de empleo y de producción, a los fines de proyectar una redefinición del rol del sector público y privado –sobre todo abogando por el acrecentamiento participativo de este segundo oferente- en congruencia a una estrategia macroeconómica de desarrollo productivo y financiero (Lozano, 1998; Frenkel y González Rozada, 1999; Altimir, 1999).

Frente al incremento del desempleo juvenil y la necesidad de acompañar la inclusión de las nuevas políticas laborales se promovieron desde los Ministerios de Economía, Trabajo y Seguridad Social tres proyectos de envergadura nacional a saber el *Proyecto Joven*, el *Proyecto Imagen* y el *Proyecto Microempresas* que integraron el Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva, y que tuvieron como objetivos principales a) neutralizar los efectos del desempleo y b) corregir los déficits educativos detentados por muchos grupos de jóvenes en condición de trabajadores potenciales.

De este modo las nuevas las políticas de promoción del empleo se apoyaban en la Ley Nacional de Empleo N° 24.013, cuyos cánones más novedosos abogaban por la flexibilización de las condiciones de contratación tendientes a reducir los costos laborales, aliviando las cargas sociales del empleo, disminuyendo los costos de despido a los fines de reactivar la creación de las oportunidades de empleo.

Dentro de la nueva legislación las estrategias orientadas al fomento del empleo juvenil aparecen bajo la premisa denominada "*modalidades promovidas de contratación por tiempo determinado*" que concretamente en el plano del desarrollo de políticas y programas laborales se cristalizó en cuatro ejes, a saber a) fomento del empleo; b) lanzamiento de nueva actividad económica y productiva; c) apoyo a las prácticas laborales para jóvenes (destinada a quienes poseen formación previa, preferentemente técnica); y d) acrecentamiento de las oportunidades de trabajo – formación (destinada a quienes no detentan una formación profesional previa, por ello se brinda la posibilidad de adquirir conocimientos, habilidades y disposiciones de una profesión dentro del ámbito laboral mismo).

En virtud a estas dos consignas, se intentó atacar las principales causas del desempleo que afectaba a muchos sectores sociales y principalmente a los grupos mas desaventajados, intentando atacar las dinámicas internas y los contextos en donde la inempleabilidad y el desempleo se reproducían histórica y socialmente. Del mismo modo se abogó por superar los déficits socio económicos la caída del empleo formal, la recesión económica y productiva prolongada, la desindustrialización progresiva y la caducidad de las competencias cognitivas, técnicas, actitudinales y sociales entre los grupos mas excluidos.

Los efectos del estrechamiento de las posibilidades de empleo y la remoción progresiva de las condiciones de empleabilidad exigidas por el mercado de trabajo a nivel local y global infringió efectos nocivos sobre las trayectorias sociales e individuales de los grupos juveniles limitando la objetivación de sus posibilidades, derechos y proyectos personales, especialmente de aquellos grupos coercidos por la pobreza, la desintegración y la exclusión social.

En este escenario los jóvenes representan el grupo más vulnerable a las transformaciones suscitadas en la esfera laboral y económica, y asisten a un proceso de transformación vertiginoso donde se reformulan las pautas tradicionales de participación en la vida laboral y productiva (Tokman, 2003). Los parámetros de inclusión conocidos hoy se ven “puestos en jaque”, con el agravante que la caída de esta “antigua normalidad” –ligada a las reglas sociales de transición a la vida laboral y productiva, no ha logrado ofrecer caminos alternativos que sopesen la incertidumbre y el desajuste imperante en las trayectorias laborales de las nuevas generaciones.

De este modo, las instituciones tradicionales ligadas a la socialización, formación y referenciamiento del comportamiento, la identidad y las relaciones sociales de los actores como la familia, la escuela, las instituciones del estado y las redes de contención comunitaria experimentan una modificación estructural.

A continuación se analizarán brevemente los proyectos de apoyo y promoción laboral juvenil más relevantes a saber a) Proyecto Joven, b) Proyecto Imagen y Proyecto de Microempresas; c) Formación profesional y d) otros programas, que fueron escogidos como casos exponenciales, sin pretender abarcar la totalidad de las iniciativas programáticas acuñadas en estas áreas durante la década del '90.

#### a) Proyecto Joven

El Proyecto Joven constituyó la materialización de las pretensiones de un modelo de capacitación innovador, que abogaba por la elaboración de ofertas flexibles y coherentes con las demandas de las empresas y focalizadas en grupos sociales desfavorecidos y vulnerables.<sup>48</sup>

En este sentido el mismo tenía como objetivo desarrollar competencias y disposiciones para el trabajo y así superar la disonancia – predominante entre la oferta y demanda del sistema educativo y los requerimientos, tendencias y reglas del mercado de trabajo.

En nuestro país el Proyecto Joven se constituye en el componente sustancial del Programa de Apoyo de Reversión Productiva (PARP) financiada por el Banco Interamericano de Desarrollo y ejecutado gracias a un convenio establecido entre Argentina y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

La implementación del Programa de Apoyo de Reversión Productiva (PARP) comienza en el año 1994 y su propósito principal fue dar respuesta a la situación de marginación laboral de los jóvenes desocupados, con bajos niveles de ingresos, educación formal incompleta y escasa experiencia laboral. Del mismo modo esta política pretende solucionar las dificultades que atravesaban a las generaciones adultas confrontadas al desempleo, producto de la reversión productiva y laboral en el sector público y privado.

El costo total para la primera fase del Programa de Apoyo a la Reversión Productiva fue estimado en US\$ 221.000.000, de los cuales el 80% estaba destinado a la ejecución del Proyecto Joven. El aporte financiero del BID asciende a US\$ 154 millones, a través de dos

---

<sup>48</sup> El modelo de Chile Joven –aplicado en dicho país - representó una premisa política y programática orientadora para los demás programas de empleo que se inscribieron en esta nueva línea de trabajo socio, laboral educativo, y que correspondientemente fue aplicado en otros países de América Latina, a saber Argentina, Paraguay, Uruguay, Brasil, Colombia de modo simultáneo. Ver: Cohen y otros, 2001, 2001b, Jacinto y Gallart, 1998; Pieck, 2001

préstamos que representan el 70% de los costos previstos. Los fondos de contrapartida local, se estima en US\$ 67 millones provinieron del Presupuesto Anual de la Nación.

*Los objetivos del Proyecto:*

- ❖ Apoyar el proceso de reconversión productiva, mediante el aumento de la oferta de mano de obra semi - calificada, en oficios donde ésta es insuficiente y existe evidencia de demanda por parte de los sectores productivos.
- ❖ Elevar las posibilidades de inserción laboral y social de los jóvenes que enfrentan problemas de marginalidad o exclusión socio – laboral.
- ❖ Favorecer la integración social de los beneficiarios, donde se ponderan la elevación de la autoestima, las relaciones interpersonales y la generación de proyectos laborales o educativos.

*La población objetivo – destinataria del proyecto:*

- ❖ Ser mayores de 16 años
- ❖ Estar desocupados, subocupados o inactivos con intención de trabajar
- ❖ Provenir de hogares con bajos recursos
- ❖ Tener un nivel educativo que no supere la educación secundaria completa, en ello no se contempla a personas que asisten a la escuela en horarios diurnos.

*Las características del servicio ofrecido por el proyecto:*

La capacitación laboral ofertada desde el Proyecto Joven es gratuita y se articula con la demanda de mano obra concreta de las empresas. La capacitación tiene carácter intensivo, eminentemente práctico y de corta duración. Dado el perfil general de los beneficiarios y el tiempo previsto para los cursos, la capacitación está orientada a ocupaciones que requieran un nivel de semicalificación.

El modelo de formación articula el ámbito educativo y productivo en dos fases,

- ❖ La capacitación que prepara el desempeño en la pasantía, favoreciendo la formación de actitudes y hábitos.
- ❖ La pasantía permite consolidar lo aprendido mediante la práctica en un ámbito concreto de producción.

*Los procesos del modelo de organización y gestión:*

El modelo de organización y gestión de Proyecto Joven se sustenta en la **externalización** a través de instituciones de capacitación (ICAP) públicas y privadas, el diseño general de las acciones, la contratación del servicio a terceros (vía licitación), la supervisión y el financiamiento.

El modelo persigue la implementación de mecanismos de mercado, la focalización de la población objetivo, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, el pago a las instituciones de formación por sus resultados obtenidos, evaluación de los procesos, resultados e impacto del programa, “esta idea fuerza se propulsó gracias a la creencia en que los dispositivos de gestión y administración del mercado resultan más eficientes y eficaces en el reconocimiento sensible de las demandas del sector productivo (empleador), de las tendencias previsibles de los procesos económicos locales y globales, de las omisiones racionales en la adjudicación, control y supervisión de los recursos asignados a cada programa

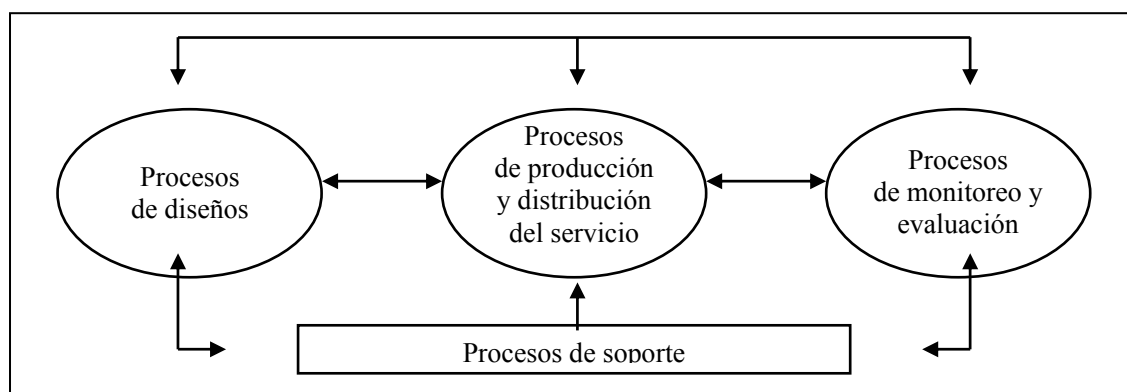


de empleo, etc.. Contiguamente, desde las premisas orientadoras de este modelo de formación se reconceptualiza el rol del estado “ubicándolo como diseñador, supervisor y financiador de la capacitación dirigida a este grupo objetivo, sin ser ejecutor directo de las políticas.”<sup>49</sup>

También se entendía que el programa alcanzaría objetivos de impacto en la medida que se cumplan tres supuestos centrales vinculados a la demanda social y a los objetivos planteados.

- ❖ Existencia de una demanda de mano de obra “semicalificada” en ocupaciones para las que la oferta de mano de obra es insuficiente, lo que representa una oportunidad para los jóvenes capacitados de incrementar sus posibilidades de inserción laboral;
- ❖ la capacidad laboral que brinda el Programa incrementa las posibilidades de inserción laboral y social de los jóvenes beneficiarios; y
- ❖ la definición del servicio es pertinente para responder a la demanda de la población objetivo, en general.

### Procesos involucrados en la gestión de programas



Fuente: Cohen y otros, 2001 Op.cit. pág.17

El proceso de gestión se inicia con:

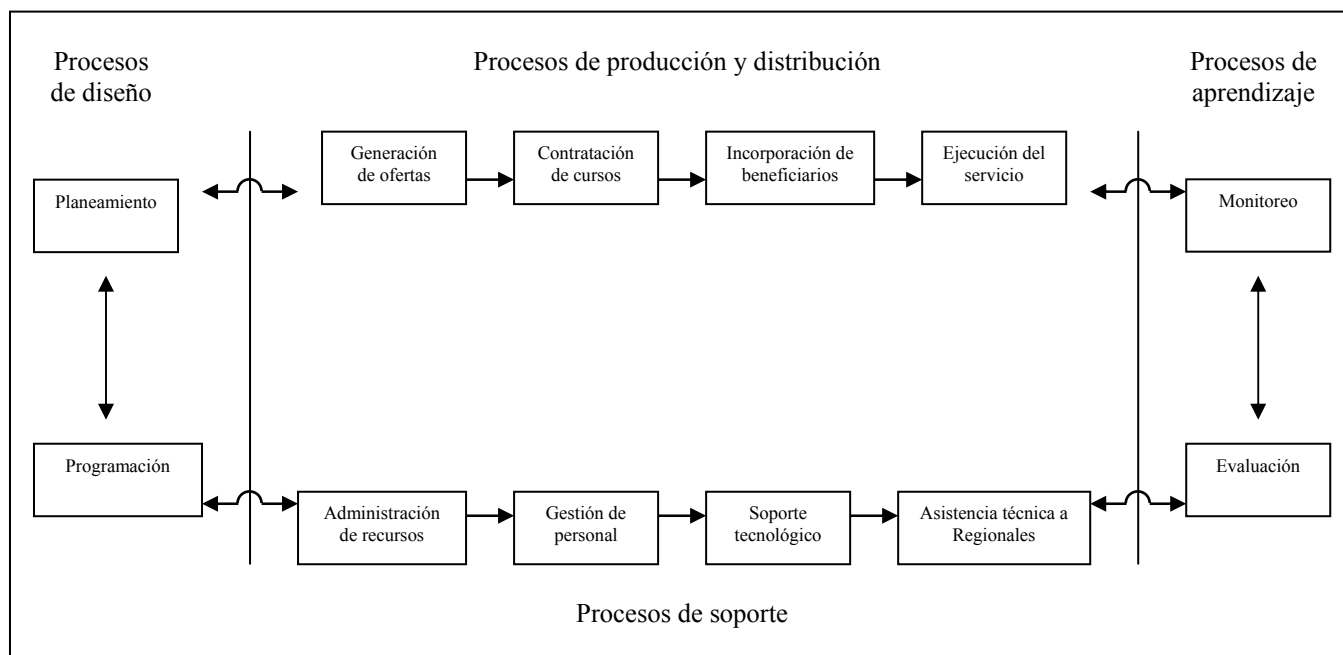
- ❖ la fase de diseño, cuyos objetivos son la formulación y el ajuste de la estructura organizacional y de la totalidad de los procesos de gestión, así como la especificación de las actividades y recursos necesarios para el logro de los objetivos y metas;
- ❖ los procesos de producción y distribución del servicio que son definidos a partir de los requerimientos del tipo de servicio que el programa pretende entregar a los destinatarios;
- ❖ el ciclo de “cierra” con los procesos de monitoreo y evaluación, cuya actividad principal es la de analizar a los otros procesos y actividades, según los resultados, efectos e impactos obtenidos. Permiten la realización de acciones correctivas de la formulación y gestión del Programa;
- ❖ finalmente, en la parte inferior se ubican los procesos de soporte cuyo agregado radica en el apoyo o servicio que brindan al resto de los procesos de gestión y a la organización en general.

En consideración a las instituciones de formación para entregar un servicio que responda a la demandas de los distintos mercados laborales provinciales y regionales, y esta carencia constituyó la principal debilidad del modelo de gestión. Además en la generalidad las

<sup>49</sup> Jacinto y Gallart, Op. cit. pág. 30

instituciones de formación no dispusieron de información adecuada para determinar en qué sectores o áreas productivas se requería algún tipo de mano de obra semicalificada. Esta limitación fue crítica en la medida que solamente a partir de esos antecedentes era posible estructurar y evaluar la oferta de capacitaciones efectuadas por las instituciones comprometidas con el proyecto. De lo contrario es fácil predecir que el impacto en la población destinataria ser aleatorio aún cuando los servicios entregados se realicen eficientemente acorde a las metas programadas.<sup>50</sup>

**Proyecto Joven: Esquema de procesos de gestión**



Fuente: Cohen y otros, 2001 Op.cit. pág. 18

La calidad de los servicios prestados no estaba garantizada, principalmente porque las ICAP, en su mayoría, no disponen de la tecnología requerida para su realización, carecían del personal con las competencias profesionales necesarias, la metodología e instrumentos de relevamiento y análisis ocupacional, el contacto con las empresas y el acceso a otras fuentes de información. Además el número de plazas disponibles por las instituciones de formación no se correspondían con la demanda masiva que desborda el número de plazas disponibles.

Ahora bien y en referencia a la calidad de los cursos extendidos desde el Proyecto Joven de Moura Castro (1999) vaticina que la misma se encontraba “por debajo del estándar porque los buenos materiales de formación tienen que ser perfeccionados a través de los años o requieren fuertes desembolsos financieros para ser preparados. En la medida en que no hay expectativas de continuidad ni fondos o incentivos para desarrollar nuevos materiales, la mayoría de los cursos – e instructores- son improvisados; el equipamiento, por extensión, es a menudo inadecuado para la tarea. Como resultado, se pueden enseñar malas prácticas, y la experiencia no se acumula.”<sup>51</sup>

<sup>50</sup> “El problema reside en la restricción estructural para garantizar que la capacitación propuesta responda a demandas de mano de obra, que podrán ser satisfechas por los beneficiarios en la medida que la oferta disponible es insuficiente” (Cohen, y otros, Op. cit. pág. 30).

<sup>51</sup> Op. cit. pág. 203

La gestión de cursos de formación, el monitoreo y la evaluación de las mismas denotan profundas limitaciones e inviabilidades, que pusieron en riesgo a) el éxito de la inversión social; b) la capitalización efectiva de las experiencias realizadas de nivel formativo y educativo (entre los ejecutores de los proyectos educativos y los clientes - destinatarios de los mismos); y c) el mejoramiento de las condiciones sociales de vida de la población objetivo (CINTERFOR, 2001; Rodríguez, 2001; Gallart, 2000).

A continuación se presentará un cuadro donde se exponen los “logros y dificultades” más sobresalientes correspondientes al Proyecto Joven, cuyo contenido se deriva de un estudio realizado por Gallart (2001).

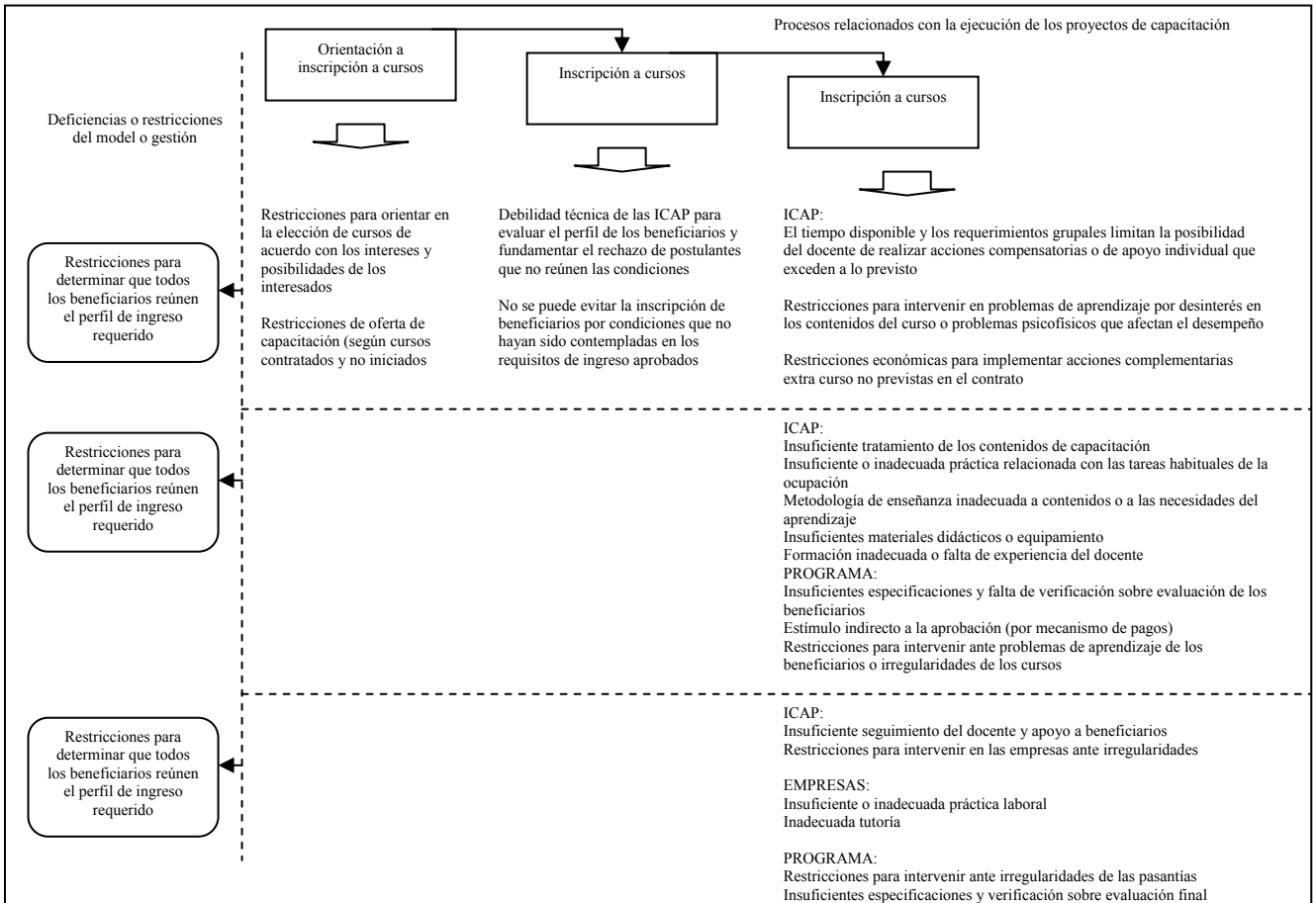
Logros	Dificultades
<p>*El proyecto financia el costo de los programas y como así también otorga un presupuesto económico en concepto de los gastos de viáticos de los alumnos, insumos personales para la realización de la pasantía y demás gastos ligados a la revisión médica, etc..</p> <p>*El marco legal del proyecto garantiza a las empresas involucradas en la formación y capacitación juvenil desde una perspectiva normativa y financiera (por el compromiso asumido por el estado) la consecución efectiva y sin exabruptos del proceso de formación.</p> <p>*El proyecto provee una acreditación de competencias (“Certificado de Capacitación”) y certifica las experiencias prácticas realizadas en el marco de pasantías (combinación de formación y experiencia laboral) que favorecerá la inclusión posterior de las personas en el mercado de trabajo.</p> <p>*Adecuación a las ocupaciones existentes en realidad, a diferencia de los cursos propuestos por las instituciones de formación profesional, que muestran similares ofertas tradicionales en distintos momentos y en diferentes países, en el caso de los Programas Jóvenes la variación es grande. En este sentido el mecanismo de pasantía muestra rasgos altamente positivos, se observa que las ofertas de pasantías aparecen en sectores dinámicos en términos de empleo, aunque el curso no asegura ocupación posterior.</p> <p>*Permite acrecentar el capital social de los capacitados: el mecanismo de curso y pasantía rompe el aislamiento de muchos jóvenes que no tienen acceso ni al aprendizaje de competencias sociales básicas ni a las conexiones que les permitan conseguir trabajo en el sector formal.</p>	<p>*La insuficiencia de recursos financieros, profesionales y técnicos que propendan al mejoramiento de los contenidos curriculares de un proyecto orientado a la cultura del trabajo, escindido de una formación de tipo integral, vale decir desligada de los objetivos relacionados a la integración familiar y social, el cuidado de la salud y el abordaje de problemas ligados a la autoestima, identificación y personalidad.</p> <p>*Cursos cortos como los propuestos no pueden cubrir las necesidades de recuperación de habilidades básicas no obtenidas en el sistema educativo, el único dato que da una perspectiva positiva en este aspecto, es la propensión mayor de los participantes a reinscribirse en la educación formal.</p> <p>*Si bien la capacitación ofrecida puede permitir acceder a puestos de trabajo semicalificados, estos suelen ser de bajo nivel (auxiliar de cocina, ayudante en la construcción, etc.) y no existen mecanismos que permitan diseñar trayectorias calificantes, ni en la inserción laboral ni en la capacitación (en general cada usuario no puede participar en más de un curso).</p> <p>*Las empresas no dan importancia primordial a este tipo de cursos, por lo tanto la coordinación entre las instituciones de formación y las empresas no facilita el desarrollo metodológico e instrumental.</p> <p>*La rotación que se produce entre las instituciones capacitadoras y las empresas (vinculadas a las pasantías) en algunos casos conspira contra el mejoramiento del programa. Esto se debe principalmente al modo en cómo se produce el financiamiento de los programas, una vez firmado el contrato (entre las organizaciones y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social) se destinan el 35% del monto total luego de la adjudicación, 20% en el momento del inicio de las pasantías y el resto se entrega al concluir el proceso de capacitación. Ahora bien, “como la mayor parte de los gastos (de equipamiento, instrumental, material didáctico) que debe afrontar la organización, en tanto institución capacitadora, se efectúan durante los primeros tres meses, es necesario evaluar la capacidad financiera para afrontar la inversión requerida por la apertura de los cursos.”<sup>52</sup></p>

<sup>52</sup> Thomson, 1995 Op. cit. pág. 27

Para concluir esta breve descripción del Proyecto Joven seguidamente se presentará un gráfico donde yacen expuestos las restricciones más significativas que sesgaron el modelo de gestión de dicho programa de formación juvenil.

Ahora bien, en alusión específica al “monitoreo y evaluación del Proyecto Joven” seguidamente se esquematizará sucintamente algunos aspectos relevantes que dificultan la efectivización de una oferta educativa significativa, eficiente y equitativa.

### Ejecución de Cursos: debilidades o restricciones del modelo de gestión



Fuente: Cohen y otros, 2001 Op.cit. pág. 32

A continuación se analizará brevemente las características del *Proyecto Imagen* y *Proyecto Microempresas, de la Formación Profesional y de otros Programas* que si bien no se plantearon como estrategias específicas de promoción laboral juvenil, los mismos buscaron complementar y articularse a las propuestas del Proyecto Joven.

#### b) Proyecto Imagen y Proyecto de Microempresas

El Proyecto Imagen se dirige a un determinada población objetivo que padece problemas de inserción laboral, y que además detenta mas bien de tipo operativo ("saber hacer"), pero que sin embargo necesitan de una orientación adecuada y una formación mas acabada para reducir el tiempo y el esfuerzo de búsqueda y acceso al mismo.

Los objetivos a alcanzar por los participantes se podrían sintetizar en tres tópicos, a saber:

- ❖ ser capaces de identificar y analizar las fuentes formales e informales de información respecto del mercado laboral;
- ❖ poder elaborar y presentar sus antecedentes adecuadamente y
- ❖ conocer los distintos tipos de entrevistas y test a los que podrán enfrentarse

La idea que subyace en el nombre mismo del proyecto está ligada a la optimización de la imagen, vale decir la forma en cómo las personas postulan el ingreso en el mercado de trabajo. Puesto que se constataba, si bien muchas personas que no son capaces de conseguir empleo por el hecho de disponer de una cierta experiencia laboral y calificaciones determinadas existe otro grupo que se ve imposibilitado de trabajar por que no posee dominios y saberes requeribles para poder “vender” exitosamente su “imagen” en el mercado de trabajo y como así también detectar oportunidades laborales existentes y creables.

El Proyecto de Microempresas por su parte busca brindar capacitación para el emprendimiento y gerenciamiento de microempresas y/o microemprendimientos como propuestas alternativas ligadas al autoempleo para hacer frente a la escasez de puestos de trabajo.

Este proyecto, sin embargo, no está destinado exclusivamente a los jóvenes, puesto que se dirige a personas que ya poseen un capital de trabajo inicial, dando prioridad a quienes quedaron cesantes a raíz de la reestructuración de la administración pública, y disponen de una correspondiente indemnización. Dada la edad de los beneficiarios contempladas por el programa, no es lo más probable hallar a muchos jóvenes que estén participando de esta propuesta.

Empero a ello, tanto el *Proyecto de Microempresarios* como el *Proyecto Imagen* otorgan especial prioridad a los sujetos que participaron del *Proyecto Joven* y al igual que éste último, se basa en la prestación de ofertas de cursos, con contenidos básicos prefijados de formación, educativa, técnica y laboral, gestionados por diversas instituciones.

### c) Formación Profesional

Este programa es desarrollado por la Subsecretaría de Formación Profesional del Ministerio de Trabajo y sus objetivos se concentran en el desarrollo de programas de capacitación para personas desempleadas con las siguientes características:

- ❖ trabajadores beneficiarios del Seguro de Desempleo,
- ❖ trabajadores comprendidos en otros programas del Ministerio de Trabajo,
- ❖ trabajadores afectados por el programa nacional de promoción del empleo perteneciente al Ministerio del Interior, y
- ❖ jóvenes de 14 – 24 años sin formación profesional.

Las tareas de formación y capacitación desde este programa no se ofertan de forma directa por el órgano burocrático responsable, sino más bien, son delegadas a instituciones privadas vía concesión. Para estos fines se creó un Registro de Instituciones de Capacitación Laboral (REGICAL) que lleva un control obligatorio (empadronamiento) de todas las instituciones que participan como oferentes de formación y capacitación.

Las instituciones capacitadoras además de estar matriculadas en este registro, firman un convenio con el Ministerio de Trabajo por medio del cual éste asume la responsabilidad de

proveer de financiamiento –total o parcial-, apoyo técnico y certificación oficial a los cursos impartidos, misión que le compete al Centro de Formación Profesional dependiente del Ministerio de Trabajo.

La viabilidad financiera autorizada por la Subsecretaría de Formación Profesional del Ministerio de Trabajo se fundamenta en dos elementos, a saber primero, en el tipo de carencias y debilidades que cada curso y estrategia de formación focaliza en el marco de déficits registrados en la población objetivo, y segundo, en la plausibilidad de una inserción laboral exitosa que la participación a dichos procesos de formación deberían garantizar potencialmente.

El financiamiento de este programa está a cargo del Fondo Nacional para el Empleo y su continuidad depende del cumplimiento de las metas y objetivos propugnados por el Programa, a lo que se agrega la evaluación y el monitoreo de calidad que establezca la Subsecretaría de Formación Profesional. En esta línea, se realiza una evaluación económica cuya aplicación responde a una lógica de costo-beneficio-calidad, así como a la comparación de costos extraíbles del mercado.

Las instituciones de formación deben inscribirse en el registro de Instituciones de Capacitación Laboral para poder concursar la aprobación financiera de su oferta, la propuesta formativa debe prever su impacto en el mercado de trabajo y poseer algún respaldo por parte del sector productivo (sector empresarial, industrial, asociaciones de servicios, etc.), y el proyecto además de recibir el apoyo financiero por parte del estado debe aggiornar otras fuentes secundarias y complementarias, sin la cual la puesta en práctica de los propósitos del programa se ven comprometidos.

Los puntos favorables de este dispositivo se podrían resumir a *grosso modo* de la siguiente manera:

- ❖ los requisitos formales para la presentación de proyectos y/o programas de capacitación son menores,
- ❖ si bien la oferta de pasantía dentro de esta propuesta de formación educativa es importante en términos de calificación y evaluación del proyecto en sí, no es una cláusula inexorable,
- ❖ todos los cursos cuentan con el respaldo y aval del Ministerio de Trabajo, quien también otorga un certificado de calificación.

Por otro lado los puntos desfavorables más notables del programa podrían resumirse en los siguientes aspectos:

- ❖ tanto las ofertas de cursos de capacitación dentro de las empresas o bien experiencias de pasantías no contemplan los gastos de seguro ni viáticos del joven, y
- ❖ estas ofertas presuponen un financiamiento compartido, con las organizaciones que brindan estos programas de formación para asumir parte de los costos y que en los hechos no siempre disponen de este capital para hacer frente al financiamiento de los cursos.

#### d) Otros Programas

Al inicio de los años '90 se ejecutaron dentro del campo de las políticas laborales otros programas consistentes en brindar apoyos económicos directos a los sujetos que exhiben problemas para incorporarse en el mercado laboral. Como una cláusula prefijada para la devolución de dicha ayuda económica se estipuló el desarrollo de una tarea laboral de utilidad social, que posibilite económicamente la participación al *Programa Intensivo de Trabajo (PIT)* o bien al *Programa de Emprendimientos de Interés Social (PROEDIS)*.

En el Programa Intensivo de Trabajo (PIT) los responsables de la ejecución de los fondos son organismos estatales -con prioridad de los entes locales (municipios)-, en cambio en el Programa de Emprendimientos de Interés Social (PROEDIS) quienes asumen esa tarea son las organizaciones no gubernamentales (ONG's). En ambos casos la selección de beneficiarios queda subordinada al criterio de los organismos capacitadores, que establecen convenios con el *Ministerio de Trabajo* a través del cual se comprometen a respetar las prioridades fijadas por este actor político.

A continuación observaremos con mayor detenimiento al Programa de Emprendimientos de Interés Social (PROEDIS) por considerarlo significativo para el desarrollo local, descentralizado y relevante de las iniciativas de formación y promoción laboral originadas desde las comunidades, en razón a sus propias demandas. Estas exigencias gracias a la nueva organización política que facilita el relevamiento de las necesidades sociales de los grupos objetivos, dan origen a la gestación de nuevas dimensiones y parámetros innovadores concernientes a la actividad laboral.

Este programa es impartido por la Subsecretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo, y su principal objetivo consiste en ofrecer apoyo para el desarrollo de actividades de "interés social y comunitario"<sup>53</sup> viabilizadas normalmente por asociaciones privadas sin fines de lucro (ONG's) gracias a un convenio firmado entre estas organizaciones y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Los beneficiarios de este programa son trabajadores desocupados inscriptos en servicios públicos y privados, adheridos a la Red Nacional de Servicio de Empleo que cumplen con los siguientes requisitos, a saber a) disponer de alguna calificación ligada a ocupaciones laborales obsoletas o en bien que se encuentren en vías de extinción; b) ser mayores de 45 años y c) desempleados de larga duración.

En el caso de que la iniciativa sea aprobada por la Subsecretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, entonces el Fondo Nacional de Empleo se hace cargo del costo en conceptos de sueldos y cargas sociales, reservando el resto de los gastos para las organizaciones prestadoras de servicios (insumos, seguros, equipamiento tecnológico e infraestructural, etc.). En este sentido las organizaciones asumen el carácter de empleadoras y el período de contratación de los trabajadores no puede ser más extenso que seis meses.

En el momento de la implementación de estos programas destinados al fomento de los microemprendimientos y generamientos productivos a nivel local prevalece en el ámbito de planificación política y programación técnica, un cierto optimismo referido a la coyuntura económica favorable, avalado por la situación de crecimiento y estabilidad económica que se

---

<sup>53</sup> El concepto de "utilidad social", desde esta perspectiva se define de un modo amplio, quedando en la práctica reservada a la consideración de los organismos ejecutantes, el criterio o referentes desde los cuales se define el tipo de tareas a realizar dentro de la enmarcación de lo socialmente útil – significativo, valga la redundancia.



vivía en Argentina a mediados del los '90. Esto permitía presuponer que esta modalidad específica de promoción del empleo podría constituir a largo plazo una estrategia resolutoria para poner fin al dilema del desempleo.

Empero a esta creencia, en los hechos los programas exhibieron a nivel extrínseco la escasa sistematización técnica, burocrática y organizacional a nivel intrínseco, el defasaje de la calidad de las ofertas laborales, la ausencia de una base política y estratégica de carácter global que garantizara las relaciones de cooperación intersectorial, la perspectiva ideológica unisémica -casi exacerbada- que pondera el trabajo como único factor de integración y desarrollo social.

En este sentido, y en reiteradas ocasiones las iniciativas generadas en el ámbito de producción microempresarial exponen considerables deficiencias en lo concierne a:

- ❖ la capacidad innovadora al momento de ofrecer sus productos y servicios dentro del mercado,
- ❖ la sustentabilidad de las inversiones y productos lanzados al mercado, y
- ❖ la flexibilidad suficiente como para hacer frente a los cambios constantes infringidos por la estructura local y global del mercado.<sup>54</sup>

Los programas de empleo juvenil más allá de sus propósitos retóricos de mejorar la empleabilidad, al no poseer una adecuada articulación con las condiciones económicas y productivas locales ni regionales, adolecieron de escasas chances para cristalizar sus propósitos de superación del desempleo y la exclusión económica de los jóvenes.

Al respecto vaticinan Balardini y Harno (1997) “aún en el supuesto de que mediante políticas de capacitación ampliamente eficaces y exitosas en cuanto a reconvertir las calificaciones de los sectores con mayores problemas de inserción laboral, fuera posible que la amplia mayoría de la PEA lograra ser considerada "empleable" de acuerdo a los estándares exigidos en el mercado, no sería posible reducir el desempleo a niveles mínimos. La razón para ello debería buscarse en la actual incapacidad de la economía argentina para generar mayor cantidad de empleos que la necesaria para cubrir la que deviene de la suma del crecimiento vegetativo de la población y la destrucción de puestos de trabajo por quiebras, ajustes, reducciones y reconversiones empresariales.”<sup>55</sup>

En un momento posterior al PRODESOS, el Ministerio de Trabajo propició la gestación de otras estrategias de formación y empleo erigidas desde el Programa Nacional contra el Desempleo (PRONACODE) que si bien no tenían como principal beneficiario el actor juvenil, promovieron el desarrollo de ofertas destinadas a la superación del desempleo que incluyeron colateralmente a esta población objetivo.

El Programa Nacional contra el Desempleo “(...) define como población objetivo prioritaria a quienes tienen mayores problemas para la inserción laboral, esto es: a jóvenes de 16 a 25 años, mujeres, y personas mayores de 45 años. Sin perjuicio de ello, existen subprogramas

---

<sup>54</sup> La consideración exacerbada del valor social del trabajo dentro de estas propuestas de transformación social pronunciaron el descuido del valor social adherido a la gran variedad de aspectos estructurantes de la vida colectiva e individual que no se encapsulan / subordinan al valor empleo como por ejemplo las relaciones sociales, los procesos colectivos de aprendizaje, las alianzas y tejidos de ayuda y solidaridad gestados en el contexto de las comunidades, los barrios y los centros de organización civil, etc., y que detentan una potencialidad significativa para la generación de nuevas vías de abordaje y superación de los problemas ligados al desempleo.

<sup>55</sup> Op.cit. pág. 35

contemplados en el PRONACODE que no atienden especialmente estas prioridades; por consiguiente, nos centraremos en una breve descripción sólo de los programas que involucran principal y explícitamente a jóvenes como destinatarios. Básicamente se trata de dos iniciativas: el Programa Nacional de Pasantías (PRONAPAS) y el Programa de Promoción del Empleo Privado (PEP).<sup>56</sup>

El Programa Nacional de Pasantías (PRONAPAS) promueve la realización de pasantías de formación laboral, especialmente en pequeñas y medianas empresas, sin que ello genere obligación contractual para ninguna de las partes. Durante el tiempo de la pasantía (que puede variar entre 1 y 3 meses), los participantes reciben una asignación financiera mensual provista por el Estado.

El objetivo de este programa consiste en facilitar a las empresas la selección de personal, asignando a los jóvenes pasantes una capacitación concreta *in situ*, independientemente de que luego llegara a generarse o no una oferta concreta de empleo en la empresa en la que se produjo la experiencia.

El Programa de Promoción del Empleo Privado (PEP), por su parte, se propone promover la contratación de nuevos trabajadores, generando empleos a partir de una serie de incentivos económicos brindados a las empresas, que normalmente se traducen en una reducción de los costos laborales.

Los sujetos contratados a partir de este programa reciben una asignación del Estado, durante un máximo de tres meses.

Todos los programas antes presentados, a saber el Proyecto Joven, el Proyecto Imagen y Proyecto de Microempresas, la Formación Profesional, entre programas, brindan la chance a sus beneficiarios la posibilidad de combinar estas ofertas con diferentes *modalidades* de contratación. A modo de ejemplificación, “alguien que realizó una pasantía en una empresa, ya sea a través del *Proyecto Joven* o del *PRONAPAS*, al término de la misma puede ser contratado por el período de tiempo estipulado en la misma empresa sin que ello implique necesariamente conseguir estabilidad laboral. Concretamente alguien contratado a partir del *PEP*, a posteriori pueda por alguna de las *modalidades promovidas*.

Aunque si bien todas estas iniciativas que han sido comentadas identifican correctamente cuál es la población objetivo que prioritariamente debe atenderse y se fijan metas acordes, poseen la falencia de dejar librado al mercado el generamiento de soluciones, dado que no existe una definición de qué ramas de producción o qué tipos de ocupación se deben estimular (Balardini y Harno, 1997).

### **2.5.3. La Política Social orientada a los jóvenes**

En la década del '90 el estado argentino a través de la Secretaría de Desarrollo Social de la Presidencia de la Nación comienza la elaboración de políticas sociales y programas focales destinadas a mitigar los costos sociales de las reformas estructurales implementadas, haciendo eje principalmente en la cobertura de las necesidades más urgentes de los sectores pobres y empobrecidos de la sociedad.

---

<sup>56</sup> Balardini / Harno, 1997 Op.cit. pág. 44

La referencia principal de estas nuevas políticas se basaban en el deterioro del tejido social cristalizado en el incremento de la pobreza estructural, la desestabilización política y social de las redes de contención social (instituciones, programas, mecanismos políticos de compensación, etc.), y la ineficiencia de las respuestas a nivel institucional, político y social erigidas desde el estado en razón a refrendar el impacto los procesos de vulnerabilización social (Altimir y Beccaria, 1999; Minujín, 1999).

Al respecto Candiano (1997) aludiendo a las consecuencias de las crisis social postula que “esta situación ha provocado una fuerte pérdida de valores comunitarios como la ética de la solidaridad, la convivencia y la participación social. Para revertir este proceso resulta menester enriquecer la noción de ciudadano, para que se reconozca que ella abarca, además de la igualdad jurídica – política formal, otros muchos aspectos conectados con el ser y el tener de los hombres, es decir con la oportunidad de desarrollar sus capacidades y acceder socialmente en la producción de los recursos (económicos, sociales y culturales).”<sup>57</sup>

En atención a las características de la situación socio histórica imperante, la iniciativa del estado se concentró en la construcción de nuevos nexos / alianzas articuladoras con la sociedad civil y el sector privado, a los fines de diversificar y fortalecer -partiendo de las premisas eficiencia y equidad- las organizaciones sociales de base y las iniciativas procedentes del sector privado y que son concebidos en este nuevo escenario político como socios estratégicos para el desarrollo efectivo de las políticas sociales.

A continuación se explorará el programa denominado de “Fortalecimiento de la sociedad civil” implementado en el marco de las políticas sociales y que consideramos significativo de estudiar a los fines de entender su contribución a una más adecuada y exitosa transición de los jóvenes hacia el mundo social y laboral.

#### a) Programa de Fortalecimiento de la sociedad civil

Como bien su nombre lo expone este programa se orienta primordialmente al fortalecimiento de los ciudadanos desde una perspectiva social e individual con el objetivo de favorecer a) la construcción de espacios de participación social -mejorando las condiciones sociales y personales para participar real y efectivamente en la vida social, laboral, cultural, política y educativa-, y b) la ampliación de las injerencias de las organizaciones civiles en la gestión e implementación de iniciativas políticas y c) apostar a un mejor entendimiento en los intersticios donde interactúan el estado (nacional, provincial y municipal), la sociedad civil y el sector privado.

Estos objetivos están ligados al desarrollo de determinadas competencias, dominios y disposiciones de índole cognoscitiva, interpersonal y asociativa que las políticas no sólo desean apoyar e incrementar, sino también articular con las necesidades de los contextos sociales de referencia y las características individuales y subjetivas de las personas.

Los objetivos de este programa se podrían resumir sucintamente del siguiente modo:

1. “Cooperar con las organizaciones comunitarias para contribuir a su organización y desarrollo.

---

<sup>57</sup> Op.cit. pág. 68

2. Fortalecer el protagonismo y la representatividad de los miembros de las organizaciones de base, en zonas de alto índice de pobreza.
3. Perfeccionar el desempeño de las personas, grupos u organizaciones que desarrollan funciones socio- comunitarias y al servicio del bien común.
4. Promover el establecimiento de redes solidarias, consejos consultivos municipales y proyectos de gestión asociada en un contexto de Desarrollo Social Local Integral, con amplia participación ciudadana.
5. Concebir y producir material gráfico y audiovisual, orientado a la educación popular no-formal e informal, y desde la concepción de comunicación para el desarrollo.”<sup>58</sup>

Este programa a su vez esta dividido en tres campos de acción, que hacen eje respectivamente en tres tipos de grupos objetivos, a saber:

- ❖ Programa de Desarrollo Comunitario: orientado a formar animadores comunitarios,
- ❖ Programa de Desarrollo Social: orientado a la formación y capacitación de los intendentes y los diferentes grupos administrativos y burocráticos implicados en las tareas de formulación y ejecución de políticas sociales, y
- ❖ Programa Desarrollo Institucional: orientado a formar a madres y padres cuidadores y/o responsables de tareas de cuidado infantil, y

Vale decir a partir de estas tres aristas programáticas se movilizan iniciativas y proyectos específicos, que dentro de una estrategia general de desarrollo deberían complementarse e interactuar permanentemente.

En alusión a los componentes del programa se podría subrayar que estos están perfilados al apoyo y ampliación de los emprendimientos y nuevos roles asumidos intrínseca y autónomamente por la sociedad civil a nivel local, con el propósito de afrontar las dificultades y contradicciones derivadas de la actual crisis social.

Desde el programa se considera imperioso “(...) perfeccionar el ejercicio de estos roles sociocomunitarios orientados a la calidad y en términos de la capacitación dirigida a perfeccionar la práctica, la asistencia técnico-profesional específica y el armado de redes comunicacionales”<sup>59</sup> que coadyuven a la concreción de una sociedad civil dotada de competencias y herramientas (información disposiciones, estrategias de organización y consenso) suficientes para implementar programas sociales. Para alcanzar dichos propósitos se precisa de una alianza estratégica entre la sociedad civil, las organizaciones no-gubernamentales y de base y los dispositivos administrativos y burocráticos del estado que asegurarán la efectividad, contextualización y sustentabilidad de las políticas sociales implementadas en los espacios comunitarios locales.

La escisión regente entre la sociedad civil y la sociedad política torna más complejo el desafío de reconstituir un tejido social, hoy desmembrado y atravesado por la apatía y la desconfianza, que cultivó la lógica verticalista y antidemocrática (trasvasamiento de arriba hacia abajo) que primó en el modo en cómo las reformas estructurales fueron “introducidas” en la realidad.

En otros términos, la no participación que facilitó la efectiva introducción del programa de reforma estructural propuesto por el gobierno nacional, tendieron a desmedrar los referentes

---

<sup>58</sup> Candiano, 1997 Op.cit. pág. 70

<sup>59</sup> Ibidem. pág. 71

sociales e institucionales a la hora de consensuar la viabilidad y pertinencia de las propuestas de cambio político, valores que hoy y a través de estas propuestas políticas se intentan recuperar con el propósito de formar -desde una perspectiva socio educativa- una ciudadanía activa y protagónica, capaz de implementar programas y estrategias políticas de desarrollo haciendo eje en tres puntos, a saber: *los animadores comunitarios, las madres y padres cuidadores, y los intendentes.*

*Programa de Desarrollo Comunitario: formación de Animadores comunitarios*

El programa de desarrollo comunitario se orientaba a la formación y fortalecimiento de la ciudadanía –específicamente de los animadores comunitarios- y en este sentido “basa la viabilidad técnica en la validez y pertinencia de su diseño pedagógico, en la flexibilidad y capacidad adaptativa de la propuesta en su implementación y en las necesidades y demandas de las organizaciones comunitarias expresadas a través de los animadores participantes.

La propuesta pedagógica parte de una concepción que reconoce a la persona como sujeto poseedor de saberes y experiencias, que vive en un determinado contexto con el que se relaciona potenciándolo y/o condicionándolo. Es en ese potencial donde se producen las situaciones de aprendizaje a partir de un enfoque y metodologías participativas (...).”<sup>60</sup>

Por esta razón los capacitadores definidos también como “facilitadores” apoyan el despliegue de las disposiciones y conocimientos personales que permitan recuperar espacios colectivos e institucionales donde es posible la cohesión solidaria de intereses y la objetivación de necesidades y expectativas sociales.

Como meta axial del programa se esperaba que una vez finalizada la formación los animadores comunitarios deberían haber adquirido las siguientes competencias, a saber:

- ❖ “Conocer las necesidades de la comunidad
- ❖ Moderar las diferencias de criterios
- ❖ Representar los intereses de la comunidad
- ❖ Delegar responsabilidades
- ❖ Detectar capacidades individuales y motivar para el compromiso
- ❖ Saber escuchar y transmitir información
- ❖ Sustener los valores e ideas que dieron origen a los grupos y organizaciones”<sup>61</sup>

La modalidad de trabajo se estructura en tres bloques temáticos en los que desde una propuesta de formación denominada “aprender haciendo” se orienta el desarrollo de los siguientes ramos temáticos, a saber:

- a) Para qué y cómo trabajar juntos,
- b) Reconociendo nuestra realidad, y
- c) La organización comunitaria en la gestión de soluciones locales.

El proceso de formación prevé a nivel de contenidos la organización de una iniciativa orientada al desarrollo social denomina “Nuestro proyecto comunitario y Como informamos de nuestras propuestas a la comunidad y gestionamos los recursos que concurran a la solución”. Como el título elocuentemente lo expone, esta propuesta de formación se perfila a

---

<sup>60</sup> Ibidem. pág. 73

<sup>61</sup> Ibidem. pág. 75

ejercitar en la práctica los diversos conocimientos y herramientas adquiridas en el curso, por ese motivo y en la búsqueda de establecer una síntesis entre teoría y práctica, el estado dispone la suma de 5000\$ que se invertirá en la realización del proyecto.

Especificando, estos proyectos se generan partiendo de las necesidades y sugerencias aportadas por los sujetos participantes de los procesos de formación social y que gracias a los conocimientos aproximados, el respaldo de los Asistentes Técnicos Locales (ATL) y la intervención de los gobiernos municipales y provinciales es posible la concretización en la realidad de las actividades planteadas. En este sentido la asistencia técnica representa una garantía de la calidad y pertinencia de la oferta de capacitación que se ajusta – a nivel de los objetivos- al tipo de demandas prevalecientes en la comunidad local, es decir el apoyo técnico (ayuda profesional idónea fundamentada en los parámetros analíticos y metodológicos de las ciencias sociales y de la educación) que permite definir la pertinencia de las acciones de formación y reacomodar la consecución en la práctica de los proyectos comunitarios sugeridos por los participantes mismos.

La *asistencia técnica y la evaluación* se inscriben como los componentes más sustantivos de este programa que intentan favorecer una orientación efectiva de los procesos de formulación e implementación de los proyectos comunitarios.

La asistencia técnica por su parte, posibilita la contextualización de la oferta de formación en y desde lo local, favoreciendo una mejor acomodación de los contenidos requeridos por el grupo objetivo, tanto en el momento previo como durante el proceso mismo de aplicación de los tres módulos (a, b y c) que abarca dicho programa de formación.

En términos de Candiano (1997) se podría agregar que “de esta manera, se aspira a producir un círculo de enseñanza – aprendizaje – aplicación – retroalimentación a través del cual los participantes aprenden nuevos conocimientos, los utilizan y realimentan el proceso con las experiencias resultantes en el seno de sus comunidades o grupos de pertenencia.

Esencialmente, los contenidos de la capacitación se orientan a la revalorización de la vida comunitaria y solidaria de forma tal que generen en los miembros de las comunidades la visión de la organización social como un medio potente y posible para lograr mejora su calidad de vida. Las actividades de capacitación se organizan como sistema intensivo y de internado con una duración total de nueve (9) días. Se ha optado por un comunitario que realiza el animador para impulsar los objetivos del componente en su ámbito local. El primer momento de la capacitación se desarrolla durante cinco (5) días consecutivos. El segundo y el tercer momento de la capacitación, de dos (2) días cada uno, se realiza con una periodicidad de un mes y medio, con la finalidad de acompañar la práctica de la animación comunitaria. Existe un especial cuidado en la selección del lugar donde convivirán cuarenta y cinco (45) personas desarrollando jornadas de diez (10) horas de trabajo, compartiendo la comida y el descanso.”<sup>62</sup>

En alusión al plano institucional del programa se prevé la creación de una “Comisión de Enlace”<sup>63</sup> que opera a modo de *bisagra* entre las instancias políticas y decisionales locales y nacional, e integra a todos los actores y referentes institucionales implicados en el proceso de

---

<sup>62</sup> Op. cit. pp. 76 - 78

<sup>63</sup> Las funciones de la Comisión de enlace podría resumirse en tres axiomas, a saber: “a) difundir las acciones que desarrollará la actividad programática en la zona, b) participar en la convocatoria y selección de los representantes comunitarios y c) colaborar en la obtención de los recursos necesarios para el lanzamiento del Programa.” Candiano, 1997 Op.cit. pág. 80

formación de los animadores comunitarios y que además colaboran en la construcción de estrategias políticas de intervención concreta en la realidad. Este equipo interdisciplinario e intersectorial desde el discurso oficial debería estar integrado por el gobierno municipal y/o provincial, las organizaciones no gubernamentales, la universidad y los asistentes técnicos locales que normalmente son seleccionados por la Secretaría de Desarrollo Social de la Presidencia de la Nación (SDS).

La incorporación de las instituciones no gubernamentales procedentes de la sociedad civil tiene por objetivo integrar a nuevos actores humanos e institucionales a través de la socialización de conocimientos y mecanismos de gestión que les permitan en un futuro asumir la responsabilidad de administrar los fondos y motorizar emprendimientos ligados al desarrollo de estrategias políticas y sociales dentro del ámbito local.

En este sentido la descentralización se inscribe como un parámetro constreñido con el éxito del programa y que además legítimo que posibilitará la modernización del estado y la dinamización de nuevas prácticas de intervención protagónica de la sociedad civil a través de sus múltiples oferentes de organización social.

#### *Programa de desarrollo institucional: apoyo y formación de Madres y Padres cuidadores*

El análisis de este proyecto resulta pertinente debido a que muchos de los/as jóvenes procedentes de sectores pobres y marginales son muy propensos a transformarse prematuramente en padres y madres, roles que regularmente se ejercen bajo la tutela de la familia de la madre y excepcionalmente de la familia del padre. En una proporción mucho menor la constitución de familias vía matrimonio o concubinato suelen conservarse en el tiempo.

Ahora bien, este proyecto está orientado a la formación y capacitación de madres y padres cuidadores de niños en la edad comprendida entre 0 y 6 años. Estos ciudadanos procedentes de sectores populares, desarrollan un servicio social en jardines maternos, guarderías, talleres recreativos, etc. y que además poseen un carácter autogestivo.

Muchas de estas iniciativas sociales actualmente cuentan con el apoyo de organizaciones gubernamentales a nivel provincial y municipal, por otro lado existen también entidades ligadas directamente al tercer sector, que se encargan de su financiamiento, coordinación y gestión.

El diagnóstico que se establece sobre este servicio social específico, revela que muchos de los padres y madres que desempeñan comprometidamente las tareas de atención infantil, no cuentan con las competencias profesionales necesarias para ejecutar efectivamente las tareas respectivas a la asistencia y cuidado infantil.

Para estructurar las ofertas de capacitación se abre la invitación a las instituciones públicas y privadas circunscriptas en este ámbito del desarrollo social, que concretamente estén trabajando o bien que posean interés en proponer proyectos de capacitación destinados a incrementar cualitativamente la oferta de los cursos y por ende el tipo de capacidades y conocimientos del sector beneficiario. El sentido de esta propuesta de capacitación se basa en la contextualización – focalización de las ofertas de formación profesional y articulación

directa con las características de cada uno de los ámbitos donde las tareas de atención infantil se llevan a cabo.<sup>64</sup>

*Programa de Desarrollo Social: promoción y formación de los Intendentes*

Si bien este proyecto no tiene una ligazón directa con las ofertas políticas sociales destinadas a los jóvenes, el hecho que esta iniciativa este orientada a la formación de los intendentes y la capacitación del personal administrativo y burocrático involucrado con el desarrollo de las futuras estrategias de intervención en el sector juvenil, lo torna significativo para nuestro análisis sobre todo si se contempla que muchos de los obstáculos, restricciones y déficits se registran en el nivel y calidad de dominios y competencias por parte de la administración pública ligada a la juventud.

Retomando el eje analítico, este programa de formación persigue la constitución de una nueva articulación entre estado, la sociedad civil y las instituciones procedentes del tercer sector, por ello se aboga por la superación de las desinteligencias y déficits detectados en los gobiernos y las administraciones jurisdiccionales, en lo concerniente al desarrollo, gestión y evaluación de las políticas sociales.

En este contexto la Secretaría de Desarrollo Social de la Presidencia de la Nación entiende que corrigiendo estos problemas se podrá propender en un futuro, a la generación de estrategias sustentables y relevantes en acuerdo a la “verdadera” dimensión de los problemas sociales que se pretenden resolver. Por este motivo se aboga por la capacitación y actualización de las competencias técnicas y políticas requeridas para el desempeño eficiente de los municipios y de sus dispositivos burocráticos en el ámbito de la administración, evaluación y transposición de las políticas sociales.

Para la consecución de los objetivos del programa, la apertura de los espacios de decisión se infringe como un desafío compartido que afecta tanto a la sociedad civil como al estado. A partir de la participación de todos los actores involucrados en la organización de una sociedad será posible el diseño de estrategias políticas que aproximen respuestas adecuadas a las demandas sociales, vale decir que reconozcan las necesidades de los diferentes grupos sociales afectados por situaciones de riesgo.

La flexibilización del espacio público y la participación ampliada de nuevos oferentes sociales y privados en la ejecución de políticas sociales requieren inexorablemente de un *consenso intersectorial* que asegure una definición clara de roles y competencias entre los diferentes actores correspondientes al sector público y privado.

En el actual modelo de gestión, el consenso intersectorial se inscribe como un punto de partida inexorable, desde donde se replantea la organización institucional, normativa y burocrática y el desempeño de los equipos de trabajo y administraciones.

En referencia a los contenidos de la capacitación de los intendentes y sus respectivos equipos de trabajo, los mismos se concentran en los siguientes aspectos:

---

<sup>64</sup> En razón al desarrollo concreto de estas propuestas de capacitación y asistencia se podría agregar que “durante el año 1996 se asistieron técnica y económicamente 56 proyectos en todo el País, los cuales son supervisados por la SDS. En 1997 se vuelve a hacer la convocatoria encontrándose hasta la fecha en la etapa de recepción de proyectos.” Ibidem. pág. 82



- ❖ “Los nuevos contenidos de Estado-Nación
- ❖ Los nuevos paradigmas de la Política Social
- ❖ Estilos de Gestión
- ❖ El Desarrollo Local
- ❖ El nuevo rol del municipio
- ❖ Herramientas de Gestión
- ❖ Funciones Gerenciales

Los cursos se realizan en dos días intensivos. Se desarrollan cuatro clases expositivas de los contenidos centrales. Luego los participantes conforman grupos de reflexión donde se trabajan las implicancias gerenciales y personales de asumir los nuevos paradigmas en la gestión municipal.”<sup>65</sup>

Las jurisdicciones provinciales offician de organizadores responsables de los cursos de capacitación.

Al finalizar los cursos compactos, dentro de cada administración pública provincial se elabora un programa de capacitación permanente vinculado al tema de Gestión Social Municipal, para estos fines la Secretaría de Desarrollo Social de la Presidencia de la Nación (SDS) extiende su apoyo técnico y financiero.

Todas las estrategias descriptas previamente se circunscriben al campo educativo, social y laboral y revelan serias limitaciones que no sólo tienen relación con la estructura política, jurídica e institucional que las sostienen, sino más bien con los actores encargados de la gestión, capacitación, evaluación y ejecución de las propuestas políticas de acción.

Las deficiencias más sobresalientes en esta perspectiva responderían fundamentalmente a las siguientes causas, a saber:

- ❖ El bajo nivel de profesionalización y capacitación de los actores ligados a la administración y gestión de los servicios, cuyas acciones se caracterizan por ser confusas, carentes de indicadores, duplicadas, inconexas y vacías de significancia social, incapaces de generar experiencias relevantes que pudieran servir a la constitución de futuros arreglos políticos e institucionales sustentados en lo previo – elaborado (basamento histórico experiencial).
- ❖ La falta de mecanismos y espacios genuinos a nivel institucional, legal, político y administrativo capaces de relevar y potenciar las sugerencias procedentes desde las bases;
- ❖ La inoperatividad de los actuales medios y espacios de concertación a donde deberían confluir vía consenso las expectativas y planes de acción concebidos por las **organizaciones de base** (actor privado y la sociedad civil), el **estado** (y todo su instrumental político institucional) y los **jóvenes** mismos como referentes (Jacinto, 1997; Gallart, 2000b).
- ❖ La organización problemática de trámites burocráticos formales y concretos, hacia el interior y exterior de cada una de las unidades de formación “incluidas las licitaciones y la explicitación de los contratos referentes a la ejecución entre oferentes de la formación educativa y empresas.”<sup>66</sup>
- ❖ La restricción de la capacitación secundaria a limitantes provocadas principalmente en el manejo inadecuado de los recursos de financiamiento y el discontinuo apoyo estatal

---

<sup>65</sup> Ibidem. pp. 81-82

<sup>66</sup> Abdala, 2001 Op. cit. pág. 132

que en reiteradas ocasiones y debido a razones políticas – partidarias, se hecha por tierra la inversión pública realizada en el sentido de políticas de estado, vale decir dotadas de legitimidad política y social que le aseguran su permanencia en el tiempo y viabilidad operativa.

- ❖ La inestabilidad y permeabilidad de las articulaciones inter e intra institucionales, en vinculación especial a la relación mantenida entre los capacitadores que favorezca intercambiar y contrastar desde diferentes perspectivas la utilización y el diseño de programas de formación en base a recursos y contextos peculiares.<sup>67</sup>
- ❖ La caducidad y defasaje en el contenido, los métodos de enseñanza y equipamiento tecnológico e infraestructural de los programas técnicos pedagógicos y sus correspondientes instituciones de referencia (Jacinto, 1997).
- ❖ La discontinua y débil intervención de asesores técnicos en capacitación – especializados en temas de formación juvenil.
- ❖ El carácter obsoleto de muchas herramientas burocráticas, administrativas, tecnológicas, logísticas, financieras y profesionales ligadas al monitoreo, evaluación, acompañamiento y apoyo requeribles para la resolución de conflictos y anomalías inherentes a los programas de formación y asistencia juvenil ha conducido a la desvalorización de estas ofertas de asistencia y promoción laboral y formativa (CINTERFOR/OIT, 2002).
- ❖ La escasa distribución, equipamiento y control de las condiciones técnica y pedagógicas sobre las cuales se socializan los cursos ha repercutido en una multiplicidad de situaciones inadecuadas de formación, donde la insuficiencia material, financiera y profesional se pliegan con el desgranamiento, desigualdad y segmentación de las ofertas educativas, que supuestamente deberían compensar las falencias de la oferta educativa formal.
- ❖ La incompetencia, excesiva lentitud y desacuerdo en la detección de los nichos ocupacionales a donde apuntalar con la oferta educativa de formación, sin lograr compatibilizar la oferta con la demanda (UNESCO, 1997);
- ❖ “La complejidad del concepto “compensación educativa” y su adaptación en el contenido de los cursos.
- ❖ Las escasas propuestas en gestión y administración de alternativas a las pasantías: en épocas de decremento económico las empresas no priorizan las pasantías por la preocupación de su sobrevivencia y por la presión de sus trabajadores.”<sup>68</sup>

Pese a las ineficiencias registradas en los programas, puede rescatarse una progresiva – aunque aún insuficiente- participación de los diferentes organismos e instituciones públicas y privadas relacionados con la juventud, en razón al diseño de algunas propuestas de formación y asistencia de este sector social.

Hasta aquí hemos accedido a una breve reflexión sobre *política laboral, política educativa y política social* destinados a los jóvenes y por el interés de este trabajo de investigación, nos concentraremos ahora en el estudio de las políticas de juventud adscriptas dentro del ámbito de las políticas sociales y elaboradas a los fines de acompañar las transiciones de estos actores desde los espacios de formación educativa y contextos históricos sociales y hacia el mundo del trabajo y a la vida adulta.

---

<sup>67</sup> En concordancia a este aspecto anómalo de las propuestas educativas juveniles Jacinto y Gallart (1997) expresan que “otro de los límites del modelo implementado tiene que ver con su prácticamente nula articulación con otras instancias de formación o capacitación, ya que no se ha articulado ni desarrollado equivalencias con la capacitación preexistente, ni con la educación formal, y no plantea una oferta secuenciada de capacitación de sucesiva complejidad para quienes participan como beneficiarios.” Op. cit. pág. 34

<sup>68</sup> Abdala, 2000: 132-133.

#### **2.5.4. La Política de Juventud**

*“La política de juventud ha de estar dirigida ante todo contra la aceptación pasiva de la tendencia que lleva a la marginalidad, la exclusión y la delincuencia. Su objetivo principal ha de ser el fortalecimiento del espíritu de ciudadanía.”*

(Castells)

En Argentina, resulta difícil poder hablar de la existencia de una política de juventud específica y autónoma, esto es, una entidad propia dentro del concierto de las políticas públicas, sobre todo si partimos del supuesto que dicha política posee por antonomasia una institucionalidad particular, que la constituye en un ámbito independiente de elaboración de propuestas programáticas y estratégicas destinadas a la atención de las demandas del sector juvenil.

Y esto se debe principalmente a que en nuestro país, y las políticas destinadas a los jóvenes han sido siempre derivaciones desde otras áreas de las políticas públicas como por ejemplo educación, salud, seguridad social, empleo, etc. que tenían como objetivos puntuales la atención de las necesidades singulares de estos actores. En este sentido cabe señalarse que la política educativa se interesa principalmente por el joven como estudiante y/o actor del aprendizaje, para las políticas de empleo se pondera al joven como actor productivo y laboral capaz de desarrollar capitales y bienes materiales intercambiables, desde las políticas de sociales se visualiza a estos como actor del desarrollo social que requiere de ciertos beneficios, derechos y posibilidades para suplir carencias y potenciar condiciones de vida más dignas y justas.

De modo discontinuo ha sido históricamente el desarrollo de la mayoría de las acciones implementadas en el área de juventud, la falta de un intersticio comunicante entre los diferentes áreas de las políticas públicas capaz de amalgamar las propuestas y dispositivos políticos, institucionales, conceptuales y metodológicos acuñados, que con serias dificultades pudieron ampliar la participación democrática de los jóvenes en los espacios de decisión y organización política y social.

Tanto la juventud como las políticas de juventud representan una característica de las sociedades modernas y postmodernas, cuya gestación estuvo propulsada por la hegemonía de los procesos de individualización, especialización y diversificación constreñidos en el sistema capitalista que modificaron las estructuras sociales, los referentes culturales de identificación, los criterios normativos y jurídicos de ordenamiento (sujeción disciplinante y normalizante) colectivo e individual, y las pautas de producción, reproducción, acumulación y distribución económica y material (Balardini, 1998, 2000).

Sáez Marín (1988) postula que las políticas de juventud están condicionadas por lo menos por dos axiomas, a saber primero, por la naturaleza y esencia del estado que la diseña -variable de carácter más bien político e ideológico- y segundo, por las características o status de rol sociopolítico asignado a la juventud, a su conciencia política o a su comportamiento, en consonancia con el desarrollo evolutivo de los movimientos juveniles. La conjunción de ambos tópicos está plagada de tensiones, rupturas y acuerdos explícitos e implícitos, y define el límite y las posibilidades de las lógicas operativas, proyecciones prácticas, y dinámicas de desarrollo intrínseco que envisten las políticas de juventud.

Desde otra perspectiva, Bendit (1998) asevera que la política de juventud “además de reclamar un ámbito de responsabilidad sectorial juvenil propio dentro del conjunto de las políticas sociales, define su propio rol como el del principal y legítimo interlocutor colectivo juvenil, en todo aquello que tengan relación con los jóvenes y en relación con la sociedad y el Estado.”<sup>69</sup>

Las políticas de juventud se podrían definir tanto como una herramienta estratégica de desarrollo social y así también como un espacio para la asunción crítica, consciente y democrática del “ser joven” en una doble lógica a saber en un plano intrapersonal (desde sí) e interpersonal (desde los otros sociales) (Bongo, 2001).

La política de juventud fundamentalmente tiene por objetivo la representación social de las demandas y necesidades de los jóvenes frente a los intereses de la sociedad, el estado, el sector productivo y la cultura oficial apostado en el despliegue de las posibilidades de la participación social y transformación, las condicionantes sociales, históricas estructurales (interpersonal y colectivo) en miras a construir estrategias de superación de sus propias carencias social y cultural autónomo (Correa, 2001; Sandoval, 2001).

En coincidencia a Balardini (1999) podríamos postular que los objetivos generales que debe perseguir la política de juventud dentro de un contexto democrático se resumirían en dos axiomas, a saber:

- ❖ “La promoción del desarrollo juvenil y de la participación de los jóvenes en el diseño de la sociedad en que viven, en la medida que les atañe y ofreciéndoles posibilidades ciertas de plantear y resolver sus problemáticas.
- ❖ Como alternativa compensatoria del déficit social. Asistencia, bienestar, «ayudas socializadoras» (educación, empleo, tiempo libre, recreación, protección, etc.). Se incluye en esta perspectiva, el amplio arco que va desde aquellas políticas netamente paternalistas y asistencialistas hasta el apoyo y estímulo de emprendimientos locales y autogestivos.”<sup>70</sup>

Para entender el desarrollo de la política de juventud en Argentina nos apoyaremos en una clasificación cedida por Saéz Marín (1988) que nos facilitará exponer los aspectos más característicos. Al respecto el autor sugiere tres tipos de políticas de juventud que a continuación abordaremos brevemente.

- a) *La política para la Juventud*: desde esta concepción las intervenciones persiguen una lógica externalista, normalista (normalizadora) y paternalista, constreñida en la visualización de los jóvenes como actores vulnerables, dependientes, desorientados e inexperimentados, adscriptos a contextos de riesgo e inestabilidad, expuestos a los peligros de la desintegración social y por consiguiente potencialmente peligrosos y anómicos frente a la no adaptación (internalización armónica) a las reglas funcionales de la vida social adulta. La fuerte confianza en la intervención educativa para la corrección y tutoría conductista de los procesos de integración social de las nuevas generaciones, incluye una alta dosis de control y vigilancia social – adulta. El papel tutelar de las políticas, que en el caso argentino estuvo más bien infringida a programas de formación y capacitación durante la década del '70 hasta mediados de los '80 principalmente en pleno auge de los gobiernos populistas y dictatoriales, reforzaron el papel omnipresente y omniprovidente de los adultos y del poder

---

<sup>69</sup> Op.cit. pág. 328

<sup>70</sup> Balardini, 1999 Op.cit. pp. 1-2

hegemónico del estado, que coadyuvó a profundizar entre los jóvenes disposiciones conductuales pasivas, dependientes y permeables a la manipulación preformista y disciplinante de lo exógeno normalizador. Del mismo modo esta visión asimétrica la joven víctima, joven peligro y joven carenciado, propendió a generalizar un estigma descalificante y simplista sobre los jóvenes, que aún hoy pervive en la sociedad. Por ello no consideramos errado suponer que el carácter marginal y siempre “derivado” (=improvisado, insinuado, por añadidura) que envisten los programas de capacitación actuales ligados a una política de juventud, no son más que el fiel reflejo de las valoraciones que la sociedad detenta sobre este sector social específico.

- b) Políticas por la Juventud: o política hecha “a través” de los jóvenes, desde esta concepción las acciones políticas y programáticas se erigen a partir de una convocatoria explícita a la movilización de los jóvenes, abogando siempre por un cierto adoctrinamiento de valores, mandatos e intereses concretos, claro está, siempre vinculados al mundo adulto u otros grupos de poder, que sacan provecho de este recurso para instaurar sus cosmovisiones.

En este sentido se da una utilización reiterada de juegos retóricos y apelación al idealismo juvenil, por medio de lo cual se busca despertar motivaciones, acepciones y muchas veces fidelidades. Esta es una política que se vale de los jóvenes para la concreción de ciertos fines predeterminados, que si bien “involucra” a estos sujetos como piezas de un engranaje ideológico y político preformado, lo hace de tal modo que este involucramiento acaba por i) cercenar el reconocimiento empático (interpersonal) y propio (intrapersonal) de la subjetividad de los actores, ii) amedrentar la complejidad de los contextos sociales, materiales y simbólicos juveniles (= escenarios polivalentes y multidimensionales) a donde se engendran, resignifican y singularizan las identidades, las trayectorias sociales y biográficas.

La manipulación pragmática, utilitaria y arbitraria de los jóvenes, transforma a estas herramientas políticas en técnicas manipuladoras y conductistas muy sutiles y efectivas, sobre todo estando sumidos en un sistema democrático donde el clientelismo, el oportunismo y el “vale todo” justifica cualquier medio para la concreción de fines e intereses específicos, incluso en desmedro de los actores representados y aludidos. Compartimos con Balardini (1999) su afirmación que esta política no sirve a los jóvenes sino que se sirve de ellos.

- c) Políticas con la Juventud: desde esta concepción todas las acciones desarrolladas deberían propender a la construcción de tejidos, escenarios y comportamientos solidarios, participativos y autónomos dentro del ámbito juvenil. Los actores juveniles no sólo se asumen como actores estratégicos, autónomos y con derechos sino que también se deberían vislumbrar como actores relevantes -portadores y generadores de identidades, modos de interacción y transformación social- y singulares en todos los espacios de decisión, concertación y programación de las políticas sociales (Krauskopf, 2000). En esta premisa se sustenta el objetivo primordial de las políticas de juventud que estriba en bregar vía negociación y presión (lobbysmo) por un mayor reconocimiento social e inclusión política decisional de los jóvenes en los espacios de la vida pública y privada; construyendo a estos fines mayor institucionalidad, perfeccionando (profesionalizando) y diversificando los mecanismos destinados a captar y formalizar sus demandas, inquietudes y necesidades; posibilitando una intervención más protagónica y autodeterminada “desde sí” en la toma de decisión sobre los programas y estrategias.

Esta asunción crítica se despliega en dos sentidos complementarios, primero, en la valoración que realizan los jóvenes a cerca de las políticas que se destinan para su atención integral, y segundo, en la valoración producidas que las políticas, el estado, la sociedad civil y los demás grupos decisionales, en torno a la pertinencia de estos

mecanismos. Las dos variables se alteran, conviven y muchas veces pugnan de modo contradictorio, por ello la importancia de interpretar siempre las políticas de juventud desde estas dos ópticas, a la hora de establecer un juicio a cerca de su efectividad y plausibilidad democrática, institucional y cultural (Rodríguez, 2002; Pieck, 1999; Balardini, 1998).

En relación a las tres formas de políticas de juventud podríamos aseverar que en Argentina predominó una *política para la juventud*, del mismo modo la presencia de una *política por la juventud* también es considerable pero no tan preponderante como la primera, y la *política con la juventud* pese a su aval retórico y político muy difundido, aún reviste un carácter incipiente.

En razón a la situación concreta que atraviesan los jóvenes argentinos la conformación de una política con y desde la juventud, parece imponerse como el modelo más adecuado, luego de haber ensayado -con escasas excepciones- políticas públicas por y para la juventud, que tendieron a desvincular a los actores juveniles de los espacios de decisión política y social; y como así también de las instituciones y mecanismos burocráticos públicos ejecutores de estrategias y programas.

## **2.6. Análisis socio educativo sobre dos modelos conceptuales inmersos en el campo político de los jóvenes: a) concepción coyuntural – asistencialista y b) concepción integral- compensatoria**

*“La paradoja es implacable: la realidad es abrumadora.  
Si no la devalúo, me oprime. Pero si la devalúo, me deprimó.  
Si tomo mi vida en serio, acabo angustiado  
por las consecuencias de mis actos. Si no tomo nada en serio,  
Me licuo en una banalidad derramada.”*

(G.Vattimo)

Las premisas de descentralización, participación y flexibilización al tratarse de sugerencias políticas generales no pueden definirse apriorísticamente como buenas o malas, efectivas o deficitarias, progresistas o conservadoras, sino que su impacto más bien se define en los contextos históricos sociales a donde dichos axiomas se aplican.

El rol del estado, el grado de aceptación social y la viabilidad política e institucional micro estructural en su conjunto obran de tamiz determinante de la pertinencia o no de las lógicas operativas a través de las cuales se perpetrarán los cambios perseguidos por estas orientaciones políticas.

En el ámbito de la formación educativa juvenil esto implica que todo planteo de reforma más allá de la retórica y el basamento ideológico que la sustenta, está supeditada al tipo de transpolación de estas propuestas políticas en las diferentes realidades socio históricas.

Es por ello que a continuación se abordará la tensión planteada entre una concepción de tipo **focal – asistencialista** y otra de tipo **estructural - compensatoria**, que representan dos lecturas paradigmáticas diferenciadas<sup>71</sup> desde donde se derivan dos lecturas diferenciadas

---

<sup>71</sup> Otros autores prefieren hablar de dos tradiciones o lógicas a saber: a) la lógica “**desde arriba**” y b) la lógica “**desde abajo**”. La primera propugna por una universalización de la racionalidad técnica, el aislamiento (como parcelamiento de los conflictos y las anomalías registradas) y el dominio pragmático y experticial del aparato burocrático, administrativo y profesional que compone el campo de la formación y atención socio educativa de los jóvenes. Mientras que la segunda aboga más bien por optimizar los espacios de participación social,

sobre la transformación educativa como proyecto político, su sentido socio histórico y marco de prioridades a desarrollar de manera singular. A su vez esta aproximación reflexiva nos permitirá evidenciar nuevos aspectos de las transformaciones ejecutadas en el ámbito educativo argentino.

La primera concepción **focal – asistencialista** considera los cambios políticos como herramientas eficientes y efectivas, posibles de elaborarse en centros técnicos de programación y planificación “externos” a los contextos a donde se aplicarán las reformas. La validez y objetividad de las propuestas políticas están garantizadas apriorísticamente por la neutralización del discurso exacerbación del rol de los expertos que nihilizarían cualquier alteración de carácter ideológico, la regencia de una élite constituida por especialistas, técnicos y planificadores y la rigurosidad técnica (control de variables, mensurabilidad de resultados, monitoreo permanente, eficientización burocrática y focalización de la inversión – discriminación positiva) que prevalecen en el nuevo tipo de gestión educativa.

La **focalización** encarna sin duda la base del nuevo discurso político regente en el ámbito de la gestión de las políticas públicas desde el cual se aboga por el desarrollo pertinente, equitativo y eficiente de la gestión, administración e inversión fiscal, dado que se distinguía que el estado expondría.

Indiscriminadamente, sus programas de compensación social en este sentido dado su anhelo “universalizante e igualador” había contribuido a la *homogenización* del cliente y de su referencia demográfica, geográfica y cultural así como también la *instrumentación homogeneizante* de las estrategias de desarrollo social.

Además se resalta que ambas tendencias estarían contribuyendo significativamente a la perpetuación de las desigualdades sociales precedentes, puesto que la dimensión universal – substrato inexorable de las políticas sociales ligadas al modelo de estado de bienestar, primante en la intervención pública dada sus “preformaciones homogeneizantes” no permitiría relevar la individualidad de las poblaciones y sus universos simbólicos y materiales referenciales (Carciofi, 1996).

Visualizado así el universalismo fiscal carecería de un sistema de diferenciación exhaustiva de diagnóstico y pronóstico a cerca de las necesidades diferenciadas –valga la redundancia- de la población objetivo, por lo que el sector social aventajado e incluido que estarían en mejores condiciones comparativas para capitalizar los beneficios sociales suministrados desde el estado (en materia de programas y ofertas institucionales), acabaría por desmedrar y solidificar con su acaparamiento “exitoso” la inaccesibilidad de los grupos sociales marginados y excluidos, quienes son o deberían constituir la prioridad de toda acción compensatoria fiscal, privada o no gubernamental.

El carácter homogéneo, coactivo y global de las ofertas políticas suministradas desde el estado desde la crítica focalista - asistencialista (Gallart, 2001) sostiene que esta lógica constituye una apuesta anacrónica, es decir desfasada en historicidad y relevancia social, cuya efectividad en momentos de transformación incipiente de los referentes culturales, materiales, afectivos e identitarios de las nuevas generaciones, se torna harta cuestionable y por momentos efímera.

---

legitimando las prácticas de concertación y fomentando el surgimiento de nuevas formas de consenso y organización social a los fines de consecutir - gracias a la aprehensión significativa de los diferentes sectores sociales afectados por las políticas públicas- una transposición efectiva, contextual e identificatoria de las nuevas propuestas (Martinic y Pardo, 2001: pp.473).

La pretensión de arremeter procesos de desestabilización o desmembramiento social con herramientas poco sensibles a i) las transiciones emergentes, ii) las trayectorias riesgosas y de vasto contenido individual biográfico, no convencionales e irrepetibles (fechables), iii) la pluralidad de actores, representaciones, y localizaciones no provee de respuestas adecuadas a las demandas de los diversos grupos intrincados en situaciones de “riesgo social”.

Desde esta perspectiva se vaticina también que el exceso de participación de los actores en la definición de políticas puede bloquear la transpolación efectiva en la práctica de las premisas política educativa. En este sentido la presión ejercible por sectores sociales con poder, representa una amenaza que puede derivar en partidismo y clientelismo político anarquizante, he ahí la razón por la cual se deben conducir desde lo exógeno (=neutral y objetivo) las estrategias educativas para evitar -valga la redundancia- el peligro de exponer la fehaciencia de los contenidos de las políticas y programas públicos destinados a los jóvenes.

En el caso argentino la focalidad de las acciones públicas, en razón al desarrollo de una mayor especificidad de los diagnósticos, contextualización relevante de las acciones y ejercicio democrático de poder decisional en los escenarios locales ha sido sustituido y a menudo elucubrado por una suerte de *focalismo* caracterizado por las segmentación y parcelamiento de las diferentes herramientas políticas y programáticas en el ámbito de las políticas públicas (Tenti Fanfani, 1998).

La escisión del escenario social y educativo propiciada por las reformas políticas neoliberales provocó la instauración de un atomismo descontextualizante basado en la desarticulación de las propuestas macro en razón a los intereses locales más exponenciales por un lado, y la ausencia de un nexo comunicante entre las políticas educativas (proyectos, iniciativas, emprendimientos, etc.) y la estructura general del resto de las políticas públicas (ausencia de transversalidad y conjunción).

Ahora bien, en obediencia a este contenido ideológico aludido anteriormente fueron impuestas la mayoría de las reformas públicas entre ellas la educativa, viabilizadas desde una externalidad tecnocrática amparada a su vez en el juicio categórico de expertos, técnicos y académicos -ajenos a los contextos multívocos de aplicación- y las sugerencias de instituciones multilaterales de cooperación técnica, quienes aproximaron “recetas” que ulteriormente en una dinámica casi bancaria (Freire) fueron incorporadas para la superación de los déficits detectados.

La prevalesencia de esta lógica en la reforma del contexto educativo argentino ha conducido a una transpolación deficitaria de los cánones de la nueva política educativa, que en el momento de su implementación careció de relevancia histórica y social para los distintos destinatarios, que si bien fueron referenciados, en el fondo, este relevamiento se caracterizó por ser arbitrario y esporádico, que restringió un genuino acceso a la complejidad de los actores educativos (directivos, maestros, evaluadores, planificadores, alumnos, etc.) y sus localizaciones históricas, políticas, institucionales y sociales.

Bajo estas circunstancias se ha conservado hasta la fecha una deficitaria extensión de los capitales sociales y culturales desde el sistema educativo. Sobre este aspecto postula Gimeno Sacristán (1999) que “en nuestras sociedades complejas y diferenciadas no es infrecuente que se produzcan desajustes entre los procesos de innovación que ocurren en la sociedad o en la cultura y las prácticas educativas que, en vez de servir a la recreación, sirven a la solidificación de viejos hábitos. (...) En neoliberalismo privatizador, por ejemplo, trata de imponer conservadurismo en lo cultural mientras rompe estructuras clásicas de producción y



de control social que recomponen las relaciones sociales en general y también en el mundo de la educación.”<sup>72</sup>

Esta restricción no sólo altera el *nivel interno* del sistema educativo asociado a los criterios curriculares, didácticos, metodológicos, epistemológicos, valóricos, políticos, etc., sino que también el *nivel externo* referida a cómo la oferta educativa se despliega y articula en razón a otros ámbitos políticos e institucionales que adscriben “significatividad social” al aporte de la política educativa dentro del modelo de desarrollo inherente a una sociedad determinada.

En el espacio educativo esto se tradujo en anomia institucional potenciada por la ausencia de criterios políticos orientadores y de estrategias innovadoras por una parte, y en malversación de recursos técnicos, profesionales y financieros que paradójicamente en un contexto de desmantelamiento de la inversión fiscal y crisis social desalentaron la participación real de todos los actores integrantes del sistema educativo (Puiggrós, 1999). Ello incidió negativamente en la *sustentabilidad, efectividad y poder de impacto* de las reformas políticas emprendidas, debilitando por ende las chances de concretización de las innovadoras consignas políticas y curriculares correspondientes a la formación de una ciudadanía plena y a la construcción de un orden social equitativo desde, en y entre los espacios de formación y asistencia socio educativa.

El balance que se podría extraer de la lógica unidireccional y asimétrica que prevaleció en el momento que se introdujo la reforma educativa en Argentina al igual que en otros países de la región es bajo y deficitario puesto que al no haberse contemplado las características históricas, políticas y culturales inherentes a los contextos locales, declinó la viabilidad de la reforma y sus correspondientes prerrogativas y objetivos fundamentales.<sup>73</sup>

En concordancia con el postulado de UNESCO y otros (2000) se podría añadir que “esta concepción estrecha de modernización asocia sus políticas a una homogeneidad no existente (...) en reflejo de un mundo cada vez más homogéneo y hegemónico (...). En dicha concepción no se asume que el desafío más grande, con todos los posibles costos (...), es que en materia de crecimiento y desarrollo todos los habitantes de un país deben tener acceso a oportunidades de crecimiento personal, siendo la educación una de las herramientas principales para ello.”<sup>74</sup>

Las dificultades que exhibe este posicionamiento concepción al - ideológico radican principalmente en que dada la fuerte especificidad y focalización de la población objetivo y se plantea el peligro de incurrir nuevamente dentro del ámbito educativo en acentuar las tendencias vinculadas al desgranamiento de la oferta pública, que segmentando y atomizando el sistema de prioridades de los beneficiarios de las políticas sociales, se podría propender a potencializar la superposición y desperdigamiento de las ofertas e inversiones locales (España, 2000).

En esta perspectiva, esto provocaría que se generen una maraña de ofertas y actividades con escasa coordinación y complementariedad entre sí, frente a realidades sociales complejas que van más allá de las “fronteras focales” con las que muchas veces de modo ingenuo se pretende estandarizar y simplificar operativamente estos referentes heterogéneos, tras lo que se torna aún mas evidente la *incorespondencia* entre los proyectos educativos oficiales y las

---

<sup>72</sup> Op.cit. pág. 94

<sup>73</sup> Ver: Roggi, 1994; Sirvent, 2000, 2001; UNESCO, 2000, 2001b, 2002, Puryear, 1997; Puiggrós, 1999; Filmus y otros, 2001; Filmus, 2002.

<sup>74</sup> Op.cit. pág. 40

demandas reales de los grupos sociales. La carencia de una visión integral de la realidad histórica de los jóvenes, ponderante de las múltiples necesidades, potencialidades y planteos de las comunidades, los sectores y los grupos locales constituye en este escenario un déficit histórico sustantivo y estructural (Gallart, 2000).

La visualización cortoplacista, focal y taxativa de los problemas sociales y los déficits justifica la preponderancia del núcleo **asistencialista** inherente a las políticas educativas gestadas desde esta postura ideológica.

Las restricciones que atraviesan a las personas son vislumbradas como dificultades parciales y focalizables, que tras la intervención de políticas y programas efectivos de desarrollo son posibles de neutralizar. Por consiguiente las asimetrías sociales no se entienden como un problema originado en los puntos partida de las personas, vale decir en los diversos campos sociales (educativo, familiar, cultural, laboral, económico, etc.) que condicionan el desaventajamiento social de las personas y grupos populares, sino más bien se conciben como alteraciones secundarias y/o efectos colaterales de la dinámica de desarrollo erigidas por el modelo político y social vigente.

En concordancia con UNESCO y otros (2000) se podría postular que “esta concepción estrecha de modernización asocia sus políticas a una homogeneidad no existente y puede derivar en que el producto final del actual modelo de desarrollo sea transformarlo todo, la educación incluida, en reflejo de un mundo cada vez más homogéneo y hegemónico, sin constatar que en los países de la región siguen coexistiendo niveles de pobreza. En dicha concepción no se asume que el desafío más grande, con todos los habitantes de una país deben tener acceso a oportunidades de crecimiento personal, siendo la educación una de las herramientas principales para ello.”<sup>75</sup>

Las causas de los conflictos sociales por consiguiente reposarían no en la lógica ideológica preeminente dentro de la estructura social sino más bien en la inadaptabilidad de las partes individuales y coyunturales hacia el todo colectivo – estructural. Por ello la superación de estas dificultades sólo puede lograrse intensificando la intervención de políticas y programas de apoyo técnico a corto plazo a los fines de atemperar los problemas de inclusión social, los déficits educativos y cognoscitivos, el desempleo, la pobreza, la vulnerabilidad social, etc. (Vilas, 1997; Gajardo, 1999).

Estos esfuerzos se amparan en la creencia en que la transitoriedad de los problemas sociales, torna a los mismos en fenómenos susceptibles a la neutralización ejercida por la fuerza regulatoria de un orden estructural primante y la intervención tecnocrática de los grupos diseñadores, gestores y aplicadores de programas y políticas. La superación de las dificultades vinculadas con la integración social, laboral, cultural y ciudadana sólo puede conquistarse con una intervención individualizada e individualizante de los conflictos, alteraciones y desajustes provisorios.

Otra de las carencias que adolece el enfoque coyuntural – asistencialista aduce a la escasa valoración de la necesidad de involucrar e inaugurar nuevos espacios y facetas de la tarea educativa, reestructurando la arquitectura tradicional en el ámbito institucional, profesional y práctico de la educación. Desde nuestra perspectiva entendemos que la acción educativa no solo debe gestarse desde lo exclusivamente “pedagógico” sino también requiere de una mirada interdisciplinaria y sensible a la historicidad de los actores y sus contextos, que nutra

---

<sup>75</sup> Op.cit. pág. 40

de nuevos matices y contenidos a los parámetros teóricos y prácticos instituidos en la actual arena política educativa.

A modo de alternativa se erige una propuesta **estructural – compensatoria** que intenta reivindicar los déficits provocados por la lógica coyuntural – asistencialista, y concerniente al aporte educativo en la transición de los jóvenes.

Desde este posicionamiento se aboga por la sustitución de un modelo de educación rígido, centrado en los objetivos y en las directrices formales, metodológicas, academicistas y burocratizadas mas bien ligadas a un paradigma pedagógico tradicional, dotado de componentes ideológicos coercitivos y que pese a algunos “cambios estéticos” aún permanece vigente dentro de los espacios de gestión y transposición de la política educativa en Argentina.

La introducción de una modalidad más abierta, participativa y empoderizante de la juventud se inscribe como un reto sustancial para encaminar las futuras acciones destinadas a la superación de las limitaciones y contradicciones inherentes a los actuales mecanismos de intervención política e institucional educativa pública (OIJ, 2001; Ottone, 1998).

La concepción estructural - compensatoria enfatiza el carácter complejo de los procesos de transformación educativa, dado que toda propuesta de reforma implica en sí la conjugación de múltiples factores de carácter institucional, financiero, representativo, subjetivo, simbólico, técnico, metodológico, epistemológico y profesional que exceden los parámetros de previsibilidad y mensurabilidad.

Desde este paradigma la reforma requerible debería erigirse en sintonía a la estructuralidad de la presente crisis que atraviesa el sistema educativo. Precizando, la modificación estructural de la política educativa debería apoyarse en las fortalezas de la descentralización, participación y flexibilización a los fines de sensibilizar y cohesionar a todos los actores y campos constreñidos en el bastamente heterogeneizado escenario educativo y social de los jóvenes.

Por esta razón se cuestionan el hermetismo (inflexibilidad y autoreferenciamiento objetivo en los parámetros racionalista y eficientistas), atomismo (parcelamiento y simplificación de la complejidad de los procesos educativos) y absolutismo (homogeneidad de los criterios tecnocráticos de administración y organización de políticas) a través de los cuales la nueva gestión educativa tendió a sucumbir la dimensión real e histórica de los procesos de interacción y conflicto existente entre el estado, la sociedad civil, la comunidad educativa y los otros oferentes sociales (Martinic y Pardo, 2001; Klisberg, 1997).

En razón a la vigencia de un modelo educativo constreñido en el enfoque coyuntural – asistencialista, Frigerio (2001) sostiene que el mismo ha propendido a consagrarse como una propuesta política “(...) en términos de una dudosa “razón instrumental” que garantiza su banalización en las prácticas institucionales, allí donde la des/inversión sostenida obstaculiza los trabajos de enseñar, de investigar y de aprender. Esta banalización, este imperio de la razón instrumental en épocas de aceptación acrítica de un estado de hecho que reniega de reconocer los derechos de todos y cada uno de los pobladores de los territorios nacionales e institucionales, desvirtúa el vínculo del sujeto singular con lo por- conocer y dilapida el “sentido de las experiencias del trabajo intelectual institucionalizado.””<sup>76</sup>

---

<sup>76</sup> Op.cit. 62

La lectura crítica e integral de las contribuciones reales que el sistema educativo está produciendo sobre las oportunidades sociales de los jóvenes, permitiría i) mitigar las dificultades organizativas que asedian la extensión eficiente de las propuestas y programas políticos educativos; ii) considerar, replantear y empoderizar la intencionalidad y conciencia transformadora de los actores de la educación (docentes alumnos, planificadores, técnicos, etc.) y finalmente iii) maximizar el poder de impacto de las inversiones financieras, tecnológicas, profesionales y humanas destinadas a la formación y acompañamiento socio educativo de los jóvenes.

El conjunto de las políticas sociales orientadas a los jóvenes deben construir estructuralmente “condiciones optimas” que faciliten la realización de los valores de la calidad y equidad educativa en lo concerniente a la extensión democrática y efectiva de la participación de los sujetos al capital social que se distribuye desde los centros de formación educativa (formal e informal) y que define las oportunidades de integración social real y potencial de las personas.<sup>77</sup>

El carácter estructural encarna un elemento neurálgico dentro de esta perspectiva que hace referencia a la “integralidad” en cómo las reformas políticas deberían amalgamar a *nivel intrínseco* - hacia adentro del sistema- y a *nivel extrínseco* - hacia afuera del sistema en articulación con el resto de programas y políticas vinculadas al sector- las múltiples redes, instancias y actores políticos y sociales<sup>78</sup>, puesto que sólo a través de un trabajo congruente y complementario fundado en la síntesis de las fuerzas sociales *vía consenso*<sup>79</sup> entre el estado, el sector privado y el tercer sector (centros de formación educativa formal e informal, organizaciones civiles de base, centros recreativos, iglesias, grupos de autoayuda, cooperativas populares, centros vecinales, ONG’s, microemprendimientos, talleres de capacitación laboral, grupos juveniles eclesiásticos y centros de asesoramiento juvenil) se podrá potenciar una participación democrática y plena de los jóvenes (Martinic y Pardo, 2001).

Las transformaciones sociales generadas en las sociedades actuales, están signadas por la constitución de redes e intersecciones sociales donde los sujetos, las instituciones y las disposiciones estructurales se afectan recíprocamente tornando inconmensurables los espacios y tiempos, estilos y dimensiones, en que se producen dichos intercambios, concesiones e imposiciones históricas y sociales. La idea de “red” se instala como nuevo paradigma o morfología referencial de la vida de los hombres que consolida estructuras sociales abiertas e interacciones permeables, combinables y volátiles, ambas supeditadas a mutaciones permanentes. Sintetizando, en el nuevo escenario social prevalecen redes transversales que enmarcan los juegos e interjuegos de poder y los criterios de producción, identificación, información y dominación social e individual.

---

<sup>77</sup> Dada la importancia del capital social y cultural como a) herramienta de objetivación subjetiva e individual, b) ventaja comparativa para el acceso al mercado de trabajo y c) instrumento cognitivo de interacción, identificación y transformación del mundo, desde este posicionamiento paradigmático se entiende que la política educativa y su complejo dispositivo institucional debe asumir inexorablemente la tarea de facilitar a las nuevas generaciones (de niños y jóvenes) la adquisición de dicho capital en todos los espacios posibles e imaginables socialización (Bourdieu, 1998, 1999, 1999b, 2000).

<sup>78</sup> Ver: Castells, 1998; Bourdieu, 1999b; Touraine, 1998.

<sup>79</sup> Hopenhayn y Ottone (2000) postulan que este consenso educativo -aún incipiente- debería abarcar “a los diversos actores económicos, políticos y sociales, y que generara acuerdos básicos en torno a lo que se debería hacer. Teniendo como base el consenso educativo y una nueva aproximación por parte del Estado, parece viable una propuesta estratégica que ilustra en el terreno educativo el concepto de complementariedad entre transformación productiva y equidad.” Op. cit. pp. 57-58

Desde otro ángulo de observación, la integralidad apela a la necesidad de gestar programas y proyectos de formación juvenil que contemplan y asuman empáticamente la compleja dimensión de los problemas sociales que condicionan la vida de los jóvenes y que en nuestros días están asociados a déficits en la socialización familiar y escolar; insuficiente dominio de capacidades, talentos y capitales requeribles en la transición de las escuelas hacia el mercado de trabajo; escasas alternativas para construir, afianzar y proyectar las identidades, etc..

En relación a la atención de los sectores juveniles vulnerables y más desaventajados socialmente el CINTERFOR/OIT (1998) subraya que las ofertas destinadas a dicho sector “no puede circunscribirse a acciones focalizadas y coyunturales. Todo parece indicar que nos enfrentamos a fenómenos de tipo estructural y que la salida a los problemas que afectan a estos grupos ha de ser mucho más integrada a estrategias nacionales y regionales de desarrollo.” Vale decir “(...)han de superar la dimensión puramente asistencial para articularse con políticas integrales de modernización productiva e integración social.”<sup>80</sup>

En este sentido el conflicto, las inviabilidades y la incertidumbre que se gestan históricamente durante el proceso de remoción y sustitución de los propósitos de la política educativa (transición de lo viejo hacia lo nuevo), desde la postura coyuntural - asistencialista son visualizados como brotes anómicos que deben focalizarse y eliminarse, mientras que desde la visión integral – compensatoria se concibe estas reticencias como resultantes de tensiones, contradicciones y pujas, inherentes a todo proceso social de cambio. Por esta razón es que se aboga por una lectura más bien interpretativa e incisiva -en lugar de “tecnocrática y simplificante”- (Tapia, 2001:pp.38) capaz de penetrar en las causas, sentidos e impactos de los problemas emergentes en la arena educativa, para poder así adecuar mejor los propósitos macro de la política educativa a los multívocos contextos coyunturales, con la finalidad de capitalizar las deficiencias y potenciar las fortalezas.

La integralidad como premisa fundante apunta a considerar la condición histórica y cultural de joven en toda propuesta política de cambio, *respetando* los contextos de referenciamiento familiar y colectivo, y *alentando* las prácticas incipientes de estos actores orientadas a ensayar y cristalizar un mejoramiento significativo de sus condiciones de vida (UNESCO y otros, 2000).

Ahora bien, en alusión a la experiencia extraída después de la implementación inefectiva de cambios estructurales inspirados en las megas propuestas políticas de fuerte carácter externalista y cooptativo que fueron implementadas en el campo educativo en Argentina y en muchos países de América Latina, se podría sostener que el planteo estructural – compensatorio representa indudablemente una propuesta adecuada y plausible para revertir los efectos anómalos de las actuales propuestas políticas de formación. Ahora bien, para la efectivización de una estrategia política educativa integral y estructural la intervención del estado, el mercado y el tercer sector se vislumbra como un componente irremplazable del cual depende la construcción de mejores y mayores oportunidades de participación social en el espacio político y social juvenil en sus múltiples aristas.

A estos fines, tanto la participación comunitaria - premisa estructurante de todo el planteamiento político y social de las propuestas educativas- como el liderazgo estratégico del estado nacional en congruencia con las jurisdicciones provinciales y municipales constituyen dos pilares primordiales, sin los cuales todo planteo de reforma parecería estar condenado a un simple recambio retórico.

---

<sup>80</sup> Op. cit. pág. 156

El neutralizamiento y reemplazo de las concepciones políticas de corte pseudo democrático y de contenido jerárquico y clientelar dependerá de la introducción en el ámbito político educativo juvenil, de una concepción más real, abierta y estratégica de la tarea educativa (política, programas, ofertas de formación, dispositivos institucionales, etc.) que pueda constreñirse en los cánones de la equidad, la calidad, la participación irrestricta y la inclusión democrática de los sectores sociales, especialmente de aquellos grupos más desmembrados (Martínez Nogueira , 1997).

Esta empresa requiere del aporte de los sectores internos y externos vinculados a la educación, para poder por un lado, ampliar desde una perspectiva más *continua* - anclada en el aporte de la educación permanente- e *integral* basada en un consenso de intereses diversos que propicie la apertura del espacio educativo hacia el resto de instituciones y actores que pueden diversificar con su intervención las propuestas de formación pedagógica<sup>81</sup>. Por otro lado esta reforma educativa debería permitir arremeter contra la preeminente tendencia hacia un mayor insularidad y abandono social e institucional que caracteriza a muchos jóvenes.

Por esta razón, desde este enfoque alternativo se cuestiona el valor de las reformas educativas *per se*, dado que de nada vale contar con una extraordinaria diagramación prepositiva de los medios y fines de una política educativa, si en una dimensión más práctica y concreta se sigue careciendo de un consenso entre los actores e instituciones involucrados con la reforma que resultan definitorio para la transposición de las nuevas funciones de modulación, evaluación y gestión educativa.

Promover la creación y correspondiente legitimación de intersticios comunicantes que articulen la dimensión macro y micro estructural de la política educativa exige una revalorización del aporte proveniente del resto de las políticas públicas y de la iniciativa privada, no gubernamental e internacional (agencias de cooperación, evaluación y financiamiento). Este nexo debería sustentarse en una plataforma política integral, producto de “nuevas alianzas” (Casassus) o síntesis de esfuerzos políticos diversos, elementos que resultan determinantes para poder refrendar los amplios vacíos políticos y silencios institucionales que han restringido y limitan la cristalización de la reforma educativa.

Muchas de las anomalías políticas que ya fueron pertinentemente analizadas en el primer y segundo capítulo, han perdurado históricamente gracias a la profundización del aislamiento hermético que atraviesa a la política educativa y a la desmembración (vaciamiento) financiera, política, tecnológica, científico – investigativo y profesional de la oferta educativa pública en general. Ambos factores estructurales han propiciado directa e indirectamente, desde el momento mismo de la instauración de la nueva política educativa a mediados de la década del '90, el incremento de la segmentación, el desgranamiento, la descalificación y la caducidad de la oferta educativa pública, que hoy por hoy subsumen la impronta *democratizadora, eficiente y equitativa*, que sólo a nivel discursivo se pudo transpolar a la realidad educativa argentina (Sirvent, 1999; Filmus, 2002).

Frente de un terreno social caracterizado por la desintegración social, la política educativa requiere de un posicionamiento **compensatorio**, capaz de penetrar en la complejidad de las carencias sociales de los jóvenes y poder a posteriori definir las estrategias sociales pedagógicas más pertinentes.

---

<sup>81</sup> Este discurso también es compartido por las diversas ONG's (Organizaciones No- Gubernamentales) y agencias de cooperación técnica internacional, posicionadas dentro del ámbito político pedagógico como la UNESCO, CEPAL, CINTERFOR/OIT, GTZ, UNICEF, CREFAL, INEA, CEAAL, etc..

Vale decir, compensar las desigualdades sociales estructurales que dificultan la plena realización de los derechos educativos, sociales y ciudadanos, se inscribe en este escenario como una consigna nodal de cuya realización depende la extensión pertinente de los capitales educativos y sociales requeribles para la participación plena en el mercado de trabajo, la vida ciudadana y la arena política y cultural. “La educación de calidad para todos debe ser para el trabajo pero también para la polis. Debe ser para el mercado de trabajo, pero no para el mercado mezquino que nos está imponiendo el neoliberalismo sino para aquél que la sociedad civil regule inversiones y gastos sociales a fin de que reciba los instrumentos de producción necesarios a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, habitación, seguridad y, por supuesto, educación.”<sup>82</sup>

La transición hacia un modelo educativo generador y ampliador de los espacios de participación social puede facilitar la consolidación de la pluralización y la actualización permanente de las oportunidades educativas de los jóvenes, y poder desconstruir la “normalidad” en cómo desde las actuales estructuras burocráticas, políticas, institucionales, ideológicas y profesionales se legitiman en conceptos gramscianos- los fenómenos de desintegración social, privación educativa e inaccesibilidad laboral y productiva.<sup>83</sup>

El generamiento de cambios políticos que se impulsen desde diferentes focos sociales y reconceptualicen la lógica de las intervenciones públicas en materia educativa, social y laboral, es lo que facilitará en el espacio educativo y social de la juventud la activación autónoma y protagónica de estos actores, en pos de promover transformaciones sociales más representativas capaces de incluirlos y de hacerlos sentir que su decisión cuenta.

Por este motivo es imperioso abogar primero para que la delegación de poder se transforme en un correlato de empoderización y no se confunda con subordinación pasiva y neutral; segundo para que la representación social de intereses por parte del sector político y otros referentes civiles no se transmuten en mecanismos individuales, arbitrarios y sectorialistas de manipulación, que sólo sirven para elucubrar en nombre de los “colectivos” los intereses de “pocos”, y tercero para que la participación social se erija como sustento legítimo y legitimante de todo proceso de transformación educativa, dado que ella constituye su axioma significador y único horizonte posible.

En alusión a la relevancia de la participación como eje y dinámica de los procesos de transformación social Tenti Fanfani (2003) “(...) para desarrollar la participación en la sociedad y en cada una de sus instituciones más relevantes no es una simple cuestión de buena voluntad. No basta pregonar o “exigir” la participación, sino que es preciso garantizar ciertas condiciones sociales que tienen que ver con su producción.”<sup>84</sup>

---

<sup>82</sup> González Casanova, 1998 Op.cit. pág. 34

<sup>83</sup> Para ampliar estos aspectos recomendamos Ernesto Rodríguez, 2000; UNESCO, 2000; CINTERFOR/OIT, 1997, 1998; Balardini y Herno, 1998; Touraine, 1998; Jacinto y Gallart, 1997; UNESCO, CEAAL, CREAL, INEA, 2000; Duschatzky, 1999; Frigerio, 2000; Bravslavsky y Cosse, 1996; Ottone, 1998b; OIJ/CINTERFOR-OIT, 1998

<sup>84</sup> Op.cit. pág.6





### 3. Juventud, educación, desocupación y Políticas de Juventud en Argentina

#### 3.1. Nuestro punto de partida

En el presente capítulo se reflexionará sobre la relación existente entre la política educativa y el sector juvenil, para poder apreciar el tipo de oferta educativa de la que participan los jóvenes argentinos. Desde ello será plausible a posteriori acceder al fenómeno del desempleo juvenil como condicionamiento social relevante de la vida histórica, material y simbólica de los sujetos sociales (juveniles) atendiendo a la pertinencia de las ofertas educativas destinados a combatir dicho problema.

Para cristalizar este propósito se indagará en una primera instancia sobre la dimensión y estructura de la política educativa vinculada al sector juvenil apelando a la presencia determinante de un contexto caracterizado por “múltiples pobreza” (Sirvent) y “riesgos sociales potenciales” (Castel) que se erigen **en y desde** la escena escolar a través de procesos de inclusión y exclusión social.

Posteriormente se analizará el desempeño de las instituciones educativas en torno a las demandas sociales de los actores juveniles incluidos en los procesos de formación educativa; y del mismo modo se brindará una mirada sobre el rol de los profesionales de la educación involucrados directamente con la viabilización histórica y social de la oferta educativa atendiendo a los condicionamientos laborales, políticos y teóricos que definen su profesionalidad.

A modo de conclusión se delinearán los desafíos de la política educativa en razón a consolidar una reorientación histórica y social de la formación juvenil capaz a alentar el andamio entre los intereses de los actores, las deudas sociales y las exigencias, el mundo del trabajo, considerando los valores de calidad y equidad para los procesos de socialización que los centros educativos deberían promover.

Todo el cúmulo de reflexiones, críticas y perspectivas que se elaborarán en este capítulo resultan de la combinación del análisis de entrevistas en profundidad realizada a expertos<sup>1</sup> que trabajan en el área política de promoción educativa de la juventud y de una fundamentación teórica bibliográfica exhaustiva.

---

<sup>1</sup> Los expertos entrevistados son: Lic. Ana Miranda (Investigadora de Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Buenos Aires, Argentina), Lic. Ana de Anquín (Investigadora y profesora de la Universidad Nacional de Salta, Argentina), Lic. Sergio Balardini (Investigador de Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Buenos Aires, Argentina), Dr. René Bendit (Experto e investigador en el Deutsche Jugendinstitut en München - Alemania y Ing. Silvia Franco (Especialista en estadísticas, censos y encuestas de hogar del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Tucumán - Argentina. Además se contó con la colaboración de Dra. María Teresa Sirvent (Instituto de Investigaciones de Ciencias de la Educación de la Universidad de Buenos Aires – Argentina), Lic. Sergio Carbajal (Investigador y profesor en la Universidad Nacional de Salta – Argentina; Gloria Fuentes Needham, Instituto Nacional de Juventud (INJUV – Chile); Leandro Sepúlveda, Centro de Investigación y Desarrollo para la Educación (CIDE - Chile); Mario Sandoval, Centro de Estudios de Juventud (CEJU) / Universidad Católica Cardenal Raúl Silva Henríquez – Chile; María Luisa Jáuregui, UNESCO – Chile; Luz María Pérez y Cristian Bellei, UNICEF - Chile; Andrés Pereyra, Fondo de solidaridad e inversión social (FOSIS - Chile); Jorge Baeza, Universidad Católica Cardenal Raúl Silva Henríquez – Chile; Manuel Pinto, INTERJOVEN órgano ejecutor del Proyecto de Cooperación entre GTZ, INJUV y FOSIS; Beverley Carlson y Mario Cimoli, CEPAL / División de Desarrollo Productivo y Empresarial; Martine Dirvent Eisenberg, CEPAL / Unidad de Desarrollo Agrícola (División de Desarrollo Productivo y Empresarial – Chile); David Hopenhayn, John Durston, Carmen Artigas y Ernesto Cohen, CEPAL - División de Desarrollo Social, Chile; Ivan Finot, CEPAL / ILPES, Chile.

Las “entrevistas a expertos” permiten acceder a información relevante y clave detentada por sujetos sociales y que reflejan *la experticia, el conocimiento experiencial y profesional, el dominio laboral y técnico de la temática específica y el bagaje teórico – metodológico* que se sustenta y verbaliza desde el discurso (M. Mesure/ U. Negel, 1990; Hopf, 1991). Con esta herramienta metodológica de tipo cualitativo es posible extraer y procesar información pertinente, descripciones profundas, apreciaciones inéditas y relevantes desde actores claves en un espacio social e institucional determinado (Held, 1997; Flick, 1995; Köhler, 1992).

En nuestro caso los expertos entrevistados son personas que están ligadas a la investigación científica y discusión de la problemática de la juventud, y en su mayoría participan como coordinadores, promotores, evaluadores y planificadores de proyectos, programas y políticas educativas y sociales destinadas a atender - objetivar las demandas del sector juvenil. Las entrevistas en profundidad fueron registradas en cassette entre setiembre del año 2000 y junio del año 2002, posteriormente fueron desgrabadas, transcritas e interpretadas para la elaboración del presente capítulo.

Los comentarios suministrados por los profesionales entrevistados serán utilizados para el enriquecimiento y localización histórica y social del debate educativo sobre la juventud.

Con ello se espera poder desglosar las premisas políticas, metodológicas y teóricas en el ámbito de la que organizan las políticas educativas juventud y que influyen en la trayectoria biográfica en el mercado de trabajo y la vida adulta.

### **3.1.1. Desde la voz de los expertos: diagnósticos y perspectivas sobre la fuerza real y potencial del trabajo educativo con la juventud**

El ámbito de la “política educativa destinados a la juventud” se presenta como un espacio escasamente reconocido a nivel institucional, desprovisto de legitimidad dentro de la agenda política de gobierno. Desde la opinión de los expertos éste representa un espacio que esporádica se valora, especialmente en períodos electorales.

Esta asunción incompleta de los jóvenes induce el bajo impacto de las estrategias y modalidades de formación, intervención, organización y asistencia juvenil que la política educativa ofrece o mejor dicho debería ofrecer dado el recambio profundo de las estructuras sociales, culturales, tecnológicas, económicas y científicas que interpelan a las juventudes de hoy (Bendit, 1998, 1998b; García Delgado, 1998).

A nivel teórico el concepto de juventud detenta múltiples acepciones e interpretaciones teóricas procedentes de diversas disciplinas y tradiciones científicas, cuyo análisis exhaustivo no encarnan el objetivo primordial del presente trabajo. Sin embargo, consideramos que es pertinente adoptar para nuestra investigación una definición concisa sobre la misma.

En consecuencia entendemos a la juventud tridimensionalmente como **fase, proceso y producto** histórico, psicológico, social y cultural complejo comprendido entre los 15 y 30 años de edad, que involucra aspectos cognitivos, afectivos, estéticos, físicos, el género, inter e intrapsicológicos, comunicacionales y axiológicos que responden a una homogeneidad (identidad y edad) pero que sin embargo están sometidos a procesos de *singularización y pluralización* que los diferentes jóvenes producen y experimentan de modo variable, difuso y heterogéneo.

Vale añadir estos procedimientos actúan en articulación permanente con los espacios materiales y simbólicos y del mismo modo están condicionados por variables históricas, generacionales, institucionales y sociales que obligan a una revisión constante tanto del concepto de “juventud” como de “joven” desde los diferentes contextos y contextualizaciones históricas sociales. De ahí que la posición teórica más crítica bregue por la institucionalización de una acepción más amplia y menos generalizable asociada más bien al de “juventudes y jóvenes” en un sentido más plural y polisémico para evitar denigrar los aspectos emergentes y novedosos que se van produciendo y desde donde es producida la nueva identidad de estos actores y sus universos simbólicos referenciales.<sup>2</sup>

En concordancia con Margulis (1996) es lícito postular que “ser joven es un abanico de modalidades culturales que se despliegan con la interacción de las probabilidades parciales dispuestas por la clase, el género, la edad, la memoria incorporada, las instituciones. La condición de juventud, en sus distintas modalidades de expresión, no puede ser reducida a un solo sector social o ser aislada de las instituciones, como si se tratara de un actor escindido, separado del mundo social, o sólo actuante como sujeto autónomo”.<sup>3</sup>

Por este motivo la definición de la vida juvenil esta ligada al acceso y participación de los bienes legítimos de la cultura y la vida social, en este sentido el acceso a una formación educativa sustantiva es lo que permite orientar el desarrollo de la ciudadanía; la apertura y construcción de una conciencia política y el acceso al trabajo que fijaba la culminación de la etapa de juventud para dar acceso posteriormente a la vida adulta, la independencia plena, el matrimonio, y la constitución de una familia propia y estable.

Una **moratoria social** concedida por las generaciones precedentes y el mundo instituido, es decir garantizada a los jóvenes por los padres, las instituciones sociales de coacción, la socialización que consiste en un período de preparación legítima y socialmente aceptado, para que éstos actores ingresantes pudieran prepararse adecuadamente para asumir los desafíos de la vida social.

La transición de los jóvenes experimenta en la actualidad el embate de transformaciones estructurales que están ligadas a nuevas formas de producción, acumulación y distribución de los bienes materiales y simbólicos. Estas transformaciones obligan a replantear la mirada social que se tiene sobre los jóvenes, y que hoy está desfasada de las demandas y estilos de vida de los jóvenes a la vida adulta.

Los cambios originados se engendran en diferentes ámbitos de la vida de los jóvenes entre los que cabe mencionarse:

- ❖ *la familia* (que atraviesa por una multiplicidad de mutaciones en la organización monoparental, padres solteros, madres solteras, etc.; mientras que por otro lado aparece como elemento contundente la incorporación de la mujer en el mercado de trabajo);

---

<sup>2</sup> Dentro del ámbito de investigación sobre juventud existen variados enfoques y clasificaciones que intentan dar cuenta de los rasgos identitarios más significativos que constriñen a los jóvenes y por ende a las juventudes en América Latina. En este marco aparecen enunciados indicadores ligados al lenguaje, la música, la estética, las producciones culturales, las modalidades comunicacionales e interactivas, las disposiciones y operaciones cognitivas y procedimentales, los códigos representacionales, etc.. Todos estos elementos tornan inagotable el flujo de miradas y posicionamientos prevaletentes en el complejo debate de la juventud. Ver: Feixa, 1998; Balardini, 1999, 2002; Sandoval, 2002; Baeza Correa, 2001; Hünermann/ Eckholt (edit.), 1998; UNESCO, 2002

<sup>3</sup> Op. cit. pp. 29-30.

- ❖ *el incremento de los niveles de escolaridad* y su relación inversamente proporcional con las alternativas / perspectivas de empleo (que influyeron en la menor movilidad social que representaba el paso por la escuela);
- ❖ *la diversificación de los mercados de trabajo* (y su correlativa ampliación de los sectores ocupados en la informalidad, subocupación, desocupación, sobreocupación);
- ❖ *los nuevos intereses que diversos sectores encontraron en participar social y políticamente* vinculados a causas ciudadanas concretas (en menoscabo de la participación en organizaciones políticas tradicionales);
- ❖ *las nuevas reglas de consumo, representación simbólica y comunicación* que se constriñen e inscriben dentro del vertiginoso desarrollo tecnológico digital, virtual, robótico, cibernético, omnipresente e inaprensibles que se inscribe en el contexto de la globalización.<sup>4</sup>

A partir de mediados de los '90 la moratoria social entendida como preludeo y/o margen legítimo destinado a la incorporación progresiva de las nuevas generaciones a la vida adulta y el trabajo se ha tornado para amplios sectores sociales en un privilegio inaccesible, fenómeno que yace en consonancia con la actual crisis socio económica argentina que reviste dimensiones inusitadas en lo referente a la exacerbación de procesos estructurales de desafiliación y desigualdad social.

A nivel de la discusión política y del desarrollo institucional burocrático se registra una escasa valoración de la juventud como actor social relevante; la respectiva aceptación de los actores que supuestamente representan los intereses de este grupo social se plasma como una de sus consecuencias más exponenciales del **escueto protagonismo** que desarrollan las instituciones y espacios tanto públicos como privados en torno a la elaboración, gestión y debate de políticas o estrategias integrales de desarrollo juvenil.

En Argentina existe una Secretaría Nacional de la Juventud fue creada para este fin, pero que debido a las inconexas y discontinuas modificaciones en las prioridades y objetivos trazados en su agenda política se han visto seriamente restringidas. Es así que su rol mediador, generador e informador de los jóvenes remite a una mera instención focal que adoleció de limitaciones.

En la actualidad la mayoría de las estrategias políticas destinadas a la juventud lejos de arraigarse sobre una base participativa y contextualizada, ignoran la necesidad de fortalecer los espacios participación, debate y organización social de los actores juveniles, de cuyo desarrollo democrático dependen la apropiación significativa de conocimientos y la ampliación histórica de las oportunidades políticas que se anudan al potenciamiento de las competencias, capitales e intereses de los jóvenes.

“Falta una política de diálogo y comunicación, la salida de la crisis están vinculadas a la concertación de diferentes actores. En el debate y el búsqueda de consenso, cada actor tendrá que ceder lo suyo, superar la ruptura orgánica entre los espacios institucionales, ministeriales, familiares, generacionales, etc..” (Ana Miranda).

La hegemonía de un modelo social y económico caracterizado por vastos índices de pobreza, elevada tasa desocupación (subocupación y sobreocupación) y una exclusión social vertiginosa agravan la dimensión de los obstáculos que deben enfrentar los jóvenes en los diferentes espacios sociales a lo que se agrega la inoperatividad de un sistema político e

---

<sup>4</sup> Ver: Castells, 1997, 1998; Touraine, 1998; Beck, 1997, 1998; Bajoit y Franssen, 1995; Chomsky, 2000; Giddens, 1997, 1999.

institucional caracterizado por la deslegitimación e ineficiencia que afecta principalmente a las instancias de toma de decisión (referida principalmente a la clase política), la dimensión burocrática y los órganos de representación públicos, frente a demandas legítimas y concretas de estos actores.

Este contexto colmado de problemáticas sociales y económicas profundas, representan para de Sergio Balardini, los tópicos sobresalientes de la nueva estructura de la sociedad argentina, desde donde indefectiblemente se debe emplazar el debate y las reflexiones sobre la inclusión social en sociedades cada vez más excluyentes y segmentadas; y desde allí dinamizar el replanteo de la tríada **política educativa, desempleo y juventud**.

“Como gran punto se destaca la inclusión social (...) en dos planos, a) en un sentido particular: las dificultades de participar del mercado de trabajo, ligado a conseguir empleo, este es un anclaje primordial para la inclusión social: “obtener empleo”; y b) en un sentido general: la inclusión social como tema estructural. Es por ello que es necesario trabajar sobre las diferenciaciones estructurales y las diversidades culturales. Es importante trabajar en ambos niveles dentro de la problemática juvenil.” (Sergio Balardini)

De acuerdo a las características de este contexto adverso para los jóvenes A. Miranda sostiene que el punto más conflictivo a atender en el área de juventud es “(...) *la imposibilidad que padecen los jóvenes de construir un proyecto de vida a largo plazo*” lo que desde su mirada estaría irreductiblemente constreñido a la redefinición de la **estructura de oportunidades** que interactúa histórica y dialécticamente con los nuevos contextos materiales y simbólicos de los jóvenes.

En este sentido coincidimos con la disminución de las oportunidades sociales, económicas y culturales registradas entre los jóvenes, fundamentalmente entre aquellos procedentes de sectores sociales desfavorecidos se potenció con la implementación de las reformas políticas estructurales generadas durante la segunda parte de los '90, cuyos efectos y dinámicas ya fueron explicitados en el primer capítulo (Bulmer Thomas, 1997; Ferreira y Lichtefeld, 1997, Thomas, 1997).

Del mismo modo se destaca que la escasa participación del actor y sector juvenil está ligada de algún modo a la -aún operante- herencia política y cultural del gobierno militar practicada en el país en el período 1974-1983 conductas que paradójicamente en plena vigencia del orden democrático durante el gobierno de Menem y de Fernando la Rúa se actualizaron a través de reiterados actos de violencia y represión (Sirvent, 2000; Auyero, 1996). Desde este tamiz se puede concebir mejor el **por qué?** de la aún limitada ampliación y sesgado fortalecimiento de la sociedad civil, sus instituciones e iniciativas de participación que compromete en primer orden a la calidad y estilo de organización social de las nuevas generaciones.

### **3.1.2. El actor juvenil frente al desmembramiento de sus oportunidades sociales en un mundo atisbado de ausencias**

La dificultad de construir una mayor inclusión social apoyada en la ampliación de la estructura de oportunidades, se sustenta en el deterioro e inadecuación de los sistemas políticos, jurídicos e institucionales que organizan los procesos y estructuras de contención, asistencia y formación educativa de los sujetos sociales. Del mismo modo, el distanciamiento entre las ofertas políticas y las demandas reales, desde la lectura de los especialistas, constituye uno de los dilemas más sobresalientes que esbozan el escenario histórico a donde -

parafraseando a Balardini- prima “el abandono juvenil”, el incremento de la desocupación juvenil, la agudización de la pobreza, la expansión del riesgo social, la desigualdad de oportunidades, concentración de los ingresos y las múltiples combinatorias de la “vulnerabilidad social” (Minujín) que atraviesa la identidad, expectativas y proyecciones biográficas y sociales de los jóvenes.

“Las causas del abandono juvenil me imagino son varias, económicas, sociales y culturales. Pero creo que el modo y la forma en que se transformó el estado, es decir, la relación entre estado y sociedad a partir de los cambios estructurales efectuados entre los '80 -'90 en Argentina pueden dar cuenta de la nueva y problemática situación histórica. Desde finales de los '80 hasta mediados de los '90 se llevó adelante un proceso de devastación social, debido a la aplicación de una reforma fundamentalista neoliberal, sin maya de contención, sin alternativas, ni instancias de reciclaje, aplicada de modo vertiginoso. En aquel momento cada uno de los sujetos quedó violentamente librado a sí mismo y a sus escasos recursos. No se previó ninguna clase de instancia de transición o procesos transformativos, tampoco se acompañó a la sociedad civil a reestructurarse, a reorientarse. Romper la estructura social sin ofrecer nada a cambio fue un proceso desestabilizante y extremadamente violento.” (María Teresa Sirvent)

“La tendencia prevaleciente en el desarrollo actual de las sociedades de América Latina y especialmente la argentina, después de la instrumentación de las reformas estructurales, están muy ligada a una dualización social, con sectores minoritarios fuertemente incluidos y una gran mayoría de propensos a la exclusión y sumidos estructuralmente en ella.” (René Bendit)

Al respecto Lechner (1982) comenta que para la ideología neoliberal el reestablecimiento del orden “ya no significa organizar la sociedad sino, al contrario, desorganizarla”.

Como ya se expuso, con la pérdida de eficiencia de los espacios institucionales públicos y los sistemáticos desdibujamientos de las responsabilidades políticas que el estado históricamente había contraído, se propició el anonimato y la ausencia de referentes en lo concerniente a la *definición de estrategias de adaptación y reacomodamientos* frente a las nuevas exigencias del modelo neoliberal; así como a la *elaboración de garantías básicas para la integración y la participación social* de los bienes y servicios que determinan la inclusión plena y autónoma de los ciudadanos. En este contexto el elemento neurálgico de la inclusión está encarnado en la participación en la educación y el capital social influye a nivel biográfico y colectivo en el desarrollo histórico de los sujetos, este punto se retomará más adelante en el análisis.

El cambio de las estructuras sociales bajo el prisma neoliberal representan en el caso argentino el marco de referencia primordial desde donde concebir los nuevos procesos sociales, económicos y culturales que emergen a partir de mediados de la década del '80 extendiéndose hasta finales de la década del '90.

El “achicamiento del estado” como consigna orientadora de las medidas de compresión de las políticas públicas constituyó el axioma de la reforma estructural. Sus consecuencias –algunas irreversibles a corto y mediano plazo- no simbolizan en absoluto un resultado fallido o no deseado del programa político implementado sino por el contrario su repercusión histórica social constituyó el objetivo mismo de la forma de implementación y contenido filosófico, hartamente paradójico y unidireccional que eludió las bases democráticas del consenso. Autores como Minujín (1998), Sirvent (2000), Sottoli (1999) sostienen que a partir de las políticas neoliberales quedó establecida (instituida) la transpolación del eje conductor del desarrollo y la cohesión social que se transfiere de manos del estado hacia la voluntad, interés y soberanía de individuos e individualidades, el liderazgo de sectores económicos de la esfera nacional e internacional y la acción de reducidos grupos políticos de poder y decisión.

En este escenario el joven estaría fuertemente condicionado por un campo social plagado de limitaciones, producto de la devastación de los marcos de referencia y organización social, que aún no han podido regenerarse en los ámbitos de la educación, la salud, la asistencia social, el trabajo, la vivienda, etc. (Nueces, 1998).

“A nivel educativo, social y económico podríamos decir que en Argentina a partir de la introducción de las reformas estructurales se ha venido acentuando una tendencia hacia una latinoamericanización de la estructura social, donde la concentración de la riqueza, la polarización de las chances de participación social y la regencia de una individualización / parcelamiento de los destinos sociales aparecen como sus rasgos más característicos. En esta perspectiva la reproducción de los orígenes y trayectorias socio educativas de las personas, en este caso de los jóvenes suele tornarse más nítida. Así los sectores procedentes de grupos aventajados son los que acceden a un mayor capital educativo, son los que poseen mejores posibilidades para integrarse socialmente, y por otro lado, los sectores pobres experimentan mayores dificultades para adquirir el capital educativo y en consecuencia las oportunidades de participación e integración social en todos los ámbitos de la vida social se ven seriamente restringidas.” (René Bendit)

La metáfora “jóvenes huérfanos” aportada por Balardini en razón a la consideración efectuada desde la estructura social y política vigente, evidencia un cierto descuido y baja intensidad en los esfuerzos por relevar el carácter y la naturaleza peculiar de los escenarios de socialización y participación social de los jóvenes.

En la opinión vertida por S. Franco del INDEC (Instituto de Estadísticas y Censos) se interpreta que el déficit registrado en los mecanismos de cooperación y asistencia técnica a nivel de gobierno conspiran para que el orden de los problemas de inclusión social y laboral de los jóvenes no puedan resolverse.

“Sobre la realidad de los jóvenes en relación a sus diferentes actividades y problemas aún no se ha realizado un estudio profundo y amplio, que acerque un insumo idóneo sobre los cambios más significativos que influyen a este sector específico de la población. Dentro del ámbito estadístico y fundamentalmente del INDEC se podría destacar que parece no haber preocupación sobre lo que acontece con los jóvenes en particular. No me parece que desde el gobierno exista una toma de posición adecuada y sustanciosa sobre la situación problemática de los jóvenes carentes de empleo y perspectivas futuras. Una valoración profunda sería beneficiosa para el trabajo político con la juventud.”

La ausencia de una plataforma política de confluencia compartida entre las instituciones y las políticas del estado en relación a la gestión, planificación, evaluación y ejecución de las estrategias de intervención social juvenil, representa indiscutiblemente uno de los dilemas más preocupantes en el área de desarrollo y promoción social, educativa y laboral de la juventud.

Considerando diversos estudios esbozados por Gallart (1995, 1998, 2001), Filmus (1998, 2000), Rodríguez (1999, 2001, 2002) se podría aseverar que las carencias de tejidos organizacionales, transparentes y efectivos socavan proporcionalmente la dimensión “emergente y creativa” de los diversos dispositivos y mecanismos de asistencia política destinada a los jóvenes en riesgo social, educativa y económico laboral.

En el caso particular de la educación los jóvenes se ven confrontados con un escenario desbordado por “novedosas y cuantiosas estrategias de intervención que al no poseer una lógica articuladora con las necesidades locales, las características culturales de los jóvenes, que condiciona a muchas de las actuales ofertas educativas de capacitación juvenil.

La permanencia de esta desorganización tiende a sucumbir el interés, la motivación y el cuadro de necesidades reales de los actores juveniles -que paradójicamente - constituyen dentro de las políticas públicas elaboradas para los jóvenes.

Especificando, para aproximar una visualización más detallada sobre el escenario educativo vinculado a los jóvenes, el mismo se abordará considerando tales niveles de análisis, a saber **el político, el institucional y el de los actores de la educación.**

### **3.2. El ámbito de la juventud dentro del sistema educativo**

"Cuando se seca el oasis de la utopía,  
avanza el desierto de la banalidad  
y de la perplejidad".

(J. Habermas)

A partir de los '90 se propulsó en el ámbito de la política educativa la **reforma educativa** que intentó brindar respuestas a las nuevas demandas sociales, culturales y económicas erigidas desde la influencia de la economía de mercado consagrada a nivel internacional y que abogaba por una adaptación efectiva de los recursos humanos, materiales y tecnológicos a los nuevos premisas ligadas a la competitividad, la flexibilidad, el desarrollo sustentable, la innovación tecnológica, la cooperación, la autonomía, el desarrollo técnico y científico, liderazgo emprendedor, etc..<sup>5</sup> (Thomas 1997).

En referencia a la situación predominante en el ámbito educativo y la repercusión de las transformaciones políticas en razón a las oportunidades sociales de los jóvenes Ana Miranda sostiene que:

“Es fundamental la relación e implicancia existente entre los fenómenos políticos y sociales que provocaron que actualmente los jóvenes tengan menos opciones educativas. (...) el modelo político y social vigente propulsa la segmentación de oportunidades, la reproducción de las condiciones socio económicas de origen de los jóvenes. Es posible distinguir una coherencia entre las oportunidades educativas y las condiciones sociales y económicas, a ello se debe la existencia de segmentos y segmentaciones educativas y sociales que a ello se corresponde. Dentro del sistema educativo existen circuitos internos de segmentación, desgranamiento y exclusión social que se materializan en la calidad del servicio y el acceso diferenciado de los grupos sociales al capital educativo.”

---

<sup>5</sup> Para Torrado (1994) el cambio nodal en la estructura social y política de la sociedad argentina está signado por la introducción y efectivización del modelo aperturista de acumulación que comienza a ensayarse durante el gobierno militar en el período 1974 - 1983. Esta estrategia política se basa principalmente en la liberalización, aperturización, privatización y desregulación de las políticas económicas, laborales y sociales que “alteran” la circulación espontánea e irrestricta del capital. A través de estos principios se modificó profundamente la dimensión de los actores e instituciones sociales; los espacios de representación y coacción (públicos – privados); las instancias de consensos y negociaciones políticas, gremiales y sectoriales y la complejidad de los intercambios sociales comprometidos -directa e indirectamente- con los procesos de circulación, acumulación y producción del capital (Touraine 1999; Bourdieu 1999). Desde una lectura crítica se puede postular que los resultados del modelo aperturista posibles de constatar en el Argentina y en el resto de los países de América Latina fueron altamente nocivos y regresivos. Este diagnóstico se remite a la impronta de los procesos de desindustrialización; des-salarización; precarización de los sistemas y condiciones de empleo como así también al incremento de las actividades de servicios escasamente productivas y descoordinadas, deterioro de la calidad y cantidad del trabajo que se socializa en un contexto histórico social signado por “vulnerabilidades extendidas” (Minujín) y desafilaciones sociales (Castel), que a través de dicho modelo fueron significativamente potenciados.



El deterioro de la calidad del sistema educativo y de la escuela media para el caso específico de los jóvenes entre 14 –18 años, aparecen en el diagnóstico de los expertos como algunos de los factores más determinantes de la exclusión social, que limita el desenvolvimiento -real y potencialmente- este sector (a nivel de proyecciones personales y biográficas a largo plazo) en \*los espacios de participación y decisión social, política e institucional; \*en las dinámicas de inclusión, reciclaje y permanencia dentro del sistema productivo y \*en el desarrollo de competencias, conocimientos y actitudes a través de los procesos de formación y capacitación permanente.

Paradójicamente las modificaciones políticas elaboradas en el ámbito de la educación media se dinamizaron en concordancia a la necesidad imperiosa del gobierno de superar los problemas de déficits y disfuncionalidades estructurales detectadas en la mayoría de los espacios institucionales económico, profesional y tecnológico de formación y capacitación tanto formales como no - formales. Partiendo de dicha evaluación sobre el contexto histórico de las políticas educativas se avaló como lícito y pertinente la puesta en marcha de un ambicioso proceso de reorganización de las premisas orientativas del sistema educativo, concernientes al criterio didáctico - concepcional para las tareas de enseñanza y aprendizaje, al estilo de administración, la inversión de los recursos, la coordinación de actores, sectores y escenarios de organización, gestión y planificación educativa, el diseño de modelos y herramientas de evaluación del rendimiento y la calidad de la oferta educativa.

El interés de la conducción política por conquistar la adhesión de la comunidad educativa a las prescripciones de la reforma motivó la inversión en insumos materiales, tecnológicos (de tipo gráfico, televisivo, radial, mass mediático, etc.) y el generamiento de numerosos cursos de capacitación profesional destinados a acentuar la necesidad de superar un modelo político educativo “tradicional” (desactualizado y desmembrado) e incorporar en su lugar un modelo educativo más democrático más sistémico, descentralizado y participativo (Filmus, 1998).

Pese a este consenso relativo desarrollado en la comunidad educativa<sup>6</sup> en los “patios internos” de la organización política e institucional de la educación persistieron posiciones resistentes, críticas y escépticas que daban cuenta de la confusión y ambivalencia de los postulados políticos sugeridos por la reforma y ya entonces se pronosticaba la imposibilidad de alcanzar los objetivos ligados a una distribución más justa, eficiente e igualitaria de los beneficios de la educación pública dado los fuertes condicionamientos sociales y económicos de la crisis (Filmus y Miranda, 1999).

Además se consideraba como idea fuerza de la reforma, problematizar e integrar a nivel político y curricular los cambiantes y polivalentes nichos culturales e identitarios emergentes en la sociedad para así poder acompañar la transformación de los procesos de socialización y transición juvenil.

Empero a la coherente formulación de metas y fundamentos políticos, teóricos y metodológicos, la transposición de la reforma en el complejo universo de la práctica se produjo de modo deficitario, hecho que se manifestó en la insuficiente coordinación y evaluación de las diversas instancias y espacios educativos que engloba a la política, las instituciones, la propuesta curricular, el perfil profesional deseado y el marco socio-comunitaria.

---

<sup>6</sup> El consenso educativo en la mayoría de los espacios de decisión burocrática, sindical, institucional, ministerial, etc., se había erigido como una adhesión a la convocatoria del discurso oficial de recuperar, y fortalecer los cánones de la equidad social, la competitividad económica y el desempeño – formación integral del ciudadano en la vida institucional, social, económica y política (Filmus, 1998, 2002; Frigerio, 1994).

La mayoría de los postulados de la nueva ley quedaran reducidos a un cuerpo normativo de óptima contribución teórico y metodológico, escasamente aproximable a las características dominantes de la realidad educativa estructural del país (Puiggrós, 1994).

La falta de adecuación del sistema educativo al cambiante y mundo laboral, cultural y social de los jóvenes truncó el desarrollo de estrategias alternativas y la introducción de propuestas actualizadas e innovativas referidas a la formación y promoción social, civil y laboral de los sujetos.

Los profundos desajustes perpetrados entre la política educativa y las exigencias planteadas por la economía globalizada y el sector productivo local tendió a vigorizar el distanciamiento entre la formación, el empleo y las posibilidades de inclusión social (Frigerio, 2000; Gajardo, 1998).

“Tanto las instituciones como los actores involucrados con el sistema educativo argentino, son conscientes de la profunda dimensión de la actual crisis que atraviesa todos los componentes conceptuales, metodológicos, curriculares, tecnológicos, administrativos, teóricos y profesionales. Del mismo modo se puede apreciar la existencia de una visión paternalista con sesgo autoritario que en el ámbito de la formación juvenil ha impedido recoger la cultura de los jóvenes y capitalizar su valioso aporte para la definición de los nuevos procesos de enseñanza, aprendizaje y socialización.” (René Bendit)

En este marco los problemas mas significativos está ligados al contenido curricular irrelevante, la disociación teoría – práctica; cultura escolar y cultura social; institución escuela y el resto de las instituciones sociales que comprometen la pertinencia de la oferta educativa a las múltiples demandas sociales.

Sobre este punto se constata además que el contenido curricular que se imparte, está dominado por el enciclopedismo y insularización de la cultura educativa; del mismo modo la insuficiencia de equipamientos tecnológicos, materiales, profesionales e investigativos no favorecieron la cristalización de los ambiciosos políticos.

La desactualización y superación de programas y cursos alternativos de formación y capacitación destinados a la compensación y desarrollo estratégico de las deficiencias educativas registradas en los sujetos del aprendizaje –en su mayoría procedentes de sectores pobres y desventajados. Diversos autores como Moura Castro, y otros, 2000; Neffa y otros, 1999; Carnoy y Moura Castro, 1996; visualizan al desfase planteado entre educación, empleo y proceso productivo como una de las causas neurálgicas de la cuestionable e insuficiente performance desarrollada por el sistema educativo en específica relación a la incorporación y desarrollo de las expectativas, competencias y demandas de las nuevas generaciones que requieren incorporarse en la vida pública, política y civil así como también en la vida económica – laboral y productiva.

“No se trata de modificar superficialmente problemas de fondo, o de que el estado diga bueno cambiamos la norma, ahora tenemos una currícula adecuada y aceptada para los tiempos que vienen. Esto hay que hacerlo, pero si no estás en condiciones de trabajar con los recursos humanos, que es el principal (...) nada logras. Ahí reside el gran problema, el gran déficit, la gran traba. Hay que adecuar este sistema educativo a las necesidades de los chicos. Hay que considerar e incluir en el perfil de estas currículas que los jóvenes tienen que salir pudiendo ingresar al mercado de trabajo, pudiendo disputar un lugar en el mercado de trabajo. Lo que no quiere decir: “formarlos para el trabajo”. La formación educativa tiene que ser más que crear los recursos humanos para el mercado de trabajo. (...) la educación no puede ser considerada y tampoco debe significar un medio utilitario y pragmático de formación de los medios para la inserción laboral.” (Ana de Anquín).

### **3.2.1. El significado de la crisis educativa entre los jóvenes**

La presente crisis educativa se pliega a una crisis general que afecta a la sociedad en su conjunto y que se traduce en la acumulación de exclusiones y aplazamientos en torno a la participación legítima de los diferentes servicios y bienes sociales como la educación, el trabajo, la seguridad social, la vivienda, la salud, etc.. Este cuadro conflictivo se acentúa más entre los sectores populares que históricamente se encuentran en situación de desventaja y vulnerabilidad y que registran en este período una endeble participación de las ofertas de formación educativa en todos los niveles (CEPAL, 1992, 1994, 2001).

Si bien la matrícula se incrementa notablemente durante el período 1989 – 1998 en el sistema educativo primario y los primeros años del secundario, momento en el que se produce una leve recuperación de la economía, el porcentaje de deserción, desgranamiento y repitencia se acrecienta paralelamente, lo que permite constatar el carácter fuertemente heterogéneo, desigual e incongruente del servicio público.<sup>7</sup>

Los efectos de esta crisis estructural determinarían que los sectores desfavorecidos que experimentan -con inclusiones débiles e incompletas dentro del sistema social- vean aún más reducidas sus escasas alternativas de apropiación objetiva de las herramientas sociales y cognitivas definidas también como “capital cultural” (Giroux) que se imparten en y desde la escuela y los centros de formación profesional. En este sentido, las fronteras educativas en relación al acceso de los jóvenes procedentes de sectores populares a los saberes, competencias y disposiciones requeridas para la participación social plena que condiciona históricamente las trayectorias de estos individuos y sectores sociales.

En este contexto los jóvenes “cercados” por limitaciones que restringen su acceso a los bienes y servicios sociales mínimos sufren una doble marginación, a saber la primera por ser “jóvenes” –que desde la visión adultocéntrica instituida en la sociedad se sigue catalogando a la misma como sinónimo de des - compromiso, transgresión, desinterés, pasividad, apatía, dejadez, hedonismo, etc.; y en segundo lugar son desmedrados, por ser “pobres” y por sus carencias que restringen sus chances de inclusión en los diferentes ámbitos de la vida social, laboral, institucional, educativa, familiar, política, ciudadana, recreativa y asociativa (Pieck, 2000).

La negación y lo negativo como frontera estigmatizante desde donde se descalifica en un *continuum* (Castel) cualquier instancia de reconocimiento, involucramiento o resistencia de los sujetos que no participan de la misma constelación histórica, política y social. La ruptura de “lo social” se traduce principalmente en una disociación progresiva y estigmatizada de los cuerpos, el debilitamiento de las solidaridades y la volatilidad de las instancias de pertenencia y consenso colectivo<sup>8</sup> que a su vez constituyen puntos neurálgicos del conflicto político reinante dentro de la arena educativa que inducen a la restricción del **potencial transformador** que históricamente la política educativa poseía como estrategia de desarrollo, espacio y factor de movilidad social (Puiggrós 1999, Galtung, 1998).

La tradición prevaleciente en el sistema educativo previo a la intromisión de la reforma, esto es anterior a la implementación de la Ley Federal de Educación estaba ligada a un paradigma “burocrático centralista y financiero” (Filmus, 1999), esquema en donde el estado de modo casi monóplico obraba como el principal responsable de la distribución, gestión y

---

<sup>7</sup> Ver: Sirvent y Llosa, 2001; Sirvent 2001; Filmus, 1997, 1998; Sirvent, 1996, 2000, 2001

<sup>8</sup> Ver: Bernstein 1990; Castel 1995; Minujín y Bustelo, 1998; Castells, 1998.

planificación de la oferta educativa; además estas funciones eran desarrolladas con un vasto sesgo centralista, jerárquico, burocratizado y autoreferencial.

Empero a la intromisión prepositiva de la nueva política educativa, mas bien de carácter progresista y democratizador se observa que el paradigma tradicional no fue sustituido del todo, y que sus efectos empíricamente evidenciables se embretan fundamentalmente con la potenciación de la desigualdad, la marginación, la exclusión y la auto - reclusión de los sectores sociales más desfavorecidos.

Estas dificultades constituyen sin duda las problemáticas pendientes más trascendentes por puesto que en los hechos, se puede constatar que las mismas no fueron asumidas a nivel político, burocrático y local con suficiente estructuralidad y previsión a largo plazo que la naturaleza de dichas contradicciones exigen (Sidicaro y Tenti Fanfani, 1998).

### **3.2.2. La inviabilidad del nuevo discurso educativo: y su incompatibilidad histórica social**

La preconización discursiva por una reforma educativa estructural, no logró alterar las basamentos de la organización y administración ligadas al viejo paradigma burocrático central lo que incidió a que las modificaciones registradas en el campo pedagógico en vía de reforma se redujeran a cambios aparentes y endebles.

Muchos análisis políticos coinciden en que la nueva propuesta educativa se remitió a una modificación principalmente “estética y aparente” de las premisas políticas que determinan a su vez los *contenidos, las metodologías, las estrategias y los objetivos* de formación educativa. Esta situación a su vez coadyuvó a neutralizar el reconocimiento de las diferencias contextuales, las pluralidades institucionales, las subjetividades que dialécticamente definen y son definidas por los sujetos (Filmus, 1998; Senén González 1994; Tiramonti 1994).

Del mismo modo no se reparó en la profunda dimensión dentro del campo educativo de problemáticas como la pobreza, la desigualdad social, la marginalidad cultural, el vaciamiento de los contenidos educativos, la desprofesionalización docente y el grado de deterioro de la infraestructura de los centros de educativos a largo plazo operaron como *handicaps*- contra la efectivización de los valores correspondientes a la equidad y la eficiencia del sistema educativo.<sup>9</sup>

La inercia e irresolución burocrática y administrativa educativa se sumó a la inviabilidad financiera imperante en el área de servicios públicos y a la desorientación generalizada que

---

<sup>9</sup> Ver: Anexo Cuadros 23 - 29 donde se puede visualizar en primer término la tasa neta de escolarización en el país, a lo que necesariamente se debe confrontar con los índices reales de retención, repitencia, desgranamiento y analfabetismo, en el caso de la repitencia y desgranamiento los índices más elevados se concentran en las provincias que detentan un menor grado de desarrollo y entre los grupos con menores capitales educativos adquiridos y que por consiguiente se hallan más propensos a la exclusión de los bienes y servicios sociales básicos (grupos pauperizados y pobres estructurales) como así también de los empleos formales y productivos. El referencia al desgranamiento el caso más notable está representado por la provincia de Corrientes, donde 2 de cada 3 alumnos primarios no culminan sus estudios en tiempo establecido, del mismo modo sobre la repitencia la variable más notable reposa en Chaco donde 1 de cada 4 niños repite primer grado, se debe aclarar que ambas provincias poseen un nivel de desarrollo medio - bajo. Mientras que para el analfabetismo los mayores porcentajes se correlacionan con el nivel socio económico de los grupos y se concentran más entre las mujeres que aún no pueden acceder y/o reinsertarse con la misma flexibilidad que los varones a las ofertas del sistema educativo.

desató el arribo de la nueva Ley Federal de Educación en un clima de incerteza y el temor por la pérdida del empleo (Tenti Fanfani, 1996; Tedesco, 1995, 1998).

El déficit estructural de la oferta educativa se planteó en dos niveles simultáneos e interdependientes, a saber a nivel intrínseco, generado dentro del ámbito de la política educativa ligado a los criterios de gestión, planificación, evaluación, administración y financiamiento; y a nivel extrínseco referido a los nexos del sistema educativa con el resto de los campos, instituciones, sectores y actores sociales (Puiggrós, 1999; Fernández y otros, 1997).

En referencia al comportamiento estático y/o desorganizado de la comunidad educativa Sirvent (1996) alude a que se mantiene aún en vigencia una compleja trama de representaciones inhibitorias de la participación de los actores educativos que operó durante la inclusión de las reformas políticas de sesgo neoconservador en toda la dimensión del espacio público. La autora devela la presencia hegemónica de una pobreza política o de participación en el comportamiento de los sujetos de la educación en general y al respecto expresa que los diversos sujetos sociales comprometidos con el derecho a la educación “(...) hemos ido construyendo una manera de pensar y teorizar sobre nuestra realidad política e institucional que finalmente inhibe nuestras posibilidades no sólo de participar, sino fundamentalmente de reconocer la importancia y la necesidad de participar en los hechos que afectan la vida cotidiana.”<sup>10</sup>

La impronta desestructurante y desestabilizadora que caracterizó la transformación de la política educativa alteró el conjunto de las relaciones establecidas en el seno de la comunidad educativa a nivel nacional y provincial, a saber hacia el interior de los ministerios, los gremios y sindicatos, las instituciones así como también en la vinculación con las organizaciones sociales y no-gubernamentales, el sector privado y la sociedad en general, etc. (Calderon y dos Santos 1993).

Diversos autores<sup>11</sup> sostienen que la lógica en cómo las nuevas directrices políticas y curriculares se extrapolaron en la práctica educativa estuvieron caracterizadas por:

- ❖ *unidireccionalidad* desde donde se propició la introducción exógena del nuevo modelo educativo producido en una lógica que va desde el centro hacia la periferia),
- ❖ *disfuncionalidad* la propuesta educativa adoleció de una débil coordinación, secuencia o racionalidad en lo concerniente al modo en cómo el proceso fue concebido y viabilizado y;
- ❖ *autoresponsabilidad individualista* (que desde el discurso de la reforma se avaló la autonomía y la apertura de los “espacios de decisión de bases y/o constelaciones más concretas”, cuyas consecuencias se traslucirían paradójicamente en el deslindamiento sistemático y progresivo de las obligaciones del estado más que una empoderización democrática de los actores e instituciones involucrados con el quehacer educativo).

Tras la implementación de estas medidas se “puso en riesgo” no sólo la continuidad histórica de múltiples ámbitos y agentes del servicio educativo sino también el valor democrático e igualador de la política educativa.

---

<sup>10</sup> Op.cit. pág. 68

<sup>11</sup> Ver: Tenti Fanfani, 1996, 2000; Puiggrós, 1999; Tedesco, 1998; Frigerio, 2002; Sirvent, 1999, 2001; Filmus, 2001, 2002; Fernández y otros, 1997

“La crisis del sistema educativo podría entenderse desde dos perspectivas complementarias, a saber primero se podría hablar de una crisis interna del sistema educativo, que afecta a las respuestas y propuestas que la política educativa elabora en torno a los desafíos que la sociedad y el sistema económico a nivel global y local realizan. Desde una segunda perspectiva esta crisis se explica desde las transformaciones y estructuras ligadas al financiamiento, inversión, innovación, continuidad y sustentabilidad de una propuesta dentro de un marco político más amplio, a donde se discuten las estrategias de desarrollo más generales que afectan a la totalidad de la vida social. La crisis de un modelo político y social en este caso, ha dado pie al reforzamiento de la funcionalidad deficitaria, inequitativa e irrelevancia de la propuesta educativa para las nuevas generaciones.”  
(René Bendit)

La escasa legitimidad de las instancias regionales, jurisdiccionales e institucionales de debate y decisión política desencadenó un proceso de concentración (hiato) de poder en el campo burocrático y administrativo de la educación y en el resto de los campos sociales (Paviglianitti y otros, 1995; Parentella y otros, 1994). Es así como el aporte transformador pretendido por la Ley Federal de Educación quedó progresivamente reducida a una mera “innovación retórica de tinte progresista”, que si bien entronizó una mayor sistematicidad y coherencia en la organización burocrática y política estructural del servicio educativo, omitió deliberadamente los múltiples intersticios de decisión, interpelación y consenso determinantes para la consecución en la práctica de los presupuestos teóricos y normativos (Tedesco 1998; Filmus 1999, 1999b).

### **3.3. Breve aproximación al universo educativo de los jóvenes**

En este apartado nos disponemos a indagar sobre la pertinencia de las políticas de formación destinadas al sector juvenil y su contribución efectiva en el mejoramiento de las perspectivas biográficas y sociales de los jóvenes.

Desde la actual política educativa y particularmente desde el nivel polimodal del sistema educativo, se aspira a fortalecer la articulación entre las ofertas educativas y las perspectivas laborales en la búsqueda de una reciprocidad flexible y contextual (Tedesco, 1992).

En el ámbito de la formación juvenil la complementariedad entre la oferta y la demanda educativa y social, y la política laboral y económica representa uno de los ítems más sustantivo por resolver que permanece aún pendiente dentro de la reforma educativa. Sobre este punto Carlson (2001) en coincidencia con el Banco Mundial (2000) afirman que los dilemas estructurales que impregnan actualmente a los sistemas educativos en América Latina (incluyendo Argentina) estarían dados por el deterioro de la calidad de la educación; la disparidad en el acceso, capitalización y proyección del capital educativo entre los sectores sociales; el retorno paradójico a la creencia de que la educación por sí misma garantiza la inclusión, movilidad y permanencia en la vida social y productiva.

La conjunción de estos rasgos deficitarios de la política y del sistema educativo perjudican fundamentalmente a los grupos más vulnerables, quienes al tener limitado el acceso al sistema educativo por razones socio económicas, cuando consiguen adquirir el capital social el mismo suele ser desactualizado e irrelevante para las demandas del mercado laboral y de este modo quedan marginados de toda chance de participación en los espacios donde verdaderamente se distribuyen competencias y saberes significativos.

El déficit del *contenido educativo* y de los *medios de socialización* materiales, tecnológicos, epistemológicos, profesionales e institucionales a través de las cuales se efectivizan la oferta educativa se acoplan a las profundas transformaciones económicas, comunicativas, culturales y civiles (Cucuzza, 1996; Dussel y otros, 1998).

La nueva morfología del mundo laboral -productivo, tecnológico, educativo y cultural exigen de las políticas de gobierno respuestas complejas y más localizadas para una adaptación adecuada de las sociedades a las estructuras y procesos sociales emergentes constreñidos a la pobreza y el empobrecimiento, la desocupación, la desigualdad socio económica, la concentración del ingreso, la segmentación del mercado de trabajo y la disolución de las garantías políticas y las redes sociales, etc. (Minujín, 1993, 1998, 1998b).

Esta nueva organización del escenario social estaría reforzando la necesidad de incrementar la participación de los jóvenes en los beneficios de un sistema educativo actualizado, capaz de mejorar las ventajas comparativas de los educandos y objetivar las trayectorias biográficas de los jóvenes. De lo contrario se propendería a perpetuar la presente tendencia actual a incrementar la desigualdad y la exclusión social y económica (CEPAL, 2000, 2001; CINTERFOR/OIT, 1998).

Una propuesta política educativa adecuada a las características históricas y sociales presentes debería erigirse como una “bisagra” desde donde sea posible articular y organizar la disposición de actores, sectores e instituciones en el nuevo escenario social; y desde donde también definir el desempeño de los sujetos sociales como “ciudadanos plenos” (CEPAL) en la producción de los consensos y la interpelación política institucional razón a las incipientes transiciones desde la escuela hacia el mundo del trabajo (Cox, 1998).<sup>12</sup>

Los expertos también fueron consultados sobre los déficits del sistema educativo en la organización de las perspectivas y posibilidades de participación de los jóvenes a nivel laboral, ellos nos comentaban:

“En la década del '70 se produce una incorporación masiva de los sectores sociales a la educación media. En Argentina junto a la masificación del servicio educativo medio se desarrolla paralelamente y en la misma dimensión un proceso de segmentación. Actualmente en el país existen quienes pueden y no pueden concluir los estudios secundarios. Los que sí, pueden enfrentar la devaluación de sus credenciales que valen menos en el mercado donde se percibe además la influencia de una segmentación de circuitos educativos. Estos son los sujetos que acceden a empleos precarios de mucha rotación, escasa productividad. Con pocas alternativas de participar en el mercado formal de la economía. Los que no logran concluir sus estudios, son jóvenes en situación de exclusión y desafiliación, en su mayoría son desempleados, que no buscan trabajo y no desarrollan trabajos en el hogar. No son inactivos por que les conviene, sino por que no encuentran lugares a donde insertarse. Fenómeno que se acentúa en las grandes urbes dentro del país y en otros países de América Latina.” (Ana Miranda).

“Los déficits más sustantivos a resolver en el ámbito educativo son: 1) conseguir la expansión de la educación secundaria, 2) mejorar la calidad de la oferta educativa (primaria y secundaria) intra e inter ciclos educativos.” (Sergio Balardini).

La privación del acceso al capital social (Bourdieu) que se imparte desde la escuela y de postergamiento y anulación de las posibilidades objetivas de acceso a la cultura, la vida pública y el mercado de trabajo. En la actualidad dicha negación se solapa con la extensión universal de normas que en términos formales asegurarían a todos los ciudadanos argentinos el acceso a los beneficios de la educación. Pero es de aquí que este presupuesto,

---

<sup>12</sup> Para una más detallada aproximación a las temáticas “la definición sistemática de la política educativa en relación a la dinámica del mercado productivo y la política de empleo” por un lado y “los procesos de transformación social, política y cultural de las sociedades latinoamericanas” por el otro, recomendamos la lectura de BID: América Latina frente a la desigualdad. Informe 1998-1999. New York 1998; y CEPAL: Equidad, Desarrollo y Ciudadanía. Santiago de Chile 2001; Rodríguez, 2002; CINTERFOR/OIT, 2001; OIT, 2001; CINTERFOR/OIT y INJUVE/MTAS (Instituto de la Juventud del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales - Gobierno de España), 2002.

desafortunadamente, no se condice con la realidad histórica de muchos grupos populares, de cuyos puntos de partida social y económico son deficientes los principios de la competitividad, excelencia e individualidad (Riquelme y Razquim, 1998).

En este sentido se puede postular que “(...) el empobrecimiento de la población se da cita con el empobrecimiento de la educación pública nacional, es decir con un deterioro de la cantidad y la calidad de los recursos que estructuran la oferta educativa. (...) la ecuación es sencilla: pobreza social + pobreza de los recursos educativos = baja calidad de la enseñanza y de los aprendizajes. (...) Con la crisis pierden todos, pero los pobres son los más que se perjudican. Y por si esto fuera poco, los más pobres son los que quedan desprotegidos por el empobrecimiento de las políticas públicas.”<sup>13</sup>

En una gran proporción las experiencias políticas realizadas con fines educativos de formación y capacitación en el ámbito de juventud se limitan a trabajos focalizados, aislados y discontinuos, supeditados a la coyuntura política del momento y la iniciativa de algunos sectores sociales o bien al voluntarismo estoico de algunos actores sociales como ser por ejemplo las actividades gestionadas en las áreas de salud, vivienda, trabajo, previsión social, planificación familiar, urbanismo, seguridad, educación civil, prevención de enfermedades y cuidados del cuerpo, educación vial, etc.(Brusilovsky, 1996b, 1996c).

Al respecto Balardini comenta:

“Dentro del ámbito educativo se está mejor que en otros ámbitos del desarrollo social de la juventud.

En salud, no existe un programa nacional de salud. El primer programa nacional de atención adolescente y juvenil se generó en 1995, nunca se implementó. Lo que hay son servicios de salud por buena intención, por buena intuición, (...) desde los directores de los hospitales se conviene que es pertinente, que el hospital ofrezca un servicios especial para los jóvenes.

Existen experimentos focalizados y parciales, sin posibilidades de formular políticas globales. No hay un programa de salud adolescente funcionando, estimulando, generando recursos. Lo más explícitamente desarrollado es alguna cuestión vinculada al SIDA, pero una estrategia ligada con los temas de salud responsable, informe sexual, cuidado de sí, sobre la educación de accidentes de tránsito, trabajo serio de conductas adictivas o uso de psicoactivos, es lo que está faltando. Existieron hechos pero no políticas.” (Sergio Balardini)

El escenario predominante en el área política de desarrollo y promoción de la juventud, salvo escasas excepciones parece estar caracterizada por esfuerzos extremadamente focalizados, aislados, descoordinados del resto de las políticas y servicios públicos que también tienen como destinatario al sector juvenil de forma directa o bien de forma indirecta, como

“Desde el estado existe alguna estrategia compensatoria, pero la ausencia de una política de la juventud es notable. Espacios de discusión y consenso amplio con distintos sectores, actores, diferentes representaciones políticas y sociales, política pública, estructura de trabajo, y promoción juvenil, no la hubo y no la hay.” (Ana Miranda)

“En general no hay una clara política de atención hacia los/las jóvenes, menos los de bajos recursos. Las experiencias (...) nunca fueron integradas al sistema, quedaron como iniciativas dispersas y no se permitía la continuidad. Las evaluaciones fueron más bien económicas y en el sentido de un impacto político más que un seguimiento efectivo.” (René Bendit)

Por su parte Jacinto (2001) en un diagnóstico evaluativo sobre las estrategias educativas destinadas a los jóvenes que experimentan limitaciones en su desarrollo biográfico postula que “(...) resulta sorprendente la desarticulación intersectorial entre programas que atienden a

---

<sup>13</sup> Op. cit. pp. 61- 63



las misma población objetivo, y que podrían potenciarse de actual articulados. Aunque existe un amplio consenso acerca de que las intervenciones aisladas con poblaciones integradas presenta aún numerosos desafíos estructurales, organizativas, legales e institucionales tanto a nivel de las políticas públicas como en su desarrollo concreto en espacios locales”. Más adelante añade “(...) el circuito de articulaciones y complementariedad entre educación sistemática y educación no formal, o entre la educación escolar y extraescolar, no ha logrado plasmarse”.<sup>14</sup>

En el campo educativo particularmente la reflexión sobre las rupturas planteadas entre la cultura escolar y la cultura juvenil; entre las representaciones de los jóvenes y la política educativa; entre los jóvenes y los maestros; entre el mercado de trabajo y educación bloquean la superación de estas taxonomías que van en perjuicio del reconocimiento de la complejidad de los condicionantes de la cultura juvenil y de la/s juventud/es.

En razón a las transformaciones que atraviesan a la cultura juvenil Hopenhayn (1997) subraya que los jóvenes en todas sus localizamientos y expresiones históricas, materiales y simbólicas experimentan ante todo impotencia y desazón frente a “(...) un orden que los rebasa; nuevas formas de autorrealización por vía del éxtasis comunicacional mediático; paso de la interlocución presencial al diálogo a distancia como expediente cotidiano de vínculo con el otro; nuevas formas de individualidad en la dinámica de flujos y redes; el conflicto cultural como nueva “punto focal” en la agonística que une a la conciencia personal con la planetaria; la despolitización del joven escéptico y su reclusión en funciones de mercado y productividad; (...) pérdida de memoria histórica y destreza en manejo de anticipación; más plasticidad de espíritu y a la vez más inconsistencia valórica.”<sup>15</sup>

Al respecto expone Margulis (1996) que “la condición de juventud, en sus distintas modalidades de expresión, no puede ser reducida a un solo sector social o ser aislada de las instituciones, como si se tratara de un actor escindido, separado del mundo social, o sólo actuante como sujeto autónomo.”<sup>16</sup>

Los expertos sostienen al respecto que, en el ámbito de la política educativa para la juventud se pueden distinguir múltiples contradicciones que oscilan desde el abandono deliberado del actor juvenil tanto de sus potencialidades como de sus carencias hasta el desaprovechamiento de recursos humanos, técnicos y materiales invertidos en el sector por desconocimiento, falta de coordinación y apoyo profesional, carencia de cursos de capacitación constantes y atinentes (Davini, 1998).

En un contexto social cundido por múltiples pobreza, las vulnerabilidades y segmentaciones primantes en la distribución y accesos a los bienes sociales legítimos se instalan como lógicas y dinámicas de socialización en la intimidad de las instituciones y los actores participantes de los procesos de formación educativa. Es por ello que Filmus y Miranda (1998) aseveran que “en contextos de fuerte deterioro del mercado de trabajo, la fuerza democratizadora de la escuela encuentra serias dificultades para hacer prevalecer su capacidad de aporte a la homogeneización de las desigualdades sociales, en el sentido de generar una mayor igualdad de posibilidades frente al empleo y, por la tanto frente al bienestar.”<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Op. cit. pág. 262

<sup>15</sup> Op. cit. pág. 9

<sup>16</sup> Op.cit. pág. 30

<sup>17</sup> Op. cit. pág. 143

La disolución de estrategias de intervención pública en congruencia al notable incremento de las necesidades sociales básicas insatisfechas de los jóvenes, dan cuenta del alto grado de segmentación estructural que opera a nivel interno y externo dentro del estado, que explicaría la marginación que padece la situación de los jóvenes dentro de la opinión pública y la agenda de gobierno (Rodríguez, 2001; Gallart, 2001).

“En el ámbito de las políticas educativas vinculadas a la juventud existe a) una gran mezcla y confusión entre los espacios de representación de intereses y los espacios de ejecución - coordinación de políticas de intereses, debido a la partidocracia que rige en esta área política específica. Como así también una desinformación generalizada, dado que ni los adultos que conducen o representan, ni los jóvenes se enteran de lo que existe a nivel político público para los jóvenes.” (Silvia Franco)

La imposibilidad estatal de operar de forma fehaciente (de forma soberana y autónoma) sobre los intereses particulares y el cúmulo de presiones intrínsecas y extrínsecas de diferente orden (políticas, económicas, financieras, ideológicas, etc.) revelan la naturaleza disfuncional de sus acciones, que se reproducen a través de los procesos de toma de decisiones, la operatividad burocrática, el estilo de los consensos y el modo de planificación de la política educativa vinculada a la juventud (O'Donnell, 1993; Braslavsky, 1998).

La ineffectividad de la propuesta política educativa en una coyuntura histórica caracterizada por una crisis social profunda donde impera la desigualdad y la desestabilización económica y social conlleva a que se torne significativo cualquier iniciativa de compensación y democratización del “bien educativo” entre los sectores excluidos y propensos a caer en situación de riesgo social que tanto el estado como el resto de las organizaciones comunitarias, privadas o mixtas (por ej.: ONG's, centros vecinales, sindicatos, clubes, iglesias, etc.) podrían asumir en el campo social, laboral y educativo.

La participación comprometida y estratégica del actor público en cooperación con el resto de las instituciones sociales (privadas y comunitarias) se presenta en la actualidad como un factor determinante para poder brindar a los sectores juveniles más atisbados por los procesos de exclusión social alternativas de superación que contemplen en sus objetivos

- ❖ una redistribución democrática de las chances de ingreso, reinserción y culminación de la formación educativa formal;
- ❖ la realización de una formación profesional articulada o referenciada a las necesidades y características del contexto productivo e histórico social del medio local y regional;
- ❖ el acceso y desarrollo de nuevas ofertas de educación permanente y no formal destinada a actualizar periódicamente el perfil educativo de los ciudadanos para un óptimo desenvolvimiento en los circuitos laboral, político y social;
- ❖ la participación de estrategias educativas en el “tiempo libre” que alienten el autoestima, la solidaridad y la recuperación de las expectativas y motivaciones de vida, etc. (Wiñar, 2000).

### **3.3.1. Participación de los jóvenes: ¿ilusión o realidad?**

Para los expertos la participación juvenil se presenta en el ámbito de las políticas educativas y sociales, como un tema central de referencia desde donde se definen o deberían de definirse las estrategias de intervención y transformación social destinadas al sector.

En los hechos existe una fuerte tendencia a visualizar la falta de participación juvenil como una de las causas del bajo impacto de las políticas. Sin embargo la endeble correspondencia entre las propuestas políticas destinadas para ellos y sus demandas coadyuvan a reforzar las generalizaciones que invisibilizan la singularidad indentitaria de los jóvenes; y se reincide en argumentos que conciben a la falta de participación como un acto intencionado que acaba reforzando los preconceptos que definen a los jóvenes como actores desinteresados, descomprometidos, pasivos y peligrosos. La imagen del “joven peligroso” en un momento de crisis económica, inseguridad social y desamparo de muchos sectores vulnerables, puede ser el indicio de criminalización de la juventud, que tras la que “sataniza” la imagen del joven, se culpabiliza y condena su actitud y comportamiento social, tabulando su diversidad histórica, política y cultural (Margulis y Urresti, 1996; Kornblit, 1996).

Este rótulo reforzaría la imagen del joven como sujeto incapaz de generar una estructura de *prioridades* para la realización autónoma de su existencia, es decir el joven representaría, desde este esquema de pensamiento, un sujeto que adolece de medios y fines, de motivaciones y retos personales incapáz de contribuir al desarrollo de la sociedad (Böhnisch y Münchmeier, 1990; Böhnisch, 1992, 1996).

Todas estas “miradas” a cerca de los jóvenes conforman un espectro dilemático de mitos y representaciones sociales que operan en la escena política e institucional que explica la ausencia de los actores juveniles en los espacios (Sirvent 2000, 2001, 2001b).

En razón a la percepción de los jóvenes realizan a cerca de su situación de exclusión o de escasa participación en los espacios de decisión, los expertos se posicionan de diferente modo, sobre todo en lo referente al planteamiento del problema de la participación juvenil. Empero a ello todos reparan en las carencias estructurales análogas que operan en las instancias de organización política de las iniciativas y demandas.

“Participé de un proyecto de investigación sobre la participación política de los jóvenes en la provincia de Buenos Aires y allí pudimos apreciar en las charlas con ellos, que son muy críticos. Están conscientes de la situación y de la conformación actual de una nueva estructura social. En la ciudad de Buenos Aires jóvenes movilizados hay, los jóvenes saben lo que no quieren, no quieren que los tengan “para la foto”, no quieren reproducir estructuras consideradas poco legítimas y que los excluyen. Cuando se habla de participación juvenil creo que hay una tendencia a obrar e interpretar con cierta ambivalencia, existen ciertos esquemas de comparación trasladados de épocas anteriores con los que se sigue juzgando a los jóvenes.” (Ana Miranda)

Para esta investigadora existiría fundamentalmente un defasaje entre las exigencias y expectativas de la sociedad en relación a los jóvenes y aquello que la sociedad en cuanto a espacio de generamiento de oportunidades, esta dispuesta a ofrecer, invertir a cambio.

Los jóvenes son corrientemente convocados a nivel discursivo (formal) a ser actores protagonistas del presente y emprendedores potenciales del futuro pero esto se produce desconociendo el peso que tienen las desigualdades económicas y sociales que condicionan la trayectoria biográfico y social de estos actores; además la sociedad en su conjunto los interpela pero criticando y reforzando su apatía, su falta de participación y distanciamiento.

Sin embargo en la recriminación que la sociedad establece hacia los jóvenes no se contempla ni la escasez de espacios y oportunidades que restringen la participación de la juventud en la vida política y social la despreocupación que las generaciones adultas comportan frente a la difícil realidad económica, social y cultural que viven los jóvenes.

En este sentido los actores juveniles serían conscientes y críticos de los postergamientos institucionales y sociales de los que son víctimas; en ello radicaría la justificación de su hostilidad a participar social y políticamente, además se podría interpretar que la no intromisión en los espacios de decisión, daría cuenta mas bien de una “respuesta efecto” que de una “respuesta causa”, ante un sistema social que no los incluye ni reconoce y los posterga a los programas de apoyo y ayuda beneficios en el ámbito del trabajo, la educación, la seguridad social, el cuidado de la salud, la recreación, etc..

“(…) la oferta y demanda juvenil en el ámbito del trabajo político y educativo con la juventud, no se complementan, caminan por caminos separados.” (Silvia Franco)

“Muchos de los jóvenes argentinos hacen una lectura crítica de la realidad que les toca vivir, en este sentido desarrollan acciones comprometidas y pensantes en grupos políticos, de ayuda solidaria e interés social, por otro lado también se pueden distinguir reacciones anómicas más bien ligadas a la delincuencia e ilegalidad. Esto está fuertemente relacionado con la crisis moral y ética que rige en el país, crisis que estriba en el comportamiento inescrupuloso de una clase política corrupta y la opulencia de sectores económicos parasitarios, que con su accionar han tendido a pronunciar la inequidad, la injusticia social, la atomismo social y “el vale todo” como los nuevos patrones de organización social.” (René Bendit)

“La generalidad de los jóvenes tiene una lectura obvia o intuitiva sobre su situación problemática. No tenés organizaciones de jóvenes masivas, como hubo en otra época, cuestionando críticamente, aportando alternativas reflexionadas. No hay un posicionamiento crítico, un actor socialmente constituido. No existe un sujeto interpelante capaz de generar estrategias de problematización y superación de las dificultades que los afectan.” (Balardini)

De acuerdo a lo expuesto la baja participación juvenil no reposaría exclusivamente en el desempeño del actor juvenil en sí - como sujeto histórico particular sino que se adscribiría en el tipo de rol que desarrollan las instituciones sociales y políticas comprometidas con la atención, promoción y canalización de las necesidades del sector. Vista así, la problemática se dividiría en dos ámbitos, a saber, a) el de los actores juveniles y b) el de las instituciones que trabajan con ellos, o que potencialmente podrían ser destinadas y/o reformuladas en función de las necesidades de los jóvenes.

Así por ejemplo desde la opinión de Balardini, los mismos no evidencian una actitud comprometida ni crítica, tampoco serían capaces de generar estrategias o propuestas sólidas de superación y transformación social, se estaría ante la presencia de un sujeto perplejo, que se siente desbordado por las limitaciones que le infringe su medio social hostil y ambivalente (Margulis, 1996; Kornblit, 1996). Dicha situación es congruente con un sustrato histórico, político y social más amplio, desde donde es posible constatar un “abandono de fondo” asociado a la insuficiente cohesión que brindan las instituciones sociales y educativas que interactúan con los jóvenes así como también el contenido de las políticas públicas orientadas al sector.

“La necesidad de los jóvenes es más profunda que en la apariencia, cuando se indaga sobre las necesidades más urgentes de los jóvenes la mayoría responde “trabajo”, pero existe una carencia más profunda que es de tipo “relacional”. Los jóvenes actualmente se siente solos, huérfanos, nadie los escucha y en todas las ocasiones cuando se presenta una situación de acercamiento entre generaciones, se puede notar que todo ello esta envuelto de una ficción.” (Ana de Anquín)

Esta suerte de “**orfandad juvenil**” de la que se da cuenta, desbordaría el aspecto meramente laboral y educativa de las problemáticas que atañen el mundo juvenil. Esta nueva dimensión de las dificultades involucra las estructuras políticas e institucionales como así también la lógica en cómo el sector político y la sociedad en su conjunto se comunican e interrelacionan con los jóvenes.

La expresión “nadie los escucha” aportada por Ana de Anquín da cuenta de un proceso comunicativo obstruido, aquí estaríamos frente a un joven- que pretende comunicarse, decirse o significarse en el mundo social a través del acto de “hacerse escuchar” sin posibilidades de lograr un repercusión dentro de un mundo instituido social, política e históricamente -que dado su carácter rígido y jerárquico- niega, evade o anula (explícita o implícitamente) la apertura de escucha hacia el otro, que no es escuchado ni dicho. Vislumbrando las consecuencias nocivas de las actuales tendencias reforzadoras de la huerfandad perpetrada en el sector juvenil, Iglesias (2002) vaticina que “la política social de juventud, no ve que en esa búsqueda del otro, las y los jóvenes cada vez se juegan su identidad, en la medida que confrontan sus diferencias, que a través de esas relaciones construyen desde dentro sus propias biografías, su sentido de la ética, sus posibilidades de desarrollo, introyectando y proyectando nuevos sentidos de comunidad”.<sup>18</sup>

Esta carencia de escucha revela la ausencia de construcciones simbólicas, políticas e institucionales conjuntas basada en la asimetría regente en los procesos de comunicación imperantes, donde existen “unos pocos” que concentran las herramientas de producción simbólica (discursiva, ética y política) y otros muchos que despojados de estas herramientas objetivantes (“no decisión”)<sup>19</sup>, se someten con más permeabilidad a la fuerza coercitiva de los procesos de enunciamiento ajenos y muchas veces enajenantes (= normalizantes), presentes en la dialéctica comunicativa, representacional y organizacional dentro del campo social de interacción (Larrosa, 1995).

Esto se trasluce con gran preponderancia en el ámbito de las políticas educativas y sociales orientadas a los jóvenes donde estos aparecen como actores relegados de las prioridades políticas del gobierno y por ende desprovistos de los utensilios básicos de producción simbólica y material (capital social y cultural) requeridas para una participación integral en la vida social.

Vale decir la desigualdad imperante en las instancias de acceso a los bienes sociales y culturales no solo condiciona desde una perspectiva real y potencial las facultades y las formas de decir/se y representar/se dentro del universo social (Bourdieu), sino que además altera dialécticamente el modo en cómo estos sujetos a su vez son “dichos y representados” por el universo social (Moscovici, 1986; Morín, 1995b; Castoriadis, 1975).

“La mayoría de los jóvenes se sienten desafiados de las instituciones como así también de la vida política, ciudadana, educativa, laboral, civil, etc., ellos son quienes experimentan la ausencia de toda institución estado. Es por ello que, el joven no se siente afectado o comprometido con una sociedad que los excluyen, la delincuencia refleja esta desvalorización de las normas, de lo instituido, de lo deseable por los otros.” (Sergio Balardini).

La omisión de los jóvenes como actores autónomos que dicen, hacen o piensan, como bien subraya Balardini constituye el punto más sustantivo a dónde se asientan gran parte de los problemas estructurales de la juventud. Se podría pensar que los obstáculos operantes en los procesos de comunicación que adquieren diferentes y múltiples manifestaciones que condicionan la **imagen social** y la **identidad** misma de los jóvenes que construyen y desde los que son contruidos dialécticamente (Elliot 1990, 1993; Kosik, 1986; Rodríguez, 2001). En

---

<sup>18</sup> Op. cit. pág. 66

<sup>19</sup> Una no - decisión “es una decisión que resulta en la supresión de una demanda por considerarla una amenaza latente o manifiesta a los valores e intereses de la estructura de poder institucional. La teoría de las “no-decisiones” plantea la existencia en los sistemas políticos de un conjunto predominante de valores, creencias, rituales y procedimientos institucionales que operan sistemática y coherentemente a través de mecanismos de “no-decisión” para beneficiar a ciertas personas y grupos en detrimento de otros.” (Sirvent, 2001 Op. cit pág. 6)

esta perspectiva comentar Bourdieu (1992) “existe una correspondencia entre la estructura social y las estructuras mentales, entre las divisiones objetivas del mundo social, sobre todo entre dominantes y dominados en los diferentes campos, y los principios de visión y división que les aplican los agentes”.<sup>20</sup>

El mito de la “juventud homogénea” (Bravslasky 1986) se basa en representaciones sociales abarcativas y unidireccionales que contemplan la existencia de un modelo de una juventud semejante, universalizable y válida para todos los sujetos comprendidos en la edad entre 15 - 30 años.

Sin embargo en la práctica política y social prevalece una convivencia paradójica entre dicha concepción homogénea - homogeneizante y la heterogeneidad inherente a las condiciones materiales y simbólicas y los contextos de sociales de vida no admiten generalización alguna. Así es como dentro de las políticas sociales coexisten concepciones homogéneas y heterogéneas (Balardini, 1997; Bendit, 1998; Gallart, 2000b).

De allí que el peligro mayor de la privación de los jóvenes del acceso a los recursos y herramientas educativas elementales no sólo resida en el incremento cuantitativo de los grupos desafiados y la pluralización de las circunstancias de exclusión, sino y fundamentalmente en que no cuentan con:

- ❖ la aceptación y reproducción objetiva de estos condicionantes en la dimensión del pensamiento, la acción e identidad de estos sujetos sociales;
- ❖ la estigmatización elucubrante de los jóvenes y sus múltiples mecanismos de representación y comportamiento que consagra un discurso político adultocéntrico que califica a estos actores como peligrosos, desinteresados, vagos, desmotivados y sobre todo autores responsables de sus destinos sociales e individuales. En este sentido Balardini (1997) nos alerta sobre los peligros de seguir posponiendo la alarmante situación de riesgo y desintegración que afecta a los jóvenes de sectores populares pero que dada el enorme grado de vulnerabilidad y volatilidad que caracterizan a los actuales procesos de ingreso, permanencia y egreso de la vida social tornan más concomitante e impredecible los procesos de participación social en todos los niveles de la vida. En esta línea de análisis el autor señala que “si abandonamos a importantes grupos de jóvenes en la exclusión, o los consolamos en una pobreza sin esperanzas, los empujaremos sin desearlo –ni nosotros, ni ellos- hacia el barranco del delito, las violencias y el narco, ya que de seguro no se suicidarán y buscarán medios de sobrevivida y de inclusión en el consumo a los que los incitamos, ya que pueden estar excluidos del consumo, pero no de los medios que lo promueven incesantemente.”<sup>21</sup>;
- ❖ la perpetuación de criterios políticos homogéneos y homogeneizantes defasados de las realidades heterogéneas que no cuentan con medios teóricos, concepcionales, metodológicos, institucionales, profesionales ni burocráticos idóneos para integrar los mundos de la vida de los jóvenes (Lebenswelt);
- ❖ la escasa inversión en experiencias y ensayos políticos destinados a la formación laboral; e) la débil complementariedad, retroalimentación y apertura hacia y con otros campos de las políticas públicas y sectores sociales constreñidos en el ámbito de la vida juvenil; y

---

<sup>20</sup> Op. cit. pág. 21

<sup>21</sup> Op. cit. pág. 360

- ❖ la descoordinación en las instancias de decisión, planificación, evaluación y financiamiento de los proyectos y programas de empleo tanto aquellos dependientes de las diferentes jurisdicciones como así también del estado nacional.

### **3.3.2. La disociación entre el mundo juvenil y el mundo adulto: representaciones y estigmas**

El potenciamiento de la conformidad y la actitud dócil frente a una adversidad histórica y social “insostenible”, se presentan en un contexto de crisis e inseguridad como estrategias incompletas de superación del malestar (Fromm) que significan al mismo tiempo el acceso a la alienación y auto negación objetiva frente a la incertidumbre de lo real histórico (Freire), esta postura tornaría irreductibles los efectos e “impresiones” - en el sentido de tatuajes o sellos- de la crisis, las exclusiones y huerfandad, que se perpetran a través de los sistemas de clasificación social incorporados en los actores.

Sobre la constitución histórica y social de los sujetos sociales, Bourdieu (1999) expone que “el agente tiene una comprensión inmediata del mundo familiar porque las estructuras cognitivas que pone en funcionamiento son el producto de la incorporación de las estructuras del mundo en el que actúa, porque los instrumentos de elaboración que emplea para conocer el mundo están elaborados por el mundo. Estos principios prácticos de organización de lo dado se elaboran a partir de la experiencia de situaciones encontradas a menudo y son susceptibles de ser revisados y rechazados en caso de fracaso reiterado.”<sup>22</sup>

La ruptura planteada entre el mundo juvenil y los mecanismos políticos e institucionales cedidos por la sociedad y el estado para organizar las demandas y orientar los procesos de participación social de las generaciones más jóvenes propende a reforzar la imposibilidad de proyectar la subjetividad, canalizar sus anhelos y superar las frustraciones en un marco de legitimidad y reconocimiento institucional (Baladier, 1996; Colom, 1996).

La valoración social del actor juvenil como receptor de beneficios, como población objetivo o mera referencia social de discursos, estrategias y proyectos de desarrollo en el contexto latinoamericano es compatible a la omisión cultural de sus identidades, la invisibilización política y el desmedro de sus representaciones. La preeminencia de un “discurso adultocéntrico”, vale decir una cosmovisión objetivante de los intereses, expectativas y proyecciones de los adultos, que correspondientemente se implanta y se introyecta en los jóvenes como si fuera propia, impregnan los espacios políticos, institucionales y administrativos desde donde se generan las políticas y estrategias de intervención educativa destinadas a los jóvenes.

“Las frustraciones predominan, y con ella se suceden formas de agresión, la violencia, es un efecto esperado ante tanta tentación negada, ante tanto avasallamiento de valores morales. Otra estrategia puede ser la evasión de la droga o cualquier aturdimiento que permita alejar el dolor de no tener, de no poder decidir sobre el futuro, el cual aparece negado, impredecible. Un sociólogo cordobés, Facundo Ortega, titula a su último libro: *Los desertores del futuro*, tratando de caricaturizar la atmósfera social que envuelve a los/las jóvenes y de la cual son un emergente: *La cultura de lo efímero*, dice Lipovesky.” (Ana de Anquín)

Los sistemas clasificación según Bourdieu (1990) son las herramientas epistemológicas, psíquicas (subjetivas, afectivas y cognitivas) y materiales desde donde se objetiva el mundo,

---

<sup>22</sup> Op. cit. pág. 180

con la participación de disposiciones y estructuras psicosociales que operan como medios productores (colectivas e individuales) de la realidad.

En términos de Foucault (1989) los procesos de sujeción y modelización de las subjetividades que se desarrollan en la vida social, permiten a los sujetos sujetarse a un orden previo y heterónomo que les otorga la certeza de una identidad, una composición subjetiva (soberanía y autonomía relativa) y un espacio histórico indelegable en el todo colectivo, desde donde poder ver/se; enunciar/se y exponer/se. En los procesos cognitivos de construcción y descentración del “objeto y sujeto” se disponen estructuras mentales, representaciones sociales, estigmas, etc., que intervienen en la definición de lo bueno y lo malo, lo propio y lo ajeno, lo sano y lo enfermo, etc.; y que a su vez se intercambian social e históricamente de acuerdo a intereses y tensiones específicas. <sup>23</sup>

Este sistema de disposición refuerza el *status quo* que desmedra la participación crítica de los actores, y desestima la creencia en la posibilidad de revertir un orden social “dado” que penetra la cotidianeidad de la vida institucional<sup>24</sup>, social, civil y política de los sujetos. Desde dicho “proceso de normalización” se tornan a los marginados y desplazados en los diferentes campos sociales en los únicos y mayores responsables de sus propias trayectorias educativas y laborales.

Siguiendo en esta línea de interpretación se podría postular que “no es la forma suprema y más insidiosa de ejercer poder (de cualquier grado) prevenir que la gente “vea las injusticias” a través de la conformación de sus percepciones, conocimientos y preferencias, en tal sentido que acepten su rol en el orden existente de cosas. Ya sea porque ellos pueden no ver otra alternativa, o porque ellos lo evalúan como orden divino y beneficioso?. Es un poder para impedir a la gente de hacer y a veces aún pensar” <sup>25</sup>

En referencia al poder coercitivo que asume las concepciones imperantes o dominantes sobre el mundo, y en alusión a Apple (1996) postulamos que dichas cosmovisiones instituidas “(...) no prescriben el contenido mental de las ilusiones que supuestamente llenan las cabezas de las clases dominadas. Pero el círculo de las ideas dominantes acumula el poder simbólico de clasificar el mundo de los demás; sus clasificaciones adquieren no sólo el poder coercitivo del dominio sobre estos modos de pensamiento, sino también la autoridad inicial del hábito y del instinto. Las ideas imperantes pueden dominar otras concepciones del mundo social estableciendo los límites de lo que es racional, razonable, creíble o incluso decible o pensable en los lenguajes de que disponemos para definir nuestros móviles y nuestros actos.” <sup>26</sup>

Esta transcripción subjetiva y subjetivante de la culpa social por el fracaso y la no-participación de los capitales culturales y sociales torna infranqueables las fronteras regentes entre el adentro y afuera de una sociedad segregante y genera a su vez entre los desafiliados (los de afuera, los perdedores) y los integrados (los de adentro, los ganadores) un sentimiento de no pertenencia y distanciamiento que en el contexto argentino se ha reforzado gracias a la ausencia de políticas de compensación social frente a las desigualdades y las injusticias inherentes al modelo socioeconómico vigente (Llosa, 1995; Sirvent, 1995, 1998, 1999).

<sup>23</sup> Ver: Foucault, 1993, 1994; Deleuze, 1987; Fernández 1994; Garay 1996; Morín, 1995; Touraine, 1988, 1998b; Giddens, 1997; Bourdieu / Saint Martin, 1998; Balardini, 2000.

<sup>24</sup> “Los dispositivos institucionales moldean a los “individuos”, los que se comportan de acuerdo a los más diversos modelos. Pero “moldean cojamente” ya que funcionan como máquinas fallidas. De este modo, inscriben a la psique como producción social, dando lugar a la repetición y pero también, a la diferencia (...)” Puiggrós (edit.) Op.cit. pág. 201

<sup>25</sup> Lukes, 1981 en Sirvent op.cit pág. 5

<sup>26</sup> Op. cit. pág. 77



En esta perspectiva Bourdieu (1991) expone que “los dominados tienden de entrada a atribuirse lo que la distribución les atribuye, rechazando lo que les es negado (“eso no es para nosotros”), contentándose con lo que les otorga, midiendo sus esperanzas por sus posibilidades, definiéndose como los define el orden establecido, reproduciendo en el veredicto que hacen sobre sí mismos el veredicto que sobre ellos hace la economía, destinándose, en una palabra, a lo que todo caso les pertenece (...), aceptando ser lo que tienen que ser (...)”.<sup>27</sup>

### **3.3.3. Entre la fragilidad y el debilitamiento del tejido social: ¿nuevas restricciones de la participación juvenil en el ámbito socio educativo?**

El debilitamiento de la participación social de los jóvenes se debería también a la vigencia de estructuras y prácticas autoritarias heredadas del gobierno militar y que adquirieron dentro de los sistemas democráticos una “nueva morfología” a través del clientelismo y la cooptación que echaron raíz no sólo en el seno de las prácticas de gobierno sino también en los “patios internos” de la vida democrática e institucional donde el campo educativo no constituye ninguna excepción.

El reparto del bien público de acuerdo a intereses partidarios o sectoriales, representa en la cultura política argentina un rasgo indisociable de su historia e identidad, que en una época de crisis se intensifica y acepta como un “mal necesario” que caracteriza las relaciones entre el estado, la sociedad y el sistema político.

En este sentido las prácticas políticas ligadas a la corrupción y el oportunismo representa también un obstáculo para el mejoramiento de los espacios y prácticas políticas vinculadas al sector de juventud y la democratización de los escenarios de participación y decisión (Sirvent, 1996, 2001; Brusilovsky, 1996; Auyero, 1996; Oszlak / Felder, 1998).

El desmembramiento de los vínculos sociales impacta también en la arena educativa condicionan el divorcio entre a) las demandas y exigencias de la sociedad hacia los jóvenes, b) las expectativas de los jóvenes y sus posibilidades efectivas de concreción de sus proyectos personales y colectivos de vida y c) la escasa coordinación y complementariedad existente entre los espacios de trabajo e intervención política y social vinculada al sector.

“La mayor carencia es la ausencia de un proyecto de país en muchas áreas sociales y sobre todo de la política juvenil (...). El proyecto educativo para la juventud debe erigirse sobre condiciones de tipo local, pero en consonancia con un contexto macro incluyente; la misma debe ser un política de desarrollo en el conjunto. No se debe privilegiar al actor juvenil de manera excluyente, contrariamente, se debe en el “todo”; vincular la estrategia de transformación social. Con la excepción del “proyecto joven” (programa de empleo) y esfuerzos aislados y focales, no existe una propuesta de trabajo sistemática y coordinada del trabajo en el área de juventud tampoco se ha dado el incremento de direcciones, secretarías o consejos de juventud.” (Ana Miranda)

“En la participación juvenil es importante depositar todos los esfuerzos. En la presente coyuntura histórica se requiere de una apertura hacia una nueva práctica política asociada a una intervención inteligente, desde lo que pueden generarse para los jóvenes resultados positivos”. (Silvia Franco)

“La participación juvenil es un elemento nodal para la nueva construcción de la identidad social de los jóvenes. No existen lugares de encuentro de los jóvenes, para ser más ilustrativos podríamos apelar a la “metáfora de la isla” por el grado de desmovilización y soledad institucional que impera en el área de juventud.” (Sergio Balardini)

---

<sup>27</sup> Op. cit. pág. 482

En el ámbito de juventud el desconocimiento de los factores históricos, sociales, económicos y culturales condicionan la *calidad* de la participación social de los jóvenes en los beneficios y bienes sociales y la disposición de los recursos materiales y educativos, al respecto Orellano expone que “la energía de la esfera ciudadana, que tradicionalmente motorizaba el andamiaje educativo, ya sea como imposición política de legitimación estatal o como actitud política instituyente del conjunto social, en el actual momento histórico reduce ese impulso a su mínima expresión, acentuando aún más el lento y permanente resquebrajamiento de un tejido social y cultural casi deshecho.”<sup>28</sup>

### **3.3.4. La no participación de los jóvenes en el mundo del trabajo y su equivalencia: “la desocupación juvenil”**

*“(…) sus dificultades, su falta frecuente de trabajo, se traducen en desarticulación de una sociedad (...). Los jóvenes (...) aparecen sólo como frágiles categorías que cargan con el principal peso de una crisis económica ligada a la dualización de la sociedad.”*

(Alain Touraine)

Entre las problemáticas más importantes que afectan a la juventud argentina se destacan la desocupación y en alusión a ella, la carencia de expectativas y confianza de los jóvenes en relación al aporte real de las instituciones de formación educativa en el incremento de chances sociales (capital educativo acumulado) pues las mismas parecen ya no asegurar ningún tipo de integración armónica o escalamiento exitoso en la estructura social.

Del mismo modo, la desorientación que suscitan en los jóvenes las nuevas pautas organizadoras del mundo laboral, político, social y económico propensas a la rigidez de sus procesos de selección y exclusión social; los criterios de versatilidad e inestabilidad laboral; la gran velocidad requeridas por las instancias de transición y adaptación social del mundo económico, sumada a la ausencia de alternativas políticas en el espacio de juventud que acompañen sistemáticamente la transición hacia el mercado de trabajo, torna a este complejo panorama aún más confuso (Goic, 1998; García Delgado, 1998).

La desocupación juvenil se presenta como un fenómeno social originado por la falta o privación de trabajo, que en una sociedad a donde el trabajo y la educación constituyen los ejes de la inclusión ello significa un estado de marginación, en razón a la participación autónoma e íntegra en el proceso productivo y en la estructura de empleo, como así también ello restringe al acceso a los respectivos beneficios, derechos y garantías que se derivan de la integración en el mercado de trabajo.

La exclusión laboral también presupone un estado de marginación e impedimento a la participación social, cultural, civil y política que a su vez condiciona la privación al acceso al trabajo y al mercado de consumo.<sup>29</sup>

En los últimos 15 años las sociedades latinoamericanas y fundamentalmente la argentina, han asistido a un proceso paradigmático de modificación de las condiciones de empleo y de reproducción social del capital económico y cultural movilizado a partir de la introducción de políticas laborales tendientes a la flexibilización, polivalencia y movilidad.

---

<sup>28</sup> Op. cit. pág. 108

<sup>29</sup> Ver: Gorz, 2000, 1995; Bango, 1999; Méda, 1998; Lozano 1998; Delich, 1997; Gallart, 1992; Bustelo y Minujín, 1998; Urresti, 2000; Sandoval, 2000

A partir de la segunda mitad de los '90 se aplicaron con mayor sistematicidad las reformas estructurales que alteraron primordialmente la organización del trabajo, las modalidades de producción y las dinámicas de incorporación, permanencia y relevamiento en el empleo. De esta manera, los problemas constreñidos al desempleo y la precariedad laboral juvenil materializa la combinación de las tendencias de desarrollo macro económico y el efecto de cambios sociales a nivel local.

La vigencia de una estructura social y meritocrática pone al descubierto la segmentación prevalescente en el acceso y la disposición de recursos familiares, culturales e institucionales de los jóvenes que definen el grado de integración y participación en la vida social. Concretizando, en la actualidad no todos los jóvenes poseen la misma oportunidad de continuar sus estudios, ni tampoco todos acceden a una misma educación –pese a los postulados jurídicos y los propósitos políticos que declaman el carácter igualitaria de la educación pública (Salvia y Tuñón, 2003).

En Argentina queda demostrado que dado el contexto de crisis social aguda vigente, son los jóvenes con menores credenciales sociales y educativas quienes están más propensos a incursionar en el mercado de trabajo que suele ofrecerles condiciones deplorables de empleo, avasallando cualquier parámetro de dignidad en el acto productivo, negando oportunidades calificantes de formación y denigrando los criterios mínimos de seguridad social.

Gracias al auge de la participación precaria a tipo de empleo indecente, desprotegido y ocasional se consolida contiguamente un tipo de mercado de trabajo polarizado y segregante, donde conviven un importante grupo de jóvenes pobres estructurales o nuevos pobres que carecen de las calificaciones requeridas para optar por trabajos mejores y por ende recalcan con mayor fuerza en la vulnerabilidad y la ausencia de perspectivas.

Paralelamente a estos jóvenes carentes de oportunidades sociales, se afianza otro grupo de jóvenes calificados –proporcionamente menor en cantidad- que compiten y monopolizan los empleos más atractivos gracias a sus credenciales educativas acumuladas, aunque los puestos de trabajo recibidos guarden poca o ninguna correspondencia con el tipo de credenciales y competencias detentadas (Filmus, Miranda y Zelarrayán, 2003; Salvia y Miranda, 2003).

La dualización del mercado laboral se amalgama con una tendencia firme de dualización social en donde los capitales sociales y culturales obtenidos parecen ser permeables a estas nuevas fuerzas coercitivas de ordenamiento. La inserción precaria al mercado laboral de la mayor parte de los jóvenes en el modelo de desarrollo actual se condice con la baja expectativa que los jóvenes depositan en la escuela y la pérdida de sentido de la formación educativa al momento de proveer herramientas de participación social con acento compensatorio, y anticipar soluciones y propuestas frente a los problemas graves de inclusión social.

Por su parte CEPAL (1996) en consideración a la dimensión estructurales de las transformaciones sociales acontecidas en América Latina expone “(...) el tipo de reestructuración productiva que siguió a los ajustes, los cambios de los precios relativos y la liberalización comercial no se ha traducido aún en la suficiente generación de puestos de trabajo ni en la disminución de las desigualdades. Tras haberse revertido (aunque no siempre superado) las caídas del empleo y la agudización de las desigualdades y la pobreza producidas durante la recesión y los ajustes, en la fase de crecimiento los empleos de buena calidad han

aumentado en forma muy lenta y las remuneraciones relativas a los trabajos de diferente calificación han tendido a distanciarse.”<sup>30</sup>

En alusión a un análisis elaborado por la OIT (1996) se podría argüir que “el desempleo masivo y prolongado convierte a una parte de los trabajadores desempleados en una categoría social permanentemente marginada (...)” tras lo que se restringe “(...) su capacidad para ejercer presión en el marco de las negociaciones sobre las remuneraciones y el valor real de los salarios. (...) la remoción del mercado de trabajo de aquellas personas que han estado desempleadas durante largos períodos contribuye claramente a incrementar el desempleo de equilibrio”.<sup>31</sup>

Actualmente el estado, la sociedad y el sector productivo - en el marco de la consecución de los procesos de modificación estructural del mercado de trabajo - enfrentan la difícil tarea de vislumbrar caminos intermedios a la tensión planteada entre a) el cumplimiento de los requisitos de *flexibilización, productividad y eficiencia* exigidos a las unidades de producción de servicios y bienes sociales y b) las consecuencias negativas que ha resultado de la implementación de la flexibilización y la desregulación del mercado de trabajo, donde la ausencia de mecanismos de compensación y fortalecimiento del perfil laboral de los recursos humanos acentuaron más las consecuencias restrictivas de estas reformas en el ámbito local, nacional y global (OIT, 2000; CEPAL, 2001).

Por este motivo la elevada *desocupación juvenil* cristaliza uno de los costos sociales mas preponderantes de la reforma, que al mismo tiempo se explica por:

- ❖ la incapacidad del mercado de trabajo para reclutar a grupos desprovistos de competencias, conocimientos y calificaciones actualizadas y suficientes; y como así para garantizar a nivel universal una participación irrestricta en los servicios sociales tradicionalmente asociados a la posesión de empleos estables (seguridad social, ingreso mínimo, cobertura de salud, vacaciones, protección y representación sindical, etc.) (OIT, 1998b). Sobre la modificación del escenario laboral de los jóvenes Filmus y otros (2002) exponen que “entre 1980 y 1999, entre quienes terminaron el secundario, el porcentaje de los que se encontraban en esa situación ascendió desde el 7,2 % al 29,2%. Si a esta tasa le sumamos los cuentapropistas y aquellos que se encuentran desocupados, es posible proponer que actualmente en la Argentina más de la mitad de los egresados de la escuela media no podrán acogerse al beneficio de la jubilación.”<sup>32</sup>;
- ❖ el desajuste registrado entre las ofertas de formación profesional, técnica y académicas y las demandas de un mercado de trabajo cuyas estrategias de expansión, consolidación y sostenibilidad a largo plazo se encuentran estructuralmente limitadas;
- ❖ la precarización de las oportunidades de empleo adherida al incremento de la y pobreza y la vulnerabilidad social que a su vez han propulsado la subocupación de las competencias educativas de los jóvenes postulantes. A través de la subocupación se desemplean y volatilizan las competencias y dominios adquiridos en el sistema educativo en favor de mejorar los réditos de producción, alivianar los costos del empleo y socavar aún más la estabilidad del empleo. Por ende las chances de vivir una cultura del empleo paulatinamente se desmembra frente a un tipo de permanencia transitoria e incierta siempre subordinada a la voluntad de los empleadores y las “tendencias dominantes del mercado”. Monza (1998) postula que los jóvenes debido a

---

<sup>30</sup> Op. cit. pág. 84

<sup>31</sup> Op. cit. pág. 45

<sup>32</sup> Op. cit. pág. 99

la necesidad imperiosa de generar ingresos económicos son quienes evidencian el mayor grado adaptabilidad y consentimiento ante los criterios de precarización, deterioro sistemático y flexibilización del actual mercado de trabajo en Argentina. De este modo se conforma un “círculo vicioso” planteado por la articulación entre una introducción frágil y precaria en el sistema productivo, una formación educativa deficitaria y las escasas alternativas de inclusión social en el ámbito político, económico, civil y cultural.<sup>33</sup> En consonancia con este diagnóstico y en alusión a la dinámica expansiva de los procesos de exclusión social Neffa y otros (1999) comentan que estos afectaron “en forma heterogénea a los diferentes grupos sociales, siendo especialmente golpeados los más pobres, cuya tasa de desempleo de larga duración se multiplicó casi por 9 entre 1988y 1997, subiendo de 0,6% a 5,2% . En cambio, en el estrato más alto, la tasa pertinente subió sólo de 0,2% a 1,3% en las mismas fechas.”<sup>34</sup>;

- ❖ la débil acumulación de experiencia laboral incide negativamente en los ingresos de los jóvenes, esta tendencia se anuda a la “devaluación de la educación” y la relativización de las credenciales que ella extiende a través de sus procesos de formación (CEPAL, 2000);
- ❖ la desigual distribución social de las oportunidades educativas entre los jóvenes argentinos que afecta el tipo de acceso, la calidad del servicio, el grado de adecuación y reacción tanto de las instituciones como de los actores de formación, planificación y elaboración de políticas, las premisas curriculares de capacitación, etc., cuya consecuencia primordialmente está dada por una inequitativa proyección (posibilidad de autorrealización autónoma e integral) de estos sujetos a nivel biográfico y social en el proceso de emplazamiento tanto en el mercado de trabajo como en el complejo escenario histórico colectivo de vida. La baja calidad del servicio educativo está fuertemente engarzado a la efectivización en la práctica de los postulados de la reforma educativa, cuyo rasgo más avizorable es la elevación de la matrícula de los adolescentes y jóvenes en el nivel medio. Debido a ello este grupo habría retomado sus estudios para abandonar por consiguiente la búsqueda de su primera oportunidad de ingreso en el mercado de trabajo, pero es de aquí que esta “vuelta a la educación” no habría estado provista de una consecuente adaptación y actualización del dispositivo educativo en torno a las necesidades cuantitativas (masivo acceso de sectores sociales históricamente privados de este beneficio social) y cualitativas (heterogeneización de las condiciones históricas, sociales y económicas de vida, la polivalencia en los puntos de partida se consolida como el aspecto axial de los procesos de vulnerabilización social) de la nueva población incluida. Fenómeno que no sólo obligaría a la problematización de las vinculaciones entre el educación y trabajo sino y fundamentalmente el grado de sensibilidad y responsabilidad que exhiben las políticas educativas y sociales frente al deterioro progresivo de las condiciones de existencia social en la totalidad de sus campos. En conceptos de la CEPAL (1998) se podría postular que “la persistencia de la falta de equidad en el acceso a la educación asociada al estrato social de origen indica que, en gran medida las oportunidades de quedan plasmadas en el patrón de desigualdades prevaleciente en la generación anterior. Ello se traduce en un alto grado de rigidez de la estructura social, debido a que el escaso nivel de educación alcanzando por muchos jóvenes bloquea su principal canal de movilidad. Más aún, esta desigualdad limita notablemente las posibilidades de mejorar la distribución del ingreso en el mediano plazo, debido a que le capital educacional (número de años de estudio y calidad de la educación) constituye para un importante mayoría el principal recurso para conseguir trabajo adecuadamente remunerado.”<sup>35</sup>;

---

<sup>33</sup> Op. cit. pp. 250-251

<sup>34</sup> Op. cit. pág.64

<sup>35</sup> Op. cit. pág. 65

- ❖ la prematura incorporación de adolescentes y jóvenes procedentes de sectores vulnerables al mercado de trabajo que están obligados a contribuir al sustento de sus familias, suelen abandonar -total o parcialmente- el sistema educativo, dado que la mayor prioridad no reside más en la apuesta a la formación educativa sino más bien en la imperiosidad de satisfacer necesidades básicas. En este sentido se podría hablar de una transmisión intergeneracional de la pobreza y los mecanismos de selección que operan “fuera de la escuela” pero que repercuten directamente en la disposición y desenvolvimiento de los actores dentro de esta arena. Así por ejemplo se constata que los jóvenes que estudian y trabajan están más expuestos al bajo rendimiento escolar y la frustración de sus expectativas educativas, sociales y laborales. Dicho “desaliento” estriba en el desvanecimiento de la creencia de que gracias al capital social y cultural detentado se conquistará una mejor posicionamiento en la estructura productiva, social, profesional y laboral (Castel, 1995, 1998; Gorz, 1995, 2000; OIT, 2000);
- ❖ las demandas de trabajo con más relevancia se orientan a jóvenes con estudios medios completos e incompletos (alta tasa de escolaridad en comparación con las generaciones adultas de la PEA) que se desenvuelven de manera flexible frente a las nuevas tecnologías y dinámicas de trabajo. Así el perfil del trabajador más demandado recae sobre sujetos jóvenes y de mayor formación educativa que están preparados para acompañar los cambios permanentes engendrados en las unidades productivas de servicios y productos<sup>36</sup>;
- ❖ la incongruencia entre las características de las ofertas educativas y la demanda laboral tiende a clausurar para muchos el canal de la movilidad social, que recae en el agravamiento de la mala distribución del ingreso, el incremento de los bolsones de pobreza y la escasas perspectivas de mejoramiento socio económico de las nuevas generaciones;
- ❖ la brecha salarial entre jóvenes y adultos propende a pronunciar la desigualdad general de los ingresos; intergeneracional de la pobreza. Si consideramos que la estabilidad de los empleos se correlaciona con un mayor nivel de ingreso, óptimas condiciones contractuales, aceptables niveles de protección, un acceso más sólido y garantido a los servicios sociales básicos, es de notar que a partir de la mitad de los '90 domina en el mercado de trabajo en Argentina una cruenta reducción a la creación de empleos catalogables como “de buena calidad”. “Solo 3 de cada 10 empleos creados en la década pueden incluirse en esta categoría; su participación en el total del empleo se reduce del 46,4% en 1990 al 42,4% en 1998.”<sup>37</sup> Es de aquí que el notable crecimiento del sector informal produjo contiguamente a la disminución del sector moderno de la economía, que según consta en el mismo estudio mencionado disminuyó su participación en el empleo del 55,6% en 1990 al 52,1% en 1999;
- ❖ la inserción laboral precaria, a la que acceden muchos de los jóvenes posterga la formación de hogares propios y en consecuencia tiende a prologar la dependencia económica y financiera con los hogares de origen;
- ❖ el bajo aporte financiero y producción de capital necesario entre los jóvenes restringe sus alternativas de superación de la pobreza y la reconstrucción del autoestima. En este sentido cabe resaltar que los jóvenes más propensos a la exclusión social y laboral y la vulnerabilidad social conforman la población en riesgo atravesadas por los problemas de adaptación social y marginación educativa;

---

<sup>36</sup> Ver: Anexo Gráficos 1y 2 allí se ilustran las características de las sujetos (fuerza de trabajo) que ingresan y egresan del mercado de trabajo en Buenos Aires, además se puede constatar cómo los jóvenes dotados de una formación educativa más alta (estudios secundarios completos) son quienes desplazan a las generaciones adultas poco calificadas.

<sup>37</sup>Filmus y otros, 2001 Op. cit. pág. 51

- ❖ la heterogeneización de las condiciones y posibilidades de empleo, subempleo<sup>38</sup>, sobreempleo, desempleo e inempleabilidad se expanden con notable impronta en todos los sectores económicos y redimensionan las estructuras tradicionales (= normales, convencionales y estatuidas) de transición educación – mercado laboral – vida adulta. La instauración progresiva de la heterogeneidad, la transitoriedad, la permeabilidad y la alternancia como nuevos parámetros referenciadores de los procesos de constitución de identidades, trayectorias biográficas e itinerarios sociales, educativos y laborales juveniles enmarcados a su vez en las transiciones sociales e individuales, pone “en jaque” la validez histórica de los aún vigentes esquemas sociales y políticos regulatorios ligados a la organización social de este grupo. Al respecto Balardini (2000) arguye que “la juventud como período de transición también debe ser revisada. Antes, se decía que el joven recorría varias transiciones: desde su familia original a la constitución de una nueva familia; del sistema educativo al mundo del trabajo; de la dependencia a la autonomía; de la socialización desde los agentes primarios, hacia una participación social y política en instituciones tradicionales.” Y luego sentencia, “puede alguien hoy certificar que estas transiciones resulten definitivas y definitivas?”<sup>39</sup>;
- ❖ el crecimiento de la rama servicios financieros y de empresas, a donde las ventajas competitivas de jóvenes que manejan las nuevas tecnologías han facilitado mayor rotación e incorporación al mercado de trabajo;
- ❖ la disminución de la participación de los servicios comunales, sociales y personales, que se condice con la disminución de las oportunidades laborales ofrecidas por el sector público (CEPAL, 2000);
- ❖ el paso de la formalidad a la informalidad<sup>40</sup> y de la productividad a la improductividad (terciarización de la economía) en las actividades laborales deben ser interpretadas como las consecuencias más sobresalientes de los procesos de flexibilización implementados en el mercado de trabajo y que en Argentina distaron y evadieron “*de facto*” (Tenti Fanfani) toda instancia real de consenso y acuerdo político multisectorial entre el gobierno, los sindicatos, las sociedad civil, al momento de su implementación. La tendencia global a la precarización del mercado de trabajo, que afecta la distribución del ingreso y de la riqueza entre los diferentes grupos sociales provistos de calificaciones, puestos de trabajo y trayectorias laborales, notablemente diferenciadas.<sup>41</sup>

---

<sup>38</sup> Ver: Anexo Cuadro 30 en donde se reseña como el subempleo o su sinónimo la “sobre educación” de los trabajadores para desempeñar una tarea que no exige y por ende desaprovecha, el capital educativo detentado por los trabajadores. Esta tendencia se vino afianzando y engrosando en el mercado de trabajo en Argentina, que provoca por ejemplo que en nuestros días aproximadamente tres de cuatro jóvenes que obtuvieron empleo están ocupados en tareas inferiores al grado de calificación poseído. Esto es lo que propulsaría sustancialmente el desaliento, la ausencia de expectativas y proyectos entre los jóvenes, en torno las pobres oportunidades de empleo que le aguardan – paradójicamente - a los sujetos que incluso detentan herramientas cognitivas y técnicas satisfactorias.

<sup>39</sup> Op.cit. pág. 21 Ver: Rodríguez Guerrero, 1998; Touraine, 1998, 1998b; Oyarzún/ Irrazabal, 2003; Krauskopft, 1999; Aparicio, 2003b; 2003c; 2004; CINTERFOR/OIT, 2001; Gaude, 1996

<sup>40</sup> En apoyo a un reciente estudio elaborado por Filmus y otros (2001) se puede aseverar que el sector informal de la economía continuó creciendo cual primordial incorporador y/o demandante de fuerza de trabajo. “La ocupación informal creció a una tasa anual superior a la del conjunto del empleo (3,9%). Por eso, 6 de cada 10 nuevos empleos generados en la década del 90 fueron creados por este sector, lo que implicó que su participación en el total de los ocupados aumentara del 44,4% en 1990 al 47,9% en 1998.” Op. cit. pág. 49 Ver: Anexo Cuadros 31 – 32.

<sup>41</sup> Ver: Anexo Gráfico 3.

Por este motivo algunos autores<sup>42</sup> exponen que la *respuesta* educativa emitida al desafío de la desocupación debería ser producto de un consenso intersectorial que favorezca una transposición democrática y efectiva de las propuestas de formación asegurando la articulación con el mundo de trabajo y reconociendo la diversidad de bagajes culturales y contextos históricos sociales.

En el marco de la flexibilización laboral se propulsaron la renovación de las modalidades de contratación ahora más individualista y temporaria así como la re - determinación de la carga horaria, las causas de despido, la asignación y cobertura social, etc. (Lozano, 1999). La precarización de las condiciones de trabajo entre los más jóvenes se trasluce también en acceso a la seguridad social (aporte jubilatorio) a la que muchos sectores sociales pobres, descalificados y desempleados se ven privados (Ver: Anexo Cuadros 33-35)

En este sentido el estado constituye un actor estratégico y estructurante (gestor - articulador) - empero a sus limitaciones- capaz de promover “la articulación entre grupos de agentes - *e instituciones sociales y de formación educativa- para constituir* un camino a explorar para el perfeccionamiento de los procesos de diseño y ejecución de acciones destinadas a la capacitación y empleo de jóvenes. Esto sin alterar las atribuciones y responsabilidades de cada uno de los actores, permitiría provechosos intercambios que contribuyan al logro de resultados con mayor efectividad.”<sup>43</sup>

### **3.3.5. La desocupación juvenil y su encrucijada social**

En torno a una de las dificultades más sobresalientes que prevalece en el debate pedagógico como interrogante abierto es sin duda la búsqueda de nuevos consensos y puntos de reconciliación que optimicen la tríada planteada entre *educación – formación, empleo y juventud*. Este debate se imbrica a problemas existentes en el mercado de trabajo, la sociedad civil, la intervención estatal, el modelo económico vigente y sus tendencias de desarrollo.

En alusión a este complejo escenario y en concordancia con CINTERFOR/OIT (1998) podríamos sostener que “(...) la precaria inserción laboral de los jóvenes y las notoriamente más elevadas tasas de desempleo abierto de este grupo etario han llevado a que el tema de la capacitación laboral para los jóvenes haya ganado creciente legitimidad y centralidad. (...) Ahora bien, esta mayor preocupación, no se ha traducido necesariamente en incrementos en recursos (*profesionales, presupuestarios, técnicos, tecnológicos, edilicios, etc.*) de la magnitud deseada por muchos de los operadores y gestores de estas políticas en la región. Puede destacarse en los gobiernos y agencias multilaterales una suerte de tibio apoyo político a estas medidas”<sup>44</sup>.

En un esfuerzo de síntesis sobre la base de nuestra exploración bibliográfica y el análisis de los opiniones suministradas por los expertos entrevistados se podría exponer que la encrucijada social planteada por la desocupación juvenil se asienta en la combinatoria de múltiples causas y variables de carácter histórica y social, entre las que caben mencionarse:

---

<sup>42</sup> Ver: Carnoy y Moura Castro, 1996; Moura Castro y otros, 2000; Aghón y otros, 2001; Neffa y otros, 1999; CEPAL, 2000, 2000b, 2001; Weinberg, 1995; Tokman, 1994; 2003; Bendit, 2003; Sidicaro y Tenti Fanfani, 1998; Acebedo Riquelme, 1998.

<sup>43</sup> CINTERFOR/OIT, Op. cit. pág. 163

<sup>44</sup> Op. cit. pág. 136



- ❖ el escaso nivel de generamiento de empleo por parte del sector productivo conjugada a la imposibilidad de preservar los niveles de ocupación<sup>45</sup> (OIT – IIEL, 1995; OIT, 1999; CEPAL, 2001);
- ❖ el incremento considerable del mercado de trabajo informal (escasamente productivo, generador de recursos e innovador en cuanto a la incorporación de nuevas tecnologías y desarrollo de nuevas ramas de actividades productivas) (OIT, 1996);
- ❖ el impacto de las políticas de privatización y desregulación del marco jurídico vinculado al trabajador y al trabajo<sup>46</sup>;
- ❖ la tendencia a una dualización social producto de la concentración monopólica de la riqueza, del trabajo productivo y el salario<sup>47</sup> (CEPAL, 2000c);
- ❖ la desvalorización de las credenciales educativas profundiza aún las barreras que separan a los grupos primero a los que acceden a la educación o no, y segundo entre aquellos que adquieren un capital social operativo y significativo o bien volátil y desfasado (Monza, 1998; OIT, 2000);
- ❖ el impacto de la insuficiente y desigual de la formación educativa que estaría cuestionando la legitimidad de los postulados democráticos e igualadores de la mayoría de las premisas del discurso pedagógico oficial;<sup>48</sup>
- ❖ la condición de pobreza influye en la inserción laboral de los jóvenes, por ejemplo los grupos provenientes de hogares pobres necesitan urgentemente mayores ingresos, por lo que casi estaría obligados a insertarse laboralmente
- ❖ la hostilización de las reglas y las modalidades de competencia que rigen para la población económicamente activa, se profundiza con la prolongación de la espera para el ingreso al mercado de trabajo (IBD, 2000);
- ❖ el desarrollo incipiente de una estrategia empresarial denominada “defensiva”, que según Latch y otros (1997) induce a la reducción y suspensión de trabajadores a partir del incremento de las horas de trabajo. Es por ello que en los escasos momentos de expansión e incremento de las índices de producción en vez de incorporar nuevos grupos de la PEA lo que se hace es elevar la carga horaria del personal empleado.

En el ámbito de la desocupación juvenil actualmente se visualiza la convivencia de múltiples interpretaciones teóricas y metodológicas que intentan explicar el fenómeno, sin embargo esta diversidad se agota al constatar que la mayoría de las estrategias y programas destinados a combatir el desempleo se elaboran desde una mirada fuertemente económica y productiva.

Este hecho estaría revelando por lo menos dos cuestiones importantes, a saber en primer lugar, la preocupación vigente por generar mecanismos de reflexión e intervención ante esta

---

<sup>45</sup> Ver: Anexo Gráfico 4 a donde se puede apreciar con nitidez la participación de los sectores sociales en la generación de empleo en América Latina considerando el sector público, moderno, microempresas, cuenta propia y servicio doméstico.

<sup>46</sup> Ver: Anexo Cuadro 36 a donde se puede visualizar el efecto estructural de las privatizaciones de las empresas públicas en relación a la tasa de variación de la PEA, la distribución del empleo y el PBI, principalmente en la primera parte de la década del '90, momento en que las transformaciones políticas y económicas ligadas al paradigma neoliberal fueron implementadas en el país. Los incrementos de los niveles de desocupación y la gruesa informalización del mercado de trabajo como el efecto de la crisis, la baja productividad y la precarización del empleo predominante en el mercado de trabajo emergen como estrategias de salvataje y sobrevivencia dentro de la estructura de consumo vigente.

<sup>47</sup> Ver: Anexo Cuadros 37 - 39 a donde se observa la evolución de la productividad laboral, la estructura del empleo predominante en Argentina y América Latina como así también la combinatoria resultante entre el sector asalariado, los puestos de trabajo disponibles y la cantidad de establecimientos en el ámbito de la industria manufacturera bastante deteriorada.

<sup>48</sup> Para una respectiva profundización de cada uno de los aspectos aducidos recomendamos la lectura de Delich 1997; Gallart, 2001; Filmus y Miranda, 1999; Bustelo y Minujin, 1998; Beccaria, 1997; CINTERFOR/OIT, 1998; CEPAL, 2000b, 2001; Neffa y otros, 1999, OIT, 1999, 2000; Banco Mundial, 1996; Jacinto/ Gallart, 1998.

problemática social en expansión y que hoy representa una de las prioridades más trascendentes en el ámbito del trabajo, de la formación educativa y político social (CINTERFOR/OIT, 1999). Mientras que en segundo lugar, revela la dicotomía entre un discurso económico que resulta en este contexto el único parámetro válido para orientar la construcción de programas y estrategias para atacar el desempleo (Gallart y otros 1993; Mecker, 1992; Feldman, 1996).

La ausencia de un consenso intersectorial entre el sector político de gobierno; la comunidad científica abocada al área de empleo, economía y promoción educativa; y otros organismos privados o mixtos comprometidos con el desarrollo social, explican la escasa relevancia de las acciones iniciadas frente a la desocupación (Jacinto, 2001; Rodríguez, 2001).

Más allá de estas divergencias en los posicionamientos políticos y académicos A. Miranda comenta:

“(…) hay un cierto acuerdo en que a) los jóvenes como primeros ingresantes al mercado de trabajo poseen una mayor tendencia negativa (mayor rotación y vulnerabilidad), ello se concentra en los más pobres y menos educados, b) la política educativa es central para el abordaje de la desocupación frente a los enclaves de pobreza extremos que se distinguen actualmente. Se torna también necesario discutir la función del sistema educativo y los conocimientos impartidos así como el sentido por qué seguir apostando por una mayor efectividad.”

Por su parte Balardini postula que:

“Existe un consenso sobre la desocupación juvenil, el mismo parte de dos supuestos: primero que la desocupación juvenil entre 15-24 años representa en términos porcentuales el doble de la desocupación general, por ello los jóvenes tienen que desarrollar sus potencialidades emprendedoras por que no va haber empleo para todos en la sociedad (...). No existe más movimiento social a través del empleo impera una “organización social en guetos”, constituida por espacios cerrados (...) una disposición en islas. Y segundo que es importante elaborar políticas activas para los jóvenes, aquí es necesario preguntarse “qué hacer con los programas de empleo para jóvenes?”, no se brinda nuevos empleos para los jóvenes, sino que a través de ellos se mejoraría la empleabilidad de los sujetos.” (Sergio Balardini).

En Argentina la debilidad de los programas destinados a una promoción socio educativa sistemática y la construcción democrática de mayores y mejores oportunidades de empleabilidad – en especial para los grupos populares y menos beneficiados de la estructura social- curiosamente es congruente con el incremento de “el desempleo, la precarización, el trabajo no registrado, la desregulación y los cambios en la legislación del trabajo.”<sup>49</sup>

“La inequitativa distribución de capacidades y conocimientos, que resulta del paso diferencial de los distintos estratos de la sociedad por el sistema educativo, crea un escenario en el que la posibilidad de competir por los nuevos puestos de trabajo está dada sólo a los miembros de las familias mejor posicionadas, cristalizando el límite entre los que participan de los beneficios del crecimiento y los que no.”

(Beccaria y López 1997 Op.cit. pág. 107)

La extensión estratificada de las oportunidades educativas<sup>50</sup>; la irresolución política frente al acrecentamiento de la deserción y repitencia educativa de los jóvenes (que concentran las

<sup>49</sup> Neffa y otros, 1999 Op. cit. pág.156

<sup>50</sup> Ver: Anexo Gráficos 5 - 6 desde donde se podrá apreciar cuál es el grado de escolaridad de los jóvenes en razón al capital educativo acumulado por sus padres, en este sentido se podrá apreciar una cierta continuidad de

mayores desventajas sociales); el vaciamiento significativo de los contenidos educativos, curriculares), la desactualización infraestructural, técnica y profesional de las instituciones de la formación, y el insuficiente presupuesto asignado para el área de capacitación y formación profesional constituyen algunos componentes de una trama paradójica contraproducente<sup>51</sup>, que denigra los objetivos democráticos de la política educativa vigente e incrementa simultáneamente las desigualdades sociales, educativas y económicas entre los grupos (CINTERFOR/OIT, 1997; UNESCO, 2001, 2002).

“El desempleo entre los jóvenes se ha constituido en un problema estructural, cuyo origen reside en parte a la conflictiva relación sustentada entre los divorcios prevalecientes entre los jóvenes y las ofertas educativas. La inflexibilidad de la oferta de formación y atención juvenil progresivamente ha contribuido a negar y por ende ocultar la dimensión de los problemas vinculados a la pobreza, la precariedad, vulnerabilidad y exclusión que atraviesan a muchos de los jóvenes procedentes del sector popular y progresivamente a aquellos afectados por los nuevos procesos de empobrecimiento derivado de la desintegración de la clase media en Argentina. Ante el rechazo directo y muchas veces simbólico de los espacios de formación juvenil, se estaría alentando de manera indirecta pero inducida, la propagación de actividades próximas a la ilegalidad y el riesgo, producto del desamparo y la soledad a que los induce una sociedad que parece no considerarlos ni valorarlos.” (René Bendit)

“(…) en una coyuntura donde se está redefiniendo lo que es el trabajo, el empleo, trabajar, etc., se tendría que intentar retirar a los jóvenes de un sistema productivo segmentado, empobrecido y denigrante (...) este es un problema muy complejo que se debe a la caída general del ingreso de las familias y se ellos (los jóvenes) se retiran del mercado de trabajo, cómo se mantiene luego el núcleo familiar? (...). Es por eso que el nuevo desafío político y social consiste fundamentalmente en recuperar la credibilidad de los jóvenes sobre el aporte de la educación en el mejoramiento de sus perspectivas laborales y proyectos de vida.” (Ana de Anquín)

Dentro del ámbito juvenil la falta de trabajo trunca el desarrollo biográfica y social de las personas puesto que “el desempleo (y más intensamente el desempleo prolongado) afecta en forma nociva tanto a quién lo padece como a la sociedad en su conjunto (...) (en tanto nueva forma de exclusión social generalizada en Argentina)”.<sup>52</sup>

“(…) el grupo más afectado por la desocupación es el de los/as jóvenes, sector muy vulnerable de nuestra población. Es notable que los/as jóvenes no aspiran a un empleo: buscan sobrevivir trabajando en cualquier cosa y aceptando las peores condiciones de trabajo. Se estudia mientras se consiga un trabajo que se pueda compatibilizar con las horas de clase, de lo contrario se opta por trabajar. Pero ante la falta de trabajo en el hogar también se hace difícil seguir estudiando, por lo que aún sin trabajo muchos deben abandonar por no tener el mínimo de dinero disponible para el estudio.” (Silvia Franco)

A pesar de la coincidencia entre los valores de la reforma educativa en relación a la formación ciudadana integral, la participación crítica y responsable en la vida democrática e institucional; y las competencias derivadas de los nuevos perfiles productivos requeridos por el actual modelo económico, no se ha logrado aún desarrollar una oferta educativa compleja, que resulte *estratégica* para la compensación y democratización de oportunidades formativas de calidad y la articulación con el mercado de trabajo local; *heterogénea* en sus ofertas, orientaciones y programas de desarrollo y promoción socio educativa; y *flexible - solidaria* a

---

las trayectorias deficitarias y frustradas de los hijos en consideración a las posibilidades materiales, económicas y culturales precedentes, vale decir los puntos de partida familiares y sociales.

<sup>51</sup> Ver: Anexo Gráfico 7 y 8 en los que se puede apreciar el desarrollo (nocivo y polarizado) de la brecha educativa y la desigualdad (= socialización estratificada y meritocrática) en el acceso al capital humano en América Latina, sobre cuyo prisma analítico pueden ser concebidos los resultados e impronta que han tenido hasta esta parte las orientaciones y prerrogativas estipuladas por la reforma educativa en Argentina.

<sup>52</sup> Neffa y otros, 1998 Op. cit. pág. 65

las características sociales de los actores de la enseñanza y del aprendizaje y de respectivos contextos cotidianos de referencia (Londoño y Székely, 1998).

Desde el aporte de una investigación realizada por Scans 2000 (1992) se podrían aglomerar en cinco categorías las nuevas competencias educativas requeridas por el modelo económico “aperturista o toyotista”, a saber a) competencias de tipo interpersonal (enseñar y aprender, trabajar en grupo, comprender, convivir y enriquecer la diversidad), b) ligadas a las facultades comunicativas (adquirir, reconstruir y socializar la información), c) asociadas a la manipulación de recursos para el logro de objetivos (tiempos, espacios, sistemas y equipos complejos de trabajo), d) relacionada al conocimiento y operación con tecnológicas (conocimiento e implementación de nuevas las tecnologías) y e) las competencias sistémicas (relacionadas a la necesidad de concebir de forma estructural, procesual y multidimensional “la realidad”).

Apoyándonos en el aporte de Gallart (2001) podríamos argüir que la ausencia de una coordinación **vertical** - vinculada a las diferentes instancias políticas y administrativas jurisdiccionales que se disponen jerárquicamente como por ejemplo el gobierno nacional, provincial y municipal - y **horizontal** – referida a las distintas estrategias que combinan variados aspectos de la formación y asistencia juvenil, se materializan en la desarticulación estructural imperante en y entre las ofertas educativas destinadas a los jóvenes y los ámbitos burocráticos, políticos y administrativos que las dinamizan como se apreció en el capítulo anterior entre las personas elaboradas por las diferentes cateras ministeriales (Puryear, 1997; Jacinto, 2001).

La dicotomía inherente a los nexos y los escenarios a donde se desarticulan las ofertas políticas y las demandas sociales - correspondientes a diferentes actores y sectores de la comunidad - revela la preeminencia de un contexto de desconfianza, desinterés y resignación atisbante que afecta a la conducción política y la disposición organizativa, institucional y profesional de los actores de la educación. Y que bien podría ser interpretada más allá de la crisis que todos diagnostican como “una demanda objetiva de política concreta, de liderazgos confiables, transparentes y orientados efectivamente a la realización de nuevas formas y estilos de acción colectiva más pertinentes, tanto en términos éticos como utilitarios.”<sup>53</sup>

Recientemente la OIT (2000) constató que los jóvenes provenientes de los hogares más pobres, y especialmente las mujeres, fueron quienes incrementaron su búsqueda de trabajo durante los años noventa, con el propósito de mejorar los ingresos familiares e incrementar las chances de una mayor participación en los bienes y servicios, mientras las mujeres jóvenes se observa una clara *relación negativa* entre el nivel educativo y el desempleo (a menor nivel educativo mayor probabilidad al desempleo) aunque esta relación disminuye durante los '90 cuando las mujeres de todos los niveles educativos registran el mayor nivel de desempleo.

A diferencia de los hombres jóvenes, quienes sólo los más educados vivencian un desempleo de carácter menor que los otros grupos educativos. Sin embargo como Weller (2004) demuestra, la crisis del año 1999 tendió a elevar el desempleo de este grupo también a un nivel semejante a las tasas de desempleo de los otros grupos juveniles con menor capital educativo acumulado, fenómeno que se difundió como el “desempleo académico o la desocupación de los mas educados”.

---

<sup>53</sup> Tenti Fanfani, 1998 Op. cit. pág. 54

Establecer un nuevo “acuerdo o pacto social” entre el estado, el sector productivo y la sociedad civil con la finalidad de articular adecuadamente el conjunto de ofertas y demandas sociales y educativas resulta en este contexto indisociable a una redefinición de las premisas que orientan el rol de la escuela (sistema educativo formal), las instituciones de formación profesional (capacitación no-formal) y las organizaciones productivas (sectores del mercado dispuestos a invertir en la educación y calificación de los trabajadores) (Jacinto y Gallart, 1997; Castro, 1995; Delich, 1997; Tenti Fanfani, 2000).

### **3.4. Instituciones educativas y sus perspectivas**

*“la configuración de cada escuela puede ser relativamente permeable a la cultura del entorno en algunos momentos, resistente y disímil en otros.”*  
(Rockwell)

La conformación de instituciones de formación educativa vinculadas a la juventud y formación para el trabajo en el área de juventud las instituciones de formación profesional, cuyo rol fundamental se asentaba en la preparación de trabajadores requeridos por el proceso económico de sustitución de las importaciones.

Este modelo de formación educativa cobraba relevancia en la medida en que su articulación al sector económico y productivo daba respuestas a las demandas del mismo (Nun, 1999; Garrett, 1999; Minujín, 1998). En esta perspectiva se incorporan en la década del '80 y principios del '90 a grupos pertenecientes al PYMES (pequeñas y medianas empresas), productores rurales, sectores marginales y desocupados, obligando una organización y producción innovativa de modelos de formación, capacitación y entrenamiento de competencias, destrezas y habilidades.

La reforma educativa iniciada a partir de la introducción de la Ley Federal de Educación se tamizó desde las recomendaciones políticas elaboradas por instituciones internacionales de consulta técnica y financiera el Banco Mundial<sup>54</sup> -como uno de sus mayores eponentes- delineó 4 prioridades para una agenda política adviniente consistente en los siguientes puntos, a saber: a) fortalecimiento de la educación primaria y secundaria; b) estimulación del sector privado de capacitación; c) mejora de la eficiencia y eficacia del sistema público de formación; d) utilización de la formación como un complemento de estrategias de equidad (programas de promoción de empleo, de la productividad e ingresos de sectores en desventaja, etc.(Middleton y otros, 1991).

Como objetivos más estructurantes de la nueva política educativa se plantea la imperiosidad de asegurar en todas los niveles del sistema educativo la equidad social, abogan por una concordancia permanente entre las necesidades del sector económico y las ofertas de educación - estimulando la participación de la sociedad civil y el sector privado en el desarrollo, gestión, evaluación e implementación de estrategias educativas de reinserción y capacitación laboral. A pesar de los esfuerzos efectuados en torno a la transposición en la realidad educativa de estos cánones, la misma ha sido poco efectiva y alentadora (CEPAL, 1992, 2001).

---

<sup>54</sup> Para una mejor contextualización de las orientaciones políticas y teóricas que incidieron en el período pre y pos reforma en América Latina sugerimos la lectura de Banco Mundial, 1996; BID, 1993, 1998; CEPAL - UNESCO, 1992; CEPAL, 2000, 2000b, 2000c, 2001; UNESCO, 2000, 2000b, 2001.

Las instituciones educativas orientadas a la formación juvenil según Gallart (2001) se pueden clasificar en tres variantes, a saber:

- ❖ **las instituciones educativas** diseñadas especialmente para capacitar, como los centros de formación profesional y las escuelas vocacionales o técnicas. Dentro de esta modalidad se enfatiza la transmisión de habilidades, competencias, destrezas y conocimientos, así mismo se valoran los procesos de evaluación de lo aprendido y la asimilación – aprehensión adecuada de los conocimientos impartidos;
- ❖ **las organizaciones y/o asociaciones privadas** que operan como organizadores y proveedores de cursos de capacitación al sector público o bien suelen instalarse en las mismas empresas para capacitar al personal. Estas instituciones tienen la capacidad de adaptarse y captar la demanda y las tendencias más notables del mercado (diagnóstico y pronóstico). El reconocimiento de la demanda social están definida principalmente “en términos de longitud, horarios, tipo de cursos solicitados y costos posibles, sea la demanda empresarial especializándose en el tipo de calificaciones que piden las empresas y vigilando costos”;<sup>55</sup>
- ❖ **las ONG’s** efectúan una labor de asistencia social a poblaciones marginadas y vulnerables, poseen un conocimiento adecuado de las necesidades de estos sectores, principalmente de los jóvenes que evidencian serias dificultades en la participación en el ámbito educativo, cultural y social y en menor medida se ocupan de abordar sus restricciones laborales. Esta modalidad de asistencia está más comprometida con los temas vinculados a la integración social que a la definición de competencias adecuadas en razón a las nuevas tendencias económicas y determinaciones del sector empleador local. Es por ello que este apoyo específico se presenta como “un medio para desarrollar la autoestima que una formación para el mundo externo.”<sup>56</sup>

Pese a la coincidencia de la población objetivo que persigue estas tres grandes grupos de instituciones se puede constatar en la práctica la escasez de contacto y articulación entre ellas. Esto contribuye no sólo debilitar el nivel de impacto de cada una de las instituciones educativas y sociales (grado de efectividad de la oferta) al desaprovecharse las ventajas que cada una de estas orientaciones ofrece para los jóvenes acceder a ofertas de asistencia social y capacitación.

### **3.4.1. Formación para el trabajo: referencias conceptuales de la organización institucional**

El intento de articulación entre el modelo de empresa y las ofertas de formación educativa intentaban introducir en los procesos de enseñanza y aprendizaje un ambiente real de trabajo y la lógica de los procesos productivos, para ejercitar y desarrollar las competencias productivas de los jóvenes y adultos en consonancia al ambiente de trabajo (destino final de estas particulares trayectorias educativas). Paulatinamente la dimensión de las ofertas educativas se fue diversificando, así por ejemplo se introdujeron orientaciones educativas complementarias y alternativas destinadas a perfeccionar, innovar y capacitar los conocimientos y competencias de diferentes grupos y estamentos incluidos en el mercado de trabajo (Gallart, 2001).

Actualmente la organización de arreglos institucionales está influido principalmente por dos tendencias, la primera se vincula a la impronta de la economía aperturista “de libre mercado” cuyos principales referentes son los sectores tecnológicamente desarrollados, el organizador

---

<sup>55</sup> Op. cit. pág. 28

<sup>56</sup> Op. cit. pág. 28

por excelencia de los procesos y mecanismos educativos es el sector privado, la sociedad civil y los actores productivos del mercado. Mientras que la segunda tendencia alude a la necesidad de forjar una concepción más igualitaria comprometida con la extensión democrática de los bienes sociales, educativos y culturales, cuya coordinación, planificación y gestión estaría a cargo del estado que no excluye la articulación con otros actores, sectores e instituciones civiles.

En los últimos años se destaca en Argentina y los demás países de la región la voluntad política a generar estrategias modernizadoras tendientes a incorporar el modelo de economía de libre mercado que en campo educativo estuvo constreñido con la organización de nuevos estilos y modelos de desarrollo, programas de capacitación y de programación política que hoy se pueden hallar dentro de la actual política educativa.

En torno a las ofertas de educación para el trabajo se destacan las siguientes modalidades:

- ❖ **Cursos especiales de escuelas primarias para adultos:** las mismas deben contribuir a la estabilidad interna la nacionalización de las masas inmigrantes de distintos orígenes y la inclusión social. Los Cursos Especiales del EPA (Educación para Adultos) conforman un sistema rígidamente estructurado, con cursos fijos anuales o bianuales que tienden a mantenerse a través del tiempo. Su relación con el mercado de trabajo es limitada ya que tienden a satisfacer necesidades de la economía familiar y en menor medida alguna actividad de carácter autónomo.
- ❖ **Formación Profesional:** su origen está vinculado a los requerimientos de formación de oficios y puestos de trabajo específicos que responden al modelo de producción taylorista- fordista. Debido al cambio de paradigma, en la práctica conviven realidades y modelos distintos, superpuesto y a veces contradictorios. El auge de los cambios tecnológicos y sociales orientó la creación de nuevas Instituciones de Formación Profesional (IFP) más especializadas, por ello se llevó adelante un proceso de reorganización interna y focal de las instituciones y se inauguraron nuevos centros especializados de formación con funciones múltiples y versátiles.
- ❖ **La educación no formal:** surge como una estrategia de educación permanente que intenta diseñar, experimentar y evaluar propuestas innovadoras para la educación formal y no formal de los sectores populares. Pretende superar la rigidez burocrática de otras modalidades de acción para llegar a estos sectores (aunque no restringe su alcance e ellos) con un enfoque participativo y de organización popular para la transformación de sus condiciones de vida. La ENF (Educación No Formal) ha mostrado dificultades y sensibles reflujos en consolidar su enfoque original de educación popular, participativo y de transformación de la realidad social.<sup>57</sup>

Según Wiñar (2000) estas herramientas de intervención educativa presentan dificultades intrínsecas y extrínsecas que inducen la escasa alternancia entre la formación y el trabajo:

- ❖ “dificultad de instituir modalidades no convencionales,
- ❖ brecha entre objetivos explícitos de política educativa (privilegiar sectores de origen popular) y la población que efectivamente se apropia de dichas herramientas cognoscitivas,
- ❖ debilidad profesional para enfrentar los desafíos del mercado de trabajo<sup>58</sup>,
- ❖ inexistencia de profesorado de educación para adultos y ofertas de actualización,

<sup>57</sup> Wiñar (2000) Op. cit. pp. 38 - 46

<sup>58</sup> Ver: Jacinto, 2001; Sirvent, 2000, 2001; Sirvent y otros, 2001; Sirvent y Llosa, 1998; Gallart, 2001b; Rodríguez, 2001, 2002.

- ❖ superposición y desactualización de ofertas educativas desde el punto de vista estratégico o metodológico.”<sup>59</sup>

Los programas y estrategias de desarrollo y capacitación laboral teóricamente deberían potenciar la interacción entre el mundo del trabajo (= procesos de empleo y producción) y el mundo educativo (= formación de la empleabilidad), sin embargo las mismas fueron acuñadas de modo estratégico en los Ministerios de Economía y de Trabajo por un lado y el Ministerio de Educación y Acción Social sin que haya existido por otro lado una coordinación entre todas ellas.

Al respecto diferentes análisis elaborados en torno a la implementación de estos proyectos atribuyen a la disposición aislada y escindida entre los programas de capacitación emprendidos generados desde los diferentes Ministerios Nacionales y la tarea desempeñada por los gobiernos provinciales y sus respectivos dispositivos burocráticos administrativos, la causa del bajo impacto de los mismos en el mejoramiento de las condiciones de vida de los jóvenes.

Los jóvenes en este contexto o como bien señalan los expertos entrevistados “sumidos en la maraña de acciones” parecen estar más propensos a ser referenciados y aludidos pero dista enormemente de ser incorporados como actores protagónicos en la definición de las políticas destinadas a ellos (CINTERFOR/OIT, 1998).

### **3.4.2. Del aislamiento institucional educativo hacia la exclusión social: un sinónimo de “menores chances y mayores riesgos”?**

El divorcio planteado entre la disposición de una oferta educativa “de calidad” y las oportunidades reales de acceso a los bienes culturales requeridos por la sociedad y el mercado de trabajo interpelan el rol de la política educativa, las instituciones y los trabajadores de la educación, en una coyuntura donde el aporte de la educación resulta determinante para el mejoramiento de las oportunidades sociales de los jóvenes.

En el grado de inmovilidad y centralización que exhibe la política educativa Braslavsky (1998) la define con la metáfora de “suicidio pedagógico” que señala el desaprovechamiento de la instancia de reforma y la completa movilización de recursos, que no logró modificar las causas más intrínsecas que perpetúan la desigualdad, la exclusión y la pobreza instaladas en el seno del campo educativo.

Desde los expertos consultados, la tríada “*juventud, educación y desempleo*” se visualiza como un profundo dilema político y social que requiere una mayor capacidad de resolución política a nivel de la gestión, la evaluación, la planificación de proyectos así como también el desarrollo de nuevas orientaciones dentro del campo de la investigación y la capacitación de los actores educativos (CEPAL 1998; CEPAL, 2000; OIT, 2000).

“En el ámbito de la juventud se carece de una triangulación entre juventud, desempleo y crisis social, en el ámbito de las estructuras políticas e institucionales de investigación, decisión y evaluación, esta carencia se reproduce. La triangulación es primordial para poder pensar una estrategia y estilo social distinto, tomando en cuenta la dualización social a la que asiste Argentina con sectores sociales muy calificados y modernos (consumo y trabajo) y sectores muy pobres y desfavorecidos.” (Ana de Anquín)

---

<sup>59</sup> Wiñar (2000) Op. cit. pág. 40



Los expertos enfatizan que los actores juveniles en el actual contexto social están condicionados por procesos fuertemente selectivos de incorporación al mercado laboral, por un lado el incremento generalizado del nivel educativo básico (primario completo y secundario completo e incompleto) de la mayoría de los postulantes (buscadores de trabajo) y la primacía de una inequitativa distribución de los capitales educativos elementales para la integración en el mercado de trabajo (Kornblit, 1996; CINTERFOR/OIT, 1999).

Fenómenos que se transparentan en una **actitud escéptica** que los inmoviliza y aplaca. Dicho descreimiento se fundamentaría en la carencia de vías flexibles y dinámicas de integración social, educativa, económica y laboral, que ni ellos mismos (como actores singulares y autónomos) ni el medio político y social que los contextualiza (como marco de referencia) han podido generar con éxito cualitativo y cuantitativo

La brecha generada entre a) las ofertas educativas destinadas efectivamente para los jóvenes, b) las demandas estructurales de estos actores (individuales y colectivas) y c) las exigencias derivadas del mundo económico y productivo (heterogéneas y cambiantes), tornan determinantes las consecuencias reales y potenciales de la exclusión y la privación de los jóvenes a la formación educativa de calidad, si se contempla que la adquisición de mayores competencias educativas brinda –pese a todo- mayores ventajas comparativas, en vistas a la inserción en el sistema productivo (CINTERFOR/OIT, 1999; CEPAL, 2000; OIT, 2000).

La extensión masiva de la escuela primaria y de los dos primeros años de la escuela secundaria parecen ser los avances más significativos la reforma educativa en Argentina (y en el resto de los países latinoamericanos), si bien el “no acceso” a las herramientas básicas de formación educativa –a nivel político- disminuyó considerablemente, la variación ascendente de los requisitos educativos mínimos para el empleo (incremento cualitativo de las exigencias de formación) se acopla con la baja calidad de los servicios de formación.

La capacidad educativa estaría no sólo determinada por los años transcurridos en el sistema sino por el tipo de experiencias desarrolladas durante los procesos de formación. La actual pregunta parece estar mas bien orientada a definir el valor cualitativo de la educación, en términos de democracia, inclusión y participación social que bloquea un aprovechamiento adecuado del capital educativo adquirido al momento de participar en la vida social y el mercado de trabajo (CEPAL, 1998, 2000; CEPAL – UNESCO, 1992; Tedesco, 1995, 1998).

En Argentina, en años de crisis la situación laboral de los jóvenes se agravó por los problemas del acceso mismo al mercado laboral, que se complementa con la caída de la tasa de ocupación, y el aumento de los jóvenes en los sectores económicos de baja productividad. En este contexto el desempleo juvenil supera el 20% a mediados de la década del '90 que iniciaron en el empeoramiento de las condiciones de empleo y desencadenó un fuerte efecto desaliento, dado que el capital educativo adquirido no facilitaba la inclusión laboral.

El efecto del desaliento se cristalizó en un importante exodo de los jóvenes del mercado de trabajo -que deciden postergar su inserción- y paralelo a ello se registra un fuerte incremento de la matrícula secundaria y universitaria en este grupo.

Al mismo tiempo, la tasa de participación al mercado de trabajo de las mujeres jóvenes (y también su tasa de ocupación) se mantuvo relativamente estable; y el incremento de la matrícula educativa de las mujeres –que inicialmente se dedicaban a tareas del hogar- propició el incremento de la participación a ofertas educativas

“La situación de la crisis restringió fuertemente las oportunidades de inserción productiva en actividades pujantes para los jóvenes de mayor nivel educativo, y en 1999 la tasa de desempleo de este segmento, que había sido claramente más baja que aquella de los otros grupos educativos hasta 1990 para las mujeres y hasta 1994 para los hombres, se asemejó al nivel de desempleo del grupo etario en el conjunto. Ello produjo el alargamiento temporal de la búsqueda de empleo, tendencia que en el caso de los jóvenes se acentúan en los grupos con menor grado de educación”<sup>60</sup>.

“Existen diferentes actitudes frente a la dialéctica “juventud y desempleo” que se constata en los mismos actores. Las más características se muestra en la desvalorización del trabajo, el joven se confronta con la realidad de otras generaciones que por ejemplo acceden a jubilaciones miserables de \$150 después de 35 años de aporte provisional, entonces el joven se pregunta “cuán legítimo es el trabajo?”. Paralelamente el reconoce el deterioro de las condiciones sociales y materiales del mercado de trabajo y visualizan el resultado final. Ya no existe en estos actores un compromiso íntegro con el lugar de producción, más bien un desprecio.

Existe en segundo lugar un grupo de jóvenes a donde se da b) la aceptación de la exclusión como factor inmanente, esto agrupa a los jóvenes que saben que no existe empleo para ellos y se dan cuenta que son ellos mismos los que tienen que generar sus propias estrategias de empleo. Y en tercer término tenemos el punto más preocupante c) los jóvenes marginados, estos actores saben que no van a tener empleos, ni van a ser capaces de creárselos, no desean o no pueden generar sus propias fuentes de trabajo de forma independiente y creativa. (...) Para muchos de ellos la delincuencia, la prostitución, el narcotráfico, etc., son opciones significantes.” (Sergio Balardini)

Para muchos jóvenes, la inclusión laboral ya no dependería exclusivamente del nivel educativo adquirido en los sistemas de formación, esta reflexión estaría asociada a dos factores fundamentalmente, por un lado, al fenómeno de desvalorización de las credenciales educativas corroboradas dentro del mercado de trabajo que se produce en respuesta al ingreso masivo de la sociedad en los niveles de formación educativa elemental -se contemplan aquí el nivel primario completo y el secundario incompleto y completo- que en otras circunstancias históricas “alcanzaban” para la incorporación relativamente exitosa al mercado de trabajo (Filmus, 1998, 1999; Rodríguez, 2002).

Mientras que por el otro, el profundo desfase entre educación y trabajo se debería a la recesión económica del sistema productivo y comercial de la economía local, y en este marco histórico la implementación de las reformas políticas potenció la pérdida de conquistas sociales y de beneficios políticos y jurídicos (Torrado, 1993; Sirvent y otros, 2000, 2001).

En momentos de crecimiento económico y social, la educación encarna el rol de un “trampolín” que posibilita el ascenso social a través del bagaje de conocimientos, informaciones y disposiciones que aseguran la inclusión social y laboral (Gallart, 1993). Mientras que en períodos donde primar una economía recesiva y decreciente, y la demanda de trabajo registra un estancamiento, la educación se presenta mas bien como un “paracaídas”, que únicamente provee estrategias para alivianar la caída y/o el descenso social(OIJ, 2000; Jacinto, 2001).

### **3.4.3. La caducidad de lo previo, la incertidumbre de lo adviniente: reseñas de un contexto prevaleciente**

Los jóvenes asisten a un proceso de transformación vertiginosa de sus mecanismos convencionales de participación en el mercado de trabajo que previamente estaba definido por el acceso a un formación educativa y/o profesional que a posteriori se acoplaba con la incorporación al mercado de trabajo, a donde se desarrollarían sin alteración esta profesión.

---

<sup>60</sup> Weller, 2004 Op. cit. pág. 49

Esta transición mas bien jerárquica, ascendente y acumulativa es reemplazada por un tipo de transiciones de tipo yo-yo.

Este cuadro de transformación impacta en la escasa articulación existente entre el *capital social* detentado por los trabajadores (objetivación de la formación educativa), *el tipo de trabajo* desarrollado (oferta de empleo prevaleciente en el mercado de trabajo) y las oportunidades de incrementar la *productividad* del trabajo realizado (vinculada a las chances de elevación y fortalecimiento de las condiciones de empleabilidad de los trabajadores que el modelo económico dominante ofrece) (OIT, 2000).

La recesión económica y el incremento del desempleo favorece estratégicamente los intereses del sector empleador, puesto que ocupando “por una baja” remuneración, seguridad y beneficios, se accede a mejor y mayor flexibilidad al no contar con un seguro de desempleo y ayuda social aceptan sin apelaciones lo “que les es asignado” (Neffa y otros, 1999). Gracias a una preeminente tendencia hacia precarización de las condiciones y naturaleza del empleo en el mercado laboral, el significativo incremento de la demanda de trabajo, el desmembramiento de las garantías sociales y jurídicas en torno al empleo y el debilitamiento de los organismos de representación sindical y política de los trabajadores; el sector productivo se asegura sin mucho esfuerzo una mano de obra bien calificada y rentable (Altimir, 1998; Gallart y Bertoncello, 1997).

El fenómeno del desempleo en términos marxistas se explicaba como el efecto de la presión social que ejercía “el ejército de reserva” constituido por una enorme masa de desempleados y excluidos del sistema social y la estructura de producción, que ante la imposibilidad de participación en los procesos de producción, distribución y acumulación de los bienes materiales y sociales están obligados a ofrecer bajo cualquier condición el único capital productivo que les queda: **su fuerza de trabajo** (Marx 1980, 1953; Gorz 1994, 2000).

En el mercado de trabajo argentino y atendiendo a la situación de los jóvenes se constata que al elevarse el nivel educativo de la mano de obra cautiva (sin empleo) las exigencias para la asignación de trabajo se incorpora a los más calificados y formados -quienes en términos numéricos representan el sector social mas privilegiado; mientras que contiguamente se excluyen a los grupos de bajo nivel social y económico, que si bien detentan un tipo de capital educativo básico y elemental, el mismo ya no resulta suficiente para ingresar, permanecer o competir en el mercado de trabajo (Rojas Aravena, 1998).

La “competencia educativa” se inscribe como un factor determinante en la distribución social del trabajo, aunque paradójicamente las elevadas competencias educativas exigidas no guarden correspondencia con trabajos simples, mnemotécnicos y banales e improductivos para los que se requiere una mano de obra altamente calificada, *degradando y malversando* así el capital humano.

En un contexto de pobreza y desigualdad, este hecho se presenta como un resultado perverso de la involución social del empleo y la errónea concepción de la flexibilización laboral como sinónimo de precarización y marginalidad (Gallart y Bertoncello, 1997; Delich, 1997).

En consideración a diversas investigaciones realizadas sobre la relación trabajo y nivel educativo<sup>61</sup> se puede aseverar que las ventajas comparativas para los sujetos que mayor

---

<sup>61</sup> Ver: Filmus, 1994, 1998, 2003; Minujín, 1993; Sirvent, 1997, 1998, 1999; Bustelo y Minujín 1994; Gallart, Moreno y Cerruti 1992; CEPAL-UNESCO, 1992; CEPAL, 1996, 2000, 2001; Banco Mundial, 1995, 1996; BID, 1993, 1998, 1998b; UNESCO, 2001, 2002; Jacinto, 1999, 2000, 2002; Rama, 1998; Tokman, 2003.

tiempo han permanecido en el sistema educativo siguen obrando favorablemente en el proceso de obtención de un empleo y ello mismo ha motivado el incremento de las exigencias en torno al nivel educativo mínimo necesario para participar en el mercado de trabajo (Filmus y otros, 2001).

El mejoramiento y extensión universal del nivel educativo básico (primario completo y secundario completo e incompleto) en la mayoría de la población económicamente activa se produjo paralelamente con el incremento de las exigencias para la asignación del trabajo. Esta lógica de distribución del empleo coadyuvó a que los “mejores formados” accedieran a la mayoría de los empleos formales, estables y más productivos, aunque también a los informales o de baja calidad, debido a la recesión económica (Tenti Fanfani, 2000; CEPAL, 2000c). Obligando de este modo al resto de la población económicamente activa a generar de forma individual, autónoma e improvisada sus propias fuentes de trabajo que en la mayoría se concentraron en el ámbito de servicios a donde aparece la figura de los cuentapropistas que ejecutan en su mayoría tareas improductivas, no formales y de baja expectativa laboral.<sup>62</sup>

“Para la cohorte entre 14 -17 años, las estadísticas afirman que a partir de la reforma educativa hay más jóvenes dentro del sistema educativo. Esto no implica que los índices de deserción se hallan reducido o que la calidad del sistema educativa valla a garantizar oportunidades diferenciales. El estrechamiento de las posibilidades laborales provoca una desvalorización de las credenciales educativas. Los jóvenes no se retiran de la actividad económica sino que permanecen y se acrecienta paulatinamente su participación en el sistema educativo. Ahora que esto garantice mayores oportunidades en el futuro?, me costaría poder asegurarlo, (...) la estructura económica o el estilo de desarrollo no generan nuevas oportunidades, se puede extender hasta el infinito la duración de los estudios, con ello solo se logrará el aplazamiento del ingreso al mercado laboral.” (Silvia Franco)

“(…) el modelo económica y laboral vigente excluye a los/as jóvenes de bajos recursos económicos ya que ellos recibirán una educación deficiente y no dispondrán del capital social y cultural capaz de compensar la insuficiencia del capital económico. En cambio, los/as jóvenes dotados de poder para consumir son llamados a integrarse en la sociedad global, la que a través del consumo impondrá una nueva identidad capaz de borrar las nacionalidades y pertenencias locales.” (Ana de Anquín)

La imposibilidad de apropiación de los bienes culturales y materiales en el sistema educativo, obstaculizan al acceso a una organización reflexiva, autónoma y objetivante de las demandas, proyectos y objetivos individuales y colectivos. Las oportunidades educativas en este sentido cobran una importancia sobredeterminante en la constitución histórica y social de los actores y sectores que se efectivizan a través de las posibilidad / imposibilidad (explícita e implícitamente) de participación civil, política y cultural de las sociedades (Bourdieu, 1991). En alusión a un diagnóstico elaborado por CEPAL (2000b) se podría agregar que “las diferencias de calidad en los logros vinculados a las trayectorias educativas paralelas pero segmentadas, y la desigualdad de los retornos económicos asociados a estos logros, la estratificación de los circuitos educativos se hace crecientemente visible”. Es por ello que posteriormente se concluye postulando que “(…) la consolidación de canales educativos segmentados puede constituirse en un reparo a la legitimidad de los medios que la sociedad propone para integrar a sus ciudadanos y mejorar sus condiciones de bienestar.”<sup>63</sup>

---

<sup>62</sup> Ver: Anexo Cuadros 40- 43, donde se muestra con mayor precisión el tipo de inserción o exclusión laboral prevaleciente que en Argentina particularmente, el crecimiento del sector informal, la disminución representativa del sector asalariado y el incremento global de la desocupación estructural debido a un estancamiento e involución en el crecimiento del empleo.

<sup>63</sup> Op. cit. pág. 12

Para poder explicar este fenómeno de distribución desigual del capital social Sirvent y Llosa (1998) acuñaron el concepto de “efecto del avance y desventaja acumulativa” desde donde se postula que “quién más educación tiene, más educación demanda y se apropia”. En Argentina la participación educativa de la población juvenil entre 15-24 años estaría caracterizados por esta condición puesto que en el sistema educativo impera una lógica de distribución segmentada de las ofertas educativas tanto formales como no – formales (procesos de alfabetización, educación profesional, escuelas para adultos, etc.).<sup>64</sup>

En un contexto social condicionado por fuertes procesos sociales selectivos “hacia arriba” el parámetro de la inclusión laboral está dado por el máximo grado de calificación educativa, profesional y técnica, es decir por el mayor y mejor perfil competitivo de las fuerzas de trabajo. Con esta lógica de selección los sectores mejores formados, que resultan a los ojos de los empleadores el capital humano más beneficioso y desplazan a los sectores menos calificados y provoca que se prolongue la duración de la “fila de espera” (Altimir y Beccaria, 1999; Filmus y otros, 2001).

#### **3.4.4. La fragmentación educativa: un nuevo estigma de desigualdad y exclusión**

En un contexto histórico donde impera una oferta educativa fragmentada y un sistema de méritos y jerarquizaciones sociales, potenciado por el encogimiento de las ofertas sociales y laborales en el nuevo modelo económico, ha de pensarse que *la participación real* y *la potencialidad transformadora* de los sectores populares en el campo de la educación y del trabajo, estarían seriamente amenazadas; de este modo los grupos menos calificados se ven imposibilitados –cual espiral de exclusión y pobreza- al ingreso en los sistemas modernos de empleo- y por ende a las ocupaciones calificadas y en los sistemas educativos de excelencia que optimizan la capacidad de empleabilidad de los sujetos (Ottone, 1998; Tenti Fanfani, 1998).

Las tendencias actuales orientadas a la estratificación educativa de los actores y espacios institucionales es un fenómeno que se deriva de la ligazón planteada entre las diferencias socio económicas de las personas y la también diferente y también diferencial distribución de las ofertas educativas. Vale decir, para el caso argentino ha quedado demostrado que dentro del área pública de formación existen o mejor dicho coexisten diferentes subsistemas y ofertas educativas, que si bien nominalmente comparten un “cierta homologación curricular y programática” en términos reales y prácticos exhiben un profundo grado de pluralidad y desigualdad.

En este sentido y en consideración a la heterogeneidad inherente a la estructura del sistema educativo es congruente con la distinción social que opera a través del oferta educativa pública se puede constatar en el origen social de las personas y el tipo de trayectoria biográfica de estos actores en las distintas etapas de desarrollo educativo.

Al respecto se observa una concatenación entre el tipo de escuelas o centros de formación profesional a donde concurren, el nivel socio económico y el desempeño académico. Precisando, los grupos sociales menos favorecidos tienden a asistir a centros educativos “pobres” y mal provistos de herramientas tecnológicas, didácticas y profesional, mientras que paralelamente a ello hay otros espacios de formación en mejores condiciones (que incrementa

---

<sup>64</sup> Ver : Sirvent 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2001b; Llosa, 1996.

y enriquecen sus servicios a partir del aporte de los padres y otros espónsos civiles y privados) que acogen a los grupos sociales más acomodados y con mayor poder adquisitivo.

Estas diferenciadas se plasman además en la ubicación geográfica del establecimiento educativo, el nivel de experiencia de los profesionales (maestros, directivos, asesores técnicos, etc.), la disposición de servicios educativos paralelos como gabinetes socio pedagógicos, departamento permanente de recreación y actividades culturales, liga de padres, consejería estudiantil, cooperación y convenios establecidos con distintas entidades locales, etc., que afectan directamente la calidad educativa de una institución (Tenti Fanfani, 1996, 2000; Sirvent, 1999b, 2000b).

La inequidad social se reproduce a través de los procesos del acceso al capital cultural y educativo que impacta significativamente en la *definición biográfica* de los sujetos en el espacio *socio histórico y cultural*.

La desigual e injusta distribución de las oportunidades educativas, sociales y materiales dentro del sistema educativo en Argentina, se inscribe como una tendencia hegemónica que diluye las premisas democráticas de la actual política educativa, naturaliza la precariedad e indefensión (solipsismo) de los más vulnerables y fundamenta en la individualidad e intransigencia de los destinos sociales y educativos, las razones de una exclusión social – socializable contempladas como “efectos secundarios” por el modelo económico y social vigente Filmus, 1999, 2002;..

“Lo que más preocupa son los jóvenes como perspectiva futura de sociedad ya que las oportunidades de estos actores son heterogéneas y están muy segmentadas. Existen jóvenes que se desplazan de la categoría de desempleados a inempleables.” (René Bendit)

“Los programas de empleo se ejecutan para que los jóvenes hagan algo, no tienen otra perspectiva, otros horizontes, esto provoca que la misma cantidad de trabajo se reparta entre más jóvenes. En su mayoría son de contención social. Actualmente se disponen de instituciones con escasos presupuestos y perspectivas de inclusión social desdibujadas.” (Ana Miranda)

Algunos estudios estadísticos<sup>65</sup> evidencian que los jóvenes entre 15 -24 años y las mujeres (de casi todas las edades) en comparación con otros grupos étnicos de la PEA son quienes a pesar de detentar una formación educativa básica adecuada, son los que más están expuestos a la desocupación, la subocupación y la sobreocupación.

Por consiguiente, no es casual entonces que estos jóvenes sean también quienes están más proclives a instalarse en situaciones de “riesgo, inestabilidad y precarización social”<sup>66</sup> o como bien define Sirvent (1996) de “múltiples pobreza” que “no se agotan en el diagnóstico de las carencias que hacen a la satisfacción de las necesidades tradicionalmente llamadas básicas u obvias, que ya no son tan obvias, tal como por ejemplo trabajo, vivienda, salud, educación sino que abarca el estudio de una completa realidad de Pobrezas (en plural) en relación con carencias en la satisfacción de necesidades fundamentales, (...) como la necesidad de protección o cuidado, la necesidad de pensamiento reflexivo o de entendimiento y la

<sup>65</sup> Ver: CEPAL – UNESCO, 1992; CEPAL, 1996, 2001; CEPAL - CELADE, 2000; BID, 1993, 1998, 1998b; BM 1995, 1996; OIT, 1998; CEPAL, 2000b, 2000c.

<sup>66</sup> Ver: Anexo Cuadros 43 - 48 en los mismos se puede visualizar el desempeño de la variable nivel educativo como factor condicionante para el designamiento del área productiva y ocupacional donde el ingreso al mercado de trabajo tiene lugar. Del mismo modo se puede apreciar como la desocupación en periodos de transformaciones y crisis estructurales se correlacionan con el capital educativo que se detenta, sin que el mayor nivel educativo garantice en términos absolutos un ingreso irrestricto, flexible o permanente de la población económica activa bien calificada.

necesidad de participación política. Cualquier necesidad humana que no es adecuadamente satisfecha socialmente revela una pobreza social y genera procesos de exclusión y de aumentos de la violencia internalizada en las relaciones sociales.”<sup>67</sup>

En esta perspectiva la CEPAL (1996, 1998) y el BID (1998) sobre “educación, trabajo y desarrollo social” demuestran la existencia de una fuerte correlación entre la capacidad de adquisición educativa y el grado de educabilidad de los padres en relación a la situación socio económica real y potencial. Es decir que las posibilidades efectivas de acceso a la educación alteran las posibilidades efectivas de incrementar el capital cultural, la productividad y competitividad de la fuerza de trabajo; participar estratégicamente en la vida política y ciudadana. Vale decir, tanto la participación en el capital educativo y social y la integración laboral posterior en la mayoría de los países latinoamericanos, están condicionados a **“factores adscriptos”**.<sup>68</sup>

En un último informe de CEPAL (1998) se expone que “(...) los datos de 11 países indican que las diferencias en la proporción de jóvenes de 20 a 24 años de edad con 12 años de estudios se mantuvieron prácticamente invariables (...) ello permite afirmar que el capital cultural sigue dependiendo de factores adscriptos: la probabilidad de recibir un mínimo adecuado de educación está condicionada en gran medida por la educación de los padres y por la capacidad del hogar de origen.”<sup>69</sup>

Por consiguiente se trata de un problema que no está ligado a condiciones naturales e irreversibles sino que por lo opuesto se deriva de condiciones socio económicas y culturales estructurales ventajosas o restrictivas, así de este modo “(...) las brechas de ingreso (*al mercado de trabajo*) por nivel educativo son significativas y difieren en magnitudes muy apreciables entre los países. (...) esto implica que la desigualdad del ingreso se debe no solamente a la forma como está distribuida la educación, sino también a la manera como el mercado laboral remunera la educación en cada país, y dentro de cada país según a otras características de los individuos y de la forma como se insertan en dicho mercado.”<sup>70</sup>

“El desafío más importante de la política de juventud consiste en romper con la segmentación social, educativa y laboral de los jóvenes, y en este sentido debe crear puentes de organización, diálogo e inclusión en la esfera política, institucional y comunitaria, intentando integrar la vasta complejidad inherente a la cultura juvenil y las diversas juventudes hoy existentes en un mismo núcleo social.” (René Bendit)

En virtud a este diagnóstico los expertos consultados consideran imperioso modificar los factores más estructurales de la exclusión que condicionan el impacto de los programas educativos destinados a los jóvenes, para ello resultaría pertinente revisar la orientación de la política laboral, económica y social.

En el ámbito de la formación juvenil no basta con criticar el carácter regresivo e inconexo de algunos modelos y programas de enseñanza y aprendizaje aún vigentes en las escuelas y los centros de formación técnica y profesional (Tedesco), se precisa construir una mirada

---

<sup>67</sup> Op. cit. pág. 202

<sup>68</sup> “La competitividad auténtica apunta por tanto a la idea de generar y expandir las capacidades endógenas necesarias para sostener el crecimiento económico y el desarrollo nacional dentro de un cuadro de creciente globalización e internacionalización. (...) los recursos humanos calificados, así como el conjunto de las instituciones formativas y de producción y aplicación de conocimientos, son su componente más significativo. De allí la estrecha relación entre competitividad, educación, capacitación y ciencia y tecnología.” (Ottone, 1998 en Filmus (Comp.) Op. cit. pág. 127)

<sup>69</sup> Op. cit. pág. 68

<sup>70</sup> BID 1998 Op. cit pág. 41

metodológica y conceptual capaz de incorporar como temáticas importantes los diferentes conflictos que confrontan a los jóvenes dentro y fuera de los espacios de formación educativa, es decir la integralidad de sus mundos de la vida. Esto permitirá ampliar las interpretaciones “exclusivamente educativas” sobre los procesos de transición en el campo educativo, social y laboral.

La separación de lo educativo y lo social cultural obstaculiza el desarrollo de interpretaciones e intervenciones más complejas y flexibles, desde donde lo educativo no se autoreferencia sino que convive, se complementa y se redefine dialécticamente en la interacción con otros campos sociales (Apple, 1986, 1996).

En este contexto la escuela no sólo debería proveer información y conocimientos pertinentes sino que aun más debe encarnar el rol de promotor de alianzas entre los diversos actores y grupos sociales (Giroux) mediante el fortalecimiento de la participación de los jóvenes; el *reconocimiento / ponderación histórica objetiva* de la heterogeneidad inherente a las perspectivas y las experiencias de vida (Touraine, 1998, 1999).

Actualmente en el ámbito educativo, son necesarios modelos de reflexión “más incluyentes y multifacéticos” que promuevan procesos de revisión de lo estrictamente pedagógico en dos planos, a saber, a) a nivel estructural valer decir en razón a la formulación de las políticas educativas y b) a nivel subjetivo asociada a las disposiciones y trayectorias educativas, culturales y biográficas de los sujetos, podría aportar mayor complejidad y flexibilidad al debate, la acción y la programación educativa apostada a la desocupación juvenil (Thomas, 1997; Castro, 1996).

En este sentido queda aún pendiente la construcción de mecanismos de formación socio educativos polivalente y permanentes, dispuestas en correspondencia con el universo simbólico y material de los grupos y comunidades de referencia.

Por esta razón sin una modificación sustancial de las tendencias hacia la desintegración social; el ordenamiento meritocrático del sistema educativo y social como factor de cohesión social (Sirvent, 1996, 2000); y la exclusión como destino inapelable de los grupos sociales más débiles y desprovistos de capital educativo y cultural (Tenti Fanfani, 1996, 1998), toda alternativa que intente promover la inclusión de los sectores populares -progresivamente en aumento- y del conjunto de la sociedad continuará presentándose más como una intención utópica, que como un hecho políticamente conquistable (Freire, 1990, 1997).

“Una sociedad no es democrática si restringe la deliberación racional o excluye a ciudadanos educables de recibir una educación adecuada. La no represión y la no discriminación son, pues, intrínsecas al ideal de una sociedad democrática, y no lo son la elección de los padres, la autonomía liberal y las virtudes conservadoras.”

(Gutmann, 1987 Op. cit. pág. 95)

### **3.5. Actores de la educación y el dilemático desafío de la profesionalidad docente**

En esta instancia de la investigación se intentará exponer las características del trabajo educativo desarrollado por los maestros y las problemáticas más sobresalientes que atraviesan la profesión docente en el ámbito público en el sistema educativo.



La coexistencia de realidades y discursos, contradicciones y paradójicos obliga a indagar sobre los *fundamentos referenciales y ordenadores* de la realidad situacional de los maestros y como así también de sus disposiciones subjetivas y objetivas frente a la realidad histórica y social que los interpela.

La crisis del sistema educativo al tratarse de un fenómeno estructural comprende una amplia gama de aspectos que van desde los aspectos políticos, programáticos e infraestructurales hasta los institucionales, normativos y burocráticos (Puiggrós, 1994, 1999), sin embargo el aspecto vinculado a la *formación docente y su situación económica, social y laboral*, constituye un factor determinante que especialmente preocupa a los expertos entrevistados.

Según la evaluación que realizan los expertos el ámbito de la formación de los docentes representa “un punto primordial” desde donde se deben repensar los *límites y las posibilidades* de la actual política educativa y que incluye el trabajo con la juventud.

En virtud a los dominios cognitivos y prácticos de los docentes, se denota una falta de actualización y disposición crítica para innovar en sus prácticas, del mismo modo se destaca que la convivencia de diversos y “novedosos” modelos teóricos de enseñanza y aprendizaje incorporados para el rediseño de sus prácticas áulicas que en lugar de favorecer terminaron obstaculizando la adquisición y puesta en práctica de estas nuevas orientaciones.

A esta situación se añade la mala remuneración de su tarea (salario y beneficios sociales) que se conjuga con una desvalorización social del status profesional de los maestros como trabajadores de la educación y de la cultura (Parentella y otros, 1994; Dussel y otros, 1998). Este hecho se presenta como paradójico, puesto que desde la actual política educativa se apela discursivamente tanto a la importancia de apostar a la profesionalización y especialización de los docentes como premisa de la transformación educativa.

Una genuina modificación de criterios de la formación docente pudo ser una chance para **superar** las contradicciones y polarizaciones planteadas entre la escuela y la sociedad; la cultura académica y las culturas sociales; las ofertas curriculares homogéneas y la heterogeneidad inherente a los contextos históricos y sociales de referencia de los actores, etc. y **flexibilizar** la oferta educativa para poder integrar nuevos “nichos culturales”, promover el desarrollo de compromisos y consensos plurales entre los actores sociales y educativos y potenciar intervenciones educativas de carácter alternativo e innovador.

La incorporación de mayor complejidad en el trabajo docente se produjo a través de un proceso de imposición que no estuvo acompañado por un congruente y requerido, obró como un factor exógeno estrictamente impuesto y contraproducente, al no haberse asegurado de manera proporcional desde el estado, el sector privado y el resto de la sociedad civil, el incremento de las inversiones, la investigación situadas de prácticas educativas, consultorías profesionales a nivel institucional, que pudieran incluir los aspectos más significativos de la profesión docente.

“El descrédito del espacio público y de sus instituciones pueden explicar de algún modo el abandono y desprestigio que actualmente cunde sobre la escuela y sus trabajadores. La profesionalidad ya no se define por las competencias adquiridas o las certificaciones acumuladas en los institutos de formación o a través de los cursos de capacitación, sino por el fortuito destino institucional y laboral de las personas. (...) la diferencia entre el sector público y privado de la educación por ejemplo es revelador, para comprender las grandes diferencias que existen entre ambos ámbitos y que paulatinamente se reproducen e intensifican.” (Ana Miranda)

“Los actores de la educación en Argentina están al margen de los márgenes de lo tolerable o de lo razonablemente tolerable. El desprestigio y la humillación que se practica con los docentes y contra la política educativa misma, explica el porqué de la seria contradicción entre los hechos y los presupuestos teóricos y políticos de la reforma, por una lado se exigen cada vez mayores grados de calificación para permanecer o acceder a los cargos docentes, mientras que por otro lado esa sumatoria descomunal de nuevas exigencias, se contrasta con sueldos miserables que no alcanzan para sobrevivir. (...) La calidad educativa no sólo pasa por la innovación tecnológica o científica sino por el reconocimiento y mejoramiento de la situación económica, laboral y financiera de los actores de la enseñanza.” (María Teresa Sirvent)

En la agenda de gobierno al parecer cuando se deben discutir sobre el incremento de las remuneraciones y las compensaciones salariales de los educadores, es cuando más se descuida el reconocimiento y la ponderación social de los educadores y su situación socio económica en la viabilización de la reforma educativa.

A nuestro juicio una reestructuración genuina de la profesionalidad docente no se agota en “capacitar y actualizar permanente e intensivamente” a los actores, como así tampoco se resuelve exclusivamente a través de una modernización de sus condiciones laborales. Al respecto Tenti Fanfani (1992) expone “la posición social de los maestros nunca fue confortable. Siempre fue una categoría social sobreexigida. (...) Este déficit en el campo de las retribuciones monetarias, tradicionalmente fue compensado por un conjunto de reconocimientos simbólicos. Hoy ya no están dadas las condiciones sociales como para hacer este trueque. En efecto, por una serie de razones de índole económica, social y cultural, el magisterio constituye un oficio en crisis. (...) Tanto los sistemas de formación de maestros como las mismas condiciones de trabajo docente se deterioran por el empobrecimiento del financiamiento público y privado a la educación”.<sup>71</sup>

Por el contrario, este proceso requiere inexorablemente de una propuesta integral, que permita imaginar una profesionalidad de calidad, con tiempos y espacios acordes y un marco de condiciones institucionales y políticas favorables para el desarrollo de una “profesionalidad competente” que se apoye a su vez en la creatividad, la investigación y la autonomía crítica de los docentes reconocidos como sujetos históricos *productores y producidos (objetiva y subjetivamente)* por la cultura.<sup>72</sup>

“Incorporar como expectativa pedagógica la posibilidad de ampliación por parte de los sujetos de sus competencias de negociación, implica la posibilidad de construir puentes de sentido desde la pedagogía y un corrimiento de mirada desde una apreciación etnocéntrica a una conciencia de la diversidad.”<sup>73</sup>

La limitación de recursos científicos, tecnológicos y presupuestarios aparece como una expresión del desentendimiento político del estado -en el sentido de “desresponsabilización”- en torno al desarrollo de una estrategia educativa<sup>74</sup> democrática, capaz de abordar la

<sup>71</sup> Op. cit. pág. 67

<sup>72</sup> Ver: Gimeno Sacristán, 1995, 1999; Sirvent y otros, 1999; Freire, 1994, 1997; Pérez Gómez, 1995; Giroux, 1990, 1996

<sup>73</sup> Birgin, A. y otras, Op. cit pág. 2

<sup>74</sup> Ver: Anexo Cuadros 49 - 53 para interiorizarse sobre la situación económica financiera de la política educativa comparando Argentina con otros países latinoamericanos y de los maestros como agentes de la praxis histórica y social de la enseñanza (evolución del salario real), como así también se podrá apreciar cuál es el gasto anual por alumno por nivel de educación en América Latina y el Caribe en comparación a los países pertenecientes a la OCDE. Desde estas muestras gráficas se puede apreciar con nitidez que la situación económica presupuestaria de la política educativa en Argentina y la región es altamente delicada y crítica, puesto que las magras inversiones y los constantes recortes presupuestarios del gasto público destinadas para el sector,

multiplicidad de conflictos y carencias que interpelan a los maestros en su formación social y rol profesional (Ottone, 2001).

El profundo grado de desprestigio social que experimentan los magisterios se corresponde con el empobrecimiento institucional y el vaciamiento del contenido, las perspectivas profesionales de los docentes.

En este contexto los maestros experimentan la paradoja de vivir atrapados entre un *superávit* de exigencias y expectativas depositadas socialmente en ellos, y el *déficit* referido a los salarios, las posibilidades de especialización y desarrollo profesional y del reconocimiento social de su función cultural; que culminan reforzando la fragmentación y la soledad del sector docente sin apoyo (Fullan, 2000; Fullan y Hargreaves, 1999).

La incidencia de estas anomalías, determina no sólo el grado de eficiencia y profesionalismo con los que cada educador encarna su rol, sino y principalmente el tipo de desempeño profesional. Por ende se puede pensar que la persistencia de modelos, prácticas y disposiciones educativas (mentales, representativas, hábitos) sea una consecuencia directa de las situación que atraviesa el colectivo docente (Bourdieu y Saint Martin, 1998).

Esta problemática no constituye el producto de un desajuste coyuntural, por lo opuesto, ella da cuenta de una problemática estructural sustancial, que influye sobre las instituciones educativas, los actores de la enseñanza y del aprendizaje, y la cultura escolar en general. He ahí que el desmedro y la segregación de los docentes opere en la reproducción de las contradicciones precedentes.<sup>75</sup>

“La escuela, los centros de formación profesional y capacitación laboral, así como las diferentes dispositivos situados en el área de asistencia y promoción social deberían pensar su intervención desde una perspectiva socio educativa, sensible a sus “Lebenswelt” o “mundos de la vida”, vale decir a la pluralidad de identidades, cosmovisiones, subjetividades, contextos históricos y sociales de procedencia y localización. Desde esta perspectiva se debería trabajar en favor de una flexibilización de la mirada institucional educativa y política frente a las nuevos jóvenes y juventudes, ello a su vez permitiría ir desplazando progresivamente una pedagogización de los problemas sociales, que no se dejan encuadrar en los recipientes políticos, conceptuales y teóricos de las instituciones educativas formales e informales.

Establecer una red de trabajo que integre a las municipalidades, los clubes deportivos, las iniciativas juveniles incipientes de orientación social, solidaria, recreativa, laboral, etc., se podría potenciar desde la figura de un animador socio cultural, vale decir desde un educador que posea las competencias profesionales, las condiciones materiales y el respaldo institucional y comunitario suficiente para desarrollar una suerte de fantasía social educativa en la búsqueda de nuevos puentes de integración y participación juvenil.” (René Bendit)

Ante el paralelismo crítico e irreconciliable entre el mundo teórico y el práctico, constatable en la realidad educativa argentina Otero (1999) aduce que “la ausencia de principios pedagógicos que otorguen direccionalidad a las instituciones escolares convierte al conjunto de acciones educativas actualmente desplegadas en un espectro de variaciones discontinuas. Las producciones pedagógicas de los intelectuales, las propuestas didácticas inspiradas en novedosos modelos de intervención psicoeducativa, los agenciamientos oficiales, las prácticas

---

no se corresponden con la dimensión histórica de los problemas, déficits y reclamos **laborales** (sueldos, compensaciones, estimulaciones, seguros sociales, etc.) y **políticos financieros** (mayor presupuesto para la capacitación, investigación, equipamiento infraestructural de las instituciones, innovaciones tecnológicas, políticas de extensión socio educativa, etc.) del campo educativo sino que por lo contrario tienden a profundizar y perpetuar las limitaciones estructurales del sistema educativo (Tedesco, 1998; Filmus y Miranda, 1999, Ottone, 1998).

<sup>75</sup> Ver: Davini, 1998; Alliaud y Duschatzky, 1992; Bernstein, 1990

áulicas, las reflexiones de niños y jóvenes (...) constituyen segmentos discursivos dispersos que parecen haber extraviado un elemento imprescindible de cohesión: el contenido utópico que los pueda reunir.”<sup>76</sup>

En el sistema educativo la débil articulación con las demandas sociales y las exigencias de los diferentes grupos y sectores sociales; la diversidad cultural e identitaria; las desigualdades y exclusiones socioeconómicas, etc., han puesto al descubierto las falencias de la reforma fundamentalmente debida a su carácter:

- ❖ **externalista** (gestado desde el consenso de los expertos, planificadores y técnicos consultores pertenecientes en su mayoría a entidades financieras internacionales que financiaron el costo financiero de la reforma) (Davini y otros, 1998),
- ❖ **teoricista** (para la definición de los paradigmas de la enseñanza y el aprendizaje se utilizaron teorías actuales y críticas que no promovieron un instancia de acercamiento dialéctico entre los contenidos y metodologías innovadoras y la realidad íntima e histórica de las aulas, las instituciones y los juicios profesionales) y
- ❖ **cortoplacista** (la reforma careció de dinámicas procesuales y sistémicas para la introducción de los cambios políticos pautados, esto se puede visualizar con claridad en el estilo predominante en cómo por ejemplo los cursos de capacitación fueron organizados, desarrollados y evaluados), que ha caracterizado a la reforma educativa en la etapa de su introducción histórica en la compleja realidad educativa argentina (Puiggrós, 1998; Paviglianiti y otros, 1995, ).

El fracaso de la reforma educativa provocó la disolución de las expectativas políticas que se generó en la sociedad y en la comunidad educativa en torno a la posibilidad de elevar las chances educativas de la sociedad sino que comprometió la plausibilidad de conquistar un mayor calidad y equidad educativa (Sirvent, 1996, 1998; García Delgado, 1994).

Este marco conflictivo se circunscriben las instituciones de formación docente (magisterios) y que experimentan también serias limitaciones relacionadas con los contenidos, las metodologías y las competencias docentes, la investigación de las prácticas de enseñanza, las instancias de intercambio, cooperación y autoevaluación, etc..

La combinatoria de las variables antes mencionadas permiten dar cuenta del empobrecimiento profesional y social correspondientes a los profesionales de la educación. Por este motivo y en apoyo a la tesis de Redondo y Thisted (1999) se podría sentenciar que “los procesos actuales de pauperización no son un efecto residual que representa una disfuncionalidad de un sistema, sino por el contrario son parte estructurante del modelo social que se afianza poniendo en cuestión la gobernabilidad y legitimidad del sistema democrático y del sistema de educación pública”.<sup>77</sup>

### **3.5.1. Pobreza, profesionalidad y actores: nuevos atravesamientos de la complejidad educativa**

El deterioro de la condición laboral de los maestros ha promovido el originamiento de estrategias paralelas de empleo y ocupación que se asiente en la urgencia y la necesidad de producir ingresos que permitan un mayor bienestar económica y social, al respecto Tenti Fanfani (1996) enuncia algunos de los dilemas laborales y profesionales más considerables

---

<sup>76</sup> Op. cit. pág. 27

<sup>77</sup> Op.cit. pág.145

que redimensionan el rol histórico de los maestros compuestos por “el pluriempleo, el ausentismo escolar, la inestabilidad en el cargo, la falta de oportunidades y motivación para el mejoramiento profesional”<sup>78</sup> a esto se debe agregar la procedencia económica y social de la mayoría de los estudiantes del magisterio en nuestro el país (sectores pobres y empobrecidos) y las expectativas a nivel de motivaciones personales y grados de compromiso que en estas condiciones se puede entablar entre la profesionalidad docente y los sujetos que la asumen laboralmente.

Davini y otros (1998) tras un estudio comparativo realizado en diferentes instituciones de formación profesional en Argentina han constatado que la pobreza, la desocupación, la incertidumbre y carencia de oportunidades laborales del mercado de trabajo y perspectivas sociales, constituyen progresivamente los argumentos más decisivos del *por qué?* de la opción de tantos jóvenes y adultos por la profesión docente como “vía de sobrevivencia laboral”. La mayoría de los maestros argentinos han superado la línea de la pobreza y muchos otros se han visto significativamente afectados por los procesos de empobrecimiento.<sup>79</sup>

En una realidad educativa donde prevalece la desvalorización simbólica y material de la profesión docente, los maestros y toda la comunidad educativa deben –de acuerdo a las premisas de la ley federal- transformarse en genuinos “acompañantes y mediadores cognitivos” que posibiliten la organización de nuevos procesos de aprendizaje críticos y responsables, y potencien una construcción creativa y compleja de conocimientos. Estas exigencias se disponen como si los procesos de modificación política, histórica y cultural dependieran sólo y exclusivamente de la voluntad personal o del peso coercitivo de la norma.

En esta línea de análisis el mismo autor reconoce que existe aún en la sociedad y en la comunidad educativa, una tendencia ideológica a relacionar la profesionalidad docente con una especie de actividad mesiánica y altruista (ligada a la vocación) sobre las que se asienta la imagen idílica del “maestro apóstol” como sujeto consagrado a valores metafísicos que van más allá de lo estrictamente real histórico capaz de superar desde su estoicismo y abnegación todos los impedimentos que conlleven el acto de enseñar. Es por ello que desde la representación social se espera que el docente obre con sacrificio, entrega y consagración a la “divina tarea”; entrega no pondera las remuneraciones y recompensas materiales.

La apelación social (consciente e inconsciente) a una suerte de “voluntariado sin restricciones” en un contexto de crisis y deterioro de las condiciones laborales de los maestros, limitaría significativamente la consolidación de una asunción crítica de la profesionalidad y que además debido a la incursión de los docentes en responsabilidades ligadas mas bien sociales con las carencias de alimentación, vivienda, salud e indumentaria de sus alumnos se sustituye la realización de los objetivos educativos y didácticos específicos del rol.

La yuxtaposición de competencias y responsabilidades referida, alterarían la calidad del servicio educativo y además estaría provocando la institucionalización del asistencialismo que si bien es requerible para intentar mitigar algunos problemas sociales reales el mismo no puede reemplazar el cumplimiento de los objetivos y las prioridades estrictamente educativas, vale decir actividades que están pautadas curricularmente en torno a la enseñanza y el aprendizaje.

---

<sup>78</sup> Op.cit. pág. 65

<sup>79</sup> Ver: Diario el Clarín, 11/09/2001 “Sección política”, donde se presentan estadísticas recientes sobre la pobreza y el empobrecimiento económico social que sucumbe al sector docente.

Por este motivo se debe redefinir con la participación del estado, la sociedad civil y el mismo sector docente la profesionalidad docente y la situación de estos profesionales en un contexto de múltiples pobreza. Este debate debería generar las bases para una nueva práctica educativa que valla más allá de la caridad asistencialista y la buena voluntad de los actores y las instituciones educativas (Pérez Gómez, 1999; Gimeno Sacristán y Pérez Gómez 1992; Puiggrós, 1999).

“Hoy, la docencia argentina atraviesa una profunda crisis. Los docentes se sienten desbordados ante problemas sociales de naturaleza estructural como la pobreza, la desestabilización laboral, la desocupación, la ineficiencia pública para cumplir con los compromisos pactados con la comunidad educativa, la violencia, la delincuencia, etc.. El incremento cuantitativo de cursos, puntajes o antecedentes no alteran ni se condicen con la cualidad y calidad, tan deteriorada de la profesionalidad docente. En este escenario sería justo preguntarnos, cómo es posible asegurar una educación de excelencia cuando las condiciones mínimas y elementales para el ejercicio de la profesión no están para nada asegurados?” (Ana de Anquín)

La desestabilización de los órganos de representación política y gremial de los docentes y de todos los espacios importantes de discusión y consenso real, fue también una estrategia política determinante para poder implementar por ejemplo las reformas ligadas a la descentralización y la incorporación de los CBC (contenidos básicos comunes) en muchos casos rechazados y cuestionados por la comunidad docente (Filmus, 1999; Tiramonti, 1994).

De este modo la reforma educativa se puso en funcionamiento ocultando el aspecto profesional y social de los actores de la enseñanza, sus contextos políticos e institucionales y dominios teóricos epistemológicos (Tedesco, 1995).

Es decir sin la acción crítica e interpelante de los educadores como “intelectuales de la cultura” (Gramsci), se tornan escasas las perspectivas históricas de transformación social y democrática de cualquier propuesta educativa; ya que de la incorporación íntegra del sector docente en el proyecto educativo local y global, dependen las alternativas concretas de reajuste y transposición de las propuestas metodológicas, los contenidos curriculares y didácticos pretendidos para las prácticas concretas (Mc Laren y otros, 1998; Pérez Gómez y Gimeno Sacristán, 1988; Follari, 1992).

“Una formación docente adecuada dentro de la política educativa, es lo que precisamente está faltando, esto es necesario para intentar superar las limitaciones profesionales de los maestros. (...) Se deben incrementar y actualizar las ofertas de capacitación e investigación, que se ofrecen tanto en los magisterios como durante el ejercicio de la docencia en sí. Es imperioso también coordinar y organizar nuevos nexos articuladores entre el sector técnico y evaluador, investigador y decisor dentro del campo político e institucional educativo.” (Sergio Balardini)

“Una especie de trabajo socioeducativo en el campo de la formación y atención de jóvenes aún no existe. Y esto se torna especialmente grave, cuando inferimos de la realidad un demanda creciente en torno a reactivar los tejidos sociales, las posibilidades de inclusión y participación social dentro del ámbito social, económico – laboral, civil, político, educativo y cultural.” (René Bendit)

La mayoría de los expertos coinciden en que se deben rever y ampliar a nivel sistemático las oportunidades concretas de investigación, capacitación permanente e interacción entre los docentes, capacitadores, directivos, planificadores y evaluadores, y además se insiste en señalar la importancia de ampliar la participación de los docentes y sus órganos de representación sindical en los espacios de decisión, planificación y debate democrático hacia el interior del campo educativo las instituciones educativas.

En esta perspectiva Sirvent y Llosa (2001) postulan que “participar significa la intervención de todos los actores en la toma de decisiones sobre el proceso educativo, sobre lo que va a acontecer en la escuela, sobre los objetivos y medios de las prácticas educativas. Esto implica un proceso de producción colectiva en las diferentes fases: planeamiento, implementación y evaluación de la práctica educativa, que demanda complejos procesos de aprendizaje para todos los involucrados”.<sup>80</sup>

La necesidad de actualizar las competencias de la profesionalidad docente en articulación a la modificación estructural que han experimentado los contextos sociales, culturales y económicos de los jóvenes argentinos, es lo que permitirá organizar una oferta educativa con poder de impacto en la realidad.

“Dada la gravedad y cierta irreversibilidad que caracterizan a algunas transformaciones producidas en el terreno cultural, identitario y social de los jóvenes se hace necesario apostar-desde el sector de las políticas públicas en su conjunto, las iniciativas locales y aquellas procedentes del tercer sector- por la creación de mayor institucionalidad para las estrategias “socio educativa” orientada a los jóvenes. Para ello es requerible contar con un personal idóneo, capacitado e compenetrado de las demandas concretas de los jóvenes y no “ñoquis” que ocupan puestos y llenan formalidades meramente.” (René Bendit)

En esta perspectiva los cánones orientadores para una formación adecuada de los maestros tendrían que hacer eje en los siguientes ítems, a saber:

- ❖ **efectiva**, se piensa en una organización dinámica, flexible y coherente de los contenidos, las competencias y los saberes educativos instituidos;
- ❖ **contextual**, se piensa en un mayor aproximamiento entre la *escuela* y los centros de formación profesional y el *medio social e histórico* de procedencia así como también entre las experiencias previas de los sujetos de aprendizaje y el sistema de disposiciones psicosociales de los actores (Birgin y otros, 1998);
- ❖ **significativa**, se piensa en la inclusión de las expectativas y las necesidades de los sujetos la propuesta curricular en los magisterios. Para ello también es imperioso un reconocimiento socio histórico de los acervos, hábitos y competencias culturales, idiosincrásicas e identitarias que convergen en las prácticas de enseñanza y aprendizaje (Bourdieu y Saint Martin, 1998; Giroux, 1990); e
- ❖ **instituyente**, se piensa en la posibilidad de irrumpir sobre la correlación histórica planteada entre la pobreza de la profesión docente; la pauperización de las condiciones de vida y estatus profesional de los maestros; la desactualización de la educación distinguible en los magisterios.<sup>81</sup> En términos de Gimeno Sacristán (1999) podríamos argüir que, “la estructuración de la cultura compartida nos facilita comprender cómo a través de ella se explican no sólo las prácticas educativas institucionalizadas –la educación en las escuelas- y las que son propias del colectivo especializado de los profesores, sino el enlace de ese ámbito práctico profesionalizado con el de otros agentes que, en diferentes ámbitos, también generan práctica educativa.”<sup>82</sup>

En consecuencia y como nueva consigna para la reforma educativa se deja deslizar la siguiente conclusión “la función educativa de la escuela requiere una comunidad de vida, de participación democrática, de búsqueda intelectual, de diálogo y aprendizaje compartido, de

---

<sup>80</sup> Op.cit. pág. 17

<sup>81</sup>Para la profundización de los aspectos expuestos, recomendamos la lectura de los siguientes autores: Bourdieu, 1991, 1996; Bruner, 1997; Wiñar, 2000; Sirvent, 1996; Sirvent y Llosa, 1998; Sirvent y otros 1999; Brusilovsky, 1996; Tedesco, 1995; Tiramonti, 1994; Guthman, 1990; Filmus, 1998, 1999; Davini, 1998.;

<sup>82</sup> Op. cit. pág. 107

discusión abierta sobre la bondad y sentido antropológico de los influjos inevitables del proceso de socialización. Una comunidad educativa que rompa las barreras artificiales entre la escuela y la sociedad.”<sup>83</sup>

### **3.5.2. Investigar en las prácticas educativas: para pensar nuevas formas de lo educativo**

Para habilitar la exploración de nuevos ámbitos de intervención y participación educativa, se requiere de una coordinación técnica, profesional y metodológica adecuada, que garantice una adquisición crítica, constructiva y consciente de las herramientas teóricas y procedimentales.

Las posibilidades de extender los límites y las fronteras de las prácticas profesionales educativas dependen de la creación de instancias de reflexión, investigación y debate sobre la situación histórica y social que condicionan el proceder y el pensar educativo, éste ha de ser el punto de partida para asumir históricamente y colectivamente las realidades sociales que atraviesan a las instituciones y a los sujetos educativos (Giroux, 1990, 1994).

El “aprender a aprender” tan instituido en la retórica de la reforma educativa de la Ley Federal busca la reestructuración íntegra del proyecto educativo, vale decir de las orientaciones teóricas y prácticas de los procesos de enseñanza y aprendizaje; las premisas curriculares y didácticas de socialización de los conocimientos; los formatos organizadores de las tareas de evaluación, planificación y administración educativa (Bravslasky, 1998; Gimeno Sacristán, 1999).

Empero al avance teórico y metodológico visualizable en la retórica educativa, los esfuerzos y el éxito de los medios utilizados han sido insuficientes y limitados para poder redefinir las estrategias de formación y capacitación profesional de los docentes en un sentido estructural (Follari, 1992).

El postergamiento de una formación competente de los docentes que facilite el desempeño profesional sistémico y autónomo constituye una consigna pendiente irrumpir sobre estos límites, es lo que permitirá acceder a una profesionalidad más compleja e integral sostenida en la *comunicación permanente* entre los actores de la enseñanza y del aprendizaje y en la *retroalimentación* de experiencias en el interior de los centros de formación como así también entre los miembros de la comunidad docente (Savater, 1997).

Al respecto Sirvent y otros (1999) comentan que “los cursos de actualización docente presentan con alta frecuencia contenidos disociados de la práctica pedagógica del aula, de modo tal que los educadores terminan repitiendo nociones cristalizadas sin posibilidad de interrelacionar la práctica con la teoría. (...) La formación y la actualización ignora la experiencia previa de los docentes como también los contextos socioculturales donde trabajan. Homogenizan así artificialmente lo que es diverso. Los cursos son paquetes teorizantes que se confunden con teorías, que obturan el análisis y la reflexión de la práctica pedagógica.”<sup>84</sup>

“Los docentes deben experimentar nuevas modalidades de participación en el campo educativo, en sus escuelas, entre sus colegas, con sus alumnos, (...) esto implica que ellos deben ser capaces de poder descubrir en la praxis nuevos aspectos de la profesionalidad, en cuanto a intervenciones,

---

<sup>83</sup> Pérez Gómez en Angulo R. y otros, Op. cit. pág. 59

<sup>84</sup> Op.cit. pág. 21



contextualizaciones de sus prácticas e interpretaciones de la teoría en consonancia a los requerimientos de los alumnos, la sociedad y la institución educativa, etc..” (René Bendit)

La investigación de las propias prácticas de enseñanza, el intercambio inter pares de experiencias, la capacidad de introducir innovaciones; el asesoramiento cooperativo y simétrico entre expertos, investigadores y docentes; el desarrollo democrático de nuevas modalidades de reflexión profesional individual y grupal, entre algunos puntos, requieren de una decisión política capaz de promover el desarrollo de estas instancias y espacios destinados al intercambio y aprendizaje significativo entre los educadores. Vale decir en las áreas teóricas y prácticas ligadas a la formación y capacitación de los maestros que a su vez se imbrican con la cultura educativa institucional, los parámetros curriculares y didácticos, el marco representacional y subjetivo de los actores de la enseñanza y el aprendizaje, los discursos dominantes, los propósitos políticos, etc..

Desde una propuesta de “investigación acción” se posibilita la desconstrucción de los propios esquemas de acción y pensamiento y permite a los maestros confrontarse desde su propia experiencia con la teoría y la práctica educativa, y elaborar nuevas orientaciones para su acción pedagógica en una dinámica histórica, social y cultural (Freire, 1992, 1994, Giroux, 1992).

En torno a la relevancia de la investigación como herramienta de organización de la práctica docente Popkewitz, (1998) expone que “la investigación – acción une las críticas intelectuales con las afirmaciones que sostienen que estas críticas conducen inevitablemente al progreso social y a la redención espiritual. La redención que se ofrece proporciona consejos prácticos para mejorar la instrucción o, en su variante crítica fomenta las prácticas adecuadas para la reconstrucción social.

Hay que considerar la investigación – acción como un efecto del poder. Este mantiene los principios de que la investigación es acción para el cambio social. (...) estas reglas de investigación como acción combinan teoría y práctica; se desdibujan las distinciones fundamentales entre saber teórico y saber práctico, entre saber y acción. Se sitúan los distintos saberes en un único continuo que imbrica entre sí todos los elementos constituyentes.”<sup>85</sup>

En una perspectiva semejante Bourdieu (1991b) propone el método del “autosocioanálisis” como herramienta idónea para confrontar y confrontar/se (como sujetos históricos y sociales) con los propios “habitus” que podrían definirse como sistemas de disposición duraderos y transferibles, y que a su vez son estructuras estructurantes que obran como organizadores de la prácticas y las representaciones sociales.

La comprensión de las propias prácticas educativas puede posibilitar la inauguración de nuevos espacios, lógicas y estilos de intercambio y objetivación socio histórica a través del acto educativo, como acto de comunicación y transformación social. “El mundo práctico que se constituye en la relación con el *habitus* como sistema de estructuras cognitivas y motivacionales es un mundo de fines ya realizados, modos de empleo o caminos a seguir, y de objetos dotados de un carácter teleológico permanente (...).”<sup>86</sup>

---

<sup>85</sup> Op.cit. pp. 59-60

<sup>86</sup> Op. cit. pág. 93

La incorporación unidireccional del nuevo discurso reformista dentro del sector docente, ignoró el entorno histórico y social de éstos actores y sus referentes instituciones y humanos<sup>87</sup>, alimentando la atmósfera de escepticismo y desconfianza que predominó en la comunidad docente y en los gremios principalmente durante el proceso de reforma (Poggi, 1997). Razón por la cual muchos de los cánones innovadores de la nueva política educativa lejos de presentarse como una oportunidad para fomentar la reflexión profesional en razón el análisis de las prácticas educativas cotidianas, la reformulación de métodos de acción y programación educativa, la confrontación e intercambio de experiencias de enseñanza y aprendizaje, más bien se instauró como una suerte de “bajada de línea conductista de obligaciones que nihilizó el interés y la participación de la comunidad docente. Todo ello nada más lejano y opuesto a las prerrogativas teóricas y retóricas de la reforma educativa (Ottone, 2001).

A modo de ejemplo de la tensión concomitante que rige entre estos actores, podría mencionarse la oposición planteada entre i) el incremento de las responsabilidades a nivel de las jurisdicciones, municipios, unidades locales de gestión, comunidad e instituciones educativas -vía descentralización- que requiere de un proceso de afianzamiento de los actores y sus competencias en relación a la gestión, planificación, evaluación y administración, y ii) la presión desestabilizante derivada de los reiterados “recortes presupuestarios” que opera en toda la dimensión del espacio público como estrategia unisémica de racionalización de los recursos fiscales.

La lógica subyacente en el recorte presupuestario cercano a la discontinuidad, la inestabilidad y la volatilidad política, institucional y burocrática esta ligada a una suerte de imposición exógena e imperativa derivada desde el centro, que acabó por desdeñar la idea de concebir a la transformación de las estructuras fiscales en una dinámica procesual, vale decir situada históricamente en un escenario social complejo, donde es atravesada por una pluralidad de instancias, actores y recursos materiales y simbólicos (Tiramonti y Filmus, 1995; Carciofi, 1996; Braslavsky, 1997; Filmus, 1999). Contradicciones políticas e institucionales semejantes han provocado en el contexto socio educativo argentino el debilitamiento de las estructuras y los canales de representación política instituidos e instituyentes que deberían canalizar las necesidades y demandas de los actores juveniles.

En este sentido se podría añadir que “no se pueden modificar las prácticas docentes si no se alteran de algún modo las prácticas institucionales; no se pueden afectar las estructuras y estilos de funcionamiento institucional de las escuelas si no se interviene en los problemas del aula y del aprendizaje; tampoco se pueden cambiar las prácticas institucionales y del aula sino se modifican simultáneamente, por un lado las condiciones materiales, y por otro las creencias, los valores, las representaciones de sus actores, los que determinan sus modos de actuar.”<sup>88</sup>

Del mismo modo las ofertas de capacitación docente, deberían presentarse como un camino metodológico significativo para hacer posible el acto de “aprender a aprender” de las propias prácticas. La experiencia de aprendizaje permanente entre los docentes, la capacidad para establecer conexiones entre diferentes áreas y contextos sociales y culturales desde donde se engendran las nuevas demandas educativas que muchas veces exceden el límite estricto de “lo educativo y lo escolar instituido”.

---

<sup>87</sup> Sobre este aspecto particular exponen Birgin y otros (1998): “(...) aprender sobre la cultura local, o sobre la práctica en sus futuras escuelas, en muchos casos no es complementado o reestructurado en función a paradigmas teóricos o didácticos más amplios, limitando el repertorio cultural y pedagógico de los futuros docentes.” Op. cit. pág. 34

<sup>88</sup> Poggi, 2003 Op. cit. pp. 114 -115

En términos más concretos el “aprender a aprender” como consigna superadora para los maestros y los demás trabajadores de la educación compone una serie de aspectos que a continuación detallaremos, a saber:

- ❖ **aprender - aprendiendo desde sí** (está asociado a la autonomía, el juicio crítico y la subjetividad de cada actor como sujeto cognitivo);
- ❖ **aprender - aprendiendo con otros** (está vinculado a los fundamentos de solidaridad, la dialogicidad y la interacción de los comportamientos sociales); y
- ❖ **aprender - aprendiendo desde los otros** (está constreñido en una disposición cognitiva "endopática" con la cual es posible el reconocimiento de la diversidad de prácticas, realidades y actores, valorando las experiencias coleccionadas por otros y tratando de capitalizar estos contenidos para extender los horizontes profesionales).

En el actual escenario educativo y en alusión principal a la situación de los maestros que trabajan con jóvenes se destacan fuertes limitaciones al momento de facilitar la construcción de nuevas prácticas educativas, y de evaluar la pertinencia de la teoría y las herramientas metodológicas incluidas por la nueva propuesta educativa.

“No veo que hasta el momento exista un proyecto de desarrollo, intersectorial, amplio y sistemático, que permita a los centros de formación y capacitación abordar críticamente el problema del desempleo, en el escenario social y educativo argentino. Si no existe un proyecto de desarrollo las ofertas educativas destinadas a los jóvenes y las políticas de juventud carecen de todo respaldo que las sostenga en el tiempo y les otorgue sentido histórico entre los jóvenes y el conjunto de los actores y estructuras que constituyen la vida social.” (René Bendit)

### **3.6. Diagnóstico general a cerca de las estrategias de intervención juvenil elaborada en el marco de una política de juventud**

A continuación se expondrán algunos aspectos vinculados a las políticas públicas destinadas a los jóvenes, con el propósito de contextualizar adecuadamente el escenario político e institucional a donde se sitúan las estrategias de intervención juvenil elaboradas en el marco de una política de juventud desde la década del '90.

Ahora bien, en consideración a la política destinada a la juventud podrían mencionarse los siguientes puntos:

- ❖ *La legitimación política y social de la institución “política de juventud”* está aún por construirse”, pese a los esfuerzos realizados por el gobierno nacional y locales. La institucionalización de un espacio legítimo, perdurable en el tiempo (sustentable) y consustanciado en las necesidades polivalentes de los jóvenes sigue operando como una limitante imperativa que obstruye el generamiento de una política de juventud, integral e integrativa, respaldada por la participación de los actores y sensible a sus heterogéneos marcos de necesidades, proyectos biográficos e idearios colectivos. Al respecto Bendit postula que “a nivel de políticas de juventud, el sector político en la figura de los gobiernos provinciales y municipales, inventan algunas instituciones orientadas a intervenir frente a los problemas sociales que afectan al sector, pero sin lograr ni ofrecer ninguna posibilidad concreta para participar en términos reales. Lo que a su vez conlleva a la formación de una nueva generación de jóvenes frustrados, escépticos y distantes, que al descreer de toda iniciativa y propuesta que procede de las estructuras y actores de gobierno, optan por el alejamiento apático y a veces anómico, antes que la complicidad enajenante que los oculta y niega como actores

sociales complejos. Esta claro que a los jóvenes no les gusta que los engañen y les mientan, con vanas promesas que generalmente nunca se cumplen.” (René Bendit)

- ❖ *Se observa una excesiva permeabilidad política en la constitución de sus determinaciones* la limitación de ser considerada una política secundaria y/o “derivada” desde otros campos de desarrollo de políticas sociales, inciden en la acentuación del carácter dependiente o “por añadidura” que se forja como parámetro ideológico predominante en la gestión de gobierno y la agenda de las burocracias nacionales y federales.
- ❖ *El bajo presupuesto atribuible, en parte, a la falta de inserción del organismo dentro de los objetivos de desarrollo humano y social* global la discontinuidad, manipulación partidaria – personalista y la instrumentación clientelar de los objetivos de la institución y sus intervenciones prácticas conspiraron en desmedro del desarrollo e injerencia de los actores juveniles en el ámbito decisional donde se definen las políticas sociales.
- ❖ *La baja propensión de los funcionarios a establecer objetivos institucionales que incluyan y trasciendan la propia gestión.* La carencia de políticas de estado capaces de sostenerse, acumularse y reformularse en el tiempo, ha conducido inexorablemente a un estancamiento de la organización de acciones alternativas e innovadoras, dado el alto contenido de politización partidista que propendió a la perpetuación de una suerte de “parcelación neutralizante” de toda iniciativa de reforma.
- ❖ *“(…) la incorporación de programáticas ajenas sin la necesaria adecuación institucional, en este sentido se pueden mencionar diferentes ejemplos que directa e indirectamente han respondido coherentemente a la operatividad de una lógica homogeneizante, burocratizada y rígida constreñida en un tipo de diseño estándar y universal que orientaban a las propuestas y programas de formación y asistencia juvenil”.*<sup>89</sup> Algunos informes dan cuenta de la prevaencia casi unisémica del estado en la coordinación de las propuestas de formación juvenil implementadas hasta la fecha, la soledad en cómo se pensaron y ejecutaron estas propuestas de acción, permiten comprender las causas y efectos de una perdurable intervención política e institucional deficitaria frente al incremento desmesurado de la dimensión real y simbólica de las problemáticas socio históricas más sobresalientes que atraviesan a los jóvenes. Es por ello que Rodríguez (2000) contemplando los rasgos más distintivos del actual espacio de formación juvenil en América Latina expone que “se ha tratado de modelos centrados en la simple preparación de los jóvenes para el cumplimiento de roles adultos (educación), y en la canalización adecuada de su tiempo libre, sustentados en el mito de los jóvenes categorizados como “la esperanza del futuro””.<sup>90</sup>
- ❖ *La improvisación, el intuicionismo, la falta de diagnósticos generales y específicos* dan cuenta de uno de los escollos más sobresalientes dentro del campo político destinado a los jóvenes a saber: \*el déficit regente en materia de formación profesional, \*la endeble formulación de ofertas de especialización e investigación, \*la articulación, sistematización e intercambio de experiencias prácticas y producciones teóricas a nivel nacional, regional y provincial, \*la descoordinación e implementación deficitaria de los programas de evaluación, \*la escasa devolución informativa (feed back) a las comunidades de referencia (grupo beneficiario) y entidades gestoras de políticas y programas, \*la ausencia de una matrix vertebradora de todas estas actividades implementadas con y para la juventud, se torna determinante para la consolidación - desde diversas miradas y aportes- de una verdadera política de juventud (Aparicio, 2003d).

<sup>89</sup> Balardini y Hermo, Op.cit. pág. 51

<sup>90</sup> Op. cit. pág. 29

- ❖ *La falta de seguimiento y evaluación de los programas ejecutados y de estudio de impactos (Jacinto y Gallart, 1997; Jacinto, 2000)*
- ❖ *“En general, el bajo involucramiento de los destinatarios potenciales de las mismas y la falta de existencia de un sólido interlocutor del Estado equivalente de un Consejo Nacional de Juventud (la Mesa de Concertación Juvenil aún no logra dicho status)”*<sup>91</sup> ha profundizado la apatía que aísla a los actores planificadores de políticas, los actores comprometidos con la gestión, ejecución y evaluación de los proyectos y los grupos sociales de referencia (beneficiarios).
- ❖ No se observa, en los niveles más altos de la administración pública, el suficiente respaldo al desarrollo de políticas de juventud con excepción de la consideración del **Proyecto Joven** que estuvo mas bien vinculada a acoger una demanda estrictamente laboral y económica que a sentar las bases de una institucionalidad jurídica y legal que pudiera dar forma a una política centrada en el actor juvenil.
- ❖ *“En general, respecto a los organismos públicos de juventud, una de los mayores dificultades que observamos, es la dificultad de los funcionarios para promover políticas basadas en la coordinación y articulación de recursos”*,<sup>92</sup> por esta razón el mayor desafío en el campo de la formación juvenil no se orienta exclusivamente a revertir la carencia de recursos o la falta de voluntad política dominante en el área de juventud sino más bien en soslayar la incapacidad de organizar los recursos disponibles. En este sentido la dispersión de esfuerzos, la ineficiencia institucional y la escasa apertura de nuevos escenarios y mecanismos de intervención política educativa obstruyen la posibilidad de coordinar las diferentes áreas sociales y sus tareas correspondientes (Gallart, 2000). Vale decir la modernización de las premisas operativas vinculadas a la elaboración y gestión de programas y proyectos de formación juvenil deben comenzar por reconcebir el tejido burocrático, profesional, ideológico y político a él anudado.
- ❖ *“En los hechos, los organismos funcionaron, en el mejor de los casos, como ejecutores de políticas, y muy escasamente en el rol de coordinadores de políticas públicas. Las excepciones a esta regla, se han debido en la mayoría de los casos, más a la afinidad política o personal con funcionarios responsables de otros sectores de la administración que a la definición de una política institucional.”*<sup>93</sup> La ausencia de alianzas y concertaciones multisectoriales con otros actores involucrados con las tareas de formación educativa juvenil revelan la falta de transversalidad que impera en el ámbito político de juventud y en su relación con el resto de las políticas sociales y la amplia gama de ofertas y acciones de formación y asistencia social, los espacios burocráticos, administrativos y ministeriales, etc.. La no referencialidad de las acciones contribuyen a pronunciar la irrelevancia de los emprendimientos y proyectos generados en alusión a los jóvenes (CINTERFOR/OIT, 1998).
- ❖ *“Esta situación se corresponde, con las misiones y funciones explicitadas en sus decretos de creación, que lleva a pensar que fueron concebidos, inicialmente, como organismos de ejecución de políticas, contando para ello con indigentes recursos para efectivizarlas, hecho que no se verificó en la práctica. Los presupuestos nunca se correspondieron con tal eventual compromiso.”*<sup>94</sup>
- ❖ Los reiterados cambios de status jurídico de la organización , han significado una especie de adecuación institucional permanente lo que ha provocado la pérdida de credibilidad de los organismos ante otros referentes políticos y burocráticos del propio

---

<sup>91</sup> Balardini y Hermo, Op.cit. pág. 51

<sup>92</sup> Ibidem.

<sup>93</sup> Ibidem.

<sup>94</sup> Ibidem.

estado y así también ante las organizaciones sociales implicadas en el campo de intereses de juventud.

- ❖ “(...) los permanentes cambios de gestión, de programas y de personal, impiden avanzar en la calificación de técnicos y del personal de conducción”, este punto quizás representa uno de los puntos más primordiales a considerar a la hora de reflexionar las vías necesarias para la construcción de una mayor institucionalidad e identidad de las propuestas políticas juveniles. Dado que “el cambio de un programa por otro, produce no sólo la ruptura de los servicios ofrecidos, sino cierta parálisis institucional, en tanto los objetivos declamados por los programas de reemplazo no presentan diferencias efectivas respecto a los anteriores, llevando a interrogarse por la necesidad real de efectuar dichos cambios”.<sup>95</sup>
- ❖ Se registra además la carencia de un desempeño institucional efectivo más allá de las diferencias y particularidades “internas” de los diferentes centros de capacitación y asistencia juvenil, en este sentido la performance ha sido débil y laxa. Estas instituciones se han dedicado a implementar programas sectoriales (educación, empleo, salud, etc.) paralelamente a los que ejecutan los Ministerios y Secretarías de gobierno, lo que propició el originamiento de conflictos y rivalidades por la pugna o defensa de viejas / nuevas “competencias y patrimonios de acción”. Estos hechos se cristalizaron principalmente en tres aspectos, a saber: a) la excesiva politización de sus acciones y b) la muy escasa profesionalización de su personal técnico, y c) elevada rotación del personal, restando continuidad a los procesos desplegados.<sup>96</sup>

A lo expuesto “todas las iniciativas gubernamentales en materia de políticas específicas de juventud han sido promovidas desde el Poder Ejecutivo por la vía de “decretos”, vale decir evadiendo las instancias respectivas al tratamiento parlamentario y la discusión a nivel de comisiones lo que ha provocado que ninguno de los organismos existentes en este ámbito tenga un considerable grado de legitimidad que proporcione haber surgido de una Ley sancionada en el Parlamento, esto es desde el acuerdo celebrado entre distintos sectores políticos y sociales.

Si bien este punto no ha sido materia de objeciones, tampoco se logró generar un importante debate en la sociedad sobre la necesidad y pertinencia de crear y extender los organismos públicos de juventud. Ante tal ausencia los criterios que deberían oficializar de guía para la acción, han quedado librados exclusivamente a los funcionarios designados por el gobierno de turno. Como resulta evidente (...) que un proceso de concertación sobre cuáles son los organismos necesarios, para qué tipo de políticas, ayudaría en mucho a generar un mayor grado de legitimidad para las políticas de juventud.”<sup>97</sup>

Por todos los motivos aducidos resulta fundamental ampliar los pilares jurídicos, institucionales, burocráticos y profesionales relacionados a las políticas de juventud, intentando: a) corregir las estrategias implementadas, impulsar la formación sistemática de recursos humanos, b) dar apertura a nuevos horizontes para la formación y asistencia juvenil atrayendo inversiones, c) entablar consensos intersectoriales para la ampliación de esferas profesionales, e instar permanentemente a la coordinación y supervisión regular de las funciones desarrolladas por las diferentes instancias estatales y no gubernamentales

---

<sup>95</sup> Ibidem.

<sup>96</sup> Para la profundización de las diferentes aristas mencionadas en esta presentación general recomendamos especialmente consultar Rodríguez, 2000: 29-34; CINTERFOR/OIT, 1998: 45-72; Ramírez, 1996; Rodríguez, 1999: 29-43

<sup>97</sup> Balardini y Herno, Op. cit. pp. 51-52

comprometidas con la ejecución de acciones sociales destinadas a los jóvenes (Touraine, 1998).

### **3.7. “Círculo virtuoso o círculo vicioso?”: una mirada sobre la tensión existente entre la oferta educativa destinadas a los jóvenes, las necesidades del grupo objetivo y las exigencias del sector ocupacional**

La tensión planteada entre las ofertas políticas a nivel educativo, social y laboral destinadas a los jóvenes, las necesidades del grupo objetivo y las exigencias del sector ocupacional se infringe en nuestros días como uno de los debates más álgidos.

La alianza de estos tres íconos representa desde la postura de la CEPAL (2000) un “*círculo virtuoso*” desde donde se debería orientar el desarrollo biográfico y social de los personas y con el mismo tenor se destaca que la disociación entre estos tres elementos puede profundizar las condiciones históricas y sociales anónalas y denigrantes que afectan especialmente a los sectores más vulnerables.

Cuantiosos estudios han evidenciado que la lógica fundante de las reformas estructurales en la mayoría de los países de la región de América Latina estuvieron ligadas a la introducción de la lógica del mercado y a los parámetros de corte eficientista, pragmático y tecnocrático en la arena política social (de Moura Castro y otros, 1998).

Si bien el fundamento de la crítica que inspiraba a la reforma aludía a la escasa articulación entre la política educativa y las demandas del mundo social exterior y del mercado el viraje radical hacia los cánones del mercado ha promovido una suerte de descuido de la complejidad política, institucional y profesional inherentes al ámbito educativo.

La ponderación mensurable de los resultados, la cuantificación de los procesos y la homologación de la diversidad de escenarios sostenida en la necesidad de una mayor cohesión del sistema se concibieron como indicadores de la efectividad y la calidad de las ofertas educativas.

Esta confrontación ideológica estuvo vinculada principalmente con i) la definición de las orientaciones, contenidos y los estilos de capacitación dentro de los programas de formación técnica y profesional, ii) la determinación de la relevancia histórica y social de las propuestas curriculares transmitidas a través de los programas y estrategias de formación, y iii) la organización de las competencias, habilidades, y disposiciones cognitivas consideradas necesarias para facilitar la inclusión social de las personas.

En este sentido el peso de los intereses correspondientes al sector económico - productivo desplaza a las demás referencias y fuerzas sociales ligadas al contexto comunitario, cultural y local.

Esta disposición asimétrica propició a que el mercado y todos sus dispositivos pudieran objetivar sus prerrogativas y requerimientos fundamentales, lo que su vez permitió que los intereses del sector productivo se validaran como el único criterio determinante para la definición de los proyectos, las estrategias y los modelos de formación educativa e intervención social para contrarrestar los problemas que afectan al mundo juvenil.

En los hechos esto ha conducido al estrechamiento de los espacios, las pluralidades e interjuegos de negociación suscitados en la arena educativa, que teóricamente, dentro de un

ámbito democrático deberían primar y tender a mejorar el grado de injerencia y articulación de las ofertas educativas con la complejidad histórica y social de actores, contextos y realidades locales.

Cuando un ordenamiento único de la realidad penetra las estructuras sociales y subjetivas de los actores involucrados en las acciones y coacciones sociales dentro del campo educativo, se impone por añadidura una única / válida lógica de regulación, reproducción y dominación social, afirman Bourdieu y Saint Martin (1998). Esto aduce fundamentalmente a la “consagración de un orden social”, que posee un carácter homólogo – homogeneizante, que define la visión del mundo pretendida como universal.

En el ámbito educativo esta visión simplista y taxativa del mundo, se incorpora y naturaliza valiéndose de jerarquías disciplinares, modalidades metodológicas, rituales, estructuras mentales, taxonomías, acatamientos, ocultamientos, discriminaciones y penalizaciones que conforman la cotidianeidad de la escena pedagógica donde todo acto, pensamiento, suposición, clasificación y disposición esgrimida sobre un tiempo y espacio compartido se representa indefectiblemente un acto lleno de sentido. Es decir, impregnado de intencionalidad e historicidad estructurada y estructurante de los juegos e intercambios intra e intersicológicos generados en dicha arena social. Con Bernstein (1980) podríamos subrayar que “las formas de las cuales la sociedad selecciona, clasifica, distribuye, transmite y evalúa el conocimiento educativo considerado público, refleja la distribución del poder y los principios de control social”.<sup>98</sup>

Desde este nuevo paradigma se redefinieron los fundamentos y las orientaciones correspondientes a: \*la capacitación y la formación técnica y profesional, \* las instancias internas de formación educativa juvenil a nivel local – comunitario y regional (provincial, nacional, etc.), \*los procesos de aprendizaje y enseñanza situados en los espacios educativos formales e informales, \*el significado de la participación, la cohesión y la equidad social ejecutado al interior de las instituciones de formación, \*la capacidad de decisión conferida a los actores juveniles en los asuntos vinculados a la definición de criterios políticos y curriculares correspondientes a las ofertas educativas, etc. (Jacinto y Gallart, 1998; Jacinto y otros, 1998).

En este escenario la superposición y la discontinuidad de los programas educativos así como la escasa relevancia social y biográfica de las ofertas de capacitación dificultan un efectivo mejoramiento de las condiciones de los jóvenes (Carnoy / Moura Castro, 1996, OIT, 2000).

La carencia de un acompañamiento técnico y político idóneo a nivel local y nacional propició la reproducción de modelos educativos obsoletos y desprovistos de conexión con la realidad próxima. Del mismo modo el abandono acrítico de las tradiciones educativas precedentes y el desmedro del bagaje experiencial acumulado históricamente por las instituciones, los profesionales y la comunidad educativa evadieron la posibilidad de un diálogo abierto y crítico sobre la pertinencia y el aporte de la reforma en torno a las situaciones educativas precedentes. El ritmo vertiginoso que caracteriza la reforma avasalló una instancia significativa de problematización el contexto que se precisaba reformar (Redondo y Thisted, 1999; Gallart, 1998).

La conclusión que se puede extraer de la inclusión de estas reformas políticas educativas estriba en que la oferta de formación y atención juvenil disociada de las tendencias

---

<sup>98</sup> Op. cit. pág. 47



económicas y productivas en vigor y de las características sociales y culturales de los grupos juveniles –en igual grado de ponderación- esta prácticamente condensa al fracaso y a la reproducción histórica de las desigualdades sociales (Carnoy, 1993).

Por este motivo sigue resultando imperioso preguntarse *cómo hacer política educativa que amalgame las demandas del grupo objetivo y las exigencias correspondientes al sector ocupacional productivo?*.

Para intentar responder este interrogante es requerible definir claramente el rol y grado de responsabilidad que le compete al estado, la sociedad civil y el mercado, en pos de generar políticas idóneas y eficientes. Para ello también se precisa concertar un acuerdo entre las tres partes intervinientes para asegurar la sustentabilidad de las propuestas políticas educativas y sociales (Tedesco, 1998).

Estos tres actores deberían ser considerados eslabones constitutivos e insustituibles del proyecto educativo, que más que una propuesta “omnipotente y adhocrática” (Rodríguez, 2000:38) debería presentarse como un “proceso convocante”-liderado por el estado- capaz de concitar la participación pluralista y la objetivación de necesidades y exigencias.

Desde nuestra consideración la búsqueda de una síntesis operativa entre la sociedad civil, el estado y el mercado servirá para la construcción de caminos novedosos e idóneos en vistas a abordar los problemas del desempleo y la exclusión social entre los jóvenes, que hasta la fecha las políticas públicas aún no han podido resolver idóneamente.

En razón a los nuevos actores responsables del desarrollo de estrategias de intervención política en el ámbito juvenil, Balardini expone que:

“El estado es el único que puede orientar y contener los diferentes problemas de base estructural que afectan a la juventud. Delegar responsabilidad sobre actores que aún no se han terminado de desarrollar, termina por quebrarlos. Esto no implica habilitar la participación legítima para actores y sectores sociales sino todo lo contrario, ello representa la destrucción de las bases mismas de la participación social, obviar las dinámicas y estadios de maduración de la sociedad civil es atentar contra su propia continuidad.”

Ahora bien la combinatoria de estos tres referentes sociales - estado, sociedad y tercer sector- debería fundarse en un consenso multisectorial que garantice:

- ❖ la movilidad y operatividad de los procesos educativos en relación a las características individuales y colectivas de vida (UNESCO, 2002);
- ❖ el desarrollo de interacciones intra e interpersonales, modalidades de comunicación, expresión y organización social (Balardini, 2001; Sandoval, 2002);
- ❖ la transformación significativa de las herramientas cognoscitivas (conocimientos, destrezas, disposiciones, competencias, potencialidades e intereses) necesarias para una participación social plena (Pieck, 2001);
- ❖ la adecuación permanente de los dispositivos políticos e institucionales educativos a las necesidades y demandas de los jóvenes circunscriptos en las instancias de transición educativa y laboral (Abdala, 2001);
- ❖ la construcción de actores y autores sociales sustentada en los objetivos de consolidar una ciudadanía más responsable, crítica y activa. En razón a la construcción de nuevos *sujetos sociales* efectivizable a través del reparto democrático de una oferta de formación educativa relevante, Zarco (2000) sostiene que “este sujeto, siendo colectivo, sólo puede constituirse teniendo a su vez como sustento la elección

autónoma de los individuos para ser parte activa de él; la constitución de sujetos con capacidad de incidencia social tiene una dimensión individual y colectiva que explícitamente deben trabajarse para una real acumulación de poder.”<sup>99</sup>

- ❖ la modulación dialéctica de las transformaciones sociales globales y locales que demandan de la propuesta educativa respuestas solventes frente a los riesgos sociales inherentes a los nuevos procesos laborales y de integración social (Bendit, 1998);
- ❖ el rediseño de los espacios de formación y participación educativa con la finalidad de regenerar los procesos de socialización de los capitales sociales y culturales en la heterogeneidad de espacios y actores sociales. “La diversidad de estilos de educación es consecuencia del hecho de estar ante un tipo de práctica no regulable en todos sus aspectos, indeterminada y creadora. Esa condición es la de la realidad y, además, es bueno estimularla. El mercado, la elección, no crean por sí solos diversidad pedagógica y sí mayor estratificación social. No es ético utilizar las políticas como instrumentos favorables a unos pocos con el argumento de extender para todos una mayor calidad.”<sup>100</sup>;
- ❖ el reconocimiento de la equidad, justicia e inclusión social como premisas irreductibles del desarrollo (UNESCO y otros, 2000).

### **3.8. Conclusiones y desafíos para reflexionar**

Después de haber reflexionado sobre la relación planteada entre *juventud, educación, desempleo y política de juventud* a continuación se formularán algunas conclusiones preliminares.

La crisis social, educativa y económica estructural han modificado no sólo el sentido del acto educativo (sustrato filosófico del proyecto pedagógico) sino fundamentalmente los intereses y las expectativas que la sociedad deposita en ella como un factor de transformación social.

En esta perspectiva y haciendo eje en la complejidad histórica y social que enviste la actual crisis educativa - extendida en casi todos los países de América Latina, la UNESCO (2001c) postula que los sistemas educativos “(...) están confrontados a una profunda y acelerada transformación de dichos contextos, al menos en las dimensiones de acceso a la información, manejo de conocimientos, relación con el mercado laboral, empleo de tecnologías y socialización en la cultura de la época.”<sup>101</sup>

En este entramado de relaciones cambiantes y contradictorias se constata en primer término, que la formación educativa brinda mejores oportunidades de inclusión social y laboral; en segundo término se puede aseverar que los mínimos requisitos educativos (años de escolaridad formal básica) se han incrementado para el acceso a los empleos; en tercer término se reconoce que actualmente se ha profundizado la brecha laboral y de los ingresos (salarios y remuneraciones varias) entre los grupos que detentan diferentes niveles educativos y en cuarto término se entiende que el contexto político educativo de los jóvenes está siendo cada vez más interpelado por los criterios asociados al liderazgo del mercado y la escasez de recursos fiscales que han provocado el desarrollo de programas de capacitación laboral y profesional de baja calidad, la ausencia de una propuesta educativa congruente a la naturaleza de las demandas de los jóvenes (CINTERFOR/OIT, 1998; Ramirez Guerrero, 2001).

---

<sup>99</sup> Op.cit. pág. 158

<sup>100</sup> Gimeno Sacristán, 1999 Op.cit. pág. 336

<sup>101</sup> Op. cit. pág. 93

Para refrendar estos fenómenos desde una mirada política educativa estratégica se precisa redefinir las políticas educativas vinculadas a la formación juvenil en coordinación con otras áreas del desarrollo social donde confluyen las políticas públicas y la iniciativa privada.

La resolución del desfase estructural planteado entre la oferta y la demanda, dependerá en gran medida de la superación de la “orfandad o el aislamiento social e individual” que atisba a la juventud argentina en diversos planos de la vida social.

Arremeter contra las tendencias excluyentes en el ámbito social, productivo, cultural, político y ciudadano, implica superar la ausencia de oportunidades de participación social coherentemente contextualizadas y la indefinición de responsabilidades políticas e institucionales.

Adhiriendo a la apreciación de CEPAL (2000b) se podría además aducir que “la formación de instancias colectivas de tipo pluralista, que combatan el aislamiento, puede facilitar la inserción de los jóvenes en todos los niveles de la sociedad, favorecer su contribución al desarrollo y coadyuvar a la acumulación de capital social en las comunidades en las que los jóvenes desarrollan su dinámica cotidiana.”<sup>102</sup>

Esta apertura reestructurante de los abismos planteados entre estos tres ejes supone adoptar democráticamente desde la educación nuevos criterios orientativos para el trabajo pedagógico en referencia a: a) la población y grupos específicos y heterogéneos (destinatarios o referentes de la oferta educativa); b) el sistema de prioridades, desenvolvimientos y estilos de producción predominantes en el mercado laboral y productivo; c) desarrollo de programas, proyectos y espacios de participación (que fomenten la autoorganización de los actores, la práctica del consenso y la construcción de las demandas sociales, etc.).

La construcción de una política de juventud sinérgica e intersectorial, vale decir que posea una dimensión sistémica que englobe la totalidad de programas, iniciativas, proyectos y demás herramientas de intervención política que existen en el ámbito político y social) y otra dimensión local *sensible a la diversidad* de escenarios, instituciones y actores dentro del ámbito federal, municipal, comunitario y barrial podría servir para hacer posible la transformación de las oportunidades de participación de los jóvenes en el ámbito educativo.<sup>103</sup>

La perplejidad y simultaneidad de riesgos sociales que penetran tanto al sector juvenil como a los mecanismos institucionales y políticos de trabajo educativo destinados a este grupo, dan cuenta de la predominancia de una inadecuada concepción educativa teórica y práctica desfasada (Tenti Fanfani) constatable en los tres niveles de análisis presentados políticas educativas destinadas al sector; en el nivel institucional asignado para la transpolación y ejecución de las políticas educativas, y en el grado de formación profesional de los maestros.

En este sentido la transformación de las oportunidades educativas de los jóvenes debería apoyar en los siguientes principios:

- ❖ distribución igualitaria y a lo largo de toda la vida de los conocimientos necesarios para una participación ciudadana crítica y autónoma y para la toma de decisiones en los distintos de la vida cotidiana;

---

<sup>102</sup> Op. cit. pág. 36

<sup>103</sup> Ver: Brusilovsky, 1996b; Angulo Rasco y otros, 1999; Minujín, 1993, 1995, 1995c, 1998; Sirvent y otros, 2000; Orellano, 1999; Rodríguez, 1999, 2001, 2002; CEPAL, 2000; UNESCO, 2000, 2001, 2002; OIJ, 2000.

- ❖ una visión integral de lo educativo que articule la educación inicial y la educación de jóvenes y adultos -esto supone superar la segmentación entre la educación formal y la educación no formal, recuperando y fortaleciendo las experiencias del “más allá de la escuela” de tal manera que no constituyan circuitos educativos de segunda para la población excluida-;
- ❖ una concepción del sistema educativa formal no como terminal sino como “educación inicial”, que posibilite continuar educándose a lo largo de toda la vida;
- ❖ una visión de la educación de las nuevas generaciones que demanda una intervención en el contexto actual de los jóvenes y adultos;
- ❖ una visión de educación de adultos que supera la perspectiva compensatoria (restringida sólo a la solución de las carencias educativas que los adultos pudieran tener por no haber completado los niveles obligatorios en su infancia).<sup>104</sup>

La actual crisis educativa exige cada vez más respuestas congruentes a la dimensión real de los conflictos, anomalías y restricciones que operan en el seno de la educación de los jóvenes, es por ello que sostenemos que una proyección de lo educativo “más allá de lo estrictamente escolar” institucionalizado permitirá replantear el aporte histórico, político y social de la escuela y del resto de las instituciones de formación educativa y social que contribuyen a generar de participación para los adolescentes y jóvenes en todos los campos sociales (CELADE, 2000; UNESCO, 2001; CEPAL, 2000).

A continuación nos abocaremos a explorar las políticas de juventud en Alemania, atendiendo a sus diferentes dispositivos institucionales destinados al acompañamiento de transición escuela – mundo del trabajo de los jóvenes (Übergangssystem).

Con esta tarea se pretende conocer los diferentes dispositivos profesionales, jurídicos e institucionales que se destinan para la promoción juvenil.

Precisando, en el tercer capítulo analizaremos primordialmente a) las instituciones de mediación y acompañamiento de las transiciones; b) los espacios de apoyo democrático a donde confluyen el aporte de la comunidad educativa, la sociedad y el sector privado; y c) las instancias de aprendizaje socio educativo desde donde se favorece la asunción consciente, responsable y autónoma de los proyectos de vida y las decisiones personales y el diseño de vías de superación frente a los conflictos y las contradicciones vigentes.<sup>105</sup>

---

<sup>104</sup> Sirvent M. y Llosa S. (1998) Op.cit. pág. 14

<sup>105</sup> Ver: Walther, 1999, 2000; Münchmeier, 1990; Böhnisch, 1994b, 1994c, 1997; Bolay, 1999; Jurczyk / Rerrich, 1993

#### **4. ¿Cómo responder a los nuevos desafíos de la transición escuela – mercado laboral? Una aproximación desde la perspectiva de las políticas de transición y la Pedagogía Social Alemana**

En el presente capítulo se explorarán los aspectos y mecanismos más relevantes del Sistema de Transición Educativa en Alemania (Übergangssystem) observando con precisión el desempeño de los actores juveniles, especialmente de aquellos sujetos considerados como vulnerables, excluidos y desaventajados, que representan un grupo importante caracterizado la acumulación de déficits sociales, educativos, económicos y culturales.

El sistema de transición alude al desplazamiento de las personas desde los centros escolares primarios hacia las instituciones y ofertas de formación profesional y laboral (primera instancia) y posteriormente de estas estructuras educativas hacia el mercado de trabajo y la vida adulta (segunda instancia) existen en Alemania una amplia gama de mecanismos políticos, institucionales y profesionales abocados al acompañamiento y orientación de los actores juveniles. Es por ello que nuestra investigación se concentrará en un primer momento en el análisis de las herramientas de formación, promoción y asistencia social pedagógicas orientadas a la formación de competencias y disposiciones para la incorporación adecuada en las instancias de formación educativa posterior así como también en la vida laboral (mercado de trabajo) como por ejemplo el Sistema Dual, la Consejería Profesional y el Año de Preparación Profesional.

En una segunda instancia se ofrecerá una contextualización política, jurídica e institucional de los mecanismos de intervención más relevantes de la Política de Juventud (*Jugendpolitik*), a saber la *Ayuda Juvenil (Jugendhilfe)* entendida como “estructura política marco” que referencia las acciones implementadas desde la *Asistencia Social Juvenil (Jugendsozialarbeit)* y de la *Ayuda Laboral Juvenil (Jugendberufshilfe)*<sup>1</sup> comprometidos con la **promoción** integral de los jóvenes, la **intervención** frente a los procesos de exclusión educativa y laboral y la **superación** de las restricciones que se plantean en las transiciones de los jóvenes en el plano individual y colectivo del comportamiento.<sup>2</sup>

Posteriormente se explorarán las características de la Política de Juventud fundamentalmente sus fundamentaciones teóricas y jurídicas, sus criterios organizacionales y metodológicos, su marco de objetivos y su impacto en la vida de los jóvenes mas expuestos a problemas de integración social.

Finalmente y para concluir se reflexionará sobre modelos alternativos de transición y sus respectivas estrategias de mediación socio pedagógicas considerando primordialmente cómo se produce relevamiento de las necesidades, expectativas y “mundos de la vida” (Lebenswelt) de los jóvenes. Con este conciso aproximamiento al Sistema de Transición Educativo (Übergangssystem) en Alemania se espera conocer otros criterios novedosos e innovadores en torno a la articulación entre **educación, juventud y trabajo**, que podrían resultar atractivos

---

<sup>1</sup> Estos mecanismos son interpretados como dispositivos efectivos de intermediación y asistencia a los jóvenes vulnerables que tienen por objetivo irrumpir y neutralizar los condicionantes históricos y sociales restrictivas, inherentes a las debilidades y desventajas educativas, económicos, sociales y afectivos que los atraviesan (Galuske, 2001).

<sup>2</sup> Las limitaciones, perjuicios o déficits registrados en el universo juvenil se inscriben además en los planos psicosocial, cognitivo, afectivo, motivacional, comunicativo, representacional, institucional, político, laboral, cotidiano, histórica, cultural, biográfico e idiosincrásico. Ver: Böhnisch, 2001; Galuske, 2002; Münchmeier, 2001

para la elaboración de las políticas de juventud en Argentina y en el resto de los países de América Latina.

#### **4.1. El contexto alemán y los problemas de los jóvenes en la transición escuela – trabajo: El concepto de “desventaja social” (Benachteiligungsbegriff) ligada a los planos social y del aprendizaje, individual y del mercado**

Dentro de la estructura social alemana existe un considerable grupo de jóvenes y adultos jóvenes entre 18 años y 27 años que no logran incorporarse exitosamente en los programas de formación profesional propendientes a mejorar las condiciones de acceso al mercado de trabajo, y que debido a estas dificultades son identificados por la política de juventud como los sectores desaventajados y vulnerables sociales del sistema de transición.<sup>3</sup>

Este sector social constituye el grupo objetivo de los programas de la Ayuda Juvenil (Jugendhilfe) y sus diferentes estrategias social pedagógicas de intervención, formación y orientación juvenil, constitutivos de la Asistencia Social Juvenil (Jugendsozialarbeit).

La Asistencia Social Juvenil se concentra en la atención de jóvenes afectados por desventajas sociales y perjuicios individuales situados en contextos sociales, económicos, laborales y educativos adversos, que restringen el desarrollo integral de las personas.<sup>4</sup>

El concepto de “desventaja social” (Benachteiligungsbegriff) aparece como categoría alusiva a las diversas problemáticas y limitaciones que afectan a este grupo en los planos de la vida social, educativa, económica e institucional. Y dada su importancia, a continuación se presentará un sucinta exposición de sus aristas más relevantes, a saber:

##### **4.1.1. Desventajas sociales y del aprendizaje (Sozial- und Lernbenachteiligung)**

Las desventajas sociales y del aprendizaje (Sozial- und Lernbenachteiligung) hacen alusión a las dificultades gestadas en la socialización dentro del ámbito educativo, profesional, laboral y del entorno de vida. Dichas problemáticas se condicen con contradicciones y desaventajamientos reproducidos históricamente en el contexto social; las situaciones económicas deplorables; las constelaciones y situaciones familiares; la disposición insuficiente de las herramientas cognitivas; capitales culturales necesarios para la participación social plena; las segregaciones a causa del género; del origen étnico y religioso; de la idiosincrasia cultural; etc.(Münder, 1998).

Este tipo de desventajas se originarían por factores psicológicos, pedagógicos, histórico sociales, económicos y culturales que afectan la vida de las personas en una dimensión estructural, y como así también en la dimensión subjetiva y de la personalidad.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Según el párrafo 13 de la Ley de la Ayuda a la Infancia y a la Juventud se definen como los jóvenes entre 18 años y adultos jóvenes hasta los 27 años, que requieren considerablemente de apoyo para su integración laboral y social. Del mismo modo en el párrafo 40 de la Ley de Apoyo Laboral se contempla a los jóvenes como actores desaventajados que a los cuales es imperioso destinar programas de asistencia y formación laboral para neutralizar los efectos nocivos de estos déficits en el ámbito personal y social, que posteriormente podrían comprometer una integración plena en la vida social, laboral y económica de la sociedad. Todas la citas traducidas del alemán al español en toda la extensión de este trabajo son de autoría propia.

<sup>4</sup> Ver: Ley de la Ayuda a la Infancia y la Juventud. Art. 11, 13

<sup>5</sup> Ponderar todos los ámbitos antes citados constituye una cláusula inexorable para poder actualizar y verificar permanentemente la efectividad y significancia de los criterios que orientan a la Asistencia Social Juvenil en

Los grupos sociales más propensos a experimentar este tipo de discriminación se podrían describir del siguiente modo: a) estudiantes de la Escuela General Básica (Hauptschule) y Escuela Especial (Sonderschule), que obtuvieron una mala certificación de culminación de estudio o bien no lograron concluir sus estudios; b) desertores escolares; c) desertores de las ofertas de formación laboral; d) desocupados procedentes de las clases de Trabajo Juvenil; e) desocupados por largo período de tiempo, f) aprendices profesionales cuya formación laboral dentro de las empresas está amenazada por el abandono y el fracaso educativo.

Debido a las difíciles condiciones sociales y económicas que caracteriza a este grupo y su entorno familiar, la carencia de una ayuda especial destinada al acompañamiento en la formación laboral induce significativamente el fracaso social, educativo y laboral que en su mayoría provienen de hogares escuelas y familias inmigrantes y expatriadas que no han logrado inserirse totalmente en la sociedad.<sup>6</sup>

#### **4.1.2. Desventajas individuales (individuelle Benachteiligung)**

Las desventajas individuales que asisten a los jóvenes se manifiestan en dificultades físicas, psíquicas u otras restricciones personales que se corresponden con la dimensión individual del “mundo de la vida”(Lebenswelt).

Los jóvenes que experimentan este tipo de desventaja representan un grupo vulnerable a los riesgos y la exclusión y por lo mismo requieren de apoyo político, institucional y profesional para superar las dificultades planteadas en sus procesos de integración al mundo del trabajo. Es precisamente este grupo quien debido a sus “limitantes” no están en condiciones de lograr una incorporación laboral, educativa, cultural y social exitosa y duradera.<sup>7</sup>

Los grupos mas expuestos a las desventajas individuales son, a) discapacitados motrices y mentales e inclusive las personas que abandonan los talleres de formación laboral y profesional; b) personas con dificultades en el aprendizaje; c) personas con bajo rendimiento educativo; d) personas con dificultades y debilidades en el desarrollo; e) jóvenes y adultos jóvenes delincuentes y drogadictos dependientes; f) jóvenes y adultos jóvenes que viven en dificultades financieras, personales y sociales.<sup>8</sup>

En los últimos años se registra el incremento progresivo de una nueva forma de desventaja denominada “discriminación del mercado”, que si bien no es aún no cuenta con el reconocimiento por parte de la política de juventud. Al respecto desde diferentes estudios realizados se ha constatado que su poder de influencia en la definición de las trayectorias biográficas, sociales e individuales de las nuevas generaciones al momento de transitar desde as instituciones y programas de formación laboral y profesional hacia el mercado de trabajo. Este hecho expone la debilidad integradora, promotora y potenciadora de las estrategias vinculadas al Sistema de Transición de los jóvenes.

---

torno al acceso analítico, es decir el diagnóstico, la metodología de estudio, el marco teórico reflexivo, etc.; y la organización y definición de las herramientas y/o dispositivos prácticos de intervención y tratamiento de dichos fenómenos (Stange, 1993; Bleidick, 1989).

<sup>6</sup> Esta exposición se basa en los aportes vertidos por Stauber y Walther, 1995 y Fülber y Schnapka, 1991

<sup>7</sup> Ver: Stauber y Walther, 1999; Münder, 1993; Gögercin, 1999; Lex, 1997

<sup>8</sup> Las discriminaciones antes expuestas se hallan presentes en el diagnóstico profesional que realizan los expertos de la Ayuda Juvenil y como así también de los responsables del desarrollo de las estrategias de la Asistencia Social Juvenil en la mayoría de sus modalidades, vale decir estos déficits constituyen los parámetros sobre los cuales se esgrime el discurso, diagnóstico y acciones de la política oficial circunscripta a los jóvenes.

A continuación expondremos sintéticamente las características de dicha desventaja emergente desde el mercado de trabajo.

#### **4.1.3. Desventajas del mercado (Marktbenachteiligung)**

Desde esta perspectiva se reconocen los déficits que normalmente – como bien se expuso- no son mencionados ni considerados por la ley y que dentro de la explicitación de los conceptos “discriminación (Benachtiligung) y discriminados (Benachteiligten)” permanecen ocultos. La discriminación del mercado alude a los jóvenes y adultos jóvenes afectados por las pocas posibilidades de participación social que se enraíza en la ruptura sostenida entre el estado social y el sistema económico.

Desde el inicio del proceso correspondiente a la reunificación de las dos Alemanias, la Asistencia Social Juvenil se ha visto confrontada con el problema del desempleo juvenil. Un motivo de esta situación residen en la transformación estructural que desde hace 25 años se viene produciendo en la economía y que alteró especialmente la dimensión organizativa y concepcional del trabajo.

El desarrollo e implementación de tecnología avanzada en el ámbito del trabajo provocó una transformación permanente de las dinámicas y estructuras productivas; de este modo se plantea un viraje desde la economía agropecuaria (granjas), los trabajos manuales, la producción artesanal y la industria de acero hacia una rama productiva más ligada a la prestación de servicios y las tareas asociadas a las opresiones económicas y financieras. Esta transformación económica estructural potenció un cambio cuantitativo y cualitativo de las ofertas y demandas de trabajo y en determinadas ámbitos laborales provocó una reducción sensible de las actividades económicas, laborales y productivas (Galuske, 1998b).

En la actualidad la modificación de las actividades laborales y profesionales por un lado afectan las ofertas de formación escolar y laboral profesional, puesto que al reducirse una rama económica y productiva las plazas / vacantes de empleo quedan en peligro de cesantía parcial o eliminación absoluta, mientras que por otro lado el sector o bien expande su poderío generando nuevos puestos de trabajo que se articulen a sus exigencias de calificaciones específicas, o bien clausura definitivamente el reclutamiento de más fuerza de trabajo. La reducción de ofertas de trabajo tiene como consecuencia de las calificaciones, competencias y contenidos aproximados desde la educación. En razón a las exigencias planteadas por el actual modelo económico.

El incremento de las exigencias del mercado de trabajo a la hora de reclutar mano de obra indujo a que los estudiantes dotados de mejores certificaciones escolares correspondientes al grado de maduración media y al Bachillerato resulten más atractivos perjudicando de este modo a los grupos que detentan certificados educativos “poco valorados” socialmente que limitan sus chances objetivas de participación en la vida educativa, laboral y social<sup>9</sup> (Gögercin, 1999).

---

<sup>9</sup> En concordancia a la tesis de Reisch (1998) podríamos argüir que “estos jóvenes que son sintetizados bajo la constructo conceptual “discriminados” en la realidad tienen chances para acceder a una plaza de formación laboral y profesional escasamente significativa y trascendentes. No es extraordinario por consiguiente que para ellos el mercado de ofertas de formación laboral y profesional regular permanezca completamente cerrado.” Op. cit. pág. 28



Una situación similar de restricción y desigualdad, se presenta para los adultos jóvenes que adquieren una plaza para la realización de una formación laboral y profesional pero que en reiteradas ocasiones no reciben por parte de las empresas o industrias, alguna oferta para el establecimiento de una relación laboral congruente a las características de las competencias educativas adquiridas.

En consecuencia la forma de apoyo aproximada desde el estado, en consideración a los déficits visualizados, pueden resultar significativos e influyentes para los jóvenes y adultos jóvenes que poseen las condiciones de socialización adecuadas para la transición de la formación laboral y profesional al sistema productivo pero no para aquellos sectores marginados para los cuales las “puertas del sistema” permanecen cerradas.<sup>10</sup>

En Alemania particularmente se constata que a este grupo de jóvenes desaventajados disponen de escasas chances para poder participar y apropiarse significativamente los beneficios y capitales educativos (Bourdieu) transmitidos por las instituciones y el conjunto de las estrategias de promoción y apoyo de la Ayuda Laboral Juvenil (Böhnisch, 1996).

#### **4.2. El sistema de transición (Übergangssystem) desde la escuela hacia el mercado laboral en el contexto alemán**

El sistema de transición educativo alemán en una primera aproximación podría definirse como el conjunto de relaciones, instituciones y programas que participan en el desplazamiento de los jóvenes desde los centros de formación hacia el mundo del trabajo y la vida adulta. En este sentido las transiciones cuentan con la participación de las familias, instituciones sociales, las políticas sociales y recreativas, las empresas, el tercer sector, el estado, etc. (IRIS, 2001: 2 – 25).

El sistema de transición está organizado en dos instancias complementarias, a saber la primera abarca la transición de las escuelas elementales a la formación profesional y laboral (primer umbral); mientras que la segunda se constriñe en el desplazamiento que se produce entre las instituciones de formación profesional, las universidades y los centros laborales de capacitación en razón al mercado de trabajo (segundo umbral).

El sistema de transiciones (Übergangsregime) se sustenta en una concepción normal y estándar de los procesos de integración y aprendizaje que los individuos experimenta en las diferentes estructuras e instancias del sistema educativo y del sistema productivo, a saber se supone que la adquisición de competencias educativas, cognitivas y culturales contenidas en la propuesta oficial y vehiculizadas a través de sus dispositivos curriculares, metodológicos, institucionales, profesionales y epistemológicos es el mecanismo esencial para a las nuevas generaciones puedan afrontar los desafíos de la vida productiva - laboral, institucional y colectiva.

En otros términos los principios funcionales del sistema de transición abogan por la articulación entre las instancias de formación educativa y las dinámicas de incorporación al

---

<sup>10</sup> Desde las premisas jurídicas estos jóvenes y adultos jóvenes son concebidos como discriminados, dado que desde la percepción de “normalidad instituida” que se condice con las expectativas del estado social, se determina su capacidad de adaptación - necesaria para integrarse en el mundo del trabajo y la sociedad. En ese sentido estos jóvenes son quienes no disponen de recursos de socialización necesarios como por ejemplo económicos, culturales (educación) y “capital social” (Bourdieu) para poder superar con éxito los desafíos que se presentan en la transición de la escuela hacia el mundo del trabajo (Stauber y Walther, 1995; Walther, 2000).

mercado de trabajo y la vida adulta. Lo establecido como normal dentro del sistema de transición en las sociedades modernas opera como un canon *universal estructurador* (abstracto) de los procesos de socialización, identificación y desarrollo de las nuevas generaciones.

La internalización y reproducción histórica de los valores sociales en la dimensión *individual y colectiva* del comportamiento constituía el factor determinante del éxito o el fracaso en los procesos de inclusión y transición en los polivalentes ámbitos de la vida social. Se podría agregar que la concepción tradicional referida a la transición escuela – mercado de trabajo sobre valoraba - casi en términos exclusivos – en análisis de los sistemas y las estructuras políticas y sociales en menoscabo de los aspectos subjetivos, heterogéneos, polisémicos, irregulares, locales y a – normales, caracteres que se hallan presentes en el comportamiento de los sujetos sociales y sus contextos históricos referenciales y argumentativos (Berger y Luckmann, 1995).

Este posicionamiento teórico e ideológico lineal y excluyente, actualmente se nutre de diversas críticas, propuestas teóricas y prácticas que abogan por la *desestandarización, flexibilización y actualización contextual* de los mecanismos y modelos orientadores que se destinan a la potenciación de las transiciones educativas y laborales de las nuevas generaciones (Galuske, 2002; Altheit, 1995; Walther, 1996, Braun y otros, 1999, 2000).

Sobre estos fundamentos se debe concebir las políticas educativas, sociales y laborales circunscriptas en el ámbito de juventud puestas a disposición por el estado y que orientan el desempeño de las instituciones y programas de formación profesional, el contenido y estilo de las estrategias de intervención así como también los nexos que articulan a) las expectativas de los sujetos, b) los propósitos y contenidos del sistema educativo, y c) el estilo de formación educativa requerida y d) las potencialidades de empleo y empleabilidad de los actores (Galuske, 2002; Krafeld, 2000).

La impronta de los “procesos de pluralización cultural” e “individualización de las trayectorias de vida de los jóvenes” interpela la legitimidad de la que la política de transición define para estos actores como “*lo bueno, lo deseable y lo normal*”, ya que aquello visualizado como óptimo y deseable – en relación a un esquema universal de valores- no siempre identifica y puede amalgamar la gran variedad de contextos socio culturales mas bien heterogéneas, contradictorias, volátiles, ambivalentes y dispersas (desmembradas) que definen la singularidad de los sujetos (grupos de pertenencia) y de sus localizaciones. Fundamentalmente en una coyuntura caracterizada por una profunda transformación y metamorfosis socio histórica (Beck, 1999; Thiersch, 2001; Giddens, 1997).

La pluralización de las formas de organizar y desplegar las competencias, talentos y capitales sociales detentados por los sujetos sociales está enraizada en una profunda individualización de las oportunidades sociales (parcelamiento, disgregación, atomización social) e impacta en todos los ámbitos de la vida social, modificando el significado, contenido y modalidad en cómo los procesos de socialización y reproducción social en contextos post modernos se producen (EGRIS, 2001; Bauman, 1997).

En alusión al fenómeno de la individualización Beck (1997) expone que existen dos perspectivas socio culturales diferentes desde el cual aproximar una explicación a este fenómeno, a saber: a) la individualización de lo social como mayor posibilidad de generar mecanismos de gestión, desarrollo, estructuración subjetiva, personal y autónoma (de la propia vida); y b) la individualización como **auto** - responsabilización, concentración y

referencia (“a sí mismo”) de los diferentes conflictos, condiciones históricas sociales y marco de posibilidades, que están ligados a la soberanía individual de las personas.

La no aceptación de esta contradicción estructural obstaculiza la revisión del concepto mismo de **normalidad**, dado que las reglas sociales instituidas que definen las lógicas y dinámicas de transiciones sociales de los jóvenes ya no garantizan universalmente una integración efectiva, duradera y previsible en la vida social y laboral (Walther, 2000; Münchmeier, 2001b).

Diversos estudios constatan que en las sociedades “modernas recientes” (Giddens) o “pos modernas” (Lyotard) la articulación sistemática de los procesos de educativos de formación, las formas de inclusión social en el ámbito institucional y político así como también los desplazamientos desde el campo de formación educativa hacia el mercado de trabajo y la vida adulta, hoy asisten a un proceso de interpelación. Las vías sociales para el desarrollo e inclusión *material y simbólica* en la vida social afrontan una fuerte crisis de certezas, referencias y normas. Así pues la integración social garantizada tradicionalmente por la síntesis (pliegue) entre educación, trabajo e integración social se aleja de la regularidad y homogeneidad para adentrarse en un terreno donde predomina lo temporal y lo versátil.

En este contexto de transformaciones estructurales el actor juvenil es el más susceptible y permeable a la influencia de procesos de pluralización (desestandarización), segmentación y flexibilización que *resignifican* su condición como joven, educando (alumno), actor político, trabajador (potencial y real), gestor de familia y ciudadano.

Los mecanismos institucionales comprometidos con los procesos de transición más relevantes se podrían sintetizar en el Sistema Educativo (Schulssystem), el Sistema Dual (Berufsbildung - Duale System), el Año de Preparación Profesional y Laboral (Berufsvorbereitungsjahr), la Consejería Profesional (Berufsberatung) y la Asistencia Social Juvenil (Jugendsozialarbeit).

#### **4.2.1. El Sistema Educativo Alemán**

En sistema educativo alemán se inscribe como un mecanismo de calificación y diferenciación social, sustentado en la distribución de competencias y capitales sociales (dominios y herramientas cognitivas) que a su vez resultan decisivos para el despliegue personal de las potencialidades y la orientación de las trayectorias y proyectos de vida (biográficos) así como para la participación en la vida social, cultural y económica.

La estructura del sistema educativo en Alemania está constituido por un nivel básico de formación escolar denominado **Escuela Primaria** (Grundschule) que se inicia entre los 6 y 7 años de edad cumplidos y cuya duración es de 4 años, existen también algunos estados federales como Berlín y Brandemburgo donde esta cobertura escolar se extiende hasta los 6 años. Para los niños que no poseen las condiciones físicas y psicológicas necesarias para participar en esta oferta educativa, se disponen de escuelas especiales y programas de apoyo diferenciales destinados a extender posibilidades educativas a todos los ciudadanos ponderando las diferencias correspondientes (Schaub y Zenke, 2000).

Al concluir esta instancia de formación escolar se produce una *primera selección* basada en el criterio de “mejor rendimiento” (Leistungsprinzip) derivadas de las calificaciones obtenidas y que facilitan el acoplamiento congruente entre las trayectorias académicas desarrolladas previamente (competencias, resultados y logros cognitivos demostrados) y las oportunidades educativas posteriores.

En la etapa siguiente existen 4 posibilidades para continuar los estudios, y que se podrían esquematizar siguiendo el orden jerárquico de menor a mayor del siguiente modo:

- ❖ **Escuela General Básica (Hauptschule):** dispone de 5 años de formación académica y profesional aunque también, esta demarcación organizativa contempla diferencias de tipo jurisdiccional y federal puesto que por ejemplo los estados federales de Berlín, Brandenburgo, Bremen, y Nordrhein - Westfalen donde la obligatoriedad escolar se extiende hasta los 10 años, esta forma institucional esta pautada a 6 años de duración. En esta instancia escolar se imparte una formación elemental y general que busca el mejoramiento y el desarrollo de las competencias cognoscitivas e inclinaciones actitudinales de los sujetos. Al culminar este ciclo de formación es posible una posterior incorporación a las diferentes ofertas de formación profesional y laboral (Berufsausbildung) que integran el Nivel Secundario II.

En la mayoría de los estados federales se prevé además la posibilidad de realizar una práctica dentro del ámbito productivo y económico (Betriebspraktikum) que posibilite una elección adecuada de las profesiones y los oficios posteriores (Berufswahl). La conclusión de este ciclo no habilita bajo ninguna consideración acceder a estudios universitarios o superiores. Diversas investigaciones constatan que en estos centros educativos predominan la concentración de diferentes desventajas sociales que comprometen a la educación como la desintegración cultural, el bajo nivel económica, la ruptura y vulnerabilidad de los lazos familiares, etc..

El bajo perfil de las alternativas educativas que brinda esta oferta escolar en razón a las instancias posteriores de formación educativa y laboral se condice con el inatractivo acceso a plazas de trabajo. Por esta razón es que este tipo de escuela también se define como escuela para “el resto” o de “lo que sobra” (“Restschule”), expresión que da cuenta del devaluado status que la precede. En estas instituciones educativas se concentra el mayor número de hijos de inmigrantes, o grupos procedentes de sectores marginales y vulnerables que son percibidos como desaventajados (Benachteiligten), con mayor propensión al delito, al abandono educativo, y que están desprovistos de redes sociales e institucionales fuertes que los contengan. Irrebatiblemente aquí se concentran los débiles y/o perdedores del sistema educativo, que no pudieron satisfacer con éxito las expectativas y requerimientos que la sociedad y el sistema educativo deposita sobre ellos. Ante la “miseria” denotada en la concepción y funcionalidad de esta oferta educativa en torno al mejoramiento efectivo de las condiciones de vida de sus asistentes se han venido impulsando diversos procesos reformistas a nivel de los estados federales fundamentalmente, con la intención de arremeter contra la reproducción social de las desigualdades que ésta oferta escolar estaría fortaleciendo.<sup>11</sup>

- ❖ **Escuela de Enseñanza Media (Realschule):** dispone de 6 años de formación facilita la ampliación de la formación general de los sujetos, la culminación habilita la incorporación a instituciones de formación laboral y profesional (Berufsschulen), y permite además realizar fuera del tiempo estipulado el Abitur que es examen de madurez escolar asignada por los Liceos (máximo grado de formación escolar) y que sí posibilita el acceso al nivel educativo superior de educación, es decir a la Universidad y los demás centros de formación académica y profesional. Luego de iniciada la “reunificación alemana” esta propuesta sufrió diversas modificaciones, así se puede constatar que en algunos estados federales esta orientación escolar se intentó fusionar en términos *organizativos y pedagógicos* con la Enseñanza General Básica (Hauptschule). A modo de ejemplo se podrían mencionar la “Escuela Secundaria”

---

<sup>11</sup> Schaub y Zenke, 2000 Op. cit. pp. 252-253.

(Sekundarschule) en Sachsen – Anhalt; la Escuela de Reglas (Regelschule) en Thüringen, entre otras. Existen diversas vías para mejorar las certificaciones alcanzadas por un lado, para los jóvenes que desean obtener el certificado de “madurez general” (allgemeine Hochschulreife) se establece la posibilidad de cambio directo desde el Instituto de Enseñanza Media (Realschule) a la Escuela de Enseñanza Media / Liceo (Gymnasium) para cursar los últimos 3 años, ello depende fundamentalmente del rendimiento individual de los alumnos y del promedio de nota mínimo exigido para la admisión. Al finalizar este ciclo en el Liceo se obtiene el título de “madurez general” que habilita el inicio de estudios en universidades y otros centros de altos estudios. Por otro lado, para las personas que al culminar sus estudios en el Instituto de Enseñanza Media (Realschule) y que luego ingresaron y finalizaron pertinentemente una formación profesional específica (Berufsausbildung) existe también la posibilidad de obtener el título de “madurez general” (allgemeine Hochschulreife) en 2 años o bien el título de “madurez con orientación profesional específica” (fachgebundene Hochschulreife) en 1 o 2 años en un Colegio Profesional (Berufskolleg) (Schaub y Zenke, 2000).

- ❖ **Liceo (Gymnasium):** dispone de 8 – 9 años de formación académica dependiendo de la organización de cada uno de los estados federales y está dirigido a promover una amplia formación general y una preparación científica adecuada para la consecución de estudios en las universidades o centros de enseñanza superior. Esta instancia de formación está dividida a su vez en dos ciclos, el *primero* abarca 5 / 6 años – dependiendo siempre del estado federal - y el *segundo* se denomina nivel superior del Gimnasio o Liceo (gymnasialer Oberstufe) se extiende por otros 3 años, cuya promoción (aprobación y certificación) habilita la incorporación en instituciones de formación superior y universitaria. Precisando, la certificación de la culminación del Abitur respectivo a la “madurez general” (allgemeine Hochschulreife) que representa la certificación académica más alta que se puede obtener en el sistema educativo medio en Alemania, y que facilita el ingreso a cualquier tipo de estudio superior y universitario así como a cualquier oferta de capacitación y formación laboral. Para los jóvenes que cursaron sus estudios secundarios en la Escuela de Enseñanza Media / Liceos con orientación profesional (Fachgymnasium o berufliches Gymnasium) en economía (Wirtschaft), técnica (Technik), economía del hogar (Hauswirtschaft), agronomía (Landwirtschaft) y pedagogía social (Sozialpädagogik) obtienen un certificado correspondiente a la “madurez con orientación profesional específica” (fachgebundene Hochschulreife), con este título es posible estudiar posteriormente sólo en Escuelas Superiores Profesionales (Fachhochschule) pertenecientes al nivel superior; del mismo modo allí también se puede acceder al certificado de “madurez general” (allgemeine Hochschulreife) pero esta alternativa depende de las orientaciones profesionales que ofrecen cada uno de los Escuelas de Enseñanza Media / Liceo (Gymnasium) que permite el ingreso a la Universidad y a los Centros Superior de Formación Profesional (Fachhochschule).

Para la obtención de la certificación final sólo se contempla la posibilidad de realizar el examen final 2 veces, ya sea el mismo o diferentes cursos; una tercera vez implica directamente el abandono obligatorio de la escuela sin recibir la certificación de Abitur.<sup>12</sup>

- ❖ **Escuela Integrada (Gesamtschule):** se trata de una concepción escolar alternativa que propone una oferta integrada que articula la Enseñanza General Básica

---

<sup>12</sup> Si se superan los 5 / 6 primeros años de la Escuela de Enseñanza Media / Liceo (Gymnasium) se obtiene forma directa el certificado que otorga el Instituto de Enseñanza Media (Realschule); mientras que para las personas que fracasan antes de los 5 / 6 primeros años se otorga el título respectivo a la Enseñanza General Básica (Hauptschule) cuyas posibilidades académicas y profesionales posteriores, ya fueron expuestas anteriormente.

(Hauptschule), el Instituto de Enseñanza Media (Realschule) y la Escuela de Enseñanza Media / Liceo (Gymnasium) combinando en una sola institución la presencia de estas 3 ofertas escolares. A nivel concepcional se plantea una *escuela integrada, incluyente y cooperativa* basada en una propuesta sintética a donde convergen las tres formas escolares principales, y desde donde se promueve la idea de “ramas escolares” (Schulzweige) que unifica en único centro escolar (Schulzentrum) a nivel organizativo, histórico y pedagógico las tres instancias institucionales antes mencionadas. Gracias a los vínculos de cooperación y proximidad curricular y profesional existente entre las diferentes ofertas educativas es posible la rotación de los alumnos hacia otras ofertas escolares y la respectiva obtención de certificado (certificación) es posible. Ello supone un alto grado de flexibilidad e interacción entre las diferentes ofertas, a diferencia de lo que acontece realmente en el sistema educativo formal. Los argumentos de esta modalidad escolar se remonta a la discusión sobre la Reforma Educativa producida durante la década del '60. Las conclusiones arribadas apelaban a la necesidad de mejorar la calificación educativa de los jóvenes a través de una revisión del Currículum desde los intereses educativos y económicos que posibilitaran una articulación significativa entre las ofertas y las competencias y talentos de los sujetos en vistas a optimizar los resultados y las competencias disponibles (Schaub y Zenke, 2000).

Los objetivos sociales y políticos más importantes que impulsaron la constitución de las Escuelas Integradas son a) la efectivización de la igualdad de oportunidades, b) la integración de niños de procedencia social diferenciada y c) la promoción de una mayor democratización de los saberes entre los miembros de la sociedad. Estas concepciones alternativas de organización del sistema educativo fueron introducidas en diferentes estados federales alemanes, logrando una significativa aceptación en Berlín del este - a donde actualmente funcionan 455 instituciones-, y en los nuevos estados federales alemanes (ex- orientales) - donde estas escuelas suman 317 establecimientos-.<sup>13</sup>

- ❖ **Escuela Especial (Sonderschule):** bajo esta denominación se sitúan todas las instituciones públicas de enseñanza especial imparte una instrucción general básica (allgemeine Bildung) y una formación laboral y de oficios (berufliche Schule) a nivel federal. Ellas prevén una adaptación a la forma de Enseñanza Especial, de todas las modalidades escolares existentes, contemplando las discapacidades específicas de los sujetos para la organización de las ofertas educativas, lo que implica el planteamiento de una propuesta curricular determinada que establezca a su vez los espacios y tiempos educativos más propicios, el tipo de formación profesional de los educadores responsables, los dominios metodológicos, teóricos y prácticos requeribles, etc..<sup>14</sup>

La formación educativa especial brinda la posibilidad de integración, formación y tratamiento pedagógico especializado respectivo a cada una de las patologías y lesiones físicas, motoras y psicológicas que evidencian determinados niños y jóvenes.

El fuerte grado de selección que opera en el sistema educativo denota la presencia de una lógica “meritocrática” basada en el rendimiento, las disposiciones y la competencia individual que se forman, evalúan y certifican en todos los procesos de formación pedagógica. La

---

<sup>13</sup> Ver: Schaub y Zenke, Op. cit. pp. 231-233

<sup>14</sup> Las diferentes especializaciones correspondientes a las ofertas de enseñanza especial se podrían sintetizar del siguiente modo: Escuelas para ciegos, Escuelas para personas con deficiencias visuales y auditivas, Escuelas para sordos, Escuelas para deficientes mentales, Escuelas para personas con deficiencias físicas y motoras, Escuelas para personas con deficiencias en el aprendizaje, Escuelas para personas con deficiencias en el habla, Escuelas para enfermos crónicos y personas con distorsión comportamental. Ver: Schaub y Zenke, Op. cit. pp. 514 -515

exacerbación de rendimiento, la competencia y la premiación del esfuerzo personal con un importante desarrollo económico productivo ha contribuido a exacerbar *en y desde* el ámbito educativo a) la competencia como práctica social y relacional; b) la priorización suprema del yo como medio y fin de los procesos de enseñanza y aprendizaje; y c) la visualización del “otro” (prójimo) no como una extensión posible de la realización de las potencialidades personales sino más bien como una referencia prescindible que no necesariamente afecta los proyectos profesionales.

La selección que se lleva a cabo dentro del sistema educativo se basa en las capacidades individuales de las personas, esto hecho – desde la política oficial - no se observa como una amenaza o lesión del derecho democrático a libre elección, sino más bien como una forma efectiva en la que se sustenta la “igualdad de oportunidades”. Sin embargo, ello contribuye a la distribución desigual, excluyente y arbitraria de las oportunidades sociales, biográficas y capitales culturales que afectan la condición ontológica, histórica y social de las personas (EGRIS, 2001).

En torno a la “competencia” como patrón de socialización y selección social al interior del sistema educativo alemán Walther (2001) comenta que “en las sociedades modernas, capitalistas y democráticas la competencia no se refiere únicamente a la economía de mercado sino también constituye un principio de integración social en el sentido de distribución individual de las posiciones dentro del sistema productivo que poseen reconocimientos – valoraciones diferenciadas. El requisito de toda competencia es que los sujetos sociales participen comprometidamente”.<sup>15</sup>

En este sentido se debe añadir que en el caso alemán el grado de selección y presión institucionaliza de los desempeños personales se produce en una instancia extremadamente precoz de la vida de las personas cuando tienen la edad de 10 – 11 años ya deben asumir las consecuencias de su rendimiento escolar que a su vez determina las futuras trayectorias educativas y sociales. Por ejemplo está pautado que a la finalización de la Escuela Primaria Básica (Grundschule) sean seleccionados quienes podrán acceder a los diferentes subsistemas educativos, donde las oportunidades son muy diferenciadas.

Las trayectorias académicas una vez seleccionadas en las primeras instancias del sistema, posteriormente difícilmente pueden reorientarse o modificarse de modo sustancial. Allí es especialmente donde radica el *primer riesgo* de carácter institucional que determina para cada individuo un tipo de ingreso individualmente diferenciado en los procesos de transición reales y potenciales del sistema educativo.<sup>16</sup>

La creciente disminución de las plazas “vacantes” en las instituciones de Formación Profesional alentó la disputa con otros grupos de estudiantes mejores calificados lo que provoca que las chances de los egresados de la Escuela General Básica desde principios del '90 se vean seriamente devaluadas y cuestionadas. En atención a este marco situacional es que los alumnos graduados de la Escuela General Básica (Hauptschule) aparecen como los “desaventajados sociales” dentro del sistema educativo, dado que sus credenciales educativas

---

<sup>15</sup> Op. cit. pág. 10

<sup>16</sup> Por ejemplo para las personas que culminan la formación de la Escuela Básica (Hauptschulabschluss) la alternativa más próxima (entre pocas que existen) se remiten realizar una formación profesional (berufliche Ausbildung) para obtener una calificación y capacitación laboral (Berufsausbildung) con orientación directa al mercado de trabajo. Las familias inmigrantes, los sectores vulnerables y desmedrados constituyen los grupos más propensos a optar por estas alternativas (Stauber y Walther, 2000).

que definen la obtención de una plaza de Formación Profesional no resultan comparativamente suficientes para lograr con éxito este cometido (IRIS, 2001).

El considerable deterioro de las perspectivas académicas y laborales de los grupos que poseen los certificados menos calificados ocasiona diversos problemas, entre uno de los más significativos se encuentra el temor que vivencian los padres y alumnos frente incremento progresivo y “amenazador” de la competencia y la selección que rigen los procesos de inclusión en el ámbito de la formación educativa y profesional desde donde se define la obtención de las mejores plazas en el mercado educativo y el mercado laboral. Por esta razón es que los padres de los alumnos de la Escuela Básica intentan incluir de cualquier modo a sus hijos en la Escuela de Enseñanza Medio (Realschule), lo que implica acatar un mayor grado de exigencia y presión pedagógica a la que muchos de los sujetos provenientes de la Escuela Básica no logran sobreponerse .

En un contexto socio educativo caracterizado por una selección social, educativa y laboral el fracaso sobre todo e personas con escasas posibilidades de éxito resulta determinante para su proyección laboral y social así como también para su desarrollo psicológico, cognitivo, motivacional, afectivo y biográfico.

#### **4.2.2. La Formación Profesional en Alemania: el Sistema Dual**

El sistema de formación profesional alemán está integrado por diversas estrategias de formación, que tienen por objetivo la socialización, entrenamiento y desarrollo de las capacidades requeridas para la adquisición sistemática de competencias para la incorporación en el mercado de trabajo, y que según la ley de formación laboral (Berufsbildungsgesetz) se producen en las **escuelas de formación laboral** (Berufsschule) y en las **empresas de formación laboral** (Ausbildungsbetriebe), ambos espacios de formación laboral son autónomos y trabajan en lazos de cooperación permanente.

La formación laboral de las escuelas de formación de oficios (Berufsschule) se imparten conocimientos teóricos y prácticos específicos asociados al tipo de oficio, así como también se socializan conocimientos de formación general y teórica regularmente dos veces por semana. Los responsables de ejecutar las tareas de formación laboral son Cámaras de trabajo (Kammern) en el ámbito de la industria y comercio, de oficio y agricultura, de médicos, etc.. Estos actores que representan la contraparte cooperante del estado, organizan la inscripción de los “contratos de aprendizaje” en relación a las diferentes ofertas de formación laboral desde donde se a) ofrecen asesoramiento y orientación sobre cuestiones vinculadas con las propuestas de formación de oficios, y b) velan por una efectiva transposición en la práctica de los objetivos y metodologías de los programas y son ellos quienes examinan a los estudiantes al culminar los períodos de formación.

Existen también diversas modalidades de programas de formación profesional que a su vez poseen reglamentaciones específicas, así como por ejemplo se podrían citar *Oficios únicos* (p. ej.: panaderos, reposteros, etc.), *Oficios con especialización u orientación en ramos* (p. ej.: soldador con especializaciones en técnicas para la construcción o producción de vehículos, etc.); formación gradual de oficios que contienen 2 o 3 niveles (por ejemplo: industria de la construcción, textiles, cueros, servicio postal, etc.).<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup>Berufliche Rehabilitation junger Menschen. Handbuch für Schule, Berufsberatung und Ausbildung, Bundesanstalt für Arbeit, 1998, Op. cit. pp. 86 - 87



Por otro lado, la base estructural del Sistema de Formación Profesional dentro de las empresas (System beruflicher Bildung) está representada por el **Sistema Dual** que combina paralelamente un tipo de formación teórica (centros de formación profesional) y práctica (empresas, industrias, etc.) sustentadas en la articulación de las responsabilidades del estado y del sector privado empresarial. A partir de esta cohesión de esfuerzos se esgrimen los contenidos, objetivos y perfiles referenciales de las ofertas educativas.<sup>18</sup>

La finalidad del binomio *estado y sector privado (industrias y empresas)* supone un “mínimo de correspondencia entre las políticas de formación educativa y las políticas de empleo dado que en el marco de la propuesta educativa están contempladas prácticas profesionales *in situ* dentro de empresas, los talleres laborales, empresas de servicios (Dienstleistungsgewerbe), centros de promoción laboral y económica (Verwaltung), el ámbito de oficios libres y autónomos (freie Berufe), etc.. En este sentido el intercalamiento de tareas de formación profesional general y entrenamientos prácticos en el espacio laboral con la debida instrucción impartidas en las escuelas de formación profesional ocupa un rol fundamental en la propuesta de formación. La concepción de formación dual se basa en el nexo escuela y trabajo, como unidad práctica y teórica en un sentido didáctico y curricular.

Como resultante de este proceso combinado de formación y producción laboral surge la imagen del trabajador profesional /especializado, que sintetiza en sí mismo la impronta de los criterios tradicionales de los oficios y los cánones de la industria moderna. En los años '80 tuvo lugar un proceso de reestructuración de los criterios organizadores de la formación dual, con lo cual se intentó sustituir una oferta educativa orientada más bien a la producción de masas por otra flexible y regenerativa, capaz de integrar periódica y sistemáticamente los aportes de las nuevas tecnologías y los emergentes requerimientos y demandas de los nuevos modos de producción local y global, del mismo modo se propendió a la revisión de las premisas que definen los procesos de formación, adaptación y permanencia dentro del ámbito educativo y profesional en el sistema de producción.

La cercana vinculación planteada entre los criterios de formación y las exigencias del mercado conforman una plataforma política particular que está impregnada de tensiones y acuerdos en donde se visualiza la preeminencia del discurso del mercado / sector empresarial (empleador) en tanto criterio primordial que define la viabilidad, significancia y pertinencia de las ofertas educativas.

El modelo de **formación dual** fue considerado por mucho tiempo a nivel nacional e internacional un modelo idóneo de cooperación entre las propuestas educativas (fundamentalmente públicas y privadas) y el ámbito productivo, cuyas características fundamentales se podrían resumir del siguiente modo:

- ❖ La doble pertenencia de los jóvenes “a al escuela y a la empresa” en esta perspectiva donde los intercambios posibilitan el desarrollo experiencias *in situ* en los ambientes de trabajo y una contrastación práctica de los saberes teóricos y metodológicos impartidos por las escuelas de formación profesional.
- ❖ En esta instancia de formación los estudiantes reciben un “contrato de aprendizaje” (Berufsausbildungsvertrag), que los compromete personalmente con la empresa que pone a disposición la plaza de formación / trabajo; y del mismo modo ello les garantiza una remuneración económica a cambio y la seguridad social a cambio de su participación en los procesos productivos de formación profesional.

---

<sup>18</sup> Existen aproximadamente 380 orientaciones laborales reconocidas desde esta forma de profesional, además se destinan reglas especiales de formación laboral para personas discapacitadas. Op. cit. pág. 85

- ❖ La transversalidad de los contenidos, competencias y conocimientos / habilidades permite al sector empleador disponer de una información actual y fidedigna a cerca de las especialidades y competencias adquiridas por los estudiantes (trabajadores potenciales) durante la ejecución del proceso de formación laboral y profesional.
- ❖ La formación laboral dura regularmente entre 2 y 3 años y medio, además se contempla además, que si los jóvenes talentosos aceleran exitosamente la adquisición de las competencias pautadas por el programa, el período de formación oficial se puede recortar, del mismo modo para personas que presentan mayores dificultades durante o al finalizar el período pautado de asistencia obligatoria, el período lectivo se puede extenderse por un año más.
- ❖ Los jóvenes tienen la obligación de realizar las tareas de aprendizaje asignadas que sólo guarden relación con los objetivos constitutivos del oficio en cuestión, y que además estén en consonancia con la fuerza física individual (Bundesanstalt für Arbeit, 1998).

El funcionamiento efectivo del Sistema Dual exige la articulación equilibrada entre la oferta y la demanda de las plazas de formación, en términos teóricos es así como debería funcionar, pero en los hechos concretos se constata una tendencia a la disminución de las plazas de formación ofrecidas por las empresas e industrias medianas y pequeñas que en el sistema dual representan piezas esenciales de la organización y socialización de estas oportunidades de formación profesional. Este desequilibrio planteado entre la cantidad de candidatos potenciales y las ofertas concretas actualmente está provocando una desajuste intrínseco al sistema (Stauber y Walther, 1999).

Paralelamente a la oferta de formación educativa profesional dentro de las empresas e industrias, existe otra alternativa de Formación Profesional que se efectúa en un ámbito **no – empresarial / no - formal** y que está contemplada por la Ley de Fomento Laboral (Arbeitsförderungsgesetz).

El financiamiento de estos programas proviene del gobierno de la república federal y de los diversos estados federales (Bundesländer), y su efectivización está a cargo de instituciones y entidades de formación educativa. Uno de los problemas mas acuciantes reposa en la disminución cuantitativa de las vacantes disponibles que se agrava por el incremento sostenido del número de personas que desean acceder a Formaciones Profesionales (Kutschka, 1998).

Una de las posibles causas explicativas del fenómeno es la clausura del Sistema Dual hacia el interior de muchas empresas asociadas al modelo clásico de producción alemana. El incremento de las exigencias de readaptación productiva permanente impulsadas por los procesos de modernización, tecnologización y racionalización del trabajo y de las relaciones laborales en la estructura productiva (Münchmeier) de los compromisos y consensos asumidos conjuntamente con el estado y las políticas de formación. En este sentido en la mayoría de los casos se suplantó la creación de nuevas plazas de formación dentro de las propias empresas (como tradicionalmente se producía) a través de la incorporación de técnicos profesionales instruidos en las diferentes academias de formación, escuela de formación laboral y demás centros de formación profesional (Walther, 2000).

Como bien se expuso anteriormente, la selección ejecutados por el sistema educativo define la posibilidades de incorporarse al Sistema Dual está también expuesto a este proceso y lógica de selección. como exponente máximo de la Formación Laboral (Berufsbildung). En esta perspectiva las trayectorias educativas de las personas definen el tipo de oferta de formación a

la que se accederá dentro de la Formación Profesional, que bien puede ser regular y atractivo (de mejor nivel) o en su defecto menos convencional (de peor nivel).

En la competencia y el acceso diferenciado a las plazas de formación laboral mejor valuadas, las variables relacionadas con el tipo de formación escolar, el sexo, el origen étnico y las diferencias regionales cobran una importancia sustantiva. Siguiendo a Galuske (1993, 1999) se podría postular que el *tipo de formación escolar, sexo, origen étnico y diferencias regionales (inter e intra)* no representan las consecuencias - manifestaciones de las obstaculizaciones del ingreso a la formación laboral y profesional (primer umbral) y al mercado de trabajo (segundo umbral), sino que en el fondo constituyen los verdaderos mecanismos estructurantes (histórico, ideológicos y sociales) de la exclusión de las chances educativas y de la desocupación, y de sus correspondientes efectos acumulativos (reproducción) entre grupos sociales específicos.

A continuación expondremos brevemente cada uno de éstos tópicos, que operan como factores discriminatorios dentro de las instituciones de formación educativa y profesional y que propician la segmentación - supuestamente “no intencional de los procesos de participación educativa de los jóvenes, a saber:

- ❖ **Tipo de formación escolar:** la tendencia a obtener nuevos conocimientos, destrezas que amplíen el “capital social” (Bourdieu) detentado se da como una consecuencia de la exacerbación de la competencia regente en el mercado de trabajo. A modo de ejemplo las dificultades que enfrentan muchos graduados universitarios al momento de obtener un puesto de trabajo, ha provocado el engrosamiento de su demanda por nuevas oportunidades educativas y laborales en otros ámbitos de formación profesional y laboral, acaparando así circuitos del sistema de transición educativa a donde normalmente no se remitían. Esto provoca indefectiblemente el elevamiento de los patrones de evaluación, selección y admisión que determinan el ingreso – egreso de los postulantes a dichas ofertas y lo que se condice con el reforzamiento de una suerte de monopolización de las ofertas de formación profesional “más atractivas”<sup>19</sup> por parte de los grupos “mejores calificados”. La disminución de las chances de formación afecta fundamentalmente a los grupos provistos de calificaciones “regulares e insatisfactorias”, que en un contexto de menor competencia, serían más que suficientes para la admisión y culminación exitosa de estos procesos educativos (BMBF, 1999). Este hecho provoca el aplazamiento de la premisa democratizadora que encarnaba históricamente la diversidad de ofertas de formación educativa y laboral (Nuglisch y Pfender, 1998).
- ❖ **Género:** la participación femenina en las ofertas del Sistema Dual de Formación es considerablemente menor a la masculina, y ello no guarda relación con el grado de calificación detentado por las mujeres que en Alemania es superior a la de los hombres, lo que tendría que garantizar la obtención de las plazas demandadas, sin embargo estas les son denegadas. La distribución desigual de las oportunidades educativas están vinculadas fundamentalmente a las estructuras y mecanismos de selección operantes. Desde el discurso político oficial este hecho se explica en el

---

<sup>19</sup> Las ofertas educativas y laborales que cuentan con mayor afluencia de grupos egresados de Liceos fundamentalmente, están ligadas a estudios de formación en las áreas de administración y asistencia técnica en bancos, logística empresarial y management, relaciones comerciales y financieras, marketing e innovación organizativa laboral, etc.. Así por ejemplo “(...) en los últimos diez años la cantidad de egresados de los Liceos que inician las formaciones profesionales y laborales en todos los estados federales se ha incrementado continuamente (de 13% a 15,9%). En los nuevos estados federales la cantidad de los egresados de los Liceos asciende incluso de 3,9% (1992) a 13,4%.” BMBF 1998 Op. cit. pág. 46

hecho que las mujeres estarían herrando sus decisiones laborales y que por lo mismo este fenómeno se debería más a causas de tipo subjetivo y personal que a cuestiones estructurales (Hennige y Steinhilber, 2000). Es decir, estaría constreñida principalmente a causas de tipo “individual, vocacional y orientativo”. La atribución a las mujeres de sus propios déficit está ligado a la elección de orientaciones laborales “típicamente femeninas” que proporcionalmente son menores en razón al porcentaje de ofertas laborales consideradas como “típicamente masculinas” dentro del sistema de transición.<sup>20</sup> En otros términos, la distribución según el género de las oportunidades educativas y laborales se constriñe en variables sociales de “tipo estructural” y en menor medida a las variables de tipo “subjetiva”, como por ejemplo la construcción y organización sexual de las tareas, las trayectorias laborales instituidas y diferenciadas según el género, el marco de viabilidad de las políticas de empleo en torno a los sexos (explícita e implícitamente formulado), a la que se anudan una gama compleja de presiones, estigmas, tradiciones, mitos, relaciones y normas en constante tensión (Schittenhelm, 1998; Walther, 2001; Münchmeier, 2001) A modo de ilustración se podría exponer que las opciones laborales “típicamente femeninas” están relacionadas principalmente con lo social, lo educativo y la asistencia sanitaria que dentro de la estructura general de las ofertas de formación laboral y profesional (sistema dual) suelen ser de baja atractividad, exigencia y remuneración; y que además se condice con las escasas alternativas de movilidad, perfeccionamiento y ascenso profesional (Krüger, 1991b)

- ❖ **Origen étnico:** la procedencia cultural, el sistema axiológico, el marco de prioridades y los condicionamientos históricos y sociales constituyen un tejido a donde los sujetos se referencian y son referenciados, se identifican y son identificados dialécticamente, en una doble estructuración colectiva e individual. Sobre esta idea se debe interpretar también la situación de desventaja, vulnerabilidad y riesgo que amenaza a las familias inmigrantes en Alemania, quienes acumulan que exhiben las mayores dificultades no sólo para ingresar y culminar exitosamente la formación educativa básica sino también a las ofertas correspondientes a las instituciones del Sistema de Transición. No es casual que sea este grupo el que concluye con las más bajas calificaciones (bajo rendimiento) los procesos de formación educativa y laboral en casi todos los ámbitos del sistema de transición<sup>21</sup> (Pohl, 1997);
- ❖ **Diferencias regionales (inter e intra):** estas diferencias pueden entenderse como factores de desigualdad y las mismas se plantean entre a) el este y el oeste (oriente y occidente), entre b) los antiguos estados federales del norte y del sur, así como también entre c) las ciudades y los estados municipales más pequeños, que afectan de modo directo a la evolución y contextualización de las problemáticas como la desocupación; el desarrollo de actividades, la viabilidad de proyectos y programas de empleo y capacitación; la lógica de inversión social, etc..  
Ahora bien, en referencia a la disyuntiva a) *este y oeste* la desocupación juvenil registrada en el primero duplica a la del segundo, a pesar que aquí son más predominante las acciones políticas destinadas a reducir este fenómeno. El BMBF

---

<sup>20</sup> Como bien constata el BMBF (1998) la elección de orientaciones laborales “más preferidas” puede ser considerado un comportamiento instituido tanto de hombres como de mujeres, es de aquí que son más los hombres que optan “más preferentemente” por la formación de mecánica (Kfz - Mechaniker) o de electrónica (Elektroniker) así como proporcionalmente las mujeres eligen la carrera de venta y administración (Bürokauffrau) y asistente medica (Arzthelferin). Op. cit. pág. 66

<sup>21</sup> Datos elaborados por el BMBF (1998) evidencian que el 17,4% de estudiantes escolares extranjeros en el año 1996 no culminaron sus estudios primarios, sólo un 38,6% pudo lograrlo con éxito. Desde otra perspectiva se visualiza la presencia de mecanismos de segmentación inherentes a las Consejerías Profesional, Oficinas de trabajo, empresas y fábricas comprometidas con el Sistema Dual y cuyas causas se remiten esencialmente a la procedencia étnica. Op. cit. pág. 57

(1998) constató en 1996 que el porcentaje oficial de la participación a la formación laboral estriba en 101,9% en el este frente a un 90,8% en el oeste, en 1997 98,6% y 89,7 correspondientemente<sup>22</sup>. En relación a la diferencia *b) norte y sur* las diferencias son polivalentes y pronunciadas, tomando solo la tasa de desocupación en algunos estados federales del norte por ejemplo Bremen duplica su tasa en comparación a Baden Württemberg o Baviera. Finalmente en referencia a la disyuntiva *c) ciudades y estados municipales*, se percibe que las personas más jóvenes que viven en los municipios pequeños experimentan una suerte de limitación en cuanto a la posibilidad de ofrecer una diversidad de ofertas educativas, profesionales y técnicas. Al respecto se observa una importante restricción en el acceso y generamiento de intervenciones políticas, institucionales y programas públicos y/o privados destinados al apoyo educativo y laboral público como por ejemplo las ofertas y actividades de las Consejerías Profesionales o de las Escuelas de Formación Laboral (Nuglisch y Pfendtner, 1998). En los municipios menores tanto la admisión como la culminación exitosa en los programas de formación laboral y profesional suele ser mucho más dificultoso, a lo que se agrega la “mirada estigmatizante” con que se pondera la posesión de credenciales educativas poco atractivas, la desocupación y el fracaso escolar experimentado precedentemente por los jóvenes. En este contexto las herramientas públicas y/o privadas de intervención no abordan de modo complejo estos problemas, desmedrando y ocultando el componente social, histórico, subjetivo, psicológico e institucional implícitos en estos (Stauber y Walther, 1995).

Como bien se puede visualizar en el análisis del Sistema Dual más allá de su aparente “sistematicidad estructural efectiva” adolece de múltiples debilidades y contradicciones que alteran el sentido mismo de la orientación política de los principios democráticos destinados a reforzar la participación educativa de los sectores sociales, impactando especialmente en aquellos grupos ubicados en situaciones de desventaja y riesgo (IRIS, 2001). A esto se añade que las propuestas de formación extendidas por el Sistema Dual - y como se verá más adelante, análoga al resto de las ofertas del sistema transición sustentan la idea de un ingreso estable, progresivo y armónico de los jóvenes al mundo del trabajo (“relación normal de trabajo”), que no se corresponde con la realidad y que coadyuva a estandarizar las biografías y trayectorias individuales de los sujetos sociales (Stauber y Walther, 2000).

#### **4.2.3. Las Consejerías Laborales (Berufsberatung)**

La Orientación Vocacional se podría definir como un componente institucionalizado de la Oficina de Trabajo (Arbeitsamt) dependiente del estado, que tiene por función asesorar y coordinar acciones tendientes a apoyar a los jóvenes en la elección profesional (Berufswahl) y en la inclusión laboral - profesional (berufliche Eingliederung).

Estas tareas se ejecutan en articulación con todas las instituciones y los actores comprometidos con la formación profesional y laboral juvenil, es por ello que en éste ámbito la descentralización y cooperación representan criterios relevantes para el asesoramiento y la organización de promoción de los jóvenes que demandan ayuda y orientación.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Ibidem. pág. 11

<sup>23</sup> “Los beneficiarios de la Orientación Vocacional son jóvenes y adultos jóvenes que están confrontados con el ingreso a las instituciones de formación laboral y de oficios, o bien para aquellos que durante su vida laboral experimentan dificultades con la elección profesional realizada” (Bundesanstalt für Arbeit, 1997 Op. cit. pág. 93).

Esta institución es co - responsable de las decisiones que se adoptan en torno a la elección y planificación de las ofertas y programas en el ámbito de la formación profesional (Berufsausbildung), y por lo mismo modo interviene en la definición de las trayectorias educativas de los jóvenes que se encuentran en la transición de la escuela hacia la profesión y el oficio, actuando directamente en los centros de formación profesional, específicamente en el ingreso y la participación en dichas ofertas (Galuske, 2001).

Especificando, la Orientación Vocacional se concentra en dos objetivos primordiales, a saber: a) la **orientación** profesional de los jóvenes previos a la culminación de los estudios en las escuelas Escuela General Básica (Hauptschule) y Escuela de Enseñanza Media (Realschule), que ayudan al suministro de información sobre las diferentes orientaciones profesionales y oficios existentes en el mercado de trabajo. Por ello se organiza la visita de los estudiantes a los Centros de Información Profesional (Berufsinformationszentrum) en donde se socializa información escrita y audiovisual sobre las ofertas de formación profesional que se encuentran registradas y disponibles. En segundo objetiva se remite a b) la **alocación** de los jóvenes dentro del sistema de formación profesional de acuerdo a los intereses y las posibilidades reales que ofrece el mercado a través de sus industrias y empresas de servicios, que disponen de un número determinado de plazas para los postulantes.

Estas tareas (a y b) a su vez se desarrollan en 4 áreas diferenciadas y complementarias, a saber: i) orientación vocacional (Berufsorientierung) en torno a la gama de oficios disponibles en el sistema de formación profesional (mercado educativo), ii) asesoramiento e intervención individual (individuelle Beratung und Vermittlung), iii) programas de apoyo y promoción laboral (Berufsfördernde Maßnahmen) y iv) subsidio financiero (finanzielle Förderung) destinado para la creación y manutención de algunos programas de contención, formación y asesoramiento laboral, ayuda técnica y medios de trabajo o bien orientado a colaborar con personas que participan de una formación de oficios específica pero que enfrentan dificultades económicas, etc. (Bundesanstalt für Arbeit, 1997).

La modalidad y la extensión de la asesoría brindada por la Orientación Vocacional intenta contemplar las necesidades, inclinaciones y capacidad de rendimiento así como posibilidades de empleo, dominios cognitivos y prácticos experienciales de los individuos.

Para los interesados en alguna rama laboral específica se organizan entrevistas con instituciones y/o actores especializados (expertos) en dicho campo de interés; y se provee a los interesados de una experiencia práctica *in situ* en los centros de producción, empresas, compañías y servicios cuya duración es de 5 días aproximadamente para obtener una impresión general. Sobre este aspecto se erigen las críticas más relevantes de parte de los estudiantes y los expertos, dado que el tiempo y la variedad de espacios laborales son significativamente reducidos e insatisfactorios como para poder comparar, vivenciar en profundidad y confrontarse crítica y efectivamente con los diferentes escenarios de formación, trabajo y capacitación laboral.

Las medidas y estrategias de la Orientación vocacional y laboral (Berufsberatung) posibilitan en un plazo entre 6 y 10 meses la incorporación de jóvenes con ascendencia extranjeras y/o refugiados principalmente - a programas destinados a la integración social y laboral en los que se efectiviza la adquisición de una formación profesional dentro de carreras y opciones laborales reconocidas.

Estas estrategias y programas suministran además un acompañamiento pedagógico social basado fundamentalmente en el asesoramiento, la intervención en la planificación de la vida,

la preparación para la postulación e inscripción en las diferentes instituciones de formación profesional y la búsqueda respectiva de plazas para la realización de una formación profesional.

Las críticas erigidas en torno a la Consejería Laboral hacen eje en una cierta *rutinización y desactualización* de los contenidos, metodologías y estructuración didáctica – institucional de la intermediación, que adolecen de una débil articulación con la realidad local y global vinculada al mercado de trabajo, las expectativas de los jóvenes y las ofertas educativas. Lo que repercute naturalmente en las trayectorias educativas que escogen los estudiantes, dado que la mayoría de los candidatos se postulan para la realización de la formación profesional en los espacios productivos a donde tuvo lugar la primera y única experiencia laboral, que aunque escasa y pasajera, resulta el único parámetro concreto sobre el cual se apoya la elección de los sujetos (Nuglisch y Pfendtner, 1998).

En el caso de los estudiantes que regularmente no logran obtener una plaza en los centros de formación profesional las Consejerías intentan apoyar la inclusión de estos actores en proyectos y programas de formación profesional formales y si no resultara exitoso, entonces se recurre a la variante informal de estas estrategias. Los riesgos que se plantean en esta instancia particular se adscriben fundamentalmente al grupo de jóvenes que no accede al sistema regular de formación profesional y que de alguna manera estarían “mas que obligados” a aceptar cualquier oferta que se les extiende que les acerque y evitar quedar marginados de toda posibilidad de formación educativa.

A nivel organizativo estas ofertas se orientan mas a las disposiciones y expectativas del mercado de trabajo, que a las disposiciones y deseos de los sujetos, lo que tiende a estandarizar (forzando, homologando e imponiendo) ofertas de formación que poca relación guardan con las expectativas y las potencialidades de los actores. Esto afecta más sutil a los sujetos educativos que detentan una plaza para formarse profesionalmente, pero cuyo contenido y orientación oferta no logra traslucir las expectativas, deseos y motivaciones personales.

Algunos análisis elaborados sobre la efectividad de la mediación de las Consejerías Laborales aluden a que la función de esta mediación institucional reposa en reforzar la selección educativa y social a través de la definición de los jóvenes -“perjudicados o desaventajados” (benachteligen Jugendlichen)- con menos chances de inclusión cuando pretenden postular a las escasas plazas de formación profesional “interesantes” no tienen posibilidades (Stauber y Walther, 2000). A esto se añade “la reducción de las plazas de formación profesional en razón a la demanda (número de postulaciones) de los jóvenes desde el año 1992 hasta el 1997, de 118, 7 lugares por cada 100 postulantes se registra en la actualidad a un 98,6.”<sup>24</sup>

Otro riesgo que se evidencia en las Consejerías Laborales se remite a la pervivencia del credo en el “trabajo adecuado” (richtige Arbeit) que supone la posesión de un trabajo a largo plazo, que permita la realización y superación permanente de competencias, el acceso y despliegue de las potencialidades, creatividad y aptitudes, el acceso a una vida digna y la participación social ( Stauber y Arnold, 1990).

En este sentido la adquisición de una profesión constituye el objetivo perseguido por las instituciones asociadas a la Consejería Laboral y demás estrategias de asesoramiento laboral juvenil que se fundamenta en la idea luterana de la profesión y la actividad productiva

---

<sup>24</sup> Stauber y Walther, 1999 Op. cit. pág. 14

(Walther, 2001). Desde esta concepción el acceso y desarrollo de un trabajo normal, de tiempo completo y para toda la vida expone la única forma de empleabilidad pensable y adecuada, socialmente aceptada, que se diferencia de otras formas incompletas e inferiores. La idea de “trabajo correcto y normal” parte del supuesto que estos tipos de trabajos son asequibles para todos los ciudadanos, en este razonamiento la creencia en el *pleno empleo* obra sin duda como “telón de fondo” (Nuglisch y Pfendtner, 1998).

Recapitulando, las Consejerías Laborales evidencian dos fuertes restricciones, a saber, la primera es de tipo **cuantitativa** el número de personas que demandan asesoramiento desbordan la capacidad de las mismas y en este sentido, se torna imposible ofrecer o garantizar a la totalidad de los sujetos una orientación profesional adecuada, que arguya a características personales y subjetivas.

En muchos casos estos espacios institucionales y burocráticos de apoyo se hallan desbordados por la *desarticulación e incoherencia* en la administración y socialización de información pertinente y el *aislamiento y/o segregación operativa* del marco de necesidades / problemáticas y condiciones objetivas así como la dimensión subjetiva de los actores - como por ejemplo los deseos, potencialidades, temores y limitaciones - que definen a los sujetos y singularizan (pluralizan) sus intereses, perspectivas y búsquedas. Es por este motivo que algunos autores vaticinan que la preeminencia de una ruptura o hueco en el proceso de comunicación en este ámbito propende a perpetuar la inexistencia de una complementariedad y proximidad requerida entre el mundo de los jóvenes y la intromisión / mediación institucional de las Consejerías Profesionales (Stauber, Arnold y Walther, 1991; Stauber y Walther, 2000).

La segunda limitante es de tipo **cuantitativa**, la incorporación de las personas a las medidas de asistencia y compensación educativa intentan garantizar a todos los postulantes una plaza de formación laboral y profesional que en los hechos, presenta dificultades drásticas. Con ello se coloca a los jóvenes bajo la presión de aceptar “obligadamente” cualquier tipo de plaza (oferta) para realizar una formación profesional aunque la propuesta en sí no despierte ni el interés ni la motivación de los candidatos ni tampoco representen una oportunidad genuina para incorporarse al mercado de trabajo posteriormente (Lex, 1997).

#### **4.2.4. El Año de Preparación Profesional (Berufsvorbereitungsjahr - BVJ)**

Los sujetos que no logran obtener ninguna plaza para la formación laboral y profesional tienen el derecho de participar en las estrategias y programas compensatorios, basados en el “concepto de “desventaja social” (Benachteiligungsbegriff). Dicho concepto está relacionado a la Ley de la Ayuda a la Infancia y la Juventud, y a la Ley de Promoción Laboral (Arbeitsförderungsgesetz) y sostiene que las desventajas y déficits que afectan a los sujetos juveniles en sus transiciones, en el fondo se tratan de problemáticas y déficits adscribibles a la dimensión individual del comportamiento de las personas.

El concepto de “desventaja social” representa uno de los puntos más álgidos del debate social pedagógico (Rauschenbach/ Züchner, 2001:pp.70) y posee por lo menos dos acepciones, a saber la primera hace referencia a la desventaja social *como consecuencia de la desocupación* (más o menos en la forma de pobreza) y la segunda entiende la desventaja social *como desocupación entendida como consecuencia del perjuicio o desventaja asignada*, a causa de



déficits individuales<sup>25</sup>. Esta última idea goza de mayor legitimidad dentro del sistema de transición educativa, a través de este axioma ideológico los problemas estructurales vinculados a los períodos de recesión y decrecimiento económico son interpretados y etiquetados como deficiencias individuales, por ejemplo ante los cambios de un mercado de trabajo selectivo, las dificultades de empleo de los jóvenes se explica como consecuencia de la “inmadurez profesional” (Berufsunreife).

La atribución individualizante de los problemas y fracasos en la búsqueda de plazas de formación profesional y laboral supone una cierta culpabilización atomizante de los déficits sociales favorece la reproducción histórica de los obstáculos regentes en las transiciones sociales, educativas y laborales de este grupo social específico (Walther, 2001). Más adelante se volverá sobre este punto para graficar el desempeño de las estrategias institucionales vinculadas a la Asistencia Social Juvenil.

Todos los estudiantes menores de 18 años que no se hayan incorporado al sistema de formación profesional tienen la obligación de cumplir con un año de formación educativa puesto que en Alemania la obligatoriedad escolar abarca 10 años. Al respecto existen dos variantes, a saber a) el Año de Preparación Profesional (Berufs-vorbereitungsjahr - BVJ) y b) el Año de Formación Profesional elemental (Berufs-grundbildungsjahr - BGJ).

Dentro de estas ofertas coexisten diferentes procedencias educativas deficitarias entre las que podrían mencionarse, jóvenes desertores que abandonaron la escuela por un corto o largo período de tiempo (debido a causas heterogéneas) emigrantes con dificultades en el manejo del idioma, y como así también jóvenes satisfactoriamente calificados pero que tienen dificultades en definir su orientación profesional.

A esto se añade que las alternativas concretas de intervención práctica en el campo laboral son escasas a pesar de los intentos de alternación entre el ámbito educativo y productivo (Hiller y otros, 1995). Se supone que el Año de Preparación Profesional (BVJ) tiene que aproximar a los jóvenes a la profesión o por lo menos ayudará a alcanzar el grado de maduración pertinente para iniciar una formación profesional a posteriori, esto no implica la extensión de caminos alternativos referidos a la transición educativa. Con este propósito se desarrollan estrategias de formación educativa compensatorias, destinadas a **inhibir** los déficits registrados en los jóvenes vulnerables y **reforzar** sus chances, cualidades y dominios a fin de superar las limitaciones que los condicionan.

La anticipación de los conocimientos y disposiciones a la formación laboral define la efectividad de la propuesta educativa de formación profesional en torno a dar respuestas a las demandas y exigencias del ámbito productivo. Con este propósito se aboga por socializar competencias pertinentes y mejorar las chances futuras de participación laboral y social. Las ofertas prácticas de intervención laboral correspondientes al Año de Preparación Laboral están focalizados las ramas productivas del metal, maderera, carnicería y así como de alimenticia (especialmente en la industria de carnes) y de economía doméstica.

Por su parte el Año de Formación Profesional Elemental (Berufsgrundbildungsjahr - BGJ) está destinado a cumplir los mismos objetivos del (BVJ) ligados a la compensación y fortalecimiento de las competencias y disposiciones cognitivas de los jóvenes. Esta estrategia goza un grado de valoración considerable, puesto que después de un año de participación en

---

<sup>25</sup> Ver: Stauber y Walther, 1999, Op.cit. pág. 24

dicho programa este se convalida como un año de asistencia (aprendizaje y experiencia) (BMBF, 1998).

La distribución de las estrategias del Año de Preparación Profesional (Berufsvorbereitungsjahr - BVJ) y del Año de Formación Profesional elemental (Berufsgrundbildungsjahr - BGJ) presenta características diferenciadas en los diversos estados federales, por ejemplo en lugares donde se constata la presencia dominante del Año de Preparación Profesional (BVJ) la relevancia de BGJ suele ser baja y limitada.

Sin embargo existen estados donde la presencia del Año de Preparación Profesional es casi imperceptible, esto produce una diferenciación de las posibilidades efectivas que disponen los “jóvenes desaventajados”. A esto se suma que en muchos estados federales dicha oferta es suprimida completamente sin ser reemplazada por otras estrategias políticas o institucionales más acorde a las demandas locales. Por esta razón el Año de Preparación profesional debe observarse como el cuarto riesgo de exclusión institucionalizada dentro del sistema de transición, si bien la formación tiene el carácter obligatorio no está estipulado por ley que dicha instancia educativa necesariamente deba culminarse con éxito, vale decir con la correspondiente obtención de una certificación.<sup>26</sup>

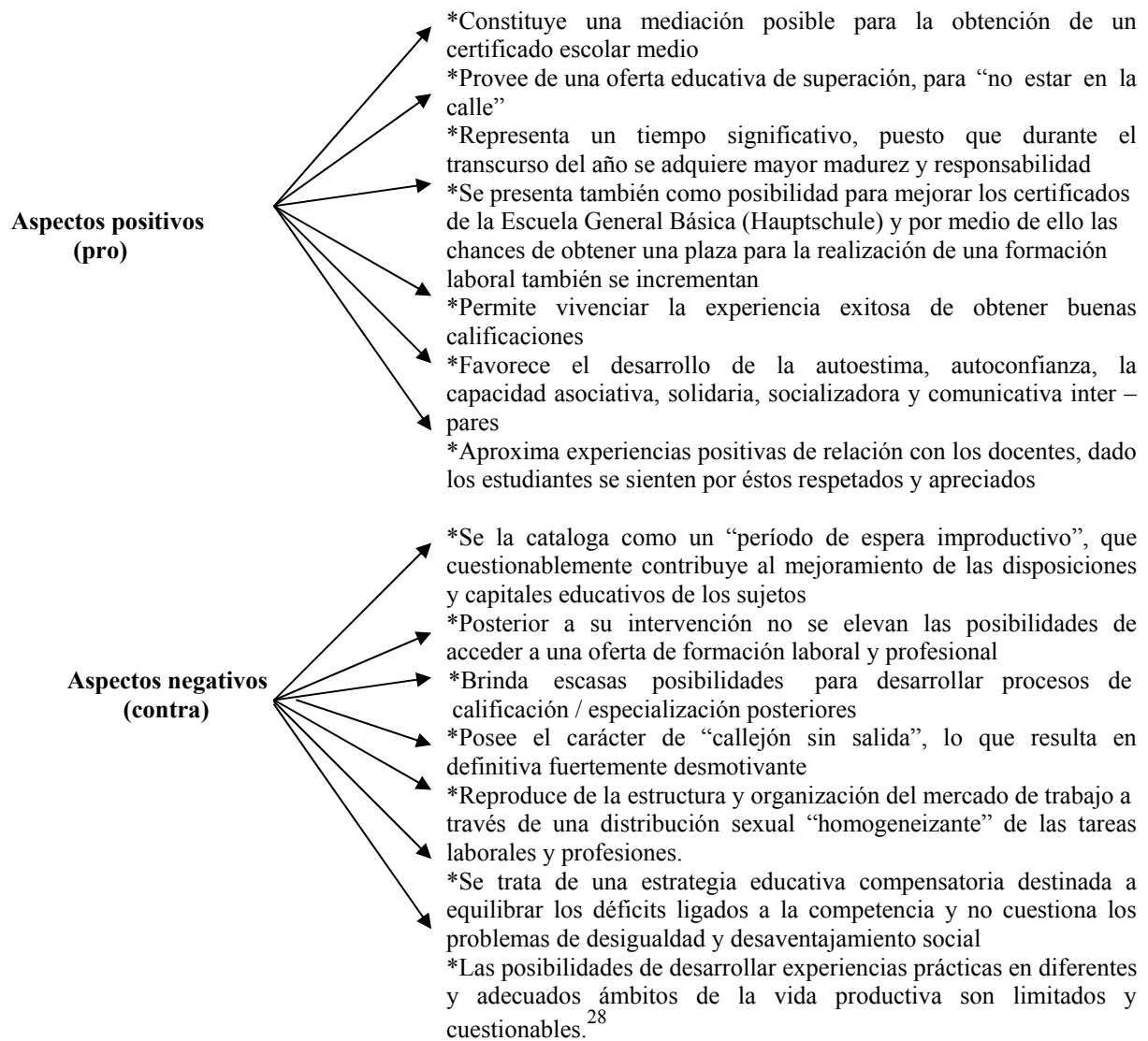
Ahora bien, en referencia al impacto que el Año de Preparación Profesional infringe sobre los jóvenes pensando en el fortalecimiento de las competencias, capitales y dominios, es diferenciado, y en algunos casos incluso se presenta como contradictorio y superfluo. Esto depende de como este planteado el amalgama entre las condiciones *estructurales* (sociales, económicas, institucionales, familiares, políticas, etc.) y *subjetivas* (motivación, despliegue de competencias ligadas a la autonomía, comunicación, autoestima, gestión de sí, fortalecimiento biográfico, etc.) de los actores juveniles<sup>27</sup>. Dicho nexo juega dialéctica e históricamente un rol fundamental para la definición de los mecanismos institucionales, profesionales y curriculares del Año de Formación Profesional Elemental, puesto que la síntesis de las condiciones estructurales y subjetivas favorece el éxito de estos mecanismos (Hennige y Steinhilber, 2000).

A modo de resumen a continuación presentamos una breve exposición de los aspectos positivos y negativos mas sobresalientes respectivos a la Consejería Laboral y al Año de Preparación Profesional, a saber:

---

<sup>26</sup> Es por ello que el Año de Preparación profesional debe observarse como el cuarto riesgo de exclusión institucionalizada dentro del sistema de transición, si bien la formación tiene el carácter obligatorio no está estipulado por ley que dicha instancia educativa necesariamente deba culminarse con éxito, vale decir con la correspondiente obtención de una certificación.

<sup>27</sup> Ver: Hennige y Steinhilber, Op. cit. Pp. 71 – 81, 2000; Stauber y Walther, 1999; Walther, 2000; Walther, 2001



En referencia a la orientación de las estrategias de intervención educativa, predomina el carácter de “callejón sin salida” (Sackgassen) debido a la impertinencia e inviabilidad de las propuestas de formación y los efectos desmotivantes que a ello se endilga. Así por ejemplo, la mayoría de las profesiones contempladas en el proceso de mediación y apoyo educativo del Año de Formación Profesional Elemental están vinculados a las Escuelas de Formación Profesional cuyas orientaciones más importantes son la comercial, técnica y economía doméstica y agrícola, a donde se constata la preeminencia de orientaciones profesionales y laborales que de deriven de una división sexual de las tareas laborales.

En momentos en que la situación de *no – correspondencia* entre las ofertas de formación profesional disponibles (centros de formación profesional) y las demandas de los jóvenes postulantes a las mismas, la efectividad de la intermediación de las estrategias del Año de Preparación Profesional (BVJ) es lógicamente baja, así por ejemplo en 1994 sólo el 26% sobre el total de las personas que participaron del Año de Preparación lograron obtener una

<sup>28</sup> La duración de las actividades orientadas al trabajo es insuficiente en comparación con la extensión de las clases teóricas, eso se debe a que en los talleres donde se adquieren las competencias, aprendizajes y conocimientos ante todo constituyen simples y sencillos talleres destinados exclusivamente al suministro de información teórica abstracta, puesto que las instituciones y coordinadoras del Año de Preparación Laboral (BVJ) carecen de una dotación y equipamiento de maquinarias, herramientas y recursos tecnológicos para el desempeño idóneo de sus funciones, y esto se constriñe en los altos costos de la infraestructura antes descrita.

plaza en los centros de formación profesional (BMBF, 1997), sin embargo el porcentaje de los sujetos que participan de esta instancia de formación entre 1992 y 1997 se incrementó en un 76%, cabe añadir que la concurrencia de los jóvenes a los centros, a pesar de los magros resultados evidenciados, continúa incrementándose (BMBF, 1998)

La escasa referencia a la dimensión subjetiva e integral de las personas explica la disonancia prevaleciente entre las ofertas institucionales, públicas y estandarizadas y el mundo de la vida de los sujetos cuya complejidad y singularidad quedan exentas de una ponderación en la definición de los procesos de formación educativa (Stauber y Walther, 1999; Schäfer, 1997).

#### **4.2.5. Riesgos en el sistema de transición educativa alemán**

Dentro del sistema de transición se registra en los jóvenes dos actitudes diferenciadas que se manifiestan frente a la transformación de las condiciones y dinámicas de cómo se proyecta la participación en el mercado laboral, a saber: por un lado la aceptación de la nueva normalidad como un “dado” inmodificable que se condice con la resignación e inmovilización –en esta perspectiva se produce (la naturalización del fracaso y la exclusión); y b) la disposición y compromiso a participar en la re - definición de la normalidad a la cual asisten y a donde deben de ingresarse, ello aduce a una forma crítica y autónoma con la que asume como propio el desafío de modular y potenciar los propios procesos de inclusión social y aprendizaje laboral. Este tipo de comportamiento es el que se plantea con menor asiduidad entre los jóvenes (Stauber y Walther, 2000).

Muchos de los jóvenes que “toman conciencia” de los riesgos reales y potenciales que encierra el Sistema de Transición, ensayan “desde sí” algunas estrategias y vías preventivas para evitar caer en situaciones de exclusión social, educativa y laboral. Así por ejemplo estos actores suelen optar por orientaciones educativas (laborales) más acorde con las demandas preeminentes del mercado o a las expectativas del sector empleador; en esta tendencia también se puede mencionar el traslado hacia a otras ciudades con la esperanza de encontrar mejores alternativas / ofertas de formación laboral; rotación de centros de formación educativa o abandono educativo en la búsqueda de proveer por otros medios de competencias, conocimientos y capacidades que les permitan resguardarse de la exclusión laboral y social. Y todo esto se produce en una coyuntura a donde se fortalece la tendencia hacia la disminución cuantitativa de las plazas de formación profesional en el primer y segundo umbral del sistema de transición (Kutscha, 1998; BMBF, 1998).

Entre los años 1998 – 1999, se constata que de cada 4 de estudiantes que inician una formación laboral, abandona esta oferta de formación, esto implica que el 22% sobre el total opta por la deserción (BMBF, 1999). Ello trae aparejado el refuerzo de las desventajas tanto hacia el interior de las ofertas de formación laboral como en el mercado de trabajo, las experiencias “poco exitosas” se observan como negativas y perjudiciales ahondando mas en la estigmatización y culpabilización individualizada del fracaso. Esto a posteriori se condice con una mayor propensión a la exclusión educativa al no poder acceder a ofertas anheladas (Ausbildungslosigkeit) y así también a la desocupación (Arbeitslosigkeit) a largo plazo (Krafeld, 1998, 1999).

Para Rauschenbach y Züchner (2001) la “desigualdad” regente en el modo de acceso y participación (ingeschränkte Teilhabe) en los procesos sociales conduce a una restricción política y a una limitación del desenvolvimiento económico de los jóvenes, que afecta a su vez sus posibilidades culturales y el desarrollo de sus proyectos biográficos.

La desigualdad opera en este contexto como un mecanismo de prescripción y selección social de los sujetos juveniles, a nivel individual esta des-igualdad y des-inclusión se introyecta en la subjetividad de las personas como destinos inexorables y obvios, mientras que a nivel colectivo esta des-igualdad se naturaliza (habitus) cual parámetro social ordenador, a través de cual se piensan y generan las estrategias políticas de intervención en el mundo juvenil.<sup>29</sup>

**En el segundo umbral** es donde se produce la transición desde las escuelas de formación profesional hacia el mundo del trabajo, sobre su evolución en los últimos años existen datos y estudios que constatan el incremento sostenido de los riesgos y la pluralidad de las situaciones de desventaja social que se expresan tanto en las condiciones socio educativas de los actores que buscan incorporarse al mercado de trabajo y así también la disminución de las posibilidades de empleabilidad y permanencia dentro del sistema productivo.

La dinámica de segmentación se explyea también entre los diversos trayectos y circuitos del sistema de transición que se conoce como “segundo riesgo institucional” (Stauber y Walther) da cuenta de la existencia de grandes diferencias planteadas entre los sujetos que culminan una formación con regularidad y éxito, y otros estudiantes que al finalizar sus respectivos períodos de formación profesional no obtienen la certificación correspondiente –pese a los esfuerzos políticos compensatorios implementados. Por ejemplo en el año 1996 un ¼ de los jóvenes con títulos de formación profesional (Hochschulabsolventen) se registran como desocupados (BMBF, 1997).

En este contexto el desempleo ha afectado crecientemente a los egresados de las escuelas y asociaciones de formación profesional situadas fuera de las empresas y/o de los centros de producción. En el caso de los jóvenes que logran incorporarse al sistema productivo, es decir detentando un contrato laboral, dicha permanencia es generalmente precaria y en el caso alemán solamente 1 de cada 5 logran acceder a contratos efectivos a largo plazo (BMBF, 1997). Este fenómeno se corrobora con mayor claridad en los nuevos estados federales del este alemán, donde el cúmulo de jóvenes con problemas de ingreso al mercado laboral - como ya se expuso - es elevado (Böhnisch y otros, 1999; BMBF, 1998).

Las personas que “fracasan” en la obtención de una certificación profesional, poseen las chances laborales limitadas y del mismo modo padecen restricciones al momento de iniciar la búsqueda de una nueva oferta de formación profesional en el mercado educativo. La Consejería Laboral promueve a los egresados de la Enseñanza General Básica (Hauptschule) cuyas perspectivas educativas y laborales son consideradas de nivel bajo o insatisfactorio interviene la Orientación Vocacional; en cambio para los jóvenes que desean incorporarse al Sistema Dual pero que no son admitidos por deficiencias y limitaciones personales y sociales intervienen las estrategias correspondientes al Año de Preparación Profesional en vistas a fortalecer las competencias y certificados educativos (Berufsvorbereitungsjahr - BVJ) y así optimizar las perspectivas de inclusión social, educativa y laboral.

Finalmente para los jóvenes problemáticos ubicados en situaciones de riesgo las políticas de Ayuda a la Juventud acercan programas de apoyo a través de la Ayuda Laboral Juvenil y sus diversos programas socio educativos, que posibilitan la adquisición de competencias y dominios requeridos para la incorporación efectiva en el sistema de formación profesional. Con este fin, para ello se instrumentan programas de asesoramiento social pedagógico, mecanismos de apoyo y despliegue de las potencialidades asociativas, subjetivas, comunicativas y de auto determinación.

---

<sup>29</sup> Op.cit. pág. 71

A continuación se expondrá un gráfico que ilustra la estructura, los riesgos y los “cuellos de botella” más sustanciales que operan en el sistema de transición alemán.

**Mecanismos de selección y riesgos de exclusión en el Sistema de transición Educativa alemán**

<p>Escuela Superior; Universidad; Escuela Pedagógica Superior; Escuela Técnica Superior; Escuela Superior de Arte y Música</p>		<p>Meisterkurs</p>		<p><i>Formación Educativa en las escuelas superiores o de altos estudios/ Trabajo remunerado</i></p>	
<b>MERCADO DE TRABAJO</b>					
<p>Instituto de Enseñanza Media o Liceo (Gymnasium)</p>	<p>Escuela Integrada</p>	<p><b>2. Umbral: Transición de la Formación Laboral y Profesional hacia el Mercado de Trabajo</b> <b>Riesgo:</b> Diferenciación de estatus entre las ofertas de formación laboral y profesional y otras estrategias de transición</p>			
		<p>Formación laboral y profesional en el Sistema Dual (Berufsausbildung im dualen System) <b>Riesgo:</b> Escasas perspectivas de las ofertas de formación laboral fuera del ámbito empresarial; Segmentación, elevados obstáculos para el acceso, intensificación de la competencia</p>	<p>Formación laboral realizada dentro de las escuelas (Schulische Ausbildung) <b>Riesgo:</b> Doing-Gender</p>	<p>Asistencia Social Juvenil (Jugendsozialarbeit) <b>Riesgo:</b> Carrera dentro de las estrategias de promoción y asistencia social, selección</p>	<p><i>Nivel Secundario II Formación Laboral</i></p>
		<p>Año de preparación laboral (Berufsvorbereitungsjahr) (BVJ) <b>Riesgo:</b> “nudo de espera improductivo”, Doing-Gender</p>			
<p>Consejería laboral y profesional (Berufsberatung) <b>Riesgo:</b> Presión a través de la orientación al „alojamiento“ y principio de desventaja y perjuicio social</p>					
<p><b>1. Umbral: Transición de la Escuela hacia la Formación laboral y profesional</b> <b>Riesgo:</b> Selección temprana a través de un Nivel Medio I jerarquizado</p>					
<p>Escuela Integrada (Gesamtschule)</p>		<p>Instituto de Enseñanza Media (Realschule)</p>	<p>Enseñanza General Básica (Hauptschule)</p>	<p>Escuela de Educación Especial (Sonderschule)</p>	<p><i>Nivel Secundario I</i></p>
<p>Nivel de orientación</p>					
<p>Escuela Primaria (Grundschule)</p>					<p><i>Escuela Primaria</i></p>
<p>Jardín de Infantes (Schulkindergarten)</p>					

Fuente: Stauber y Walther, Op. cit. 2000

### **4.3. La política de Ayuda Juvenil (Jugendhilfe) como instrumento de intervención de la política sectorial de Juventud en el ámbito de la formación escuela - trabajo.**

Seguidamente se procederá a describir y analizar los mecanismos institucionales y estratégicos de intervención educativa, social, laboral y política en el ámbito de la política de juventud. Para ello se estudiará en primera instancia la Ayuda Juvenil (Jugendhilfe) que nos permitirá adentrarnos en el debate específico correspondiente a la Asistencia Social Juvenil (Jugendsozialarbeit) y a los dispositivos de la Ayuda Laboral Juvenil (Jugendberufshilfe) que modulan la relación sostenida entre juventud, formación – promoción educativa y empleo (mundo laboral).

#### **4.3.1. Desarrollo histórico de Ayuda Juvenil (Jugendhilfe) en el marco de las políticas de juventud**

Los antecedentes históricos de la Asistencia Social Juvenil como constructo jurídico y legal se remontan a la República de Weimar cuando el parlamento en el año 1922 promulgó la ley de Bienestar Público Juvenil a partir del cual se otorga forma y legitimidad institucional al campo y las estrategias de intervención juvenil que hasta la fecha perdura.

Al finalizar los años '20 cunden en Alemania –al igual que en muchos otros países europeos- los efectos de una fuerte crisis económica, que incrementó exponencialmente el número de los jóvenes desempleados y los índices de desigualdad social. En esta coyuntura se comienzan a pensar y generar medios institucionales y políticos de intervención, contención y asistencia abogando por la conformación de mecanismos de ayuda juvenil, ayuda para la formación laboral y ayuda para la adquisición de empleo.

Estas estrategias se extendían desde los responsables y coordinadores de la Ayuda Juvenil a través de una gran variedad de eventos y actos, perfilados principalmente a la organización del tiempo libre, la ocupación laboral y la formación – capacitación educativa permanente.<sup>30</sup>

Posterior a la segunda guerra mundial, la Asistencia Social Juvenil ya dispone de un ámbito de acción específica a donde se circunscriben la Ayuda Juvenil y la Asistencia Juvenil. En este período la Asistencia Social Juvenil colabora con la Ayuda Juvenil concentra su acción en brindar asistencia a jóvenes sin padres, sin hogar, carentes de contención social e institucional y desempleados.

En un contexto asistido por la miseria imperante y la destrucción de numerosas ciudades y poblaciones así como el desmantelamiento de industrias y empresas<sup>31</sup>. Dentro de las comunidades y municipios comienzan a erigirse instituciones vinculadas al Trabajo Social Juvenil, a saber la Ayuda de Vivienda (Wohnungshilfe), Ayuda Laboral (Berufshilfe), Ayuda

---

<sup>30</sup> Así por ejemplo se promovieron en los inicios cursos de corte y cocina, introducción al cuidado de enfermos y deporte, organización del tiempo libre juvenil en las residencias de descanso así como actividad en la economía agrícola y en el jardín y en el hogar (Braun, 1986).

<sup>31</sup> Para la reconstrucción de las industrias se constituyó un sistema homologado federal para los trabajadores principiantes que debería conducir la preparación para la movilidad y la adaptación de estos sujetos en el nuevo contexto de producción. En transposición de esta metas en la práctica, se construyeron y habilitaron hogares para los estudiantes, paralelamente a ello se gestó un sistema de ayuda vinculado a las actividades educativas como así también a la formación laboral – profesional (Fülber y Schnapka, 1991: pág. 273)

Pedagógica Social de acompañamiento e introducción de jóvenes exiliados (sozialpädagogische Hilfe zur Begleitung und Eingliederung jungen Ausländer), etc..<sup>32</sup>

Con la nueva redacción de la Ley amplia de Bienestar Juvenil (Reichjugendwohlfahrtsgesetz - RJWG) bajo la denominación de “Ley de Bienestar Juvenil” se amplían las estrategias de ayuda correspondientes a la Asistencia Social Juvenil, en este período hasta aproximadamente la mitad de los ’70 los esfuerzos se concentran en la formación profesional, ampliación y especialización laboral y profesional de los jóvenes y adultos jóvenes. Su objetivo reposaba primordialmente en la organización y preparación de instituciones para personas especiales (jóvenes con deficiencias psicológicas y de aprendizaje).

Paralelamente se inaugura un trabajo conjunto con las diferentes oficinas y secretarías de trabajo (Arbeitsämter) y con las administraciones sociales y de juventud (soziale und Jugendverwaltung) desde donde se pretendía extender a nuevas oportunidades educativas extranjeros y refugiados a través de cursos de preparación laboral para que éstos actores pudiesen culminar los estudios escolares posterior al tiempo establecido convencionalmente, cursos para mejorar el dominio del idioma, etc..

Sintetizando, el objetivo reposaba en acercar a personas afectadas por problemas sociales importantes, la posibilidad de integrarse al mundo del trabajo y la vida social (Fülbier y Schanapka, 1991; Fülbier, 1991).

En el período comprendido entre la mitad de los años del ’70 y ’80 disminuyen tanto el número de las plazas de estudios extendidas por estas instituciones como así también de las ofertas educativas destinadas a los jóvenes dentro de las escuelas lo que va generando un cúmulo de demandas socio educativas determinadas necesidades de asistencia y compensación, a partir de aquí se va paulatinamente consolidando un nuevo espacio de intervención de mecanismos sociales de compensación y asistencia. En este contexto la Asistencia Social Juvenil luego plantearía sus objetivos, mecanismos y competencias de acción.

En la *primera etapa* de consolidación de la Asistencia Social Juvenil se llevó a cabo la elaboración y sistematización de información referente a los déficits de los jóvenes afectados por la desocupación se pretendía conocer las reacciones y consecuencias psicosociales de la desocupación juvenil al momento de diseñar las estrategias y los programas de asistencia social pedagógica.

La *segunda etapa* estuvo condicionada por el aumento de los jóvenes desempleados, quienes demandan de forma masiva las ofertas de formación laboral y los programas de apoyo. En este sentido los objetivos de la Formación Laboral orientada al mundo del trabajo y de la Ayuda de acompañamiento para la formación laboral se centran en el apoyo de grupos extranjeros y jóvenes que padecían dificultades y perjuicios sociales.<sup>33</sup>

En los años posteriores la desocupación juvenil se focaliza en la instancia de transición de las instituciones de formación laboral hacia el campo productivo. Dentro del Trabajo Social Juvenil se genera una forma de tratamiento y paleamiento que contempla un trabajo integrado

---

<sup>32</sup> Así se originan para los jóvenes segregados de las escuelas de apoyo situadas en los distritos de ocupación alemana – durante la guerra -, organizaciones para la integración social, así como también instituciones ligadas al tiempo libre y orientadas a potenciar desde el acompañamiento social pedagógico la integración de estos actores.

<sup>33</sup> Ver: Braun, Op. cit. pág. 29



(complementario) con la economía. Esta cooperación se plantea la construcción de proyectos sociales de empleo para los sujetos carentes de calificación, formación y/o competencias, vale decir se busca proveer medios cognitivos, destrezas y disposiciones pertinentes que propendiera al acceso de una ocupación y profesión.

La nueva versión de la Ley de Beneficencia Juvenil (1961) se utilizó como modelo de referencia para la nueva reglamentación jurídica de la Asistencia Social Juvenil que se denomina a partir de la Ley de Ayuda a la Infancia y a la Juventud, y cuyo contenido está orientado a definir las competencias de la Ayuda Laboral a la Juventud como dispositivo de acción legítimo que interviene y actúan en razón a las necesidades e intereses de niños y jóvenes.

#### **4.3.2. Definición política: la Ayuda Juvenil (Jugendhilfe) y su vinculación con el universo juvenil**

La Ayuda Juvenil (Jugendhilfe) constituye una herramienta y un derecho inalienable destinada a niños y jóvenes, cuyas premisas estriban en garantizar y promocionar la orientación y formación de una personalidad autoresponsable capaz de constituirse socialmente. Este mecanismo reconoce la existencia de diversos problemas sociales estructurales que transforman las relaciones sociales, culturales y de trabajo (desocupación) y que están ligadas al incremento de la pobreza, la desestabilización de la estructura de la vida familiar y colectiva<sup>34</sup>, la propensión al aislamiento social, la relevancia individual y colectiva de las deficiencias educativas en los ámbitos polivalentes de la vida, las nuevas relaciones de convivencia y la organización de la vivienda y el hogar, etc. (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), 1990:76).

Por ello la Ayuda Juvenil aboga por un relevamiento histórico y social complejo de los jóvenes, sus constelaciones y marcos simbólicos y materiales de vida intentado atender a las demandas existentes. En este sentido “(...) cada joven tiene derecho a la promoción de su desarrollo y a la educación para formar su personalidad de forma autoresponsable y orientada socialmente”<sup>35</sup>.

Los objetivos de la Ayuda Juvenil “(...) está determinada por las exigencias mismas de la sociedad en torno a defender la justicia y la vida digna de las personas, garantizando la participación plena en la vida social, política y cultural, del mismo modo se aboga para que todos las personas como sujetos experimenten desde sí mismos su propia vida.”<sup>36</sup> De modo sintético los objetivos más relevantes de la Ayuda Juvenil se podrían explicitar del siguiente modo, a saber:

- ❖ promocionar el desarrollo individual y social de jóvenes desde sus propias percepciones para poder contribuir superar las discriminaciones y eventuales desventajas;
- ❖ asesorar y apoyar a los padres y otros responsables / tutores comprometidos con la enseñanza de niños y jóvenes, dado que se persigue en los diferentes ámbitos de vida

---

<sup>34</sup> En el caso de la constitución / desconstitución familiar, esta ayuda en los casos sociales específicos cuando alguno de los padres está ausente, se compromete a brindar a niños y jóvenes perspectivas y vías alternativas (sustitutivas y compensatorias) de desarrollo en familias en curatela o residencias.

<sup>35</sup> Ley de Ayuda a la Infancia y a la Juventud (Libro Octavo del Código Social. Ministerio Federal de Familia, Tercera Edad, Mujer y Juventud, Op. cit. pág. 5

<sup>36</sup> Ibidem. pág. 75

contribuir a la creación de condiciones sociales favorables para estos sujetos y sus correspondientes familias (Galuske, 2002).

En el amplio espectro de las acciones desarrolladas por la Ayuda Juvenil se distinguen tanto estrategias *focales y coyunturales* hasta estrategias activas y preventivas de organización de condiciones positivas de vida para mujeres y varones jóvenes de carácter *más instituyente y transformador*. Su amplio marco de acción le permiten acceder e interceder / mediar directamente en el contexto social de vida de estos grupos dado que se trata de una estrategia política transversal lo que implica que sus acciones se articulan y retroalimentan con otros mecanismos institucionales y programáticos vinculados a la asistencia y apoyo juvenil. Al respecto como escenarios a donde se enmarcan las ofertas de la Ayuda Juvenil podrían mencionarse la escuela, la formación laboral y profesional, el mercado de trabajo, los procesos empleo y formación de la fuerza de trabajo, la organización de la vivienda y el tiempo libre.

En el primer párrafo del Cuaderno N 3 de Leyes Sociales (Sozialgesetzbuch) se otorga a la dimensión práctica de la Ayuda Juvenil la posibilidad de generar *en sí y desde sí* mecanismos ofensivos de intervención en vistas a neutralizar y abordar críticamente las dificultades que amenazan el desarrollo autónomo e íntegro de las nuevas generaciones. Esto se debe a que pondera que muchas de las limitaciones que coercen la vida de los jóvenes se condicen con déficits y contradicciones sociales y económicas estructurales, que posteriormente infringirán su impronta sobre las trayectorias biográficas de los sujetos, sus perspectivas y cosmovisiones, sus modos de interacción e intercambio con la realidad social e histórica y sus sistemas de disposiciones cognitivas.

Por este motivo la visualización de los múltiples condicionamientos que intervienen en la determinación histórica de las personas deben ser ponderados por la Ayuda Juvenil para así poder congruentemente propiciar y participar en el mejoramiento de los medios de socialización de los jóvenes basado en el relevamiento pertinente de las necesidades individuales.

Desde una concepción **crítica y ofensiva** se entiende que la Ayuda Juvenil como política transversal operativa, capaz de ampliar permanentemente su horizonte de intervención en reciprocidad con los cambios históricos y sociales del contexto. En esta perspectiva la diversificación y el desmembramiento que experimenta el mundo de la vida de los jóvenes expone un nuevo reto para las propuestas de acción de la Ayuda Juvenil, que en el afán de focalizar y enmarcar el ámbito de acción tendió a una simplificación de la vida de los jóvenes. Dada la progresiva expansión de los problemas de integración educativa y laboral entre los jóvenes la Ayuda Juvenil no puede continuar privilegiando la atención de los grupos sociales problemáticos sino que por lo opuesto debe asumir la responsabilidad de promover estrategias de prevención de carácter más estructurales (Galuske, 2002).

Las instituciones responsables de la puesta en práctica de la Ayuda Juvenil están constituidas por instituciones sociales privadas, entidades confesionales, asociaciones de juventud, grupos de beneficencia, y organizaciones no gubernamentales organizadas a nivel federal (tercer sector) que cooperan con el estado en el desarrollo de los programas de formación juvenil. La contraparte oficial está representada por oficinas y departamentos públicos, oficinas de juventud (Jugendämter), y las oficinas regionales de Juventud (Landesjugendämter) tienen a su cargo las tareas de planificación y coordinación de acciones, a través de las cuales el **estado** obra como “árbitro potenciador” que tiene como meta *establecer* acuerdos inter e intra sectoriales (“reglas del juego”) que permitan generar nuevas ofertas educativas; *apoyar* de

modo financiero y técnico a los responsables de la ejecución de los programas; *evaluar y otorgar* credenciales y diplomas oficiales a la culminación de los diversos procesos de formación y orientación laboral ejecutados; y *fortalecer* la participación de otros actores y sectores sociales que deseen incorporarse al desarrollo de propuestas de trabajo social pedagógico con la juventud.<sup>37</sup>

#### **4.3.3. Definición jurídica: la Asistencia Social Juvenil (Jugendsozialarbeit) desde la resolución §13 de Ley de la Ayuda a la Infancia y a la Juventud.**

Desde la introducción de la Ley de la Ayuda a la Infancia y la Juventud en 1991 en todo la República Federal de Alemania la Asistencia Social Juvenil se constituye en un espacio autónomo y reglamentado de la Ayuda a la Juventud cuyas obligaciones -expuestas en el artículo N° 2 de la misma ley-<sup>38</sup> se definen desde los componentes cambiantes de la realidad social e histórica que contextualiza a las nuevas generaciones, como por ejemplo las condiciones materiales de las situaciones de vida, el valor de la igualdad de oportunidades y la vigencia de formas inequitativas de participación educativa, la ampliación de la formación laboral y la transformación de los grados de autonomía y pluralización de los jóvenes que influyen en el desarrollo de niños, jóvenes y jóvenes adultos.

Esta ley orientada a niños y jóvenes de diferentes edades contempla la provisión de plazas en jardines de infantes, el desarrollo del trabajo juvenil y de otras ofertas específicas que se condicen con la naturaleza de la problemática o déficit correspondiente a los padres y los hijos, como por ejemplo el divorcio, la violencia y la desintegración familiar; los trastornos y dificultades que se presentan en el proceso de desarrollo infantil y juvenil dentro del ámbito familiar y en la dimensión individual de cada uno de estos actores.<sup>39</sup>

Esta ley abarca además otros mecanismos legales de regulación, a través de los cuales no sólo se financian partes esenciales de sus actividades, sino también han influenciado en la configuración y desarrollo de estas leyes, referidas al grupo de adolescentes y jóvenes principalmente en primer orden. A modo de ejemplificación podríamos aludir a la Ley de Promoción del Trabajo, las disposiciones legales vinculadas a la integración social, cultural y educativa de repatriados y extranjeros, así como la Ley Federal de Ayuda Social (Ley de Ayuda a la Infancia y a la Juventud, 1996).

La redefinición e institucionalización de los mecanismos jurídicos de ayuda, trabajo y asistencia a los jóvenes desde la Ley de Ayuda a la Infancia y la Juventud “(...) ya no se entiende, como una instancia de control e intervención que está obligada a mantener la seguridad pública y a actuar contra los peligros, sino como un servicio social de carácter preventivo, deseado y configurado por los propios solicitantes de dicha ayuda.”<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup> Ver: Ley de Ayuda a la Infancia y a la Juventud (Libro Octavo del Código Social). Ministerio Federal de Familia, Tercera Edad, Mujer y Juventud. Op. cit. pp. 3 - 5

<sup>38</sup> “La Ayuda a la Juventud comprenderá servicios y otras tareas en favor de los jóvenes y sus familias. Los servicios de la Ayuda a la Juventud son: ofertas de trabajo juvenil, asistencia social juvenil y protección educativa a la infancia y a la juventud, ofertas de promoción de la educación en la familia, ofertas de promoción de niños en instituciones diurnas y en cuidado diurno, ayuda a la educación y prestaciones complementarias, ayuda a niños y jóvenes discapacitados psíquicos y prestaciones complementarias, ayuda a jóvenes mayores de edad y asistencia posterior. (...)” Op. cit. pág. 28. Para ampliar ver: Ley de Ayuda a la Infancia y a la Juventud (Libro Octavo del Código Social). Ministerio Federal de Familia, Tercera Edad, Mujer y Juventud. Pp. 28 - 29

<sup>39</sup> Ibidem. pp. 12 - 13

<sup>40</sup> Ibidem. pág. 22

Ahora bien, en alusión al concepto de Asistencia Social Juvenil y en apoyo a la apreciación de diversos autores, podríamos aducir que no existe un consenso amplio que articule las múltiples acepciones existentes en torno a ella. La disonancia fundamental en este sentido está dada por la gran polivalencia de conceptos teóricos y experiencias prácticas que en la bibliografía especializada aparecen asociados a la Asistencia Social Juvenil, es por ello que es plausible identificar estas nuevas orientaciones como sus componentes. Justamente allí es donde reside la dificultad de no poder elaborar una definición acabada y precisa de ella, dadas sus múltiples orientaciones y transpolaciones. En este sentido se podría citar *la Asistencia Social Juvenil orientada al mercado de trabajo, la Ayuda Laboral Juvenil o bien la Ayuda Juvenil orientada a la profesión* como algunas de sus más representativas formas vigentes.

Empero a estas divergencias se podría exponer que la Asistencia Social Juvenil comprende ayudas y ofertas social pedagógicas destinadas a la integración laboral y social de jóvenes que están expuestos a perjuicios y discriminaciones en la escuela, la formación laboral, el trabajo y el medio ambiente.<sup>41</sup> Desde la Asistencia Social Juvenil la promoción de estilos de vida autónomos y autoresponsables y el desarrollo de la personalidad de los jóvenes constituyen elementos decisivos para la integración social y la apertura de perspectivas laborales y profesionales de las personas en la vida económica, social, cultural y política en igualdad de oportunidades (Böhnisch, 2002).

En esta perspectiva Gögercin (1999) añade que “la Asistencia Social Juvenil apoya - con condiciones requeridas de tiempo, responsabilidad y diferentes acentuaciones – a jóvenes en sus formación escolar y laboral, en su incorporación en el mundo del trabajo y la sociedad, en relación a sus emprendimientos y cambios profesionales”.<sup>42</sup>

La Asistencia Social Juvenil se autodefine como el “abogado defensor del joven” (Anwalt) y en consecuencia está obligada a **exigir** al Estado y a la sociedad, la provisión de mecanismos, requisitos, condiciones y servicios necesarios y suficientes que aseguren una inclusión social sólida, una participación crítica en la vida social, pública, política e institucional y así también **bregar** por un desarrollo significativo de competencias laborales, cognitivas y profesionales que faciliten la incorporación en el ámbito social y productivo.<sup>43</sup> Seguidamente, se presentará la exposición textual de las finalidades jurídicas de la Asistencia Social Juvenil, plasmadas en el artículo §13 de la Ley de la Ayuda a la Infancia y la Juventud.<sup>44</sup>

Desde esta exposición legal la Asistencia Social Juvenil está contenida dentro del ámbito de acción de la Ayuda a la Juventud (Jugendhilfe) fundamentalmente en dos ámbitos, primero

---

<sup>41</sup> Ver: Handbuch der Sozial Arbeit, Op. cit. pp. 219 - 220

<sup>42</sup> Op. cit. pág. 14

<sup>43</sup> Ver: Política de la Infancia y juventud. Ayuda a la infancia y a la Juventud. Trabajo Juvenil en la República Federal de Alemania. Op. cit. pp. 16-20 y Otto - Thiersch, 2001 Op. cit. pp. 211-213

<sup>44</sup> En este artículo se estipula que “1) Los jóvenes que para compensar desventajas sociales o para superar perjuicios personales dependan en elevada medida de apoyo, deberán recibir ayudas socio pedagógicas / educativas en el marco de la Ayuda a la Juventud que promuevan su formación escolar y profesional, la integración en la vida laboral y su integración social. 2) En la medida en que la formación de estos jóvenes no esté garantizada a través de medidas y programas de otras instituciones u organizaciones, podrán ofrecerse programas apropiados de formación profesional y de empleo, con acompañamiento socio pedagógico, que tengan en consideración las aptitudes y el nivel de desarrollo de estos jóvenes. 3) Durante la participación en medidas de formación escolar y profesional o de integración social se podrá ofrecer a los jóvenes alojamiento en formas de residencia con asistencia socio pedagógica. En estos casos tendrá también que asegurarse la manutención necesaria del joven y presentarse asistencia en caso de enfermedad conforme al Artículo 40. 4) Las ofertas deberán coordinarse con la administración escolar, con el Instituto Federal de trabajo, con las entidades empresariales y extraempresariales de formación profesional así como también con las instituciones que ofrecen programas ocupacionales.” Ministerio Federal de Familia, Tercera Edad, Mujer y Juventud, 1991, pág. 33

como *Ayuda Laboral Juvenil (Jugendberufshilfe)* que se denomina también como Ayuda a la Juventud orientada al mundo del trabajo (*arbeitsweltorientierte Jugendhilfe*), Asistencia Social Juvenil orientada a la empleo (*berufsorientierte Jugendsozialarbeit*), etc., y en segundo término como *Asistencia Social en la escuela (Schulsozialarbeit)*.

A partir de esta exposición normativa se determina que los responsables de la Ayuda a la Juventud tienen la obligación de brindar a jóvenes y adultos jóvenes -expuestos a desventajas sociales y perjuicios individuales-, alternativas compensatorias en el marco de una “Ayuda Pedagógica Social”. Del mismo modo deben apoyar la formación escolar y laboral – profesional y promover la integración al mercado de trabajo y la vida social (Galuske, 2001).

La Asistencia Social Juvenil “(...) trata de ofrecer a los jóvenes una ayuda social pedagógica y orientada al empleo, que debido a razones y circunstancias sociales y personales no pueden satisfacer las demandas, expectativas, desafíos y exigencias que la sociedad les plantea” (Arbeitsgemeinschaft Jugendfreizeitstätten Baden – Württemberg, 1993: 46). Por este motivo se deben extender ofertas integradas y congruentes a los diferentes ámbitos de la vida este grupo, así por ejemplo dentro del ámbito educativo se persigue consolidar una articulación entre las alternativas de enseñanza, las medidas y programas de formación educativa y los proyectos de capacitación laboral y profesional.

Debido al actual incremento de los problemas de desempleo, desintegración social, desmembramiento de las orientaciones y proyecciones biográficas y laborales tradicionales la Asistencia Social Juvenil adquirió fundamental relevancia. El impacto de los cambios estructurales en la dimensión local y global de la vida social, educativa - profesional, económica - laboral, tecnológica - productiva, ambiental e institucional propició la irrupción de riesgos y restricciones que han tendido a agravarse y concentrarse entre los jóvenes y los sectores sociales menos favorecidos.<sup>45</sup>

En Alemania los jóvenes mayores de 18 años que aún asisten a la escuela y a los centros de formación profesional de acuerdo a la normativa jurídica no poseen aún el status de “adultos autónomos e independientes”, no por lo menos desde la perspectiva de la política social y del mercado de trabajo.<sup>46</sup> Es por ello que los jóvenes de 18 años que no estudian o bien no poseen un contrato de formación laboral / profesional o un trabajo permanente, pueden ser registrados como desocupados, pero en cumplimiento a los 10 años de escolaridad obligatoria y gracias a la intervención del Año de Preparación Profesional (Berufsvorbereitungsjahr - BVJ) y del Año de Formación Profesional elemental (Berufsbildungsjahr - BGJ) - antes expuestos - en la mayoría de los casos se evade y controla este flujo.

Existe también desde el estado alemán un mecanismo de apoyo y orientación para los desempleados que consta de un seguro social obligatorio de empleo disponible para la mayoría de los jóvenes y adultos jóvenes que no poseen trabajo. Por otro lado existe también una Ayuda Social (Sozialhilfe) consistente en un apoyo financiero cuyos beneficiarios son personas menores de 27 años, impedidos del acceso a un ingreso mínimo y digno. Esta ayuda se prolonga hasta que las personas cumplan 27 años, y se extiende sólo en el caso de que el beneficiario tenga una familia propia a la cual no puede mantener (EGRIS, 2001).

---

<sup>45</sup> Ver: DJI, 1998; GTZ, 2001; Schäfer, 1998, 1998b; Braun y otros, 1996, 1999; Beck, 1999; Gögercin, 1999; Krafeld, 1998; Walther, 2000, 2001; Böhnisch, 1994; Rifkin, 1995; Stauber y Walther, 2000; Galuske, 1993.

<sup>46</sup> Ver: Ley de la Ayuda a la Infancia y a la Juventud Art. 7 Op. cit. pág. 30

En este contexto otro elemento importante del debate sobre juventud y sus problemas sociales, laborales y educativos, se refiere a la denominación o significado mismo del concepto “juventud” dentro de la sociedad alemana, que como se insinuó, aún se asocia a una suerte de moratoria educativa y laboral y que señala a este grupo como sujetos que aún no empleables y no están preparados asumir las responsabilidades de la vida económica y productiva)<sup>47</sup>. Desde este razonamiento se supone que existen procesos de formación educativa que preceden y coercen a estos sujetos, a través de los cuales se les proveerá de una competencia suficiente, para participar luego plenamente en el mundo laboral y social. En la última década la definición del status de jóvenes en cuanto tales se ha desplazado a los 18 años aunque este hecho no contraste con la estipulación legal pertinente, tornando el contexto político, social y jurídico de los jóvenes en un escenario algo ambiguo (Stauber y Walther, 2001).

Por ejemplo si se observan los problemas que se registran en la transición de los procesos de formación educativa profesional hacia el mundo del trabajo y el modo en cómo desde el estado y las demás instituciones sociales se procede y reacciona ante los mismos la aseveración anterior se puede corroborar sin dificultad. Ello genera que los estilos de vida juveniles que intentan combinar trabajo y formación educativa – en cualquier modalidad de la formación profesional- y como así también pretendan articular a este binomio las necesidades familiares (como padres o esposos) dado el criterio predominante e instituido en cómo se pondera y visualiza el “desarrollo normal” de los jóvenes, no encuentra correspondencia ni apoyo relevante.

La Asistencia Social Juvenil representa la convergencia de diferentes herramientas políticas e institucionales especializadas en la atención de las demandas de los jóvenes. Ahora bien, la Ayuda Laboral Juvenil expone el dispositivo dedicado especialmente a acompañar y promover la relación planteada entre los jóvenes, la formación educativa y el empleo. Por este motivo adentrarnos a su estudio nos permitirá acceder a nuevos criterios y orientaciones del trabajo social pedagógico y demás mecanismos políticos e institucionales destinados a atender las demandas de los jóvenes desempleados y vulnerables. Por esta razón es que se priorizará el foco de análisis en la Ayuda Laboral Juvenil y por ende el resto de los componentes institucionales de la Asistencia Social Juvenil sólo serán descriptos a *grosso modo* sin pretender una exposición exhaustiva.

#### **4.3.4. La Asistencia Social Juvenil (Jugendsozialarbeit) y sus respectivas competencias**

Las tareas de la Asistencia Social Juvenil se subdividen en cinco pilares básicos, a saber:

- ❖ La Ayuda Laboral Juvenil (Jugendberufshilfe): desde esta plataforma institucional se organizan servicios de apoyo a la formación profesional, en este marco se preparan conferencias y reuniones orientadas a articular la propuesta educativa con el mundo laboral y profesional.
- ❖ La Ayuda a la Vivienda para la Juventud (Jugendwohnen): desde esta plataforma institucional se considera que la vivienda y el hábitat, constituyen un componente axial en el proceso de desarrollo de la vida juvenil a nivel individual y colectivo. Su objetivo reposa en apoyar y capacitar a jóvenes y adultos jóvenes en la adquisición de competencias ligadas a la autoresponsabilidad e independencia para afrontar los desafíos de la vida, el trabajo y la convivencia. Los procesos de formación tienen

---

<sup>47</sup> Ver: Böhnisch, 1992, 1994, 1994b; Münchmeier, 1990, 2001

lugar fundamentalmente en las Casas de Juventud (Jugendhäuser) y en viviendas (fuera de la casa maternal), en grupos de convivencia, en pensiones de jóvenes, etc.. Las casas de Juventud a su vez se podrían subdividir en Casas abiertas de Jóvenes, en Residencias de estudiantes asociados a otras estrategias / programas de asistencia social y educativa, Internados laborales, Casas de Jóvenes multifuncionales, Casas especiales de Jóvenes (en coordinación con las estrategias de Ayuda para la Educación).

- ❖ La Ayuda de inclusión social (Eingliederungshilfe): desde esta plataforma institucional se ofrece apoyo y asistencia a jóvenes inmigrantes y exiliados, que se ocupa de movilizar mecanismos institucionales de integración social, a través de consejerías y servicios especializados de asistencia social para niños y jóvenes. Del mismo modo se ponen a disposición escuelas y clases de apoyo; internados escolares, cursos intensivos de idioma y la provisión de plazas de vivienda en las Casas de Juventud.
- ❖ La Ayuda a la formación educativa y el tiempo libre (Bildungs- und Freizeithilfe): esta plataforma institucional representa una oferta educativa adicional para jóvenes “problemáticos” que sin dicha ayuda no podrían cumplir con las exigencias de la formación laboral / profesional. Desde esta área de trabajo socio educativo se generan mecanismos para que los jóvenes puedan culminar exitosamente sus ciclos de formación fuera del término preestablecido. Además se desarrollan formas particulares de formación orientada al trabajo y la profesión; ofertas de formación para grupos dotados de competencias laborales; ofertas de formación en el ámbito de la pedagogía de tiempo libre, programas de capacitación dentro de las Casas de Juventud; la Asistencia Social en la escuela, etc..
- ❖ La Ayuda a la Educación (Hilfe zur Erziehung): desde esta plataforma institucional se busca garantizar el bienestar y el desarrollo de niños y jóvenes expuestos a dificultades sociales y familiares. La mediación está compuesta por acciones pedagógicas y medios terapéuticos específicos que intervienen en situaciones de desventaja y conflicto familiar. Entre algunos de sus mecanismos más representativos se pueden distinguir la Consejería Educativa<sup>48</sup>, el Trabajo Social de grupo<sup>49</sup>, el Apoyo educativo y Ayuda de tutoría<sup>50</sup>, la Ayuda social pedagógica para la familia<sup>51</sup>, la Educación en un grupo de acompañamiento cotidiano.<sup>52</sup>

Como anteriormente ya se postuló el desarrollo de las tareas y funciones de la Asistencia Social Juvenil están supeditadas a la evolución histórica y social de las diferentes condiciones estructurales y subjetivas de la vida de los jóvenes, al ser esta una mediadora de las necesidades, los intereses y las exigencias de los jóvenes, es ella fundamentalmente quien debe interceder entre el estado y la sociedad en representación de estos actores.

#### **4.3.5. La Ayuda Laboral Juvenil (Jugendberufshilfe) como herramienta de intervención juvenil en el ámbito de la transición como política complementaria**

Desde la mitad de la década del '70 la Ayuda Laboral Juvenil se emplaza como una herramienta social pedagógica de intervención destinados a mitigar los déficits, las dificultades y las carencias de los sujetos en el mercado de trabajo.

---

<sup>48</sup> Ver: artículo 28 de la Ley de la Ayuda a la Infancia y la Juventud. Op. cit. 1991

<sup>49</sup> Ver: artículo 29 ibidem.

<sup>50</sup> Ver: artículo 30 ibidem.

<sup>51</sup> Ver: artículo 31 ibidem.

<sup>52</sup> Ver: artículo 32 ibidem.

Este dispositivo inicialmente actuó en el ámbito de a) la Orientación Vocacional (Beratung), b) la Preparación laboral y profesional (Berufsvorbereitung) y c) la Formación Laboral (Berufsausbildung) con el propósito de menguar los efectos nocivos de los procesos de socialización excluyentes y deficientes que se concatenan con la desocupación (dentro del ámbito productivo) y en la imposibilidad de acceso al capital educativo, la falta de un desarrollo autoresponsable de las competencias y proyectos personales y sociales (en el ámbito educativo y social).

Desde la concepción clásica y tradicional de la Ayuda Laboral Juvenil establecería que las dificultades que obstruían la normal consecución de los procesos de transición de la escuela hacia las ofertas y programas de formación laboral y profesional, se debía a déficits atribuibles al individuo.

En consecuencia la imposibilidad de trabajar y la repercusión de esta condición en la vida individual y social, se relacionaba con la ausencia de competencias, conocimientos y disposiciones de los sujetos sociales. Desde este prisma la desocupación (como condición histórica social) y los desocupados (grupo exentos de participación en el mercado de trabajo y la vida social) se visualizan como problemas anómicos y pasajeros (Galuske) que una dificultad de fondo.<sup>53</sup>

Hasta la década del '80 la Ayuda Social Juvenil y la Ayuda Laboral Juvenil se concentraron en el estudio de las consecuencias negativas de la desocupación, así por ejemplo se reparó en las carencias materiales y sociales, la desestructuración de la vida cotidiana, el miedo al futuro, la autodesvalorización y el abandono, la apatía, el aprendizaje del desamparo, etc. (Galuske, 1999: 537).

Posteriormente a partir de la mitad de la década del '80 se produce un cambio de perspectiva que atendía especialmente al desarrollo de las capacidades y las competencias educativas requeridas para la incorporación de las nuevas generaciones y en el mercado de trabajo. Bajo esta idea fuerza, se indagó sobre la pertinencia de estrategias de superación y las condiciones adecuadas para la mitigación de los déficits registrados en la participación en los programas de formación laboral y como así también se amplió el estudio de los problemas anudados a la desocupación y el resquebrajamiento del tránsito hacia la vida adulta (Böhnisch, 2002).

En este sentido las tareas e intervenciones de la Ayuda Laboral Juvenil se destinan a 1) un sector específico de jóvenes desaventajados que a causa de limitaciones individuales no logran incorporarse al sistema dual de formación profesional (oficio); 2) jóvenes que se integran en el Sistema Dual pero que necesitan de apoyo de diversa naturaleza para culminar con éxito esta formación. Dicho apoyo comprende desde cursos de idiomas para mejorar el dominio del lenguaje técnico y general así como la adquisición de una método de estudio apropiado y así también para ambos grupos de jóvenes se destinan estrategias de apoyo social pedagógicas que proporcionan ayuda y acompañamiento para fortalecer las relaciones sociales que se entablan en el barrio, la familia, la institución y/o los centros de formación profesional, así como también en el campo de las interacciones inter -personales e intra -personales (plano subjetivo e intrapsicológico del comportamiento).

---

<sup>53</sup> Para la lógica tradicional de la Ayuda Laboral Juvenil fenómenos como la deficitaria, desactualizada e insuficiente instrucción y certificación educativa, la renuncia a las oportunidades / ofertas de formación laboral y profesional, la delincuencia, la apatía y la aislamiento social, desviaciones y obstrucciones en el desarrollo biográfico de las personas constituyen las causas explicativas de la desocupación y su incremento progresivo entre los sectores más vulnerables de la sociedad (Gögercin, 1999; Walther, 2000).



En los últimos cinco años se viene percibiendo como el mercado de trabajo incrementa y diversifica la demanda de competencias y conocimientos especializados, una mayor autoresponsabilidad en las instancias dentro del proceso productivo en consecuencia a una visión del proceso económico global, capacidad de cooperación, gestión y flexibilidad en cuanto a gestionar reestructuraciones cualitativas, complejas y permanentes que los centros productivos en esta nueva etapa del capitalismo deben inexorablemente afrontar. Paralelamente a ello se registra una constante evolución de la desocupación (a corto y largo plazo) que perjudica fundamentalmente a jóvenes que carecen de una formación profesional adecuada y que son quienes están más expuestos a la desintegración social, la violencia, la delincuencia, la drogadicción, el alcoholismo, el abandono familiar e institucional y el fracaso educativo (Braun, 2000).

“(…) la Modernización de la sociedad del trabajo como problema estructural, la temática de integración en la transición de la formación laboral y profesional hacia el sistema de ocupación establece por lo menos para los denominados grupos problemas del mercado de trabajo como un “problema duradero”.

(Galuske, 1993 Op. cit. pág.161)

La repercusión de la exclusión laboral ha demostrado que la falta de posibilidades de estabilidad y ascenso económico y social enraizados a la posesión de un **trabajo**, se engarza en una crisis económica y laboral estructural, que desmedra las posibilidades de empleo para los menos calificados, y acaba debilitando el nivel de impacto de las estrategias de inserción y capacitación laboral (subvencionadas y monitoreadas por el estado y/o el tercer sector) e interpelan el rol cohesionante de la familia, el estado, la escuela, los centros de apoyo, promoción y asistencia social, las instituciones políticas de representación de intereses, los clubes, las iniciativas civiles, los polivalentes mecanismos del Trabajo Social, etc.. Al respecto expone Gögercin (1999) que “en los últimos años los problemas suscitados en el mercado de distribución de las plazas de formación laboral / profesional –en el sentido de la distribución de las vacantes disponibles – se engrosó pese al incremento de la apelación a las responsabilidades políticas, las numerosas señales de parte de la economía así como de las variadas iniciativas y actividades de la Consejería Profesional; del mismo modo los desequilibrios regionales y profesionales se amplían.”<sup>54</sup>

En este sentido los efectos de los problemas vinculados a la desintegración y exclusión social parecen penetrar la estructura social, educativa y laboral, interpellando a las nuevas generaciones de adolescentes y jóvenes que se hallan en camino de encontrar referentes válidos para orientar sus procesos de inclusión. Diversos autores advierten al respecto sobre el peligro potencial **dualización social** planteada entre sectores integrados y activos partícipes de las nuevas reglas del juego del mercado laboral y educativo por un lado; y otro grupo privado de herramientas cognitivas y sociales significativas (credenciales) requeribles para ingresar y permanecer incluidos en la vida social por el otro (Beck, 1997).

El grupo de los “desaventajados sociales”, visualizados también como los perdedores del nuevo sistema económico y social, está obligado a vivir en los márgenes del sistema social y productivo, en una vulnerabilidad histórica que conduce al reforzamiento de los postergamientos, la naturalización de la desigualdad y la reproducción de la injusticia social.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> Op. cit. pág.147

<sup>55</sup> Esta situación de “participación endeble” en la vida social coadyuva al reforzamiento de un acceso a corto plazo y débil de los beneficios sociales básicos como la vivienda, el trabajo, la seguridad, los servicios, bienes de consumo, los derechos sociales, etc. (Galuske, 2001b).

Los esfuerzos por modificar estas dinámicas y contextos de exclusión juvenil en la actualidad cuestionan en cierto modo los parámetros teóricos, metodológicos y políticos que sustentan las diversas intervenciones de la Asistencia Social Juvenil y de la Ayuda Laboral Juvenil – primordialmente -.

#### **4.3.5.1. La Asistencia Laboral Juvenil (Jugendberufshilfe): breve explicitación de sus objetivos y fundamentos**

La Asistencia Social Juvenil se podría definir como una estrategia destinada a ofrecer, planificar y promover la integración laboral y social de los jóvenes que sufren la discriminación social (*soziale Benachteiligung*) o bien el desaventajamiento individual (*individuelle Beinrächtigung*).

Esta ayuda se concretiza en forma de estrategias y proyectos destinados a los jóvenes situados dentro del proceso de transición de los centros de formación educativa básica a las escuelas profesionales (primer umbral), como así también en la transición de las escuelas profesionales y técnicas a la vida laboral y productiva (segundo umbral).

Parfraseando a Galuske (2001) podríamos postular que los objetivos de este dispositivo se asienta fundamentalmente “en el incremento de las chances de integración individual en el mercado de trabajo, la preparación para el mundo del trabajo; la superación de los impedimentos dados por los déficits de la calificación y socialización (integración) hasta un grado determinado que posibilite de modo prolongado y estable relaciones de trabajo y empleo en el primer mercado de trabajo. La Ayuda Laboral Juvenil se entiende como espacio de desarrollo, en el cual los hombres con el objetivo de obtener un lugar en la vida productiva son apoyados y orientados.”<sup>56</sup>

La Asistencia Laboral Juvenil es la resultante de una conglomeración de espacios de apoyo y asistencia social así como también de ámbitos y dispositivos políticos, sobre todo de aquellos ligados a la política de juventud, formación y trabajo. Los conceptos nucleares que definen la Ayuda Laboral Juvenil provienen de diferentes disciplinas científicas lo que le otorga un aspecto interdisciplinario, ecléctico y flexible como por ejemplo la *pedagogía profesional* en lo respectivo a la mediación de habilidades y competencias; la *pedagogía escolar* en lo referente a la mediación y socialización de conocimientos escolares no aprendidos en el tiempo pedagógico correspondiente; la *pedagogía social* en consideración a la provisión de apoyo psicosocial adecuado para la continuación del desarrollo de estos sujetos.

La Ayuda Laboral Juvenil se concentra primordialmente en la atención de los individuos perjudicados y de jóvenes entre 14 y 27 años que sufren restricciones sociales, entre los caben mencionarse:

- ❖ jóvenes que aún no poseen el grado de madurez suficiente para acceder a una formación profesional;
- ❖ jóvenes que aún no poseen el grado de preparación suficiente para acceder a una formación profesional;
- ❖ jóvenes desempleados desprovistos de formación profesional;
- ❖ jóvenes discapacitados;

---

<sup>56</sup> Op. cit. pág. 1189

- ❖ jóvenes desaventajados sociales;
- ❖ jóvenes desertores de las instituciones y programas de formación profesional;
- ❖ jóvenes extranjeros;
- ❖ adolescentes y mujeres desventajadas;
- ❖ jóvenes expatriados;
- ❖ jóvenes con discapacidad y lesiones psicológicas, motrices y cognitivas profundas.<sup>57</sup>

Los campos de intervención de la Asistencia Laboral Juvenil (Jugendberufshilfe) se pueden sintetizar en cinco ámbitos de trabajo<sup>58</sup>, que basados en un criterio de “autonomía relativa” desarrollan diferentes tipos de acciones destinadas a la intervención y asistencia educativa y laboral pero guardando correspondencia entre sí, a saber:

- ❖ La Formación General ofrece cursos de idioma, cursos para la finalización de la formación escolar;
- ❖ La Orientación y Preparación Profesional brinda cursillos de orientación en torno a las ofertas de formación educativa, cursillos de formación básica profesional, cursillos de apoyo para discapacitados, cursillos de mejoramiento de las chances y condiciones educativas para el ingreso a las instituciones y accesos a las ofertas de formación profesional, etc.);
- ❖ La Formación Profesional pone a disposición ofertas de formación profesional fuera de la instituciones educativas formales, rehabilitación y ampliación de la formación educativa, escolaridad plena destinada a la formación educativa, formación educativa de ayuda – acompañamiento, ayuda en los procesos e instancias correspondientes a la transición;
- ❖ La Ampliación de la Formación Laboral y la Ocupación posibilita el acceso a una calificación adicional, medidas de creación de empleo, participar de programas de aprendizaje profesional y laboral, otros proyectos de empleo, etc.;
- ❖ Las otras Ofertas de Apoyo Educativo juvenil se desarrollan en lugares de asesoramiento con orientación social pedagógica, si brinda una forma de ayuda laboral juvenil que se articula a las tareas escolares, aquí existen numerosos proyectos modelos, proyectos internacionales y medidas de intercambio y cooperación. En este caso se trata “mucho más (...) de jóvenes con diferentes y cada vez más complejas situaciones problemáticas, con esenciales déficits de socialización como por ejemplo comportamientos neuróticos – asociales, atrasos cognitivos y motores e insuficiencia de conocimientos lingüísticos y conocimientos escolares (hasta la alfabetización). A ello se suma la corriente falta de motivación, que provoca el esfuerzo de la búsqueda de trabajo y de calificación, por que ellos mismos las chances dentro del mercado de trabajo las ponderan como bajas.”<sup>59</sup>

#### **4.3.5.2. Organización de las medidas y proyectos asociados al mundo del trabajo**

Los mecanismos de intervención pertenecientes a la Asistencia Laboral Juvenil concuerdan en afirmar que el “trabajo remunerado y sus calificaciones, recompensas y posibilidades” definen

---

<sup>57</sup> Ver: Fülbier/ Schnapka, 1991: 281; Stauber/ Walther, 1995:103

<sup>58</sup> De acuerdo a la categorización que Fülbier (2001) los campos de la Ayuda Laboral Juvenil se pueden dividir en 5 instancias, a saber a) formación general (cursos de idiomas y culminación de estudios básicos); b) orientación formación profesional / laboral; c) formación profesional; d) especialización laboral y ocupacional; e) otras ofertas (asesoramiento social pedagógico, ayuda laboral juvenil incorporada a la escuela formal, proyectos modelos, etc.). Op. cit. pág. 487

<sup>59</sup> 6. Jugendberich, 1995 Op. cit. pág. 157

tanto la capacidad de influencia de las personas sobre las condiciones sociales de vida como así también guarda relación con la división social (jerarquía) prevaleciente.

La Asistencia Laboral Juvenil para la organización de sus ofertas de formación, apoyo y consejería profesional y laboral, reconoce como sus valores referenciales se encuentra la centralidad del trabajo remunerado (sueldo) que en su propuesta de acción constituye el axioma de “(...) la integración social y el desarrollo individual de los jóvenes; vale decir el trabajo se presenta como un medio esencial para la reproducción material, ubicación social, la estructuración del tiempo de vida en los planos micro y macro estructural de la biografía y de la vida cotidiana (resultando) significativa para el desarrollo personal” (Galuske, 1998b: 535).

Por su parte Böhnisch y Scheffold (1985) aseveran que el trabajo y su recompensa, constituyen un medio para la existencia individual cual estructura de ordenamiento de la vida cotidiana; y más adelante añaden que “la actividad productiva constituye una línea orientadora para la planificación de la vida, un marco de significación, un mecanismo de seguridad social, un campo de referencia para la educación y la enseñanza como así también actúa como un vehículo posibilitador de seguridad futura”.<sup>60</sup>

Como anteriormente se observó el modelo de integración social basado en la posesión de un trabajo estable que posibilita el ingreso y participación social plena, en la actualidad – como se analizará más adelante- evidencia serias dificultades. La disociación entre un modelo de integración social gestado a partir del trabajo y las condiciones y tendencias primantes del mercado de trabajo exponen sin duda uno de los puntos más complejos y contradictorios de la gestión, la programación y evaluación de las diversas herramientas capacitación, educación y promoción juvenil derivados de la Ayuda Laboral Juvenil.<sup>61</sup>

Krafeld (1996) por su parte en torno a la efectividad de la mediación y el aporte de la Ayuda Laboral Juvenil, postula que “(...) la Asistencia Social Juvenil en el ámbito de la Ayuda Laboral Juvenil en los últimos años intenta lograr el objetivo de integrar a los jóvenes a una vida laboral - ocupacional estable, pero la probabilidad de realización de esta finalidad aparece cada vez más reducida.”<sup>62</sup>

Por un lado el fracaso en los procesos de integración en las programas y medidas educativas y de capacitación laboral y profesional formal en este escenario, así como los problemas de integración en el mercado de trabajo se conciben normalmente como un déficit personal e individual, es decir son los sujetos en su autonomía los genuinos responsables (culpables) de sus desmedramientos y perjuicios. Puesto que se parte de la supuesta existencia de un mercado de trabajo dotado de la capacidad suficiente de incorporación, admisión y promoción (flexible) de cada uno de los sujetos que se esfuercen realmente por integrarse o bien superar sus falencias adquiriendo con este fin competencias educativas y profesionales suficientes y efectivas (Braun, 2000; Walther, 2000; Stauber y Walther, 1999).

Las formas organizacionales más representativas de la Ayuda Laboral Juvenil se podrían esquematizar del siguiente modo, a saber:

---

<sup>60</sup> Op. cit. pág. 16

<sup>61</sup> Sobre este punto comenta Galuske (1998b) que la Ayuda Laboral Juvenil y todo la dimensión praxica de su repertorio social pedagógico revelan que aún no supera esta visión – unidireccional sobre las formas de integración social posibles y deseables. Cabe decir fundamentadas en la posesión y realización de una función laboral. Op. cit. pág. 255

<sup>62</sup> Op. cit. pág. 419

### I.) La Promoción de Cursillos (Förderungslehrgänge)<sup>63</sup>

Esta modalidad se halla presente principalmente en las escuelas de formación laboral pero también dentro de las instituciones responsables de llevar a cabo el servicio de asistencia y cuidado público. En el ámbito de la Promoción de Cursillos se debe desarrollar la motivación para aprender y favorecer y el despliegue integral de la personalidad de los jóvenes. Dentro de estos Cursillos los actores deberían adquirir modos de comportamiento adecuados y formar capacidades y habilidades, destrezas y desarrollos cognitivos que “a causa de desventajas o debido a distorsiones pasajeras en el desarrollo estos jóvenes son visualizados como aún no suficientemente maduros”<sup>64</sup> para enfrentar las demandas actuales del mundo laboral y productivo.

La predominancia de métodos de enseñanza y aprendizaje tradicionales coadyuva a la repetición y la recurrencia de experiencias, rutinas y adaptaciones monótonas que finalmente acaban reforzando entre los sujetos aprendientes disposiciones de carácter pasivos y escasamente creativos y críticos.<sup>65</sup> En la promoción de cursillos no existe la posibilidad de adquirir el certificado de culminación de estudio correspondiente a la enseñanza general básica y por este motivo la enseñanza suministrada desde estas entidades sólo alcanza para el cumplimiento de la obligatoriedad escolar.

Los coordinadores e instructores educativos que trabajan en estas instituciones suelen ser personas que estuvieron desempleadas y que dada su situación de inseguridad, están más preocupados en conquistar en una relación laboral y estable que en generar puentes genuinos – perdurables de superación de las dificultades educativas y laborales de la población objetivo.<sup>66</sup>

Una de las razones primordiales que explican la insuficiencia del aporte de este mecanismo estriba en que los productos y las prácticas realizadas en el ámbito de la formación educativa juvenil en la actualidad carecen de un reconocimiento legítimo por parte de la *política* -que la regula-, de las *instituciones* que posibilitan la efectivización de los procesos educativos y de los *actores intervinientes* (docentes, asesores, administrativos y estudiantes). La orientación educativa y política de estas instituciones están caracterizadas por la discontinuidad, una endeble sistematicidad de las ofertas intra e inter proyectos, la escasa relevancia subjetiva y objetiva de los resultados, etc., en torno a las demandas concretas de los jóvenes.<sup>67</sup>

### II.) Formación profesional (Berufsausbildung)

En esta instancia de la Asistencia Juvenil se ofrece a los participantes la posibilidad de aprender una profesión a través de una formación profesional o bien brinda una alternativa de formación institucional fuera del ámbito productivo. En los lugares de aprendizaje situados

---

<sup>63</sup> Esta estrategia pertenece al igual que el Año de preparación laboral (Berufsvorbereitungsjahr) – ya descrito – se circunscribe en el ámbito de la Consejería laboral y profesional.

<sup>64</sup> Schäfer, Op. cit. pág. 312

<sup>65</sup> Al respecto Schäfer (1997) constata que tanto en las Consejerías Laboral y Profesional (Berufsberatung) como en las estrategias y programas de la Ayuda Juvenil las instancias de promoción de cursillos que ahí tienen lugar no ponderan ni relevan los deseos e intereses laborales de los participantes, que son decisivos para la selección y determinación de la orientación de los procesos educativos y de las competencias y capacidades a aproximar. Esto se debe a que la medicación que se ofrece desde los dispositivos educativos se basa primordial y en algunos casos exclusivamente en las actuales y disponibles plazas de trabajo.

<sup>66</sup> Ver; Schäfer 1997, Op. cit. pág. 243

<sup>67</sup> Ibidem pág. 342

que tiene lugar fuera de los recintos industriales – con asistencia a la escuela de formación laboral- se garantiza a los jóvenes y los adultos jóvenes el acceso a un proceso de formación profesional y laboral, buscando facilitar su incorporación en el primer mercado de trabajo. En relación a la formación profesional dentro del ámbito productivo las instituciones responsables de esta oferta brindan un apoyo social pedagógico y escolar complementario (Galuske, 1993).

Los programas de formación profesional no disponen de una infraestructura adecuada ni de recursos tecnológicos suficientes para dinamizar los procesos educativos, el personal y las herramientas de trabajo no están organizados para poder ofrecer una calificación eficiente a los jóvenes. Braun (1996) expresa que en muchos de los dispositivos y programas carecen de una mirada crítica y auto - evaluativa como así tampoco poseen un nexo más cercano y congruente con la realidad circundante. Esto implica que a los participantes a diferencia de la formación laboral dentro de las empresas- no se les ofrece suficientes medios para ampliar sus competencias objetivas en razón a las exigencias del mundo productivo con lo que se genera el desencanto y la desmotivación entre los estudiantes (Schäfer, 1995).

Por otro lado se constata la “baja calidad”(Braun) correspondiente a las ofertas a causa de la corta duración de los procesos de enseñanza y el valor depreciado / desmedrado de la formación profesional (...) en contraste (...) con la formación profesional que acontece dentro (...) del ámbito productivo.<sup>68</sup>

Los métodos de enseñanza y las rutinas de aprendizaje preeminentes provocan una fuerte desmotivación de los jóvenes. El paralelismo y la oposición entre las instancias teóricas y las prácticas educativas acaban reforzando y tornando a las experiencias laborales en prácticas carentes de sentido. Sin lograr establecer una articulación entre las exigencias teóricas laborales de las escuelas de formación profesional y los sistemas referenciales y las disposiciones cognoscitivas, el capital cultural y las biografías de los clientes la evasión entre los planteamientos curriculares y las demandas de los jóvenes tiende a pronunciarse.<sup>69</sup>

Estas estrategias se orientan a asistir a los jóvenes y adultos jóvenes que generalmente son definidos y concebidos como “desaventajados”. Los espacios edilicios e institucionales a donde tienen lugar la formación profesional, son espacios destinados supuestamente para la práctica y el aprendizaje pero donde en realidad no existe un vínculo congruente con las condiciones, reglas y tendencias efectivas que dominan el mercado de trabajo como por ejemplo se constata en las áreas de los oficios manuales y de la industria despojados de toda relevancia y actualidad.

Si bien los responsables y coordinadores de la Asistencia Laboral Juvenil intentan disminuir los riesgos del incremento y perpetuación de estos déficits a través una aproximación a las condiciones prevalecientes de mercado, en los hechos la efectividad de estos programas dejan mucho que desear.

---

<sup>68</sup> Ver: Braun, Op. cit. pág. 186

<sup>69</sup> “La recurrencia y perpetuación (de las experiencias de aprendizaje) de la frustración y la negación permanente de los intereses intrínsecos e individuales de los sujetos a través de las escuelas de formación laboral conlleva a que los participantes abandonen parcial o totalmente los cursos de formación laboral. En este sentido se percibe como alarmante la falta de estrategias de cooperación, nuevos compromisos, consensos, red locales y espacios acción que deberían organizarse para amedrentar desde “diferentes frentes” los efectos nocivos de estas anomalías”. Schäfer, 1997 Op. cit. pág. 336

Las posibilidades de adquirir un trabajo seguro, estable y bien remunerado se reducen considerablemente para los jóvenes egresados de las instituciones de formación laboral fuera de las empresas, ya que muchos de los empleadores consideran a estas ofertas educativas como poco confiables y significativas. Esto significa que las relaciones estables desde estas estrategias de trabajo no pueden garantizarse masivamente oportunidades sólidas de participación laboral a las nuevas generaciones (Schäfer, 1997).

### III.) Ocupación calificante (*Qualifizierende Beschäftigung*)

La ocupación calificante interviene en la asistencia de los jóvenes que experimentan/ron prolongados períodos de desempleo y que son considerados “incapaces de adquirir una formación profesional” y adolecen de una cierta inmadurez para adquirir un trabajo.

La organización de los programas de “Ocupación calificada” para el trabajo se plantea en base a las condiciones vigentes del mercado de trabajo y buscan garantizar el éxito de las transiciones individuales. Estas propuestas institucionales poseen tres orientaciones, a saber, a) participación en una oferta de formación educativa dentro de un campo profesional general b) experiencias prácticas a través de entrenamientos e intervenciones concretas en los talleres de trabajo organizados que están articulados a proyectos de empleo y capacitación y c) acompañamiento social pedagógico (consejería e intervención en la planificación de la vida, entrenamiento para la postulación- inscripción en las diferentes instituciones de formación profesional y colaboración en la búsqueda respectiva de plazas para la realización de una formación profesional).

En este ámbito específico de apoyo laboral y educativo juvenil se puede visualizar una amplia gama de proyectos que se circunscriben a diferentes campos de acción como por ejemplo la economía doméstica y gastronomía; protección de la naturaleza y de la tierra; construcción y ornamentación de jardines, organización de espacio habitacional; protección del medio ambiente y técnicas de reciclaje de elementos verdes, reciclaje de muebles y trabajos con madera, construcción servicios ambulantes (móviles) de ayuda social y disposición de servicios sociales; construcción de cimientos y estructuras elementales de una obra, etc. (Braun, 1996).

En relación a los proyectos de capacitación Galuske (1993) entiende que los mismos se pueden clasificar en dos tipos, el primero se vincula con las **iniciativas locales de capacitación** que se engendran a partir de la iniciativa que adoptan las personas, los grupos de acción, las instituciones sociales, las oficinas y administraciones regionales y comunales de trabajo, que buscan fortalecer la extensión duradera de ofertas de plazas de trabajo contando con el aporte de pequeñas empresas, pudiendo optar en la primera fase de organización y funcionamiento con el apoyo del estado para luego financiarse por sí mismas. “La producción de servicios y bienes – mercancías se efectúa partiendo esencialmente de un análisis de las necesidades y requerimientos locales” (Galuske, 1993: 183).

El segundo tipo se asocia a las **iniciativas sociales de capacitación** que se financian desde los programas públicos y se orientan a personas que no disponen de recursos adecuados (conocimientos, competencias, destrezas y dominios) para poder obtener un plaza de trabajo dentro del ámbito productivo en el primer mercado de trabajo. Las relaciones que vivencian los participantes de los programas de capacitación suelen estar sometidos a períodos cortos y restringidos.

Dentro de este programa de formación se constata una tenencia a considerar exclusivamente los principios del mercado al momento de definir las intervenciones y las ofertas educativas de formación laboral, lo que altera el modo en como se reconocen las necesidades de los sujetos. El dilema aquí se plantea por la confrontación entre la ponderación y la desestimación del marco de condiciones que contextualizan los procesos de ingreso – egreso al mercado de trabajo.

Los límites financieros que conciernen al equipamiento tecnológico y mecánico y la viabilización de las diferentes actividades de formación resultan elementos determinantes de la calidad del servicio (Galuske, 1993). En estas condiciones se torna dificultoso aproximar a los jóvenes, la realidad empresarial y productiva de los puestos de trabajo. Por este motivo es muchas veces dificultoso posibilitar el desarrollo y ampliación de las capacidades y especialidades sin disponer de referencias laborales y productivas concretas.<sup>70</sup>

Existen dos formas de orientación al mercado, a saber una “muy fuerte” y la otra “muy débil”, la primera sostiene que el grupo objetivo de los programas de formación y capacitación para el empleo no precisa orientar su formación educativa hacia el mercado cual parámetro que oriente orienta las prioridades educativas y laborales. La segunda en cambio asevera que la carencia de una asociación y referencia al mercado provoca inexorablemente el desaliento de los actores participantes y el fracaso de estas acciones, dado que les falta el contenido real y verdadero del medio productivo a donde posteriormente se integrarán.<sup>71</sup> Esto significa que la desarticulación potencia la imposibilidad de visualizar de manera compleja el contexto histórico, social y político que los inscribe (Galuske, 1993: 227).

Ahora bien en consideración al nivel de formación del personal implicado con la puesta en ejecución de estos programas parece imperar el “credo” en que se aprende mientras se ejercita la profesión a partir de los errores (“learning by doing”), es por ello tal vez, que el nivel de la formación “estándar” del personal dista de ser la más óptima y carece de las herramientas precisas. La baja calificación de los pedagogos, asistentes sociales, docentes y demás personal suelen discriminar y descalificar las potencialidades cognitivas, los capitales sociales, las trayectorias biográficas, las experiencias de vida y el marco de necesidades y los contextos socio históricos complejos de procedencia, referidos a la población objetivo (Hauert y Lang, 1994).

#### IV.) Ocupación sin calificación formal (*Beschäftigung ohne formale Qualifizierung*)

Este dispositivo se orienta a jóvenes adultos desocupados y tiene por objetivo la promoción de ocupaciones provisorias y temporales, además se brinda a los jóvenes la posibilidad de

---

<sup>70</sup> Muchas de estas estrategias y programas están obligados a procurarse por sí mismos parte de sus ingresos de manutención, a través de la venta de productos y servicios en el mercado. Y en este sentido la inclusión al mercado provoca una selección que favorece a las personas más aptas y competentes (“los mejores”) quienes suelen ser admitidos en dichos proyectos considerando el criterio de éxito, buscando asegurar la continuidad de las estrategias y programas de capacitación. La metáfora primante en este tipo de gestión consiste en buscar los “mejores productores de bienes y servicios” para obtener consecuentemente “mejores y elevados réditos” que garanticen la permanencia de las ofertas de formación. Ver: Walther, 1999 Op. cit. pág.19

<sup>71</sup> La desmotivación y la asunción individualista (subjetivación) de los déficits y los fracasos entre los jóvenes en referencia a las experiencias realizadas dentro de la formación laboral, operan como mecanismos de definición, reproducción y legitimación en las instituciones de formación. En base a estos dos criterios es como el grupo objetivo será por un lado, ponderado (valorado), pontencializado (empowerment) e integrado en las instituciones, mientras que por otro, son estos mismos axiomas los que definirán los **modus / tipus** en cómo los sujetos se (auto) ponderan, potencializan e integran en las instituciones y en la vida social y económica (SAFRAN, 1998).



adquirir destrezas y competencias en el campo productivo, y en esta trayectoria se contempla la posibilidad de actualizar y fortalecer dichas disposiciones y competencias hubieran perdido articulación con las actuales demandas y tendencias del mercado laboral.

Los participantes durante el proceso de aprendizaje y empleo perciben un ingreso que les permite el financiamiento de sus gastos personales. La Asistencia Social (Sozialhilfe) otorga a estos actores la posibilidad “vía programas y beneficios específicos orientados al apoyo y la promoción social” de cumplir con las exigencias de las instituciones y las organizaciones laborales requeribles para concluir el período de formación y capacitación laboral. La duración del contrato de trabajo se establece a partir del tipo de objetivos y tareas que los proyectos pretenden ejecutar (Schäfer, 1997).

La organización de todos estos dispositivos en torno a las iniciativas de capacitación y empleo está más bien orientada desde los requerimientos que establecen las asociaciones comunitarias y los responsables ejecutores de los proyectos en menoscabo de una toma de conciencia y una apropiación crítica de los intereses, representaciones y requerimientos de los clientes (Galuske, 1993: 327).

Dentro de esta propuesta se ejercitan normalmente actividades rápidas, simples y repetitivas que resultan ser finalmente “trabajos manuales y repetitivos” dada la insuficiente provisión de maquinarias en los talleres de ejercitación, métodos de enseñanza y aprendizaje tradicionales y monótonos, y espacios estrechos de interacción. En el ámbito de la mayoría de las estrategias de capacitación laboral extendidas por la Ayuda Laboral Juvenil predomina la tendencia a interpretar de modo tradicional (superficial y distante en razón a las demandas específicas de los sujetos y su entorno social y laboral) las competencias, capacidades y contenidos educativos que desean enseñarse. Este proceso se asienta y justifica en la idea que los jóvenes deficitarios – desaventajados deben principalmente aprender “que es lo que significa trabajar” ; (...) “y en este sentido se estipulan como objetivos elementales de formación educativa la puntualidad, adaptación, resistencia – perseverancia, etc., en lugar potenciar de una manera más flexible, global y localizada dichas competencias perseguidas” - vaticina Galuske (1993)-.<sup>72</sup>

En estas condiciones los proyectos de capacitación laboral sin calificación no pueden ofrecer una orientación laboral adecuada y como así tampoco una inclusión efectiva en ámbitos de trabajo atractivos.

Una de las grandes paradojas reposa en la mayoría de los dispositivos de formación y capacitación laboral y profesional correspondientes a la Asistencia Laboral Juvenil parten del supuesto que existe un mercado de trabajo en crecimiento.

Las estrategias y proyectos se orientan a ámbitos laborales, a donde prevalece una sobreabundancia de ofertas que pone en cuestión que sólo vía formación profesional se podrá alcanzar la integración en el mundo laboral esté mas garantizada. Y debido al fuerte carácter selectivo del mercado de trabajo este tipo de estrategias de fortalecimiento profesional y laboral de las personas se pondera como de menor calidad y confiabilidad (Galuske, 1993: 549).

En consideración al carácter selectivo operante a través de estas ofertas de formación Stauber y Walther (1995) concluyen que otro aspecto restrictivo está dado por la división del trabajo

---

<sup>72</sup> Op. cit. pág. 203

fundamentado en el sexo. A modo de ilustración se constata que donde el nivel de desocupación femenina es significativamente elevado, en comparación a la de los varones allí son ofrecidas alternativas de empleo que dada la naturaleza de los conocimientos, competencias y destrezas exigidas, son los *hombres* quienes más se emplean e incluyen.

#### **4.3.5.3. Un somero balance sobre los logros y fines de la promoción educativa ejecutada por la Ayuda Laboral Juvenil (Jugendberufshilfe)**

De acuerdo a lo observado se podría postular que las estrategias y programas de intervención social y laboral juvenil antes descritas no están en condiciones de preparar adecuadamente a los adolescentes y jóvenes para incluirse exitosamente en el mercado de trabajo. En las ofertas de acompañamiento y asesoramiento social pedagógico (avaladas legalmente) se constata que ni los pedagogos sociales ni los enseñantes de trabajo (Werkanleiter) logran facilitar la formación significativa de competencias individuales necesarias para la participación exitosa en un programa de formación profesional o bien para el establecimiento de una relación laboral permanente.

Autores como Galuske, 1993, 1999; Böhnisch, 1997, 1999; Baethge, 1991; Braun, 1996; Felber, 1997; Stauber y Walther, 2000, en sus interesantes aportes analíticos dan cuenta de la falta de correspondencia planteada entre las características económicas, sociales, culturales y étnicas de los actores participantes en razón a los perfiles y orientaciones de los proyectos y las estrategias educativas del Trabajo Social Juvenil que obstruyen la organización relevante de las trayectorias biográficas en los procesos de transición.

Por su parte Lex (1997) por ejemplo distingue tres tipos de transiciones educativas, a saber “a) transiciones estables en el ámbito del trabajo y la formación profesional posterior a la formación educativa elemental para los que las dificultades de no participación o acceso se presenta siempre como transitoria y superable; b) transiciones sometidas a prolongadas y diferenciadas instancias de trabajo precario y/o desocupación; y c) transiciones mixtas donde se combinan períodos reducidos de formación laboral con episodios cortos de empleo desarrollan en los márgenes del mercado de trabajo. En este contexto la desocupación se presenta como constante amenaza, marco de referencia perenne o lugar social (naturalizado) de identificación.”<sup>73</sup>

Dentro de las actuales estrategias social pedagógicas y los proyectos orientados al empleo se deben trabajar mas en fortalecer la igualdad de oportunidades así como de una participación social y laboral plena de las nuevas generaciones. Con esta finalidad se debería propiciar el reconocimiento y la problematización de las diferentes y complejos escenarios de vida de los jóvenes. En este sentido se requiere de una mirada crítica sobre el marco de condicionamientos sociales que referencian las trayectorias de los sujetos, las biografías, el mundo de la vida, las concepciones personales y las representaciones en torno a las perspectivas y expectativas de trabajo, etc..

En concordancia a Felber (1997) podríamos aseverar, que muchos adolescentes y jóvenes motivados por sí mismos participan en las medidas y proyectos por que visualizan en estos medios la posibilidad de mejorar sus propias chances en el mercado de trabajo y además por que en un corto período de tiempo pueden acceder a un ingreso económico,<sup>74</sup> para finalizar

---

<sup>73</sup> Op. cit. pág. 256

<sup>74</sup> A pesar de los déficits correspondientes a las medidas de empleo y a los proyectos de capacitación laboral queda explicitado, hasta que punto el “trabajo remunerado” ocupa un rol central dentro de los actuales procesos

los cursos y programas de formación profesional y poder acceder a los beneficios del seguro público de desempleo.

Las intervenciones en el mundo juvenil descuidan sus inclinaciones laborales y sus desarrollos previos así como sus condiciones individuales, desmembrando muchas veces sus expectativas y representaciones en torno a la incorporación en el mundo del trabajo y aquellas referidas “a sí mismos”, en tanto actores protagonistas del proceso de transición (Böhnisch, 1999).

Los métodos de enseñanza y aprendizaje preeminentes en los programas se presentan como monótonos y desmotivantes. La perpetuación y continuidad de rutinas burocráticas y administrativas propenden a distraer la dimensión real de las dificultades que atraviesan los jóvenes. Del mismo modo el hecho que la mayoría de los docentes y enseñantes de trabajo responsables de la coordinación y ejecución de los programas hayan sido desempleados, ante este temor intentan establecer lo antes posible relaciones de trabajo estables para poder conservar sus empleos, sin importarles demasiado la efectividad de sus intervenciones en torno a la mejoría de las condiciones de vida de los clientes (Galuske, 1998b, Braun y otros, 2001).

La disociación entre la instancia de aprendizaje teórica y práctica resulta de la precaria dotación de equipamiento tecnológico actualizado que es determinante para la organización y transposición en la práctica de las premisas y orientaciones de esta oferta específica. Es por ello que muchos de los proyectos y programas coordinados por Trabajo Social Juvenil y de las Escuelas de Formación Profesional no están en condiciones de preparar adecuadamente el marco de condicionamientos y requisitos real y complejo necesarios para que los adolescentes y jóvenes puedan participar integra y autónomamente en el primer mercado de trabajo.

A propósito Lex (1997) en sus investigaciones constató que los jóvenes participantes al concluir la participación en los programas y proyectos se transforman en desocupados, inician otro programa de capacitación y entrenamiento o se inscriben en otro proyecto de formación profesional. Los resultados demuestran que para los adolescentes y jóvenes no es posible el desarrollo de una trayectoria sólida y la adquisición de competencias y saberes profesionales, sino que por el contrario estos actores experimentan que sus trayectorias profesionales están continuamente propensas a la desocupación y a su permanencia indefinida en las estrategias, programas e instituciones de formación respectivas a la Ayuda Laboral Juvenil.

En otros términos, el modo en *cómo se reconocen, problematizan y reconstruyen* las competencias desarrolladas y la inclinación laboral de los actores, y *cómo se interpretan y empoderizan* las representaciones personales, las diferentes situaciones e idiosincrasias sociales y las condiciones sociales y subjetivas (“puntos de partida”) resultan claves para la determinación de la orientación, objetivos y metodologías más pertinentes de cada una de las estrategias de mediación y asesoramiento educativo y laboral (Galuske, 2002).

El intercambio y la coordinación de esfuerzos entre actores, programas y mediadores educativos y asesores laborales, el propósito de construir puentes de capacitación e integración social entre los jóvenes (Walther, 2001). Para la concretización de este fin, son necesarios mayores espacios de intercambio para la auto-realización de los jóvenes individual *en y a través* de los programas y proyectos de formación (Braun, 2000; Münchmeier, 1999).

---

de integración social y laboral, como así también cuáles son las ventajas, calificaciones, gratificaciones y posibilidades de influencia que están unidos a éste.

#### **4.3.5.4. La redefinición del concepto de “desventaja social” (Benachteiligungsbegriff) en contextos de individuación y segmentación social**

En el marco de deliberación de la Política Juvenil el concepto de “desventaja o discriminación social” (Benachteiligungsbegriff) se instala como el eje de la definición de los proyectos sociales, laborales y educativos que se destinan para la superación de los riesgos y las desventajas sociales en el proceso de inclusión y transición dentro del ámbito educativo y del mercado de trabajo.

A partir del concepto de “desventaja o discriminación social” el estado atribuye a la sociedad la responsabilidad ante los problemas de la desigualdad, la pobreza y la exclusión que afectan fundamentalmente a los jóvenes. La visualización dicotómica y parcelada que separa por un lado a los individuos de sus referentes históricos sociales, y por otro lado refuerza la tendencia a adjudicar a las personas la causa de los conflictos sociales como por ejemplo el desempleo; la baja calificación educativa; la insolvencia y desorientación dentro de los procesos de participación social e individual en los diferentes ámbitos de formación y trabajo; la exclusión y el empobrecimiento económico y social progresivo; etc..<sup>75</sup>

Empero a ello, en el ámbito de la política educativa vinculada al sector juvenil prevalece la percepción ideológica que “*quien dispone de buena calificación educativa encuentra también siempre trabajo*” y como así también que “*los déficits se acumulan y reproducen en la dimensión individual de las personas*” (Galuske, 1993). Estos “**mitos**” operan en la estructura política y burocrática juvenil y obstaculizan una mejor proyección socio educativa de las estrategias políticas de inclusión laboral.

La creencia de que todos los mecanismos de formación educativa y profesional promueven una inclusión segura y estable de los sujetos en el mercado de trabajo pierde legitimidad al igual que la aseveración que sostiene que los problemas de empleo e integración social de los jóvenes se deben a “*déficits educativos individuales*” (descalificación). Especialmente si se toman en cuenta los elevados índices de abandono a los cursos y programas de formación y apoyo educación – profesional, o el número de jóvenes bien calificados que no logran incorporarse al sistema productivo.

La correspondencia entre la procedencia social de los jóvenes y las trayectorias educativas y profesionales más exitosas y efectivas para los grupos sociales favorecidos y menos exitosas para los grupos desfavorecidos desarrolladas da cuenta de una propensión a la reproducción de las desigualdades y déficits sociales y materiales acumulados. El estudio Pisa (2002) constató en el caso alemán una clara correspondencia entre las condiciones sociales, económicas, culturales, étnicas, sexuales y geográficas de los sujetos y sus bajos o elevados rendimientos educativos, afirmando nuevamente que los menores chances sociales y la mayor propensión a los riesgos de la exclusión se adscriben principalmente a sectores de escasos recursos, bajo nivel educativo cultural y académico, grupos extranjeros, etc..

La desmotivación de los jóvenes en los ámbitos educativos y laborales a donde se construyen las biografías educativas y el acentuación del fenómeno ligado a la “devaluación de las credenciales educativas” (Hauert y Lang, 1994; Braun y otros, 2001; Münchmeier, 2001c).

---

<sup>75</sup> Sin embargo en la definición jurídica de la naturaleza de los conflictos y tensiones sociales se parte del supuesto que dichos déficits se concentran en las personas entendidas como núcleos individuales como se expone en la Ley de la Ayuda a la Infancia y la Juventud como en la Ley de Promoción del Trabajo (Arbeitsförderungsgesetz) (Böhnisch, 1999).

En la actualidad este modo de simplificación (elucubración) de los problemas sociales como meros fenómenos **individuales** (individualizados e individualizables) prima como “parámetro ideológico” en los diagnósticos y elaboración de las estrategias de formación educativa que desarrollan las estructuras burocráticas y políticas del Trabajo Social Juvenil alemán destinadas a personas y grupos desaventajados (Walther, 2000). La simplificación personal de los déficits sociales exponen la preeminencia de un proceso complejo de individualización (fragmentación) y heterogeneización social que se concretiza en la parcelación de las responsabilidades y derechos individuales y colectivas que tiende a modificar (Thiersch) el rol de los ciudadanos y la forma de percibir las estructuras sociales, políticas e institucionales (Böhnisch, 1994, 1997; Walther y Stauber, 1997).

La asignación *individual* de los déficits y fracasos laborales, económicas y sociales deriva en la elucubración de las actuales tendencias excluyentes que dominan el mercado de trabajo y están también presente en algunos programas de apoyo y promoción educativa y laboral destinados -supuestamente- a mejorar las posibilidades de participación de los grupos mas rezagados.

Desde esta concepción “estrecha” sobre la complejidad de los problemas de exclusión social, se desestiman otros aspectos socio históricos que definen también “el mundo de la vida de los sujetos. Así por ejemplo se podrían mencionar sus cosmovisiones y proyecciones biográficas, sociales, educativas y culturales (Lebenswelt); sus intereses, exigencias y motivaciones; sus talentos, facultades y potencialidades a nivel cognitivo; sus estrategias de sobrevivencia, estilos y hábitos de comportamiento, acción y representación social que se desarrollan en circunstancias de desventajas sociales; etc., que deberían ser reconocidos como elementos capitalizables / objetivables al momento de generar medios y estrategias de transformación social significativas para este sector social (EGRIS, 1998; Böhnisch, 1997; Galuske, 1993, 1998, 1998b; Krafeld, 1998; BMFSFS- DJI, 2000).

En el actual escenario “postmoderno”<sup>76</sup> el concepto de Juventud y el marco de condiciones históricas y sociales que lo sostienen están sometidas a profundas transformaciones, que inciden especialmente en el modo en como *el actor juvenil (rol histórico), sus trayectorias individuales, referencias históricas y sociales, proyectos biográficos y posibilidades materiales y simbólicas de realización personal* se encauzan dentro y a través de la estructura política, institucional, cultural y jurídica en la sociedad (Thiersch, 2002; Neuser, 2000; Böhnisch, 1999).

---

<sup>76</sup> Desde Lyotard (1989,1992) la “postmodernidad” se fundamenta en punto neurálgicos, a saber: **a) el fin de las metarraciones**, ello aduce a la pérdida de fuerza explicativa y de convencimiento (legitimación) de todos los proyectos filosóficos, sociológicos, religiosos y políticos que restringidos ante la gestación progresiva de una multiplicidad de discursos / narraciones paralelas, ya no puede abogar por una validación universal y unívoca de un único proyecto social como sucedía en la modernidad; **b) el pluralismo radical** se constriñe en la pluralización e individualización de las narraciones y relatos lo que implica una propagación polivalente e inabarcable de proyectos de explicación y legitimación, imposibilitados de consagrarse como nuevos “meta relatos” (válidos universalmente), pero que sin embargo despliegan su poder de influencia en territorialidades sociales y culturales más parciales, coyunturales y segmentadas; y c) la contradicción resulta de la incompatibilidad prevaleciente entre las innumerables narraciones / proyectos particulares que conviven antagónica y simultáneamente, esto se plantea como un aspecto inherente al nueva estructura de lo social, a donde estos múltiples relatos se esgrimen y multiplican, dado que ningún significado o relato en la postmodernidad puede determinar / cohesionar - con fuerza coercitiva suficiente - al resto de los significados, narraciones o discursos pequeños existentes. La pluralidad exigida por la postmodernidad solo es viable cuando ella es reconocida legítimamente por todos los sujetos, es decir cuando desde un consenso humano se establece que el otro es igualmente libre (alteridad – empatía) para esgrimir su propio relato o proyecto de sentido (Bauman, 1997).

De este modo la “moratoria social” y/o el “status de preparación” (Münchmeier) asignada a la etapa de la juventud como espacio y tiempo de adquisición de competencias culturales y sociales necesarias para la inclusión posterior a la vida adulta también sufre estas modificaciones. Tradicionalmente se consideraba que la etapa de juventud concluía con la incorporación exitosa a la sociedad y al mercado de trabajo y la vida adulta.

Esta apreciación en torno a la transición y culminación de la etapa de juventud hoy se disgrega ante el impacto de los procesos de pluralización, individualización, segmentación y desestandarización social que operan a nivel social, demográfica, cultural, político y económico alterando el espacio de decisiones y opciones que los jóvenes disponen dentro de una sociedad (Walther, 2001).

La pluralización e individualización del actor juvenil arguye a la diversificación de los estilos de vida; las percepciones de los problemas sociales, históricos, políticos y subjetivos y las respectivas estrategias de solución; los proyectos biográficos; los constructos identitarios y las lógicas de interacción, representación y comunicación desarrollados por los jóvenes, que co-existen en el mundo social desprovisto de un único meta relato o narración, capaz de sobreponerse a los múltiples y pequeños proyectos de sentido - como meta relato “*universalmente válido*” - (Münchmeier, 2001, 2001b).

En este sentido la globalización cultural y económica, la racionalización de los recursos humanos y la innovación tecnológica y comunicativa influyeron significativamente en la gestación de estos procesos (Touraine, 1992; Giddens, 1997).

La reducción masiva de los procesos de empleo (desempleo progresivo) y el paralelo incremento del nivel de producción de bienes y servicios a gran escala, desmantelamiento de las políticas con orientación social, el anonimato y parcelamiento cultural de las naciones, el subjetivismo, el individualismo, etc.. Todos estos acontecimientos históricos, han producido la irrupción de nuevas instancias y espacios de decisión, riesgo y posibilidades, desde donde cada persona - desde una perspectiva psicológica, cognitiva, social, cultural, económica y ética - progresivamente debe resolver y gestionar sus propias estrategias de superación e inclusión en el mundo social (Walther, 2000).

Al incrementarse los ámbitos de decisión, interacción y organización librados al individuo se torna más determinante los riesgos y las responsabilidades que cada sujeto experimenta al momento de definir sus perspectivas de vida y las estrategias de organización social.

Puesto que no todas las personas están en iguales condiciones de afrontar los retos de una sociedad compleja y exigente.<sup>77</sup> La desigualdad de las condiciones de vida de los jóvenes actualmente se reproduce a través de los *dispositivos políticos e institucionales* de formación y asistencia juvenil así como también se enraíza en determinados constructos conceptuales e idiosincrásicos.

La disociación operante entre los sujetos y las instituciones educativas y sociales; entre estas instituciones y la realidad histórica y social que circunscribe a los jóvenes; entre la agenda de

---

<sup>77</sup> La oposición planteada entre sistema y estructuras de las transiciones por un lado y las perspectivas subjetivas de los actores por el otro, se produce paradójicamente en un momento en que los marcos de argumentación colectivos en el plano global y local se desdibujan y metamorfosean, deviniendo en simplificaciones fragmentadas, frágiles y variables, por lo que la reproducción estructurada y sistemática del orden social (abstracta) se torna más compleja, ambivalente y concreta (Giddens, 1997).

gobierno oficial (Setting) y las demandas sociales emergentes y entre los del mundo adulto (instituido) nuevas identidades en vía de constitución plantean problemas significativos.

En la intersección ambivalente y contradictoria entre el sistema y los sujetos sociales, entre subjetividad y estructuralidad, entre lo instituyente y lo instituido, actualmente acontece la reestructuración de la vida cotidiana, ligada fundamentalmente a los movimientos de desestandarización y re-estandarización de lo social, que provoca que la cotidianeidad de los sujetos y sus contextos de referencia se presenten cada vez más atravesados por la flexibilidad, la versatilidad, la incertidumbre, la pluralidad y la discontinuidad. Y es sobre este marco de condiciones donde el individuo debe y requiere bosquejar estrategias de incorporación en los ámbitos de la vida productiva, social, ética, cultural, civil, política, cognitiva, institucional e histórica (Galuske, 2001, 2002; Jurczyk y Rerrich, 1993; Münchmeier, 2001; Gögercin, 1999).

La complejización y heterogeneización de los proyectos de vida juveniles representa un gran *dilema* para el ámbito de la Política de Juventud y por ende para todas sus herramientas institucionales de trabajo que no brindan respuestas a las múltiples necesidades y exigencias de las nuevas generaciones.<sup>78</sup> Interpelar los criterios en cómo se definen desde la sociedad y el estado las transiciones “normales y necesarias” entraña la oportunidad de reorientar las políticas y estrategias de promoción social, educativa y laboral para poder finalmente encauzar adecuadamente la inclusión educativa y laboral (Thiersch, 1995, 1999; Bendit, 1998; Münchmeier, 1990).

La instauración de una visión más amplia y contextual del “mundo de la vida” de los individuos (Lebenswelt) permitiría *superar* las valoraciones del discurso político y teórico instituido que privilegia la reproducción del orden normativo y los objetivos homogeneizantes del sistema social, en desmedro del reconocimiento de la alteridad de los actores (EGRIS, 2000; Gögercin, 1999). Vale decir la polivalencia de trayectorias individuales, disposiciones subjetivas y sistemas de pensamiento, que -en el fondo- es lo que da sentido histórico a las políticas y los proyectos de formación juvenil.

Por ejemplo, los jóvenes desempleados que poseen escasas oportunidades de incorporación a las ofertas de formación profesional más atractivas o anheladas, son quienes no logran obtener / realizar lo que a nivel de deseos y expectativas desean alcanzar. Es entonces cuando el sistema educativo y los mecanismos de intervención pedagógica y social no formal se encargan de convencer / reforzar en los jóvenes la aceptación casi “obligada” de hacer aquello que les es prescripto por el mundo adulto acorde –evidentemente- a sus características cognitivas (capitales sociales) deficitarias e insuficientes. En un contexto social, educativo y económico competitivo, los sujetos desaventajados naturalizan sus carencias y vulnerabilidades, cual “fetiche” que sobre determina la concepción subjetiva de sí mismos como sujetos sociales y sus respectivas proyecciones biográficas (Stauber y Walther 1999; Galuske, 1998, 1998b).

---

<sup>78</sup> “A medida que la tradición pierde su imperio y la vida diaria se reinstaura en función de la interrelación dialéctica entre lo local y lo universal, los individuos se ven forzados a elegir estilos de vida entre una diversidad de opciones. (...) la apertura de la vida social actual, la pluralización de ámbitos de acción y la diversidad de “autoridades”, la elección de un estilo de vida tiene una importancia creciente para la constitución de la identidad del yo y para la actividad de cada día.” Giddens, 1997 Op. cit. pág. 14

#### **4.4. Nuevos enfoques y propuestas para el Asistencia Social Juvenil (Jugendsozialarbeit) y la Ayuda Laboral Juvenil (Jugendberufshilfe) frente a las transformaciones sociales y económicas post - industriales.**

La discusión en torno a la modificación de los criterios orientadores de la Asistencia Social Juvenil y de la Ayuda Laboral Juvenil se circunscribe en un terreno político a donde intervienen a) el estado, su infraestructura burocrática y administrativa; b) el sector privado; c) el sector productivo; d) los gremios y sindicatos laborales y e) organizaciones e instituciones responsables de la planificación y la coordinación de estrategias de apoyo social pedagógicas destinados a los jóvenes.

El replanteamiento de la orientación de la Asistencia Social Juvenil y específicamente de la Asistencia Laboral Juvenil, exige una revisión crítica de las premisas conceptuales teóricas y prácticas. En esta trayectoria se requiere una mayor apertura de los mecanismos de diagnóstico e intervención socio educativa que permita acceder a una visión más compleja de los grupos desaventajados y desempleados visualizando en las carencias también las posibilidades de superación (Bajoit y Frenssen, 1995; Urban, 2001).

A propósito vaticina Thiersch (2002) “los modelos de superación de la vida cotidiana obtienen un nuevo perfil: en el cual la confianza (*en las propuestas y estrategias de superación*) ya no es algo obvio, sino que depende de las experiencias (*realizadas*) en los espacios sociales, las relaciones interpersonales y en un tiempo histórico (...) se trata de un esbozo reflexivo de los proyectos personales y de la escenificación de espacios sociales de vida”<sup>79</sup>.

Desde una perspectiva más estructural se necesita incrementar la participación de la Asistencia Laboral Juvenil en las instancias de decisión política y en el generamiento de políticas sociales, educativas, laborales, ambientales, demográficas, etc. (Böhnisch, 1999, 2001).

La modificación de la orientación correspondiente a la Asistencia Social Juvenil y de sus cinco campos de acción, debería referenciarse en los siguientes puntos, a saber:

- ❖ *Regionalización de las estrategias*: esta consigna aboga por el reconocimiento de los espacios jurisdiccionales menores como instancias de decisión relevantes. El componente federal de las acciones debería reforzar la autonomía de las administraciones locales para tomar decisiones. Este objetivo resulta determinante para la construcción adecuada propuestas en coordinación con otras instituciones, proyectos, grupos y organismos pertenecientes al estado y al sector privado (Stauber y Walther, 1995, 1999; Braun, 2000; Weigel y otros, 1999).
- ❖ *Validación de la perspectiva subjetiva – biográfica de los sujetos*: ello debe obrar como cimiento de todas las intervenciones de la Ayuda Laboral Juvenil y de sus diversas ofertas de formación, capacitación y profesionalización destinadas a los jóvenes para extender propuestas de asesoramiento congruentes a las transiciones biográficas de los actores. El acompañamiento de la vida cotidiana y la empoderización (empowerment) de la singularidad de los actores y sus contextos existenciales resultan nodales para efectivizar acciones. La ponderación del “mundo de la vida” (Lebenswelt) no sólo visualiza la situación de vida como un escenario sino fundamentalmente como una herramienta que puede servir para la superación de las

---

<sup>79</sup> Op. cit. pág.134



condiciones históricas y sociales de vida.<sup>80</sup> El rescate del “mundo de la vida” (Lebenswelt), es el punto de partida inexorable para una consecuente superación autónoma y efectiva de las circunstancias problemáticas que se sustentan en el *tiempo, el espacio y las relaciones sociales* (Thiersch, 1997: 5 – 6). Y en esta misma tónica Böhnisch y Schefold (1985) conciben a la “superación de las dificultades de la vida cotidiana” (Lebensbeweltigung) como “(...) una categoría pragmática que presupone un análisis realista de las chances y las limitaciones subjetivas de las situaciones de vida (...)” esto implica “(...) un mayor reconocimiento de las imposibilidades fácticas, los modelos de vida, derivados de cada una de las reglas convencionales y establecidas. “La superación de la vida” (Lebensbeweltigung) es un concepto diferencial, que integra categóricamente la heterogeneización de la normalidad y de las chances de vida.”<sup>81</sup>

- ❖ *Flexibilización de los mecanismos de asistencia y promoción educativa en el sistema de transición:* ya no basta sólo con extender las herramientas de compensación y asistencia social, sino que la nueva pregunta alude a cómo dicha mediación está siendo ejecutada en la praxis?. Las condiciones de vida de los jóvenes experimentan fuertes procesos de transformación y es por ello que los mecanismos social pedagógicos de la asistencia y apoyo juvenil precisan integrar la singularidad de los intereses juveniles. En este sentido se torna imperioso reemplazar la **canalización** (Kanalisierung) por una activación (Aktivierung) de los intereses de los actores que haga posible el desarrollo de estrategias y programas sociales y laborales fundando en el consenso entre los jóvenes, las instituciones públicas y privadas y la sociedad civil en general (Pohl y Schneider, 2000; Braun, 2000; Walther, 2001).
- ❖ *Síntesis congruente y estructural de las estrategias de intervención social pedagógicas:* el carácter aislado y descoordinado de las políticas educativas y laborales propende a que su impacto democratizador se disuelva. Sólo a partir de una sistematización de los recursos políticos, institucionales y profesionales congruentemente amalgamado a las necesidades cambiantes de los actores, se torna plausible la resolución de las dificultades que atraviesan las trayectorias educativas y laborales de los jóvenes (Stauber y Walther, 1999; Lex, 1997).
- ❖ *Cambio de la orientación de los dispositivos de formación educativa desde una perspectiva orientada al mercado (Marktorientierung) hacia una perspectiva ligada al mundo de la vida (Lebensweltorientierung) de los actores:* los programas de asistencia y capacitación juvenil deberían visualizar el contexto socio histórico complejo de los sujetos atendiendo especialmente a sus redes sociales, sus competencias, intereses, disposiciones, temores y proyecciones colectivas y subjetivas del comportamiento humano, sus estrategias de sobrevivencia ante los conflictos, riesgos y condiciones de marginalidad (Galuske, 2002). Trascender la supremacía de la lógica del mercado como única orientación de los procesos de integración social requiere ampliar la mirada en cómo se piensa la integración de los jóvenes que carecen de trabajo y de posibilidades de incorporarse a la vida productiva. En este sentido una perspectiva orientada al mundo de la vida favorecería que estos actores aprendan a convivir con esta situación, organicen sus vidas desde nuevos criterios sociales de integración y proyecten sus competencias en medio de la adversidad, sin caer en la reproducción tácita de esta condición de limitación.

---

<sup>80</sup> La “Orientación al mundo de la vida” promueve el acceso a la complejidad de factores subjetivos y objetivos que posibilitan e influyen en sus redes sociales de los actores, su localización barrial y habitacional, sus potencialidades y restricciones en la superación de la vida cotidiana que no siempre se ajusta o deja entrapar por las categorías normalizadoras / ordenadoras / reglamentadoras, inherentes en las estrategias políticas y sociales (oficiales – instituidas) de definición y mediación social (Thiersch, 2001; Krafeld, 2001).

<sup>81</sup> Op. cit. pág.76

Las instituciones de representación y contención social deberían intervenir ante estas situaciones “anómicas” planteando objetivos y estrategias sociales de desarrollo que refuerce el tejido social, los sentimientos de pertenencia, la solidaridad entre pares, la búsqueda conjunta de mecanismos de superación y la asunción consciente y crítica de las dificultades (Grundwald y Thiersch, 2001).

A continuación se profundizará algunas directrices relacionadas a la “Asistencia Social Juvenil orientada al mundo de la vida” (Lebensweltorientierte Jugendsozialarbeit), que desde nuestra óptica constituye un eje potencial para la organización efectiva de los esfuerzos profesionales, educativos y financieros en el ámbito de la asistencia y formación juvenil.

#### **4.4.1. La Re - orientación de la Asistencia Social Juvenil al “al mundo de la vida” de los sujetos (Lebensweltorientierung): como concepto estructural y estructurante**

El concepto “mundo de la vida” (Lebenswelt) alude al contexto histórico, social y cultural a donde se constriñe la vida cotidiana de los sujetos sociales. El Lebenswelt constituye el ámbito a donde los actores sociales se apropian y definen estilos de vida, rutinas, tipificaciones, identidades, divisiones y visiones temporales y espaciales, disposiciones comportamentales y representacionales y condicionamientos materiales y subjetivos (Thiersch y Grundwald, 2000:3).

La “concepción del mundo de la vida” resulta de una síntesis de aportes provenientes de los paradigmas *hermenéutico – pragmático, interaccionista y fenomenológico* que tuvieron especial impronta dentro del ámbito de la Pedagogía. Como exponentes de la escuela de pensamiento *hermenéutica – pragmática* se podrían mencionar a Dilthey, Nohl y Weniger que destinaron sus análisis a la interpretación crítica de las experiencias de la vida cotidiana (Alltagserfahrungen); y que sirvieron para dirimir modelos específicos de tratamiento y acción educativa. Esta línea de investigación propició además el desarrollo de la “Pedagogía crítica” orientada como disciplina científica social, en cuyo proceso de constitución epistemológica se desatacan principalmente los estudios de Roth y Mollenhauer.

En relación a los antecedentes provenientes del paradigma *interaccionista y fenomenológico* sus aportes se centran en los análisis efectuados en el campo de comprensión de la vida cotidiana (Alltag) y del mundo de la vida (Lebenswelt). Entre sus máximos referentes destacamos a Schütz, Berger y Luckmann, Goffman, Heller, Kosik, Lefebvre y Bourdieu (Grundwald y Thiersch, 2001).

A todo este ecléctico sistema *teórico crítico* se engarzan finalmente los estudios elaborados por Beck, Böhnisch y Habermas constreñidos en la reflexión de los virajes contradictorios y paradójales de los planteos y discursos hegemónicos de la modernización social; la transición histórica epocal y cultural en vías de institucionalización en el mundo occidental; los matices, peripecias y dinámicas ligadas a las modificaciones económicas globales; las concomitancias institucionales, jurídicas, políticas, axiológicas, ecológicas, demográficas, laborales, productivas, comunicativas y simbólicas en una dimensión colectiva e individual del comportamiento de los sujetos en el contexto de la globalización.

Del mismo modo este constructo teórico recibió la influencia de algunos elementos de la *Escuela de Chicago*<sup>82</sup> que se especializó en la reconstrucción de las relaciones e interacciones

---

<sup>82</sup> Las investigaciones producidas por la Escuela de Chicago enfatizaba la dimensión de las relaciones intersubjetivas y el encadenamiento concreto de los pragmatismos y rutinas, así como los diferentes estilos de

sociales a través de la estructuración del tiempo vivido, la dimensión de los lugares físicos y simbólicos cargados de sentido y de las experiencias de vida acumuladas a nivel biográfico y social (Grundwald y Thiersch, 2000).

Desde esta perspectiva las personas no son más consideradas meros sujetos poseedores de un rol específico asignado coercitivamente por el sistema social para pasar a constituirse en sujetos – sujetantes y construidos – constructores de redes, relaciones y sistemas de comportamientos histórico y social fundamentado en lo cotidiano (Thiersch, 1998, 2000).

La permanente interacción, contradicción y replanteamiento dialéctico entre “lo manifiesto y lo latente” (Larrosa), “la doxa y la episteme” (Kosik), “lo instituido y lo instituyente” (Castoriadis), “lo estructurado y lo estructurante” (Buordieu), “lo legítimo y hegemónico” (Gramsci), “la opresión alienante y la liberación dialógica” (Freire) subyace como un principio fundante de este paradigma para entender el comportamiento social de las personas.

La orientación del mundo de la vida permite el aproximamiento crítico a la vida cotidiana y los diferentes aspectos que la constituyen como las rutinas, los habitus y los sistemas de disposiciones del comportamiento; la legitimidad de los roles y reglas sociales (normalidad); las condiciones y dinámicas de producción del mundo simbólico y material; planteada entre los mandatos sociales (homogéneos) o “discursos de verdad” (Foucault) y su correspondiente transposición en la realidad colectiva e individual (Thiersch, 1995: 221).

El aporte principal de la “Orientación del mundo de la Vida” (Lebensweltorientierung) en torno al despliegue de las tareas correspondientes a la reconcepción teórica y práctica de los mecanismos políticos, institucionales y profesionales de la Asistencia Social Juvenil (Jugendsozialarbeit), se basa en la necesidad de abordar mas críticamente fenómenos como las desigualdades, incertidumbres y vulnerabilidades sociales que interpelan las formas convencionales de integración y cohesión social.

Las propuestas de este nuevo posicionamiento teórico aboga por una *nueva valoración* del sistema social de ayuda, que combine el asesoramiento, acompañamiento y creación de nuevos campos de intervención en la vida cotidiana; una extensión de ayudas preventivas y ambulantes y la creación de nuevas formas de ayuda (por ejemplo Ayuda Familiar, Trabajo Social de la Calle, etc.). Potenciar una ampliación y reorganización de las ofertas y programas de Ayuda Social en articulación con los actuales repertorios y modalidades de integración y flexibilización que acontecen en la sociedad, es lo que permitirá finalmente el desarrollo de mecanismos efectivos de intervención social pedagógicos (Thiersch, 2000, 2002).

La Asistencia Social Juvenil por ello, encarna un doble rol en la sociedad, en primer lugar brinda apoyo y asistencia integral al actor juvenil en situaciones; y en segundo lugar provee de programas y estrategias destinadas a la contención y promoción social (Thiersch, 1997).

*La Asistencia Social Juvenil orientada al mundo de la vida* representa un **concepto y proyecto**<sup>83</sup> de intervención socio educativa planteándose también como una orientación fundamental de la práctica social pedagógica (Grundwald y Thiersch, 2001: 1136) que pasa a constituirse en un espacio y medio de negociación<sup>84</sup> y construcción de soluciones para mitigar

---

significación, representación, identificación e interacción social puestas en práctica (=escenificadas) en la vida cotidiana (Grundwald y Thiersch, 2001: 1138).

<sup>83</sup> El idea de “proyecto” da cuenta de un proceso permanente, abierto y susceptible a modificaciones, que esta íntimamente ligado a la práctica y orientado por objetivos, medios y actores definidos.

<sup>84</sup> Op. cit. pág. 7

los desventajas sociales. La negociación desde la conceptualización de Grundwald y Thiersch (2001) debe considerarse como “(...) una lucha, discusión y pugna contra las experiencias estrechas, los contextos deslumbrantes, la resignación y apatía, pero también contra las soluciones inadecuadas e intolerantes de tipo individual y social vinculada con la criminalidad, la violencia y la adicción”.

Las acciones educativas orientadas al mundo de la vida no se remiten al análisis de los “casos sociales” problemáticos –en alusión a los grupos desaventajados- sino que incorporan una forma de percepción más amplia a donde se pondera el campo social en el que están situados los sujetos sociales reconociendo la multiplicidad de variables materiales, sociales e individuales que condicionan las situaciones de vida (conflictos, grupo objetivo, riesgo, etc.) y así también definen el sentido de las propuestas a nivel pedagógico social, político e institucional).

La generación de estrategias de intervención amplias y contextuales que permitan a los sujetos participar en la elaboración de soluciones a sus problemas en el campo educativo y laboral (Grundwald, 2001) potenciamiento de la “fuerza del yo” (Ich - Stärke) la “capacidad de resolver conflictos” (Konfliktfähigkeit), que según Thiersch (1997) constituyen “(...) axiomas de toda cultura social que deben ser vividos - para la facilitación de la auto organización (autonomía) y la solidaridad – (...) en contra de las actuales contradicciones y fragmentaciones sociales de la vida”.<sup>85</sup>

El aporte de las orientaciones al mundo de la vida se basa en una mejor articulación entre el sistema social, las instituciones y los actores sociales<sup>86</sup> que podrán resumirse del siguiente modo:

- ❖ *Prevención:* desde esta arista se postula que la Asistencia Social no debe reaccionar (reagieren) sino mas bien actuar (agieren) sobre los diversos conflictos en su proceso de constitución. En este sentido se provee de herramientas e infraestructura de promoción y contención social capaces de articular la dimensión real y la potencial de los déficits, los riesgos y las necesidades sociales e individuales de los jóvenes.
- ❖ *Proximidad a la vida cotidiana:* este canon aboga por el reconocimiento de la complejidad de los actores y sus contextos. Una ayuda efectiva debe encaminarse hacia la realidad de todos los días – habitus (Bourdieu), al tejido de relaciones sociales (Castells), en el constructo de poderes en práctica (Foucault), en el tejido simbólico de las interacciones que erigen y “ordenan” la realidad social (Böhnisch, 1997).
- ❖ *Participación:* desde esta perspectiva las personas son visualizadas como “sujetos negociadores” capaces de gestionar y exigir las condiciones en torno a auto - afirmarse (Selbstbestimmung) dentro de las relaciones históricas y sociales que los circunscriben. Con este fin el consenso es promovido como una herramienta inexorable para la organización e implementación de acciones vinculadas a la Asistencia Social (Liebrich, 2001).
- ❖ *Integración:* es el fundamento para la construcción de una sociedad incluida e incluyente. La integración alberga la posibilidad del cambio y la superación de restricciones que impiden la cohesión social y así también dificultan la aceptación de la diversidad cultural que no necesariamente sea análoga a la injusticia y la desigualdad. “(...) el reconocimiento de las diferencias se une con la solidaridad,

---

<sup>85</sup> Ibidem. pág. 7

<sup>86</sup> Para la profundización de cada uno de estos aspectos recomendamos Octavo Informe de Juventud (Achter Jugendbericht), Op. cit. pág. 17; Thiersch, 2002 Op.cit. pp. 134–139; Grundwald y Thiersch, (2001) Op. cit. pp. 1141 - 1145

cuando los débiles y la manifestación de las carencias se observan y se interviene” (Thiersch, 1997 : 8).

- ❖ *Conexión*: está ligada a la construcción de una agenda conjunta entre los servicios de la Asistencia Social y las iniciativas civiles, privadas e institucionales de la ciudadanía. En este sentido Thiersch (1997) aduce a la idea de “nueva solidaridad profesionalidad” (neue Kollegialität) que debería facilitar la síntesis de diferentes referentes sociales y políticos que favorezca la creación de formas de ayuda e intervención social.
- ❖ *Descentralización y Regionalización*: con esta directriz se aboga por una definición local y regional de las funciones y las prioridades de las acciones y los programas correspondientes a los servicios sociales (Dienstleistung). Como un marco de referencia aparecen las zonas habitacionales (barrios), las redes sociales, las tradiciones locales, etc., que sostienen y dan sentido a la vida cotidiana de las personas (Thiersch, 1998).
- ❖ *Inmiscusión*: la sumatoria de todos estos aspectos antes expuestos deberían promover una acción sistemática y efectiva posible de confluir en una Política Social global. En este sentido se piensa que la capacidad de intervención de la Asistencia Social Juvenil en la totalidad de los espacios sociales complejos y ámbitos de decisión debería poder articularse con el resto de las políticas estatales como por ejemplo la política familiar, política barrial – comunitaria, política educativa y económica laboral, que entre otras están sujetas a otras competencias, prioridades y reglas de determinación<sup>87</sup> (Mielenz y Münchmeier, 2001)

Para concluir se podría añadir que los problemas como la pobreza, la desocupación, la exclusión social y las carencias de competencias educativas pertinentes, exigen de los dispositivos de intervención vinculados a la Asistencia Social Juvenil, una propuesta que se adhiera a la diversidad de las situaciones de vida. Ello supone el abandono de posicionamientos estructuralistas aún presentes en las instituciones, las prácticas de enseñanza, los espacios destinados al asesoramiento, los ámbitos de formación educativa y profesional – laboral y que operan fundamentalmente entre los actores profesionales comprometidos con las tareas de promoción educativa y ayuda social (Galuske, 2001).

#### **4.4.2. Desafíos para la Asistencia Social Juvenil y la Ayuda Laboral frente a la incipiente pluralización de las oportunidades y riesgos sociales en el universo juvenil.**

Las transiciones que viven los jóvenes parecen estar cada vez mas condicionadas por los contextos locales, las interacciones a nivel cultural, la constitución subjetiva e identitaria de las personas y las interacciones sociales (Walther, 2001; Böhnisch, 1994, 1997).

Las premisas políticas e institucionales que orientan los procesos de inclusión social de los jóvenes no fueron modificados en congruencia a la dimensión de los cambios socio históricos que actualmente asisten asediados por la incertidumbre y las múltiples opciones de formación educativa y profesional que provoca una mayor grado de conflicto y tensión social (Krafeld, 2000; Walther, 2000; Münchmeier, 2001).

La conservación de un esquema lineal y “adulto céntrico” en razón a la visualización de las transiciones que vivencian los jóvenes, altera el modo en cómo los jóvenes se posicionan y

---

<sup>87</sup> Ibidem. pp. 8 - 9

desenvuelven en el escenario de la formación y en el mercado de trabajo (Braun y otros, 2001).

El mayor problema reside en que la mayoría de los dispositivos educativos pertenecientes al sistema de transición que tienen por objetivo formar, asesorar e informar a los jóvenes como por ejemplo la Asistencia Social Juvenil y la Ayuda Laboral Juvenil (Jugendberufshilfe), el Trabajo Social Juvenil (Jugendsozialarbeit) persisten en invertir sus esfuerzos a encauzar la transición de los jóvenes a la vida adulta “normal” y la realización de un “ideal social integral”<sup>88</sup> sin atender a las modificaciones sustanciales que impregnan la vida colectiva e histórica actual.

El pasaje del nivel educativo elemental hacia las ofertas de educación y capacitación profesional (primer umbral) así como el tránsito de los centros de capacitación laboral y formación profesional hacia el mercado de trabajo (segundo umbral) está atravesado por diferentes variables de índole histórica, social e individual, por otro lado se remite a dinámicas de transformación estructural y focal correspondientes a los nuevos procesos de integración y desintegración social que viven los jóvenes alemanes (Münchmeier, 2001).

La pérdida de orientación de los procesos y mecanismos de encauzamiento social, educativo, laboral e identitario de los jóvenes dan cuenta de un desconocimiento institucional y desinteligencia operativa inherente a las políticas destinadas a la orientación social de las nuevas generaciones frente a los desafíos e interrogantes que interpelan actualmente a este sector social, y que reclaman de ellos adaptaciones rápidas, inteligentes, complejas y flexibles.

En términos de Giddens (1991) la ruptura planteada entre las expectativas sociales de los jóvenes y de la sociedad y las posibilidades efectivas que se disponen para la concretización de una inclusión integral, significativa y autónoma de los sujetos, se debe al distanciamiento sostenido entre los sistemas sociales y las múltiples esquemas de integración social que diseñan los jóvenes mientras se experimentan sus propios procesos de incorporación a la vida adulta (defasaje). Esta situación provoca la profundización de los déficits presentes en las herramientas de intervención juvenil, ahora bien en torno al encauzamiento fallido de las trayectorias y biografías de los jóvenes desfavorecidos y vulnerables en la transición de las escuelas al mercado de trabajo, se podrían mencionar algunas características, a saber:

- ❖ *Aceptación:* los jóvenes no deberían ser forzados a aceptar programas de apoyo a la formación educativa y la capacitación laboral, sin embargo la ausencia de mecanismos conciliadores y de consulta capaces de relevar las demandas y los intereses torna endeble y limitada la participación juvenil en programas que se erigen “al margen de sus intereses y escenarios próximos de vida”. A ello se agrega una desconfianza generalizada que existe en torno a los contenidos de los programas de capacitación ofrecidos por estas instituciones y descreen de la posibilidad efectiva de poder incrementar sus chances de empleabilidad a través de la participación; es decir se acepta la inviabilidad del discurso educativo vigente.
- ❖ *Estigmatización:* estos programas al tratarse de mecanismos compensatorios de las desventajas sociales son - en la mayoría de los casos - visualizadas por el sector empleador y por los mismos beneficiarios como políticas para “desfavorecidos”. Esto

---

<sup>88</sup> Para Giddens (1991) la efectivización del “ideal social integral” implica fundamentalmente la posesión de un trabajo estable, bien remunerado, que asegure el desarrollo y adquisición de competencias sociales e individuales y un posicionamiento social y económico digno.

opera como un factor estigmatizante que obstruye el real mejoramiento de las propias capacidades, dominios y disposiciones cognitivas y prácticas.

- ❖ *Compatibilidad*: los jóvenes perciben una escasa correspondencia y sistematicidad entre los programas y proyectos de educación y la actual situación del mercado de trabajo. La desarticulación se asienta primordialmente entre los contenidos y los procesos correspondientes al aprendizaje, al trabajo y la vida familiar / social.
- ❖ *Barreras en el acceso*: se constata que la participación efectiva a determinados programas de formación profesional, capacitación, orientación individual o de empleo está sesgado por el origen social y étnico, el género, la ubicación geográfica de vida, la edad, el nivel educativo de los postulantes, la duración de desempleo, etc..
- ❖ *Efectividad*: las políticas de asistencia y mediación juvenil se conciben como medidas individualizadas para los denominados “desfavorecidos” sin llegar a abordar estratégicamente los problemas estructurales del mercado laboral y las propuestas del sistema educativo. Vale decir la focalización e individualización del problema no permite ampliar el análisis de otros ámbitos sociales que componen la vida de los jóvenes.
- ❖ *Legitimación*: las medidas políticas se entienden como simples “intentos maquilladores o tergiversadores” para reducir estadísticamente los índices de desempleo. Los programas no logran captar la dimensión real de las problemáticas que afectan al mundo juvenil y por ende tampoco posibilitan soluciones efectivas.
- ❖ *Diferenciación de sexos*: la valoración unisémica del trabajo masculino compromete las posibilidades de participación laboral de las mujeres puesto que este credo se halla incorporado en la estructura organizativa de las políticas y los dispositivos institucionales destinados a la promoción del empleo y la capacitación juvenil.

El paralelismo esgrimido entre *las expectativas de los jóvenes, la singularidad de sus demandas (deseos, motivaciones y cosmolecturas) y las ofertas educativas* se ha visto potencializado por el acceso a un mayor grado de independencia, autoreferencia y autonomía del actor juvenil en relación a las pautas tradicionales en cómo se organizaban los procesos de socialización.

En razón a la constitución identitaria de los jóvenes y las tendencias más sobresalientes a través de las cuales se dirime su subjetividad y singularidad, Hiller y otros (1995) en Stauber y Wahlter (2000) sostiene que los jóvenes “tienen entre sí trayectorias diferenciadas, desiguales y confrontables en relación a sus transiciones desarrolladas en el ámbito de formación profesional / empleo, en el ámbito de la independencia / autonomía financiera, ámbito de la vivienda / residencia, ámbito de las relaciones de amistad / red informal de relaciones sociales, ámbito de la relación de pareja / compañerismo y de las relaciones familiares, ámbito del tiempo libre y desarrollo de estilos de vida, referencia del cuerpo / salud / enfermedad, legalidad, etc.. Todos estos campos tienen relevancia en la integración (...) social en un sentido amplio (...)”<sup>89</sup>

Este esquema organizador anómalo subyace cual “substrato referencial” en los lineamientos institucionales, las propuestas políticas, las estrategias decisionales, formativas y valorativas del mundo juvenil, mientras que por otro lado ello está presente en el sector político dirigente, la administración estatal, los consensos intersectoriales e interinstitucionales y las demás organizaciones intermedias que se circunscriben en el campo educativo, político, económico –

---

<sup>89</sup> Op. cit. pág. 36

laboral, ciudadano y familiar de las transiciones juveniles e influyen la constitución identitaria de las personas.<sup>90</sup>

Ahora bien, en razón a diversos análisis elaborados sobre el mercado de trabajo alemán se podría argumentar que existe una tendencia progresiva al incremento sostenido de la desocupación que estuvo ligada a la introducción de mecanismos de racionalización, modernización de los procesos productivos y del mismo modo se encauzó una reforma de los beneficios de los trabajadores. Las dificultades registradas en la distribución del empleo y los beneficios sociales, están paulatinamente influyendo en la conformación de una desigualdad social profunda.

En este escenario histórico particular los jóvenes están seriamente confrontados con el desafío de enfrentar exitosamente los retos del mundo económico - productivo y social, altamente competitivo, complejo e inestable, que parece tender sistemáticamente a excluir a personas que si bien están dotadas de un nivel educativo satisfactorio- quedan afuera de los beneficios sociales y laborales por haber carecido de orientación adecuada para organizar y planificar sus vidas (Galuske, 2002).

En alusión específica a las consecuencias sociales regresivas ocasionadas con la institucionalización de una economía de mercado erigida sobre una lógica de exclusión y competencia deliberada, Gögercin (1999) postula que, “allí es donde se engendra la población de perdedores de jóvenes marginados. Los débiles, dadas sus posibilidades para organizar sus vidas, serán cada vez mas débiles, los fuertes cada más fuertes. Así tiene lugar la selección y exclusión de aquellos que se ponderan como los discriminados, o bien como “grupo problema””.<sup>91</sup>

Las dificultades de la integración y la participación plena en el ámbito educativo, social y económico está ligada también a la reformulación de las posibilidades de empleo y de los programas de reincorporación laboral, profesional y técnico debido a la inadecuación de sus competencias en razón a las demandas prevalecientes en el mercado de trabajo (Hardil, 1999:pp.196).

La organización de la sociedad basada en el trabajo (Arbeitsgesellschaft) parece vivenciar una crisis de legitimidad manifestada en la segregación y restricción de las posibilidades de ingreso en los procesos de producción, acumulación y distribución, entonces la fase de juventud concebida como una instancia legítima de preparación biográfica para la futura inclusión social se transforma en un problema. Al respecto Münchmeier (2001) señala que si la sociedad de trabajo (Arbeitsgesellschaft) no asegura a los jóvenes las posibilidades económicas de experimentar la transición hacia la autonomía de ser adulto (Erwachsenensein) y sin embargo persiste en encauzar sus trayectorias basados en la premisa del trabajo se corre el peligro de formar taxativamente a estos sujetos supone la inexistencia del problema del empleo. Vale decir sostener el credo en una inclusión social irrestricta de las personas a la vida económica y laboral resulta contradictorio y coadyuva a perpetuar una forma de entender erróneamente los actuales procesos de socialización sumidos a profundos cambios histórico y sociales.<sup>92</sup>

---

<sup>90</sup> Ver: Braun, 2000; Galuske, 1998b; Bourdieu, 1998, 1998b, 1999b; Castells, 1996, 1998; Castel, 1995; Touraine, 1998, 1999; Walther y otros, 1997; Krafeld, 2000; Böhnisch, 1997; Münchmeier, 2001

<sup>91</sup> Op. cit. pág. 28

<sup>92</sup> Grundwald y Thiersch, 2001 Op. cit. pp. 816 - 819



Seguidamente se presentarán algunos alegatos argumentos que servirán para refutar la idea de que la actual crisis del mercado laboral se trata de problema coyuntural, para demostrar cuan grave resulta su negación, si se piensa en que en dicho diagnóstico se sustentan las propuestas y estrategias de apoyo a la transición de los jóvenes. En este sentido,:

- ❖ Se tiene que concluir con la creencia en el “pleno empleo”, puesto que la actual crisis del mercado de trabajo no es coyuntural sino estructural. En la historia del capitalismo sólo existió en el período posterior a la segunda guerra mundial, una fase catalogable como de “pleno empleo” (Galuske, 1993: 75 –76)
- ❖ No existe una crisis del trabajo, por que el trabajo es más productivo que nunca y en este marco las empresas y los centros industriales obtienen ganancias elevadas. La actual crisis reposa en la función de integración social del trabajo que ya no es generalizable para todos y que se ha convertido en un privilegio de minorías o elites (Galuske, 1993 pp. 71 –74). Existen estudios empíricos que demuestran que la producción global y el mercado financiero imperante se caracteriza por un superávit de producción, ganancias macroeconómicas, flujos intensos y voluminosos de capital e importantes desplazamientos de fuerza de trabajo que se corresponden con una distribución desigual de la riqueza y los ingresos; la concentración, estratificación y exclusión de los beneficios del trabajo; la individualización (parcelamiento / gütetización) de los espacios, riesgos, trayectorias y responsabilidades de los destinos sociales de las personas, etc..<sup>93</sup>
- ❖ Los déficits registrados en la calificación y los problemas de la socialización de los jóvenes no son las causas de la desocupación, sino que más bien éstas operan como criterios de selección. Es decir debido a que no existen suficientes plazas de trabajo el nivel de calificación de los postulantes establece quiénes recibirán que tipos de plazas de trabajo (Münchmeier, 1999; Böhnisch, 2001)
- ❖ Se requieren de alternativas y esfuerzos para poder actualizar los mecanismos destinados a orientar las transiciones. La descomposición de las seguridades y la organización sistemática de las trayectorias educativas y laborales - en el primer y segundo umbral deben habilitar un cambio en la concepción misma de los procesos de participación educativa y productiva laboral.<sup>94</sup>

Estos aspectos descriptos, explican a grosso modo cómo las transiciones producidas de la *escuela al mundo del trabajo* y las problemáticas juveniles más relevantes como el desempleo, la inadaptación socio laboral en el campo de trabajo, la desmotivación y el desinterés por las tareas asignadas, etc.) normalmente se explican desde el discurso político oficial. La apelación recurrente a justificaciones de tipo individual se apoya en una eximición de toda responsabilidad del mercado de trabajo frente a la expansión de estos conflictos sociales. La negación de factores *estructurales* como los procesos globales, los virajes económicos y financieros, las tendencias recesivas y restrictivas del mercado de trabajo) se amalgama con la negación de los componentes *coyunturales* y *subjetivos* constreñidas a la vida de los jóvenes.

Es por este motivo que la construcción de una nueva Política de Juventud sensible a los polivalentes mundos, proyectos y trayectorias de vida juveniles, se torna inexorable. Atender a los cambios estructurales - que hoy por hoy restringen las oportunidades educativas, laborales y sociales constituyen un aspecto fundamental a considerar (Galuske, 2001, 2002).

---

<sup>93</sup> Ver: Chomsky, 1995, 2000; Chomsky y Dieterich, 1999; Giddens, 1999, 2000; Bourdieu, 1999b, Mies, 2001; Ferguson, 2001; Bauman, 1999

<sup>94</sup> Galuske, 1999 Op. cit. pp. 262 - 263

#### **4.4.3. Pensando campos de acción y orientaciones efectivas para una política de Asistencia Juvenil y de Ayuda Laboral Juvenil en sociedades en crisis como la Argentina**

Para entender el sentido y las condiciones sobre las que se despliegan o deberían desplegar las herramientas de intervención social pedagógicas correspondientes a una Política de Juventud efectiva, en torno a los procesos de transición que se producen en Alemania y Argentina, a continuación se expondrán algunos rasgos de diferenciación de tipo histórico, social, político y económico que caracterizan las dinámicas de inclusión y exclusión de los jóvenes en ambos países. Para ello se puntualizarán especialmente *el desempleo, el empleo y la desigualdad social* como criterios orientadores:

- ❖ *el desempleo*: la tasa de desocupación en jóvenes entre 18 - 27 años en Alemania ronda el 9 – 10 % sobre el total de jóvenes, en cambio la tasa de desocupación en Argentina para el mismo período considerado alcanza el nivel récord de 46 % (CINTERFOR/OIT, 2002). Desde otra perspectiva, el status de “desempleado” en ambos contextos es muy diferente, en Alemania por ejemplo los jóvenes sin empleo acceden por derecho a diferentes ofertas de calificación y recalificación educativa y laboral, programas específicos de contención y asistencia social, seguro de desempleado y ayuda social financiera (Sozialhilfe), a lo que se agregan exenciones impositivas y la participación -en algunos casos obligatoria- a programas de orientación social, todo ello provisto y coordinado desde la Política de Juventud. En Argentina en cambio los jóvenes desempleados normalmente no obtienen ningún tipo de ayuda económica directa por parte del estado, los programas y contención social, re - calificación laboral y empleo suelen estar ligados (subordinados) más a la voluntad política coyuntural (clientelismo) *de facto* que a la estructura política de estado. Si bien existen algunos aislados e incipientes financiados por el estado (avalados por créditos internacionales), el tercer sector, la iglesia y otros organismos civiles independientes, los mismos no constituyen a una plataforma política e institucional asemejable a la función que la Política de Juventud encarna en Alemania;
- ❖ *el empleo*: la mayoría de los jóvenes alemanes que trabajan dentro de la economía formal, donde los empleos suelen disponer de mayor estabilidad y de acceso a servicios y asistencias sociales básicas. Además existe la posibilidad de alcanzar progresivamente mejores niveles de calificación, ascender posiciones dentro de la jerarquía laboral y obtener mejores gratificaciones económicas que favorece el despliegue de las competencias, dominios y potencialidades cognitivas y laborales. Sólo una minoría de jóvenes estaría participando dentro del mercado laboral informal que normalmente recluta a los grupos menos calificados, más vulnerables, procedentes en gran proporción de sectores sociales desaventajados (por ejemplo jóvenes extranjeros, carentes de certificados educativos o poseedores de oficios de baja atraktividad).

En Argentina, por lo opuesto la mayoría de los jóvenes desarrollan actividades laborales en el ámbito de la economía informal a donde predominan el desarrollo de tareas poco calificadas y desprovistas de obra social, aval jurídico, seguro de accidente de trabajo y seguro de desempleo, etc.. En este ámbito la “supervivencia” como axioma supremo relativiza el valor de las competencias y las calificaciones adquiridas dentro del sistema educativo. La presión que ejerce el amplio grupo de los desempleados provoca que los parámetros para la obtención de un empleo tiendan a incrementarse –de modo arbitrario-. En este contexto el mercado de trabajo formal sólo acoge a una minoría procedente de sectores sociales medios y altos, que disponen del capital económico, social y cultural suficiente para un desenvolvimiento exitoso en una economía de mercado;

- ❖ *la desigualdad social*: aquí residen las diferencias más exponenciales entre ambos países, en Alemania por ejemplo la clase media (Mittelschicht) posee un nivel de ingreso económico consolidado, un amplio acceso a los servicios, beneficios y derechos sociales. Además el estado social (Sozialstaat) en este país dispone de un conjunto diversificado de políticas en materia de inversión social destinadas a compensar las deficiencias y limitaciones sociales, económicas y laborales de los grupos más desaventajados. En Argentina por lo opuesto, la clase media ha asistido a un proceso regresivo concernientes a sus atributos, derechos y conquistas sociales. La transformación de legislaciones e instituciones de organización social afectó especialmente las dinámicas y lógicas de producción económica y social. La tendencia hacia una “dualización social” hoy ilustra la nueva morfología de la sociedad argentina “pos reforma”. A ello se complementa el desdibujamiento del rol intervencionista del estado, la dilatación de las redes sociales, el desmembramiento de espacios políticos e institucionales tradicionalmente ligados a la participación y organización colectiva, la privatización de los conflictos sociales, la cooptación de los escenarios y dinámicas de expresión y consenso, etc..

Amén de las diferencias estructurales expuestas, en ambos escenarios se coincide en la importancia atribuida al desarrollo de modelos estratégicos de mediación y orientación de las transiciones de las nuevas generaciones. La pluralización de las posibilidades y la cada vez mayor individualización de las decisiones que adoptan los jóvenes en torno a su futuro educativo y laboral obliga la construcción de mecanismos políticos de organización y promoción social.<sup>95</sup>

Desde esta perspectiva, la formación adecuada de espacios destinados a la organización y al consenso juvenil podría contribuir a:

- ❖ *la reducir* la incertidumbre que opera en el desplazamiento desde la escuela hacia el mercado de trabajo partiendo del reconocimiento de los sujetos juveniles como autores y actores legítimos de sus propias trayectorias educativas, sociales y biográficas;
- ❖ *potenciar* la gestión autónoma y responsable de los jóvenes en la orientación de sus propias transiciones en el campo educativo, laboral, político y social; y
- ❖ *fortalecer* el consenso entre los jóvenes, el estado y el tercer sector para mejorar las tareas y propuestas del ámbito del trabajo socio pedagógico con jóvenes.

La sociedad argentina atraviesa una profunda crisis estructural que exige inexorablemente el diseño de formas alternativas de trabajo y asistencia juvenil, así como también la renovación de las diversas políticas públicas destinadas a los jóvenes. En este sentido la Política de Juventud alemana y el conjunto de dispositivos que la conforman - analizados en el presente capítulo podrían servir de referencias al momento de pensar mecanismos políticos e institucionales dentro del campo educativo y laboral que apoyen la transición de los jóvenes. Reordenar los diferentes dispositivos políticos, institucionales y profesionales vinculados con la formación de los jóvenes hoy se torna esencial, dada la vasta complejidad de las carencias y pobrezas sociales que afectan a las nuevas generaciones.

---

<sup>95</sup> Como un elemento análogo en ambos contextos se podrían mencionar la flexibilización y la segmentación social, educativa y laboral que redefine la morfología estructural de las sociedades así como la complejidad subjetiva, individual e identitaria de las nuevas generaciones que deben incorporarse en un mundo subordinado a permanentes metamorfosis, reciclamientos y transiciones inauditas (IRIS, 2001; Bauman, 1999; Beck, 1990; Gorz, 1995).

Debido a diferencias de tipo estructural entre Alemania y Argentina resulta impensable desarrollar en nuestro país por ejemplo un Sistema Dual (exponente de la Formación Profesional), la Orientación Vocacional (Berufsberatung) o el Año de Preparación Profesional (Berufsvorbereitungsjahr – BVJ) respectivas a la Política de Juventud alemana.

Congeniar las diferencias planteadas en el orden *político* (espacios de decisión, definición jurídica, ministerios y entes burocráticos específicos, etc.), *social* (organizaciones de base, tercer sector, asociaciones civiles, etc.) e *infraestructural* (tecnológicas, profesionales, financieras, etc.) resultan determinante para la elaboración de una Política de Juventud.

La exclusión e inestabilidad social que atraviesa a las nuevas generaciones torna a las propuestas de la Ayuda Juvenil (Jugendhilfe) en sus formas de Asistencia Social Juvenil (Jugendsozialarbeit) y de Ayuda Laboral Juvenil (Jugendberufshilfe) en estrategias sumamente interesantes.

La organización de estrategias y oportunidades de formación educativa y profesional que pretendan la orientación de la transición de jóvenes entre 18 – 27 años hacia la vida adulta y el trabajo, se hallan aún en una etapa incipiente de constitución, ello se debe principalmente a las siguientes causas, a saber:

- ❖ la centralidad del estado en la planificación, gestión y ejecución de las políticas y programas de capacitación juvenil;
- ❖ la discontinuidad financiera y política de los proyectos destinados al sector;
- ❖ la rigidez, jerarquía y unidireccionalidad prevaleciente en los criterios con que el grupo político, técnico y burocrático administrativo afronta la planificación e implementación de los programas;
- ❖ la escasa legitimidad política e institucional de las propuestas vinculadas a los jóvenes derivadas por el uso ideológico y programático por parte de los partidos políticos (“instrumentalización política de la juventud”);
- ❖ el aislamiento del campo educativo frente al resto de los espacios de generación de políticas orientadas al mundo juvenil;
- ❖ falta de coherencia interna y externa de las propuestas políticas en la cartera educativa, laboral y social que disponen de acciones pensadas para los jóvenes; y
- ❖ la invisibilización que los organismos burocráticos y políticos oficiales practican frente al actor juvenil que desmedra tanto la percepción de la complejidad juvenil como así también obstruye las posibilidades de que los jóvenes se sientan partícipes de las políticas y las instituciones pensadas para ellos.

A continuación se intentará aproximar tres directrices políticas como la descentralización, flexibilización y autonomía que tanto en Alemania como en Argentina existen y que sostienen la organización de la oferta educativa, especialmente de las acciones orientadas a los jóvenes intentando establecer nexos comparativos y aproximadores.

#### **4.5. Síntesis de las lecciones aprendidas: Comparación crítica entre las orientaciones políticas fundamentales que sustentan los procesos de transición juvenil en Alemania y Argentina**

A partir de las premisas y orientaciones de descentralización, participación y flexibilización se reformularon estructuralmente las políticas públicas en Argentina, entre ellas las ya analizadas *política educativa, social y laboral* que condicionan las actuales oportunidades de participación de los jóvenes en la vida social.

Coincidentemente, estas tres premisas constituyen los axiomas fundantes de las políticas de juventud en Alemania considerada también como una “herramienta de intervención socio educativa en el mundo juvenil” desde donde se generan mecanismos institucionales, profesionales y técnicos destinados al acompañamiento de los actores juveniles en sus transiciones y procesos de socialización.

Es por ello que para la comparación entre el contexto argentino y alemán resulta significativo el análisis de las tres orientaciones políticas mencionadas.

Aquí se torna pertinente hacer la salvedad, si bien las políticas de juventud en Argentina no poseen una estructura propia, puesto que las mismas resultan de una derivación -extrapolación gestada desde las diferentes políticas públicas a diferencia de Alemania, que gracias a su alto grado de especialización, institucionalización y legitimación éstas se inscriben como una política con cuerpo propio (= intersectorial, sistémica y complementaria) en ambos contextos sí existe una cierta coordinación de acciones y esfuerzos ligados al sector público y privado y que tienen como objetivo potenciar las transiciones de los actores juveniles.

Con este aproximamiento se pretende visualizar sucintamente los parámetros teóricos y metodológicos más relevantes, que sustentan las propuestas políticas destinadas a la juventud, lo que finalmente nos permitirá en el próximo capítulo diseñar un modelo de intervención socio educativo pensando en los desafíos de la integración social que hoy vivencian los jóvenes en Argentina.

##### **4.5.1. La transposición de las tres orientaciones en el sistema de transición educativo alemán**

La *descentralización* aparece en el marco de las políticas juventud en Alemania como una propuesta muy ligada al concepto de regionalización que define el fortalecimiento de las competencias institucionales y los mecanismos de intervención política, programáticos y estratégicos de intervención social y educativa a nivel local.

En razón a diversos estudios elaborados en el ámbito de las políticas de formación y asistencia juvenil<sup>96</sup> se podría postular que el exceso de centralización y concentración de poder decisional por un lado trunca el acceso de los ciudadanos a los servicios sociales y bienes culturales y materiales de formación puesto que no se reconocen la multiplicidad de demandas y contextos que singulariza la vida de estos actores. Mientras que por otro lado, la concentración de poder refuerza la incompetencia burocrática y administrativa que deriva en la escisión planteada entre los objetivos trazados por la política y las necesidades e intereses reales de la población objetivo (Lex, 1997).

---

<sup>96</sup> Ver: Böhnisch, 1997; Gögercin, 1999; Braun, 1996; 1998; Flitner, 1999; Krafeld, 2000; Galuske, 1999; 2002; Walther, 1999

En este sentido, la descentralización y regionalización se inscriben como una propuesta efectiva de gestión, planificación y monitoreo burocrático y administrativo.

La cooperación existente entre los oferentes institucionales del tercer sector y las administraciones públicas pueden vislumbrarse gracias a la apertura local de los procesos decisoriales (Octavo Informe de Juventud, 1988).

El acento democrático puesto en la descentralización se fundamenta en la necesidad de ampliar los espacios destinados a la participación, decisión y autodeterminación social. Por esta razón la descentralización conlleva el propósito intrínseco de flexibilizar y optimizar sobre una base democrática la toma de decisiones y la determinación de acciones políticas más acorde a las necesidades que demanda el contexto.

La descentralización persigue la creación de modalidades de trabajo intersectorial, el desarrollo de enfoques metodológicos y teóricos flexibles, la ampliación de estilos y criterios operativos (Braun, 1996, 2001).

Formar competencias de intervención regional e interregional, supone apostar al fortalecimiento de los intercambios, desarrollos de nuevos espacios de formación y especialización ligados a la planificación, gestión y evaluación de políticas y proyectos que se infrinjan en contextos descentralizados, no puede pretenderse la adaptación de actores, comunidades humanas, estructuras políticas, culturas de trabajo social pedagógico, etc. sino existe previamente un consenso a cerca de la necesidad de reformas de descentralización y una clara definición de los roles, atributos, responsabilidades y perfiles requeribles por el nuevo modelo de gestión (Thiersch, 2002; Böhnisch, y otros, 1999).

Pese a los aspectos positivos destacados de la descentralización autores como Galuske y Gögercin postulan que dicha máxima política debería plantearse siempre como un proceso abierto y democrático que rechaza la imposición exógena de decisiones y acciones. Puesto que la efectividad de estas políticas depende siempre del grado de adhesión de los contextos sociales e institucionales locales a donde las mismas desean ser incluidas.

En razón a la fundamentación ideológica y política que subyace dentro de los procesos de descentralización algunos autores advierten del peligro que la descentralización encarne solo los criterios economicistas, tecnocráticos y burocráticos que se orientan casi exclusivamente a la reducción de costos e inversiones, la racionalización del personal profesional y la evaluación a partir del criterio de la eficiencia.

La lógica economicista y racionalista al priorizar el criterio de *costo / beneficio; rédito, inversión / producción* el sentido democrático de la descentralización puede coadyuvar a la acentuación de las diferencias regionales y locales (Octavo Informe de Juventud, 1988).

De acuerdo a la experiencia de las políticas de juventud en Alemania se puede concluir que para una exitosa implementación de las reformas de descentralización se requiere de una intervención protagónica del estado central y local (fundamentalmente el segundo) que pueda generar políticas de compensación y también de promoción destinadas a subsanar las diferencias intra y inter regionales y locales fortalecer los espacios de gestión, decisión y planificación locales e implementar programas de formación de capacidades para los trabajadores de las administraciones locales. La excesiva burocratización y profesionalización de los dispositivos institucionales destinados a la realización de la política de juventud ha conducido en el caso alemán a la hegemonía de una visión pedagogizante de los fenómenos

sociales, reforzada por un criterio operativo paternalista encarnado por el estado de bienestar, a su vez ha contribuido a la instauración de políticas muchas veces generales, descoordinadas y superpuestas, de baja relevancia para los grupos destinatarios de dichas acciones (Barber, 1994; Bendit, 1998).

La efectivización de estas propuestas de compensación resulta sustancial para poder soslayar la reproducción de las contradicciones sociales prevalecientes en los contextos políticos y sociales más desmedrados, caracterizados también por la falta de recursos y las inviabilidades burocráticas y administrativas (Grundwald y Thiersch, 2001:1144).

En referencia a la *participación* se podría postular que en el ámbito de la juventud se concibe a la misma como un componente constitutivo de las personas, de las instituciones, de los programas y de los modelos de formación destinados al tratamiento, acompañamiento, organización y capacitación.

La participación implica inexorablemente la vivencia personal y la legitimación social de los sujetos juveniles como actores críticos y autónomos con poder de influencia y transformación del mundo, capaces de influir en la realidad a partir de sus propias iniciativas, necesidades y marcos referenciales (materiales y simbólicos).

La participación desde el Octavo Informe de Juventud (1988:89) se entiende como un comportamiento que pertenece irreductiblemente al interés soberano y voluntario (Freiwilligkeit) de las personas. Debido a ello, la participación de los jóvenes se concibe como la capacidad de co- determinación e implicación en las instancias en donde se definen las propuestas políticas destinadas al sector juvenil.<sup>97</sup>

El impulso de la participación de los jóvenes dentro de las políticas de juventud aboga por la recuperación consciente y protagónica del poder de decisión de los actores al igual que la revalorización de los contextos socio históricos de vida, la ampliación de las competencias sociales en la gestión individual y colectiva de sus propios intereses como sujetos independientes y críticos, y no como meros receptores pasivos de beneficios (Thiersch, 2002: 48).

Desde la participación se redefine el rol de los actores juveniles en las políticas de juventud, vale decir desde la participación se replantea el modo en cómo se definen recíprocamente el grupo objetivo, el equipo técnico y experticial, el sector diseñador y evaluador de programas, los oferentes institucionales (públicas y privadas) y los actores políticos encargados de proveer viabilidades burocráticas (Gögercin, 1999; Galuske, 1993).

En este sentido Schnurr (2001) despeja cuatro máximas que podrían orientar la cristalización de la participación dentro del ámbito de las políticas de juventud, a saber:

- ❖ Mediación entre el caso y la norma de referencia: desde esta arista se hace referencia a la existencia de una tensión permanente entre el respeto (Respektierung) y la afirmación (Bestätigung) tanto de las características individuales y colectivas así como de las relaciones y necesidades de las personas (grupo objetivo), puesto que ambos componentes pugnan por ser reconocidos. A los fines de concretizar estos propósitos se torna determinante generar una mediación entre el caso (particular) y la norma,

---

<sup>97</sup> “La co – determinación en el sentido de participación es constitutiva para las organizaciones alternativas de ayuda juvenil y los grupos de autoayuda juvenil. Las tareas que se reconocen y asumen como propias, son también concebidas y realizadas colectivamente.” Octavo Informe de Juventud, Op. cit. pág. 89

evitando las abstracciones, las polarizaciones y por consiguiente los determinismos asimétricos.

- ❖ Principio de Uno- Actu: en este sentido la producción y la adquisición de un servicio, un capital social y cultural se conciben como una unidad dialéctica el sujeto aludido y referenciado abandona necesariamente su rol pasivo receptor de políticas, para transformarse en un sujeto que influye en la producción y gestión de las propuestas pensadas ya no *para* él sino *desde y con* él (Walther, 2001).
- ❖ Personas como materia prima (Rohmaterial): el reconocimiento de la complejidad de los actores implica por un lado, repensar los parámetros en cómo estos sujetos se perciben y asumen desde los espacios de poder político y social. Mientras que por otro lado, exige la reforma de todo el instrumentario institucional, metodológico, ideológico y profesional para poder acceder a la singularidad identitaria y contextual de los sujetos juveniles (Thiersch, 1992).
- ❖ Interacciones como raíz operativa: en este sentido todos los intercambios planteados entre el sector profesional y los grupos objetivos (Adressaten) constituyen un axioma estructurante de las estrategias políticas implementadas en el sector juvenil. La aproximación entre los “mundos de la vida” de los sujetos y las políticas de juventud (programas, instituciones, disposiciones profesionales, técnicas, etc.) y viceversa, facilita una implementación adecuada de acciones, tornándose plausible la reconstrucción de las redes sociales y la superación de la vulnerabilidad y el riesgo social. Una mayor interacción entre los jóvenes y su referentes políticos e institucionales permite acceder a las dimensiones de los problemas de vida que afectan a estos actores, generando una interacción interpretativa, un tratamiento efectivo del marco de necesidades, la reflexión práctica y teórica de los programas implementados y su evaluación permanente.

De la interpretación de estos cuatro axiomas, se extrae que el sentido de la participación se asienta en la reivindicación de los espacios de interacción, representación y formación socio educativa que no se efectiviza como una concesión exógena, sino mas bien como una conquista social progresiva basada en la asunción de un nuevo rol protagónico por parte de los sujetos juveniles (Braun, 2003).

Desde esta perspectiva la participación permite optimizar la articulación entre i) los programas y proyectos ligados a la política de juventud, ii) las estructuras sociales de procedencia de los jóvenes, y iii) la gestión individual y colectiva de soluciones frente a conflictos sociales (Trede, 1998; Petersen y Piel, 1998).

Schnurr (2001) comenta que “el postulado de participación concierne por una parte al plano de la organización infraestructural y la disposición de programas en congruencia a las necesidades (...), por otra parte ésta también está ligada al rendimiento y la efectividad (Leistungserbringung), vale decir al plano de las interacciones y de las relaciones sociales entre los utilizadores de servicios (Nutzern) y los profesionales.”<sup>98</sup>

Posteriormente el mismo autor añade que “la participación en las instituciones y organizaciones del sistema educativo y social representan un espacio significativo de aprendizaje (...) en el que los (jóvenes) ciudadanos y ciudadanas adquieren competencias requeridas y necesarias para la intervención en los procesos de formación voluntaria y autónoma y la toma de decisión en un contexto institucional y extrainstitucional amplio.”<sup>99</sup>

---

<sup>98</sup> Op. cit. pág. 1334

<sup>99</sup> Ibidem. pág. 1336



La participación en el contexto de las políticas de juventud en Alemania asegura la distribución de responsabilidades, obligaciones y derechos a los actores sociales juveniles en los procesos y espacios donde se estructuran de las políticas y los programas. En este sentido se espera que la participación de los sujetos permita rever permanentemente las concepciones y las propuestas de mediación socio educativa, los estilos profesionales de intervención, la cultura organizacional y los referentes políticos e institucionales (Hansbauer, 2001).

La *flexibilización* por su parte representa una referencia política importante dentro de la propuestas políticas de juventud, en ella reside la posibilidad de actualizar el escenario político juvenil a partir de la apertura de espacios de deliberación y gestión.

Desde la flexibilización el conjunto de relaciones, intercambios, modificaciones y readaptaciones se visualizan como un continuum, vale decir sumidos a cambios permanentes. Las tendencias sociales hacia una mayor individualización y pluralización de las oportunidades y riesgos se ponderan como aspectos constitutivos y no como factores anómicos que se precisan sublimar.

En concordancia con esta perspectiva analítica Böhnisch (1998) asevera que “si los problemas sociales en una sociedad de riesgo se tornan biográficos, entonces las ayudas sociales tienen que orientarse por consiguiente biográficamente, es decir tienen que estructurarse desde una apertura institucional.”<sup>100</sup>

Problemas como el desempleo, la pobreza, la exclusión, la automarginación, el aislamiento individual y colectivo que aquejan a los jóvenes van creando un espacio social, reglas determinadas, con lógicas (explícitas e implícitas) de producción histórica social que requieren de un abordaje mas complejo y actualizado. A partir de la flexibilización de los dispositivos institucionales correspondientes a la política de juventud se puede acceder a la realidad multívoca de los actores y bosquejar desde allí, tanto modelos de interpretación como estrategias de intervención (Wolff, 1996).

La idea de acceder a la complejidad y singularidad de los mundos de la vida de los jóvenes alude al reconocimiento de los actores “en sus propias estructuras y recursos (...) como parte constitutiva de la subjetividad y la objetividad, como el espacio de los esfuerzos subjetivos (*dispuestos allí*) generado para la superación de los problemas existenciales en el marco de los desafíos que la sociedad plantea objetivamente.

El actual “mundo de la vida” de los jóvenes en una sociedad capitalista es interpelado ligadas a la economía de mercado y la vigencia de un sistema democrático está determinado por una parte, por la irrupción de nuevas formas de desigualdad (el empobrecimiento, la escasez y deterioro de los recursos para la participación en la vida social) y la rupturas, así como también está signado por tendencias contradictorias inherentes a la sociabilidad, la individualización (*Individualisierung*), la pluralización (*Pluralisierung*) y la disolución (*Entbettung*) (Giddens) de estilos de vida estandarizados.”<sup>101</sup>

El reconocimiento y empoderización de los actores juveniles sólo es posible desde la intervención de mecanismos socio educativos flexibles, capaces de impregnarse e inmiscuirse (*Einmischung*) en la dimensión real y subjetiva de las personas circunscriptas en situaciones de riesgo social (Wolff, 2001; Merchel, 1998).

---

<sup>100</sup> Op.cit. pág. 19

<sup>101</sup> Op.cit. pág. 25

La disposición flexible de los mecanismos de intervención juvenil facilita la construcción de prácticas socio educativa y efectivas en el campo de las políticas de juventud que pueden resolver la superposición y el “sin sentido” de las ofertas de asistencia juvenil cristalizado en la volátil articulación que tienen los dispositivos institucionales en razón a los verdaderos intereses de los jóvenes.

Basándonos en el aporte de Thiersch (1998:29) se podría añadir lo siguiente:

- ❖ la flexibilización permite entender y observar la totalidad de los problemas que afectan a las personas para poder ofrecer ayuda en ese horizonte, en dicho sentido se aboga por la necesidad de introducir una cultura del conflicto (Konfliktkultur) que oriente la búsqueda de estabilidad y el reconocimiento de las situaciones de vida. La flexibilización puede favorecer la autoafirmación del trabajo socio educativo con la juventud a partir del fortalecimiento de las competencias ligadas a la negociación, el diálogo y la coordinación (Böhnisch, 1997);
- ❖ la flexibilización favorece la diversidad de los problemas sean asumidos y aceptados en su especificidad para su ulterior transformación con finalidades determinadas. A través de la apertura de ofertas y la cooperación con la escuela, pueden generarse nuevas instancias teóricas y prácticas de superación de los problemas. A modo de ejemplo y siguiendo a Thiersch (1998) se podría exponer que el trabajo socio educativo con los jóvenes en grupos de amigos y otros grupos juveniles –mas formales- representa una relación / conexión “para el trabajo social en la calle (Straßenarbeit), club de trabajo y conserjerías, así como una mediación para la relación entre la escuela y los programas de trabajo” así pues gracias a la flexibilización de las estructuras políticas y profesionales ligadas a la intervención de todo el dispositivo social pedagógico en Alemania es plausible construir una instancia de mediación y coordinación intra e intersectorial. Otros autores abogan por la regeneración de los espacios y dispositivos políticos e institucionales situadas en el espacio político educativo y político juvenil<sup>102</sup>; y
- ❖ la flexibilización tiende a la apertura de las formas de trabajo educativo permanentes dentro de las estructuras políticas, institucionales y curriculares vigentes, del mismo modo promueve por la cooperación entre los diferentes programas de apoyo, de formación y de asesoramiento juvenil, por lo que una redefinición de las competencias profesionales de los actores involucrados se presenta como una cláusula inexorable para efectivizar los fundamentos de esta propuesta. Thiersch (1998) al respecto enuncia que “la negociación y la planificación son competencias tan importantes - en todas las especialidades profesionales social pedagógicas- como la capacidad, la voluntad, el coraje que facilitan la cooperación.” En este sentido, nuevamente se resalta el aspecto de la profesionalidad como componente estructural de toda propuesta de innovación y reforma educativa en el sentido de democratización de los espacios educativos, sociales e institucionales para los jóvenes, he ahí uno de los basamentos más trascendentes para viabilizar las reformas pertinentes y necesarias.<sup>103</sup>

Las tres premisas antes presentadas *descentralización, participación y flexibilización* son elementos constitutivos de la Ley de Ayuda a la Infancia y a la Juventud (KJHG), con esto queremos subrayar, que la formulación y viabilización de las acciones disponen de un referente político – jurídico, que garantiza la disposición de instrumentos institucionales y programáticas y otorgan legitimidad a las acciones desarrolladas en el área de juventud.

---

<sup>102</sup> Op.cit. pág. 31

<sup>103</sup> Op. cit. pág. 31

#### **4.5.2. Comparación crítica de las políticas socio educativas de apoyo a la transición de los jóvenes**

El profundo impacto del desempleo en la realidad argentina y alemana –pese a las diferencias estructurales señaladas- favorecerá el estudio crítico de ambos escenarios, con la intención de poder contrastar el modo en cómo se producen y orientan los procesos de formación y transición de los jóvenes.

La pluralización de los estilos de vida e individualización de las trayectorias educativas se instauran como tendencias y condicionamientos regentes en la vida de los jóvenes por esta razón, se deberían desarrollar estrategias de formación educativa y asistencia social que favorezcan el enfrentamiento de los retos que plantean los actuales procesos de integración social, educativa, laboral y económica de hoy (Winkler, 1998; Merchel, 1998).

Las oportunidades sociales y el capital cultural detentados por los jóvenes actualmente parecen resultar insuficientes para concretizar con éxito sus transiciones sociales de modo exitoso. Por este motivo se deberá gestar desde los ámbitos político, educativo y laboral mecanismos de intervención más efectivos en vistas a mitigar los efectos nocivos del desempleo, la pobreza y la exclusión.

Dado el incremento de las situaciones de vulnerabilidad y riesgo que afecta principalmente a los jóvenes expuestos a la pobreza y la exclusión social se necesita fortalecer el derecho de todo joven a vivenciar y participar íntegramente en las construcción y distribución de las ofertas culturales y sociales y el apropiamiento autónomo de los capitales sociales y culturales en juego.

Desde la Política de Juventud alemana se viene insistiendo en la necesidad de propiciar un cambio en el modo de concebir los problemas sociales de los jóvenes y su situación en el actual escenario social restrictivo, con la intención de apoyar sus estrategias de adaptación y organización (Böhnisch, 2002; Galuske, 2003).

En esta línea de pensamiento se requieren forjar estrategias de formación educativa y laboral *integrales* (convocante de todas las aristas de la vida social e histórica) a los fines de vigorizar en el grupo objetivo la capacidad de asumir y aprehender los desafíos emergentes en la vida productiva, educativa y cultural.

En referencia a las nuevas competencias socio educativas requeridas para la integración social de los jóvenes Münchmeier (2001c) postula que “se requiere formar un “*Yo- Identidad*” (Ich – Identität) y una “*estructura modal de personalidad*” (modale Persönlichkeitstruktur) capaz de establecer vínculos con los múltiples modos de exigencias y desafíos -muchas veces impredecibles a largo plazo y sin precedentes- a las cuales las personas deben ser capaces de responder efectivamente con adaptaciones y reajustes idóneos en todas las esferas de la vida.”<sup>104</sup>

Ahora bien en razón a la relevancia de las tres orientaciones políticas –descentralización, participación y flexibilización- analizadas en Argentina y Alemania se podría aducir que la ***descentralización*** pese a las limitaciones y contradicciones planteadas en su transposición en la práctica posee una legitimidad considerable, sobre todo en los modos de concebir las estrategias de formación y asistencia juvenil.

---

<sup>104</sup> Op.cit. pág. 43

En Argentina por ejemplo puede destacarse el esfuerzo aún incipiente desarrollado por algunas provincias y municipios en pos de generar de modo descentralizado programas de formación educativa y apoyo laboral, gestionados, evaluados y financiados es un indicio de que en espacios menores se están desarrollando algunas alternativas políticas orientados a fortalecer el nexo educación, trabajo y participación social juvenil.

Por otro lado, en la actualidad siguen planteándose permanentes problemas y tensiones entre los gobiernos centrales y las administraciones en la pugna por la obtención de las partidas económicas para poner en marcha algunas estrategias y emprendimientos políticos.

La descentralización en Alemania ha favorecido la elaboración de una base política y jurídica federal consistente lo que a su vez ha contribuido a otorgar mayor legitimidad, continuidad histórica y sustentabilidad a las políticas sociales, especialmente a las políticas de juventud. Dada la estructura federal de gobierno existente en Argentina y después de haber sido implementadas las reformas de descentralización el desarrollo de una política de juventud podría apoyarse en estas premisas ya instituidas.

La *participación* por otro lado se inscribe como un valor primordial para incluir las demandas de las diferentes ofertas de formación y atención orientados a superar la desocupación y exclusión social.

Actualmente dentro de las instancias burocráticas y administrativas del estado – coincidentemente en Alemania y Argentina- se denota una cierta preocupación por mejorar la percepción de la realidad de los jóvenes con el propósito de contextualizar mejor las propuestas y programas destinados al sector.<sup>105</sup>

En torno a la preponderancia de alentar la participación social a través de la redefinición de espacios y tejidos socio educativos dentro del ámbito de las políticas educativas y sociales Tenti Fanfani (2003) postula que “(...) si se quiere incorporar nuevos actores sociales en la vida de las instituciones escolares, en especial, los propios niños y jóvenes, los padres de familia y la comunidad, no basta con deseárselo y exigirlo en los marcos legales y normativos.

Es preciso garantizar que existan las condiciones sociales necesarias. Y estas no pueden decretarse. Cuando quienes planifican y diseñan programas escolares parten de una concepción ingenua o voluntarista de la participación, sus planes por lo general se quedan a mitad de camino y los técnicos se sorprenden con los pobres resultados alcanzados no entienden porqué los grupos no “quieren” o no están dispuestos a participar.”<sup>106</sup>

En cuanto a la *flexibilización* tanto en Alemania como en Argentina se ha descubierto la relevancia que posee esta arista para la constitución de políticas juveniles efectivas, el desarrollo de estrategias de compensación social y sobre todo para el fortalecimiento de un trabajo intersectorial a nivel de oficinas, instituciones y ministerios. Si bien esta orientación política ofrece ventajas comparativas para optimizar el aporte de los diferentes referentes institucionales y programáticos en el ámbito político de juventud, se observa que el influjo de una lógica economicista ha propiciado la desintegración y la anarquización de acciones.

---

<sup>105</sup> Esto se debe al origen histórico mismo de la política de juventud alemana, que surge de una propuesta política sustentada en la tradición de un estado social, que concibe el desarrollo y extensión universal de políticas sociales compensatorias como la base elemental de toda su estrategia de desarrollo, crecimiento y cohesión social.

<sup>106</sup> Op. cit. pág. 6

En este sentido la flexibilización como desestabilización de lo “existente” tiene como consecuencia tanto en Argentina como en Alemania la exacerbación de la inseguridad y la indefensión de los jóvenes.

La prevalescencia este clima de incertidumbre obstaculiza el surgimiento afianzamiento de intercambios y alianzas entre las diversas políticas públicas que se implementan en las siguientes áreas, a saber empleo, cuidado personal, vivienda, tiempo libre, formación profesional y técnica, salud, etc..

En medio de este clima se descuidó la formación de la capacidad profesional de los actores encargados de ejecutar políticas y programas de formación y atención juvenil. La deficitaria dotación de capital humano en este sentido compromete la efectividad del trabajo ejecutado.

En el intento de esbozar una síntesis de los puntos de aproximamiento existentes entre el contextos argentino y alemán, y en atención especial a las estrategias políticas sociales implementadas para los jóvenes expuestos a problemas del desempleo y la desintegración social, se podrían postular las siguientes conclusiones, a saber:

- ❖ Urgencia de superar la visión pedagogizante y externalista inherente a muchos programas y proyectos de asistencia socio educativa que por su carácter universal, estereotipado y centrado en la “mirada de los adultos” acaban provocando el rechazo de los grupos objetivos, la inviabilidad de las propuestas y la cuestionable pertinencia en razón a la modificación de los problemas más relevantes que interpelan las posibilidades de participación social, educativa y laboral que detentan los jóvenes.
- ❖ Necesidad de reconocer las tendencias de pluralización e individualización dentro del ámbito de las políticas sociales fundamentalmente de las políticas de juventud, a los fines de dirimir sobre la pertinencia de los programas de formación profesional y de los mecanismos de atención y prevención socio educativa requerible para acompañar las transiciones de los jóvenes.
- ❖ Capitalizar y ampliar los horizontes teóricos y prácticos del enfoque del mundo de la vida (Lebenswelt) que aporta una visión más integral del actor juvenil y su polivalentes modos de participación, interacción y representación social. La orientación del mundo de la vida representa una posibilidad para la reconstrucción de los contextos sociales de vida así como también para elaborar estrategias de superación de problemas que allí se plantean (Böhnisch, 1998). Partiendo desde estos fundamentos teóricos la intervención social pedagógica de los mecanismos políticos e institucionales podrían favorecer a) el acceso y el apoyo de los jóvenes en sus dificultades, b) la elaboración de una nueva estructura dentro del campo de la vida y c) la compensación de los déficits y la recomposición de los ámbitos de vida.<sup>107</sup>
- ❖ Mayor apertura de los dispositivos programáticos e institucionales como escuelas, y los institutos de formación profesional frente a los contextos familiar, barrial, comunitario, el grupo de amigos y los espacios recreativos). Formar y potenciar a los jóvenes en sus lugares socio culturales constituye el fundamento de toda intervención social pedagógica adecuada. “(...) el apoyo, acompañamiento y orientación en tareas difíciles, desbordantes y atemorizantes (en relación con el ámbito laboral y vivienda, dificultades financieras, pero también referenciado a las relaciones e interacciones de la vida cotidiana caóticas y desmembradas que tienen que ser nuevamente organizadas y fortalecidas),” además esta mediación social pedagógica “(...) debería afianzar el descubrimiento y escenificación de los recursos individuales, sociales, materiales y

---

<sup>107</sup> Thiersch, 2001 Op. cit. pág. 223

regionales, es decir como escenificación de las potencialidades y redes desde las diferentes situaciones restrictivas y limitantes que puedan propender socialmente hacia formas requeridas de competencias para negociación (Handlungskompetenz).”<sup>108</sup>

- ❖ Considerar a los jóvenes como actores activos y generadores de políticas y no como meros clientes pasivos y receptores de la iniciativa política “de turno” que muchas veces elucubran los verdaderos intereses de los actores. “En esta instancia las representaciones sociales propias y las perspectivas de vida de los grupos más desaventajados tienen que ser colocados en el punto central”.<sup>109</sup> Evitando caer en la perpetuación de criterios genéricos estándar en cómo se definen al actor social (Thiersch, 1995: 225).
- ❖ Ampliar la cooperación intersectorial tendiente a mejorar la articulación de las respuestas suministradas por las políticas públicas y las demandas más determinantes de los jóvenes (Walther, 2000: 306). La pertinencia de los programas condiciona la calidad de toda estrategia política de desarrollo (Wolff, 2001).
- ❖ El desarrollo de estrategias de promoción y mejoramiento de la calidad de vida de los jóvenes, deberían sostenerse en la ampliación de la justicia social, la construcción de la equidad y la organización de herramientas de compensación de los déficits sociales, cognitivos, actitudinales y procedimentales vigentes (Böhnisch, 1998: 22).
- ❖ Afianzar y diversificar las ofertas, las orientaciones profesionales y los espacios de formación destinada a la capacitación permanente de los docentes y de los educadores sociales y expertos en temas de juventud es una tarea fundamental para encauzar efectivamente las transiciones de los jóvenes.
- ❖ Construcción de espacios de concertación hacia el interior del campo educativo tratando de establecer alianzas con todas las ofertas a nivel de programas y estrategias en el ámbito de la formación apostando por una organización transversal y complementaria.

#### **4.5.3. Breve balance “ de lo comparado y lo aprendido”: Repensando las estrategias y mecanismos de apoyo a la transición de los jóvenes en Argentina**

Luego de haber expuesto las características fundamentales de los mecanismos de intervención educativa, laboral y social circunscriptas en los contextos argentino y alemán, a continuación se intentará extraer algunas conclusiones que podrían resultar pertinentes para abordar los diversos interrogantes constreñidos en la tarea de generar y repensar las propuestas políticas e institucionales así como sus criterios conceptionales orientadores que actualmente sustentan las acciones destinadas al encauzamiento y potenciación socio educativa de las transiciones de los jóvenes en Argentina.

En Argentina las transiciones que experimentan los jóvenes están sometidas a profundos procesos de pluralización y transformación que afectan su dinámica (continua y discontinua), contenidos, lógicas y contextos de referencia familiares, sociales, culturales e identitarios.

La nueva morfología que enviste la sociedad en relación a la transformación cultural, económica y social local y global encarnan aspectos nodales que la política educativa y el conjunto de las políticas sociales vinculadas al actor juvenil no pueden ni deben descuidar.

La pluralización de las identidades y los estilos de vida juveniles deberían incluirse en el debate sobre las actuales y las futuras propuestas de intervención socio educativa. De una

---

<sup>108</sup> Thiersch, 2001 Op. cit. pág. 224

<sup>109</sup> Wolff, 2001 Op.cit. pág. 499

mayor aproximación entre las propuestas políticas y las características identitarias de los jóvenes -como ya se expresó- dependen el éxito y la sustentabilidad de las estrategias políticas pensadas para la superación de problemáticas como el desempleo, la marginalidad, la delincuencia, la pobreza y la no participación social.

Seguidamente expondremos algunos parámetros que consideramos podrían brindar nuevas perspectivas para la falta de efectividad de la que adolecen los actuales programas de formación laboral juvenil en Argentina, así como también las ofertas educativas formales que están inspiradas en el aporte de la reflexión de la política de transición y la pedagogía social alemana, a saber:

- ❖ Los problemas de carácter subjetivo, motivacional, cognitivo y afectivo por un lado, y los condicionamientos de carácter estructural vinculados a la dimensión social, demográfica, laboral, económica, jurídica, cultural y educativa por otro lado, deben considerarse como componentes dialécticos y constitutivos de los procesos de transición. Vale decir, estos aspectos no deben quedar “al margen” de los procesos de formación y capacitación educativa ya sea por falta de reconocimiento por parte de las políticas o bien por el hermetismo institucional de la escuela que clausura los nexos aproximantes entre la realidad educativa y la realidad social. En esta perspectiva la introducción de una propuesta de trabajo socio educativa basada en los fundamentos de una “orientación hacia el mundo de la vida” de los jóvenes permitiría acceder a la diversidad de los procesos interacción, representación y participación desarrollados por estos actores.

La orientación hacia el mundo de la vida (Lebensweltorientierung) representa en el contexto de las políticas de juventud en Alemania un canon axial, cuya introducción en el debate político juvenil implicó la reestructuración de la totalidad de las propuestas e iniciativas destinadas al sector. En referencia a la política de Ayuda Juvenil (Jugendhilfe), la asistencia Social Juvenil (Jugendsozialarbeit) y la Ayuda Laboral Juvenil (Jugendberufshilfe) así como en el Sistema Educativo, el Sistema Dual, la Orientación Profesional y el Año de Preparación Profesional provocaron una transformación paradigmática, que aún en nuestro días conserva su poder de influencia en lo que a la reflexión, elaboración y evaluación de todas las acciones educativas, laborales, recreativas y asociativas situadas en el escenario de políticas de transición juvenil concierne. La nueva “asunción socio educativa” de los/as jóvenes debería reorientar las políticas, las instituciones comprometidas con la formación educativa tanto en el campo formal como informal.

- ❖ En diferentes estudios se constató que lo aprendido en la escuela y en los centros de capacitación profesional y laboral reiteradas veces no sirve para la vida ni parecen poder amalgamar las potenciales y competencias de los jóvenes. Brindar una oferta de formación significativa en sus valores y contenidos sigue inscribiéndose como una tarea pendiente por resolver.
- ❖ Fortalecer la *flexibilización* de los criterios curriculares de los sistemas educativos en razón no sólo exclusivamente a las demandas del mercado laboral sino fundamentalmente a las demandas locales. Es importante contar con mecanismos de capacitación laboral y formación profesional, que faciliten complementar procesos educativos en las diferentes áreas y modalidades del sistema educativo. Una verdadera capitalización de los esfuerzos políticos y económicos en torno a la elaboración de nuevas estrategias de apoyo y asistencia social y laboral juvenil deberían facilitar a que los mismos jóvenes puedan decidir, diseñar y evaluar la pertinencia de los programas, es decir de la impronta social y la significatividad de los saberes, competencias, habilidades y disposiciones facilitadas por estos dispositivos políticos.

- ❖ Profundizar la *descentralización* de los mecanismos de gestión, evaluación, planificación y organización que definen los programas de formación y los dispositivos institucionales de asistencia y apoyo juvenil.
- ❖ Ampliar la *participación* de las diferentes organizaciones de base, el sector productivo y empresarial, los centros recreativos, asociaciones civiles y religiosas a nivel local, que potencialmente pueden desempeñar un papel estratégico en la coordinación y ejecución de políticas y programas juveniles.
- ❖ La adecuación de los mecanismos institucionales y la formación de los profesionales vía especialización en el ámbito de juventud resulta determinante para apoyar adecuadamente la transición de los jóvenes. En este sentido consideramos que no solo basta con entender las transformaciones que se gestan a nivel subjetivo y colectivo en el comportamiento de los jóvenes sino que es mucho más importante aún saber operar pedagógicamente, promover procesos de formación y respetar las diferencias culturales buscando siempre adecuar las propuestas de formación profesional y laboral a las necesidades contextuales de los jóvenes. La especialización de los recursos profesionales a nuestro juicio requieren urgentemente un mejoramiento en las condiciones económicas laborales y el status social de la profesión.
- ❖ Las estrategias políticas destinadas a la transición deben disponer de una base sistémica que otorgue a las políticas sociales que tienen como referente a los jóvenes coherencia, complementariedad y sinergia. En esta perspectiva se requiere una mayor *harmonización* entre los objetivos y las finalidades dentro de un escenario donde la *diversidad* de dispositivos y programas al no contar con una debida supervisión pueden derivar en mayor fragmentación de los esfuerzos.
- ❖ Ampliar las competencias y los conocimientos socio educativos en los profesionales de la educación involucrados en la transición de los jóvenes (maestros, expertos, inspectores, planificadores, directivos de establecimientos, etc.) para poder reconocer las necesidades y promover las potencialidades de los actores juveniles desde una perspectiva interdisciplinaria que pondere e incluya los diferentes ámbitos de la vida de los jóvenes que exceden lo meramente educativo y laboral, a saber cultural, civil, político, laboral, económico, asociativo, recreativo y social, a los fines de promover el desarrollo biográfico y colectivo de los actores. Al respecto Bendit y Richter (2002) sostienen que “las estrategias de apoyo y asistencia (en el ámbito de juventud) dirigida a los grupos en situación de desventaja realizada hasta la fecha oculta el hecho de que la mera supresión de desigualdades en las oportunidades educativas no contribuye automáticamente a la generación de puestos de formación profesional y a la existencia de empleos calificados; por lo contrario, insinúa de modo erróneo la idea de que sólo el apoyo individual a la integración lleva a una inserción en el mercado laboral.”<sup>110</sup>
- ❖ Consolidar la colaboración entre la *administración pública* en el plano municipal, provincial y regional, los *grupos locales de la sociedad civil* y la *cooperación internacional* (agencias de apoyo técnico y financiero circunscriptas en el ámbito de las políticas de desarrollo).
- ❖ Crear espacios institucionales de representación de los intereses juveniles, a donde se brinden espacios legítimos a donde los jóvenes experimenten por si mismos la gestión de sus propias demandas, la negociación de intereses, la elaboración de propuestas de trabajo, la asunción de responsabilidades y la participación en los espacios de decisión estratégicos. Avanzar en la provisión congruente de promoción juvenil exige considerar todos los ámbitos de la vida de los jóvenes, vale decir no basta en plantear una propuesta de formación juvenil “en relación con las formas especializadas y profesionalizadas de asesoría y consejería laboral y profesional, sino también (es

---

<sup>110</sup> Op. cit. pág. 145



necesario un) asesoramiento a la educación familiar, de personas e instituciones en situaciones de crisis o conflicto, en la escuela y en las instituciones de asistencia a la juventud.”<sup>111</sup> En este sentido la consolidación de instituciones y oficinas de juventud por una parte y el relevamiento (respaldo y promoción) de las formas incipientes de organización juvenil existentes en la sociedad.

- ❖ Resulta necesario apostar por la creación de espacios y mecanismos de intervención juvenil que aborden y prevengan situaciones de riesgo educativo, laboral, familiar y socio económico. En esta trayectoria se requieren dispositivos políticos e institucionales y así también recursos profesionales, teóricos y metodológicos, financieros y logísticos idóneos, objetivos que desde nuestra opinión dan cuenta de la importancia de avanzar en la consolidación de políticas de juventud.
- ❖ La revisión jurídica del status de los jóvenes en la sociedad es el primer paso a dar en el largo camino de construcción de políticas de juventud. Forjar la construcción de políticas de estado, que consagren los derechos, las obligaciones y las garantías de los ciudadanos –en nuestro caso de los jóvenes- es una premisa para pensar en el diseño de cualquier propuesta destinada al sector. En Alemania como hemos de recordar, es la Ley de la Ayuda a la Infancia y a la Juventud alemana, la base legítima de apoyo y validación para todo tipo de acción dentro del campo de las políticas de juventud. Avanzar a nivel jurídico e institucional dentro del ámbito de juventud resulta inexorable para otorgar mayor sustentabilidad y efectividad.

La consecución efectiva de estas premisas requiere del liderazgo estratégico y coordinador del estado, que resulta determinante para poder transpolar en la práctica los cánones de una política de juventud aún incipiente (UNESCO y otros, 2000).

Con el propósito de orientar la construcción de una política de juventud en Argentina, en el próximo capítulo se explorarán algunas orientaciones políticas vinculadas a la modulación y promoción de la transición de los jóvenes, tratando de reflexionar sobre la viabilidad y pertinencia de los programas y las estrategias de formación, sopesando la efectividad de estos mecanismos a la hora de relevar y objetivar las necesidades de los jóvenes.

---

<sup>111</sup> Bendit y Richter, Op. cit. pág. 146



## 5. Desarrollo de una praxis socio educativa de apoyo a la transición a la vida laboral de los jóvenes. Esbozando una política de juventud intersectorial

En el presente capítulo se analizarán los mecanismos y las instancias políticas e institucionales correspondientes a la transición de los jóvenes, buscando identificar cuáles deberían ser los fundamentos para la construcción de una política de juventud.

Durante el transcurso de los capítulos precedentes se observó que las futuras estrategias de formación y promoción juvenil tienen que estar orientadas a la ampliación de las formas de participación social de los actores especialmente situados en el escenario histórico donde el crecimiento económico sin empleo decente y la visión estigmatizada de los jóvenes como grupo homogéneo, parecen interpelar el modo institucional en cómo se piensa la preparación de las nuevas generaciones de cara a los desafíos sociales y biográficos de los jóvenes (Balardini, 2000).

Actualmente las propuestas políticas educativas y sociales que contienen programas especiales orientados hacia los jóvenes parecen suponer la dimensión subjetiva de los problemas, la percepciones y los imaginarios de estos actores. En este sentido muchos de los análisis y diagnósticos elaborados en torno al desempleo juvenil, al abandono educativo, a la repitencia escolar, a la delincuencia, al desinterés cívico y la desmotivación cognitiva de los jóvenes en los procesos de capacitación y formación profesional parecen seguir escindidos de la dimensión subjetivo, personal y local de los problemas (Rodríguez, 2001; 2002).

Existe acuerdo entre los diversos expertos en temas de juventud al considerar que la actitud frente a los problemas y demandas de los jóvenes en momentos de la implementación de las reformas estructurales y la transformación educativa estuvo mas ligada “secuestro pedagogizante” de los actores y sus heterogéneos ámbitos de interacción social, que contribuyó a la perpetuación del no - reconocimiento de los aspectos los aspectos socio históricos, culturales y subjetivos constitutivos.

Asumir la pluralidad de los proyectos de vida debería orientar la reformulación de las políticas destinadas al sector, apostando por el desarrollo de instancias y propuestas de la formación y atención juvenil flexibles, participativas y descentralizadas.<sup>1</sup>

El viraje epistemológico de “lo educativo” hacia una concepción más próxima a lo “socio educativo” favorecería el replanteamiento de las lógicas tradicionales y desfasadas que operan en el ámbito político y programático desde donde se definen las ofertas de formación y capacitación juvenil.

La superación del carácter academicista que reviste el sistema educativo resulta una condición sine qua non para el generamiento de mecanismos de intervención social pedagógicos, capaces de **asistir** participando y penetrando de los sentidos y las representaciones construidas por los jóvenes, y **potenciar** empoderizando y reformulando los espacios y

---

<sup>1</sup> Sobre la recuperación de la integralidad e integridad en el ámbito de las políticas educativas orientadas a los jóvenes Iglesias (2002) comenta que “es impensable una política de juventud sin jóvenes, sin comprensión de lo juvenil, sin la capacidad mínima para articular plataformas políticas, entendidas éstas como factores potenciadores de las sub – políticas juveniles en constante despliegue. Políticas de juventud concebidas desde enfoques integracionistas claramente son más políticas de dominación que de desarrollo.” Op.cit. pág. 66

prácticas de intervención educativa en sus formas de capacitación profesional y educación permanente).

El mayor reto dentro del espacio educativo a donde se circunscriben los jóvenes estriba en desterrar una ideología política que persiste en “buscar la integración social de los jóvenes pensando en la paz social, más que en los propios jóvenes”. Ahora bien, en consideración al carácter nocivo de estas visiones estrechas y segmentadoras de la complejidad juvenil, luego el autor agrega que “hay que fortalecer en éstos la capacidad de ser actores de su propia vida, capaces de tener proyectos, de elegir, de juzgar de modo positivo o negativo, y capaces (...) de tener relaciones sociales, ya se trate de relaciones de cooperación, de consenso o conflictivas.”<sup>2</sup>

### **5.1. Una aproximación al escenario político y educativo de los jóvenes**

El relevamiento de los diferentes escenarios y prácticas organizativas de los jóvenes puede aportar contenidos y orientaciones para la constitución de la política de juventud, dado que se plantean procesos de apropiación e intercambio de competencias, intereses y habilidades, procesos de organización y de negociación.

Los aspectos de la vida juvenil antes mencionados representan elementos constitutivos que deben aparecer en toda propuesta y/o estrategia que persiga la *empoderización* de estos actores, sus localizaciones socio históricas y la heterogeneidad y subjetividades.

El generamiento **intersectorial** de políticas y estrategias socio educativas de atención y fortalecimiento juvenil exige un consenso entre las estructuras políticas del estado, las instituciones civiles y los actores privados y los mismos jóvenes como *co-autores* y *referentes principales*.

Ahora bien, para la consecución de este propósito es imprescindible avanzar en el *reconocimiento* de los derechos sociales de los jóvenes, el *fortalecimiento* del acceso equitativo y democrático a los bienes culturales y materiales requeribles para la integración social, y la *ampliación* de los espacios y mecanismos de los beneficios sociales derivados del ejercicio de una participación plena en la vida social.

A continuación se enumerarán algunos de estos desafíos, que entendemos podrían guiar la futura concretización de políticas de juventud erigidas sobre las premisas de tipo socio educativas, a saber:

- ❖ ampliar los esfuerzos en vistas a generar igualdad de oportunidades en el acceso a una formación educativa de calidad así también la obtención de la información actualizada y sistemática a cerca de las tendencias del mercado de trabajo, las políticas (programas y acciones) y normas jurídicas vinculadas al empleo;
- ❖ profundizar la autonomía de las unidades educativas; en esta perspectiva se deberían apoyar el desarrollo de experiencias de formación a nivel local que requieren de la dotación de recursos financieros, técnicos, profesional y administrativos en cada escuela que faciliten también la compensación de las desigualdades (Pais, 1996; Baethge y otros, 1988);

---

<sup>2</sup> Op.cit. pág. 4

- ❖ identificar los déficits propios de cada grupo social, los que varían según la ubicación geográfica de vida (campo / ciudad, barrios centrales / barrios periféricos, vivienda segura / precariedad habitacional), la idiosincrasia familiar, la condición étnica cultural, el género, la procedencia económica social y las trayectorias y el nivel educativo;
- ❖ superar la duplicidad institucional a nivel de funciones y programas través de la creación de organismos estatales especializados en temas de juventud como Ministerios, Subsecretarías, Institutos, abogando a favor de instancias de rango ministerial, con el fin de centralizar la tarea de coordinación de acciones. En Argentina la Subsecretaría de Juventud ocuparía este rol pero en los hechos la ausencia de una participación real en los espacios de decisión de otras carteras políticas públicas revelan su carácter débil, intermitente y escasamente representativo;
- ❖ definir los responsables de organizar los programas y proyectos respectivos a la formación profesional y asistencia social pedagógica de los jóvenes. Estos actores deberían actuar como gestores educativos, cuya función estriba en la articulación entre las necesidades locales emergentes y las expectativas correspondientes al sector decisor político – técnico y especializado (oferta). De este modo se optimiza el trabajo desarrollado por ministerios, secretarías, unidades, etc..

Los jóvenes afrontan el dilema y el desafío simultáneo de tener que formarse como trabajadores competentes, flexibles, creativos y emprendedores en el nuevo modelo económico y además están llamados a convertirse en ciudadanos participativos frente a los inminentes cambios engendrados en la dimensión local y global de la vida social. Por esta razón el estado junto al sector privado y las organizaciones civiles y no –gubernamentales deben promover la implementación de programas de apoyo de las transición juveniles que involucren diferentes aspectos de la vida, vale decir que articulen otros ámbitos de la vida que exceden lo meramente educativo y lo laboral.<sup>3</sup>

Los jóvenes más segregados y desprovistos de capital social están siempre más propensos a acceder a programas de formación educativa poco relevantes y calificantes. En este sentido se destacan problemas como la baja calidad de las ofertas de formación, la desactualización de los contenidos y conocimientos socializados, la insuficiente cobertura cuantitativa suficiente de las políticas y los proyectos destinados a atender a los grupos mas desaventajados, la disociación planteada entre las políticas y los programas educativos concebidas de forma homogénea frente a la multiplicidad de escenarios emergentes, entre los mas trascendentes, que obstaculizan el fortalecimiento biográfico y la orientación adecuada de las trayectorias socio laborales de los jóvenes (Rodríguez 2001).

Por este motivo, pensamos que el desarrollo a nivel jurídico, institucional y profesional de políticas de juventud podrían contribuir a atender eficientemente los requerimientos de los grupos juveniles, que en nuestros días son captados con dificultad por las vigentes políticas educativas, sociales y laborales.

### **5.1.1. Nuevo consenso educativo: redefinición del rol de los actores políticos, la política educativa y los jóvenes como referentes y constructores de políticas**

Las ofertas educativas generadas “más allá de la escuela”, esto significa elaboradas fuera de los márgenes de lo estrictamente educativo formal, aún no pudieron captar las demandas de

---

<sup>3</sup> Ver: Rodríguez, 1999, 1999b; Barbero y otros, 2000; Gallart, 2001; CEPAL - CELADE, 2000; CEPAL, 2001b.

los sectores populares y vulnerables que sin apoyo ni mecanismos de contención educativa sucumben ante el impacto del desempleo, la pobreza y la marginación.

Los jóvenes atravesados por situaciones de vulnerabilidad y exclusión social se refuerza gracias a la impronta y operatividad de dos elementos psicosociales ligados, en primer lugar, al *autoconvencimiento biográfico* de los actores en razón a sus destinos sociales; y en segundo lugar, a la *asunción / aceptación colectiva* de la exclusión como nuevo parámetro de organización social que propende a naturalizar (reificar e introyectar conscientemente) el desatino de los jóvenes frente a un mundo que los sobre exige, expropia y estigmatiza cuando ellos no saben y no pueden responder exitosamente a los patrones de normalidad, consumo, masificación o inclusión (Baeza Correa, 2001; Rodríguez, 1999, 1999b).

La política de juventud se inscriben como un mecanismo óptimo para la construcción de un nuevo consenso social con los jóvenes, capaz de refrendar el efecto nocivo de las *disfuncionalidades estructurales* de las políticas y sociales, educativas y laborales que adolecen de una considerable desactualización y escaso poder de impacto. Por este motivo la *evaluación permanente* de las políticas, programas y proyectos en vías de ejecución, que inexorablemente debería estar acompañado del desarrollo de investigaciones interdisciplinarias en el área juvenil y la formación de profesionales idóneos y técnicos especializados.

Apoyándonos en la tesis de Jacinto y Gallart (1997) se podría postular que los procesos de evaluación implementados en los programas de formación educativa juvenil en Argentina podrían esquematizarse desde dos perspectivas, a saber primero la *evaluación interna* efectuada durante la ejecución de los programas y proyectos que favorecen el ajuste de errores y la superación de inoperancias funcionales que se destacan a nivel de los contenidos y la pertinencia temática de los cursos, los métodos de aprendizaje, la calidad de los docentes e instructores, la adecuación y utilización del espacio, la pertinencia y el uso de los equipos, la efectividad de la dirección y las interrelaciones con las empresas; el flujo de los estudiantes y del personal; y los costos.<sup>4</sup>

Por otro lado se encuentra la *evaluación externa* que se aplica al finalizar la implementación de una estrategia política con el propósito, a los fines de determinar el nivel de impacto, el tipo de resultados obtenidos. A nivel teórico esta forma de evaluación ofrece dos orientaciones diferenciadas, que privilegian distintos aspectos el abordaje evaluativo, a saber desde una *perspectiva económica* del capital humano se prioriza la rentabilidad económica de la educación a nivel individual y social, y se evalúa por ende el rendimiento de la formación según el cálculo económico semejante al utilizado en las inversiones capitalistas (costo – beneficio; input - output).

Por otro lado se halla una *perspectiva más amplia y procesual* concentrada al estudio de la inserción laboral de los egresados, indagando cómo se ubican en el mercado de trabajo aquellos grupos que han sido captados por las estrategias de formación, analizando el grado de correspondencia entre el empleo accedido y el tipo de formación recibida.<sup>5</sup>

En este contexto se precisa una revisión continua de los mecanismos técnicos, metodológicos y profesionales involucrados y así también de las políticas de formación educativa y los programas de capacitación (marco de acción) considerando las demandas del grupo objetivo (Abdala, 2000).

---

<sup>4</sup> Ver: Jacinto y Gallart, 1997 pp. 45

<sup>5</sup> Op.cit. pp. 20-22

La reunión de los parámetros políticos conceptionales desde los que se define al “actor juvenil” se inscribe como una premisa inexorable para poder diseñar efectiva y contextualmente políticas educativas, sociales y laborales, que puedan plegarse a las demandas estructurales del medio económico y laboral local sin descuido de las expectativas intrínsecas de los actores.

Los intercambios generados entre *los actores políticos, la política educativa y los jóvenes* deberían sustentarse desde un nuevo consenso social que garantice la aproximación entre las propuestas políticas y los actores comprometidos con su transpolación en la realidad.

Algunos prestigiosos expertos abocados al estudio de las políticas de juventud en Alemania y Latinoamérica abogan por una articulación entre las diferentes políticas públicas como vía estratégica para abordar y proyectar los procesos de inclusión de los jóvenes en la sociedad. Al respecto el establecimiento de una mayor concatenación y sistematización entre las instancias de educación formal (correspondientes al sistema educativo), las ofertas de capacitación no formal y las dinámicas del mercado del trabajo, resultarán determinantes la construcción de una verdadera estrategia transversal y complementaria capaz de captar la complejidad de ámbitos y trayectorias correspondientes a la participación social de los jóvenes.<sup>6</sup>

El requerimiento de una articulación sistemática de estos parámetros orientadores de la intervención educativa se inscribe como una “base estructurante” desde donde responder a las demandas del mundo del trabajo y socializar las competencias, disposiciones y conocimientos que favorezcan a:

- ❖ incrementar la empleabilidad de los sujetos;
- ❖ fortalecer las instituciones y las prácticas democráticas relacionadas a la representación y gestión de los intereses sociales de los grupos juveniles;
- ❖ atenuar el incremento sostenido de los contingentes masivos de jóvenes desempleados y excluidos sociales;
- ❖ diversificar las oportunidades de participación social y autogestión de sus propios proyectos de vida;
- ❖ reconocer la dimensión *social e individual* de los obstáculos que se gestan en la transición de los centros educativos hacia el mercado de trabajo y la vida adulta.

El aporte que puede brindar la política educativa en torno a las nuevas tendencias laborales, económicas y sociales de una comunidad específica, no puede seguir presentándose como la “panacea” de las soluciones a todos los conflictos que atañen hoy por hoy al actor juvenil.

La disociación operante entre los intereses de las empresas, los centros educativos y las expectativas de los jóvenes, exige indelegablemente de todos los sectores sociales involucrados con la transición de los jóvenes, la renuncia a determinados intereses y poderes y así también la asunción de nuevas responsabilidades y compromisos congruentes a la dimensión de los conflictos más acuciantes en la estructura social.

El consenso entre los intereses de los diferentes sectores sociales involucrados - directa e indirectamente- con la tarea de formación juvenil, constituyen los basamentos de toda

---

<sup>6</sup> Dentro de las propuestas aproximadas por la política de juventud alemana existen diversos dispositivos -ya analizados en el tercer capítulo- como la Ayuda Juvenil (Jugendhilfe), la Ayuda Laboral Juvenil (Jugendberufshilfe) y la Asistencia Social Juvenil (Jugendsozialarbeit) que promueven y exigen el abordaje complejo de la heterogeneidad de los problemas juveniles.

organización efectiva de acciones, que junto al respaldo del estado, el tercer sector y la sociedad en su conjunto, podrían generar en el ámbito de juventud cambios significativos en lo concerniente a la estructuración de mayores oportunidades sociales y acciones destinadas a acompañar las trayectorias educativas, laborales y sociales de las nuevas generaciones (OIT, 2000b, 2000d).

Al respecto Gallart (1998) expone que “la articulación entre las tres instancias (...) – educación, capacitación y aprendizaje en el trabajo- exige la coordinación y esfuerzo común de las instituciones que las ejecutan: la escuela, los centros de capacitación y las unidades ocupacionales. Esta coordinación no se da instrumentando una secuencia uniforme a la que deben adaptarse todos los trabajadores, sino en la respuesta flexible y cambiante frente a las distintas trayectorias de los trabajadores y frente a las variables demandas de las organizaciones productivas, todo ello tratando a la vez de minimizar la desigualdad de oportunidades y evitando la exclusión.”<sup>7</sup>

### **5.1.2. La impronta de las exigencias del mercado de trabajo en la definición de las nuevas ofertas educativas juveniles**

La pérdida de legitimidad de la propuesta educativa en torno a la preparación adecuada de las nuevas generaciones frente a los desafíos infringidos por la vida adulta y las nuevas formas de transición social, laboral y educativa evidencian el agotamiento de la creencia en que la institución educativa “escuela” por sí misma puede garantizar universalmente la integración social plena y el acceso a un empleo seguro (Gimeno Sacristán, 1999; Apple y Beane, 1997).

La incertidumbre generalizada restringe el poder de impacto de los criterios teóricos orientadores y marcos metodológicos referenciales de la praxis educativa. En este escenario los dispositivos educativos parecen carecer de los medios necesarios ni suficientes para posibilitar a todos los jóvenes educandos (= trabajadores potenciales) una inclusión exitosa y progresiva en el sistema de producción y el ámbito social.

Al respecto existen diversos estudios que han demostrado que los procesos de integración social facilitados tradicionalmente por los centros educativos formales y en menor medida informales en la práctica educativa real, comportan y reproducen una cuestionable sistematicidad pertinencia e impacto sobre las necesidades reales de los grupos objetivos. A partir del reparto diferenciado de credenciales educativas (pasaportes en el circuito de integración y desarrollo social) que definen socio históricamente los lugares respectivos que los diferentes grupos ocuparán luego dentro de la estructura económica y social, hoy se ven atravesados por nuevas demandas sociales de índole local y global que los replantean y cuestionan<sup>8</sup>

En la actualidad la relación sostenida entre trabajo y jóvenes está condicionada por las dinámicas de regulación y desregulación del mercado de trabajo, los procesos de privatización, la flexibilización de la política de empleo, el incremento progresivo de la informalidad del empleo, las relaciones sostenidas entre el sector empleador y los sindicatos, la permanencia de una economía recesiva, la preeminencia de una forma precaria e improductiva de empleo que crece vertiginosamente como consecuencia de la reducción de alternativas de empleo más decentes.

---

<sup>7</sup> Op.cit. pág. 184

<sup>8</sup>.Ver: CEPAL, 2000: 153-164; Moura Castro y otros, 1998: 1-5; BM, 1995: 42-47; Moura Castro y otros, 2000: 1-5; BID, 1998: 47-58



La desocupación masiva de sectores que disponen de buenas credenciales educativas (“desocupación de los educados”) confirma el declive de la convicción política que aducía a que propiciando una mayor extensión y acumulación social del capital educativo y cultural entre *los diversos grupos* se produciría –en consecuencia- una mejor compensación democrática de las desigualdades y desventajas sociales, simbólicas y materiales, y así también se incrementaría el nivel de desarrollo y productividad dentro de la estructura económica y se alcanzaría un nivel satisfactorio de creación y socialización de “trabajos decente” para todos (CINTERFOR/OIT, 2003; Infante, 2003; Tokman, 2003).

El concepto de trabajo decente se ha constituido en una premisa fundamental dentro de las propuestas y objetivos perseguidos por la OIT (2000c), bajo esta consigna se aboga por “(...) el establecimiento de vínculos y relaciones causales entre la promoción del empleo y los derechos fundamentales, la protección social y el diálogo. Con tal fin, se dedicará una mayor atención a las políticas nacionales relativas a unos puestos de trabajo mejores y más numerosos para las mujeres. Esto implicará un enfoque integrado de la creación de puestos de trabajo, dando mejor a conocer los derechos fundamentales en el trabajo y velando por que el empleo femenino realce el bienestar familiar y de los niños, la protección de los más vulnerables y el diálogo social.”<sup>9</sup>

Pese a las deficiencias registrables en la política educativa y su dispositivo profesional e institucional, ésta por su potencial transformador, sigue inscribiéndose como una vía estratégica para la superación de las condiciones sociales y económicas adversas.

En otros conceptos, la educación sigue brindando ventajas comparativas para afrontar los desafíos de las actuales tendencias de empleo y producción, mejorar las disposiciones, competencias y déficits individuales (biográficas) y optimizar la organización de las trayectorias sociales y laborales.

El carácter relativo e insuficiente pero al mismo tiempo determinante y estratégico del **capital educativo** en la definición de las trayectorias biográficas, diversos autores<sup>10</sup> se debe a la complejidad del desarrollo de las sociedades actuales que obliga la obtención de mejores niveles de educación, para poder afrontar los procesos de participación al mercado de trabajo donde los empleos productivos y decentes paradójicamente parecen escasear cada vez mas.

Sobre el rol de la educación frente al desempleo juvenil Filmus (1998) expone que “en caso de que el modelo de desarrollo socio económico implique que no se creen vacantes para todos los trabajadores en los puestos ocupacionales de la economía moderna, la educación debe garantizar que todos los argentinos estén en igualdad de condiciones para acceder a ellos, lo que significa que debe ser la capacidad y no el origen socioeconómico el elemento principal para la ubicación de espacios en la escala ocupacional.”<sup>11</sup>

En la presente coyuntura se torna imperioso aprovechar la perplejidad dominante e intentar dar respuesta a los procesos de integración y desintegración prevalecientes en el mercado de trabajo. Con este propósito se deberían *generar* mecanismos de enseñanza y aprendizaje orientados a la formación de nuevos roles ocupacionales, estrategias de capacitación

---

<sup>9</sup> Op. cit. pág. 11

<sup>10</sup> Ver: Reich, 1991; Bourdieu, 1997, 1997b, 1999; Hopenhayn y Ottone, 2000; Abdala, 1998; Filmus, 2002; Tokman, 2003; Tenti Fanfani, 2003; Aparicio, 2003a, 2003c; Borudieu y Wacquant, 1996; Bourdieu y otros, 1978.

<sup>11</sup> Op. cit. pág. 215

permanente, programas de asistencia e intervención social pedagógica capaces de involucrar los “mundos de la vida” de los jóvenes.<sup>12</sup>

En esta perspectiva, favorecer el consenso entre los intereses respectivos a: a) el sector económico, b) el sector diseñador de políticas y programas de formación y empleo juvenil, c) las demandas de los sujetos juveniles y d) las exigencias de la comunidad, representa sin duda una de las empresas más complejas a emprender (Bendit, 1997).

Los intereses propios de la *clase económica* - según Gallart (1998) constituye el “**locus**” de las tareas productivas y por lo tanto del aprendizaje en el trabajo- y que están fuertemente orientados al beneficio, la optimización de la inversión, la racionalización de los recursos y la planificación productiva emergente y a corto plazo descuidando muchas veces otros aspectos relacionados a la subjetividad y las características propias de los contextos locales.

La relevancia de los caracteres culturales e identitarios, neurálgicos para una redefinición educativa de la mediación educativa en el mundo juvenil y haciéndose eco de esta premisa Balardini (1998) arguye “la “intromisión” en la escuela de una cultura juvenil, producida fuera de la institución, que va a entrar en conflicto con la cultura escolar tradicional, que piensa un “sujeto pedagógico” en retirada frente a las demandas de la sociedad y la cultura” *se trataría de un proceso irreversible por esta razón* “el sujeto imaginado real o fantaseado, estalla y se diversifican las identidades juveniles. En consecuencia, los jóvenes ingresan con estas dotaciones identitarias, irreductibles en un punto, a una institución homogeneizante con dificultades para registrar y procesar aquellas diferencias, que vive como amenazas”.<sup>13</sup>

La pervivencia de esta tensión se debe primordialmente a la preeminencia de dos ideas fuerzas, a saber:

- ❖ *la formación específica de la empresa y para la empresa*: por razones de costo e inversión a la empresa sólo le conviene brindar formación específica a su personal como por ejemplo en la utilización de tecnologías, herramientas y técnicas de producción exclusivas. Cuando la empresa invierte fondos económicos en la especialización del personal, ese capital social que incorpora los trabajadores puede perderse en el caso que éstos abandonen algún día la empresa. Por este motivo muchos de los cursos requieren ser pagados personalmente para evitar este tipo de pérdidas potenciales de la inversión en los recursos humanos. “Los subsidios a las empresas para programas de formación están basados en el reconocimiento de este problema y en los efectos más amplios de la capacitación de la fuerza de trabajo en la productividad. Sin embargo, es claro que la formación profesional en la empresa tiende a ser más estrecha que lo necesario para responder a la demanda de nuevas competencias”<sup>14</sup>; y
- ❖ *el tipo de calificaciones laborales*: posee dos elementos sustantivos que se tornan difícilmente implementables en el espacio de trabajo, a saber por un lado, “(...) la fundamentación teórica para las competencias intelectuales y técnicas necesarias para la organización posfordista del trabajo, y por el otro, los mecanismos de ensayo – error en la adquisición de habilidades que perturban el proceso productivo y exigen una organización ad hoc. Por todo ello, para implementar en una empresa un proceso de enseñanza – aprendizaje se exige, además de la buena voluntad y el convencimiento de aquellos que tienen la capacidad de decisión, que existan ambientes

<sup>12</sup> Ver: Richter /Bendit 2002; Gallart /Jacinto 1998; Sirvent, 2001; BM 1995; Infante 2002

<sup>13</sup> Op.cit. pág.10

<sup>14</sup> Gallart, 1998 Op. cit. pág. 186

complementarios que faciliten la adquisición de las competencias más amplias necesarias, hoy en día, más que nunca, debido a las demandas de polivalencia y a la flexibilidad del mercado de trabajo. Estos ambientes complementarios son normalmente centros educativos. Para que ello sea posible es necesario una búsqueda mutua y el respeto por las diferencias, pues actualmente existe miedo a la invasión de espacios propios, una diferencia en los tiempos –más lentos en lo escolar- y un desconocimiento recíproco.”<sup>15</sup>

La tensión planteada entre las exigencias y demandas del sector productivo por un lado, y de los grupos sociales de referencia (grupo objetivo + comunidad) por el otro, afecta la organización de las ofertas de formación educativa y profesional debido al peso exacerbado que han tenido los criterios economicistas y de competitividad en el momento de la implementación de los programas de formación y apoyo laboral (Tenti Fanfani, 2003).

El nuevo paradigma de gestión pública<sup>16</sup> orientado a promover la pertinencia de la oferta educativa en razón a las demandas en lugar de adecuar la oferta y la demanda a través de sus *mecanismos de autofocalización y de discriminación positiva*, ha tendido a profundizar la desigualdad y la discriminación dado que en muchos de los programas sólo “los mejores postulantes” son admitidos. Vale decir los jóvenes aspirantes suelen ser autorizados a participar de los cursos de formación profesional cuando cumplen una serie de requisitos que obran explícita e implícitamente como mecanismo de selección entre aquellos que parecen tener mejores condiciones para superar con éxito un proceso educativo específico (Sirvent, 1998; Jacinto, 2002).

Las autoridades ministeriales y gubernamentales, han venido haciendo presión sobre los oferentes privados y públicos que acceden a las concesiones para impartir cursos de formación lo que tendió a priorizar el rendimiento cristalizado en los índices de matrícula (retención y culminación exitosa de los programas de capacitación) y la fluidez en cómo se produce la incorporación de estos actores a las pasantías profesionales en las empresas de bienes y servicios. Debido a ello, muchos de los centros de capacitación optan por no incluir a los grupos más desfavorecidos, que naturalmente están dotados de un endeble capital social y cultural y poseen las menores chances para poder satisfacer las expectativas de los oferentes de formación profesional-.

Estas instituciones están obligadas a demostrar el grado de efectividad de los cursos impartidos que asegura también la permanencia dentro del ámbito de la formación educativa,

---

<sup>15</sup> Ibidem.

<sup>16</sup> En adhesión al aporte de Rodríguez (2000) el nuevo paradigma instituido en el campo de la gestión pública se podría resumir del siguiente modo, a saber “i) adopción del principio de ciudadano cliente usuario, con derechos mejor especificados y más efectivamente respetados, ii) definición de un nuevo perfil de administrador, ejecutivo o gerente público, guiado por la búsqueda de resultados y evaluado en consecuencia, sujeto a la rendición de cuentas y a la competencia no sólo al momento de la contratación, iii) establecimiento de contratos de gestión, que permiten explicitar los objetivos, misión y metas de las entidades ejecutoras, y a la vez, sirven de base para la evaluación de éstas; iv) separación de las actividades de financiamiento y prestación de servicios, como también de formulación y diseño de políticas públicas, incluidas las de regulación (centralizadas), respecto de las actividades de ejecución o administración (descentralizadas); v) formación de cuasimercados o mercados internos, cobro de tasa de uso, contratación de obras de interés colectivo, privatización de organismos, empresas y servicios en general; vi) reingeniería de procesos, con miras a simplificar los procedimientos y reducir la burocracia, minimizando los costos que entraña el cumplimiento de las obligaciones del ciudadano (por ejemplo, en materias tributarias) y los tiempos requeridos para completar sus trámites y recibir atención; y vii) devolución de responsabilidades, derechos y obligaciones, desde el vértice de la pirámide de poder hacia los niveles intermedios e inferiores, aplicado tanto al campo laboral (donde las estructuras tienden a ser menos jerárquicas y más horizontales) como al fiscal (caracterizado por procesos de gobiernos subnacionales)”. Op.cit. pp. 37-38

paradójicamente sin alterar el cuadro de carencias inherentes a los sectores que vuelven a quedar segregados de estas “nuevas” oportunidades educativas.

A continuación se presentará una estrategia alternativa de formación juvenil denominado “modelo de transición” que favorecerá el fortalecimiento de las competencias individuales y colectivas de los jóvenes expuestos al flagelo de la desocupación y la exclusión social inscripto en una política de juventud.

## **5.2. El Modelo de transición: un aporte innovador para la elaboración de las políticas de juventud**

El modelo de transición constituye una propuesta metodológica destinada a la formación, el apoyo y la promoción socio educativa de los jóvenes sostenida en tres axiomas estructurantes, a saber la descentralización, la participación y la flexibilización.

Desde este posicionamiento conceptual se piensa en la elaboración de estrategias de superación de las falencias registradas en la formación educativa de los jóvenes que permitan superar la visión formal y tradicional, la desarticulación planteada a nivel de los contenidos curriculares y la metodología, y el desfasaje regente entre la política educativa y el resto de las políticas sociales.

La propuesta aproximada por el modelo de transición constituye una orientación política interesante que en el contexto sociopolítico alemán y europeo ha demostrado haber aportado exitosamente métodos y estrategias destinadas a atemperar y reorientar los déficits registrados en la elaboración, ejecución, ajuste y evaluación de diferentes programas y proyectos de capacitación, asistencia y prevención juvenil viabilizados desde diferentes dispositivos institucionales.

La transición juvenil abarca desde el momento en que estos actores culminan sus estudios escolares básicos (por finalización o abandono) y se disponen a incorporarse en el mercado de trabajo y hasta alcanzar una cierta consolidación ocupacional que le permite afrontar los diversos ciclos laborales caracterizados por su fuerte inestabilidad, volatilidad, desigualdad y altos niveles de exigencia productiva (Altimir y Beccaria, 1999).

En este sentido las políticas sociales destinadas al apoyo de las transiciones se plantean como mecanismos de apoyo abierto, prolongado y actualizable que están en apertura permanente a los cambios gestados en la vida de los jóvenes.

El carácter estratégico y flexible de las políticas de transición favorecen el reconocimiento de la complejidad inherente a los contextos de vida juveniles y permite poder abordar la dimensión intra e interpersonal de los procesos de inclusión social de los jóvenes, fortaleciendo los proyectos biográficos, los espacios locales, las iniciativas del tercer sector, ONG's y el aporte de los grupos de base, centros vecinales, instituciones eclesióásticas y recreativas, empresas y gobiernos provinciales y municipales, etc. (CINTERFOR/OIT, 1999).

Con este propósito se precisa de una instancia central orgánica que integre la totalidad de las acciones ejecutadas garantice la calidad de las ofertas formativas y un constante apoyo técnico-metodológico y que además vele por una efectiva validación de las competencias educativas adquiridas dentro del ámbito del mercado de trabajo.

En consideración a la dimensión de estos desafíos, la gestación de una *Comisión Interparlamentaria* especializada en temas de juventud, se infringe sin duda como la posibilidad más concreta de articular a nivel central y federal las estrategias políticas y programáticas existentes en las diferentes áreas de las políticas sociales, a donde se generan propuestas de intervención juvenil.

La sistematización de las acciones desarrolladas desde el modelo de transición, es una tarea que no puede relegarse exclusivamente a la voluntad política de los gobiernos provinciales o municipales, y a la intervención de las carteras ministeriales. Por este motivo, se precisa de un actor a nivel parlamentario que colabore con las Subsecretarías, Comisiones y Departamentos de Juventud en una suerte de *lobbismo* en los espacios de decisión que favorezca una mejor programación de las políticas y estrategias de promoción pública destinadas al actor juvenil (Bendit, 1997, 1998).

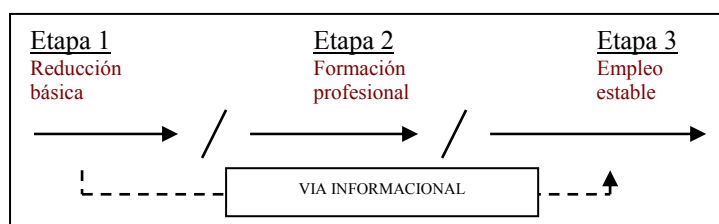
El nuevo paradigma de acompañamiento de las transiciones juveniles se fundamenta en tres ejes políticos: la descentralización, la participación y la flexibilización –analizados respectivamente en el capítulo II y la última parte del capítulo IV-.

Ahora bien, desde esta concepción el proceso de transición experimentado por todos los jóvenes que se desplazan desde el ámbito educativo hacia el ámbito productivo y laboral no culmina necesariamente con la posesión de un empleo estable, o con la finalización de un curso de capacitación profesional permanente y/o especialización ocupacional, como se sostenía desde el modelo tradicional. Por lo contrario este proceso está plagado de desplazamientos múltiples se concretiza una *estabilización inicial* en el trabajo que conlleva una decisión previa asumida o preferencia por una rama laboral que se desea explorar, y que además se corresponde con el trabajo asalariado, independiente o empresarial. Esta primera fase podría denominarse como de “afirmación ocupacional” (Ramírez Guerrero, 1998; Walther, 1999).

Sobre los modelos de transición se podría exponer que existen por lo menos dos paradigmas diferenciados que hoy están en pugna. Por un lado, se halla el paradigma tradicional concebía a la socialización educativa y laboral de los jóvenes como un proceso cerrado, pautado, convencional y acotado temporalmente. Por otro lado se plantea el paradigma de la transición que entiende los desplazamientos de los jóvenes como procesos irrepetibles, variables, contextuales y determinados socio históricamente.

A modo de ilustración, seguidamente se expondrán dos gráficos que presentan el modo y la dinámica en como desde el paradigma tradicional y el paradigma de la transición estaba concebida la dinámica de desenvolvimiento desde los centros educativos hacia el mercado de trabajo y la vida adulta.

### Paradigma Tradicional



Fuente: Ramírez Guerrero, J.: ““La Formación de Transición”: Modelo conceptual para una estrategia de intervención contra el desempleo juvenil de tipo estructural.” en CINTERFOR/OIT, pp. Op. cit. 1998

Como se puede apreciar, desde el paradigma tradicional, los desplazamientos producidos desde los centros de formación educativa hacia el mercado de trabajo se conciben procesos lineales, graduales, acumulativos y coherentes, que aparentemente no admiten rupturas, retornos y contradicciones.

Desde este posicionamiento se considera que la participación en los procesos educativos representa una condición necesaria y suficiente para lograr exitosamente no sólo la ubicación dentro de la jerarquía laboral sino que además promueve la posibilidad de ascender socio económicamente. En este sentido la inclusión social y laboral se mide en razón al nivel educativo y por lo mismo quienes no logran acceder a puestos de trabajo adecuados y productivos requerirían de un formación adicional que facilite la recuperación de determinadas competencias, disposiciones y conocimientos, cuya carencia, estaría frustrando el acceso irrestricto al mercado de trabajo (IRIS, 2000).

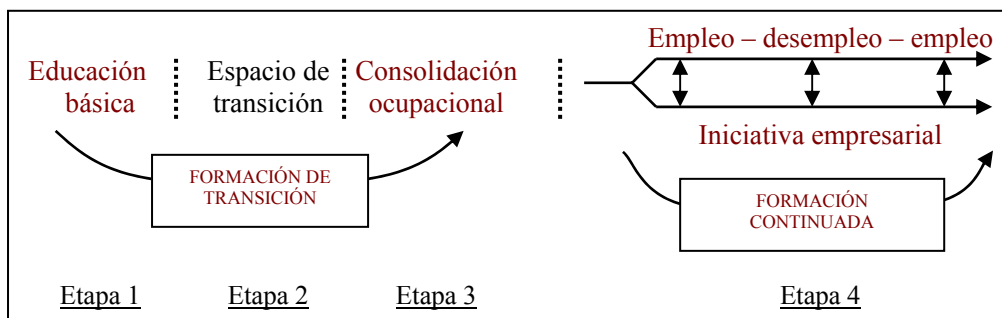
En esta premisa fundante se sostenía la idea que para garantizar tanto la inclusión social y laboral de los grupos juveniles con problemas y deficitarios se tenía que apostar por un refuerzo de los conocimientos formales –derivados de la cultura escolar instituida- para superar con éxitos los desafíos de la transición.

Se trata de responder con un refuerzo de las vías formales e instituidas a los problemas que se consideran estrictamente personales, por ende no se plantea ninguna crítica a la lógica del sistema del sistema productivo, laboral y económico y menos plantea una búsqueda reivindicatoria de la lógica y las reglas del status quo social, dado que el fundamento de los déficit –en este caso el desempleo, la falta de expectativa de los jóvenes, la ausencia de motivación, etc.- se atribuyen a la individualidad de los actores y a la coyunturalidad de situaciones de carácter excepcional o anómica (Walther y otros, 2002).

Como veremos en el siguiente cuadro, desde el paradigma de la Transición –por otra parte- se entiende que existe una fuerte relación dialéctica entre las instancias vinculadas estrictamente a la formación educativa de las personas (sistema educativo formal, estrategias y programas de apoyo y formación profesional, propuestas de capacitación, escuelas profesionales, etc.) y las condiciones estructurales ligadas a la economía, el mercado de trabajo, la dimensión política e institucional de los procesos de participación social, el marco institucional, el carácter cultural y subjetivo de los intercambios sociales, la identidad y la cosmovisión de los sujetos, las formas de apoyo existentes a nivel local, comunitario y familiar, los espacios y las prácticas de interlocución, consenso y diálogo entre los diferentes actores y sectores sociales, etc. (Walther, 2003; Pais, 2003).

Desde esta perspectiva y como se podrá apreciar mas abajo en el gráfico, el proceso educativo es ponderado como un componente más dentro de un proceso más amplio, complejo, abierto y dinámico, denominado transición.

**Paradigma de la Transición**



**Fuente:** Ramírez Guerrero, J.: ““La Formación de Transición”: Modelo conceptual para una estrategia de intervención contra el desempleo juvenil de tipo estructural.” en CINTERFOR/OIT, Op. cit. 1998

El concepto de “transición” etimológicamente remite a la idea de cambio, transitoriedad, transformación y replanteo, sobre estos fundamentos por un lado, se erige la propuesta educativa –en las 4 etapas expuestas- y por otro lado se proyectan a nivel biográfico y social los desplazamientos de las generaciones más jóvenes desde el campo educativo hacia el campo laboral.

La transición educativa está plagada de intercambios y replanteos continuos. No conoce un fin determinado y está expuesto a revisión permanente. Por lo mismo se concibe a la educación como un medio posibilitador, no como una solución efectiva a todos los problemas o un fin en sí mismo (Stauber y Walther, 2000).

La educación desde esta perspectiva asume un rol instituyente en el replanteo de las lógicas y dinámicas instituidas en la sociedad y el sistema educativo que parecen segregar a los más vulnerables y obstruir la participación plena de las personas en la vida social

Desde este posicionamiento se considera que la participación en los procesos educativos representa una condición necesaria pero no suficiente para lograr exitosamente la inclusión en el mercado laboral, se descrea en la omnipotencia de la fuerza transformadora de la educación para corregir problemas de carácter estructural que desbordan, penetran y subsumen las posibilidades de cambio social que anhela recuperar la educación.

En este sentido, la educación compromete en la búsqueda de alianzas sociales con sectores e instituciones con voluntad y capacidad de cooperar, en pos de garantizar oportunidades genuinas de inclusión social y laboral para todos los ciudadanos, especialmente para aquellos quienes evidencian inconvenientes en el acceso a fuentes de trabajo decentes y genuinas, puesto que ya no basta con insistir en poner al alcance de estos grupos “desaventajados” un cúmulo de determinadas competencias, disposiciones y conocimientos si la raíz de la exclusión y el desmedro social que los coerce, interpela otros ámbitos de la vida en el plano biográfico y social (Böhnisch y Schröer, 2004).

Así como las instancias de formación y preparación educativa y profesional no concluyen, del mismo modo los procesos de participación en el mercado laboral están también sumidos a estos vaivenes y transformaciones, a los quiebres, las pausas y los estacionamientos propios de los tiempos actuales en donde el desempleo deja de tener un carácter excepcional y pasa a constituirse en una instancia inherente a los actuales procesos laborales.

El grado de articulación, reciprocidad e intercambio de la educación frente a los requerimientos locales, las exigencias estructurales del mercado, el estado y la sociedad civil

y las percepciones subjetivas de los actores es sin duda uno de los pilares funcionales de este modo.

La búsqueda de intersticios de integración y síntesis entre los diferentes intereses sociales es una premisa que requiere ser explorada y ampliada, sobre todo estando circunscriptos en un escenario histórico donde la heterogeneidad cultural y la complejización de las redes de organización social desborda las percepciones homogéneas y las perspectivas atemporales (Böhnisch y Schröer, 2002).

Acoplar la propuesta educativa a las transiciones que experimentan actualmente los jóvenes obliga la generación de mecanismos didácticos y curriculares que posibiliten la incorporación de sus identidades, sus mundos de la vida y sus formas de organizar las trayectorias educativas y laborales (Aparicio, 2004).

En otros términos, desde el modelo de transición se busca diseñar una oferta educativa que incorpore los estilos en cómo los actores juveniles proyectan sus potencialidades, definen sus prioridades, enfrentan los problemas emergentes y generan -desde sí en un plano individual y con otros en un plano colectivo- estrategias de superación.

Por este motivo la capacitación laboral debe modificar su carácter de intervención focal y aislado, para tender más bien hacia una oferta de acompañamiento flexible y estratégica con posibilidad de intervenir durante diferentes momentos y lugares de la transición.

En la crisis del mercado de trabajo, el empleo adquiere un contenido y significado particular y de este modo adopta características de trabajo asalariado, trabajo independiente y autónomo, prácticas laborales, contratos de aprendizaje, servicio comunitario y/ voluntario, etc.. Desde el modelo de transición es recomendable que los empleadores asuman y desarrollen un perfil de formador más protagónico, especialmente en lo que se refiere al aprendizaje y la formación en el trabajo que se inscribe como una instancia procesual de capitalización y ampliación de perspectivas y dominios cognoscitivos (Münchmeier, 1999; Pais, 1996b).

Para alcanzar este propósito formativo es requerible implementar políticas de juventud y adecuar los mecanismos institucionales de la formación educativa y profesional. En esta perspectiva la incorporación contigua de técnicos especializados que socialicen experiencias, conocimientos y dominios puede favorecer un andamiaje (“vasos comunicantes”)<sup>17</sup> entre el empleo (actividad productiva concreta) y los múltiples procesos de formación a él anudados y los actores involucrados (Brawn, 2002).

La elaboración de una red transversal de formación que reúna el aporte de la escuela (exponentes del sistema educativo formal) y las instituciones a la capacitación profesional, resulta altamente favorable. En la actualidad las experiencias educativas vivenciadas en la escuela y los centros de capacitación laboral, se acompañan con momentos de búsqueda de empleo, el acceso a un empleo temporal en el campo formal o informal, la prestación de un servicio social voluntario ligado a asociaciones de beneficencia y ONG’s, la incursión dentro

---

<sup>17</sup> La finalidad de estos “vasos comunicantes” entre empleo y formación educativa estriba en fortalecer las transiciones juveniles bregando para que los actores accedan a la mejor opción posible en ponderación a sus capacidades y aptitudes (carácter personal) y a la situación del mercado (carácter estructural), y además para que estos actores ingresantes participen plenamente de los desplazamientos socio laborales provistos de competencias básicas necesarias para enfrentar exitosamente los retos de la flexibilidad laboral y la educación permanente, basamentos constitutivos de la nueva morfología que enviste el mercado de trabajo.



de la iniciativa empresarial como pequeños emprendedores y/o trabajadores autónomos (Rodríguez, 2002).

El fortalecimiento de ámbitos conjuntos de trabajo entre las instituciones escolares y las instituciones de formación profesional / capacitación laboral es crucial para el desarrollo de acciones formativas relevantes que incorpore a otros referentes sociales y productivos puesto que la complejidad que revisten las transiciones de los jóvenes obliga la redefinición de la perspectiva lineal y universalista.

Muchos de los jóvenes vulnerables experimentan situaciones de marginalidad, segregación y pobrezas múltiples, que los han obligado a salir y permanecer fuera de los ámbitos de formación para el trabajo, y que por consiguiente requeriría de mayores (en la diversidad) y mejores (en la calidad) oportunidades social pedagógicas tendientes a disminuir los riesgos del abandono, la exclusión y autoexclusión social, educativa y laboral que viven de un modo natural y frustrante (Sirvent y Llosa, 1999; Aparicio, 2003, 2003b). Por este motivo, la valoración de las experiencias que los jóvenes adquieren durante su participación en el mercado de trabajo así como a través de las actividades desarrolladas en instituciones y espacios de formación son componentes deben ganar terreno hacia el interior de las políticas de transición y transformarse también en contenidos curriculares capaz de capitalizarse en el proceso mismo de formación (Gögercin, 1999).

En este sentido, la *articulación operativa* de las estrategias e instituciones circunscriptas a la formación juvenil ya pertenecientes estrictamente al ámbito educativo y como así también a otros ámbitos sociales (economía, empleo, salud, asistencia social, medio ambiente, vivienda, etc.)<sup>18</sup> resulta determinante para incrementar las chances de inclusión y participación social. A estos fines se deben avanzar en la “compatibilización curricular” de los cursos y programas de capacitación implementados.

La emisión de certificaciones por parte de un referente oficial que acredite a nivel regional y nacional las experiencias educativas y laborales realizadas, y garantice la sistematización de los capitales sociales adquiridos en diferentes contextos y momentos es clave para la definición posterior de las trayectorias biográficas de las personas.

Por otro lado, la “integración mutua” de las diferentes ofertas implementadas en el área de formación juvenil se inscribe como un elemento insustituible para el éxito de la propuesta de transición, que necesariamente debe intentar superar todas las trabas de carácter político, burocrático y administrativo que acechan el diseño de las nuevas estrategias de formación juvenil sostenidas en la participación de actores ligados al tercer sector.

La compatibilización curricular y la integración institucional representan dos axiomas dentro de esta nueva estructura de formación que debe solidificarse. En esta perspectiva se debería instituir dado el carácter académico y autoreferencial de muchos centros tradicionales de formación y capacitación que además evidencian un profundo grado de caducidad en sus tareas. A propósito el protagonismo progresivo de algunos centros educativos promovidos por organizaciones sociales requieren de una instancia superior de coordinación que apoye sus acciones y brinde continuidad al trabajo desarrollado en el ámbito de juventud.

---

<sup>18</sup> Como se observó en el Capítulo 2 existen en Argentina diversos programas de formación profesional, que al estar desarticulados entre sí han tendido a perpetuar yuxtaposiciones anómalas, competencias absurdas entre sectores y malversaciones de los recursos invertidos en la manutención de dichos mecanismos políticos sin lograr – valga la salvedad- el impacto necesario y requerible en y entre los jóvenes.

Diferentes investigaciones advierten del peligro que la carencia de una regulación y empoderación de los nuevos actores sociales por parte del estado, puede coartar la sustentabilidad y la cooperación intersectorial (Jacinto y otros, 2002).

Desde otra mirada más centrada en el papel de los jóvenes como actores y autores del desarrollo, la ponderación de las condiciones estructurales y los referentes experienciales y culturales sigue permaneciendo como un punto pendiente a profundizar.

### **5.2.1. La nueva dimensión de los espacios del trabajo socio educativo con los jóvenes**

Los procesos de inclusión social y laboral a raíz de los permanentes cambios producidos hacia el interior de las sociedades, el mercado de trabajo a nivel local y regional ha experimentado una prolongación, por consiguiente una formación en la transición no podrá generar modificaciones importantes, si primero no es capaz de asegurar instancias concretas de aplicación de los conocimientos adquiridos por los jóvenes en cualquiera de las diferentes modalidades formativas.

Los programas destinados a jóvenes afectados por el desempleo estructural, los contextos de informalidad económica y la pobreza socioeconómica, requieren fomentar la revisión del concepto de “espacio de trabajo formativo” que incluya una mayor gama actores y ámbitos de formación de carácter público y privada donde tienen lugar procesos de formación y a su vez se producen bienes y servicios ya sea con destino comercial o más bien vinculados al servicio social.

Vale decir frente al problema del desempleo y la exclusión social de los jóvenes, resulta inexorable una nueva definición de las instituciones de formación para el trabajo, y en este sentido las empresas consolidadas en el medio, las microempresas informales, las empresas cooperativas, los proyectos de autogestión de servicios comunitarios, las obras públicas de provisión de infraestructura, etc., deberían ponderarse como espacios de trabajo formativo estratégico. Del mismo modo se podría pensar en las organizaciones comunitarias y en sus proyectos de construcción de infraestructura y prestación de servicios (Ramírez Guerrero, 1998).

La mayoría de los estudios apostados al análisis de las políticas de apoyo y consolidación de las transiciones juveniles coinciden en sostener que si bien es necesaria la identificación de espacios o nichos laborales y generadores potenciales de participación productiva-, no es suficiente para propiciar una transformación significativa de las oportunidades sociales y laborales de las nuevas generaciones.

El compromiso de los actores sociales que intervienen en el proceso educativo de los jóvenes es un requerimiento indispensable para la diversificación de los espacios de formación circunscriptos dentro de la transición. “No basta con la creatividad necesaria para identificar este tipo de espacios, ni con la buena voluntad de sus agentes internos para convertirlos en efectivas instancias de formación (...) es necesario que se generen ambientes socio políticos que movilicen y premien con reconocimiento social (y eventualmente con incentivos económicos) a los agentes productivos que presten su concurso – y sus infraestructuras productivas- para crear espacios de trabajo formativo.”<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Rodríguez, J. 2001, Op.cit. pág. 342

En este sentido se promover de la colaboración de agentes externos y técnicos especializados capaces de proveer la perspectiva de procesos, organizar efectivamente los recursos tecnológicos e infraestructurales y mejorar los medios logísticos y profesionales constreñidos a la estructuración de la experiencia formativa (= arreglos institucionales). El reconocimiento del sector productivo que se presenten a los concursos de concesiones como referentes de la formación educativa y profesional puede ser altamente significativo para la efectivización de nuevos procesos de trabajo formativo.

### **5.2.2. Las redes institucionales y agentes de la formación involucrados en los procesos de transición**

Para la consecución en la práctica del modelo de transición se requiere que los diferentes actores involucrados no solo cumplan idóneamente su rol sino que también puedan articular su función con los otras instancias e instituciones implicadas.

A continuación se expondrán brevemente la función y competencia correspondiente a cada uno de estos actores dentro del nuevo modelo de formación en la transición.<sup>20</sup>

- ❖ **Los agentes de formación:** constituyen el eje institucional especializado y son los responsables de estructurar los procesos y movilizar los recursos de la formación en la transición como por ejemplo *la escuela, las instituciones especializadas de formación para el trabajo, las ONG's y el sector productivo.*

Los agentes de formación realizan también la visibilización de las características del mercado de trabajo ponderando las demandas de competencias laborales mas sobresalientes. Con el propósito de elaborar congruentemente respuestas formativas de corto y largo plazo orientadas a las prioridades objetivas – estructurales y así también a las características subjetivas de los actores juveniles.

El relevamiento de las demandas laborales y el diseño de propuestas educativas y profesionales debe plantearse en un marco de políticas públicas que otorguen legitimidad y continuidad a las acciones orientadas a la *provisión* de recursos técnicos, metodológicos y logísticos y a la *modulación* de los procesos de control de calidad y certificación necesarios para dar sistematicidad al conjunto de los procesos educativos.

\**La escuela* por su parte tiene que esforzarse en extender al máximo la retención de los estudiantes, habilitar la combinación de la actividad escolar con las tareas laborales con fines formativos y calificantes, e incorporar en la currícula institucional contenidos y procesos de formación pertinentes, sustentados en competencias transversales adecuadas y adecuables a las exigencias versátiles del mundo del trabajo. La consecución de estas premisas requiere inexorablemente mayores grados de autonomía a nivel de las instituciones para poder pronunciarse sobre el currículum y las relaciones con el medio social. En alusión a este aspecto se requiere instruir a los capacitadores desde una perspectiva profesional empática que reconozca que cada población objetivo tiene capacidades -pese a su situación de exclusión y desventaja- que son facultades en potencia, capital humano y social y competencias experienciales acumuladas dado que muchos de ellos han recibido educación y capacitaciones anteriores y una localización significativa y singular (personal y social) de su vida.

\**Las instituciones especializadas de formación para el trabajo* así como los centros de capacitación laboral, escuelas profesionales y escuelas técnicas –circunscriptas en el

---

<sup>20</sup> Para una mayor profundización de los diferentes aspectos constitutivos del modelo de formación de transición recomendamos especialmente Ramírez Guerrero, 1998; CINTERFOR/OIT, 1998, 1999; Moura Castro/Verdisco, 1998; López Blasco y otros, 2003

ciclo polimodal-, deben optimizar la administración de recursos humanos, implementar nueva tecnología educativa, generar información ligada a los avances técnicos y así también al desarrollo del mercado de trabajo. Del mismo modo estas instituciones deben potenciar relaciones con los sectores empresariales conceder apoyo técnico a las ONG's y otras organizaciones sociales que participen en el ámbito de la formación y regular los procesos de certificación.

\*Las ONG's debido a su flexibilidad operativa y administrativa, la cercanía con la comunidad local y la vocación de servicio, ofrece ventajas comparativas para la organización de los procesos formativos. Empero a que estas organizaciones en el contexto argentino aún son incipientes, adolecen de inexperiencia administrativa, técnica y profesional y están sometidas a los vaivenes de la discontinuidad financiera y política, almacenan un potencial que puede ser determinante para garantizar vías de formación e integración socio educativa y laboral interesantes.<sup>21</sup>

Las limitaciones en torno a la articulación entre el estado y las ONG's se deriva de una amplia gama de factores políticos, culturales, ideológicos e interjuegos de poder que presenta en el contexto argentino, desconfianza por parte de ambos actores a la hora de delegar y asumir nuevos roles, ya sea el estado como proveedor de fondos o las ONG's como prestadoras de servicios, la desvalorización que prima a la hora de gestar espacios y tejidos de simétricos y transversales orientados a fomentar prácticas de cooperación y complementariedad, y finalmente la propensión "reiterada y sutil" por parte del estado a cooptar la iniciativa social emergente como sus formas innovadoras e instituyentes de organización y presión (lobby) muy arraigado en prácticas clientelistas y partidistas.

Aquellas instituciones especializadas en temas de juventud que imparten servicios y promocionan estrategias de formación educativa puede coadyuvar a la construcción de cadenas de formación en ámbitos sociales que dejan entrever un gran poder potencial como el medio ambiente, la recreación, el desarrollo comunitario, la organización ciudadana, lo cultural, etc..

\*La participación de las *empresas* en el desarrollo de acciones de capacitación juvenil debería estar en consonancia con la iniciativa y la demanda de las organizaciones comunitarias e instituciones de formación, donde los gobiernos locales juegan un papel determinante como facilitador de estas alianzas. El estado debería ser capaz de promover valga la redundancia "sin manipular políticamente" la aplicación conjunta de un modelo de transición que a su vez ofrece oportunidades de formación e inserción laboral a los jóvenes e involucra a los agentes formativos locales, cualquiera sea su nivel de desarrollo y orientación bregando por una pluralización de ofertas y la compensación de las desigualdades.

Las empresas en este sentido deben progresivamente asumir un rol más amplio socialmente en el ámbito de formación de aquellos jóvenes que espontáneamente se vinculan como empleados o pasantes (Jacinto y Gallart 1998, 1998b, de Moura Castro y otros, 2000, 2002).

- ❖ **Las instituciones de soporte:** son las entidades encargadas de crear el ambiente formativo y las redes de seguridad y acompañamiento de los jóvenes –especialmente grupos vulnerables entre los que cabe mencionarse *las organizaciones de base comunitaria, las ONG's, las instituciones especializadas en juventud, las organizaciones de jóvenes, etc...*

\*La *participación de la comunidad* es esencial para el desarrollo de toda estrategia de Formación de Transición y promover la participación continua de los jóvenes dentro

---

<sup>21</sup> Ver: Wolfe, 1989, 1992; Jacinto, 1997; Thomson, 1988, 1995, 1995b; López Blasco y otros, 2003

del proceso formativo. La posibilidad de ejercer presión sobre otros actores a nivel político e institucional jugará un papel importante en la apertura de espacios de trabajo formativo. Compartiendo con Sirvent y otros (2000) se podría agregar que “(...) todo proceso participativo de construcción colectiva supone un proceso de aprendizaje para la modificación de representaciones sociales inhibitorias de la participación y para la apropiación de los conocimientos necesarios para una participación real. Supone también un proceso de crecimiento según roles y funciones diferenciados. Por otro lado implica además el fortalecimiento de la organización popular y la generación de demandas sociales por más y mejor educación para todos a lo largo de toda la vida”.<sup>22</sup>

\*Las *organizaciones de jóvenes* son los mecanismos mas relevantes en el modelo de transición por su proximidad y empatía con este grupo social. Por este motivo se debería insistir en el reconocimiento de estas organizaciones como referentes legítimos de los intereses juveniles. En esta perspectiva se requiere fortalecer la institucionalidad (mejor organización y sistematicidad de acciones) de estos espacios de representación (CINTERFOR/OIT, 1998). Al respecto Rodríguez (2001) postula que “las organizaciones juveniles tienen un rol fundamental, que es el de aportar en el plano del fomento de la construcción de ciudadanía. Esto significa incluir en los proyectos de vida de los jóvenes las demandas, las políticas, los programas y las acciones. Aquí, las organizaciones juveniles aportan el saber de su trabajo acumulado, el de la experiencia vital, el saber del efecto causado por la inclusión de una política de capacitación para el empleo en el proyecto de vida de los jóvenes. Estos saberes son los que debe codiciar el Estado en el momento de desarrollar su rol.”<sup>23</sup>

\*Los *gobiernos locales* resultan estratégicos e para la gestión de las necesidades próximas, para ello éstos deberían disponer de instrumentos políticos, institucionales y profesionales adecuados que releven las necesidades y las demandas emergentes (Bendit, 1997).

A partir de la descentralización los gobiernos locales (municipales, ámbitos regionales e interregionales) asumen progresivamente un papel determinante en la institucionalización del modelo de transición. En este sentido los objetivos a alcanzar en este proceso se centran fundamentalmente en los siguientes puntos, a saber a) incorporar el modelo de transición en las instancias de programación y deliberación de las estrategias de intervención social pedagógicas, b) facilitar y ampliar y satisfactoria la gama de recursos financieros, técnicos, logísticos, institucionales, profesionales e informativos en el área de formación y promoción juvenil, y finalmente c) propiciar la celebración de acuerdos –sostenibles en el tiempo y en espacio institucional- consagrados entre diversos actores sociales circunscriptos en el intersticio donde confluyen las tareas escolares, las actividades de formación profesional y la intervención de los agentes escolares.

En Argentina se observa el desarrollo progresivo de programas, proyectos e iniciativas destinadas al sector juvenil procedentes de diferentes áreas políticas sociales y que dan cuenta de un progresivo reconocimiento otorgado a los jóvenes como referencia inexorable grupo estratégico inherente en toda política de desarrollo.

En mención específica a las futuras instancias de gestión y organización de los mecanismos políticos y de los dispositivos institucionales en el área de juventud en Argentina y haciendo referencia a nuestro estudio de la política de juventud alemana diremos que este proceso comienza con el **fortalecimiento democrático** de las políticas, programas y proyectos de formación y asistencia juvenil.

---

<sup>22</sup> Op. cit. pp. 25-26

<sup>23</sup> Op.cit. pág. 84

Y para concretar dicho fortalecimiento se requiere implementar la descentralización, la participación y la flexibilización como valores orientadores de toda propuesta de desarrollo juvenil, que incluyan:

- ❖ el marco político, administrativo y normativo – jurídico;
- ❖ los mecanismos institucionales y profesionales;
- ❖ la articulación con cada una de las áreas de la política social (empleo, vivienda, salud, seguridad social, educación, etc.) y así también con los actores e instituciones civiles y privadas buscando establecer nexos cooperativos que puedan tornar más efectivo y eficiente el trabajo con la juventud;
- ❖ la incorporación de un modelo de formación socio educativo de los jóvenes que pondere el desarrollo económico y social y las necesidades del contexto local y regional te;
- ❖ el compromiso de informar y facilitar la conformación de recursos humanos, financieros e institucionales;
- ❖ el desarrollo de contenidos curriculares significativos y programas de formación modulares que doten de mayor movilidad, flexibilidad y amalgama a todos los programas imbuidos en el campo de la formación y asistencia juvenil,<sup>24</sup> y
- ❖ la creación de un ambiente social propicio para formular y sostener los compromisos establecidos entre los actores sociales involucrados, especialmente en la escuela e instituciones de formación y capacitación, y sectores empresariales, por la otra.

El reconocimiento de la diferencia constituye la base para fortalecer la unidad en la diversidad, sin que la heterogeneidad de intereses, actores y culturas de trabajo, estilos de reflexión, de parámetros teóricos y metodológicos, etc., deriven necesariamente en un desperdigamiento inconexo de los esfuerzos e iniciativas. Vale decir sólo a partir de una alianza de fuerzas y pluralidades es que los actores sociales emergentes (principalmente del tercer sector, las iglesias, los nuevos movimientos sociales como los Piqueteros, los Desempleados, Los sin techo, etc.) y otros oferentes potenciales podrán adquirir un rol preponderante en el fortalecimiento de la ciudadanía y la organización de políticas sociales y educativas destinadas a la juventud (Jacinto y otros, 1998; Balardini, 2002).

En este sentido el estado tiene el compromiso de evitar la reproducción de esquemas paternalistas y cooptativos que en el área de las políticas sociales en general y en el espacio de las políticas orientadas a la juventud en particular, se traducen en restricciones que cohiben el desarrollo de nuevas orientaciones concepcionales, la ejecución de prácticas alternativas de capacitación juvenil y la consolidación de consensos novedosos con otros referentes sociales e institucionales.

El modelo de transición por el que se postula en este trabajo resulta de un ensamble congruente de políticas públicas en el ámbito de la economía, la política, la educación, promoción y desarrollo para el trabajo, dada la complejidad del actor juvenil, sus mundos de la vida y los diversos campos sociales en la sociedad a donde se circunscriben sus trayectorias biográficas y desplazamientos sociales en la actualidad se necesita de una articulación intersectorial desde el resto de las políticas sociales en vías de ejecución que la política de juventud podría asumir como su meta axial (Balardini, 2001; Bendit, 1998).

---

<sup>24</sup> Gallart (2001) concibe que estos cursos modulares debería favorecer una mayor rotación, flexibilidad y continuidad para que los jóvenes puedan desarrollar un itinerario de formación (...) sumando cursos cortos a los que puedan acudir en etapas de desempleo para capacitarse. Más aún estos itinerarios tendrían que estar articulados con las oportunidades reales de empleo facilitando una trayectoria calificante, y no sólo entradas y salidas en trabajos marginales. Op.cit. pág. 24

En síntesis, este redimensionamiento de las transiciones socio educativas de los jóvenes exige la revisión de las bases políticas, teóricas y prácticas que pretenden apoyar su participación en el ámbito social, educativo y laboral..

### **5.2.3. Las instancias de apoyo socio educativo a la transición de los jóvenes**

La formación de transición se sustenta en la coordinación adecuada de una amplia gama de actores e instituciones sociales, por ello el establecimiento de un consenso intersectorial que cohesione democráticamente a cada uno de estos oferentes, se inscribe como una tarea compleja de la cual depende de cual depende la transposición exitosa de este modelo de formación.

Es justamente en este punto donde el modelo exhibe su mayor debilidad puesto que el peligro de disgregación anárquica de espacios e instancias de formación puede recaer en una mayor segmentación de las ofertas de formación juvenil. Pese a ello el carácter plural del modelo de transición abre enormes posibilidades para el reclutamiento de nuevos referentes sociales a través de la elaboración descentralizada, participativa y flexible de las estrategias social pedagógicas, producto de la confluencia de fuerzas y espacios diferenciados de trabajo, (Salvia y Tuñón, 2002).

En términos políticos se precisa otorgar una mayor sistematización a los estilos institucionales, curriculares, científicos y epistemológicos y profesionales existentes en el campo educativo, para ofrecer una disposición sistemática de las diferentes oportunidades existentes en torno a la formación juvenil (Rodríguez, 1999).

Ahora bien, las diferentes fases involucradas en los procesos de formación en la transición podrían sucintamente esquematizarse del siguiente modo, a saber:

- ❖ *fase escolar*: hace referencia a la etapa cuando los adolescentes y jóvenes se hallan aún dentro del sistema educativo, incluyendo el caso de aquellos que combinan estudio y trabajo. En esta instancia fundamental de la formación y en ponderación a los diagnósticos efectuados sobre los efectos regresivos y perjudiciales de la no – participación de los sectores más vulnerables a las herramientas educativas, se debe hacer eje en el control de los factores internos que presionan la salida prematura de los alumnos, con el propósito de alargar su retención en el sistema educativo y el establecimiento de lazos de cooperación entre escuela y su entorno productivo social (incluyendo necesariamente al entorno cercano) para incrementar los niveles de pertinencia del currículum con relación al mundo del trabajo y productivo así como al tejido social, familiar y comunal;
- ❖ *fase pos escolar de incorporación laboral*: alude al momento cuando los adolescentes y jóvenes egresan del sistema educativo y se incorporan al sistema de empleo como primeros trabajadores. En esta instancia se contempla el tránsito (por promoción y deserción) del ciclo escolar hacia la realización del primer intento de incorporación sistemática y plena al mercado de trabajo. Para fortalecer los ensayos de incorporación se requieren propuestas de apoyo, contención y orientación preventiva, dirigida a neutralizar el eventual abandono escolar previo a la culminación de los estudios respectivos y a orientar pertinentemente al joven a la cadena de soporte y formación más adecuada en vistas a la adquisición de un empleo;
- ❖ *fase de estabilización laboral / ocupacional*: se refiere a la instancia cuando los adolescentes y jóvenes atraviesan por instancias de desempleo abierto, desempleo o

empleo de baja productividad, cuando se encuentran incluidos en actividades informales de muy baja productividad y/o en situación de desempleo abierto crónico. Las acciones implementadas deberían centrarse en la provisión de bienes y servicios básicos destinados a cubrir las necesidades de subsistencia de los jóvenes, dado que ello es determinante para asegurar la permanencia regular de estos actores en los procesos formativos. Aquí adquieren principal importancia las acciones orientadas a: a) la provisión de una formación acelerada y práctica laboral en empresas o en otros espacios formativos, b) la estructuración y capitalización pedagógica de los aprendizajes que los jóvenes vivencian en espacios informales de trabajo, para este fin se debería reforzar la asistencia técnica y de cooperación a la unidad de producción y generar otras formas de estrategias destinadas a la compensación de los déficits educativos formales y c) la oferta de trabajo y formación en dispositivos de formación – producción, empresas tutoradas, etc.;

- ❖ *fase ocupacional*: hace mención al momento cuando los jóvenes han logrado una afirmación ocupacional y requieren ser integrados a cadenas de formación continua y permanente. En esta etapa los jóvenes se enfrentan a dos posibilidades laborales, a saber: a) el empleo asalariado resulta el gran objetivo de esta estrategia que debería vincularlos a servicios de orientación y empleo, así como a cadenas de formación continuada y b) el empleo independiente de tipo empresarial aquí es necesario desarrollar estrategias de apoyo a la generación de microempresas o autoempleo independiente por ejemplo abriendo créditos, concretando convenios con empresas, estableciendo contactos con cámaras de comercio y sindicatos, etc..<sup>25</sup>

Desde una postura holística consideramos que el modelo de transición aquí presentado debería permitir el replanteo concepcional en las escuelas polimodales o medias y especialmente en el ámbito informal (centros de formación profesional y los programas de capacitación laboral) en cómo se organiza la oferta de formación, se priorizan los objetivos, sistematizan las acciones y se facilitan los recursos pertinentes para su viabilización en el sistema educativo formal. Con el mismo ímpetu se deberían sumar esfuerzos en torno a instaurar una mesa de debate público entre el estado, la sociedad civil y el tercer sector que integre a los jóvenes al momento de definir las propuestas y proyectos de formación y promoción.

Conglomerar los diversos actores involucrados con la formación y asistencia juvenil, como por ejemplo el Ministerio de Economía, Trabajo, Educación, Vivienda y Urbanismo, Salud Pública, etc. resulta decisivo para encaminar la transposición del modelo de transición que supere el carácter deficitario e inequitativo de las actual modelo político. Por este motivo se necesita esclarecer los qué, porqué, para qué, cómo, cuándo, quiénes y para quiénes dentro de las políticas sociales destinadas a los jóvenes, se presenta como un consigna neurálgica que no puede seguir relegándose al “silencio cómplice” de burócratas, expertos, administradores públicos y el poder político, pero también compartido por la sociedad civil, los profesionales críticos, los centros de representación juvenil y en parte por los mismos jóvenes.

A continuación se reflexionará sobre las condiciones políticas e institucionales requeribles para la construcción de una política de juventud en el contexto argentino, destacan el rol preponderante de la autoorganización de los jóvenes como componente neurálgico.

---

<sup>25</sup> Ramírez Guerrero, 1998 Op.cit. pp. 271-273



### **5.3. La autoorganización de los jóvenes como sustento de toda política de apoyo a la transición de los jóvenes hacia la vida laboral**

Una política de juventud efectiva y democrática sienta sus bases en la participación de los actores juveniles que son percibidos como gestores activos, autónomos y críticos de las estrategias políticas destinadas a apoyar su desarrollo poseedores de un determinado capital social y cultural, de cuya gestión y despliegue depende la superación de las dificultades sociales e individuales que atraviesan sus contextos peculiares de vida.

La autoorganización de los jóvenes se inscribe como un axioma dentro de las políticas de juventud que favorece la orientación adecuada de los dispositivos políticos e institucionales y el replanteo de las condiciones de vida denigrantes.

La política de juventud debe adoptar una visión de los jóvenes desde donde se reconozcan los derechos y las obligaciones dentro de un marco político e institucional determinado, en alusión a este aspecto expone Bendit (1997) “(...) el desarrollo de políticas integrales que sean integrales (en la medida que apunten a la multidimensionalidad propia del desarrollo individual) e integradas (en el sentido de dejar de actuar sectorial y parcialmente para pasar a formar parte de un plan de acción concertado), es necesario desarrollar institucionalmente, tanto a nivel local, regional como nacional, estructuras de interlocución que permitan superar la lógica estrecha del partidismo político local como la visión burocrática de las diferentes “Oficinas”, “Concejalías”, “Secretarías” y Ministerios con responsabilidad jurisdiccional.”<sup>26</sup>

Una política efectiva de apoyo a las transiciones de los jóvenes debería incluir sus cosmovisiones y mundos de la vida, al momento de definir la pertinencia de las estrategias políticas y los mecanismos institucionales pensando en la superación de los problemas como el desempleo, la desafiliación social y el individualismo -se remite fundamentalmente a la constricción de los espacios y mecanismos políticos, sociales, jurídicos e institucionales incapaces que capaces de asegurar una base de protección social general-predominante en espacios sociales desmedrados y precarios, la segmentación de los beneficios (Sirvent, 1999b).

Este desbidujamiento progresivo constreñido en las máximas de a) flexibilización, desestabilización, liberalización – desregulación, reciclaje de las estructuras organizativas sociales (políticas, jurídicas, institucionales, colectivas, representativas), y b) pluralización e individuación de los estilos de vida. Ambos procesos inciden significativamente en la conformación y lógica de reproducción de la estructura social y de los modos de comportamientos individuales, y que en su combinatoria en el contexto argentino ha contribuido a ahondar la conformación de individuos extremadamente individualizados, cohibidos en sus destinos sociales.

Especialmente si se considera que actualmente estamos asistiendo a la proliferación de sujetos vulnerables sin apoyo político ni social, que son considerados “autoresponsables” de sus desatinos, y se hallan entrapados en la compleja dimensión de sus problemas. Estos jóvenes están obligados a sobrellevar su individualidad como una carga insoportable dentro de una sociedad que paulatinamente se desentiende de sus colectivos marginales, perpetuando el desamparo y el solipsismo de los desprivilegiados.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Op. cit. pág. 157

<sup>27</sup> Ver: Rifkin, 2000; Castoriadis, 1997; Castel, 1995, 1998; Aparicio, 1997; 2004; Minujín, 1999; Baeza, 2001; Sandoval, 2002; Balardini, 1997, 2000b; Bourdieu, 1999b; Touraine, 1992, 1999

La ausencia de mecanismos políticos y sociales destinados a la contención social de los grupos juveniles excluidos y desmembrados – en su especificidad - incrementa tendencialmente el grado de desorientación, soledad e incertidumbre que experimentan actualmente los jóvenes en los diversos ámbitos de sus “mundos de la vida” (Lebenswelt).

La autoorganización de los jóvenes puede se plantea como un base plausible desde donde iniciar la búsqueda de nuevos espacios de concertación intereses en los planos intra e intersectorial de las políticas públicas, para favorecer la objetivación de los proyectos en el campo jurídico, político, social, salud, educativo, habitacional. “La participación (de los jóvenes) en su dimensión social, política y cultural, termina por darle perfil a este modelo de políticas de juventud. A partir de esta premisa, las políticas y el trabajo de juventud deben ofrecer posibilidades de plantear y resolver problemas y conflictos individuales y grupales así como asegurar la participación de los jóvenes en la solución de los problemas de la sociedad en su conjunto. En el proceso de discusión y “negociación” de estos conflictos, los jóvenes mismos deben ir estableciendo las relaciones, estrategias y acciones que consideren adecuadas, ejercitándose al mismo tiempo, en la práctica de la democracia y de la ciudadanía.”<sup>28</sup>

En razón a la imperiosidad de potenciar desde el campo educativo el desarrollo de una ciudadanía crítica y activa, Sirvent y Llosa (1998) aseveran que “el reconocimiento por parte de los ciudadanos de la educación como un derecho durante toda la vida es una condición y resultante de la lucha contra el círculo vicioso de la pobreza educativa (...). Es necesario luchar contra las “múltiples pobreza” que pueblan nuestra vida cotidiana. Superar la pobreza de protección, de entendimiento y de participación, demanda un crecimiento colectivo en el reconocimiento de las múltiples formas de ejercicio del poder que sólo buscan el sometimiento, la resignación y por tanto la construcción de un sentido común que defienda los intereses de poder dominante. El crecimiento colectivo demanda la conjunción de dos fuerzas: organización social y conocimiento.”<sup>29</sup>

La adecuación de las propuestas de intervención política a las características sociales y culturales de los jóvenes resulta prioritario. Generar programas y mecanismos político e institucionales que faciliten la atención de las necesidades de estos actores puede abrir vías idóneas para la inclusión social (Balardini, 2000).

Estas nuevas formas de interacción planteada entre las estructuras políticas, las instituciones y los actores de la transición tienen un carácter dialéctico y sintetizante, que aportan indudablemente opciones al encauzamiento de la transición de los jóvenes especialmente de los grupos mas vulnerables y excluidos.

Una política de juventud erigida con y desde los jóvenes prioriza y debate sobre los intereses, requerimientos y proyectos de vida juveniles y por este motivo en el marco de la agenda política a través de la participación, el consenso y la conquista de nuevos espacios de decisión resulta fundamental (Aparicio, 2004, 2004b). En este escenario los jóvenes toman conciencia que su participación influye en el desarrollo efectivo de propuestas y políticas.

Las políticas de juventud brindan la posibilidad de sensibilizar a los jóvenes y a la sociedad en general sobre los problemas más relevantes despertar nuevos intereses, capitalizar las inquietudes e iniciativas, apoyar la organización de espacios de intervención comunitaria y participativa (Leite, 2002). Esta opción se inscribe como una forma legítima y potencial de

---

<sup>28</sup> Bendit, 1997 Op. cit. pág. 143

<sup>29</sup> Op. cit. pág. 91

empleo para las nuevas generaciones, sobre todo para aquellos grupos que quedan privados de los beneficios de un trabajo digno; y que a su vez compromete al sustento económico, la realización biográfica, participación social y la viabilidad de las trayectorias educativas anheladas.

Una política de juventud sirve de órgano de referencia y representación de las demandas juveniles y favorezca una mejor coordinación y gestión de las necesidades y proyectos biográficos de los jóvenes. En este sentido se requiere inexorablemente la promulgación de una **Ley de Juventud** que otorgue legitimidad a los espacios y marco de prioridades de este sector específico. Esta ley exige a priori la creación de comisiones especializadas que puedan con sustento teórico y profesional, objetivos y tareas determinadas, y a partir de allí se podría reivindicar el rol de la Subsecretaría de Juventud y los demás departamentos, oficinas y divisiones destinadas al sector.

En razón a la condición parlamentaria – legislativa de las políticas de juventud Balardini (1999) afirma que “en nuestro país, globalmente, se carece de ellas<sup>30</sup>, siendo en el mejor de los casos, materia de otras comisiones parlamentarias sin especificidad en temas de juventud, generalmente Educación y Minoridad y Familia. Leyes que afectan especialmente a jóvenes, pueden ser materia de otras comisiones (trabajo, defensa, etc.); pero lo que se destaca es que no hay ámbitos parlamentarios de tratamiento específico.”<sup>31</sup>

#### **5.4. Desafíos de las políticas educativas, las instituciones y los actores de la formación juvenil frente a la impronta del desempleo juvenil**

Al inicio de nuestro trabajo en el primer capítulo analizamos la situación de los jóvenes dentro del sistema educativo, tomando como referencia tres aristas, a saber: a) las políticas educativas, b) el marco institucional y c) la dimensión de los actores educativos (maestros) circunscriptos a las tareas de formación juvenil. Por esta razón, es que se retomarán estas tres de reflexión con la intención de esgrimir algunas orientaciones conceptuales en razón a los desafíos que infringe el desempleo en la actualidad.

En un *plano político* se destaca en primera instancia la necesidad de ampliar los horizontes de las políticas educativas a través del generamiento de nuevos espacios de concertación y definición intersectorial de una agenda dotada de objetivos transversales cuya coordinación esté a cargo del estado, en articulación con el sector privado y las organizaciones civiles.

A estos fines se requiere afianzar la diversidad de actores y oferentes de capacitación (iglesia, clubes, centros vecinales, ONG's) a partir de un consenso multisectorial que otorgue sentido y congruencia a todo el concierto de estrategias apostadas en el campo de formación, promoción y atención juvenil, respetando y aprovechando las ventajas comparativas de cada una de las orientaciones institucionales existentes en el medio.

En *primer lugar* creemos necesario instituir dentro de las políticas educativas una visión socio educativa que reoriente las prácticas de enseñanza y aprendizaje, en virtud a las necesidades e

---

<sup>30</sup> Sólo conocemos la existencia en la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de la Comisión de Mujer, Niñez y Juventud, mencionando al actor social de nuestro interés de manera explícita. Sabemos sí, de la existencia de Proyectos de Resolución en distintas Cámaras de Diputados —de la Nación, de la Provincia de Buenos Aires— que proponen la creación de Comisiones de Juventud, pero hasta ahora no han podido salir de su forma proyecto.

<sup>31</sup> Op.cit. pág. 3

intereses de los jóvenes y sus contextos de vida. A estos fines se debería fomentar la creación de órganos consultivos como mesas de concertación o foros juveniles a nivel barrial, comunal y municipal a donde los actores puedan expresar abiertamente sus requerimientos y trabajo por la objetivación de sus derechos.

En este sentido la participación juvenil en los espacios de toma de decisión política y educativa es decisiva para organizar adecuadamente estrategias en congruencia a sus proyectos biográficos y localizaciones socio históricas, decir objetivantes de sus mundos de la vida (Lebenswelt). Al respecto, la intervención pedagógica y el diseño de puentes didácticos y curriculares se tornan estratégicos para andamiar los intereses instituidos e instituyentes inherentes a la vida social, educativa, laboral y subjetiva de los jóvenes (Touraine, 1998b; Mørch, 1997, 1999).

Sobre el valor preponderante de la participación Bendit (1997) comenta que “los principios democráticos de diálogo y participación así como de primacía del protagonismo juvenil en el diseño de políticas, programas y medidas, sirven aquí de criterio para evaluar la seriedad con que los gobiernos estén impulsando los nuevos modelos de políticas de juventud.”<sup>32</sup>

En *segundo lugar*, se debería insistir en la necesidad de modernizar, evaluar e innovar permanentemente los mecanismos burocráticos educativo relacionados a la programación, gestión y diagnóstico situacional de la vida de los jóvenes, para ello se debería sistematizar todas las estrategias apostadas al sector juvenil como por ejemplo aquellas propulsadas por el Ministerio de Economía, de Trabajo, de Educación, de Salud etc., aprovechando los recursos infraestructurales, económicos, técnicos y profesionales. A modo de ejemplo en la entrevista a expertos realizadas en el INDEC salió a relucir que los datos estadísticos elaborados en torno a la situación de los jóvenes no suelen ponerse a disposición de todos los ministerios públicos y estados federales, sino que por lo contrario existiría desde esta perspectiva una fuerte concentración de la información, que anula toda chance de contrastar desde un basamento teórico fehaciente- las suposiciones y decisiones políticas en temas de juventud.

En *tercer lugar*, las políticas educativas y las políticas de juventud requieren de una adecuada profesionalización y especialización de sus actores, para ello es necesario una transformación de los axiomas de formación pedagógica, los contenidos curriculares, los perfiles profesionales vigentes en los magisterios (formación de formadores educativos), las universidades, los centros educativos, las instituciones de formación profesional, los centros de investigación sobre temas de juventud, etc..

En *cuarto lugar*, consideramos importante reivindicar la cooperación como valor orientador de las políticas de educativas y la política de juventud, que dada la pluralización de la estructura social a donde se sitúan los jóvenes requiere un mayor apoyo intersectorial concretizable en intercambios establecidos entre instituciones y redes de trabajo a nivel local, regional e internacional.

En *quinto y último lugar*, ponderamos como primordial agilizar el desarrollo de una modalidad de “aprendizaje servicio” (Service - Learning) que son como una estrategia pedagógica para generar nuevos vínculos comunicantes entre la comunidad, la escuela y los jóvenes. Desde esta premisa se podría propiciar la incorporación curricular de las diferentes opciones de trabajo y servicios que pueden esta abocado a la ayuda de sectores carenciados y damnificados por motivos económicos, jurídicos y morales, el apoyo a personas que

---

<sup>32</sup> Op.cit. pág. 158

evidencian dificultades en los procesos de integración social, la prestación de servicios a ancianos, inválidos, enfermos, madres solteras, drogadictos dependientes, etc..<sup>33</sup>

Entre las competencias más relevantes que potencian el servicio aprendizaje se podrían mencionar que “promueve la reciprocidad positiva de calidad y solidaria en las relaciones interpersonales y de grupo; supone la valorización y atribución positivas inter personales; incrementa la autoestima y la identidad de las personas o grupos implicados; (...) probablemente mejora la percepción en las personas con tendencias pesimistas; alimenta la empatía interpersonal y social; (...) estimula las actitudes y habilidades para la comunicación, mejorando su calidad; aumenta la sensibilidad respecto a la complejidad del otro y del grupo; estimula la creatividad y la iniciativa; modera las tendencias dependientes; refuerza el auto-control ante el afán de dominio sobre los demás.”<sup>34</sup>

Para la consecución de esta modalidad se debería posibilitar la apertura y desplazamiento del espacio de intervención educativa formal hacia un campo social –externo a la escuela- que excede y al mismo tiempo enriquece las posibilidades de intervención y formación de la escuela. La premisa de inmiscusión (“Einmischung”) tan ponderada desde la Pedagogía Social Alemana aquí se ofrece como una vía de reflexión interesante pensando en una nueva orientación teórica y práctica de los centros de formación formal e informal (Thiersch, 2000, 2001).

Desde la observación de Tapia (1998) con esta propuesta alternativa se estaría aproximado a los jóvenes no sólo nuevas vías “para su inserción laboral en el mundo del trabajo, ya que un servicio comunitario bien planificado deberá permitirles fortalecer su capacidad para trabajar en equipo, desarrollar su sentido de iniciativa personal y de resolución de problemas, y formar - fortalecer competencias adecuadas para la intervención en la realidad”<sup>35</sup> sino también un espacio para la toma de conciencia y confrontación crítica y activa frente a sus realidades. En esta perspectiva se han realizado hasta la fecha en Argentina la programación de la acción educativa a través de diferentes programas de formación y atención juvenil.

Los programas analizados en la presenta investigación comprueba que al haberse priorizado el objetivo ligado a la empleabilidad, las competencias para el trabajo, la formación, profesional y la atención focal de los déficits sociales se atrofiaron tendió a una suerte de profundización de las problemáticas individuales y colectivas que pretendía resolver (Aparicio, 2003; Jacinto, 2000; Balardini, 2000).

La percepción taxativa y simplista inherente a los programas de formación limitó el reconocimiento de la complejidad de los actores juveniles y sus contextos de vida históricos, sociales e identitarios, pero fundamentalmente redujo el potencial aporte de la política educativa y su potencial transformador.

Razón por la cual se hace imperioso revisar los fundamentos de la políticas educativas en un sentido *socio educativa* en pos de ofrecer respuestas genuinas y coherentes a los desafíos que interpelan la vida de los jóvenes (Krauskopf, 2001; Gallart, 2000). Al respecto comenta Sandoval (2003) que “los seres humanos nos encontramos envueltos permanentemente en un juego dinámico entre expectativas y límites y que la manera de resolver el problema constituye el lazo social, trabajando sobre uno mismo y sobre los otros”. En alusión a este

---

<sup>33</sup> Ver: Alliance for Service – Learning in Education Reform, 1993; Willtis- Cairn y Kielsmeier, 1991; Stanton, 1990; Leonardos, 1999; Jacinto, 2002; Walther, y otros, 2002

<sup>34</sup> Roche Olivar, 1998, Op.cit. pág. 147

<sup>35</sup> Op. cit. pág. 162

idea fuerza, es entonces que “pareciera ser necesario recomponer el lazo social a partir de iniciativas parciales (intersticiales, novedosas, subjetivantes) que recojan el sentir y querer de los propios implicados, sin imponer verticalmente modelos externos, construyendo modelos parciales desde las pequeñas utopías, respetando el derecho a la felicidad de la gente, contribuyendo a su bienestar y respetando los valores de la justicia, la equidad y la libertad.”<sup>36</sup>

En nuestro país se está trabajando incipientemente a nivel de las experiencias locales, experimentales y muchas veces intuitivas, por lo que un sólido apoyo técnico, metodológico y profesional y el ajuste político e institucional (tanto local como nacional) a nivel de los organismos burocrático y ministeriales resultan insustituibles para la instauración progresiva de esta nueva propuesta de formación social juvenil (Bravslasky, 1998).

En el plano de las *instituciones educativas* se deberían en *primeramente* incorporar la en las escuelas polimodales una perspectiva social pedagógica sustentada en un trabajo interdisciplinar capaz de abordar los cambios sociales que afectan a los jóvenes. Desde las instituciones de formación se requiere competencias e instrumentos metodológicos y cognoscitivos que posibiliten el acceso a la complejización de los escenarios sociales y otorgar de este modo un “nuevo sentido” a la función social de la escuela irrumpir contra la negación sistemática (tanto ideológica y simbólica como explícita) de los conflictos y los puntos de partida desfavorables que influyen en muchos de los jóvenes argentinos.

En *segunda instancia*, la falta de coordinación entre las acciones generadas para la atención de los jóvenes desempleados se precisa articular transversalmente las diferentes ofertas educativas existentes en el ámbito formal e informal de las políticas públicas, entre las que cabe mencionarse los cursos especiales de escuela primaria para adultos, las ofertas circunscriptas en el ámbito de la formación profesional y la educación no – formal, así como los programas de formación y capacitación laboral dependientes de otras dependencias fuera de la cartera educativa como el Proyecto Joven, la Formación Profesional y el Programa de interés social (Gallart, 2000; Jacinto, 2000).

En *tercera instancia*, la vigencia de la autoreferencialidad de la escuela cimentada en un academicismo nihilizante y el “orgullo institucional” (Richter y Bendit) sigue exponiendo la necesidad de volver a situar las instituciones educativas sobre la base de la flexibilización, la participación y la autonomía. El academicismo subyacente ahonda el divorcio planteado entre la cultura escolar y las culturas juveniles (Balardini, 1997).

Por este motivo se necesita una mayor congruencia y entendimiento entre la escuela, los centros de formación profesional y capacitación laboral, los centros de investigación especializados en temas de juventud, los investigadores y los expertos vinculados a universidades, los proyectos de cooperación y desarrollo ejecutados con apoyo de entidades nacionales e internacionales, las organizaciones civiles y las agencias de cooperación técnica multilateral como la UNESCO, el CINTERFOR/OIT, la UNICEF, la GTZ, el PNUD, la CEPAL, la FAO, el BID, el BM, la OIJ, etc., a los fines de afianzar el trabajo en red.

El falta de reconocimiento de las organizaciones colectivas emergentes que pretendan actuar política y estratégicamente en los espacios donde se sitúan los sectores juveniles desaventajados (nuevos movimientos sociales, organizaciones barriales, grupos de autoayuda, etc.) ha conducido al aislamiento y debilitamiento de los espacios autónomos de gestión, administración y decisión juvenil (Repetto, 1998).

---

<sup>36</sup> Op. cit. pp.133-136

En *cuarta y última instancia* se precisa de la creación de instituciones de representación juvenil dentro del ámbito educativo formal como comisiones, parlamentos, secretarías, centros de estudios con injerencia en temas políticos, institucionales, etc. que sirvan de bisagras conectoras entre los jóvenes y el poder instituido. Este mecanismo puede canalizar sus intereses y demandas intrínsecas en razón a una organización curricular de los contenidos de aprendizaje. En esta dirección las Secretarías de Juventud y los demás organismos de juventud deberían adquirir una mayor protagonismo a la hora de consensuar los intereses entre el mundo adulto y los jóvenes, así también entre a las demandas del estado, el mercado, la sociedad civil y los jóvenes.

A nivel de los **actores de la educación** se requiere en *primer término*, de un cambio en la orientación curricular dentro de los magisterios y otros centros de formación docente, por medio de la cual se acentúe la capacidad de investigación – acción (reflexión de la propia práctica), se promuevan espacios de reflexión sobre los modelos teóricos, las prácticas vigentes, y se impulse el abordaje crítico de los criterios políticos y conceptuales que orientan el funcionamiento de las instituciones de formación.

La reflexión sobre la profesión docente desde la dimensión individual y colectiva se presenta como una valiosa posibilidad para indagar sobre los espacios, comportamientos y disposiciones habituales constreñidos en los procesos de enseñanza y aprendizaje (Bourdieu y Sant Martin, 1998).

Sobre el carácter permanente de la educación Freire (1997) acertadamente postula que “la educación es permanente no porque lo exija determinada línea ideológica o determinada posición política o determinado interés económico. La educación es permanente en razón, por un lado, de la finitud del ser humano, y por el otro de la conciencia que éste tiene de su finitud. Pero además por el hecho de que a lo largo de la historia ha incorporado a su naturaleza la noción de “no sólo *saber que vivía* sino *saber que sabía*, y así saber que podía saber más. La educación y la formación permanente se fundan en eso.”

La capacitación docente que proponemos se define como un proceso social de interacción, de participación crítica y de acceso analítico a los marcos teóricos y bagaje experiencial propio acumulado por los actores. Se trata de un proceso integral<sup>37</sup> y articulador del componente socio histórico y subjetivo intrínseco a las prácticas, los espacios y los actores de la enseñanza y el aprendizaje (Giroux, 1996, 1999).

Para facilitar el acceso de los docentes a programas de capacitación permanente se podría desarrollar un sistema de becas e incentivos destinados a financiar prácticas – residencias, en establecer modelos educativos, la participación en proyectos de investigación interdisciplinarios, la estimulación de proyectos institucionales novedosos, la asistencia a cursos, conferencias magistrales, seminarios y congresos, etc..

La promoción de una red de cooperación y capacitación docente –que en el caso argentino existe bajo la forma de Red Federal de Capacitación Docente-, debería gestarse fundamentalmente también en las necesidades concretas de los maestros, sus espacios institucionales y condiciones sociales de trabajo ponderando desde sus percepciones subjetivas y localizadas de los problemas estructurales y las vías resolutivas.

---

<sup>37</sup> “Cuando un trabajo –*en alusión a la enseñanza como proceso de trabajo*- se desmenuza en elementos atómicos, la persona que lo realiza pierde de vista el conjunto del proceso y el control de lo que está realizando, dado que alguien ajeno a la situación inmediata adquiere un mayor control tanto sobre la planificación como sobre el trabajo concreto realizado.” Apple, 1996 Op.cit. pág. 150

En el ámbito de la formación docente se observa la imposición externalista y bancaria de paquetes de formación obligatoria, homogeneizante y “sin sentido”, la malversación de recursos y la negación de las experiencias previas en torno a potenciar las capacidades de diagnóstico y planificación, cultivar la apreciación crítica frente a nuevos modelos teóricos / prácticos y de generamiento de estrategias pedagógicas, curriculares y didácticas novedosas.

Esta nueva profesionalidad debería ser capaz de internalizar la exterioridad de lo social complejo y circundante, para hacer posible el acomodamiento de la oferta educativa en razón a las características sociales, históricas y culturales de los sujetos (Freire, 1992:74). A estos fines se torna imperioso también construir una propuesta de formación, sostenida en las potencialidades e intereses sociales y personales concretos *in situ* de las personas, esto es alejándose de las preformaciones teóricas y accediendo a las demandas reales y heterogéneas de los grupos juveniles.

En *segundo término*, la crisis y desmembramiento social, económico y laboral que afecta a los jóvenes complejiza las tareas facilitadoras encarnadas por el profesional docente, en esta perspectiva consideramos que la inclusión de pedagogos sociales permitiría intervenir y atender adecuadamente a las demandas de los actores juveniles dentro del espacio de formación que tiende a diversificarse -sobrepasando los límites de lo estrictamente escolar. Puesto que los pedagogos sociales combinan en su formación competencias y dominios interdisciplinarios en las áreas de sociología, antropología, etnografía, psicología, asistencia social.

En la actualidad el trabajo de formación producida en los magisterios y demás centros de capacitación docente deberían tomar como referencia la imperiosidad de extender este nuevo profesional que complementa y extiende las posibilidades de trabajo de los docentes frente a contextos y problemáticas mas complejas.

Otra premisa conceptual dentro de esta nueva mirada profesional, se asienta en la necesidad de rescatar los valores de la cultura local y de las interacciones producidas entre los actores allí circunscriptos, autoreconociéndose como mediadores educativos (Freire) y/o trabajadores de la cultura (Gramsci) y así también interpretar el marco de necesidades de la población objetivo y acuñar “puentes comunicantes” entre las diferentes recursos públicos y privados, a los fines de brindar respuestas efectivas, sustentables y continuas.

Los pedagogos sociales en términos de Bendit (1998) “deberían estar capacitados para promover la formación y potenciación de redes sociales comunitarias, para cooperar con profesionales de otro ámbitos (maestros, asistentes sociales, policías, jueces de menores, etc.), así como para estimular el desarrollo del asociacionismo juvenil.”<sup>38</sup> Como modelo para el desarrollo de esta nueva profesionalidad se podrían buscar referencias y cánones plausibles de organización curricular en la experiencia alemana, analizada en la presenta investigación y que a nuestros ojos se inscribe como un modelo interesante a considerar, sobre todo dada la semejanza de las problemáticas sociales, laborales y educativas juveniles que caracterizan sus aristas y máximas teóricas y operativas.<sup>39</sup>

El aprovechamiento de todo el arsenal político, institucional y profesional así como los acervos teóricos, prácticos y metodológicos subyacente en el campo de las políticas sociales, es un elemento nodal en la profesionalidad de estos actores orientado elaborar nuevas

---

<sup>38</sup> Op. cit. pág. 352

<sup>39</sup> Ver: Böhnisch, 1997; Böhnisch y otros, 1999; Thiersch, 1984, 1994, 2001b; Thiersch y Rauschennbach, 1987; Grundwald y otros, 1996; Scherr, 1997.



respuestas políticas, institucionales y educativas más complejas y congruentes a la singularidad de las demandas de los grupos sociales, especialmente de los sectores desfavorecidos, en este caso los jóvenes desempleados y excluidos sociales. Para el logro de los objetivos postulados se requiere que los pedagogos sociales estén provistos de competencias técnicas, programáticas, comunicativas, cognoscitivas, etnográficas, terapéuticas y sociológicas, que los habilite a operar de manera idónea tamizando, andamiando y empoderizando las múltiples demandas y contextos juveniles.

En *tercer término*, consideramos que se debería insistir en la organización curricular de orientaciones y herramientas teóricas y metodológicas que hagan eje en el trabajo educativo eficiente en el ámbito de la juventud para ello que se requiere formar docentes y técnicos<sup>40</sup> con conocimientos y competencias teóricas, prácticas y metodológicas que faciliten el diagnóstico, la planificación y el monitoreo de programas, del mismo modo estos actores deberían adquirir los dominios para poder obrar frente a problemáticas que atañen al contexto y a los actores involucrados en el proceso de enseñanza y aprendizaje.

Desde esta perspectiva se deberían alentar también la organización de ofertas de especialización teórica y metodológica en temas de juventud a través de la investigación básica y aplicada de problemáticas reales, complejas y modulares procedentes de la práctica concreta. Vale decir la búsqueda de síntesis dialéctica entre el conocimiento de la realidad, la producción de conocimiento teórico y metodológico, es una cláusula axial para reevaluar y sistemáticamente las acciones implementadas (Jacinto, 2000).

Los investigaciones en temas de juventud representan una contribución informativa valiosa para la formación de los nuevos profesionales, los burócratas, los actores sociales y privados, y el estado mismo.

Del mismo modo estos resultados científicos sirven para adecuar y optimizar los programas implementados en razón a las demandas y condicionamientos histórico sociales juveniles. “Estos profesionales podrían encontrar su lugar de trabajo fundamentalmente en las universidades y los centros de investigación social extra – universitarios, en ONG’s y en ciertas instancias estatales, provinciales y municipales de investigación y planificación juvenil.”<sup>41</sup> De aquí se deduce que no sólo es necesario sino inexorable promover desde el espacio educativo de los jóvenes, el desarrollo de mecanismos alternativos de formación y capacitación basados en sus inquietudes, sugerencias y necesidades; en la idiosincrasia; en las interacciones sociales; en los proyectos y las trayectorias biográficas; en las identidades culturales y en las múltiples formas de participación social que hoy más que nunca requieren una mayor coordinación técnica, respaldo institucional y orientación profesional.

Para concluir se podría postular que para la concretización de los cambios requeridos a nivel de las políticas, las instituciones y los actores educativos se debería articular de forma intersectorial y complementaria todas las estrategias y proyectos destinados a los jóvenes.

Desde este posicionamiento, la multiplicación cuantitativa y cualitativa de las oportunidades de capacitación y formación permanente; la creación de espacios de orientación y

---

<sup>40</sup> “Estos técnicos –cuyo potencial espacio de acción profesional podría estar en algunas instancias del Estado, en las ONG’s de mayor envergadura o incidencia hacia los jóvenes, en las asociaciones de beneficencia o trabajo social orientadas a los jóvenes– tendría por misión fundamental la planificación, estructuración y coordinación y evaluación de las políticas de juventud en los ámbitos de competencias en que desempeñan.” Bendit, 1998 Op. cit. pág. 352

<sup>41</sup> Ibidem, pág. 353

autoorganización juvenil; la construcción de ayudas sociales en formas de becas para concluir los estudios secundarios, el acceso a pasantías profesionales; el incremento las asesorías técnicas permanentes para los centros de atención y promoción del desarrollo juvenil, pueden encarnar un rol estratégico y orientador para la futura definición de políticas de juventud.

Asegurar para los jóvenes mayores oportunidades de participación social, implica una apuesta al desarrollo y la sustentabilidad histórico del modelo social vigente, he ahí la importancia de asumir este reto, he ahí el motivo de seguir avanzando en la reflexión y construcción de puentes de inclusión y cohesión socio educativas.

## **6. Resumen y recomendaciones finales: un aporte socio educativo para el trabajo con los jóvenes**

En el ámbito de las ofertas de formación y promoción educativa y laboral juvenil la superposición e incongruencia entre oferta y demanda registrada expone una de las causas más relevantes de la exclusión y postergación juvenil.

En este sentido la inadecuada intervención del estado, el aparato burocrático y el equipo técnico, los dispositivos institucionales y programáticos públicos en el área educativa frente a los desafíos registrados en la transiciones desde los centros educativos hacia el mercado de trabajo y la vida adulta han contribuido profundizar las desigualdades, los riesgos y la vulnerabilidad que interpelan a los jóvenes más desaventajados en Argentina.

Dentro del ámbito educativo se constata que el desvanecimiento de las oportunidades sociales se produce contiguamente a la desaparición y/o debilitamiento de los mecanismos políticos y programáticos de compensación dependientes del estado en un contexto donde las demandas de los jóvenes tienden a pluralizarse en un contexto atravesado la pobreza estructural, el desempleo y la vulnerabilidad laboral, la exclusión social, orfandad política e institucional de los jóvenes y el desgranamiento de las redes de contención social.

Ahora bien, dada la complejidad de estas anomalías y su impronta en la definición de las trayectorias biográficas y transiciones sociales juveniles se puede concluir que se precisa definir los fundamentos de una política integral destinada a los jóvenes que permita ampliar los horizontes de integración a partir de una mirada socio educativa que ayude a los jóvenes a reconocerse como actores y autores histórico sociales. Del mismo modo se requiere revisar la articulación entre instituciones del sector privado y público en miras a mejorar y diversificar los mecanismos de elaboración, coordinación y gestión y evaluación de estrategias políticas destinadas a la formación de los jóvenes.

El desempleo juvenil se plantea como un fenómeno social complejo, derivado de la diversidad de componentes y singularidades propias de la procedencia socio económica, cultural e idiosincrásica de los grupos social y por consiguiente no tolera generalizaciones ni respuestas unisémicas, sino que por lo opuesto exige permanentemente un análisis actualizado e interdisciplinario.

A partir de la introducción de la reforma educativa y de las demás transformaciones estructurales inauguradas en Argentina, durante el auge de un modelo económico social de corte neoliberal en su versión más doctrinaria y compulsiva se intensificó la provisión de soluciones preconcebidas y exógenas a nivel político y programático.

A lo que se agrega *la asunción pasiva, improvisación e irresolución* por parte de los órganos burocráticos, políticos y administrativos del estado que tienen la responsabilidad de elaborar y gestionar políticas educativas, laborales y sociales.

El análisis presentado en nuestro trabajo demuestra que el estado se ha mostrado reincidentemente incapaz de atender la diversidad de demandas e intereses de los actores juveniles, especialmente de aquellos más afectados por la exclusión social y el desempleo.

En efecto, la disociación registrada entre la población objetivo (grupo destinatario de los beneficios otorgados por las políticas públicas) y las herramientas políticas y estratégicas

(programas, proyectos e iniciativas destinadas a la promoción juvenil) ha incidido en la reproducción de las causas y efectos de los nuevos “procesos de desafiliación social” (Castel).

La descoordinación y paralelismo que caracteriza la relación entre la sociedad civil, el mercado y el estado en referencia a la elaboración de propuestas educativas formales, iniciativas de capacitación y formación profesional, necesitan a la brevedad ser corregidas, desde una propuesta social pedagógica que avale la participación de los jóvenes como elemento neurálgico, organice el tejido político e institucional de modo descentralizado y flexible asegurando una reciprocidad y sinergia entre ofertas, competencias y conocimientos adquiridos en diferentes centros de formación y capacitación.

Del mismo modo la nueva propuesta socio educativa de promoción juvenil basada en una política de juventud, debería nutrirse de los fundamentos de la descentralización, participación y la flexibilización para otorgar un sentido socio histórico relevante al conjunto de acciones y programas elaborados dentro del campo de formación y capacitación de los jóvenes (Rodríguez, 1997, 2001; Tokman, 2003).

La política de juventud que intentamos proponer propugna primero por la consolidación de un territorio institucional propio, es decir avalado por una ley e institución autónoma y efectiva (con capacidad de decisión, posibilidades de financiamiento y planificación de acciones) desde donde sea posible a posteriori definir intersectorialmente las estrategias políticas pensando que desde una perspectiva plural son mayores las posibilidades de abordar la heterogeneidad que singulariza los actuales estilos de vida juveniles.

En esta perspectiva la comparación realizada entre las políticas de formación y transición juvenil en Alemania y Argentina, ha demostrado la importancia de contar con un marco legal definido, estructuras políticas específicas, una dotación profesional idónea y el desarrollo sistemático de acciones tendientes a complementar de modo interdisciplinario la multiplicidad de ámbitos que componen la vida de los jóvenes, que van desde la vivienda hasta el manejo del tiempo libre, pasando por la elección de una carrera profesional y el acceso a nuevas oportunidades educativas. Sin embargo en los dos contextos el desafío sigue reposando en la construcción de canales democráticos y de consenso que aboguen por la adecuación entre:

- ❖ las ofertas a nivel de programas y políticas destinadas los jóvenes,
- ❖ las necesidades de los actores juveniles,
- ❖ las expectativas y exigencias de los sectores económicos y productivos, y
- ❖ las demandas procedentes de las estructuras sociales, políticas y económicas a nivel local y global.

En el caso alemán, la política de juventud alienta la participación de los jóvenes en la toma de decisión concerniente a la determinación de la pertinencia de acciones y programas de formación y capacitación evitando cooptar los intereses de estos actores y restringir las diversas formas en como las demandas – exigencias de este grupo se manifiesta. Sin embargo en la organización y transpolación en la práctica de programas y acciones de formación se constatan tensiones derivadas de la tergiversación de los intereses de los jóvenes, aunque el grado de institucionalidad que tienen los espacios de participación prevean las condiciones para revertir estas dificultades.

En el caso argentino, dado el alto grado de dispersión y centralidad de los intereses de los adultos en oposición a los juveniles, la efectividad de las políticas destinadas a los jóvenes es cuestionable y por ende el modo de relevamiento y representación de los intereses y

demandas de los jóvenes resulta también arbitrario. En el área social, económica y educativa existen a nivel nacional y provincial dispositivos políticos e institucionales que al carecer de una coordinación intrínseca e intersectorial no ofrecen respuestas adecuadas a las demandas más acuciantes del sector. La ausencia de una plataforma política de consenso intersectorial representa en el ámbito de las políticas públicas destinadas a los jóvenes un punto de inflexión y restrictivo, a donde los futuros esfuerzos parlamentarios, políticos, civiles y sociales deberán inexorablemente concentrarse.

La complejidad de los desafíos que infringe una sociedad asistida por desmembramientos y dicotomías requiere una articulación idónea entre: a) las metas de las políticas públicas, las demandas de los diferentes grupos juveniles y sus respectivos contextos de referencia y comunidades sociales y los intereses de ambos dos en razón a las prerrogativas del sector productivo; y b) las competencias educativas instituidas en los procesos de formación educativa, su poder de proyección y captación (aprehensión empática y crítica) de las demandas / exigencias del sistema productivo y las dispositivos destinados a la prevención y compensación del flujo de desventajas sociales originadas por la hegemonía de un modelo socio económico harto selectivo, excluyente y desigual (Gallart, 2001).

El análisis de los dispositivos políticos e institucionales circunscriptos dentro de la política de ayuda juvenil (Jugendhilfe) en Alemania como la Ayuda Laboral Juvenil (Jugendberufshilfe) y la Asistencia Social Juvenil (Jugendsozialarbeit) nos aproximó un nuevo enfoque práctico-teórico para reflexionar sobre las actuales y futuras políticas orientadas a la juventud en Argentina.

Entre uno de los máximos aportes que rescatamos se enfatiza la necesidad de acentuar la perspectiva socio educativa la mayoría de los programas, proyectos y arreglos institucionales existentes en el campo de la asistencia, formación y promoción juvenil afianzando la articulación con los actores locales, los intereses propios de la población objetivo y la sustentabilidad en el tiempo y el espacio de las acciones propuestas.

La validación de esta nueva perspectiva de intervención juvenil podría servir de premisa orientadora para cristalizar la reforma de los programas y dispositivos políticos e institucionales apostados a la promoción juvenil dentro y fuera del campo educativo. La apertura de aquello considerado de manera parcial y estrictamente como “lo educativo“, “lo laboral” o “lo social” facilitará la instauración de una dimensión más compleja, flexible, complementaria y polivalente de las propuestas de formación y asistencia juvenil a nivel **político y social**, a los fines de re-definir el conjunto de herramientas programáticas (proyectos, campañas, cursos, etc.) destinadas especialmente a los grupos juveniles más vulnerables y desaventajados (Sirvent y otros, 2000)

A continuación se enumerarán algunas premisas orientadoras para la construcción de políticas de juventud en Argentina, que podrían proveer soluciones efectivas a los problemas más importantes que atañen a la juventud de hoy como por ejemplo el desempleo, la exclusión social y la desorientación de los jóvenes, a saber:

- ❖ considerar a los jóvenes tanto como destinatarios de servicios así como actores estratégicos del desarrollo con capacidad protagónica en los procesos de transformación social, económica y política reconociendo su diversidad a partir del género, la situación geopolítica, la condición socio económica, la idiosincrasia cultural y los perfiles subjetivos.;

## Resumen y recomendaciones finales

- ❖ las políticas destinadas a los jóvenes deberían sustentarse en principios de autenticidad y coherencia que favorezca la organización de prioridades y esfuerzos vía consenso, evitando la anarquización y exclusión recíproca entre los diferentes ejecutores de programas y estrategias;
- ❖ capitalizar experiencias prácticas y desarrollos teóricos elaborados hasta la fecha en el ámbito de lo que podríamos definir como de políticas de juventud para ir avanzando en la concertación de una política con y desde los jóvenes,
- ❖ respaldar la participación de los actores y su derecho de autodefinición y autoorganización a la hora de mediar y acompañar sus transiciones desde el mundo educativo hacia el mercado de trabajo y la vida adulta, y los diversos desplazamientos que se producen en cada uno de los campos sociales a donde intervienen estos actores;
- ❖ facilitar la constitución de un debate socio educativo dentro del ámbito donde se deliberan, gestionan y evalúan las políticas de juventud, que permita la apertura de los nuevos espacios de socialización, interacción y desarrollo juvenil;
- ❖ empoderar (empowerment) las organizaciones e instituciones civiles de base ligadas a la atención de las demandas juveniles. Este objetivo podría alcanzarse a través del fortalecimiento de la *relación tripartita* planteada entre las políticas, las instituciones y los actores educativos y sociales circunscriptos en el ámbito juvenil.
- ❖ la nueva “morfología social” caracterizada por procesos de individualización y pluralización, el incremento progresivo de los bolsones de pobreza y desempleo, el antagonismo social e incertidumbre colectiva requiere del afianzamiento de redes institucionales y sociales que contemplen en las acciones diferentes aristas de la vida de los jóvenes por ejemplo trabajo, educación y vivienda, responsabilidad ciudadana, bienestar social y seguridad, etc.;
- ❖ redes sociales e institucionales deberían erigirse sobre una plataforma política sólida, basada en la descentralización territorial y focal, la participación ampliada de sectores y oferentes sociales ligados al tercer sector y la flexibilización de los mecanismos de intervención política tendiendo hacia una mayor integralidad;
- ❖ las nuevas estrategias de gestión de los mecanismos públicos de intervención y promoción social de la juventud deberían relevar fehacientemente la heterogeneidad de los grupos juveniles, apostando de manera especial al generamiento concepcional, teórico, metodológico y praxico de acciones diversificadas y por consiguiente, congruentes a la singularidad identitaria, cognitiva, motivacional y biográfica de los actores de las ofertas políticas (Jacinto, 1997);
- ❖ los programas de formación y atención juvenil deberían referenciarse en una política de juventud comprometida con los fundamentos de estructuralidad, coherencia, complejidad, flexibilidad, descentralización y participación juvenil;
- ❖ la política de juventud debería tener como objetivo fortalecer los sistemas, prácticas y valores democráticos, reconocer la participación juvenil como máxima inalienable para la realización individual y colectiva y fortalecer los procesos de integración y autoorganización social y en este sentido deberían afianzar la intervención de los jóvenes, incrementar su peso político y estabilidad institucional y cuerpo jurídico;
- ❖ ahondar en las tareas de sensibilización y concientización de los diversos actores, agencias de cooperación multilateral, organismos de asistencia técnica y formación profesional y grupos comprometidos con la ejecución de políticas juveniles sobre la relevancia de atender las demandas y exigencias de los jóvenes en un contexto de vulnerabilidad social, laboral y económica. En este sentido el aporte de los medios masivos de comunicación y la presión de la opinión pública es significativa;
- ❖ las políticas de juventud debería contribuir a la consolidación de espacios colectivos de aprendizaje, acentuando el desarrollo de programas cooperativos, y transversales de

## Resumen y recomendaciones finales

diferentes áreas públicas por ejemplo los programas liderados por los Ministerios de Trabajo, de Economía, de Cultura y Educación, de Salud y de Acción Social, etc.;

- ❖ a estos fines se precisa de una adecuada distribución de roles, responsabilidades y competencias así como también se requiere la construcción de espacios y dinámicas de trabajo, complementarios y dialécticas destinadas a la capacitación de los expertos y profesionales de la educación, líderes comunitarios y responsables de ONG's así como el cuerpo teórico y político de diferentes áreas públicas situados en el campo juvenil;

Como bien se ha podido evidenciar en el segundo y cuarto capítulo, la deuda más preponderante que tiene la sociedad argentina en razón a los jóvenes estriba en la aún pendiente construcción conjunta entre jóvenes y adultos de políticas adecuadas y efectivas.

En esta perspectiva, la revalorización del actor juvenil y sus marcos referenciales de proyección social e individual puede favorecer la superación de una ideología adultocéntrica que favorece la ausencia de los jóvenes en los espacios de decisión y considera “obvio” que las acciones políticas de juventud sean siempre el resultado de decisiones adoptadas por actores ajenos, que determinan lo más adecuado para los jóvenes. En el ámbito de las políticas de juventud la estereotipación normalizante de la singularidad ha reforzado una suerte de “adultización de la juventud” que describe Balardini como un icono de la posmodernidad.

En concordancia a lo postulado se podría sentenciar que la pérdida de legitimidad que sufren los mecanismos políticos, institucionales y sociales de representación y gestión de los intereses de los jóvenes ha tendido a desalentar la participación social de estos grupos en los procesos de toma de decisión a nivel local y regional -desde donde se podría revertir el divorcio allí primante-. Por otro lado esto ha contribuido a reforzar el desmedro y desaprovechamiento los capitales sociales y culturales detentado por los jóvenes y así también a la anulación de la heterogeneidad identitaria y comportamental.

Sin un reconocimiento adecuado de la diversidad y complejidad social, política, ética, familiar, económica e identitaria de los sujetos juveniles todo intento “bien intencionado” de transformación de las problemáticas juveniles constreñidas al empleo, la inclusión social, la participación política, la vida digna, la seguridad social, etc., derivará -como se ha constatado en esta investigación- en la perpetuación del fracaso y el sin sentido de las inversiones financieras y programáticas así como en el agudizamiento de las desafilaciones sociales practicadas hacia, desde y entre los actores juveniles.

En Argentina las acciones políticas e institucionales implementadas por el estado con el propósito de empoderizar a los jóvenes se centraron en conceder al sector político a nivel de Ministerios y fundamentalmente de la Subsecretaría de Juventud mayor institucionalidad, autonomía y capacidad de autogestión. Empero a ello en el contenido de los programas y estrategias se evidencian la hegemónica de una concepción adultocéntrica y exógena (reconocimiento desde afuera hacia adentro como único criterio válido de ponderación de los actores) que pese a los esfuerzos “democratizadores” no desterraron. Lo que a su vez contribuyó a frustrar la elaboración de alternativas políticas orientadas a la ampliación de las oportunidades sociales y laborales juveniles y al posibilitamiento de la participación de los sujetos juveniles en el campo social, político, cultural, productivo, laboral y profesional (Gallart, 2001; Jacinto, 2001).

Una estrategia *social pedagógica* vinculada al modelo de transición propuesto debería relevar democráticamente y ensamblar sinérgicamente los intereses de los diferentes sectores y actores sociales que condicionan la construcción histórica y social de la juventud. En este

## Resumen y recomendaciones finales

sentido cabrían mencionarse el grupo de empresarios y los sindicatos, los actores políticos y burocráticos pertenecientes al aparato estatal, la iglesia, los medios de comunicación, las universidades y los centros educativos, las ONG's, los centros de esparcimiento y recreativos, las asociaciones juveniles, los centros vecinales, los centros de salud, etc..

Repensar el modelo de transición representa un desafío estructural para la organización de las futuras políticas de juventud, que podría optimizar todas las acciones desarrolladas en el área de capacitación, asistencia y formación profesional juvenil, *afianzando* las políticas educativas y laborales a nivel nacional, provincial y municipal, *favoreciendo* mayor legitimidad política, civil e institucional en el ámbito de juventud y *concientizando* a los actores burocráticos, técnicos y profesionales locales e internacionales sobre la importancia de proponer alternativas frente al avance del desempleo y la exclusión.

Por un lado, encontramos al discurso oficial empeñado en proponer estrategias repetitivas y obsoletas de superación **para** los jóvenes, mientras que por otro lado, se halla el grupo juvenil siempre referenciado y aludido, que paradójicamente “eludido” se ve casi obligado a construir **desde sí** caminos paralelos –muchas veces propensos al delito, el riesgo y la clandestinidad– en el intento de superar las restricciones estructurales que truncan su inclusión y permanencia dentro del campo educativo, social y económico laboral.

Aproximar democráticamente los mecanismos de gestión política y social a los jóvenes, exige inexorablemente un nuevo “contrato social” que garantice la disposición de mecanismos y espacios de decisión a los jóvenes en toda la dimensión de las instituciones políticas y sociales relacionadas con el apoyo y asistencia a la juventud. Del mismo modo ello debería conjugarse con la asunción consciente y responsable por parte de los jóvenes, dado que solo en la empoderización de los sujetos se podrá asegurar la elaboración de políticas efectivas.

El ejercicio autónomo y soberano de la decisión entre los jóvenes consiste en acceder a la posibilidad de autodeterminación individual y colectiva de sus propias vidas dentro de un escenario político y social determinado, lo que no implica necesariamente reforzar la desafiliación y/o soledad social que sufren muchos de los grupos juveniles populares, dada la regencia de una individuación taxativa de las restricciones, déficits y desventajas sociales.

Por ello hoy nuestro compromiso consiste en seguir bregando por un replanteo paradigmático del modo en cómo se piensa y apuesta desde todo el concierto de las políticas públicas y las iniciativas privadas, al mejoramiento de las condiciones de vida presentes y futuras de los jóvenes, la ampliación de sus chances de participación social y la institucionalización de un proyecto de desarrollo más incluyente, donde **todos/as los/as jóvenes** inalienablemente tengan derecho a vivir su juventud en un mundo más digno, democrático y libre!!.

“qué les queda por probar a los jóvenes  
en este mundo de paciencia y asco?  
solo grafitti? rock? escepticismo?  
también les queda no decir amen  
no dejar que les maten el amor  
recuperar el habla y la utopía  
ser jóvenes sin prisa y con memoria  
situarse en una historia que es la suya  
no convertirse en viejos prematuros.”

(Mario Benedetti: “Qué les queda a los jóvenes?”)



## BIBLIOGRAFÍA

- AA VV (1995): *Volver a pensar la educación. Volúmen I "Política, educación y sociedad"* Madrid: Editorial Morata
- (1995b): *Volver a pensar la educación. Volúmen II "Prácticas y discursos educativos"*, Madrid: Editorial Morata
- Abdala, E. (2001): "Experiencias de capacitación laboral de jóvenes en América Latina", En *Ultima Década* N°14, CIDPA Viña del Mar (Chile), Abril, pp.113-135
- Acebedo Riquelme, D. (1998): "Juventud y sociedad civil. Una oportunidad de cara al siglo XXI", En *AAVV, Con Juntos. Sociedad civil en la Argentina*. Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo
- Accornero, A. y Carmigiani, F. (1985): *Le paradossie delle disoccupazione*, Bologna: Il Mulino
- Aghón, G., Albuquerque, F. y Cortés, P. (2001): *Desarrollo Económico local y Descentralización en América Latina: Un análisis comparativo*, CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) – GTZ (Agencia de Cooperación Técnica Alemana), Santiago de Chile.
- Alexim, J.C. (1992): "Las nuevas fronteras de la formación profesional", en *Crítica y Comunicación*, N°10, Lima
- Altheit, P.(1995): "Biographical learning. Theoretical outline, challenges and contradictions of a new approach in adult education", in P. Altheit y otros (edit.). *The Biographical Approach in European Adult Education*. Vienna: ESREA pp. 76
- Alliance for Service – Learning in Education Reform (1993): "Standards of Quality for School – based Service Learning", Mayo pp. 56
- Alliaud, A. y Duschatzky, L.(comps.)(1992): *Maestros. Formación, práctica y transformación escolar*. Buenos Aires. Editorial Kapeluz
- Altimir, O.(1995): "Income Distribution and Poverty through Crisis and Adjustment", en *CEPAL Revista* N° 52, pp.7-31
- (1997): "Desigualdad, empleo y pobreza en América Latina: efectos del ajuste y del cambio en el estilo de desarrollo", en *Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales*, N°145, Vol.37 Buenos Aires pp. 3-30
- Anaya, A.; Téllez, J.; González, P. y Carvajal, L. (1997): *Las reformas sociales en acción: educación*, Serie Políticas Sociales N° 16, Santiago de Chile: CEPAL
- Angulo Rasco, F. (1999): "El neoliberalismo o el surgimiento del mercado educativo", en *Sola Fernández y otros*, Op. cit. pp. 17-38
- Aparicio, P. Ch. (1997): *Technologie, zwischen Herausforderung und Fehlgriff? (¿La asunción de la palabra consciente o de la palabra ausente?. Medios masivos de Comunicación, Educación y Cultura)*. Zeitschrift für Wissenschaftsforschung Yachayruna. Fakultät für Sozial- und Verhaltenswissenschaften. Staatl. Universität Salta. Jahr 1, Ausgabe Nr. 1. 1997
- (2000): "“De luces y de sombras”: Una mirada sobre modelos de Evaluación Educativa en Argentina. Concepciones, intrincados y desafíos". En *Jahrbuch del Stipendienwerk Lateinamerika- Deutschland*, Tübingen

——— (2001): Encrucijada educativa y laboral de los jóvenes. Un análisis de la nueva política educativa argentina). Dieses Paper wurde vorgestellt in Rahmen des weltlichen Forums, X Kongress des internationalen Bundes für Forschung über Lateinamerika und der Karibik. Moskau, Juni 2001.

——— (2003): “Críticas, reflexiones y aportes para una contextualización adecuada del universo educativo, social y laboral de los jóvenes”, En Boletín Iberoamericano N° 30 AñoV, Montevideo – Uruguay  
<http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/>

——— (2003b): Die Bedeutung des kulturellen Kapitals für die Sozialisationsprozesse der argentinischen Jugendlichen im Bildungssystem: Zugang zur Demokratisierung oder sozialer Ausschluss? Risiko oder Chance? Escrito junto a Claudia Alvarez, Biblioteca de la Eberhard-Karls Universität Tübingen - Alemania En [www.ubtuebingen.de/dbt/volltexte/2003/873](http://www.ubtuebingen.de/dbt/volltexte/2003/873)

——— (2003c): “Jóvenes, trabajo y educación. Intrincados y dilemas de una tríada estratégica” en Dorando Michelini (edit.): Riqueza – Pobreza: una perspectiva latinoamericana, Río Cuarto (Argentinien): Ediciones ICALE pp. 45-71

——— (2003d): “La descentralización como estrategia de intervención, promoción y modernización de las políticas educativas destinadas a los jóvenes en la Argentina”. CIDPA, Viña del Mar – Chile. En: <http://www.cidpa.cl/txt/articulos/pabloaparcio/doc>

——— (2003e): “La pertinencia de las nuevas políticas educativas implementadas en un contexto de “múltiples pobreza”, En Boletín Iberoamericano N° 30 AñoV Montevideo – Uruguay <http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/>

——— (2003f): Öffnung der Schule in Argentinien und Chile aus der Perspektive der Jugendhilfe, Biblioteca de la Eberhard-Karls Universität Tübingen – Alemania, Juni, Tübingen [www.ub-tuebingen.de/dbt/volltexte/2003/872](http://www.ub-tuebingen.de/dbt/volltexte/2003/872)

——— (2003d): Una mirada sobre la concomitante relación “educación y trabajo” entre los y las jóvenes. Bosquejando sobre los límites, nuevas posibilidades de inclusión en Argentina. Revista Umbral, Santiago de Chile. En: <http://www.reduc.cl/reduc/aparcio13.pdf>

——— (2004): Breve reseña del actual escenario educativo argentino y su posicionamiento frente a la dilemática articulación entre trabajo, formación educativa y juventud. Revista Iberoamericana de Educación, Madrid. En: <http://www.campusoei.org/revista/deloslectores/582Aparicio.PDF>

——— (2004b): La redefinición del espacio educativo y social en Argentina: entre la ambición de una reforma que no fué y los desafíos de una compleja realidad histórica y social aún pendientes. Pronta aparición en la Revista La Tarea N° 18, pp. 101-109 México. En: <http://www.latarea.com.mx/indices/indice18.htm>

Apel, K.O. et. Al. (eds.)(1998): Topografías del mundo contemporáneo, Madrid: Encuentro educacional S.A.

Apple, M. (1986): Ideología y Currículum, Madrid: Editorial Paidós

——— (1994): Educación y Poder, Barcelona: Editorial Paidós

——— (1996): El conocimiento oficial. La educación democrática en una era neoconservadora, Barcelona: Paidós

Apple, M. y Beane, J.A. (comp.): Escuelas democráticas, Madrid: Editorial Morata

Arriagada, I.(1995): “El debate actual de la política social en América Latina”, En: Revista Interamericana de Planificación, N° 28 (enero – marzo) 109, pp. 34-35

——— (1997): Políticas sociales, familia y trabajo en la América Latina de fin de siglo, Serie Políticas Sociales N° 21, Santiago de Chile: CEPAL

Archer, M. (1972): *Social Origins of Educational Systems*, London and Beverly Hills: Sage Publications

Arpini, A. (2000): “Diversidad cultural y globalización”, En C. Pérez Zabala (comp.): *Identidad e Interculturalidad* Erasmus Revista para el diálogo intercultural Año II- N° 1, Río Cuarto (Argentina): Ediciones del ICALA pp. 3-18

Attanasio, O. y Székely, M. (1999): “Introducción: La pobreza en la América latina. Análisis basado en los activos.”, En: *Pobreza y activos en la América latina. El Trimestre Económico*, México: Fondo de Cultura Económica

Auyero, J.(1996): “La doble vida del clientelismo político”, en *Sociedad*, Facultad de Ciencias Sociales (UBA), Buenos Aires pp. 24

Baer, W. y Maloney, W. (1997): *Neoliberalism and Income Distribution in Latin America*, En *World Development*, N°25 (3) pp. 311-327

Baethge, Martin (1999): „Glanz und Elend des deutschen Korporatismus in der Berufsbildung“, En: *WSI-Mitteilungen* 8/1999, pp. 489-497.

Baethge, M.; Hantsche, B., Pelull, W. y Voskamp, U. (1988): *Jugend: Arbeit und Identität – Lebensperspektiven und Interessorientierungen von Jugendlichen*, Opladen: Leske + Budrich

Baeza Correa, Jorge (2001): *El oficio de ser alumno en jóvenes de liceo de sector popular*, Santiago de Chile: Universidad Católica Cardenal Raúl Silva Enríquez

Bajoit, G. y Franssen, A. (1995): *Les Jeunes dans la Compétition Culturelle. Sociologie d'aujourd'hui*, Paris: PUF

Balandier, G.(1996): *El desorden*, Barcelona: Editorial Gedisa

Balardini, S.(1998): “El uso indebido de sustancias psicoactivas y los jóvenes en la sociedad de fin de milenio”, en Hünermann, P. y Eckholt, M. (eds.) *Op. cit.* pp. 261-274

——— (2000): “De los jóvenes, la juventud y las políticas de juventud”, En *Ultima Década* N°13, Ediciones CIDPA, Viña del Mar, Ediciones CIDPA pp.11-24

——— (comp.)(2000b): *La participación social y política de los jóvenes en el horizonte del nuevo siglo*, Buenos Aires: CLACSO

——— (2001): “Jóvenes, tecnología, participación y consumo” en CLACSO <http://www.clacso.org/wwwelacso/espanol/html/biblioteca/fbiblioteca.html>

——— (2002): “Políticas de Juventud: conceptos y la experiencia argentina”, *Última Década* N° 10 Viña del Mar, Ediciones CIDPA pp.1-16

Balardini, S. y Hermo, J.(1995): *Políticas de Juventud en América Latina: Evaluación y Diseño. Informe Argentina*, Buenos Aires: Organización Iberoamericana de la Juventud/FLACSO- Sede Académica Argentina

Ball, S. (1994): *Education reform. A critical post - structural approach*, Buckingham: Open Universty Press.

Bango, J. (1997): *Las políticas de juventud al final del milenio*, Madrid: OIJ (Organización Iberoamericana de Juventud)

- (1999): “Participación juvenil e institucionalidad pública de juventud: al rescate de la diversidad”, en *Ultima década* N° 10 Viña del Mar: Ediciones CIDPA
- (2001): “Jóvenes excluidos en la Sociedad de la Información: ¿qué políticas de juventud?” en CLACSO  
<http://www.clacso.org/wwwclacso/espanol/html/biblioteca/fbiblioteca.html>
- Bango, J. y Rodríguez, E. (1996): Políticas de juventud en América Latina en la antesala del año 2000: logros, desafíos y oportunidades. Resumen preliminar del informe final del proyecto de investigación y desarrollo. “Políticas de juventud en América Latina: evaluación y reformulación”. Versión preparada exclusivamente para el Segundo Encuentro Latinoamericano de Expertos en Juventud (Santa Cruz de la Sierra, marzo de 1996). OIJ y CIID
- Barber, B. (1994): *Starke Demokratie. Über die Teilhabe am Politischen*. Hamburg: Rotbuch
- Barbeito, A. y Lo Vuolo, R. (1992): *La modernización excluyente. Transformación económica y estado de bienestar en Argentina*, Buenos Aires: UNICEF/ CIEPP/ Losada
- (1993): *Informe sobre Desarrollo Humano en Argentina*, Documentos de Trabajo N° 10 CIEPP
- Barbero y otros (2000): *Umbrales: cambios culturales, desafíos nacionales y juventud*, Medellín: Biblos
- Barrington Moore (1982): *Orígenes sociales de la democracia y la dictadura*, Barcelona: Editorial. Península
- Barthez, C. y Barthez J.C. (1973): *Attitudes et comportements des travailleurs manuels vis-à-vis de la culture*, Paris : Ministère des Affaires Culturelles Service des Etudes et Recherches
- Bauman, Z. (1997): *Flaneur, Spieler und Touristen. Essays zu postmodernen Lebensformen*, Hamburg
- (1999): *La Globalización. Consecuencias Humanas*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica
- (1999b): *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*, Barcelona: Editorial Gedisa
- Beccaria, L. y López N. (ed.) (1997): *Sin trabajo*, Buenos Aires: UNICEF/ Losada
- Beccaria, Luis y Carciofi, Ricardo (1996): “Políticas públicas en la provisión y financiamiento de los servicios sociales. Aportes para una agenda de los años noventa”, En A. Minujín (edit.) Op. cit. Pp. 193-239
- Beck, P. y Koch, J. (edit.) (1999): *Was ist normal? Normalitätskonstruktionen in Jugendhilfe und Jugendpsychiatrie*, Weinheim und München
- Beck, U. (1990): *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt am Main: Suhrkamp
- (1998): *Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Barcelona: Editorial Paidós
- (2000): *Las democracias y sus enemigos*. Barcelona: Editorial Paidós
- Beck, U. y Beck – Gernsheim, E. (1994) (comp.): *Riskante Freiheiten*, Frankfurt a. M.
- Beck, U., Giddens, A. y Lasch, S. (1997): *Reflexive Modernisierung*, Frankfurt a. M.
- Bell, D. (1989): *Las contradicciones culturales del capitalismo*, México: Editorial Grijalbo

- Bendit, R. (1998): “El Aprendizaje – servicio en la experiencia alemana y europea” en El Servicio a la comunidad como aprendizaje escolar. Actas del 1º Seminario Internacional “Educación y servicio comunitario”, Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. Secretaría de Programación y Evaluación educativa, pp. 37-75
- (1998b): “Juventud y políticas de juventud entre sociedad civil y el Estado: la problemática de las estructuras adecuadas”, En P. Hünermann y M. Eckholt (eds.) Op. cit. pp. 323 – 354
- (2000): “Participación social y política de los jóvenes en países de la Unión Europea“, En S. Balardini (comp.) Op. cit. pp. 19-57
- Bendit, R. y Richter, I. (2002): “Propuestas para una educación en América Latina”, En P. Hünermann; V. P. Valera y H. Neuser (eds.), Op.cit. pp. 405-410
- Berger, P.L. y Luckmann, T. (1995): La construcción social de la realidad, Buenos Aires: Amarrortu Editores
- Bernstein, B. (1980): “On the classification and framing of educational knowledge”, en Young, M. (Comp.): Knowledge and Control, New York
- (1990): Poder, educación y conciencia, Barcelona: El Roure / Colección Apertura
- Bertram, B. (1997): “Büro und Beratung”. Qualifizierung von ostdeutschen Frauen für Büro – und Beratungsarbeit, München: Deutsches Jugendinstitut
- (1998): “Abschlußbezogene Nachqualifizierung”, München: Deutsches Jugendinstitut
- (1998b): Qualifizierung und Integration von jungen SozialhilfeempfängerInnen im Küchen – und Gastronomiebereich, München: Deutsches Jugendinstitut
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1993): Progreso económico y social en América Latina. Informe 1993, Washington D.C.: BID
- (1997): Progreso económico y social en América Latina. Informe 1996. Tema especial: Como organizar con éxito los servicios sociales, Washington, D.C.: BID
- (1998): América Latina frente a la desigualdad. Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1998-1999, Washington D.C.: BID
- (1998b): Políticas Económicas de América Latina, Cuarto Trimestre, N°5, Washington D.C.: BM
- BID/CEPAL/PNUD (1995): Informe de la Comisión Latinoamericana y del Caribe sobre el desarrollo social- 1995, Santiago de Chile: CEPAL
- Birgin, A., Duschatzky, S. y Dussel, I. (1998): “Las instituciones de formación docente frente a la reforma: estrategias y configuraciones de la identidad” en Propuesta Educativa Año 9 N°19, diciembre, Buenos Aires
- Birtsch, V; Münstermann, K. y Trede, K. (Edts.)(2001): Handbuch Erziehungshilfe, Münster: Votum
- Bitar, S. (1988): Neo-conservatism versus Neostructuralism in Latin America, En Revista N°34, Santiago de Chile: CEPAL
- BM (Banco Mundial) (1988): El financiamiento de la educación en los países en desarrollo. Opciones de Política, Washington D.C.: BM
- (1995): El mundo del trabajo en una economía integrada, Washington D.C.: BM

- (1996): Prioridades y estrategias para la educación: Examen del Banco Mundial, Washington D.C.: BM
- (2000): Informe sobre el desarrollo mundial, 2000/1. *Lucha contra la pobreza*. Borrador para consulta, Washington D.C.: BM
- BMBF (Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie) (1998): Berufsbildungsbericht 1998, Bonn: BMBF
- (1999): Berufsbildungsbericht 1999, Bonn: BMBF
- BMBW (Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft) (1990): Achter Jugendbericht. Bericht über Bestrebungen und Leistungen der Jugendhilfe, Bonn: BMBW
- BMFSFS (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) (1994): Neunter Jugendbericht. Bericht über die Situation der Kinder und Jugendlichen und die Entwicklung der Jugendhilfe in den neuen Bundesländer, Bonn: BMFSFS
- (1995): Fünfter Familienbericht. Familien und Familienpolitik im geeinten Deutschland, Bonn: BMFSFS
- (1995b): Situation der Jugend in Deutschland, Bonn: BMFSFS
- (1996): Qualitätsanforderungen in der Jugendsozialarbeit. Auswirkungen auf die Trägerstrukturen, Bonn: BMFSFS
- (1997): Berufsbildungsbericht 1998. Bonn: Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie, Bonn: BMFSFS
- (1998): Berufsbildungsbericht 1998. Bonn: BMFSFS
- - DJI (Deutsches Jugendinstitut) (2000): Fit für Leben und Arbeit. Neue Praxismodelle zur sozialen und beruflichen Integration von Jugendlichen, München: Deutsches Jugendinstitut
- Bobbio, N. (1995): Derecha e izquierda. Razones y significados de una distinción política, Madrid: Santillana /Taurus
- (1998): Autobiografía, Madrid: Taurus
- Boeckh, A.(1993): Entwicklungstheorien: Eine Rückschau, En D. Nohlen y F. Nuscheler (edit.): Handbuch der Dritten Welt, Bd. 1 Grundprobleme, Theorien, Strategien, pp.110-130
- Boggio, M.R. (2000): “Educación de adultos, desarrollo local y desarrollo sustentable.” En UNESCO y otros, Op.cit. pp.256 - 286
- Bolay, E.(u.a.)(1999): Materiall zur Schulsozialarbeit VII. Unterstützen, Vernetzen, Gestalten. Eine Fallstudie zur Schulsozialarbeit, Stuttgart: LWV
- Bourdieu, P.(1988): Cosas dichas, Buenos Aires: Editorial Gedisa
- (1988b): La distinción, criterios y bases sociales del gusto. Madrid: Editorial Taurus
- (1990): Sociología de la cultura, México: Editorial Grijalbo
- (1991):El sentido práctico, Madrid: Editorial Taurus
- (1995): Respuestas para una antropología reflexiva, México: Editorial Grijalbo
- (1997): Capital cultural, escuela y espacio social, Buenos Aires: Siglo XXI Editores
- (1997b): Die verborgenen Mechanismen der Macht, Hamburg: VSA – Verlag
- (1998): Gegen Feuer, Berlin: UVK: Medien Verlagsgesellschaft mbH

- (1998b): “La esencia del neoliberalismo”, en *Le Monde Diplomatique*, N° 528, Paris
- (1999): *Meditaciones pascalianas*, Barcelona: Editorial Anagrama
- (1999b): *Las miserias del mundo*, Madrid: Akal
- Bourdieu, Pierre y Passeron, J. C. (1964): *Les Héritiers*, Les Editions de Minuit, Paris
- Bourdieu, P. y Passeron, J.C. (1997): *Reproduction in Education, Society and Culture*, Londres – Beverly Hills 1977
- Bourdieu, Pierre; Boltanski, Luc; de Saint Martin, Monique; Maldivier, Pascal (1978): *Titel und Stelle über die Reproduktion sozialer Macht*, Europäische Verlagsanstalt, Frankfurt am Main
- Bourdieu, Pierre und Wacquant, Loïc J.D.(1996): *Reflexive Anthropologie*, Frankfurt am Main: Suhrkamp
- Bourdieu, P y Saint Martin, M. (1998): “Las categorías del juicio profesoral”, *Propuesta Educativa* N°19, Año 9 Buenos Aires pp.4-18
- Böhnisch, L.(1992): *Sozialpädagogik des Kindes- und Jugendalters. Eine Einführung*, Weinheim / München
- (1994): *Das Scheitern jugendlicher Lebensbewältigung bei Arbeitslosigkeit*, in: Steinme, B u.a. (Hrsg.) *Benachteiligte Jugendliche in Europa. Konzepte gegen Jugendarbeitslosigkeit*, Weinheim / München
- (1994b): *Lebensbewältigung und Sozialpädagogik an den Grenzen der Wohlfahrtstaatsgesellschaft*, Weinheim / München
- (1994c): „Zur Entwicklung der offenen Jugendarbeit“. En: Kalb, Petry, Sitte (eds.), *Jugendarbeit und Schule. Für eine andere Jugendpolitik. 3. Weinheimer Gespräch*. Weinheim und Basel
- (1996): *Pädagogische Soziologie. Eine Einführung*, München: Weinheim
- (1997): *Sozialpädagogik der Lebensalter. Eine Einführung*, München: Weinheim
- (1998): „Milieubildung und Netzwerkorientierung“, En F. Peters; W. Trede y M. Winkler (edits.) *Op.cit.* pp.11-23
- (1999): *Abweichendes Verhalten. Eine pädagogisch- soziologische Einführung*, München: Weinheim
- (2001): „Lebensbewältigung“, En H.U. Otto y H. Thiersch, *Op. cit.* pp. 1119 – 1121
- Böhnisch, L y Winter, R. (1997): *Männliche Sozialisation. Bewältigungsprobleme männlicher Geschlechtsidentität im Lebenslauf*. 3. Auflage, München: Weinheim
- Böhnisch, L.; Arnold, H. y Schröer, W. (1999): *Sozialpolitik. Eine wissenschaftliche Einführung*, München: Weinheim
- Braun, F.(1995): *Förderung von benachteiligten Jugendlichen in privatwirtschaftlichen Betrieben: Anforderungen an eine Kooperation von Jugendhilfe und Betrieben*, München: Deutsches Jugendinstitut
- (1996) : *Lokale Politik gegen Jugendarbeitslosigkeit. Arbeitsweltbezogene Jugendsozialarbeit*, München: Deutsches Jugendinstitut
- (1998) : *Modellprogramm „Arbeitsweltbezogene Jugendsozialarbeit“*. Ausgangslagen, Ziele, Ergebnissen en Deutsches Jugendinstitut e.V. (comp.): *Arbeitsweltbezogene*

Jugendsozialarbeit. Modellversuche zur beruflichen und sozialen Integration von benachteiligten Jugendlichen, München: Deutsches Jugendinstitut

——— (2000): „Übergangshilfen – Sackgassen, Umleitungen, Überholspuren?“, En A. Pohl y S. Schneider (comp.) Op. cit. pp. 35 – 48

——— (2001): „Jugendsozialarbeit aus der Perspektive der Arbeitsmarktförderung und Arbeitsmarktpolitik“, En P. Füllbier y R. Münchmeier, Op. cit., pp.394 – 407

Böhnisch, L. y Schöer, W. (2002): Soziale Benachteiligung und Kompetenzentwicklung. En Arbeitsgemeinschaft Qualifikations- Entwicklungs- Management (Edit.): Kompetenzentwicklung 2002. Auf dem Weg zu einer neuen Lernkultur. Münster: Waxmann, pp. 199-227

——— (2004): Soziale Benachteiligung und Bewältigung. En: Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, 7 (4), S. 467-479

Braun, F.; Felber, H.; Gabriele, G.; Lex, T. y Schäfer, H. (1996): Ein Versuch der Annäherung von Wissenschaft und Praxis, München: Deutsches Jugendinstitut

Braun, F.; Lex, T. y Rademacker, H. (1999): Probleme und Wege der beruflichen Integration von benachteiligten Jugendlichen und jungen Erwachsenen, München: Deutsches Jugendinstitut

——— (edits) (2001): Neue Wege des Übergangs Jugendlicher in die Arbeitswelt, Leske – Budrich: Opladen

Braslavsky, C. (1996): Veränderungen im Erziehungswesen 1984-1995, En D. Nolte y D. Werz (edit.): Argentinien: Politik, Wissenschaft, Kultur und Außenbeziehungen, Frankfurt a.M., pp. 260-272

——— (1997): La gestión pública de la educación argentina: algunos aspectos acerca de la relación entre el Estado nacional, los estados provinciales y las municipalidades, Buenos Aires

——— (1998): “El servicio comunitario como instancia de aprendizaje y de enseñanza en el contexto de la transformación educativa argentina contemporánea”, en El Servicio a la comunidad como aprendizaje escolar. Actas del 1º Seminario Internacional “Educación y servicio comunitario”. Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. Secretaría de Programación y Evaluación educativa pp. 14-22

——— (1998b): “El proceso contemporáneo de transformación curricular en la República Argentina”, En D. Filmus (comp.) Op. cit., pp. 365-402

——— (1998c): Re - Haciendo escuela. Hacia un nuevo paradigma en la Educación Latinoamericana, Buenos Aires: Editorial Santillana

——— (2000) (comp.): La educación secundaria en América Latina y Europa, Buenos Aires: Editorial Santillana

Bravslasky, C. y Filmus, D.(1988): Ultimo año del colegio secundario y discriminación educativa, Buenos Aires: Miño y Dávila Editores

Bravslasky, C. y Cosse, G. (1996): Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones, Buenos Aires: PREAL

Bresser Pereira, L.C. (1993): Economic Reforms and Economic Growth: Efficiency and Politics in Latin America, En J.C. Bresser Pereira, J. Maravall y A. Przeworski: Economic Reforms in New Democracies. A Social Democratic Approach, Cambridge



- Bronstein, A.S.(1995): „Societal change and industrial relations in Latin America: Trends and prospects”, En: Revista Internacional del Trabajo, OIT volumen 134
- Brunner, J.(1994): Cartografías de la Modernidad, Santiago de Chile: Dolmen Ediciones
- (1994b): Realidad mental y mundos posibles, Barcelona: Editorial Gedisa
- (1997): La educación, puerta de la cultura, Madrid: Editorial Visor
- Brusilovsky, S. (1996): Educación de adultos problemática significativa? Entrevista de Ana Monteverde. IICE. Revista del Instituto de Ciencias de la Educación. Año V N°8. Mayo
- (1996b): “Educación de jóvenes y adultos en el contexto de políticas neoliberales. Un nuevo desafío para la educación popular”. Un nuevo desafío para la educación popular”. Ponencia presentada en el Congreso Internacional “Educación, crisis y utopías”. Departamento de Educación, Instituto de Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras, Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires
- (1996c): Políticas públicas de educación no formal para sectores populares: sus características y contexto. (Estudio en un caso). Módulo de Educación No Formal de la carrera de Especialización de Formación de Formadores. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires
- Bulmer – Thomas, V.(1997): El nuevo modelo económico en América Latina. Su efecto en la distribución del ingreso y en la pobreza, México: Fondo de Cultura Económica
- Bundesanstalt für Arbeit (1997): Berufliche Rehabilitation junger Menschen, Nürnberg: Bundesanstalt für Arbeit
- Butelman (comp.)(1996): Pensando las instituciones, Buenos Aires: Editorial Paidós
- Bustelo, E. (1998): “Expansión de la ciudadanía y construcción democrática”, En E. Bustelo, y A. Minujín, A. (eds.) Op. cit. pp.237-277
- Bustelo, E. y Isuani, A.(1991): “El Ajuste en su laberinto. Fondos sociales y política social en América Latina, Documento de trabajo, Buenos Aires: UNICEF /Santillana
- Bustelo, E. y Minujín, A. (eds.)(1998): Todos entran, propuestas para sociedades incluyentes, Santa Fé de Bogotá: UNICEF/ Santillana
- (1998b): “Política social e igualdad”, en E. Bustelo y A. Minujín (eds.) Op. cit. pp. 67-118
- Calcagni, A.(1998): “Juventud como factor de interrupción e innovación”, en Hünermann P. y Eckholt, M. (eds.) Op. cit. pp. 139-152
- Calcagno, E.y A.(1995): El universo neoliberal, Buenos Aires: Editorial Alianza
- Calderón F. y dos Santos (1993): “Hacia un nuevo orden estatal en América Latina”, En Estado, nuevo orden económico y democracia en América Latina. Veinte tesis socio políticas y un corolario de cierre, Buenos Aires: PNUD/UNESCO/CLACSO
- Carciofi, J.L.(1996): Evaluación del proceso de descentralización educativa en Argentina, Santiago de Chile: CEPAL
- Carlson, Beverly (1999): “Social dimensions of economic development and productivity: inequality and social performance”, Desarrollo productivo Series, N° 56, Santiago de Chile: CEPAL

- (2001): *Education and the labour market in Latin America: Why measurement is important and what it tells us about policies, reforms and performance*, Santiago de Chile: CEPAL
- Carnoy, M. (1982): *Economía de la educación*, Buenos Aires
- (1993): *School improvement: is privatization the answer?* en J. Hannaway y M. Carnoy (eds.) *Decentralization and school improvement: can we fulfill the promise?* San Francisco: Jossey – Bass
- Carnoy, M. y de Moura Castro (1996): “¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina?”, Documento de Antecedentes para el Banco Interamericano de Desarrollo, Seminario sobre Reforma Educativa, Buenos Aires
- Caruso, M. (1998): “La formación docente en la República Federal de Alemania: una introducción”, En *Propuesta Educativa* Año 9 N°19, Buenos Aires
- Casassus, J. (1990): “Descentralización y desconcentración de los sistemas educativos en América Latina: fundamentos y dimensiones críticas”, En *Proyecto principal de educación en América Latina y el Caribe Boletín* N° 22, agosto Santiago de Chile: UNESCO- OREALC pp. 7-18
- (1992): “Modernización educativa y modernidad educacional”, *Boletín del Proyecto Principal*, Santiago de Chile: UNESCO - OREALC pp.281
- (1993): “¿Debe el estado ocuparse aún de la educación?” en *Educação Brasileira. Revista do Conselho das Universidades Brasileiras*, Brasilia N° 15 Año 1, pp. 65-78
- (1993b): *Tareas de la educación*, Buenos Aires: Kapelusz
- (1994): “Reforma del estado, tendencias hacia la Centralización y la Descentralización” en *Revista Latinoamericana de Innovación Educativa*, Año VI, N16
- (1997): “Lenguaje, poder y calidad de la educación”, en *Proyecto principal de educación en América Latina y el Caribe Boletín* N° 50, diciembre Santiago de Chile: UNESCO- OREALC pp. 47-65
- (2001): “A Reforma Educacional na América Latina no contexto de Globalização”, en *Cuadernos de Pesquisa* (2001) Noviembre N° 114, Fundação Carlos Chagas, Noviembre 2001, San Paulo, Brasil pp. 7 – 28
- Casassus, J. y Arancibia, V. (1996): *Claves para una educación de calidad*, Buenos Aires: Kapelusz (Triángulos pedagógicos)
- Castel, R. (1988): «De l’ intégration sociale á l’ éclatement du social: l’ emergence, l’ apogée et le déparat á la retraite du contrôle social » en *Revue internationale d’ action communautaire*, 20/60, Automne, pp. 67-78
- (1991): “Los desafiliados. Precariedad del trabajo y vulnerabilidad relacional” en *Topia*, Op.cit. Año 1, N° 3 pp. 22
- (1995): *Les métamorphoses de la questione sociale. Une chronique du salariat*, París: Arthème Fayard
- (1997): *Les pieges de l’ exclusion*, Lien Social et Politiques – RIAC, 34 Automne
- (1998): “La lógica de la exclusión”, En E. Bustel y A. Minujín (eds.) *Op. cit.*, pp. 119-160
- (2000): *Die Metamorphosen der sozialen Fragen: ein Chronik der Lohnarbeit*. Konstanz: Universität – Verlag Konstanz

- Castells, Manuel (1998): La era de la información. Economía, sociedad y cultura, El fin del milenio. Vol.3, Madrid: Alianza Editorial
- (1998b): La era de la información. El poder de la identidad. Vol. 2, Madrid: Alianza Editorial
- Castoriadis, C. (1975): L' Institution imaginaire de la société, Paris
- (1997): “Castoriadis y el avance de la insignificancia”. En Radar (Página /12, N° 42), Buenos Aires
- (1998): “La creación del tiempo”, en E. García Wiedermann (edit.), Op. cit., pp. 77-98
- Castro, C. de Moura (1995): Training policies for the end of the century, París: IPE – UNESCO
- (1996): Bridging schools and factories: dream or reality?, Washington D.C .USA: Paper Print
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1990): Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile: CEPAL
- (1995): Focalización y Pobreza, Santiago de Chile: CEPAL
- (1997): Panorama social de América Latina 1996, Santiago de Chile: CEPAL
- (1998): Panorama social de América Latina 1997, Santiago de Chile: CEPAL
- (2000): Equidad, desarrollo y ciudadanía en América Latina, Santiago de Chile: CEPAL
- (2000b): Juventud, población y desarrollo en América Latina y el Caribe. Síntesis y conclusiones, Santiago de Chile: CEPAL
- (2000c): La brecha de la equidad. Segunda evaluación. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile
- (2001): Panorama Social de América Latina 2000 – 2001, Santiago de Chile: CEPAL
- (2001b): Protagonismo juvenil en proyectos locales. Lecciones del Cono Sur, Santiago de Chile: CEPAL
- CEPAL; FNUAP (2000): Juventud, población y desarrollo en América Latina y el Caribe: problemas, oportunidades y desafíos. Santiago de Chile, 2000.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) – UNESCO (Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe - OREALC) (1992): Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad, Santiago de Chile: CEPAL / UNESCO - OREALC
- CEPAL- PNUD-BID-FLACSO-BID (1999): América Latina, Serie Políticas Sociales N° 33, Santiago de Chile: CEPAL
- CEPAL – GTZ (2001): Juventud, población y desarrollo en América Latina y el Caribe. Síntesis y conclusiones, Santiago de Chile: CEPAL

CIDE (Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación) (2000): Estrategia de búsqueda de empleo de los jóvenes estudiantes secundarios de la Región Metropolitana, Documento N° 4, Santiago de Chile: CIDE

CIDPA (Centro de Investigación y Difusión Población de Achupallas) (edit.)(2002): Políticas públicas de Juventud en América Latina: políticas nacionales, CIDPA, Viña del Mar / Chile: CIDPA

——— (2003): Políticas públicas de Juventud en América Latina: políticas locales, CIDPA, Viña del Mar (Chile): CIDPA

CINTERFOR- OIT (Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional) (1990): La formación profesional en el umbral de los 90: Un estudio de los cambios e innovaciones en las instituciones especializadas de América Latina, Montevideo: CINTERFOR-OIT

——— (1997): Boletín técnico Interamericano de Formación Profesional, Número 139-140, Montevideo: CINTERFOR-OIT

——— (1998): Juventud, educación y empleo, Montevideo: CINTERFOR-OIT

——— (2001): Jóvenes y empleo en los noventa. Diez de Medina, Rafael, Montevideo: CINTERFOR-OIT

——— (2002): Documento del Seminario Virtual I Juventud y formación para la empleabilidad: desarrollo de competencias laborales claves, Montevideo: CINTERFOR-OIT

——— (2002b): Trabajo decente y formación para jóvenes. Noticias CINTERFOR/OIT, N° 2 – setiembre, Montevideo

Cocorda, E. (2001): “La descentralización educativa en Argentina: un aprendizaje difícil. El caso de la provincia de Córdoba entre 1989 y 1992” en S. Martinic y M. Pardo (eds.) Op.cit. pp. 349-374

Cohen, E.(edit.)(1997): Educación, eficiencia y equidad, Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas

Cohen, E.; Martínez, R. y Navarrete, C. (2001): Gestión de programas sociales en América Latina. Análisis de casos. Vol. I: Proyecto Joven de Argentina. Serie Políticas Sociales N°46, Santiago de Chile: CEPAL

Cohen, E.; Tapia, L.; Navarrete C.; Gil, C. y Fanta, G. (2001): Los desafíos de la reforma del Estado en los programas sociales: tres estudios de caso. Serie Políticas Sociales N° 45, Santiago de Chile: CEPAL

Colclough, C. (1991): Who Should Learn to Pay? An Assesment of Neo Liberal Approaches to Educational Policy Debate, Oxford: Oxford Print

Colom, F.(1996): “Lealtades compartidas, lealtades divididas: la pertenencia política a Estados plurinacionales”, en Isegoría, N°14, octubre, Op.cit. pp. 33

Colombo, E. (1995): “Rivoluzione e utopia.” En Volontà, N°1, Milán

——— (1998): “Tiempo revolucionario y tiempo utópico”, en García Widemann, E. Op. cit., pp. 99 -116

Comisión Internacional sobre Educación, Equidad y Competitividad Económica en América Latina y el Caribe (CIEECEAL) (1998): Informe, Washington: CIEECEAL

Comte, A. (1996): Philosophie des sciences. Presentatation choix de textes et notes par J. Grange, París

- Cookson, P.W. (1992): "The ideology of consumership and coming deregulation of the public system", En P. Cookson: *The choice controversy*, Newbury Park, Cal. Corwin Press pp. 83-99
- (1994): *Schools choice. The struggle for the soul of american education*, Binghamton: NY Yale University
- Coraggio, J.L.(1989): *Descentralización y poder local*, Quito: Textos 11
- (1995): *Desarrollo humano, economía popular y educación*, Buenos Aires: REI Argentina - Aique Grupo Editor S.A.
- Coraggio, Jorge Luis y Torres, Rosa María (1997): *La educación según el Banco Mundial, Un análisis de sus propuestas y métodos*, Buenos Aires: CEM (Centro de Estudios Multidisciplinarios) y Miño y Dávila
- Cormick, H. (1996): "Juventud, consumos culturales y universidad", en R. Marafioti (comp.) *Op. cit.* pp. 34.
- Corvalán, J.: "En torno a la autonomía política de los procesos de reforma educativa en América Latina", En S. Martinic y M. Pardo (edit.) *Op. cit.* pp.437- 442
- Cox, C.(1998): "El proceso de cambio curricular en la reforma educacional de Chile", en C. Cox (comp.): *Las transformaciones educativas en Iberoamérica, Tres desafíos: Democracia, desarrollo e integración*, Buenos Aires: Troquel/OEI
- Crewe, Jimmy y Walther, Andreas: „Theater statt Arbeit? Empowerment und soziale Integration durch darstellende Künste“ en Axel Pohl y Sabine Schneider (Edits.) *Op. cit.* Pp.177 – 184, 2000
- Crozier, M y Friedberg, E.(1992): *L'acteur et le système*, Paris: Ed. Du Seuil
- Cucuzza, R. y otros (1996): *Historia de la Educación en debate*, Buenos Aires: Miño y Dávila
- Chombart de Lauwe, P.H. y otros (1960): *Images de la culture*, París
- (1970): *Aspirations et transformations sociales*, París
- Chomsky, Noam (1995): *Política y Cultura a finales del siglo XX*, Buenos Aires: Editorial Ariel
- (2000): *El beneficio es lo que cuenta. Neoliberalismo y orden global*, Barcelona: Libros de Crítica
- Chomsky, N. y Dieterich, H. (1999): *La aldea global*, México: Txalaparta
- Danzelot, J. (1984): *L' invention du social*, Paris
- Dávila León, O. (1999): "Políticas sociales, jóvenes y Estado: o el síndrome del padre ausente". *Última Década* N°11 Viña del Mar. Ediciones CIDPA
- (2000): "Política pública e institucionalidad en juventud" *Última Década* N°12 . Ediciones CIDPA
- (2002): "La década perdida en política de juventud en Chile; o la década del aprendizaje doloroso?", En CIDPA (edit.) *Op.cit.* pp. 129-165
- Dávila León, O.; Irrazabal, I. y Oyarzún, A. (1995): "Los jóvenes como comunidades realizadoras. Entre intereses prácticos y estratégicos." En: ALICIA VALDÉS y Andrés Medina (comp.): *Ni integrados ni desadaptados. Sólo jóvenes*. Santiago: PIIE.

- Davini, M. (1995): *La formación docente en cuestión: política y pedagogía*, Buenos Aires: Paidós
- (1998): “El currículo de formación del magisterio en la Argentina. Planes de estudio y programas de enseñanza” en *Propuesta Educativa Año 9 N°19*, diciembre, Buenos Aires
- De Anquín, A. (2000): “Sobre los jóvenes de fronteras. Una aproximación socioantropológica a sus subjetividad”. Consejo de Investigación de la Universidad Nacional de Salta, Salta: *Papel de Trabajo*
- De Brasi, J.C. (1990): *Subjetividad, Grupalidad, Identificaciones. Apuntes metagrupales*. Buenos Aires: Ed. Búsqueda – Grupo Cero
- Decibe, S. (2001): “Argentina: una década sólo alcanzó para comenzar una reforma estructural de la educación” en *Martinic y Pardo (edits.) Op.cit.* pp. 145- 174
- Deleuze, G.: *Foucault*, Buenos Aires 1986
- Delich, F. (1997): *El desempleo de masas en la Argentina*, Buenos Aires: FLACSO/Grupo Editorial Norma
- Delors, J.(1997): *La educación encierra un tesoro*, Información de la Comisión Delors, Madrid:
- De Moura Castro, C. (1997): “Proyecto Joven: nuevas soluciones y algunas sorpresas”, En *Boletín CINTERFOR/OIT N°139-140* pp.25-56
- De Moura Castro, C.; Navarro, J. C.; Wolff, L. y Cobrol, M. (1998): *La educación como catalizador del progreso. La contribución del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)*, Washington D.C.: BID
- De Moura Castro, C.; Carnoy, M. y Wolff, L. (2000): *Las escuelas de secundaria en América Latina y el Caribe y la transición al mundo del trabajo*, Washington D.C.: BID
- De Moura Castro, C.; Schaack, K.; Tipplet, R. (edit.)(2002): *Formación profesional en el cambio de siglo*, Montevideo: CINTERFOR/OIT
- Der Bundesminister für Frauen und Jugend (1991): *Das neue Kinder- und Jugendhilfegesetz*, Köln
- De Riz, L. (1995): *Políticas de reforma, estado y sociedad*, in Nohlen D. (edts.): *Democracia y Neocrítica: En defensa de la transición*, Frankfurt a.M.
- Diaz de Medina, R. (2001) *Jóvenes y empleo en los noventa*, OIT / CINTERFOR, Montevideo
- DISKURS – Studien zu Kinheit, Jugend, Familie und Gesellschaft (1991): *Betrieb, Haushalt, Kinder. Schnittpunkt Frau*, julio München: Deutsches Jugendinstitut
- (1991b): *Jugend und der Ernstfall: Einstieg ins Arbeitsleben in Ost und West*, febrero München: Deutsches Jugendinstitut
- (1996): *Wohnen*, febrero München: Deutsches Jugendinstitut
- (1997): *Die Quadratur des Jugendbegriffs*, febrero München: Deutsches Jugendinstitut
- DJI (Deutsches Jugendinstitut) (1996): *Das Modellprogramm Arbeitsweltbezogene Jugendsozialarbeit im Kinder- und Jugendplan des Bundes im Überblick – Kurzbeschreibung-*, München: Deutsches Jugendinstitut

- (1998): *Arbeitsweltbezogene Jugendsozialarbeit. Modellversuche zur beruflichen und sozialen integration von benachteiligten Jugendlichen*, München: Deutsches Jugendinstitut
- Donoso Torres, R. (1999): *Mito y Educación*, Buenos Aires: Espacio Editorial
- Drucker, P. (1993): *La sociedad Post-Capitalista*, Buenos Aires: Editorial Sudamericana
- Dubet, F. y Matucelli, D.(1996): *Théories de la socialisation et definitions sociologiques de l'école*», En *Revue Francaise de Sociologie*, XXXVII, pp. 511-535
- Dumazedier, J. (1963): *“C ontenu culturel du loisier ouvrier dans six villes d'Europe”*, En *Revue Française de Sociologie* 1, 12-21
- (1969): *“Education Permanent”*. En *Encyclopedia Universalis*. Vol. 5, Londres
- (1974): *“Sociology of Leisure*. Amsterdam, The Netherlands Elsevier Scientific Publishing Company
- Durkheim, E. (1991): *Die Regeln des soziologischen Methode*. 2 Aufl, Frankfurt am Main
- (1973): *Erziehung, Moral und Gesellschaft: Vorlesung an der Sorbonne 1902-1903*. Eingel. von Paul Fauconnet, Neuwied an Rhein
- Durston, J. (1995): *El desafío de la ciudadanía para la juventud latinoamericana*». Encuentro del Cono Sur sobre Participación y Juventud, Santa Cruz de la Sierra: OIJ y FLAJ
- (1998): *Juventud y desarrollo rural: Marco conceptual y contextual*. Serie Políticas Sociales N° 28, Santiago de Chile: CEPAL
- (1999): *“Limitantes de ciudadanía entre la juventud latinoamericana”*, en *Ultima Década* N° 10, Viña del Mar: Ediciones CIDPA
- (2001): *“Introducción” en CEPAL: Protagonismo juvenil en proyectos locales*. Lecciones del Cono Sur, Op.cit. pp. 11-16
- Duschatzky, S.(1999): *La escuela como Frontera: Reflexiones sobre la Experiencia Escolar de Jóvenes de Sectores Populares*. Buenos Aires: Editorial Paidós
- Dussel, I.; Birgin,. A. y Tiramonti, G. (1998): *“Hacia una nueva cartografía de la referencia curricular. Reflexiones a partir de la descentralización educativa argentina”*, En *Revista Estudios del Currículum*, Vol.1 N°2, Barcelona: Pomares - Corredor
- EGRIS (European Group for Integrated Social Research)(2001): *Misleading Trajectories: Transition Dielemmas of Young Adults in Europe*, en *Journal for Youth Research*, Vol. 4 N°1, pp. 101-199
- (2001b): *Misleading Trajectories. Evaluation fo Employment Polices for Young Adults in Europe regarding Non Intended of Social Exclusion”*, Preliminary Results, Documento de Trabajo, Tübingen
- Eichelbaum de Babini, A.M. (1994): *“La educación argentina en 1990”* en Gibaja, R. y de Babini, A.M.(comps.). *La educación en la Argentina. Trabajos actuales de investigación*, Buenos Aires: Editorial Kapeluz
- Elliott, J.(1990): *La investigación acción en educación*, Madrid: Editorial Morata
- (1993): *El cambio educativo desde la investigación educativa*, Madrid: Editorial Morata
- ERASMUS (1999): *Revista para el diálogo intercultural*, 1, 1, Río Cuarto Argentina: Ediciones ICALA

- (2000): *Identidad e interculturalidad*. Año II, N° 1, Río Cuarto Argentina: Ediciones ICALA
- España, S.: “Políticas sociales en América Latina. Mitos y realidades” en *Revista Iberoamericana de Educación*, Madrid: Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura pp. 21-50
- Espíndola, V. (1994): *La construcción de lo local*, Santiago de Chile: Viola Espíndola Editora
- Faría, V. (1995): “Social Exclusion and Latin American analyses of poverty and deprivation”, En G. Rodgers y Ch. Gore y J. Figueredo: *Social Exclusion: Rhetoric, Reality; Responses*, Washington D.C.: Work Paper
- Feest, C. (1996): *Flexible Systeme der Hilfen zur Erziehung. Innovations- und Implementationsprobleme flexibler Systeme in der Jugendhilfe*“, En *Jugendhilfe*, 34 Jg., Heft 2, pp. 101-108
- Feixa, C. (1996): *De jóvenes, bandas y tribus*. Buenos Aires: Editorial Ariel
- (2002): *Generació@ La juventut al Segle XXI*, Barcelona: Ed. Observatori Català dela Joventut, Aportacions 12
- Felber, H. (Comp.)(1997): *Berufliche Chancen für benachteiligte Jugendliche? Orientierungen und Handlungsstrategien. Arbeitsweltbezogene Jugendsozialarbeit*. Band 2, DJI, München
- Felber, H.(1997b): „Total normal – Junge Erwachsene aus Ostdeutschland in Projekten der Jugendberufshilfe“, en Felber (Comp.): *Op. cit.* pp. 76
- Feldman, S.(1996): *El trabajo de los adolescentes en Argentina. Construyendo futuro o consolidando la postergación?*, en Konterllnik, I. y Jacinto, C. , *Op.cit.* pp. 32
- Ferguson, N. (2001): *Politik ohne Macht*, München: DTV
- Fernández, L. (1994): *Instituciones educativas*, Buenos Aires: Editorial Paidós
- Fernández, M.A. (1996): *Algunos aspectos en torno a las características y formas de construcción de indicadores cuantitativos para el análisis de la educación formal*, Buenos Aires: Editorial Paidós
- Fernández, M.A., Lemos, M.L. y Viñar, D. (1997): *La Argentina fragmentada. El caso de la educación*, Buenos Aires: Libros del Quirquincho
- Ferrer, A.(1996): *Historia de la globalización*, México: FCE
- Filgueira, Carlos (2001): *Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social aproximaciones conceptuales recientes*, Santiago de Chile: CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía)/ División de Población
- Filmus, D. (1994): *Para qué sirve la escuela?* D. Filmus (comp.) Buenos Aires: Editorial Tesis Norma
- (1998): “Hacia una nueva articulación en la relación educación – trabajo”, En D. Filmus (comp.) *Op.cit.* pp.193-220
- (comp.) (1998): *Los noventa. Política, sociedad y cultura en América Latina y Argentina de fin de siglo*, Buenos Aires: Eudeba/FLACSO
- (1998b): “Oportunidades y obstáculos para el cumplimiento de las recomendaciones de la cumbre” en Rojas Aravena (edit.) *Op.cit.* pp. 405- 413



- (1999): Estado, sociedad y educación en la Argentina de fin de siglo, Buenos Aires: Troquel
- (2002): “La educación media latinoamericana frente a la crisis del mercado de trabajo”, en P. Hünermann; V. P. Valera y H. Neuser (eds.), Op.cit. pp. 201-216
- Filmus, D. y Bravslascky C. (1985): “Ultimo año de la escuela secundaria y discriminación educativa, Buenos Aires: Miño y Davila editores
- Filmus, D. y otros (2001): Cada de más, necesaria, cada vez más insuficiente. Escuela media y mercado de trabajo en épocas de globalización, Buenos Aires: Santillana
- Filmus, D., Miranda, A. y Zelarrayán, J (2003) La transición entre la escuela secundarias y el empleo: los recorridos de los jóvenes en el Gran Buenos Aires, en *Estudios del trabajo* N°26, Segundo Semestre del 2003, Buenos Aires;
- Filloux, J. C. (1994): Durkheim y la Educación. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores
- Finot, I. (1998): “Descentralización, equidad y participación en América Latina, una aproximación económica”. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): publicado con el título “Descentralización en América Latina: Cómo conciliar eficiencia con equidad?” en *Reforma y Democracia* N° 10, Santiago de Chile pp. 35-48
- (1999): „Descentralización del Estado y participación ciudadana en América Latina: un enfoque crítico”, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), LC/IP/R.265. Publicado en *Umbrales* 5, Santiago de Chile pp. 65-85.
- (1999b): Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina, en: *Reforma y Democracia* N°15, (Presentado en el III Congreso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Santiago de Chile pp.71-110
- (2001): Descentralización en América Latina: teoría y práctica, Serie Gestión Pública N°12 Santiago de Chile: CEPAL / ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)
- Fitoussi, J.P.(1996): El debate prohibido. Barcelona: Editorial Paidós
- Fitoussi, J. P. y Rosenvallon, P. (1997): La nueva era de las desigualdades, Buenos Aires: Editorial Manantial
- Flick, U. (1995): *Qualitative Forschung. Theorie, Methoden, Anwendungen in Psychologie und Sozialwissenschaften*, Reinbek b. Hamburg: Rowohlt
- Flitner, A. (1999): „Mut machen für Nebenwege“ en *Süddeutsche Zeitung* del 13.14. Noviembre, N°263, pág.6
- (2000): „Umleitungen aufwerten- ein Resümee“ en A. Pohl y S. Schneider (comp.) Op. cit. pp. 187 – 190
- Flitner, A.; Petry, Ch., Richter, I. (comp.)(1999): *Wege aus der Ausbildungskrise. Memorandum des Forums „Jugend- Bildung – Arbeit“ mit Untersuchungsergebnissen des Instituts für Arbeitsmark- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit*, Berlin: Opladen
- Follari, R.(1991): “Trabajo en comunidad. Análisis y perspectivas”, *Revista Argentina de Educación*, Buenos Aires, pp. 8-15
- (1992): “Práctica educativa y rol docente”, *Revista Argentina de Educación*, Buenos Aires pp. 24-31

- (1997): *Psicoanálisis y sociedad: crítica del dispositivo pedagógico*. Buenos Aires: Lugar Editorial - IDEAS
- Forrester, V. (2000): *El horror económico*, Madrid: Fondo de Cultura Económica
- (2001): *Die Diktatur des Profits*, München: dtv/KNO
- Foucault, M. (1988): *Microfísica del poder*, Madrid: La Piqueta
- (1989): *Vigilar y Castigar*, Madrid: Siglo XXI Editores
- (1993): *Las redes del poder*, Buenos Aires: Editorial Almagesto
- (1994): *La hermenéutica del sujeto*, Madrid: La Piqueta
- Franco, R. y Di Filippo, A. (1998): “Globalización, integración regional y equidad social” en Rojas Aravena (Edit.) *Op.cit.* pp. 87-102
- Franzmeyer, F.(1999): “Welthandel und internationale Arbeitsteilung” en *Informationen zur politischen Bildung*, N°264 Essen pp. 8-21
- Freire, P. (1990): *La naturaleza política de la educación*, Barcelona: Paidós Iberica S.A.
- (1992): *La pedagogía del oprimido*, La Paz: Inti
- (1992b): *La educación como práctica de la libertad*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores
- (1994): *Cartas a quien pretende enseñar*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores
- (1997): *Política y Educación*, España: Siglo XXI Editores
- Freire,P. y Macedo, D.: *Alfabetización. Lectura de la palabra y lectura de la realidad*, Buenos Aires 1989.
- Friedman, M. y R. (1993): *Libertad de elegir*, Barcelona, Editorial Grijalbo
- Frigerio, G.(2000): “Las reformas educativas reforman las escuelas o las escuelas reforman las reformas?”, ponencia presentada en la reunión de UNESCO/OREALC: Educación y prospectiva, Santiago de Chile, agosto
- (2002): “Entre la repetición y la ocasión de lo nuevo. El derecho a inventar otra cosa” en UNESCO *Qué es la educación secundaria para el siglo XXI?*, Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (UNESCO), Santiago de Chile 2002
- Frigerio, G. y Poggi, M.(1996): *El análisis de la Institución educativa. Hilos para tejer proyectos. Para pensar y hacer la vida escolar*, Buenos Aires: Santillana Aulta XXI
- Frigerio, G.; Poggi, M. y Tiramonti, G. (1992): *Las instituciones educativas: cara o seca*, Buenos Aires: Editorial Troquel
- Fullan, M. (2000): *El cambio educativo: guía de planeación para maestros*. México: Trilhas
- Fullan, M.; Hargreaves, A. (1999): *La escuela que queremos*, México: SEP/ Amorrortu, Biblioteca para la Actualización del Maestro
- Fülbier, P. Münchmeier, R. (edts.) (2001): *Handbuch Jugendsozialarbeit*, 2 Volumes. Münster: Votum
- Fülbier, Paul y Schnapka, Markus (1997): „Jugendsozialarbeit im Kinder- Jugendhilfegesetz. Neue Rechtsgrundlage für bewährte Praxis“ en Reinhard Wiesener y Walter Zarbock (Edit.): *Das neue Kinder- Jugendhilfegesetz (KJHG) und seine Umsetzung in die Praxis*, Colonia pp.185-267

- Gabriele, G. (1997): Die Krisenwohnung als “stationäre Clearingstelle” im System der Erziehungshilfen, München: Deutsches Jugendinstitut
- (1997b): Wohnen und Arbeit, München: Deutsches Jugendinstitut
- Gajardo, Marcela (1999): Reformas educativas en América Latina. Balance de una década, Documento PREAL N° 15, Santiago de Chile: PREAL
- (1999b): La concientización en América Latina. Una revisión crítica, México: Crefal
- Galbraith, J. (1992): La cultura de la satisfacción. Barcelona: Editorial Gedisa
- Gallart, M.A. (1992): “Educación y trabajo. Desafíos y perspectivas de investigación y política para la década del noventa”, Montevideo: Red Latinoamericana de Educación y Trabajo, CIID, CENEP y CINTERFOR (comp.) Op. cit. pp. 56-76
- (1998): “Los cambios en la relación escuela – mundo laboral” en Filmus (Comp.) Op. cit. pp. 365-402
- (2000): “El desafío de la formación para el trabajo de los jóvenes en situaciones de pobreza: el caso argentino” en Gallart (Coord.) Op. cit.: Formación, pobreza y exclusión: los programas para jóvenes, Montevideo: CINTERFOR/OIT
- (coord.) (2000b): Formación, pobreza y exclusión, Montevideo: CINTERFOR/OIT
- (coord.) (2000b): Proyecto Regional: Políticas y Programas de Capacitación para Jóvenes en situación de Pobreza y Riesgo de Exclusión, Montevideo: CINTERFOR/OIT
- (2001): La formación para el trabajo y los jóvenes en América Latina, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) – Cooperación Técnica Alemana (GTZ)
- (2001b): “Los desafíos de la integración social de los jóvenes pobres: la respuesta de los programas de formación en América Latina” en Enrique Pieck (coord.): Los jóvenes y el trabajo: la educación frente a la exclusión social, Universidad Iberoamericana Biblioteca Francisco Xavier Clavijero, México, pp. 59 - 94
- (2001c): “Contextos y actores sociales en la evaluación de los programas de capacitación de jóvenes” Pieck (coord.), Op.cit. pp. 59-94
- (2003) La formación para el trabajo y los jóvenes en América Latina, CEPAL, Santiago
- Gallart, M. y otros (1994): La educación para el trabajo en el Mercosur, situación y desafíos. Washington D.C.: OEA
- Gallart, M. y Bertoncetto, R., (eds.) (1997): Cuestiones actuales de la formación. Montevideo: Red Latinoamericana de Educación y Trabajo, CIID, CENEP y CINTERFOR/OIT
- Gallart, M.; Moreno, M.; Cerrutti, M. (1993): Educación y Empleo en el GBA 1980-1991. Situación y perspectiva de investigación. Buenos Aires: CENEP
- Gallart, M.A. y Jacinto, C. (coord.) (1998): Por una segunda oportunidad educativa: la formación para el trabajo de jóvenes vulnerables. Montevideo: CINTERFOR/OIT y Red Latinoamericana de Educación y Trabajo
- Galtung, J. (1998): “El desarrollo como programa de la democracia”, en Bustelo, E. y Minujín, A. (eds.) Op. cit. pp. 207-236.

- Galuske, M. (1993): *Das Orientierungsdilemma. Jugendhilfe, Sozialpädagogik, Selbstvergewisserung und die moderne Arbeitsgesellschaft*, Berlin
- (1998): „Jugend ohne Arbeit. Das Dilemma der Jugendberufhilfe“. *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, 1. Heft 4/1998. pp. 535-560
- (1998b): „Abkehr von der Heiligen Kuh! Jugendberufhilfe nach dem Ende der Vollbeschäftigungsillusion“. In: *Jugend Beruf Gesellschaft*. Jg. 49, Heft 1, Pp. 6-14
- (1998): *Methoden der Sozialen Arbeit. Eine Einführung*, München: Weinheim
- (1999): *Integration als Problem der Jugendberufhilfe*. In: Treptow, R./ Hörster, R. (Edit.): *Sozialpädagogische Integration. Entwicklungsperspektiven und Konfliktlinien*, Weinheim/München. Pág. 253 – 268
- (2001): „Jugendsozialarbeit und Jugendberufshilfe“ en H.U. Otto y H. Thiersch, Op. cit. pp. 885-893
- (2001b): „Perspektiven der Jugendsozialarbeit in der Krise der Arbeitsgesellschaft, en P. Fülber y R. Münchmeier (eds.), Op. cit. pp. 76 -98
- (2002): *Flexible Sozialpädagogik. Elemente einer Theorie Sozialer Arbeit in der modernen Arbeitsgesellschaft*, Weinheim y München: Juventa
- Garay, L. (1996): “La cuestión institucional de la educación y las escuelas”, en Butelman (comp.) Op.cit. pp. 56
- García Caclini, N. (1990): *Culturas híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad*, México: Edutorial Grijalbo
- (1995): *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*, México: Editorial Grijalbo
- (1997): *Ideología, cultura y poder*, Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras - UBA
- García Delgado, D.(1994): *Estado y Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural*, Buenos Aires: Editorial Tesis Norma/FLACSO/ UNICEF
- (1998): *Estado-nación y globalización. Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio*, Buenos Aires: Editorial Ariel
- (1998b): “Jóvenes en las estructuras: cultura, educación, familia y política”, en P. Hünemann y M. Eckholt, M. (eds.) Op. cit. pp. 51-76
- García Widermann, E. (Edit.)(1998): *Los tiempos d la libertad*, Buenos Aires: Ediciones del Serbal
- Garretón, M.A. (2001): *Cambios sociales, actores y acción colectiva en América Latina*, Serie Políticas Sociales N° 56, Santiago de Chile: CEPAL
- Garrett, G.(1999): “Mercados globales y política nacional colisión inevitable o círculo virtuoso?”, en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 38 N° 152, enero-marzo, Buenos Aires
- Gastaldi, S., Ríos, S. y otros (1997): *Empleo en la Argentina: Clave para una Mayor Prosperidad*, Buenos Aires
- (1998): “Desempleo, juventud y educación. El caso de Argentina”, en P. Hünemann y M. Eckholt (eds.) Op. cit. pp. 175-206

- Gaude, J. (1996): Relations entre les nouvelles formes de travail, la formation et l'insertion professionnelle. Bureau International du Travail. Formation, Etudes de Politique N°23, Geneve
- Gaudibert, P. (1972): Action culturelle: integration et/ou subersion. París : Mutations – Orientations Casrterman/Poche
- Geertz, C. (1992): La interpretación de las culturas, Barcelona: Editorial Gedisa
- (1989): “Estar allí y escribir aquí”, en Revista Facetas. Edición para Latinoamérica N° 84/ 2 pp. 58- 63
- (1995): Conocimiento local, Barcelona: Editorial Gedisa
- Gentili, P. (1994): Poder económico, ideología y educación. Un estudio sobre los empresarios, las empresas y la discriminación educativa en la Argentina de los años noventa, Buenos Aires: Miño y Dávila editores/ FLACSO
- (1995): Pedagogia da exclusão. Critica ao Neoliberalismo em educação. Petrópolis: Vozes
- Gerichte, T. (2000): Berufsausbildung Benachteiligter- und Problemskizze und Bibliographie, München: Deutsches Jugendinstitut
- Geulen, D. (2001): „Sozialisation“ en Otto, Hans Uwe y Thiersch, Hans (Comp.), Op. cit. pp. 1746 – 1756
- GEW (Gewerkschaft für Erziehung und Wissenschaft)(1998): Zukunft der beruflichen Bildung. Dokumentation des Expertensgesprächs, Frankfurt
- Giddens, A.(1993): Sociología, Madrid: Alianza Editorial S.A.
- (1995): Die Konstitution der Gesellschaft. Grundzüge einer Theorie der Strukturierung, Frankfurt/M
- (1996): Mas allá de la izquierda y la derecha. El futuro de las políticas radicales, Madrid: Cátedra, Col. Teorema
- (1997): Modernidad e identidad del Yo, Barcelona: Ed. Peninsula
- (1999): Die Märkte ihre Wunder, Berlin
- (2000): Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas, España: Taurus
- (2001): Vida en el capitalismo global, Madrid: Tusquets
- (2002): La tercera via. La renovación de la socialdemocracia, Madrid: Editorial Taurus
- Gimeno, Sacristán J. (1994): “La desregulación del currículum y la autonomía de los centros escolares”. SIGNOS. Teoría y Práctica de la educación. Año 5 N°13. Octubre-diciembre Barcelona pp. 53-92
- (1995): “Esquemas de racionalización en una práctica compartida”, en V.V.A.A. Volver a pensar la educación. Vol.II Prácticas y discursos educativos, Madrid pp 34
- (1997): “Entre la comunidad y el mercado”, en Cuadernos de Pedagogía. N° 262. Octubre, Madrid pp. 50-56
- (1998): “Cambios culturales y transformaciones curriculares”, en Filmus (Comp.) Op. cit.pp. 339-364

- (1999): “La educación pública: cómo lo necesario puede devenir en desfasado”, en Sala Fernández y otros, Op. cit. pp. 65
- Gimeno Sacristán, J. y Pérez Gómez, A.I. (1992): *Comprender y transformar la enseñanza*, Madrid: Editorial Morata
- Giroux, H.A. (1990): *Los profesores como intelectuales. Hacia una pedagogía crítica del aprendizaje*, Barcelona: Editorial Paidós Iberica S.A.
- (1992): *Teoría y resistencia en educación*, Madrid: Editorial Siglo XXI
- (1993): *La escuela y la lucha por la ciudadanía*, Madrid: Editorial Siglo XXI
- (1996): *Placeres inquietantes*, Barcelona: Editorial Paidós Iberica S.A.
- Glennerster, H.(1990): “Social Policy since the second World War” en *The State of Welfare, The Welfare State in Britain since 1974*, J. Hillis (editor), Oxford University Press
- Goffmann, E. (1963): “On „Cooling The Mark Out. Some of Adpatation to Failure”, en A.M. Rose (edit.): *Human Behaviour and Social Processes, An Interactionist Approach*. Boston: Houghton Mifflin Company
- (1968): *Asilos. Estudios sobre la condición social de los enfermos mentales*, París
- (1989): *Estigma. La identidad deteriorada*, Buenos Aires: Editorial Kapeluz
- (1989b): *La presentación de la persona en la vida cotidiana*, Buenos Aires:
- González Casanova, P. (1998): “Educación para todos: algunos problemas prácticos y otros ideológicos”, en *Imágenes de nuestra América* N° 3 (julio – agosto) México pp. 33
- Goodin, R. (1989): *Reason for Welfare. The Political Theory of the Weltfare State*, Princeton: Priceton University Press
- Goetz, A. (1988): *Métamorphoses du travail. Quête du sens. Critique de la raison économique*. Paris: Galilée
- (1994): *Kritik der ökonomischen Vernunft*, Berlin
- (1998): “El trabajo débil”, en García Widermann, E. Op. cit. pp.219-232
- (2000): *Arbeit zwischen Misere und Utopie*, Frankfurt am Main: Suhrkamp
- Gögercin, S. (1999): *Jugendsozialarbeit. Eine Einführung*, Freiburg im Breisgau: Lambertus
- Gramsci, A.(1986): *Los intelectuales y la organización de la cultura*, Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión
- (1986): *Introducción a la filosofía de la praxis*, Barcelona: Editorial Gedisa
- Green, A.(1990): *Education and State Formation. The rise of education systems in England, France and USA*, London
- Grindle, M. (2001): “La paradoja de la reforma educacional: pronosticar el fracaso y encontrar el progreso” en S. Martinic y M. Pardo (eds.) Op. cit. pp. 15-52
- Grundwald, Klaus y Thiersch, Hans (2001): “Lebensweltorientierung” en H.U. Otto y H, Thiersch, Op. cit. pp.1136-1148
- GTZ (Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit) (2001): *Junge Menschen stark machen. Verknüpfung von Zivilgesellschaft und Staat*, Eschborn: Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit

- Guattari, F.(1995): “El Capitalismo Mundial Integrado y la Revolución Molecular” en Cartografías del Deseo, Buenos Aires: Editorial La Marca
- Gundlach, E. y Nunnenkamp, P. (1996): „Aufholprozesse oder Abkoppelungstendenzen? Entwicklungsländer im Zeitalter der Globalisierung“ en Schäfer, H.B.(Comp.): Die Entwicklungsländer im Zeitalter der Globalisierung, Berlin pp. 87-112
- Guthman, G.(1990): Los saberes de la violencia y la violencia de los saberes, Montevideo
- Gutmann, A.(1987): Democratic education. Princenton (NJ), Princenton: Princenton Universty Press
- Habermas, J.(1987): Theorie des kommunikativen Handelns, Frankfurt am Main: Suhrkamp
- (1999): Die Einbeziehung des Anderen, Frankfurt am Main: Suhrkamp
- (2001): Kommunikatives Handeln und detranszendentalisierte Vernunft, Frankfurt am Main: Reclam
- Haldenwang, Ch. von: Legitimierung und politische Konsolidierung in Argentinien: die „zweite Phase“ im Anpassungsprozeß, En R. Sevilla y R. Zimmerling (comp.): Argentinien: Land der Peripherie?, Unkel/Rheim, Bad Honnef, pp.171-189
- Halperin Weisburd, L. (1998): Concentración del Ingreso, Precariedad Laboral y Segmentación Social: El Caso de Mar del Plata; Facultad de Humanidades. Universidad Nacional de Mar del Plata; Publicaciones
- Hansbauer, P. (2001): „Fachlichkeit in erzieherischen Hilfen – Konzepte, Methoden und Kompetenzen“ en Birtsch y otros (eds.) Op.cit. pp. 353-375
- Hartmann, M. y Offe, C. (edit.) (2001): Vertrauen. Grundlage des sozialen Zusammenhalts, Frankfurt am Main/New York, NY: Campus
- Hauchler, I. y otros (comp.)(1997): Globale Trends 1998 – Fakten, Analysen, Prognosen, Frankfurt an Main
- Hauert, F. / Richard, R.(1994): Arbeit und Integration. Zur Bedeutung von Arbeit in der Jugendsozialarbeit am Beispiel von Projekten freier Träger, Frankfurt a. M.
- (1995): Handbuch der Sozial – Sponstorientierungs Grundlagen Praxisbeispiele Handlungsempfehlungen, Stuttgart
- Hauser, R.(1995): „Reformperspektiven des Systems sozialer Sicherung bei veränderten Rahmenbedingungen“ , in Döring, D. y Hauser, G. (edit.): Soziale Sicherheit in Gefahr. Zur Zukunft der Sozialpolitik. Frankfurt a. M.: Suhrkapm
- Hayek, F.(1988): Derecho, legislación y libertad. Espejismo Justicia Social, Madrid: Editorial Alianza
- (1991): Los fundamentos de la libertad, Madrid: Editorial Alianza
- Heiner, G. (1998): Flexible Hilfe. Eine Fallstudie, Diplomarbeit am IfE, Teil 1, Tübingen
- Heinz, R.W.(1995): Arbeit, Beruf und Lebenslauf, Basel
- Held, D.(1997): La democracia y el orden global. Del estado moderno al gobierno cosmopolita, Barcelona: Editorial Anagrama
- Held, J.(1997): “Methodische Aspekte vergleichender Jugendforschung”, en J. Held y M. Švob Op.cit. pág. 145-162

- Held, J. y Švob, M.(1997): *Jugend zwischen Ausgrenzung und Integration. Theorien und Methoden eines internationalen Projekts*, Zagreb: D- GRAF d.o.o.
- Hennige, U. y Steinhilber, B.(2000): „Chancengeminderte junge Frauen beim Übergang ins Erwerbsleben: Das BVJ – Frust oder Chance?“, En A. Pohl y S. Schneider, Op. cit. pp. 59 – 82
- Hevia Rivas, R.(1991): *Política de descentralización en la educación básica y media en América Latina. Estado del Arte*, Santiago de Chile: UNESCO/REDUC
- Hiller, G.G.(1998): „Neue Perspektiven für benachteiligte Jugendliche? Plädoyer für ein alternatives Zugangskonzept zu (Aus-) Bildung und Erwerbsarbeit für Jugendliche ohne Schulerfolg“ en *Bildung und Wissenschaft* 11
- Hobsbawn, E. (1977): *Industria e Imperio*, Barcelona: Editorial Anagrama
- Hofsäss, T. (Hg.)(1999): *Jugend – Arbeit – Bildung. Zum Krisenmanagement mit arbeitslosen Jugendlichen*, Berlin:
- Hopenhayn, M.(1997): “Nuclearse, resistirse, abrirse: las tantas señales en la identidad juvenil” en *Revista Chilena de Temas Sociológicos*, N°3, Santiago de Chile pp. 9 – 18
- Hopenhayn, M. y Ottone, E. (2000): *El gran eslabón*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica
- Hopf, Ch. (1991): “Qualitative Interviews in der Sozialforschung” en Flick, Uwe y otros (Edit.): *Qualitative Sozialforschung: Grundalgen, Konzepte, Methoden und Anwendungen*, München:
- Hönig, Karl (1990): *Flexible Arbeitszeit, neuer Lebensstil*, München
- Hradil, S. (1999): *Soziale Ungleichheit in Deutschland*. 7. Auflage Opladen
- Hünemann, P. y Eckholt, M.(edit.)(1998): *La juventud latinoamericana en los procesos de globalización. Una opción por los jóvenes*, Buenos Aires: Eudeba / Flacso
- Hünemann, P.; Varela, V.P. y Neuser, H. (edit.)(2002): *Formar, educar y aprender*, Buenos Aires: Temas
- Ibarrola, M. de y Gallart, M. A. (1994): “Democracia y productividad. Desafíos de una nueva educación media en América Latina”. *Lecturas de Educación y Trabajo*, N° 2, Buenos Aires: UNESCO – OREALC / CIID - CENEP
- Iglesis Larroquette, A. (2000): “Políticas locales de juventud. Una mirada al fondo del ojo”. *Última Década* N°12. Viña del Mar: Ediciones CIDPA
- (2001): “Políticas locales de juventud: entre la fragilidad y el desconcierto. Algunas pistas para construir rutas desde lo local”. *Última Década* N°14. Viña del Mar: Ediciones CIDPA.
- (2003): *Políticas públicas de Juventud en América Latina: políticas locales*, Última Década N° 12 Viña del Mar: Ediciones CIDPA
- (2003b): “Puntos ciegos de la política de juventud: ejes de referencia desde la práctica”, En CIDPA (edit.) Op.cit. pp. 54-74
- INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censo) (1998): “La calificación ocupacional y la educación formal: una relación difícil?”, Segunda Parte 4, Serie Estructura Ocupacional, Buenos Aires: INDEC



Infante, María Isabel: “El aprendizaje en el sector formal dentro del marco de la globalización: un análisis crítico”, en Hünermann, P.; Valera, V. P. y Neuser, H. (edit.), Op.cit. pp. 323-346

Instituto Nacional de la Juventud (INJUV)(2001): Cuadernillo temático, Inserción funcional e integración social de las y los jóvenes. Tercera encuesta nacional, Gobierno de Chile. Santiago de Chile: Instituto Nacional de la Juventud

IRIS (Institut für regionale Innovation und Sozialforschung) (2000): Development and Dissemination of Best Practice in School – to- Work Transitions. Unpublished Report to the European Commission, DG 5 Tübingen

——— (2001): Misleading Trajectories? An Evaluation of the Unintended Effects of Labour Market Integration Policies for Young Adults in Europe. Forschungsbericht an die Europäische Kommission, En Internet: ([www.iris-egris.de/egris/tser](http://www.iris-egris.de/egris/tser))

Isla, A. (comp.) (1992): Sociedad y articulación en las tierras altas jujeñas, Buenos Aires: Mundo Color

Isuani, Aldo (1992): Política Social y Dinámica Política en América Latina”, en Desarrollo Económico Vol XXXII, N° 125, Buenos Aires

Isuani, A. y Filmus D. (comp.)(1998): La Argentina que viene. Análisis y propuestas para una sociedad en transición, Buenos Aires. Grupo Editorial Norma

Jacinto, C. (1996): Desempleo y transición educación – trabajo en jóvenes de bajos niveles educativos. De la problemática estructural a la construcción de trayectorias” Revista Dialógica, Buenos Aires: CEIL

——— (1997): “El mundo del Trabajo y los Jóvenes” en Desarrollo Social / Presidencia de la Nación, Op.cit. pp. 276 - 282

——— (1997b): “Políticas públicas de capacitación laboral de jóvenes. Un análisis desde la expectativas y las estrategias de los actores”, Boletín técnico interamericano de formación profesional, Boletín CINTERFOR/OIT N° 139-140, Motevideo: CINTERFOR/OIT pp. 57-88

——— (1998b): Qué es la calidad en la formación para el trabajo de jóvenes de sectores de pobreza?. Un análisis desde las estrategias de intervención, en C. Jacinto y M.A. Gallart (comp.) Op.cit. pp. 34

——— (1999) : Programas de educación para jóvenes desfavorecidos: Enfoques y tendencias en América Latina. Paris: IPE – UNESCO

——— (2000): Los jóvenes, la educación y el trabajo en América Latina; temas, debates, dilemas. Desarrollo regional, integración continental y formación de los jóvenes para el trabajo, México: Mimeo

——— (2001): “Contextos y actores sociales en la evaluación de los programas de capacitación de jóvenes” en Enrique Pieck (coord.) Op. cit. pp. 251-268

——— (2002): “Lecciones y encrucijadas en la formación para el trabajo de jóvenes desfavorecidos en América Latina” en C. Jacinto (coord.): Nuevas alianzas y estrategias en la formación de jóvenes desfavorecidos en América Latina. Paris: UNESCO IPE

Jacinto, C. (coord) (2004) ¿Educar es trabajo? Discutiendo rumbos en América Latina, RedEtis (IPE-IDES) / MECyT / MTEySS/ La Crujía, Buenos Aires.

Jacinto, C. y Gallart, M. A. (1998): La evaluación de programas de capacitación de jóvenes desempleados. Una ilustración en los países del Cono Sur, UNESCO, París

- Jacinto, Claudia y Gallart, María Antonia (comp.)(1998b): Por una segunda oportunidad. La formación para el trabajo de jóvenes vulnerables, Montevideo: CINTERFOR/OIT-RET
- Jacinto, C., Cifelli, P. y otros (2001): Tendiendo puentes entre los jóvenes y la escuela. Buenos Aires: UNICEF/LOSADA
- Jacinto, C. y Konterlink, I. (comp.) (1996): Adolescencia, pobreza, educación y trabajo, Buenos Aires: Losada / UNICEF
- Jacinto, C.; Lasida, J.; Ruétalo, J. y Berrutti, E. (1998): “Formación para el trabajo con jóvenes de sectores de pobreza en América Latina. Qué desafíos y qué estrategias?” en C. Jacinto y M. A. Gallart (comp.) Op.cit. pp. 7-34.
- Jameson, F. (1996): Teoría de la postmodernidad, Madrid: Editorial Trotta
- Kaes, R.(1960): “Comportaments et Representations Culturelles chez les Ouvriers. Perspective de Recherche et Resultats”, En P.Henry: Chombart de Lauwe y otros: Images de la culture, París
- (1968): Images de la culture chez les ouvriers francais, París
- Kahler, M. (1990): Orthodoxy and ist Alternatives: Explaining Approaches to Stabilization and Adjustment, in: Haggard/Kaufman (edits.): The Politics of Economic Adjustment. International Contrstraints, Distributive Confllicts, and State, Princeton: Princeton Print
- Kettner, M. (1997): „Thesen zur Bedeutung des Globalisierungsbegriff“ en Deutsche Zeitschrift für Philosophie, 45 (6) pp. 903-918, Berlín
- Klatetzki, T. (1998): „Noch einmal: Was sind flexibel organisierte Erziehungshilfen?“, En F. Peters; W. Trede y M. Winkler (edits.) Op. cit. pp. 322-337
- Klisberg, B.(1997): “Repensando el Estado para el desarrollo social, más allá de convencionalismos y dogmas” en Revista Reforma y Democracia N°8 Caracas: CLAD
- Koch, G. (1997): „Die neue Drahtlosigkeit. Globalisierung der Massenmedien“ en Deutsche Zeitschrift für Philosophie, 45 (6) Berlin pp. 919-926
- Kornblit, A.(1996): Culturas Juveniles, Buenos Aires: Instituto de Investigación Gino Armani N° 2, pp.23
- Kosik, A. (1976): Die Dialektik des Konkreten, Frankfurt a.M.
- Köhler, G.(1992): Methodik und Problematik einer mehrstufigen Expertenbefragung, en J. H. Hoffemeyer – Zlotnik, Analyse verbaler Daten. Über den Umgang mit qualitativen Daten pp.318-332, Opladen: Westdeutscher Verlag
- Krafeld, Franz Josef (1997): Anders leben lernen. Von berufsfixierten zu ganzheitlicheren Lebensorientierungen, Weinheim
- (1997b): Desintegrationsrisiken leben lernen. Eine Befragung von Berufsvorbereitungs- und Beschäftigungsprojekten, En Sozialmagazin, N° 22 Año 9 pp. 30
- (1998): „Vorbereitung auf die Erwerbslosigkeit – Aufgabe von Jugendwerkstätten?“ En Jugend Beruf Gesellschaft, Cuaderno 1, pp. 31-37
- (1999): „Vorbereitung auf die Erwerbslosigkeit – Auftrage von Jugendwerkstätten?“ en Jugend Beruf Gesellschaft Año 49 N°1, pp. 6 - 14
- (2000): Die überflüssige Jugend der Arbeitsgesellschaft. Eine Herausforderung an die Pädagogik, Opladen

- (2001): „Jungen und junge Männer – Jugendsozialarbeit“, En P. Füllbier y R. Münchmeier (edits.), Op. cit. pp. 559 – 570
- Krauskopf, D.(2000): “Dimensiones críticas de la participación social de las juventudes” en S. Balardini (comp.) Op.cit. pp.119-134
- (2001): La construcción de políticas de juventud en América Latina en CLACSO <http://www.clacso.org/wwwclacso/espanol/html/biblioteca/fbiblioteca.html>
- Krugman, P. (1999): Der Mythos vom Globalen Wirtschaftskrieg, Frankfurt am Main
- Krüger, Helga (1991): „Doing Gender – Geschlecht als Statuszuweisung im Berufsbildungssystem“, En D. BROCK y otros (edit.): Übergänge in den Beruf. Zwischenbilanz zum Forschungsstand. Weinheim/München, pp. 13-17.
- Kuhn, T. (1987): Estructuras de las revoluciones científicas, México: FCE
- (1989): Que son las revoluciones científicas?, Barcelona: Paidós Iberica S.A.
- Kutscha, Günter (1998): „Pluralisierung des beruflichen Bildungssystems als konstruktive bildungspolitische Perspektive – Modernisierung durch Vielfalt und Durchlässigkeit – Ein Weg aus der Sackgasse des dualen Systems“, en GEW (Comp.), Op. cit. pp.66
- Laclau, Ernesto (h) (1969): Modos de producción, sistemas económicos y población excedente: aproximación histórica a los casos argentinos y chileno, en Revista Latinoamericana de Sociología, N° 69/2; 1969
- Lanzara, G. (1999): “Por qué es tan difícil construir las instituciones?”, en Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales, Vol. 38 N° 152, enero-marzo, Buenos Aires
- Larrosa, J. (1995): Escuela, Poder y Subjetivación, Madrid: Endymion
- (1998): “Crítica, escepticismos y libertad”, En Propuesta Educativa N°19, Buenos Aires, pp.62-65
- Lechner, Norbert (1982): “El proyecto Neoconservador y la Democracia”, en Revista Crítica y Utopía, N° 6, marzo. pp. 39-77, Buenos Aires
- (1990): Los patios internos de la democracia. Subjetividad y Política, Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica
- (1995): “Debate sobre estado y mercado” en Revista Nueva Sociedad 121, Caracas setiembre – diciembre,
- (1999): “Los condicionantes de la gobernabilidad democrática en América Latina de fin de siglo”, en D. Filmus (comp.) Op. cit. pp.76
- Legrand, P. (1975): An Introduction to Lifelong Education. Londres, París: Croom Helm y The UNESCO Press
- (1986): Areas of Learning Basic to Lifelong Education, Gran Bretaña: Pergamon Press
- Leite, E. (2002): “Políticas y estrategias de formación e inserción laboral de jóvenes”, en CINTERFOR/OIT Op.cit. pp.163-188
- Le Monde Diplomatique (2003): Atlas der Globalisierung, Berlin: Taz Verlags- y Vertrieb GmbH

- Leonardos, A.C. (1999): Non- formal vocational training programmes for disadvantaged youth and their insertion into the world of work: towards a framework for analysis and evaluation. Paris: UNESCO. IPE
- Lex, T. (1997): Berufswege Jugendlicher zwischen Integration und Ausgrenzung. München: Deutsches Jugendinstitut
- (1997b): Berufswege Jugendlicher zwischen Integration und Ausgrenzung. Arbeitsweltbezogene Jugendsozialarbeit. Band 3, München: Deutsches Jugendinstitut
- (1997c): Qualifizierung und Beschäftigung im „Sozialen Berufshilfebetrieb“, München: Deutsches Jugendinstitut
- (1998): Von Maßnahmeträger zum Sozialen Betrieb. Entwicklungen und Perspektiven eines ostdeutschen Modellprojekts, München: Deutsches Jugendinstitut
- (2000): Jugendhilfebetrieb- Jugendhilfe zwischen Arbeitsförderung und Marktorientierung. Literaturbericht und Bibliographie, München: Deutsches Jugendinstitut
- (edit.)(2001): Förderung benachteiligter Jugendlicher im Jugendhilfebetrieb, München: BMFSFJ y DJI
- Liebrich, I. (2001) : „Mitbestimmung und Partizipation“, en P. Fülber y R. Münchmeier (eds.), Op. cit. pp.76
- Link, W.: Die Neuordnung der Weltpolitik. Grundprobleme globaler Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, München
- Lipovetsky, G. (1986): La era del vacío, Barcelona: Editorial Anagrama
- (1990): El imperio de lo efímero. La moda y su destino en las sociedades modernas, Barcelona: Editorial Anagrama
- (2000): “Espacio privado y espacio público en la era posmoderna”, en Benjamín Arditi (editor) El reverso de la diferencia. Identidad y política, Nueva Sociedad, Caracas
- Londoño, J.L.:El Analgabetismo Funcional. Un nuevo punto de partida, Madrid: Editorial popular / OEIQuinto Centenario
- Londoño, J.L. y Székeli, M. (1998): “Sorpresas distributivas después de una década de reformas”. América Latina después de las reformas, En Revista de Economía Política, volumen extraordinario, Madrid: Fundación Centro de Estudios de América Latina, BID pp. 54
- López Blasco, A., McNeisch, W. y Walther, A. (eds.) (2003): Young people and contradictions of inclusion, Gran Bretaña: Policy Press
- Lo Voulo, R.(comp.)(1995): Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano. Buenos Aires: Miño y Dávila / CIEPP
- (1997): Rentenreformen in Lateinamerika: Eine kritische Betrachtung am Beispiel Argentiniens, in Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits – und Sozialrecht (ZIAS), Heft 3, pp.221-252
- Lozano, C. y F., Feletti, R. (1995): “Convertibilidad y desempleo. Crisis ocupacional en la Argentina.” Revista Cuadernos del Sur N° 20 diciembre, Buenos Aires
- Lozano, W. (1999): “Desregulación laboral, estado y mercado en América Latina: Balance y retos sociopolíticos” en Perfiles Latinoamericanos, N°13, Revista de la Sede Académica de México de FLACSO, Año 7, México
- Luckmann, Th. (1996): Teoría de la acción social, Barcelona: Paidós Iberica S.A.

- Lukes, S.P. (1981): *A Radical View*, London: The MacMillan Press
- Lyotard, J.F. (1989): *La condición postmoderna*, Buenos Aires: REI
- (1992): *La postmodernidad (explicada para niños)*, Barcelona: Editorial Gedisa
- Llach, J.J., Kritz, E., Braun, D., Lach, L. y Torres, A. (1997): *Un trabajo para todos*, Buenos Aires: Ministerio de Economía / Mimeo
- Llosa, S. (1996): “Educación de adultos y actualidad IICE”, En *Revista de Investigación de Ciencias de la Educación*. Año V, N° 8. Mayo, Buenos Aires pp. 36
- „Jugend und Schule“ – ein problematisches Verhältnis. Jugend- und gesellschaftstheoretische Annäherungen an die Krise der Hauptschulen in sozialen Brennpunkten. Ein Plädoyer für eine Reform der Hauptschule zu einer solidarischer Jugendschule“ in Mack, W.(edit.)(1995): *Hauptschule als Jugendschulen in sozialen Brennpunkten*. In Zusammenarbeit mit der Gewerkschaft Erziehung Wissenschaft Baden – Württemberg, Ludwigsburg: Süddeutscher Pädagogischer Verlag GmbH, 1995
- (1995b): *Schulsozialarbeit. Das sozialpädagogische und das schulpädagogische Interesse* in W. Mack (edit.) Op.cit. pp.141-149
- Mack, W.(1995): „Hauptschule als Jugendschule: Beiträge zur pädagogischen Reform der Hauptschulen in sozialen Brennpunkte”. Tesis de Licenciatura, Ludwigsburg
- Mancebo, M. (1998): “La sociedad Argentina de los ‘90: crisis de socialización”, en D. Filmus (comp.) Op.cit. pp. 177- 200
- Marafioti, R. (edit.)(1996): *Culturas nómades. Juventud, culturas masivas y educación*, Buenos Aires: Editorial Biblos
- Marafioti, R. y Sarlo, B.(1995): “Los medios masivos y los sistemas educativos” En Parentella y otros (comp.) Op.cit. pp.24
- Margulis, M. y Urresti, M. (ed.)(1996): *La juventud es más que una palabra*, Buenos Aires: Biblos
- . (1997): *La cultura en la Argentina de fin de siglo. Ensayos sobre la dimensión cultural*, Buenos Aires: Oficina de Publicaciones del CBC, UBA.
- (1998): “La construcción social de la condición juvenil”. En Humberto Cubides y otros (editores): *Viviendo a toda. Jóvenes, territorios culturales y nuevas sensibilidades*. Santa Fé de Bogotá: Universidad Central y Siglo del Hombre Editores.
- (comps.) (1999): *La segregación negada. Cultura y discriminación social en Buenos Aires*, Buenos Aires: Editorial Biblos
- Márquez, A. (1995): *La quiebra del sistema educativo*, Buenos Aires: Editorial Paidós
- Martín Barbero, J.(2002): “Jóvenes: Comunicación e identidad”, En *Revista Pensar Iberoamérica*, N° 0, febrero [www.campus.oei.org/pensariberoamerica/ric/ric00a03.htm](http://www.campus.oei.org/pensariberoamerica/ric/ric00a03.htm)
- Martínez Nogueira, R. (1997): “Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico”. Serie de Políticas Sociales, Santiago de Chile: CEPAL
- Martinic, Sergio (2001): “Conflitos sociais e interações comunicativas nas reformas sociais da América Latina” en *Cuadernos de Pesquisa* (2001) Noviembre N° 114, Fundação Carlos Chagas San Paulo, Brasil. Pp. 29 - 48

- Martinic, Sergio y Pardo, Marcela (comp.) (2001): *Economía Política de las Reformas Educativas en América Latina*, Santiago de Chile: Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación / Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (CIDE/PREAL)
- Marx, K. (1980): *Das Kapital. Kritik der politischen Ökonomie. Bd.1.*, Berlin 1980.
- (1953): *Die Frühschriften*, hrsg. von Siegfried Landshut, Stuttgart
- Mc Laren, P. (1994): *Pedagogía crítica, resistencia cultural y producción del deseo*, Buenos Aires: REI Argentina - Aique Grupo Editor S.A.
- (1997): *Pedagogía crítica y cultura depredadora. Políticas de oposición en la era posmoderna*, Madrid: Editorial Paidós
- Mc Laren, P, Fischman, G, y otros (1998): Gramsci, lo político y lo pedagógico, en *Propuesta Educativa Año 9 N°19*, diciembre, Buenos Aires pp. 64-72
- Meckler, V. (1992): *Juventud, educación y trabajo*, Buenos Aires: Editorial Biblos
- Méda, D. (1998): *El trabajo. Un valor en peligro de extinción*, Barcelona: Gedisa
- Meillassoux, C. (1997): *Mujeres, Graneros y Capitales*; Madrid: Siglo XXI Editores
- Meller, P. (1984): *Los Chicago boys y el modelo económico chileno: 1973-1983*, in *Colección Estudios CIEPLAN N°43*, Febrero, Santiago de Chile
- Merchel, J. (1998): „Hilfen aus einer Hand“- ein Traum sozialpädagogisch ambitionierter Reformer“, En F. Peters; W. Trede y M. Winkler (edits.) *Op.cit.* pp. 297-321
- Messina, G. (2001): “Mudança e inovação educacional: Notas para reflexão”, en *Cuadernos de Pesquisa Novembro N° 114*, Fundação Carlos Chagas San Paulo, Brasil. Pp. 225-234
- Meuser, M. y Nagel, U. (1990): *ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion*, en D. Garz y K. Kraimer: *Qualitativ – empirische Sozialforschung. Konzepte, Methoden, Analysen*, pp. 441- 471, Opladen: Westdeutscher Verlag
- Meyer, H. (1997): *Schulpädagogik*, Berlin
- Michelini, D. (2002): “Hacia un concepto de educación en América Latina. Recomendaciones y oportunidades” en P. Hünermann; V. P. Valera y H. Neuser (edit.), *Op.cit.* pp. 389-396
- Middleton, J., Ziderman, A. y Adams, A. (1991): *Vocational and Technical Education and Training.. The International Bank of Reconstruction and Development. Washinton D.C.: BM*
- Mielenz, Ingrid y Münchmeier, Richard (2001): „Jugendsozialarbeit als Einmischungsstrategie“ en P. Füllbier y R. Münchmeier, *Op. cit.* pp. 408 – 417
- Mies, M. (2001): *Globalisierung von unten. Der Kampf gegen die Herrschaft der Konzerne*, Hamburg: Rotbuch Verlag
- Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (1998): *El Servicio a la comunidad como aprendizaje escolar. Actas del 1° Seminario Internacional “Educación y servicio comunitario”*. Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. Secretaría de Programación y Evaluación educativa
- Minujín, A. (comp.) (1992): *Cuesta Abajo: los nuevos pobres; efectos de la crisis en la sociedad argentina*, Buenos Aires: UNICEF/Losada
- (edit.) (1993): *Desigualdad y exclusión*, Buenos Aires: UNICEF/ Losada

- (1998): “La gran exclusión?. Vulnerabilidad y exclusión en América Latina”, en Filmus (comp.) Op.cit. pp. 53-78
- (1998b): “Vulnerabilidad y exclusión en América Latina”, en E. Bustelo y A. Minujín, A. (eds.) Op. cit. pp. 161-205
- Minujín, A. y Kessler, G. (1995): La nueva pobreza en Argentina, Buenos Aires: Editorial Planeta
- Miranda, A. y Balardini, S. (2000): “De la experiencia de la Escuela de Gobierno: hablan los jóvenes”, en S. Bardini (comp.) Op.cit. pp. 135-145
- Miranda, E. y Lamfri, N. (2001): “Tensiones y conflictos en procesos recientes de transformaciones de la educación en Argentina: contextos, políticas y actores.” En S. Martinic y M. Pardo (eds.) Op. cit. pp. 295-321
- Montes, P.(1999): El desorden neoliberal, Madrid: Editorial Trotta
- Monza, A.(1993): “La situación ocupacional argentina. Diagnóstico y perspectivas” En: A. Minujín (comp.) Op. cit. pp. 65 - 114
- (1998): “La crisis del empleo en la Argentina de los 90” en Isuani, A. y otros (comp.), Op. cit. pp. 223 - 261
- Morín, E. (1995): Introducción al pensamiento complejo, Barcelona: Editorial Gedisa
- (1995b): “La noción del sujeto”, en D. Schnitman: Nuevos paradigmas, Cultura y subjetividad, Buenos Aires: Editorial Paidós pp. 45
- (1995c): Sociología, Madrid: Tecnos
- Morín, E. y Nair (1997): Une politique de Civilizacion, París: Arlea
- Morgenstein, S. (1995): El reparto del trabajo y el reparto de la educación: Volver a pensar la Educación, Vol. 1, Op.cit. 329-341
- Moscovici, S.(1986): Psicología Social (II), Barcelona: Paidós Iberica S.A.
- Mögling, T. (1996): Jugendhilfe und Wohnen, München: Deutsches Jugendinstitut
- (1999): Aussiedlerjugendliche: Migration und Hilfen zur beruflichen Integration, München: Deutsches Jugendinstitut
- Mørch, S. (1997): “Youth and Activity Theory” en J. Bymer, L. Chrisholm, y A. Furlong: Citizenship and Social Change in a European Cotext, Inglaterra: Ashgate Aldershut
- (1999): “Informal learning and social contexts”, en A. Walther y B. Stuaber (edit.): Lifelong Learning in Europa. Vol. II, Tübingen: Neuling Verlag
- Muñoz Izquierdo, C. (2004) Educación y desarrollo socioeconómico en América Latina y el Caribe, México D.F., Universidad Iberoamericana;
- Müller, F.: “Die Umwelt kennt keine Grenzen” en Informationen zur politischen Bildung, N°264 Essen pp. 42-47
- Münchmeier, Richard (1990): „Was bewegt Jugend? Jugend und soziales Engagement heute?. En: Caritasverband für die Diözese Limburg. E.V. (ed.) Limburg Op. cit.pp.28
- (1991): Anders Leben: Auf der Suche nach einem neuen Lebensentwurf. En D. Kiesel y F.D. Volz (edit.): „Wo soll’s denn lang gehen?“. Jugendliche und Pädagogen auf der Suche nach Lebensstilen. Frankfurt a. M. pp. 32-27

- (1993): Jugend im gesellschaftlichen Wandel. Ursachen und Folgen des Strukturwandels der Jugendphase. En Neue Briefe, 17 Jg. / H. 62, 3 Quartal, pp.7-14
- (1996): „Aufwachsen unter veränderten Bedingungen- Die Lebenswelt der Jugendlichen heute“, En Jugend Beruf Gesellschaft, N° 47 Año1-2/1996 pp.1
- (1997): Das Aktionsprogramm gegen Aggression und Gewalt, Berlin
- (1997b): „Die Lebenslage junger Menschen“, en Jugenwerk der Deutschen Shell (Edit.): 12. Shell Jugendstudie. Jugend '97: Zukunftsperspektiven, gesellschaftliches Engagement, politische Orientierungen, pp. 277-301
- (2001): „Jugend“ en H.U. Otto y H. Thiersch (eds.), Op. cit. pp. 816-830
- (2001b): „Jugend in der Krise der Arbeitsgesellschaft – Verantwortung von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft“ en P. Füllbier y R. Münchmeier (eds.), Op. cit. pp.428 – 442
- (2001c): „Lebens- und Problemlagen von Kindern, Jugendlichen und Familien als Bedingung für Hilfen zur Erziehung“, en Birtsch y otros (eds.) Op.cit. pp. 22-45
- Münder, J. (1993): Familien- und Jugendrecht. Band 2: Jugendhilferecht. 3. Weinheim/Basel
- Münder, J y otros (1998): Frankfurter Lehr- und Praxis - Kommentar zum KJHG / SGB VIII, Münster
- Münder, Johannes y Schruth, Peter (2001): Rechsgutachten im Auftrag des Berliner Senats zur „Prüfung der Rechtsqualität von § 13 Abs. 1 SGB VIII“, aparece en Internet: [www.jbth.de/download/docs/benachteiligte/rechtsanspruch.rtf](http://www.jbth.de/download/docs/benachteiligte/rechtsanspruch.rtf) Abril
- Neffa, J.L., Battistini, O., Panigo, D. y Pérez, P.E. (1999): Exclusión social en el Mercado del trabajo. El caso de Argentina, Santiago de Chile: Oficina Internacional del Trabajo y Fundación Ford
- Neuser, H.(1998): “La significación de la problemática de juvenil en el contexto sociocultural latinoamericano. Desafíos para la sociedades y la cooperación para el desarrollo”, en P. Hünermann y M. Eckholt (eds.) Op. cit. pp. 355-374
- (2000): La legitimación de los fines educativos en procesos de cambio, Bielefeld: Fachhochschule Bielefeld
- Nohlen, D. y Thibaut, B. (1995): „Struktur – und Entwicklungsprobleme Lateinamerikas” En Nohlen y Dulscheler (eds.): Handbuch der Dritten Welt, 2 Südamerika, Bonn: Verlag J.H.W. Dietz Nachf. pp. 12-143
- Nohlen, D. (1999): Demokratie und Soziale Gerechtigkeit in Lateinamerika, En W. Merkel y A. Busch (eds.): Demokratie en Ost und West, Frankfurt a. M. pp. 249-272
- Novick, M. y Gallart, M. A. (coord.) (1997): Comptitividad, redes productivas y competencias laborales, Montevideo: CINTERFOR/OIT, Red Latinoamericana de Educación y Trabajo
- Nuglisch, R. y Pfender, P.(1998): Ach, wissen Sie, unter kommen sie immer... „Die Berufsfindung Jugendlicher in einer ländlichen Region. Eine lebensweltorientierte Regionalanalyse zum Übergang junger Frauen und Männer in Alb- Donau – Kreis“, Tübingen: Institut für regionale Innovation und Sozialforschung
- (1998b): Der Übergang von der Schule in den Beruf. Eine Regionalanalyse im Alb-Donau – Kreis. Tübingen: Monografia sin publicar



- Nun, J. (1969): “Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal”, en Revista Latinoamericana de Sociología, N° 69/2
- (1999): “El futuro del empleo y la tesis de la masa marginal”, en Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales, Vol. 38 N° 152, enero-marzo, Buenos Aires
- O’Donnell, G. (1993): Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas. Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales N°30, vol.33, julio-setiembre, Buenos Aires
- OIJ (Organización Iberoamericana de Juventud) (1994): Marco de referencia. Plan regional de acciones para el desarrollo de la juventud (PRADJAL 1995 2000). Madrid: OIJ.
- (1994b): Memoria de la VII conferencia iberoamericana de ministros de juventud. Punta del Este, Uruguay, 20 al 23 de abril de 1994.
- (1997): Revista Iberoamericana de Juventud N°2. Especial «VIII conferencia iberoamericana de ministros de juventud». Madrid: OIJ.
- (2000): Declaración Final de la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Juventud, Panamá.
- OIJ/CINTERFOR (1998): Juventud, educación y empleo en Iberoamérica. Montevideo: CINTERFOR
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (1995) : Panorama Laboral '51- OIT Informa, Lima: OIT
- (1998): “Informe América Latina y el Caribe”. En Panorama Laboral '98, N°5, Lima: OIT
- (1999): Emplear a los Jóvenes: Promover un crecimiento intensivo en empleo. Ginebra: OIT
- (2000): América Latina y el Caribe, Panorama Laboral 2000, Lima: OIT
- (2000b): Exclusión social en el mercado de trabajo en Mercosur y Chile. Santiago de Chile: OIT
- (2000c): Marco de políticas y estrategias para el período 2002-2005 y examen preliminar de las propuestas de Programa y Presupuesto para 2002-2003. Actualización del Programa Trabajo Docente. Ginebra: OIT
- (2000d): Panorama Laboral de América Latina y el Caribe 1999, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima: OIT
- Orrellano, M. (1999): “Los jóvenes, la escuela y el mundo del trabajo: algunas reflexiones acerca de la producción de la subjetividad en el fin del milenio”, en Puiggrós (Comp.) Op. cit. pp. 97-142
- Otero, J. (1999): “Fronteras imaginarias entre educabilidad e ineducabilidad. La escuela integrada: el cruce de las circulaciones prohibidas ”, en Puiggrós (Comp.) Op.cit. pp. 25-50
- Otto, Hans Uwe y Thiersch, Hans (2001): Handbuch Sozialarbeit Sozialpädagogik. Luchterhand

Ottone, E. (1998): "El papel de la educación frente a las nuevas condiciones de productividad y competitividad", en Filmus (Comp.) Op.cit. pp. 125-140

——— (1998b): "La apuesta educativa en América Latina" en Rojas Aravena (edit.) Op.cit. pp. 419-424

——— (2001): "La equidad en América Latina en el marco de la Globalización: la apuesta educativa" en S. Martinic y M. Pardo (edit.) Op. cit. pp. 63-98

Oszlak, O. (1978): La formación del estado argentino, Buenos Aires: Ed. Belgrano

Oszlak, O. y Felder, R. (1991): "La capacidad de regulación estatal en la Argentina" en La Argentina que viene, Norma- Flacso- UNICEF, Buenos Aires

———(1998): "La capacidad de regulación estatal en la Argentina. Quis custodiet custodes?" en Aldo Isuani y Daniel Filmus (comp.) Op. cit. pp.165-204

Oyarzún, A.; Irrazabal, R.; Goicovic, I. y Reyes L. (2001): Entre jóvenes Re productores y Jóvenes Co Constructores: Sentidos de la Integración en la Cultura Escolar. Viña del Mar: CIDPA

Oyarzún, A. y Irrazabal, R. (2003): "Comportamientos de las trayectorias educacionales y laborales en jóvenes estudiantes", en Última Década N° 18 Ediciones CIDPA, Viña del Mar pp. 199-227

Pais, J.M.(1996): „Erwachsenwerden mit Rückfahrkarte? Übergänge, biographische Schieindewege und sozialer Wandel in Portugal“, En A. Walther (edit.): Junge Erwachsene in Europa, Opladen: Leske+Budrich

——— (1996b): „A geração “yô yô”, Dinâmicas Multiculturais, Novas Faces, Outros Ohhares“, Actas das sessões temáticas do II Congresso Luso – Afro- Brasileiro de Ciências Sociais, Lisboa, ICS, pp. 111-125

——— (2003): The Multiple Faces of the Future in the Labyrinth of Life, En Journal of Youth Studies, 6 (2), pp. 115-126

Pais, J.M y Pohl, A. (2003): "Of roots and knives. The dilemmas of recognising recognising informal learning", En López Blasco, Mc Neish y Walther (Edit.) Op. cit. pp. 223-241

Paiva, V. (1992): Educación, bienestar social y trabajo, Buenos Aires: Libros del Quirichincho

Parentella y otros (1994): Debates sobre el futuro de la educación y el conocimiento, Buenos Aires: Fuego Biblos

Papadopoulos, J.(1995): Pensamiento social e intervención pública: Pobreza, política social y democracia, En Revista Interamericana de Planificación, N° 28, 109

Paviglianiti, Nosiglia y Marquina (1995): Reconstrucción Neoconservadora lugar afectado: la Universidad, Buenos Aires: Miño y Dávila Ed.

Pérez Gómez, A. (1995): "Autonomía profesional del docente y control democrático de la práctica", en Volver a pensar la educación, Op.cit. pp. 339-353

——— (1999): "La socialización postmoderna y la función educativa de la escuela", en Sala Fernández y otros, Op. cit. pp. 39- 64

Pérez Gómez, A. y Gimeno Sacristán (1988): "Pensamiento y acción en el profesor: de los estudios sobre planificación al pensamiento práctico". Infancia y Aprendizaje. N°42, pp. 37-63

- Peters, F.; Trede, W. y Winkler, M. (eds.) (1998): Integrierte Erziehungshilfen. Qualifizierung der Jugendhilfe durch Flexibilisierung und Integration?, Frankfurt am Main: IGFH- Eingenverlag
- Peters, F. y Struck, N. (1998): Flexible Hilfen und das Neue Steuerungsmodell – oder: warum Flexibilität nicht gleich Flexibilität ist“, En F.Peters.; W. Trede y M. Winkler (eds.) Op.cit. pp.73-96
- Piaget, J. (1989): Criterio moral en el Niño, Madrid: Morata
- (2000): Nacimiento de la Inteligencia en el Niño, Madrid: Morata
- Pieck, Enrique (1999): “Educación de jóvenes y adultos vinculada al trabajo”, en Boletín Proyecto principal educación en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile: UNESCO – OREALC N° 50, pp. 5-27
- (coord.)(2001): Los jóvenes y el trabajo: la educación frente a la exclusión social, México: Universidad Iberoamericana Biblioteca Francisco Xavier Clavijero
- Plate von, B. (1999): “Grundelemente der Globalisierung”, en Informationen zur politischen Bildung, N°264 Essen pp. 3-7
- PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) (2002): Informe sobre desarrollo humano 2002. Profundizar la democracia en un mundo fragmento, PNUD, Madrid/Barcelona/México: Ediciones Mundi - Prensa
- Pohl, A., Schneider, S. (Comp.)(2000): Sackgassen Umleitungen Überholspuren?, Tübingen: Neuling
- (2000): „Was britische fast lanes mit deutschen Überholspuren zu tun haben: Überlegungen zum Dialog zwischen Forschung und Praxis auf regionaler und internationaler Ebene“, en A. Pohl y S. Schneider, Op. cit. pp. 191 – 205
- Popkewitz, T. (1994): Sociología de las reformas educativas, Madrid: Editorial Morata
- (1998): Los discursos redentores de las Ciencias de la Educación. Sevilla: Ediciones Morón
- Preiß, C. y Wahler, P.(1999): Lernen in der Juniorenfirma – eine wegweisende Methode überbetrieblicher Ausbildung, München: Deutsches Jugendinstitut
- Preiß, C., Wahler, P.; Bertram, B. y Klar, C. (1999): Einstieg auf Raten?.Berufliche Integrationsprobleme Jugendlicher in einer ostdeutschen Region, München: Deutsches Jugendinstitut
- Psachrópoulos, (1987): El financiamiento educativo en los países en desarrollo, Washington: Banco Mundial
- Puellez Benítez (1993): “Estudio teórico sobre las experiencias de descentralización educativa” en Revista Iberoamericana de Educación N°3
- Pugliese, E.(1993): Sociologia della desoccupazione, Bologna: Il Mulino
- Puiggrós, A. (1990): Sujetos, Disciplina y Currículum, en los orígenes del sistema educativo argentino, Tomo I de Historia de la Educación en la Argentina, Buenos Aires: Ed. Galerna
- (1994): Imaginación y Crisis en la Educación Latinoamericana, Buenos Aires: Alianza Editorial
- (1995): Qué pasó en la Educación Argentina?. Desde la conquista hasta el Menemismo, Buenos Aires: Editorial Kapelúz

- (1996): *Volver a educar*, Buenos Aires: Alianza Editorial
- (Comp.)(1999): *En los límites de la educación*, Buenos Aires: Homo Sapiens Ediciones
- Puiggrós, A. y Dussel, I. (1999): “Fronteras educativas en el fin de siglo : Utopías y distopías en el imaginario pedagógico”, en Puiggrós (Comp.) Op. cit. pp. 7-24
- Puryear, J. (1997): *La educación en América Latina: problemas y desafíos*, en Documentos de PREAL, N° 7, Santiago de Chile
- (1998): “La segunda cumbre de las Américas y la Educación” en Rojas Aravena (edit.) Op.cit. pp. 415-418
- Rama, G. (1998): “El desafío del acceso, la calidad y la adecuación institucional en materia de educación para jóvenes” en CINTERFOR/OIT Juventud, educación y empleo. Montevideo pp. 91 - 117
- Ramírez, Jaime (1996): “La capacitación laboral como instrumento de lucha contra la pobreza”, OIT, Estudios de Políticas N°26 Ginebra: OIT
- (2001): “Estrategias para generar una transición formativa escuela -trabajo en los jóvenes pobres urbanos. El papel de los actores sociales involucrados” en Enrique Pieck (coord.): *Los jóvenes y el trabajo: la educación frente a la exclusión social*, Universidad Iberoamericana Biblioteca Francisco Xavier Clavijero, México. Pp. 333 – 354
- Ramírez Guerrero, J. (1998): “La formación de transición: modelo conceptual para una estrategia de intervención contra el desempleo juvenil de tipo estructural” en CINTERFOR/OIT Juventud, educación y empleo. Montevideo pp. 237 - 273
- Rauschenbach, T. y Züchner, I. (2001): „Lebenschancen benachteiligter junger Menschen – Risiken heutiger Sozialisation“ en Birtsch y otros (edit.) Op.cit. pp. 69 - 102
- Redondo, P. y Thisted, S.(1999): “Las escuelas “en los márgenes”. Realidades y futuros”, en Puiggrós (edit.), Op.cit. pp. 143-190
- Reich, R. (1991): *The Work of Nations*, Nueva York: Alfred Knap
- Reisch, Roman (1998): „Jugendarbeitslosigkeit in der Bundesrepublik gestern und heute“ en *Jugend, Beruf, Gesellschaft*, N°1 Tomo 49 pp. 24 – 31
- Repetto, Fabián (1998): “La pobreza no es eterna: propuestas para enfrentarla” en Isuani y Filmus (comp.) Op. cit. pp. 263-312
- Revista Iberoamericana de Educación (1993): *Educación, trabajo y empleo*, Año 1 Buenos Aires
- Reyer, J. (2002): *Kleine Geschichte der Sozialpädagogik*, Schneider Verlag GmbH
- Richter, I. y Bendit, R. (2002): “Tendencias internacionales en las políticas educativas”, en Hünermann, P.; Valera, V. P. y Neuser, H. (edit.), Op.cit. pp. 131-146
- Rifkin, J.(1997): *Ende der Arbeit und ihre Zukunft*, Frankfurt a. M.: Campus
- (2000): *La era del Acceso: la revolución de la Nueva Economía*. Buenos Aires: Editorial Paidós
- Riner, Zoll (1989): *Nicht so wie unsere Eltern*, München

Riquelme, G.(1998): Acceso y permanencia en la educación formal. Acceso a la educación no formal. Grupos con problemas y excluidos del sistema. Serie Estudios Especiales, RedFIE; Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación

——— (1999): Situación educativa: diferenciación económica y regional. Serie Estudios Especiales, Red Federal de Información Educativa (RedFIE), Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación

Riquelme, G. y Razquin, P.(1998): “Mercado de trabajo y educación: el papel de la educación en el acceso al trabajo”, Ponencia presentada en el IV Congreso Nacional de Estudios de Trabajo, Buenos Aires

Rodríguez, Ernesto (1997): Los jóvenes latinoamericanos ante las transformaciones del mundo del trabajo, Buenos Aires: BID / INTAL

——— (1999): La reforma del Estado en América Latina: experiencias y desafíos en el tránsito hacia un nuevo milenio, Montevideo: ICD

——— (1999b): Políticas públicas de juventud en América Latina: precisar enfoques y modernizar la gestión, Washington: BID

——— (2000): “Juventud y políticas públicas en América Latina: experiencias y desafíos desde la gestión institucional”, Última Década, Ediciones N°13 CIDPA, Viña del Mar pp. 25-58

——— (2001): “Juventud y desarrollo en América Latina: desafíos y prioridades en el comienzo de un nuevo siglo" en Enrique Pieck Op.cit. México pp. 27 – 58

——— (2001b): Políticas de Juventud y Reforma del Estado en América Latina: Un Vínculo a Construir. Texto presentado en el “V Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública”, Santo Domingo

——— (2002): Documento de base. Insumos iniciales para el diseño del Libro Blanco sobre políticas de juventud en Iberoamérica, Texto preparado para la Secretaría General de la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ) como Documento de Base; Uruguay: Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional – Organización Internacional del Trabajo (CINTERFOR/OIT).

——— (2002b): “Juventud, crisis y políticas públicas en el Uruguay: Un esquemático balance de los años noventa y propuestas para esta primera década del nuevo siglo, En CIDPA (edit.) Op. cit.: pp. 47-48

——— (2002c): Políticas de juventud para el siglo XXI. Actores estratégicos para el desarrollo. México: IMJ/SEP.

Roggi, L.(1994): “Descentralización y Calidad de la Educación” en Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas, Organización de los Estados Iberoamericanos para la educación, la ciencia y la cultura (OEI) Año VI, N°16, Madrid pp. 35

Rojas Aravena, F.(Edit.)(1998): Globalización América Latina y la diplomacia de cumbres, Santiago de Chile: FLACSO/ Chile

Romero de Solís, D.(1997): El miedo a la mujer (arte, sexualidad y fin de siglo”) en Widemann Rodríguez, E. (edit.) Op.cit. pp. 339-371

Sáez Marín, Juan (1988): El frente de juventudes. Política de juventud en la España de la posguerra (1937-1960). Madrid: Siglo XXI Editores.

- SAFRAN 1998: „Ich will auch was werden!“ Dokumentation der Fachtagung „Geschlechterdifferenzierende arbeitsweltbezogene Jugendsozialarbeit“, Sindelfingen
- Saltalamacchia, H.R. (1989): La juventud en la época moderna: un análisis conceptual. En Cuadernos del CIJUP – Colección Ensayos. Caguas. Puerto Rico
- Salvia, A. y Zelarrayán, J. (1998): “Cambio Estructural, Inserción Sectorial y Estrategias Familiares”, Ponencia presentada en las III Congreso Nacional de Estudios de Trabajo, Buenos Aires
- Salvia, A. y Miranda, A. (2003): ¿Trabajar, estudiar o dejar pasar el tiempo? Cambios en las condiciones de vida de los jóvenes del Gran Buenos Aires
- Salvia, A. y Tuñón, I. (2003): Documento Jóvenes Trabajadores en el Cono Sur: desafíos y respuestas, Pro Sur, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires.
- Sancho, A.; Richter, Ch.; Vélez, C.M.; Dirección de Educación, Ciencia, Cultura y Deportes de Cuba, y otros (2001): Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos, Volumen III Una mirada comparativa, Serie Políticas Sociales N° 42, Santiago de Chile: CEPAL
- Sandoval, M. (2000): “La relación entre los cambios culturales de fines de siglo y la participación social y política de los jóvenes” en S. Balardini (Comp.) Op.cit. pp. 147-164
- (2002): Jóvenes del siglo XXI. Sujetos y actores en una sociedad de cambio. Santiago de Chile: Universidad Católica Cardenal Raúl Silva Henríquez
- Santos Guerra, M. (1999): “Crítica de la eficacia y eficacia de la crítica. Lo verdadero, lo verosímil y lo verificable en el análisis de las instituciones educativas”, en Sola Fernández y otros, Op. cit. pp. 83-112
- Savater, F. (1997): El valor de educar, Buenos Aires: Editorial Ariel
- Sayer, D. (1994): Capitalismo y Modernidad, Buenos Aires: Editorial Alianza
- Scans (1992): Lo que el trabajo requiere de las escuelas. Informe de la Comisión Scans para América 2000. Washington USA: Departamento de Trabajo de Estados Unidos
- Schäfer, Heiner: Abgedrängt - Der Einfluß des Übergangssystems auf die Marginalisierungsprozesse junger Männer am Arbeitsmarkt, en Holm Felber (Edit.)(1997): Berufliche Chancen für benachteiligte Jugendliche? Orientierungen und Handlungsstrategien. Arbeitsweltbezogene Jugendsozialarbeit, Band 2, München
- SELA (Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano) y Cravino González, S. (1998): Aspectos sociales de la integración. Volumen III, Serie Políticas Sociales N° 14, Santiago de Chile: CEPAL
- Senen González, S. (1989): Políticas estatales y programas de descentralización y regionalización educativa: im estido de casos en tres provincias argentinas. Ponencia para la reunión interregional sobre descentralización y desconcentración de políticas públicas, Brasilia
- (1994): “Una nueva agenda para la descentralización educativa”, en Revista Iberoamerica de Educación N°4
- (1994b): Políticas estatales y programas de descentralización educativa, Buenos Aires: C.F.I.- Mimeo
- (1998): “Esta política educativa ignora a los pobres”, en Clarin 22 de junio, Buenos Aires.

- Sennet, R. (2000): La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo. Barcelona: Editorial Anagrama
- Schaub, G. (edit.) (2000): Jugendsozialarbeit in strukturschwachen Regionen, München: BMFSFJ y DJI
- (2000b): Neue Informations- und Kommunikationstechniken in der Jugendsozialarbeit, München: BMFSFJ y DJI
- Schaub, von Horst y Zenke, Karl (2000): Wörterbuch Pädagogik, München: Deutscher Taschenbuch Verlag
- Schäfer, H. (1996): Schule für Schulverweigerer. Ein Lernangebot der Jugendhilfe, München: Deutsches Jugendinstitut
- (1997): Jugendarbeit in der Berufsorientierung. Ein geschlechtsspezifischer Ansatz. Werkstattbericht. München: Deutsches Jugendinstitut
- (1997b): Wenn die Jugendliche nur schwer zu erreichen sind. Mobile Jugendsozialarbeit in einem Landkreis, München: Deutsches Jugendinstitut
- (1998): „Abgedrängt – Der Einfluss des Übergangssystems auf die Marginalisierungsprozesse junger Männer am Arbeitsmarkt“, en H. Felber (Edit.): Berufliche Chancen für benachteiligte Jugendliche? Orientierungen und Handlungsstrategien. Arbeitsbezogene Jugendsozialarbeit, Band 2. München, DJI – Verlag 1997 pp. 32
- (1998): Präventive Jugendsozialarbeit mit schwirigen Schülern, München: Deutsches Jugendinstitut
- Scherr, A.(1997): Subjektorientierte Jugendarbeit. Eine Einführung in die Grundlagen emanzipatorischer Jugendpädagogik, Weinheim / München: Juventa
- Schäfer, H. (1997): Abgedrängt – Der Einfluss des Übergangssystems auf die Marginalisierungsprozesse junger Männer am Arbeitsmarkt. En H. Felber (edit.), Op. cit. pp.65
- Schiller, T. (1995): Neoliberalismus, in Nohlen, D. (Hrsg.): Pipers Wörterbuch zur Politik, München
- Schiefelbein, E. y Tedesco, J. C. (1995): Una nueva oportunidad. El rol de la educación en el desarrollo de América Latina. Buenos Aires: Ediciones Santillana S.A., Aula XXI
- Schirm, S.A.(1999): „Globalisierung –eine Chance für Entwicklungsländer?“ en Informationen zur politischen Bildung, N°264 Essen pp. 26-31
- Schittenhelm, K. (1998): Zwischen Unterstützung und Reglementierung – Mädchen und junge Frauen in Einrichtungen der Jugendhilfe, en Neue Praxis, Vol. 28, N° 3
- Schmidt, M. (edit.) (2002): Innovative Schulmodelle für eine verbesserte Vorbereitung von Jugendlichen auf Erwerbsarbeit, München: BMFSFJ y DJI
- Schneider, H. (1998): Fachlichkeit, Qualität und neue Steuerungsmodelle – Institutionelle Herausforderungen in der Jugendhilfe, München: Deutsches Jugendinstitut
- Schreiber, E. y Schreier, K. (edit.) (2000): Praxismodelle zur sozialen und beruflichen Integration von Jugendlichen: Die Pressträger des Wettbewerbs „Fit für Leben und Arbeit“, München: Deutsches Jugendinstitut
- (2001): Interkulturelles Lernen und Arbeiten, München: BMFSFJ y DJI
- Schröpfer, H.(1998): Übergangswohnen – ein Orientierungsangebot im Rahmen der Erziehungshilfe, München: Deutsches Jugendinstitut

Schulewski, U.(2002): DOING GENDER. Gender Effekte in Handlungsstrategien und Handlungskonstellationen von SozialpädagogInnen in der Jugendberufshilfe, München: Deutsches Jugendinstitut

Schumann, M. (1995): Sozialraumanalyse und Ethnographie in Jugendhilfe und Jugendarbeit?, en Deutsche Jugend, N° 43 Año H 5, pp.210-225

Schweigler, G. (1999): „Globalisierung –eine Folge der Weltinformationsgesellschaft“, en Informationen zur politischen Bildung, N°264 Essen pp. 21-26

Sidicaro, R. y Tenti Fanfani, E.(comp.)(1998): La Argentina de los jóvenes. Entre la indiferencia y la indignación. Buenos Aires: UNICEF/LOSADA

Sirvent, M. T. (1990): “Educación, proyecto político y estilo tecnológico”, En Mario Albornoz y Pablo Kreimer, (Comps.), Ciencia y Tecnología: estrategias y política a largo plazo, Buenos Aires. Pp. 247-256

——— (1992): “Qué está pasando con la educación?”, En Revista Nueva Tierra 6, Año 6, N°18, pp. 5-10

——— (1992b): “Políticas de ajuste y educación permanente: quiénes demandan más educación?. El caso de Argentina”, en Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación , Universidad de Buenos Aires – Miño y Dávila Ed. Año 1 N° 1, pp. 2-19

——— (1994): Educación de adultos: Investigación y participación. Desafíos y contradicciones, Buenos Aires: Libros del Quirquincho

——— (1994b):“The Politics of Adjustment and Lifelong Education: The Case of Argentina”. International Review of Education 40 (3), UNESCO: Hamburg Germany pp. 22

——— (1995): “Políticas de ajuste y Rol del estado: el dilema de la participación social en educación”, en Revistas Versiones, Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires N° 3-4, pp. 4-10

——— (1996): “La educación de jóvenes y adultos en un contexto de políticas de ajuste, neoconservadurismo y pobreza”, En Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Universidad de Buenos Aires – Miño y Dávila Ed. Año V N° 9 pp. 65-72

——— (1996b):“Múltiples pobrezas, violencia y educación”, en Izaguirre (Comp.) Violencia social y derechos humanos, Buenos Aires pp. 3 - 7

——— (1997): “Jóvenes sin educación: cuál será el lugar en el mundo?” en Clarin 29 de mayo, Buenos Aires pág. 19

——— (1998): “Esta política educativa ignora a los pobres”, en Clarin 22 de junio, Buenos Aires

——— (1998b): “Múltiples pobrezas, violencia y educación”, En Inés Izaguirre (comp.) Violencia social y derechos humanos, Buenos Aires: EUDEBA, pp. 201-210

——— (1999): Cultura popular y participación social, Madrid/ Buenos Aires: Miño y Dávila

——— (1999b): “The potential, actual and social demand for adult learning in Argentina: the situation of educational risk cumulative advantage”, En Madhu Singh (edit.): Adult Learning and the future of work, Hamburgo: UNESCO pp. 143-168

——— (2000): “La función política y social de la educación. Los valores frente al neoliberalismo”, En Voces, Año IV, N°7, Uruguay pp. 42-49



- (2001): El contexto neoconservador, las políticas educativas y el papel del trabajador de la educación en la Argentina actual. Reflexiones para un debate. Ponencia presentada para Pedagogía 2001. La Habana/Cuba
- (2001b): “Un espacio de lucha cultural”, EnNoticias de Filo, Facultad de Filosofía y Letras. UBA, Año 2 N° 4, Buenos Aires pp.1-2
- Sirvent M. y Llosa, S. (1998): “Jóvenes y adultos en situación de riesgo educativo: Análisis de la demanda potencial y efectiva”, En Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Universidad de Buenos Aires – Miño y Dávila Ed. Año1 VII N° 12 pp. 77-92
- Sirvent, M. y Llosa, S. (2001): Jóvenes y adultos y educación en la Ciudad de Buenos Aires, A publicarse en Revista de Investigaciones del Instituto de Ciencias de la Educación
- Sirvent, M. T.; Toubes, A.; Santos, H.; Llosa, S.; Bandano, M. del R. y Homar, A.(2000): Estudio de la situación de jóvenes y adultos en la Argentina en un contexto de neoconservadurismo, políticas de ajuste y pobreza. Miami (USA): Latin American Studies Association- Lasa 2000.
- Sirvent, M.y otros (2001): Estructura de poder, participación y educación: Estudio de la situación de la Educación de Jóvenes y Adultos en un contexto de neoconservadurismo, políticas de ajuste y pobreza. El caso de Argentina. Ponencia presentada para Pedagogía 2001. La Habana/Cuba
- Sola Fernández, Angulo Rasco y otros (1999): Escuela pública y sociedad neoliberal, Madrid: Miño y Dávila editores
- Solari, A. (1994): La desigualdad educativa: problemas y políticas, Serie Políticas Sociales 4, Santiago de Chile: CEPAL
- Soros, G.(1999): La crisis del capitalismo global, Madrid: Debate
- (2001): Open Society, USA: Brown & Company US
- Sottoli, S.(1999): Sozialpolitik und entwicklungspolitischer Wandel in Lateinamerika. Konzepte und Reformen in Vergleich, Heidelberg: Budrich.
- Stauber, Barbara y Walther, Andreas (1995): Nur Flausen im Kopf? Berufs- und Lebensentscheidungen von Mädchen und Jungen als Frage regionaler Optionen, Bielefeld: Karin Böllert KT-Verlag
- (1999): Institutionelle Risiken sozialer Ausgrenzung im deutschen Übergangssystem, Nationaler Bericht für Deutschland (West) im Rahmen des Thematischen Netzwerkes ‚Misleading Trajectories‘, Arbeitspapier Tübingen
- (2000): „Selektion und Cooling – Out durch das Benachteiligungsprinzip: Biographische Risiken durch institutionelle Strukturen und ihre ideologischen Grundlagen“ en A. Pohl y S. Schneider, Op. cit. pp. 17 – 34
- Stanton, T. (1990): “Service Learning: Groping Toward A Definition” en Jane C. Kendalllláand Associates, Combining Service and Learning, Releigh, National Society for Internships and Experimental Education
- Steinhilber, Beate (2000): „Maßgeschneiderte Übergänge durch Jugendagenturen, Anlaufstellen, Leit- und Vermittlungsagenturen, Kontaktstellen?“ En A. Pohl y S. Schneider, Op. cit. pp.135-144
- Stenhouse, L. (1997): Cultura y educación, Madrid: Editorial Morata

Steward, F. (1991): „Protecting the Poor During the Adjustment in Latin America and the Caribbean in the 1980s: How Adequate was the World Bank Response?“, Informe presentado en el Congreso “Macroeconomic Crisis, Policy Reform and the Poor, Colombia

Stiglitz, Joseph (2002): Die Schatten der Globalisierung, Berlin: Siedler

Strikker, Frank (1990): Staatliche Maßnahmen gegen Jugendarbeitslosigkeit. Eine Analyse arbeitsmarktheoretischer Konzepte und Staatlicher Maßnahmen ausgewählter Bundesländer, Berlin:

Tapia, N.M.(1998): Potencialidad de proyectos estudiantiles de servicio comunitario en la Educación General Básica y la Educación Polimodal” en El Servicio a la comunidad como aprendizaje escolar. Actas del 1° Seminario Internacional “Educación y servicio comunitario”. Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. Buenos Aires:

Secretaría de Programación y Evaluación educativa

Tedesco, J.C. (1993): “Educación y Sociedad en América Latina: Algunos cambios conceptuales y políticos” en D. Filmus (comp.) Op.cit. pp. 45

——— (1994): Tareas de la Educación, Buenos Aires: Editorial Kapelusz

——— (1995): El Nuevo Pacto Educativo. Educación, competitividad y ciudadanía en la sociedad moderna, Madrid: Ed. Anaya

——— (1998): “Desafíos de las reformas educativas en América Latina”, en Propuesta Educativa, Año 9, N°19, diciembre, Buenos Aires: Propuesta Educativa

——— (2001): “Desafíos políticos de las reformas de la educación” en Martinic y Pardo (edits.) Op. cit. pp. 53-62

Tenti Fanfani, E. (1990): Descentralizar la educación, Buenos Aires: CIEPP

——— (1993): La Escuela Vacía. Deberes del Estado y responsabilidades de la sociedad, Buenos Aires: UNICEF/Losada

——— (1996): “Cuestiones de exclusión social y política”, en A. Minujín (edit.) Op.cit. pp. 241-274

——— (1998): “La escuela constructora de subjetividad”, en Filmus (Comp.) Op. cit. pp. 107-122

——— (comp.)(2000): Una escuela para los adolescentes. Reflexiones y valoraciones, Buenos Aires:

Thiersch, H. (1983): „Jugendzeit – Schulzeit. Von den Schwierigkeiten die Jugendliche und Schule miteinander haben“, Basel

——— (1984): „Sozialpädagogische Handlungskompetenz, die Frage nach der Tradition pädagogischen Handelns und das Konzept der Krisenidentität“, en Müller, S. u.a. (Edit.): Handlungskompetenz in der Sozialarbeit/Sozialpädagogik, Bielefeld:

——— (edit.) (1992): Lebensweltorientierte Soziale Arbeit, München/Weinheim

——— (1994): „Sozialpädagogik und Erziehungswissenschaft“ en Krüger, H.-H. y Rauschenbach, T. (comp.) Erziehungswissenschaft. Weinheim y München: Juventa pp. 131-146

——— (1995): Lebenswelt und Moral. Beiträge zur moralischen Orientierung Sozialer Arbeit, Weinheim und München:

Juventa Verlag

——— (1995b): *Lebensweltorientierte Soziale Arbeit. Aufgaben der Praxis im sozialen Wandel*. 2. Auflage. Weinheim/ München

——— (1997): „Lebensweltorientierte Soziale Arbeit“. In Armin Wöhrle HTW Mittwieda, Rosswein, 5 pp. 23

——— (1998): „Notizen zum Zusammenhang von Lebenswelt, Flexibilität und flexiblen Hilfen“, en F. Peters; W. Trede y M. Winkler (Edits.) Op.cit. pp. 24- 35

——— (2000): „Lebensweltorientierung und Dienstleistungsorientierung – Ein Konzeptvergleich“ en Olk y otros (edit.): *Soziale Arbeit als Dienstleistung*

——— (2001): „Erziehungshilfen und Lebensweltorientierung – Bemerkungen zu Bilanz und Perspektiven“, en Birtsch / Müntermann/ Trede Op. cit. pp. 213 – 233

——— (2001b): „Lebensweltorientierte Jugendsozialarbeit“ en P. Füllbier y R. Münchmeier, Op. cit. pp. 777 – 789

——— (2002): *Positionsbestimmungen der Sozialen Arbeit. Gesellschaftspolitik, Theorie und Ausbildung*, Weinheim und München: Juventa Verlag

Thiersch, H. y Grundwald, K. (2000): „Lebensweltorientierung und Dienstleistungsorientierung – Ein Konzeptvergleich“, En Olk y otros: *Soziale Arbeit als Dienstleistung*, Frankfurt am Main pp.89

Thiersch, H. / Rauschennbach, T. (1987): „Sozialpädagogik/ Sozialarbeit: Theorie und Entwicklung“, En H. Eyferth y otros (edits.): *Handbuch der Sozialarbeit/ Sozialpädagogik*, Neuwied/Darmstadt pp. 64-91

Thomas, J. (1997): “El nuevo modelo económico y los mercados laborales en América Latina”, en Victor Bulmer-Thomas (comp.), Op. cit. pp. 101 - 129

Tiramonti, G. (1994): “Descentralización educativa en la Argentina: entre la promesa y el desencanto” en V. Espíndola (edit.): *La construcción de lo local*, Santiago de Chile: Editorial Viola pp.36

——— (1997): Los imperativos de las políticas educativas de los '90, En *Revista Propuesta Educativa* N° 17, Buenos Aires: Propuesta Educativa

Tiramonti, Guillermina y Filmus, Daniel (comps.) (1996): *La concertación de políticas educativas en América Latina*, Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)- Miño y Dávila editores

Toesca, P.(1998): “Tiempos modernos”, en García Wiedermann, E. (edit.) Op.cit. pp. 359 – 372

Tokman, V. (1994): “Visión desde la OIT sobre el trabajo de los jóvenes en la región”, En *Boletín Cinterfor*, N°128, Montevideo pp. 45

——— (1997): “El trabajo de los jóvenes en el post ajuste latinoamericano”, En *Boletín CINTERFOR* N° 139-140 pp.7-23

——— (2003) *Desempleo Juvenil en el Cono Sur*, Serie Pro Sur, Fundación Friedrich Ebert, Santiago

Torrado, S. (1994): *Estructura Social de la Argentina. 1945-1983*, Buenos Aires: Ediciones de la Flor

Touraine, Alain (1988): *Qué empleo para los jóvenes: hacia estrategias innovadoras*, Madrid:

——— (1988b): “Un mundo que ha perdido su futuro en VVAA: ¿Qué empleo para los jóvenes? Madrid: Tecnos y UNESCO.

——— (1992): *Critique a la Modernité*, Paris: Fayard

——— (1996): “La globalización como ideología”, Buenos Aires, artículo periodístico diario *La Nación*, 22 de octubre

——— (1997): “Juventud y democracia en Chile” *Ultima Década* N°8 Viña del Mar: Ediciones CIDPA Viña del Mar pp. 22 – 34

——— (1998): El trabajo, protección frente a la sociedad dual. En *El Tribuno. Agenda Cultural*, Salta

——— (1999): *Podremos vivir juntos?*, Brasil: Fondo de Cultural Económica

Troltsch, K.(1999): „Jugendliche ohne abgeschlossene Berufsausbildung. Struktur – und Biographiemerkmale“, en *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis*, 5/, pp. 9 – 15

Ulrich Müller, H. (1995): *Jugend und Wohnen. Wohnbedürfnisse junger Menschen, Bedeutungswandel des Wohnens, Entwicklungen des Wohnungsmarktes, Jugendhilfe und Wohnen*, München: Deutsches Jugendinstitut

UNESCO (1991): Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, Boletín N° 26

——— (1996): *UNESCO heute. Zeitschrift der Deutschen UNESCO – Kommission* 43. Jahrgangs, Ausgabe II, Bonn: UNESCO

——— (1997): *UNESCO heute. Zeitschrift der Deutschen UNESCO – Kommission* 43. Jahrgangs, Ausgabe IV, Bonn: UNESCO

——— (2000): Marco de Acción Regional de la Educación de Personas Jóvenes y Adultas (EPJA) en América Latina y el Caribe (2000 – 2010), Santiago de Chile 2000. <http://www.unesco.cl>

——— (2001): *Análisis de Prospectivas de la Educación en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile: UNESCO/OREALC

——— (2001b): *Balance de los 20 años del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile: UNESCO/OREALC

——— (2001c): *El futuro de la educación en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile: UNESCO/OREALC

——— (2001d): *Situación educativa 1980 -2000 de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile: UNESCO/OREALC

——— (2002): *Qué es educación secundaria para el siglo XXI?*, Santiago de Chile: UNESCO/OREALC

UNESCO-CEAAL (1997): *Los aprendizajes globales para el siglo XXI. Documento de la Conferencia Regional preparatoria a CONFINTEA V. Brasilia*

UNESCO-CEAAL-CREFAL- INEA (Oficina Regional de la UNESCO para América Latina y el Caribe – Consejo de Educación de Adultos de América Latina – Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe – Instituto de Educación de Adultos (2000): *La educación de personas jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe. Prioridades de Acción en el siglo XXI*, Santiago de Chile: UNESCO-CEAAL-CREFAL- INEA

- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (1999): Claves de la inequidad en la educación básica, Ciclo Debates: Desafíos de la Política Educacional, Santiago de Chile: UNICEF Oficina de Area para Argentina, Chile y Uruguay
- Urban, U.(2001): „Die Handlungsmaxime „Empowerment““ en P. Fülbier y R. Münchmeier (eds.), Op. cit. pp. 134-142
- Urresti, M. (2000): “Cambio de escenarios sociales, experiencia juvenil urbana y escuela.” En: Tenti Fanfani (comp.) Op. cit.
- (2000b): “Paradigmas de participación juvenil: un balance histórico” en S. Balardini (Comp.) Op.cit. pp.177-206
- Valdés, J. (1993): Die Chicago-Schule: Operation Chile, in Lateinamerika Analysen und Berichte 17, „Markt in den Köpfen“, Bad Honnef, pp. 36-60
- Vargas de Flood, M. y M. Harriague, El gasto público consolidado. Documento de trabajo N° GP/ 01 de la Secretaría de Programación Económica.
- Vattimo, G. (1995): Más allá de la interpretación, Barcelona: Ed. Paidós
- Vega Ruíz, M. L. (ed) (2001) La Reforma Laboral en América Latina. Un análisis comparado
- Vergara, P. (1985): Auge y caída del neoliberalismo en Chile. Santiago de Chile: FLACSO
- Veliz, C. (1982): La tradición centralista en América Latina, Barcelona: Ed. Ariel
- Vilas, C. (1995): Estado y políticas sociales después del ajuste. Debates y alternativas, Venezuela: Universidad Nacional Autónoma de México – UNAM y Nueva Sociedad
- (1996): “Qué hacemos con la pobreza? Notas preliminares para una respuesta política” en Realidad Económica N139, Buenos Aires
- Vigotsky, L.S. (1988): El desarrollo de los procesos psicológicos superiores, México: Editorial Grijalbo
- Villareal, J. (1996): La exclusión social, Buenos Aires: FLACSO- Norma
- (1997): “De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo” en Desarrollo Económico, Vol. 36 N°144, Buenos Aires: enero - marzo
- Villareal, M. (1999): “Construir ciudadanía: construcción democrática del poder” En Última Década N°10. Viña del Mar: Ediciones CIDPA
- Villena, Sergio y Makowski, Sara (coord.) en *Documentos de Trabajo. Serie Jóvenes Investigadores-I*. FLACSO, México D. F.;
- Vollmer, M.I. (1995): “Nuevas demandas a la educación y a la institución escolar y la profesionalización de los docentes” en Novedades Educativas N°53, Informe Especial Buenos Aires: FLACSO
- Walther, A. (1996): Junge Erwachsene in Europa –jenseits der Normalbiographie? Opladen: Leske + Budrich
- (1999): Spielräume junger Erwachsene an den Grenzen der Arbeitsgesellschaft. Optionen für den Übergang in die Arbeit durch darstellende Künste und selbständige Arbeit?. Dissertation, Tübingen (sin publicar)

- (2001): Hauptschule interkommen? Ausgrenzungsrisiken beim Übergang junger in die Arbeit. En Diskurs, (2) pp. 35-41
- (2002): „Benachteiligte Jugendliche“: Widersprüche eines sozialpolitischen Deutungsmuster. En Soziale Welt, 53 (1), pp. 87-106
- (2003): „Empowerment or cooling – out? Dilemmas and contradictions of Integrated Transition Policies, En López Blasco, A.; Mc Neish, W; Walther, A. (Edit.): Young Policies in Europe. Bristol: Policy Press, pp. 183-205
- Walther, A.; Stauber, B.; Bolay, E.; Bois – Reymond, Mørch, S.; Schröer, A. (1997): Junge Erwachsenen in Europa – Neue Übergänge zwischen Jugend und Erwachsen- Sein. Ein interkultureller Entwurf, en Neue Praxis, 3, pp. 244-264
- Walther, A.; Stauber, B.; Biggart, A., du Bois – Reymond, M, Furlong, A., López, Blasco, A., Mørch, S. y Pais, J.M. (edits.) (2002): Misleading trajectories: Integration policies for young adults in Europe?, Opladen: Leske + Burdrich
- Weber, M. (1972): Gesammelte Aufsätze zur Religionsansätze, Volumen I, Tübingen
- (1975): Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie, Tübingen
- (1984): Die protestantische Ethik I. Eine Aufsatzsammlung, Tübingen
- Weigel, N., Seckinger, M., Santen, van E., Markert, A. (Hrsg.)(1999): Freiern Trägern auf der Spur, München
- Weinberg, P. (1995): La construcción de una nueva institucionalidad para la formación. Documento presentado al Seminario subregional sobre educación para el mundo del trabajo y lucha contra la pobreza, Buenos Aires: IIPE/UNESCO-INEP-CENEP/CIID
- Weller, J. (2003) La problemática inserción laboral de los y las jóvenes, CEPAL, Santiago
- Wiedemann García, E. (ed.)(1998), Los tiempos de la libertad, Barcelona: Editorial Serbal
- Winkler, M. (1998): „Fachlichkeit durch Auflösung – Überlegungen zur Situation der Jugendhilfe“, En F. Peters; W. Trede y M. Winkler (edits.) Op.cit. pp.269-296
- Wiland, F. (2000): Individuum und Gesellschaft, München /Wien: Oldenbourg Verlag
- Williamson, Howard (1997): Youth work and citizenship, En L. Chishom y otros (Comp.) pp. 35-50
- Willke, G.(1999): Die Zukunft der Arbeit, Frankfurt am Main: Campus
- Willtis- Cairn, R. y Kielsmeier, J. (1991): “National and Community Service Acto of 1990 definition of Service- Learning. Growing Hope”, Minneapolis, MN, National Youth Leadership Council, pp. 17 - 20
- Wiñar, D.(1988): “La formación profesional en la Argentina”. Montevideo: CINTERFOR
- (2000): Políticas públicas de formación laboral. El caso del sector educación de la Ciudad de Buenos Aires. Universidad Nacional de Luján. Departamento de Educación, Luján (Argentina)
- Wittmann, S. (1996): Mädchen und junge Frauen: Berufsfindung – Berufsorientierung – Berufswahl. Eine annotierte Bibliographie mit Kontakt- und Bezugsadressen, München: Deutsches Jugendinstitut

Wolf, K. (1998): „Jugendhilfestationen in Mecklernburg- Verpommern“, En F. Peters; W. Trede. y M. Winkler (edits.) Op.cit. pp.225-249

Wolff, M. (2001): „Integrierte Hilfe“ en Birtsch, y otros, Op. cit. pp. 490-503

Wortman, A. (1991): Los Jóvenes desde la periferia, Buenos Aires:

Zaki L. (1997): *Un mundo sin sentido*, FCE, México

Zanotti, L. (1984): “Estado y Educación en América Latina”, En Etapas históricas de la política educativa, Colección Cuadernos 192, Buenos Aires pp.

Zermeño, S. (1983): “Las fracturas del Estado en América Latina”, En Estado y Política en América Latina, México pp. 33

Zarco, C.(2000): “Educación, ciudadanía, derechos humanos y participación de las personas jóvenes y adultas” UNESCO y otros, Op.cit. pp. 143-172





# *Anexo I:* *Cuadros*

**Cuadro 1**  
**Flujos desde y hacia la pobreza. GBA, 1991 a 1995.**

	1991-1992	1992-1993	1994-1995
<b>Flujos desde y hacia la pobreza</b>			
Permanece no pobre	62,7	66,7	71,2
Pasa de pobre a no pobre	14,1	11,3	6,
Pasa de no pobre a pobre	5,4	8,7	10,4
Permanece pobre	17,8	13,3	12,4
Total	100	100	100

**Hogares que pasan a no pobres entre aquellos que eran pobres (%).**

	Total	Bajo y Medio-bajo	Medio-alto y alto
Periodo 1991-1992	44,2	41,8	60
Periodo 1992-1993	46	42,3	78,9
Periodo 1994-1995	32,4	30,7	47,6

**Hogares que pasan a pobres entre aquellos que eran no pobres (%).**

	Total	Bajo y Medio-bajo	Medio-alto y alto
Periodo 1991-1992	7,9	9,6	4,4
Periodo 1992-1993	11,5	15,3	3,7
Periodo 1994-1995	12,8	17,4	3,5

Fuente: Beccaria y López (1996) Op.cit., elaboración propia en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares – INDEC.

**Cuadro 2**  
**Grado de sobrerrepresentación relativa (GSR) de la estructura de los desocupados con respecto a la estructura de ocupados, según calificación. GBA, 1993 a 1995**

	Total	Científica, profesional y técnica	Operativa	No calificada
<b>Mayo 1993</b>				
Ocupados	100,0	13,4	50,5	35,9
Desocupados	100,0	27,4	47,3	24,7
	GSR	-51,1	6,8	45,3
<b>Mayo 1995</b>				
Ocupados	100,0	11,6	49,7	38,2
Desocupados	100,0	28,3	44,1	26,9
	GSR	-59,0	12,7	42,0
<b>Octubre 1995</b>				
Desocupados	100,0	13,9	46,0	39,0
Ocupados	100,0	27,1	45,0	27,8
	GSR	-48,7	2,2	40,3

Fuente: Beccaria y López (1996) Op.cit., Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares – INDEC.

**Cuadro 3**

Grado de sobrerrepresentación relativa (GSR) de la estructura de los desocupados con respecto a la estructura de ocupados, según categoría ocupacional. GBA, 1993 a 1995

	<b>Total</b>	<b>Asalariados</b>	<b>No asalariados</b>
<b>Mayo 1993</b>			
Ocupados	100,0	72,7	27,1
Desocupados	100,0	69,4	30,6
	GSR	4,8	-11,4
<b>Mayo 1995</b>			
Ocupados	100,0	73,5	26,4
Desocupados	100,0	72,5	27,5
	GSR	1,4	-3,6
<b>Octubre 1995</b>			
Desocupados	100,0	75,3	24,7
Ocupados	100,0	70,6	29,4
	GSR	6,7	-16,0

Fuente: Beccaria y López (1996) Op.cit., Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares – INDEC.

**Cuadro 4****Algunas variables del mercado de trabajo urbano**

	<b>Oct. 1974</b>	<b>Oct. 1980</b>	<b>Nov. 1985</b>	<b>Oct. 1990</b>	<b>Junio 1991</b>	<b>Mayo 1992</b>	<b>Mayo 1993</b>	<b>Mayo 1994</b>	<b>Oct. 1994</b>	<b>Mayo 1995</b>	<b>Oct. 1995</b>
<b>Tasa de desocupación (%)</b>											
Total	3,4	2,5	5,9	6,3	6,9	6,9	9,9	10,7	12,2	18,6	16,4
Gran Buenos Aires	2,5	2,2	4,9	6,0	6,3	6,6	10,6	11,1	13,1	20,2	17,4
Otras ciudades	5,8	3,2	7,5	6,7	7,9	7,3	8,8	10,1	10,8	15,4	14,9
<b>Tasa de actividad</b>											
Total	40,1	38,5	38,2	39,0	39,5	39,8	41,5	41,1	40,8	42,8	41,4
Gran Buenos Aires	40,6	39,4	38,8	40,3	40,9	41,4	44,2	43,4	43,1	45,9	44,2
Otras ciudades	39,0	36,8	37,1	36,9	37,5	37,6	37,6	38,0	37,6	38,1	37,7
<b>Tasa desempleo con tasa act. de abril 1991</b>											
Total					6,9	6,2	5,3	7,1	9,3	11,8	12,4
Gran Buenos Aires					6,3	5,5	3,4	5,7	8,4	10,4	10,7
Otras ciudades					7,9	7,1	8,6	8,9	10,6	14,0	14,4
<b>Ocupación total (índice base: abril 1991 =100)</b>											
Total	76,5	84,1	88,3	98,0	100,0	102,5	105,3	105,7	103,4	101,6	101,9
Gran Buenos Aires	80,7	86,3	88,9	97,9	100,0	102,5	106,3	105,5	102,5	101,1	101,3

Anexo 1 - Cuadros

Aires											
Otras ciudades	70,2	80,7	87,4	98,1	100,0	102,5	104,0	106,1	104,8	102,4	102,7
<b>Ocupación asalariada (índice base: abril 1991=100)</b>											
Total	83,5	85,6	90,4	98,1	100,0	103,8	103,8	105,1	104,2	103,9	...
Gran Buenos Aires	87,1	88,2	90,7	97,5	100,0	105,2	106,1	106,1	103,7	105,4	103,1
Otras ciudades	77,9	81,7	90,1	99,1	100,0	101,6	100,4	103,6	105,1	101,7	...
Gran Buenos Aires	100,8	101,9	93,6	97,7	100,0	97,2	108,9	108,6	...	105,7	...
<b>Ocupación neta de subocupación horaria</b>											
Total		87,0	89,9	97,5	100,0	102,8	104,4	102,7	100,4	96,3	95,4
Gran Buenos Aires		89,7	90,1	97,5	100,0	102,3	104,9	101,2	98,7	95,4	93,6
Otras ciudades		82,7	89,5	97,6	100,0	103,6	103,6	105,1	103,1	97,7	98,2
<b>Ingresos reales según encuesta de hogares (índice base: abril 1991=100)</b>											
Asalariados	187,7	158,2	123,7	99,6	100,0	109,7	124,6	127,3	125,8	119,0	...
Conj. perceptores	198,4	169,9	139,8	100,2	100,0	116,4	132,7	135,1	129,4	122,2	124,2

Fuentes: Tasas de desempleo y actividad: Encuesta Permanente de Hogares del INDEC, índices de ocupación e ingresos: estimaciones propias sobre la base de datos de ese mismo relevamiento.

Notas: 1) El sector formal abarca a los asalariados y patrones de establecimientos con más de cinco ocupados y a los profesionales por cuenta propia.

2) Los datos de remuneraciones de asalariados e ingresos de perceptores se refieren al mes anterior al indicado. Los valores nominales fueron deflactados por el índice de precios al consumidor del Gran Buenos Aires.

**Cuadro 5**  
**Estructura del empleo no agrícola (Porcentajes)**

Años	Sector informal				Sector formal		
	Total	Trabajador	Servicio	Empresas	Total	Sector	Grandes
		Independiente	doméstico	pequeñas		público	emp. priv.
<b>América latina</b>							
1990	52,1	24,8	6,8	20,5	47,9	15,5	32,4
1991	52,8	25,2	6,8	20,8	47,2	15,2	32,0
1992	53,5	25,7	6,7	21,1	46,5	14,8	31,7
1993	54,5	26,1	6,6	21,8	45,5	14,0	31,5
1994	55,7	26,8	6,4	22,5	44,3	13,6	30,7
<b>Argentina</b>							
1990	47,5	24,7	7,9	14,9	52,4	19,3	33,2
1991	48,6	25,3	7,9	15,4	51,4	18,5	32,9
1992	49,6	25,9	7,8	15,9	50,4	17,7	32,7
1993	50,8	26,6	8,2	16,1	49,2	16,8	32,4
1994	52,5	27,0	7,4	18,1	47,5	14,3	33,2

Fuente: Beccaria y López (1996) Op.cit., Estimaciones de la OIT con base en información de Encuestas de Hogares y otras fuentes oficiales.

Notas:

- a) incluye trabajadores por cuenta propia (excepto los administrativos, profesionales y técnicos) y trabajadores familiares.
- b) Ocupados correspondientes a establecimientos que cuenta con menos de 5 o 10 trabajadores, dependiendo de la información disponible.

**Cuadro 6**  
**Estructura del empleo 1950-1994**

<i>Agrícola</i> <b>Países</b>	<i>Urbano</i>			
	<b>Formal</b>	<b>Informal a</b>	<b>Total</b>	<b>y Minería</b>
América Latina				
1950	30,5	13,6	44,1	55,9
1970	40,2	16,9	57,1	42,9
1980	44,9	19,4	64,3	35,7
1980	54,6	18,8	73,4	26,6
1990	53,8	24,1	77,9	22,1
1994	52,2	25,9	78,1	21,9
Argentina				
1950	56,8	15,2	72,0	28,0
1970	66,0	15,6	81,6	18,4
1980	65,0	19,4	84,4	15,6
1980	64,5	23,0	87,5	12,5
1990	58,9	28,5	87,4	12,6
1994	57,1	29,9	87,0	13,0

Fuente: Elaboración OIT.

Notas: a) El sector informal incluye solamente trabajadores por cuenta propia y servicio doméstico.

b) Estimaciones del PREAL/OIT. Porcentajes referidos a la Población Económica Activa.

c) Estimaciones OIT. Porcentajes referidos a la PEA ocupada.

**Cuadro 7**  
**Comportamiento de los principales indicadores del mercado de trabajo, por estrato socioeconómico. GBA, 1991 a 1995 (%)**

	1991	1992	1993	1994	1995
<b>Tasas de actividad</b>					
Bajo	38,4	38,6	39,1	40,6	43
Medio-bajo	39,5	40,8	43,4	42,6	44
Medio-alto	44,2	43,6	46,4	45,5	50,3
Alto	46,7	46,5	51,4	48,9	51,3
Total	40,8	41,3	44	43,4	45,8
<b>Tasa de empleo</b>					
Bajo	34,9	34,4	33,6	35,1	31,3
Medio-bajo	36,8	38,1	38,2	37,3	34,1
Medio-alto	42,2	41,2	42,7	41,8	42,1
Alto	45,4	44,9	48,3	45,6	47,2
Total	38,2	38,6	39,2	38,6	36,4
<b>Incidencia de la subocupación en el empleo</b>					
Bajo	11,5	11,3	14,3	16,8	20,4
Medio-bajo	8,3	7,8	9,6	12,4	14,5
Medio-alto	6,6	6,6	6,8	7,7	9,2
Alto	6,6	6,4	6,7	8,9	9,8
Total	8,3	8	9,3	11,7	13,5
<b>Tasas de desempleo</b>					
Bajo	9,1	10,7	14	13,6	27,3
Medio-bajo	6,9	6,4	11,9	12,5	22,5
Medio-alto	4,6	5,5	8,1	8,1	16,4
Alto	2,7	3,4	5,9	6,7	8,1
Total	6,4	6,7	10,8	11,2	20,4

Fuente: Beccaria y López (1996) Op.cit., Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares – INDEC.

**Cuadro 8**  
**Grado de sobrerrepresentación relativa (GSR) de la estructura de los desocupados con respecto a la estructura de ocupados, según rama de actividad. GBA, 1993 a 1995.**

	<b>Total</b>	<b>I</b>	<b>II</b>	<b>III</b>	<b>IV</b>	<b>V</b>	<b>VI</b>	<b>VII</b>	<b>VIII</b>
<b>Mayo 1993</b>									
Ocupados	100,0	24,4	14,8	20,2	7,5	8,3	4,0	9,4	11,4
Desocupados	100,0	23,1	6,4	21,9	7,1	8,5	11,2	7,9	13,9
	GSR	5,6	131,3	-7,8	5,6	-2,4	-64,3	19,0	-18,0
<b>Mayo 1995</b>									
Ocupados	100,0	21,9	16,2	20,6	6,9	6,3	5,2	10,8	12,1
Desocupados	100,0	19,8	6,0	19,4	9,1	10,1	11,8	7,4	16,4
	GSR	10,6	170,0	6,2	-24,2	-37,6	-55,9	45,9	-26,9
<b>Oct. 1995</b>									
Desocupados	100,0	20,5	16,9	19,2	6,1	7,2	6,7	12,9	10,5
Ocupados	100,0	20,3	6,4	18,9	9,0	11,2	11,3	7,5	15,4
	GSR	1,0	164,1	1,6	-32,2	-35,7	-40,7	72,0	-31,8

Fuente: Beccaria y López (1996) Op.cit., Elaboración propia en base a datos de Encuesta Permanente de Hogares del INDEC.

Nota:

- I. Industria manufacturera**
- II. Construcción**
- III. Comercio**
- IV. Transporte, almacenamiento y comunicaciones**
- V. Servicios financieros, inmobiliarios y alquileres**
- VI. Salud y educación Servicio doméstico**
- VII. Otras ramas**



**Cuadro 9**  
**Porcentaje de desocupados de la onda de referencia que continúa en la desocupación**  
**pasa a la inactividad en la onda siguiente. GBA 1990-1995**

	Oct. 1990	May. 1991	Oct. 1991	May. 1992	Oct. 1992	May. 1993	Oct. 1993	May. 1994	Oct. 1994	May. 1995
<b>Continúa desocupado</b>	24,2	21,0	22,7	19,0	24,8	27,0	32,6	33,8	47,5	39,4
<b>Tasa de actividad</b>	23,7	24,1	33,6	28,6	25,2	31,6	27,1	27,7	17,1	27,5
<b>Total</b>	47,9	45,1	56,3	47,6	50,0	58,6	59,7	61,5	64,6	66,9

Fuente: Beccaria y López (1996) Op.cit., Elaboración propia en base a datos de Encuesta Permanente de Hogares del INDEC.

**Cuadro N° 10**  
**Tasa neta de escolarización del nivel inicial para la población de 5 años, por años**  
**censales, según jurisdicción.**

<b>Jurisdicción</b>	<b>1980</b>	<b>1991</b>
TOAL PAIS	57,5	72,6
Capital Federal	88,9	84,4
Buenos Aires	61,4	73,4
<b>Catamarca</b>	59,6	69,6
Córdoba	67,1	81,9
Corrientes	47,7	60,5
Chaco	28,7	50,9
Chubut	40,2	72,1
Entre Ríos	49,6	74,8
Formosa	44,5	62,4
Jujuy	58,5	75,2
La Pampa	60,8	83,1
La Rioja	53,7	72,6
Mendoza	59,3	82,8
Misiones	37,3	46,6
Neuquén	54,3	78,7
Río Negro	40,9	77,9
Salta	57,7	70,4
San Juan	55,9	74,7
San Luis	61,0	71,3
Santa Cruz	69,7	85,8
Santa Fe	63,2	74,9
Santiago del Estero	50,7	51,8
Tierra del Fuego	73,8	87,2
Tucumán	60,1	71,9

Fuente: Filmus, D.: Estado, sociedad y educación. Buenos Aires 1999. Elaboración propia sobre Censo Nacional de Población y Vivienda, 1980 y 1991.

**Cuadro N° 11**  
**Población de 5 años e ingreso precoz a nivel primario. Año 1991.**

<b>Jurisdicción</b>	<b>Población de 5 años Primario (*)</b>	<b>Asiste a nivel</b>
TOAL PAIS	663.335	
Capital Federal	36.477	4.203
Buenos Aires	240.067	23.462
Gran Buenos Aires	153.663	14.639
Catamarca	6.795	741
Córdoba	52.970	5.993
Corrientes	19.954	2.371
Chaco	22.335	2.264
Chubut	8.434	772
Entre Ríos	22.198	2.364
Formosa	10.954	1.551
Jujuy	13.466	1.220
La Pampa	5.414	559
La Rioja	5.285	507
Mendoza	29.991	2.903
Misiones	21.876	3.354
Neuquén	9.776	890
Río Negro	12.200	1.170
Salta	22.884	2.432
San Juan	11.567	1.492
San Luis	6.211	849
Santa Cruz	3.858	403
Santa Fe	55.315	6.251
Santiago del Estero	17.236	2.882
Tierra del Fuego	1.834	175
Tucumán	26.238	3.128

Fuente: Filmus, D. 1999 Op. cit. Censo Nacional de Poblacion y Vivienda – 1.991 – Serie C – INDEC. Elaboración propia.

Nota: (\*) Incluye a la población que cumple 5 años entre la fecha de realización del Censo (15 de mayo) y el 30 de junio.

**Cuadro N° 12**  
**Tasa neta de escolarización para el nivel primario**  
**por años censales, según jurisdicción**

<b>Jurisdicción</b>	<b>1960</b>	<b>1970</b>	<b>1980</b>	<b>1991</b>
TOAL PAIS	85,6	87,7	90,5	95,7
Capital Federal	94,7	92,2	91,6	96,9
Buenos Aires	90,7	90,9	90,7	96,5
Catamarca	85,4	80,2	91,6	95,2
Córdoba	88,8	90,3	91,2	96,5
Corrientes	74,5	83,0	88,8	91,2
Chaco	65,9	74,6	80,8	88,5
Chubut	75,1	82,2	88,8	96,5
Entre Ríos	74,5	87,7	91,2	96,0
Formosa	69,7	78,4	86,7	96,3
Jujuy	78,0	86,9	91,1	95,8
La Pampa	83,4	87,7	90,2	96,3
La Rioja	84,9	88,9	91,1	95,8
Mendoza	82,3	85,7	88,9	96,3
Misiones	78,7	80,6	88,7	92,3
Neuquén	70,6	82,5	88,2	96,9
Río Negro	73,6	80,7	88,8	96,4
Salta	76,5	82,9	89,5	94,5
San Juan	83,4	86,6	90,7	96,2
San Luis	83,2	87,7	91,1	95,2
Santa Cruz	81,9	90,7	91,1	97,7
Santa Fe	84,6	88,7	90,8	97,9
Santiago del Estero	80,7	86,8	90,8	92,8
Tierra del Fuego	74,0	90,8	88,8	98,1
Tucumán	79,7	85,8	90,9	94,9

Fuente: Filmus, D. 1999 Op. cit. Elaboración propia sobre Censo Nacionales de Poblacion y Vivienda – 1980 1991 y para 1960 y 1970 Bravslasky, Tedesco y Carciofi, El proyecto educativo autoritario. Argentina (1976–1983), Gel, Buenos Aires, 1982.

**Cuadro N° 13**  
**Tasa neta de escolarización para el nivel medio,**  
**por años censales, según jurisdicción.**

<b>Jurisdicción</b>	<b>1980</b>	<b>1991</b>
TOAL PAIS	38,8	53,7
Capital Federal	61,5	71,8
Buenos Aires	39,4	54,1
Catamarca	40,9	50,7
Córdoba	42,7	57,4
Corrientes	26,1	41,1
Chaco	23,2	38,4
Chubut	33,2	56,1
Entre Ríos	36,6	52,2
Formosa	24,1	46,2
Jujuy	33,6	58,2
La Pampa	34,1	54,1
La Rioja	35,9	53,4
Mendoza	36,6	53,4
Misiones	23,6	54,3
Neuquén	29,1	54,3
Río Negro	30,3	53,4
Salta	34,7	55,5
San Juan	40,1	54,6
San Luis	35,0	50,6
Santa Cruz	39,5	68,6
Santa Fe	39,6	55,1
Santiago del Estero	24,2	38,7
Tierra del Fuego	36,0	68,9
Tucumán	35,7	47,9

Fuente: Filmus, D. 1999 Op. cit. Elaboración propia sobre Censo Nacional de Poblacion y Vivienda – 1980 - 1991.

**Cuadro N° 14**  
**Población de 13 años según escolaridad**

<b>Población total</b>	<b>Población 1° año secundario</b>	<b>Población en nivel primario</b>	<b>Población en 2° año o más</b>	<b>Población sin escolarización</b>
662.911 100%	348.079 53%	198.174 30%	42.638 6%	74.020 11%

Fuente: Filmus, D. 1999 Op. cit. Elaboración propia sobre Censo Nacional de Poblacion y Vivienda 1991.

**Cuadro N°15**  
**Población de 14 años según escolaridad**

Población total	Población 2° año secundario	Población en años anteriores		Población en años posteriores	Población sin escolarización
		Primario	Secundario		
10	270.438	96.394	114.118	36.055	134.392
	41%	15%	17%	5%	21%

Fuente: Filmus, D. 1999 Op. cit. Elaboración propia sobre Censo Nacional de Poblacion y Vivienda 1991.

**Cuadro N° 16**  
**Tasa neta de escolarización del nivel superior**  
**por años censales, según jurisdicción**

Jurisdicción	1980	1991
TOAL PAIS	7,5	14,4
Capital Federal	16,9	29,2
Buenos Aires	5,9	12,4
Catamarca	5,1	11,4
Córdoba	9,5	19,6
Corrientes	6,6	14,4
Chaco	4,4	10,7
Chubut	2,6	7,1
Entre Ríos	4,2	10,3
Formosa	1,8	8,8
Jujuy	3,3	11,8
La Pampa	4,0	8,0
La Rioja	4,5	9,7
Mendoza	6,5	13,5
Misiones	2,4	6,9
Neuquén	2,8	4,2
Río Negro	2,4	6,1
Salta	4,4	13,1
San Juan	6,1	9,1
San Luis	6,2	11,0
Santa Cruz	1,3	5,8
Santa Fe	7,1	15,6
Santiago del Estero	3,6	8,9
Tierra del Fuego	0,5	4,0
Tucumán	9,0	18,3

Fuente: Filmus, D. 1999 Op. cit. Elaboración propia sobre Censo Nacional de Poblacion y Vivienda 1980 y 1991

**Cuadro 17**  
**Gasto público social\* como proporción del PBI (en %)**

	Educación	Salud	Vivienda	Bienestar Social	Seguridad Social	Asignaciones Familiares**	Otros Servicios Urbanos	Total
1980	3,32	3,47	0,87	0,56	6,24	1,09	0,67	16,20
1981	3,37	4,54	0,52	0,64	6,76	0,92	0,68	17,44
1982	2,50	3,46	0,53	0,39	4,72	0,57	0,43	12,60
1983	2,78	3,26	0,76	0,45	4,48	0,64	0,46	12,83
1984	3,34	3,40	0,64	0,57	5,00	0,53	0,42	13,91
1985	3,50	3,81	0,66	0,82	6,16	0,63	0,63	16,20
1986	3,79	3,99	0,76	0,83	6,19	0,89	0,68	17,13
1987	4,13	4,15	0,84	0,89	6,63	0,81	0,75	18,20
1988	3,69	3,93	0,63	0,74	5,64	0,46	0,64	15,73
1989	3,35	3,70	0,53	0,90	4,48	0,49	0,65	14,11
1990	3,32	3,75	0,67	0,56	6,08	0,47	0,69	15,54
1991	3,37	3,81	0,62	0,56	6,50	0,62	0,89	16,37
1992	3,33	3,42	0,53	0,64	7,62	0,54	0,76	16,85

Fuente: Vargas de Flood, M. y M. Harriague, El gasto público consolidado. Documento de Trabajo N° GP/01 de la Secretaría de Programación Económica. (Versión corregida con nuevos datos del PBI) Buenos Aires, junio de 1993.

Notas: \* Gobierno Central (incluido empresas), provincias y municipios

\*\* Incluye "Relaciones laborales"

**Cuadro 18**  
**América Latina y EL Caribe. Producción, Empleo y Productividad en actividades no agropecuarias. 1990-1993. Tasas de crecimiento anual**

País	PIB	PEA	Ocupados	Productividad
Argentina	8.4	1.7	1.5	6.8
Barbados	-2.8	0.6	-3.2	0.4
Bolivia	3.9	5.3	6.0	-2.0
Brasil	1.6	2.9	2.5	-0.9
Colombia	3.7	4.1	4.8	-0.9
Costa Rica	5.3	2.2	2.6	2.6
Chile	7.4	3.4	5.1	2.2
Ecuador	3.7	5.2	4.4	-1.0
Honduras	4.2	5.0	5.0	-0.9
Jamaica	1.2	0.8	0.4	0.8
México	2.4	4.0	3.6	-1.3
Panamá	8.3	10.4	12.4	-3.8
Perú	2.2	3.6	3.3	-1.0
Trinidad y Tobago	0.1	2.6	2.7	-2.5
Venezuela	5.5	2.5	4.0	1.5
América Latina	3.3	3.1	3.2	0.1

Fuente: Elaboración del OIT con base en Información de la CEPAL, OCDE y cifras oficiales de los países.

**Cuadro 19**  
**Cantidad de personas y porcentajes de las principales categorías de la Encuesta**  
**Permanente de Hogares de mayo de 1995. En números absolutos**

	<b>Cantidad de personas</b>	<b>Porcentajes</b>
Personas ocupadas que buscan trabajo (Población Económicamente Activa)	14.552.000	
Personas que no tienen trabajo pero lo buscan activamente. (Desocupados)	2.706.700	
Porcentaje entre la pob. económic. activa y la población total (Tasa de Actividad)	1.644.400	
Porcentaje entre la pob. ocupada y la pob. total (Tasa de Empleo)		34,9
Porcentaje entre la pob. desocupada y la económicamente activa (Tasa de Desocupación)		18,6

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares. Onda: mayo 1995

**Cuadro 20**  
**Desocupación en las Provincias. Centros Urbanos. En porcentajes**

<b>Provincias</b>	<b>Transferencias</b>	<b>Octubre 1994</b>	<b>Mayo 1995</b>
Buenos Aires	Bahía Blanca	21,4	20,2
	La Plata	12,1	15,4
Catamarca	Gran Catamarca	7,5	12,4
Córdoba	Gran Córdoba	9,6	S/D
Corrientes	Corrientes	9,6	15,3
Chaco	Gran Resistencia	11,0	12,5
Chubut	Comodoro Rivadavia	12,5	14,0
Entre Ríos	Paraná	8,8	13,3
Formosa	Formosa	6,8	5,4
Jujuy	S. Salvador/Palpalá	9,7	12,7
La Pampa	Santa Rosa/Toay	5,3	8,5
La Rioja	La Rioja	10,9	11,7
Mendoza	Gran Mendoza	5,1	6,8
Misiones	Posadas	8,3	9,7
Neuquén	Neuquén	13,5	16,7
Salta	Salta	13,3	18,7
San Juan	Gran San Juan	8,1	16,8
San Luis	S. Luis/Chorillo	6,7	10,3
Santa Cruz	Río Gallegos	6,1	7,4
Santa Fé	Gran Rosario	15,4	20,9
Sgo. Del Estero	Santiago/La Banda	4,6	8,6
T. del Fuego	Ushuaia/Rio Grande	6,7	9,0
Tucumán	S.M. de Tuc./Tafi Viejo	14,2	19,9
<b>Total: 24 Ciudades del interior</b>		<b>10,8</b>	<b>15,4</b>

<b>Capital Federal y GBA</b>		<b>13,1</b>	<b>20,2</b>
<b>Total: 25 aglomerados urbanos</b>		<b>12,2</b>	<b>18,6</b>

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares. Onda: mayo 1995

**Cuadro 21**  
**Desocupación y subocupación en relación con la PEA provincial.**  
**Ranking según peso de cada variable. (en %)**

<b>AGLOMERADO S</b>	<b>POBLA C. DESOC. PEA</b>	<b>AGLOMERADO S</b>	<b>POBLA C. SUBOC. PEA</b>	<b>AGLOMERADO S</b>	<b>POBLA C. DESOC. Y SUBOC.</b>
Santa Fé	20,9	Misiones	15,9	Santa Fe	34,9
Rosario	20,9	Jujuy	15,0	Rosario	34,1
G.B.A.	20,2	Catamarca	14,4	Tucumán	33,2
B.Blanca	20,2	Entre Ríos	14,2	Salta	32,7
Tucumán	19,9	Santa Fe	14,0	Bahía Blanca	31,8
Salta	18,7	Salta	14,0	G.B.A.	30,9
San Juan	16,8	Tucumán	13,3	San Juan	29,5
Neuquén	16,7	Rosario	13,2	Jujuy	27,7
La Plata	115,4	La Rioja	13,1	Entre Ríos	27,5
Corrientes	15,3	Chaco	13,0	La Plata	27,1
Chubut	14,0	Sgo. del Estero	12,7	Catamarca	26,8
Promedio	13,6	San Juan	12,7	Neuquén	25,9
Entre Ríos	13,3	Mendoza	12,4	Corrientes	25,9
Jujuy	12,7	La Plata	11,7	Misiones	25,6
Chaco	12,5	Bahía Blanca	11,6	Chaco	25,5
Catamarca	12,4	Promedio	11,4	Promedio	25,1
La Rioja	11,7	G.B.A.	10,7	La Rioja	24,8
San Luis	10,3	San Luis	10,6	Chubut	23,9
Misiones	9,7	Corrientes	10,6	Sgo. del Estero	21,3
T.del Fuego	9,0	Chubut	9,9	San Luis	20,9
Sgo. del Estero	8,6	Neuquén	9,2	Mendoza	19,2
La Pampa	8,5	T.del Fuego	7,3	T. del Fuego	16,3
Santa Cruz	7,4	Formosa	7,0	La Pampa	13,1
Mendoza	6,8	La Pampa	4,6	Formosa	12,4
Formosa	5,4	Santa Cruz	3,4	Santa Cruz	10,8
Córdoba	S/D	Córdoba	S/D	Córdoba	S/D

Fuente: Delich, 1997, Op. cit



**Cuadro 22**  
**GBA1980-89-91-93. Distribución porcentual de la PEA ocupada asalariada, de 15 años y más, por protección laboral según nivel de instrucción. (en %)**

<b>Protección Laboral</b>	<b>S/inst Prim. inc.</b>	<b>Prim. com. Sec. inc.</b>	<b>Sec.Com. Sup. inc.</b>	<b>Sup. o Uni. Com.</b>	<b>Total</b>
<b>1980</b>					
Sin beneficios	20,9	12,6	5,8	4,0	12,0
Algunos beneficios	23,0	20,8	15,0	18,8	19,8
Todos los beneficios	56,1	66,6	79,2	77,2	68,2
<b>1989</b>					
Sin beneficios	33,8	29,8	15,1	8,5	23,8
Algunos beneficios	12,5	10,1	10,2	15,2	11,0
Todos los beneficios	53,7	60,0	74,7	76,3	65,2
<b>1991</b>					
Sin beneficios	43,7	36,1	18,4	6,8	28,7
Algunos beneficios	12,2	11,2	9,7	14,9	11,3
Todos los beneficios	44,1	52,7	71,9	78,3	60,1
<b>1993</b>					
Sin beneficios	39,5	34,3	21,7	11,5	28,4
Algunos beneficios	15,3	12,9	11,4	12,5	12,6
Todos los beneficios	45,3	52,8	66,9	75,9	59,0

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares. Gallart, 1993, Op.cit.

**Cuadro 23**  
**Tasas netas de escolarización según nivel**

<b>Nivel</b>	<b>Tasa de escolarización</b>	<b>Incremento tasa de escolarización 80/91</b>
Inicial	72,6	26,2
Primario	95,7	7,7
Secundario	53,7	38,4
Universitario	14,4	92

Fuente: Filmus, D.: Estado, sociedad y educación. Buenos Aires 1999. Elaboración propia sobre Censo Nacional de Población y Vivienda, 1980 y 1991.

**Cuadro N° 24**  
**Población analfabeta de 15 años y más por sexo, según jurisdicción**

<b>Jurisdicción</b>	<b>TOTAL</b>	<b>Varones</b>	<b>Mujeres</b>
TOAL PAIS	955.990	451.736	504.254
Capital Federal	17.930	6.243	11.687
Gran Bs As	146.961	62.280	81.681
Resto Bs As	92.501	48303	44198
Catamarca	9.010	4387	4623
Córdoba	71.073	36181	34892
Corrientes	55.549	27632	27917
Chaco	70.075	32877	37198
Chubut	12.182	5814	6368
Entre Ríos	39.303	21019	18284
Formosa	23.706	10219	13487
Jujuy	25.375	7420	17955
La Pampa	8.262	4493	3769
La Rioja	6.712	3577	3135
Mendoza	50.603	24544	26059
Misiones	47.241	21782	25459
Neuquén	15.467	7362	8105
Río Negro	21.556	10206	11350
Salta	42.991	17253	25738
San Juan	17.467	9259	8208
San Luis	9.620	5532	4088
Santa Cruz	2.655	1332	1323
Santa Fe	82.281	39754	42527
Santiago del Estero	43.144	20714	22430
Tierra del Fuego	562	265	297
Tucumán	43.762	23288	20476

Fuente: Filmus, D. 1999 Op. cit. Elaboración propia sobre Censo Nacional de Población y Vivienda INDEC, Año 1991.

**Cuadro 25**  
**Tasa de desocupación juvenil. GBA 1974/86/94. (en %)**

Edades	Período			
	1974	1986	1991	1994
15 – 24	5,6	8,7	11,2	22,8
Total PEA	2,4	4,5	5,4	12,9

Fuente: Informe “Políticas de la Juventud en América Latina: Evaluación y Diseño”. FLACSO, Proyecto Juventud.

**Cuadro N° 26**  
**Retención y desgranamiento de la escuela primaria.**  
**Su evolución en 5 ciclos escolares del período 1954-1980**

Ciclo Escolar	Alumnos Matriculados		Retención %	Desgranamiento
	1er. Grado	7mo. Grado		
1954-1960	665000	233735	35,1	64,9
1959-1965	653392	278009	40,7	59,3
1964-1970	723264	321940	44,5	55,5
1968-1975	751049	375723	50,1	49,9
1974-1980	729048	391756	53,7	46,3

Fuente: departamento de Estadísticas de la Educación del Ministerio de Educación

**Cuadro N° 27**  
**Retención (1) del nivel primario para tres cohortes, según jurisdicción**

<b>Jurisdicción</b>	<b>1962-1968</b>	<b>1971-1977</b>	<b>1987-1993</b>
TOTAL PAIS	42,8	52,2	s/d
Capital Federal	79,7	77,1	85,4
Buenos Aires	57,0	67,3	76,0
Catamarca	31,7	40,3	56,3 <sup>2</sup>
Córdoba	49,9	56,1	71,7
Corrientes	18,5	26,0	33,4 <sup>3</sup>
Chaco	19,3	29,5	50,3
Chubut	31,7	40,9	61,6
Entre Ríos	35,3	43,4	69,0
Formosa	22,9	34,0	49,0
Jujuy	24,5	39,6	55,1 <sup>4</sup>
La Pampa	43,9	53,5	76,7
La Rioja	39,5	44,5	70,3
Mendoza	46,6	55,6	60,6
Misiones	19,8	29,5	46,2
Neuquén	19,9	33,4	77,7
Río Negro	30,5	40,9	76,6
Salta	26,3	37,7	69,2
San Juan	38,5	51,3	S/d
San Luis	30,8	43,6	71,1
Santa Cruz	57,0	54,4	67,7
Santa Fe	54,8	56,8	72,1
Santiago del Estero	19,5	29,5	47,8
Tierra del Fuego	39,1	58,9	87,6
Tucumán	30,1	47,0	71,9

Fuente: Filmus, D. 1999 Op. cit. Elaboración propia sobre la siguiente información elaboración propia sobre la siguiente información: para las cohortes 1962, 1968 y 1971-1977, Anexo estadístico de Tedesco, Bravlasky, Carciofi, El proyecto educativo autoritario. Argentina 1976-1982, GEL, Buenos Aires, 1982, Cuadro N°28. Para la cohorte 1987-1993, datos provisionales de la Red Federal de Información (REDFIED), Ministerio de Educación y Cultura, Buenos Aires, 1995

Notas: 1 En todos los casos, calculada como el complemento del desgranamiento

2 Cohorte 1986-1992

3 Sólo sector público

4 Cohorte 1985-1992

**Cuadro N° 28**  
**Tasas de repitencia para el nivel primario común de dependencia**  
**provincial y sector estatal por grado según jurisdicción – Año 1991**

<b>Jurisdicción</b>	<b>TOTAL</b>	<b>1°</b>	<b>2°</b>	<b>3°</b>	<b>4°</b>	<b>5°</b>	<b>6°</b>	<b>7°</b>
Capital Federal	3,37	8,02	4,11	3,03	2,97	2,58	2,57	0,52
Gran Bs. As.	3,90	1,12	8,32	6,20	4,30	3,59	2,32	0,35
Catamarca	8,88	18,82	11,21	7,66	8,04	6,02	3,19	1,90
Córdoba (*)	5,81	15,86	7,03	4,59	4,58	3,36	0,52	0,61
Corrientes	9,60	9,29	9,65	9,52	10,98	12,52	14,08	0,14
Chaco	13,21	25,15	16,44	12,33	10,00	7,46	5,74	2,64
Entre Ríos	8,06	19,05	8,86	6,78	6,85	5,64	3,88	0,83
Formosa (*)	13,49	20,15	17,63	12,11	11,21	7,43	5,83	1,59
Jujuy	9,26	17,89	10,98	9,07	8,57	8,10	6,27	1,52
La Pampa	5,18	10,21	5,39	6,47	4,21	4,89	2,91	0,55
La Rioja	10,12	22,37	14,25	8,03	9,34	6,86	5,27	1,81
Mendoza	8,81	19,89	11,48	5,60	4,70	6,67	5,33	1,25
Neuquén	7,98	10,92	7,47	11,91	6,75	8,91	5,26	2,74
Salta	9,61	18,52	12,84	10,59	8,88	6,26	3,87	0,97
San Juan	8,85	20,24	11,15	7,82	7,09	5,40	4,51	1,70
Santa Cruz	6,14	14,68	6,10	3,96	5,88	4,57	4,95	2,27
Santa Fe (**)	7,45	-	-	-	-	-	-	-
Santiago del Estero	12,42	23,47	16,50	12,02	10,13	7,18	4,99	1,79
Tucumán	9,36	17,50	14,73	12,49	8,28	5,58	3,04	1,37
Tierra del Fuego	4,21	6,78	4,30	3,90	3,92	2,87	5,47	1,31

Fuente: Filmus, D. 1999 Op. cit , Dirección General de Red Federal de Información. Datos provisionales. Para las provincias de Chubut, Misiones, San Luis, Río Negro y resto de la provincia de Buenos Aires no se dispone de información con la desagregación necesaria para calcular la tasa de repitencia

Notas: (\*) Corresponde a 1990

(\*\*) No se dispone de informacion por grado.

**Cuadro N° 29**  
**Porcentaje de analfabetismo en la población de 10 años y más. Comportamiento diferencial por sexo según jurisdicción en orden ascendente, año censal 1991**

<b>Jurisdicción</b>	<b>% Analf.</b>	<b>Varones</b>	<b>Mujeres</b>
TOTAL PAIS	3,98	3,59	3,76
Capital Federal	0,69	0,54	0,81
Tierra del Fuego	1,10	0,97	1,25
Santa Cruz	2,19	2,07	2,32
Gran Bs As	2,29	2,00	2,55
Resto Bs As	2,45	2,62	2,30
Córdoba	3,18	3,35	3,02
Santa Fe	3,66	3,66	3,65
La Rioja	4,01	4,27	3,74
La Pampa	4,03	4,35	3,70
San Juan	4,25	4,70	3,84
San Luis	4,31	4,95	3,67
Chubut	4,47	4,20	4,75
Catamarca	4,52	4,45	4,59
Mendoza	4,56	4,57	4,55
Entre Ríos	4,92	5,41	4,46
Tucumán	4,96	5,41	4,53
Neuquén	5,33	5,02	5,64
Río Negro	5,60	5,30	5,90
Jujuy	6,68	3,99	9,27
Salta	6,78	5,46	7,94
Formosa	8,18	6,98	9,41
Misiones	8,30	7,60	9,00
Santiago del Estero	8,64	8,32	8,95
Corrientes	9,34	9,49	9,20
Chaco	11,31	10,53	12,11

Fuente: Elaborado por la Red Federal de Información (REDFIED) del Ministerio de Educación y Cultura en base a datos del Censo Nacional de Población y Vivienda, Año 1991.

**Cuadro 30**  
**Relación entre calificación ocupacional y nivel educativo formal según nivel de educación formal. Población ocupada. Gran Buenos Aires.**

<b>Subcalificación o sobreeducación</b>			
<b>Nivel Educativo</b>	<b>1991</b>	<b>1995</b>	<b>1997</b>
TOTAL	36,0	38,0	1,2
Sin instrucción	-	-	-
Primaria completa			
Primaria completa	34,3	34,8	37,0
Secundaria incompleta			
Secundaria completa	53,2	54,4	59,0
Terciaria incompleta			
Terciaria completa			
Universitaria incompleta			
Universitaria completa	34,8	33,3	33,5

Fuente: Filmus y otros (2001), Op. cit. pág. 98. Elaboración propia sobre la base de: "La calificación ocupacional y la educación formal: una relación difícil?". Documento 4, Serie Estructura ocupacional. INDEC, 1998. Los datos corresponden a la Onda Mayo de la Encuesta Permanente de Hogares.

**Cuadro 31**  
**América Latina: estructura del empleo según segmento del mercado laboral y tamaño de las empresas, 1990-1998 (porcentajes)**

Sector	1990		1998		Contribución al crecimiento Del empleo		Tasa de crecimiento anual		
	Total	Sectores informal y formal	Total	Sectores informal y formal	Total	Sectores informal y formal			
TOTAL	100		100		100		2,9		
Promedio 89									
SECTOR INFORMAL	4,4	100	47,9	100	61	100	3,9		
Trabajador independiente	3,4	52,7	4,7	1,6	29	48	3,6		
Servicio Doméstico	8	13,1	4,4	14,4	11	18	5,2		
Microempresas	5,2	34,2	16,3	34	21	4	3,8		
SECTOR FORMAL	5,6	100	52,1	100	39	100	2,1		
Sector público	5,5	27,9	13	25			0,7		
Empresas privadas	40,1	72,1	100	39,1	75	100	2,6		
Pequeñas (6-20 trabajadores)	9,2	16,5	22,9	9,7	18,6	24,8	9,5	25	3,6
Medias (21-	13,3	23,9	33,2	2,6	4,2	2,2	2,7	32	2,2

Anexo 1 - Cuadros

100 trabajadores)									
Grandes (101 y más trabajadores)	17,6	31,7	3,9	16,8	2,2	3	6,8	43	2,4

Fuente: Elaboración OIT (1999) sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de la Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela. La ocupación agregada de estos países representa un 91% del empleo total en América Latina y el Caribe.

**Cuadro 32**  
**Argentina: Evolución de los asalariados sin descuento jubilatorio,**  
**por edad 1995-1998 (Gran Buenos Aires, en %)**

<b>Edad</b>	<b>1995</b>	<b>1998</b>
18-24	44,7	52,0
25-44	28,2	32,0
45-64	25,4	30,5

Fuente: Neffa y otros: Exclusión Social en el Mercado del Trabajo. El caso de Argentina, OIT, 1998 pág.130

**Cuadro 33**  
**Argentina: Evolución de los asalariados sin registro jubilatorio,**  
**por nivel de instrucción, 1995-1998 (Gran Buenos Aires, en %)**

<b>Nivel de Instrucción</b>	<b>1995</b>	<b>1998</b>
Secundario completo	22,3	29,8
Superior o Universitario completo	25,9	26,7

Fuente: Neffa y otros: Exclusión Social en el Mercado del Trabajo. El caso de Argentina, OIT, 1998 pág.130

**Cuadro 34**  
**Argentina: Evolución de los asalariados sin registro jubilatorio,**  
**por nivel de instrucción, 1995-1998 (Gran Buenos Aires, en %)**

<b>Edad</b>	<b>1995</b>	<b>1998</b>
18-24	44,7	52,0
25-44	28,2	32,0
45-64	25,4	30,5

Fuente: Neffa y otros: Exclusión Social en el Mercado del Trabajo. El caso de Argentina, OIT, 1998 pág.130



**Cuadro 35**  
**Porcentaje de alumnos de la muestra que superarán el nivel educativo de su madre al finalizar el colegio secundario**

Grupo de escuelas	Porcentaje total	Porcentaje de mujeres sobre total de mujeres	Porcentaje de varones sobre total de varones
Alto	3	-	7
Medio	42	43	41
Bajo	75	82	69

Fuente: Filmus y otros (2001), Op. cit. pág. 120. Elaboración propia sobre la base de: "La calificación ocupacional y la educación formal: una relación difícil?". Documento 4, Serie Estructura ocupacional. INDEC, 1998. Los datos corresponden a la Onda Mayo de la Encuesta Permanente de Hogares.

**Cuadro 36**  
**Empresas públicas –Privatizaciones/Concesiones-Reducción de personal 1990-1993. En números absolutos**

Empresas	Retiros y/o despidos	Transferencias	Bajas vegetativas	Bajas totales
YPF	27.404	8.900	742	37.046
YCF	1.277	0	602	1.879
GAS DEL ESTADO	1.170	8.273	642	10.085
SEGBA	2.741	15.077	4.968	22.786
AYEE	3.275	3.920	274	7.469
HIDRONOR	392	868	217	1.477
AGP	1.301	623	824	2.748
ELMA	2.987	0	631	3.618
ENCOTEL	4.000	0	5.863	9.863
OSN	1.639	5.753	1.896	9.288
FF.CC.	47.881	6.731	18.365	72.977
FEMESA	4.288	0	(407)	3.881
ENTEL	0	43.524	2.375	45.899
AEROL. ARG.	0	10.674	226	10.900
SOMISA	6.244	5.225	110	11.570
TAMSE	138	0	56	194
PGM	174	907	8	1.089
HIPASAM	574	641	151	1.366
AFNF	847	1.263	737	2.847
FORJA	371	0	54	425
LOTER/HIPOD	0	1.376	756	2.132
FAB. MILITARES	2.140	2.591	4.006	8.746
REST. DEFENSA	0	0	1.614	1.614
BANADE	2.336	0	515	2.851
INDER	210	0	81	291
JNC	3.110	0	58	3.168
RESTO EMPRES.	0	0	4.291	4.291
TOTAL	114.538	116.346	49.625	280.509

Fuente: Delich, 1997, Op. cit. Elaboración propia, varias fuentes.

**Cuadro 37**  
**Capitales y conglomerados según peso del índice**  
**combinado del PBI /Tasa de desocupación**

Capitales principales y conglomerados	Índice combinado (población NBI y tasa de desocupación)*
Gran Buenos Aires	0,747
Salta	0,735
S.S. de Jujuy y Palpala	0,713
S.M. de Tucumán y T. Viejo	0,706
Usuhaia y R.Grande	0,699
Corrientes	0,670
Santa Fé y Santo Tomé	0,657
Gran Rosario	0,647
Gran Resistencia	0,590
Neuquén	0,562
Posadas	0,559
<b>Promedio</b>	<b>0,535</b>
Formosa	0,526
C. Rivadavia	0,521
Gran Catamarca	0,519
La Rioja	0,518
Bahía Blanca	0,513
Sgo. del Estero y la Banda	0,494
Gran San Juan	0,475
San Luis y El Chorrillo	0,471
Paraná	0,446
Gran La Plata	0,444
Capital Federal	0,316
Río Gallegos	0,315
Santa Rosa y Toay	0,290
Gran Mendoza	0,236
Gran Córdoba	S/D
General Roca	S/D
Viedma	S/D

Fuente: Delich, F., 1997, Op.cit, pg.132.

Nota: \* pondera ambas variables

**Cuadro 38**  
**Evolución de la productividad laboral en 7 países latinoamericanos y su comparación con Estados Unidos en 1990-1996**

	<b>Producto Industrial 1990-1996</b>	<b>Empleo 1990-1996</b>	<b>Productividad Laboral 1990-1996</b>
Argentina	4,87	-3,15	8,02
<b>Brasil</b>	2,26	-6,41	8,67
<b>Chile**</b>	6,40	3,49	2,91
<b>Colombia</b>	3,52	-0,22	3,74
<b>México*</b>	2,27	-0,03	23,00
<b>Perú</b>	5,09	1,97	3,12
<b>Uruguay</b>	-1,46	-8,58	7,12
<b>Estados Unidos</b>	5,04	0,3	4,74

Fuente: Kazt, J. (1998) "Conferencia: el estado, la educación y la investigación tecnológica en las instituciones de fin de siglo: el orden democrático y el funcionamiento del mercado", II Congreso de Economía, Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Capital Federal en Filmus (ed.) 1998 op.cit

**Cuadro 39**  
**América Latina: Estructura del empleo no agrícola, 1990-1997 (en %)**

	<b>Sector Informal</b>				<b>Sector Formal</b>		
	<b>Total</b>	<b>Trabajador Independiente</b>	<b>Servicio Doméstico</b>	<b>Empresas Pequeñas</b>	<b>Total</b>	<b>Sector Público</b>	<b>Grandes Empresas</b>
<b>América Latina</b>							
<b>1990</b>	51,8	24,7	7,0	20,1	48,2	15,5	32,7
<b>1991</b>	52,5	25,1	6,9	20,6	47,5	15,2	32,4
<b>1992</b>	53,2	25,6	6,9	20,7	46,8	14,8	32,0
<b>1993</b>	54,1	25,4	7,3	21,4	45,9	13,9	32,0
<b>1994</b>	55,1	25,9	7,3	21,8	44,9	13,5	31,4
<b>1995</b>	56,2	26,7	7,4	22,2	43,8	13,4	30,4
<b>1996</b>	57,4	27,3	7,4	22,7	42,6	13,2	29,4
<b>1997</b>	57,7	27,1	7,6	23,0	42,3	13,0	29,3

Fuente: Panorama Laboral '98, OIT América Latina y el Caribe

**Cuadro 40**

**Relación porcentual entre los censos nacional económicos de los años 1984 y 1994 según cantidad de establecimientos, cantidad de puestos ocupados y cantidad de asalariados tomando en cuenta la industria manufacturera (en %).**

<b>Relación porcentual entre los censos 1984/1994</b>			
	<b>PYMES industria manuf. / industria Manufacturera (1)</b>	<b>Grandes empresas industriales manuf. indust. manuf. (2)</b>	<b>Otros servicios indust. manuf. (3)</b>
<i>Establecimientos/locales</i>	0,424	-042	-25,57
<i>Puestos/trabajo ocupados</i>	4	-4	-76,87
Asalariados	4,04	-4,04	

Fuente: Delich, 1997, Op. cit

- Notas: 1. La presente diferencia es la proporción entre el total de la industria manufacturera y el total de empresas.  
 2. Se considera Pymes (pequeña y mediana empresa) y Pymis (micro empresa) a los establecimientos o locales mencionados y el total de empresas.  
 3. Esta diferencia es la proporción entre los establecimientos o locales Pymes de la industria manufacturera y el total de la industrias manufactureras.

**Cuadro 41**

**Población Económicamente Activa de hogares familiares según tipo de inserción socio-ocupacional sector formal: 1991-1997. Gran Buenos Aires**

	<b>1991</b>	<b>1997</b>	<b>Dif.p.p.</b>
<i>Patrones Formales o Profesionales</i>	3,6	3,6	0
<i>Asalariados Formales</i>	48,6	44,5	-4,1
Sector Formal	52,2	48,1	4,1

Fuente: Salvia A. y J. Zelarrayán: "Cambio Estructural, inserción sectorial y estrategias familiares", 1998

**Cuadro 42**

**Población económicamente Activa de Hogares Familiares según tipo de inserción socio-ocupacional sector informal:1991-1997 Gran Buenos Aires**

	<b>1991</b>	<b>1997</b>	<b>Dif.p.p.</b>
<i>Patrones Informales</i>	2,8	2,6	-0,2
<b>Cuenta Propia</b>	18,5	14,0	4,5
Asalariados Informales	14,3	13,6	-0,7
Trabajadores del Servicio Doméstico	6,2	6,1	-0,1
<b>Sector informal</b>	41,8	36,3	-5,5

Fuente: Salvia A. y J. Zelarrayán: "Cambio Estructural, inserción sectorial y estrategias familiares", 1998

**Cuadro 43**  
**Distribución porcentual de los ocupados por rama de actividad económica.**  
**Gran Buenos Aires: 1991-1997**

	1991	1993	1995	1997
<b>Actividades primarias</b>	0,3	0,5	0,4	0,3
<b>Manufactura</b>	25,3	22,3	20,9	19,4
<b>Construcción</b>	7,2	6,7	6,4	6,8
<b>Comercio</b>	19,6	22,0	19,5	18,6
<b>Servicios</b>	46,5	47,9	52,3	53,9

Fuente: Filmus (ed.) 1998, ob.cit, elaboración propia en base a datos del INDEC. Encuesta Permanente de Hogares: Onda octubre.

**Cuadro 44**  
**Perfil educativo de la población económicamente activa GBA 1991-1997**

	1991	1997
Primario incompleto	10,9	9,0
<b>Primario completo</b>	31,1	27,5
Secundario incompleto	19,7	20,0
<b>Secundario completo</b>	18,1	17,9
Terziario incompleto	9,2	12,4
<b>Terciario completo</b>	10,9	13,2
<b>Total</b>	100,0	100,0

Fuente: Riquelme, G.y Razquin: "Mercado de trabajo y educación: el papel de la educación en el acceso al trabajo." Op.cit

**Cuadro 45**  
**Educación según nivel de ingresos.**  
**Gran Buenos Aires: 1996**

	Deciles										Total
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Años promedio de educación para la población de 25 años	7,04	7,48	7,74	7,71	8,52	8,82	8,99	9,91	11,13	13,57	9,44
Tasa primaria completa para la población entre 20 y 25 años	83	94	92	99	96	98	100	99	99	100	97
Tasa de secundaria completa para la población entre 20 y 25 años	13	17	27	31	42	51	54	65	68	92	50

Fuente: Filmus (ed.) 1998 op.cit, elaboración propia sobre datos del BID. "América Latina frente a la desigualdad, Informe 1998-1999

**Cuadro 46**  
**Población de 15 años que ya no asiste al sistema educativo, según máximo nivel de educación alcanzado**

<b>Nivel de Educación</b>	<b>1980</b>	<b>1991</b>
Población de 15 años y más Total que ya no asiste	86,7	84,2
Primario Incompleto	27,1	18,3
Primario Completo	33,2	0,
Secundario Completo	10,4	12,0
Terciario o Univ. Incompleto	1,9	2,9
Terziario o Univ. Completo	3,4	6,2

Fuente: INDEC. Censo de Población y Vivienda 1991

**Cuadro 47**  
**Tasa de desocupación según nivel educativo. Gran Buenos Aires 1980/89/95**

	<b>1980</b>	<b>1989</b>	<b>1995</b>	<b>Incremento 80/95</b>
Sin instrucción	2,4	8,8	22,9	9,5
<b>Primario incompleto</b>	2,4	8,4	23,4	9,7
<b>Secundario completo</b>	2,5	5,5	19,3	7,7
<b>Universitario completo</b>	2,4	2,3	6,8	2,8

Fuente: Filmus, D.: Estado, sociedad y educación. Buenos Aires 1999. Encuesta Permanente de Hogares. Elaboración propia.

**Cuadro 48**  
**Tasa de desocupación según sexo y nivel educativo. Gran Buenos Aires 1995**

	<b>Sin instr. y Prim.inc.</b>	<b>Prim. com. y Sec. inc.</b>	<b>Sec. com. y Univ. inc.</b>	<b>Univ. com.</b>	<b>Total</b>
Total	22,9	23,4	19,3	6,8	20,3
<b>Varones</b>	23,5	19,4	13,2	4,3	17,4
<b>Mujeres</b>	21,7	31,4	23,7	9,1	24,5

Fuente: Filmus (ed.) 1999, ob.cit, Encuesta Permanente de Hogares, elaboración propia.

**Cuadro 49**  
**Nivel de ocupación según nivel de instrucción 1980/89/93 (en %).**

Categoría Ocupacional	Sin Instrucción y Prim. Comp.			Prim. Comp. y Sec. Incomp.			Sec. Comp. y Sup. Incomp.			Superior Completa		
	'80	'89	'93	'80	'89	'93	'80	'89	'93	'80	'89	'93
Patrón Empleador <sup>o</sup>	2,8	2,2	1,7	5	3	4,7	7,6	6,6	7,7	8,9	7,2	9,2
Cuenta propia	29,3	33,7	30,9	22,4	27	25,3	16,6	19,8	20,9	28,2	22,1	21,6
Asalariado	66,9	63,5	65,7	71,8	69,4	68,7	74,8	72,7	70,3	62,1	69,7	68,5
Trabajo sin salario	1	0,6	1,7	0,9	0,5	1,4	1	0,9	1,1	0,9	1	0,8
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Gallart, M. 1992. Onda octubre 1993, INDEC.

**Cuadro 50**  
**Rama de actividad según nivel educativo - GBA**  
**Octubre 1993 (en %).**

	Sin Instrucción y Prim. Comp.	Prim. Comp. y Sec. Incom.	Sec. Comp. y Sup. Incom.	Superior Completa	Total
Primaria	0,9	0,3	0,3	1,4	0,5
Industria	22,0	25,5	23,0	8,7	22,4
Construcción	16,1	7,7	3,2	2,9	6,7
Comercio	19,9	26,0	22,3	7,8	22,2
Servicios	41,1	40,5	51,2	79,2	48,3
Total	10,3	48,9	28,8	11,9	100

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares. D. Filmus 1999 Op.cit.

**Cuadro 51**  
**Evaluación del salario real y el gasto educativo 1980-1990 Nivel Primario**  
**Países seleccionados**

Países	Salarios Docentes			Variación del gasto educativo
	1980	1985	1990	1980-1990
Argentina	100	95	59	-0,2
Bolivia	100	23	73 (1987)	-3,3
Chile	100	105	120	-2,6
Colombia	100	102	102 (1987)	5,0
Costa Rica	100	72	96	-2,4
El Salvador	100	62	32	-7,1
Guatemala	100	70	54 (1987)	-2,2
México	100 (1981)	58	40 (1993)	-2,5
Panamá	100	100	98 (1993)	1,7
Uruguay	S/D	100	125 (1993)	1,7
Venezuela	100		70 (1998)	-1,2

Fuente: Carnoy, M. y Castro, de Moura, "Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina?", La reforma educativa en América Latina, BID Washington 1997.

**Cuadro 52**  
**Indice del salario real de los docentes en la provincia de Buenos Aires.**  
**(Base promedio 1990=100)**

Fecha	Docentes provincia de Buenos Aires	Administración pública nacional	Industrias sector privado
Promedio 88	103,60	101,55	98,46
Promedio 89	101,98	100,93	99,23
Promedio 90	100,00	100,00	100,00
Enero 91	64,78	71,10	98,32
Febrero	64,15	69,11	97,70
Marzo	75,93	86,09	101,09
Abril	72,91	82,66	101,92
Mayo	70,82	80,30	101,97
Junio	68,72	80,27	101,12
Julio (*)	66,72	77,93	99,16

Fuente: CEB, Centro de Estudios Bonaerenses. Informe de coyuntura, julio 1991

Notas: Primera columna , salarios promedio ponderado por el peso de la planta de personal.

(\*) Estimado



**Cuadro 53**  
**Gasto Anual por alumno por nivel de educación: 1992**  
**alumno por nivel de educación**

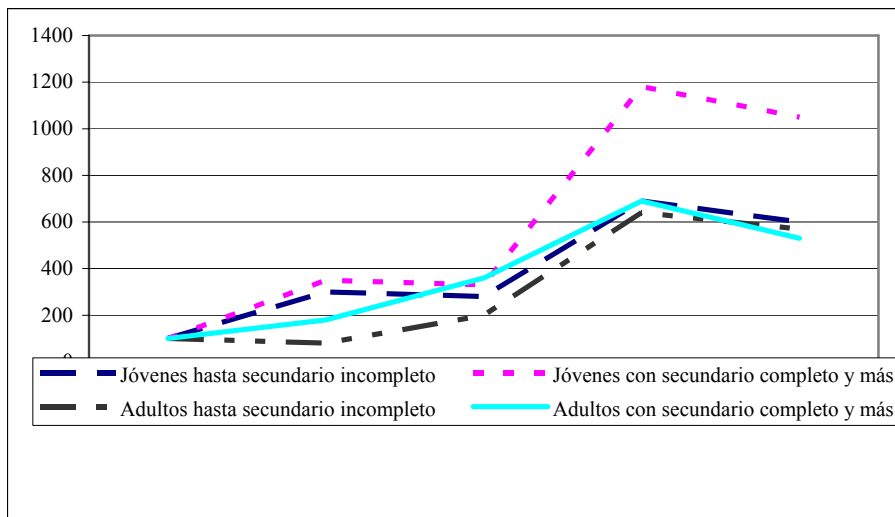
	<b>América Latina y el Caribe</b>	<b>Países de la OCDE</b>
Educación preescolar y primaria	\$252	\$4.170
Secundaria	\$394	\$5.170
Superior	\$1485	\$10.030

Fuente: UNESCO, World Education Report, 1995 (París: UNESCO, 1995); Centre for Educational Research, Education at a Glance (París: Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, 1995)



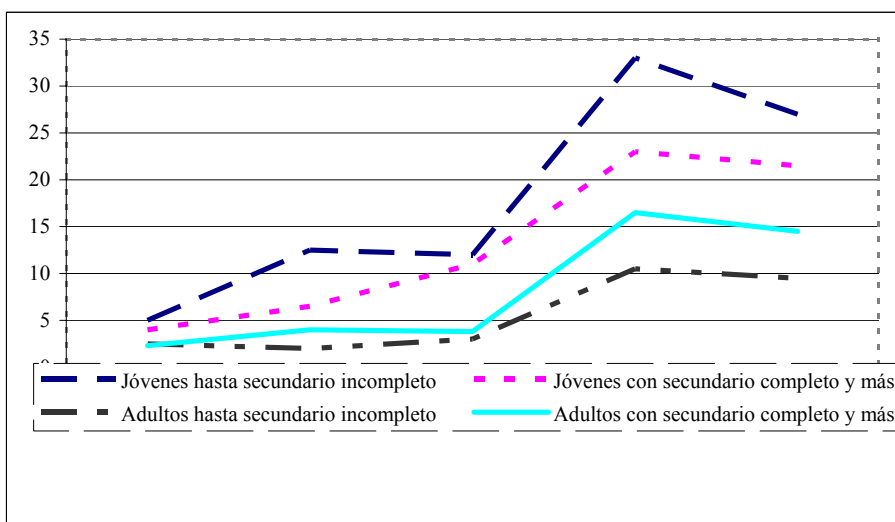
# ***Anexo II: Gráficos estadísticos***

**Gráfico 1**  
**Evolución de la tasa de desempleo según nivel educativo alcanzado por grupos de edad. Gran Buenos Aires. Período 1980-1999**



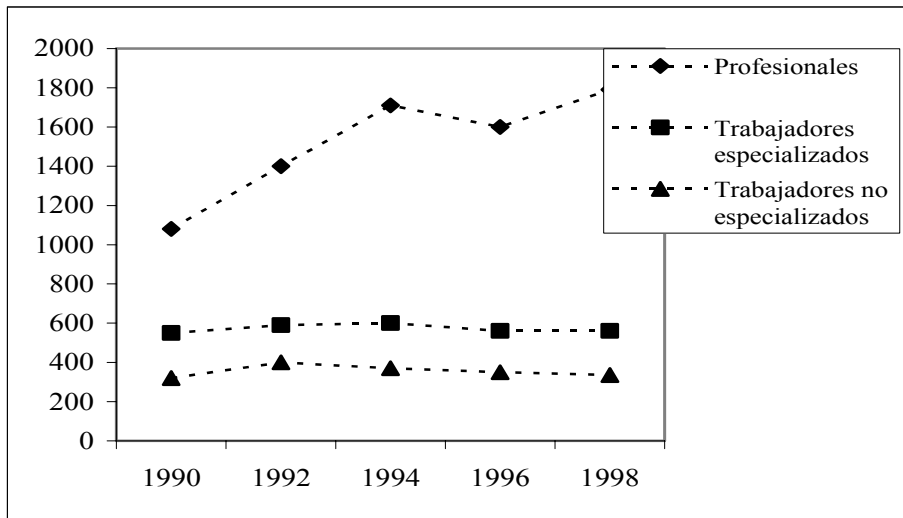
Fuente: Filmus, D. y otros (2001): Cada vez más necesaria, cada más insuficiente, Buenos Aires: Santillana

**Gráfico 2**  
**Evolución de la tasa de desempleo según nivel educativo alcanzado por grupos de edad. Gran Buenos Aires. Período 1980-1999. 1980 = 100**



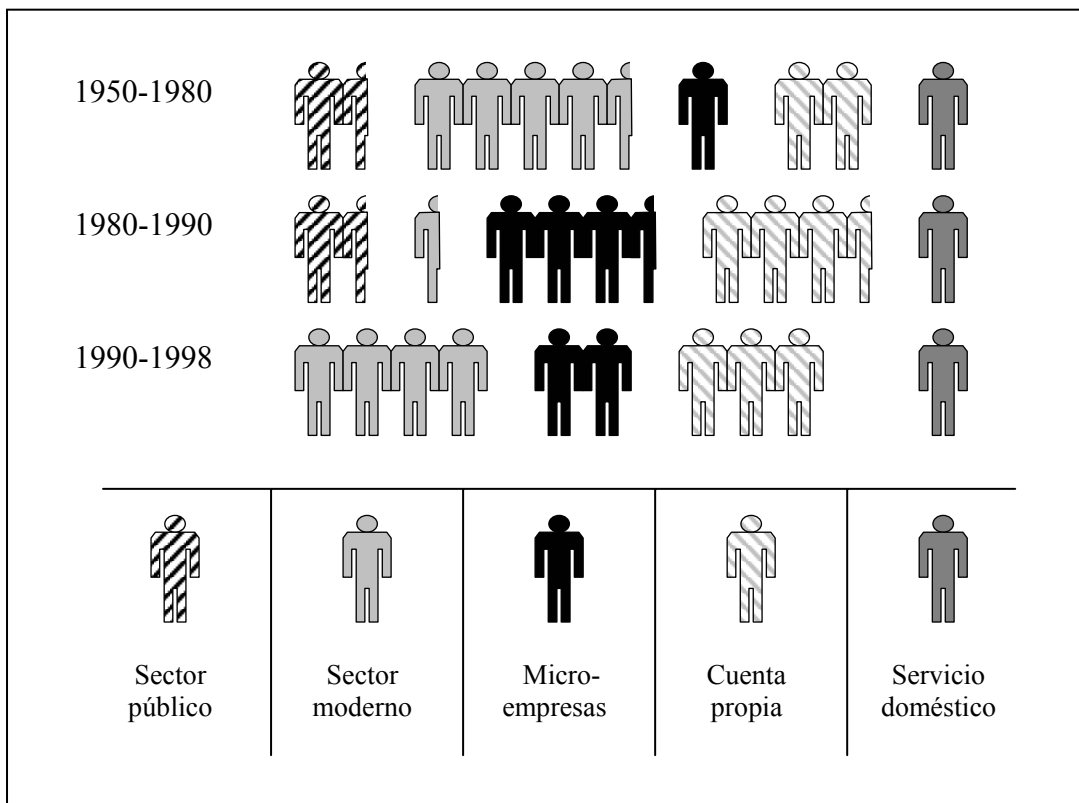
Fuente: Filmus, D. y otros (2001): Cada vez más necesaria, cada más insuficiente, Buenos Aires: Santillana

**Gráfico 3**  
**Argentina: salarios reales desglosados**  
**por tipo de trabajo, 1990-1998**



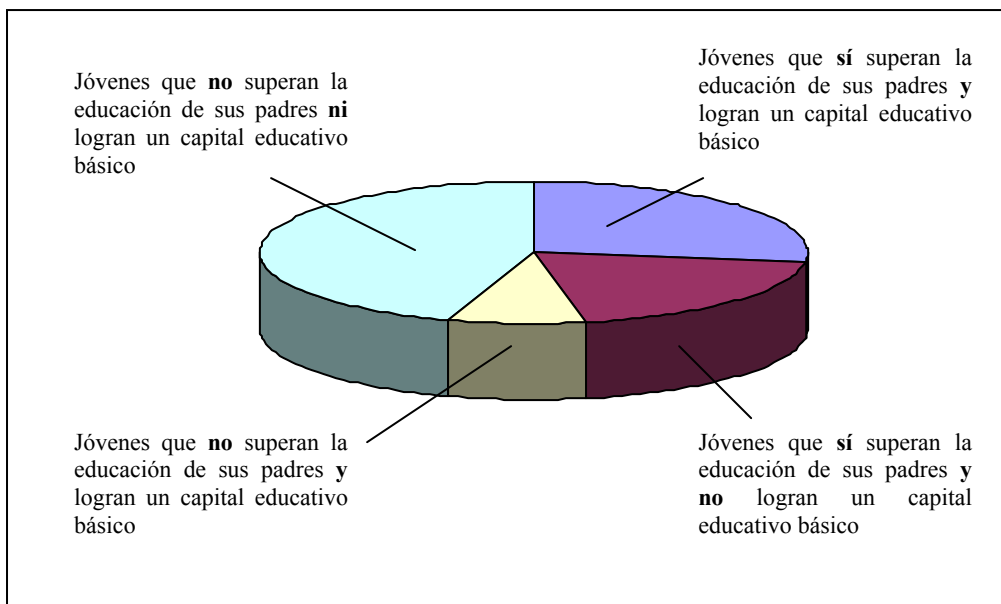
Fuente: Banco Mundial (2000): Informe sobre el desarrollo mundial 2000/1. Lucha contra la pobreza. Borrador para consulta.

**Gráfico 4**  
**América Latina: Participación de los sectores en la generación de empleo**  
**(número de ocupados en los sectores por cada 10 nuevos empleos)**



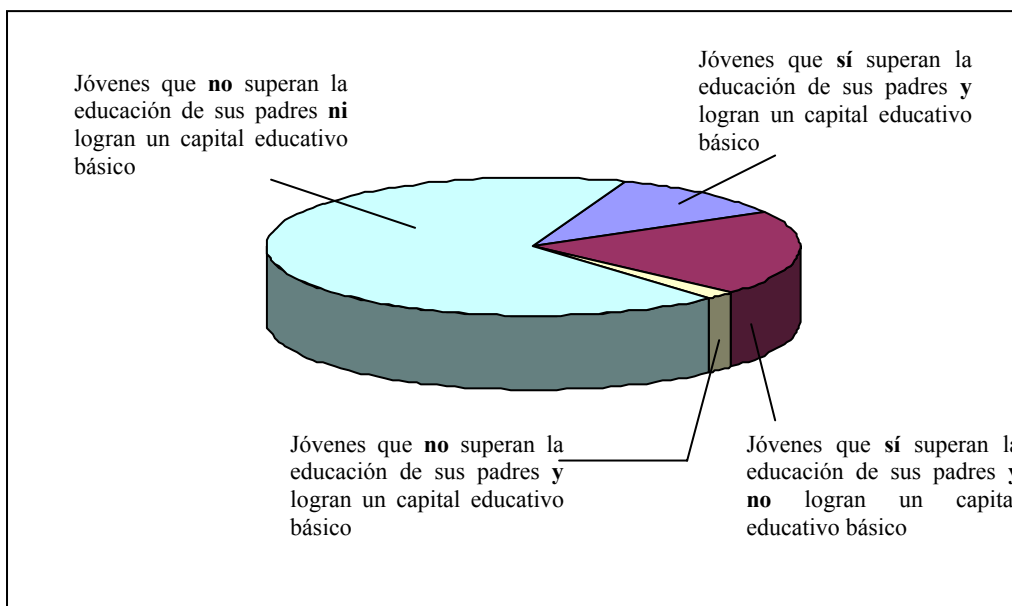
Fuente: Filmus, D. y otros (2001): Cada vez más necesaria, cada más insuficiente, Buenos Aires: Santillana

**Gráfico 5**  
**Logro educacional de los jóvenes de 20 a 24 años de edad,**  
**en relación con el de sus padres. (Zonas Urbanas)**



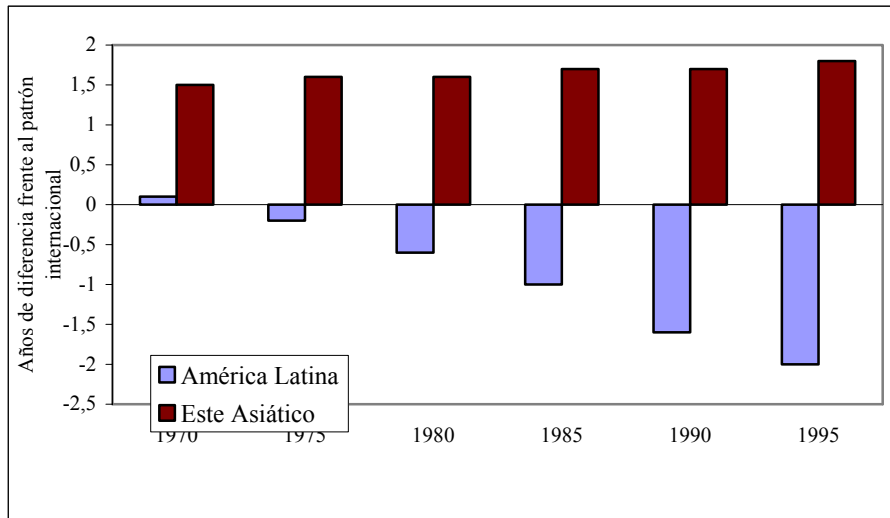
Fuente: Filmus, D. y otros (2001): Cada vez más necesaria, cada más insuficiente, Buenos Aires: Santillana

**Gráfico 6**  
**Logro educacional de los jóvenes de 20 a 24 años de edad,**  
**en relación con el de sus padres. (Zonas Rurales)**



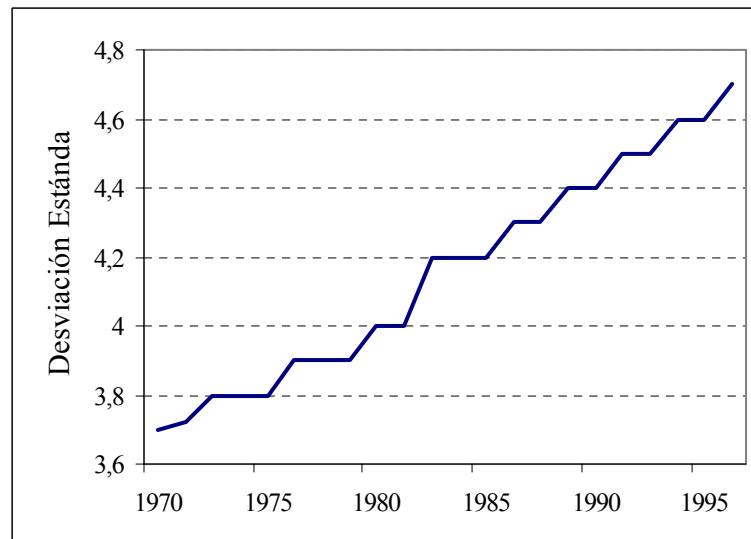
Fuente: Filmus, D. y otros (2001): Cada vez más necesaria, cada más insuficiente, Buenos Aires: Santillana

**Gráfico 7**  
**Brecha Educativa**



Fuente: Londoño, J.L. y Szélely, M. (1998) “Sorpresas distributivas después de una década de reformas: América Latina en los noventa” En: Pensamiento Iberoamericano, Revista de Economía, volumen extraordinario, BID

**Gráfico 8**  
**La desigualdad del capital humano**



Fuente: Londoño, J. L. y Szélely, M. (1998) “Sorpresas distributivas después de una década de reformas: América Latina en los noventa” En: Pensamiento Iberoamericano, Revista de Economía, volumen extraordinario, BID