

**Grupo 15: Juventud y trabajo**

Coordinación: Leticia Fernández Berdaguer - mlferber@isis.unlp.edu.ar

**Un estudio comparativo de los mecanismos nacionales, regionales y locales que enmarcan las políticas de formación, empleo e inserción de jóvenes. Los casos de la Región Paca y de la Provincia de Mendoza.**

**María Eugenia Martín**

Universidad Nacional de Cuyo – Conicet  
eugemartinb@yahoo.com.ar

Esta ponencia se enmarca en una línea de investigación, cuyo resultado a largo plazo es contribuir en la interpretación, comprensión y explicación de las condiciones (objetivas pasadas, presentes y habitus) involucradas en la conformación y evolución de las relaciones entre sistema educativo, sistema productivo y Estado educador, a nivel local, que configuran la desigual distribución de oportunidades de acceso a la educación, a la formación y al empleo de los jóvenes en la Provincia de Mendoza.

Busco indagar cómo la relación Estado educador - Sectores empresariales se vincula con las particularidades históricas de la formación profesional en el contexto local, con especial interés en la participación empresarial en la conformación de las políticas públicas de formación, empleo e inserción social de los jóvenes mendocinos.

En el marco del proyecto conjunto Ecos, *Políticas de inserción en Francia y en Argentina. Formación y transiciones* dirigido por Claudia Jacinto (IDES) y por Catherine Aughlon (Universidad de París V), se parte de la idea de que las políticas de mano de obra se diferencian de un país a otro (mercado interno de empresas a la francesa, mercado segmentado y dual en Argentina) e influyen también de manera diferencial en los procesos de inserción y en el lugar otorgado a las políticas de inserción.

Como ya hemos señalado, analizar el vínculo entre los jóvenes y el trabajo no es tarea sencilla, para ello es necesario articular tanto factores estructurales como subjetivos (MARTIN, 2004) y, además, captar cambios y patrones, tanto en términos históricos como biográficos. Evidentemente, este análisis integral no puede soslayar el funcionamiento de los dispositivos de capacitación e intermediación y los modos de gestión de la mano de obra juvenil por parte de las empresas y las organizaciones profesionales, ni las características de las políticas públicas de

formación y trabajo, ni los condicionantes en términos de las particularidades de los mercados de empleo locales.

Convencida de ello es que comienzo a indagar comparativamente sobre los mecanismos nacionales, regionales y locales en los que se enmarcan las estrategias y prácticas de los distintos actores involucrados en la región francesa de Paca, ya que ella posee características productivas similares a la Provincia de Mendoza, dado que las actividades agroindustriales y vitivinícolas tienen un importante peso en ambas.

La realidad nacional se trabajó con material de CINTERFOR, RedEtis y del Ministerio de Trabajo de la Nación entre otros. El ámbito provincial se aborda a través de las investigaciones que estamos desarrollando hace varios años en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo.

En esta ponencia presento la primera parte de ese trabajo focalizada en la situación Argentina y en la Provincia de Mendoza y un primer esbozo de la realidad francesa que trabajé a partir del material recolectado en la asistencia a Seminarios altamente especializados organizados por reconocidas instituciones en la temática, en contactos con diversos equipos de investigación, en entrevistas individuales a investigadores en CERLIS (Centre de recherche sur le liens sociaux), Universidad de Paris V. Paris - CEREQ (Centre d'études et de recherches sur les qualifications,) Marseille - LEST (Laboratoire d'Economie et de Sociologie du Travail) del CNRS, Aix en Provence y con material del centro documental del CEREQ.

## 1. La formación para el trabajo en perspectiva histórica.

### 1.1 Escaso interés oficial en la formación para el trabajo en la organización del Sistema Educativo Nacional Argentino.

En Argentina varios aspectos relevantes pueden señalarse para comprender el vínculo establecido entre las estructuras socio-productivas y la oferta educativa y formativa durante el período comprendido entre 1810 y 1930 caracterizado por la hegemonía de un modelo oligárquico-liberal de carácter agroexportador.

La vinculación entre educación y trabajo no tuvo un papel importante en la etapa de la organización nacional (1852-1880). El modelo económico centrado en la explotación extensiva de la tierra y la apenas incipiente industria relacionada a ella no requería de mano de obra con calificación técnica específica y la mano de obra necesaria para el trabajo en los oficios, propia de los ámbitos urbanos, fue provista por los obreros provenientes de Europa y, consecuentemente, la función asignada al Sistema Educativo por la oligarquía fue inculcar

hábitos en la población que permitiesen ciertas pautas de convivencia y consenso social. La función efectivamente cumplida, desde principios del siglo XX por el Sistema Educativo fue la consolidación del sistema de estratificación imperante, puesta de manifiesto por los problemas existentes de desgranamiento y de desigualdades en las situaciones educativas entre los distintos sectores sociales y entre las regiones.

A manera de síntesis, podemos decir que el panorama que mostraba el inicio del siglo XX era un sistema escolar que trazaba recorridos diferentes para los adolescentes y jóvenes de las distintas clases sociales. Los hijos de la burguesía tenían un paso exitoso por el sistema mientras que los hijos de los trabajadores inmigrantes y criollos apenas si alcanzaban a leer y a escribir en las precarias escuelas rurales. A pesar de esto, ya entonces, la escuela era percibida como un vehículo para la movilidad social y aumentaban las demandas por mayor educación, así como también alrededor de 1920, con los primeros proyectos industrialistas, las demandas desde diversos sectores, tanto socialistas y radicales, como fracciones "progresistas" de la oligarquía, por darle al Sistema Educativo una orientación que acompañara un proyecto de país que vinculara a su modernización una estrategia de industrialización.

Este clima llevó a que se iniciaran una serie de reformas oscilantes que pretendían vincular el Sistema Educativo con el mundo del trabajo en el marco de un período de transformaciones y lucha entre los sectores del trabajo contra las políticas laborales implementadas por los gobiernos oligárquicos.

La vinculación entre educación y trabajo generó, y aún lo hace, una ardua polémica, mientras algunos proyectos buscaban eliminar el enciclopedismo reduciendo los Colegios Nacionales sólo a algunas provincias e introducir una orientación práctica y técnica en la enseñanza, otros los rechazaban considerándolos un medio para desviar el creciente ascenso de nuevos sectores sociales hacia la educación superior.

Ma. Antonia Gallart señala al respecto: "En 1897 se creó la sección industrial de la Escuela Nacional de Comercio, que posteriormente se convertiría en la primera escuela industrial. Ésta centraba sus contenidos en la enseñanza científico tecnológica a diferencia de las otras ramas cuyo currículo era predominantemente enciclopédico, aunque en el caso de las ramas comercial y normal tuvieran una importante participación de asignaturas de formación para sus respectivas profesiones (contables y docentes). La escuela industrial, en cambio, fundada por un ingeniero, muy inspirada en el modelo alemán y ampliamente dotada de equipamiento actualizado, tenía un currículo basado en los principales procesos industriales de la época (mecánica, construcción, electricidad, y química), con alta participación de ciencias básicas,

práctica de laboratorio y aprendizaje en el taller escolar. Los primeros directores fueron los ingenieros Krause y Latzina, y la influencia ingenieril en la enseñanza secundaria técnica fue muy fuerte desde su origen. Los egresados se graduaban como técnicos nacionales y podían seguir estudios universitarios de ingeniería.” (GALLART, 2008. p.16)

“Pero la educación secundaria industrial no agotaba la formación profesional para este sector; paralelamente, en 1909-1910 fueron creadas Escuelas de Artes y Oficios a lo largo y a lo ancho del país; en ellas se enseñaba: Herrería, Carpintería y Mecánica. Se podía asistir habiendo aprobado sólo cuatro grados de educación primaria y eran terminales. Tenían tres años de aprendizaje práctico, con tres cuartas partes del tiempo dedicado al taller, y el resto en enseñanza escolar de Matemática, Física, Mecánica, Tecnología y Dibujo Técnico. Estaban dirigidas a los hijos de los obreros, y en sus primeras décadas creció fuertemente su captación de alumnos.” (GALLART, 2008. p.16)

Gallart también señala que desde el comienzo se reconoció la alta exigencia académica de la enseñanza industrial. (GALLART, 2008. p.17)

En Mendoza, en 1853, se inaugura la Quinta Agronómica que sólo funcionó hasta 1858 víctima de los conflictos entre la oligarquía y su Director<sup>1</sup> (FONTANA, 1993. p. 250) En 1873 la provincia cede a la Nación el terreno de este establecimiento y allí comienza a funcionar el Departamento de Agricultura, anexo del Colegio Nacional, cuyos planes buscaban formar ingenieros agrónomos. Muy pocos jóvenes concurren a este establecimiento en sus primeros años, menos de una decena, dedicados más a tareas de trabajo manual que a su instrucción.

En 1880, el departamento de Agricultura es transformado, por directrices nacionales, en la Escuela Nacional de Agricultura y, por su parte, el Colegio Nacional quedó encargado de formar a los jóvenes que seguirían carreras universitarias liberales. No duraría muchos años, en 1892 los terrenos de la Escuela fueron vendidos por la provincia. Luego, en 1897, la Nación vuelve a abrir las puertas del establecimiento con el nombre de Escuela de Vitivinicultura orientada a la preparación de idóneos en la industria vitivinícola con el título de capataces administradores de viñas y bodegas.

---

<sup>1</sup> En nuestra provincia el modelo de propiedad de la tierra tuvo algunas características que lo alejaron del modelo predominante en la pampa húmeda y en el litoral. La gran mayoría de las explotaciones agrícolas es dirigida directamente por sus propietarios, sólo una pequeña proporción de las tierras es explotada por arrendatarios. La pequeña propiedad caracteriza la tenencia de la tierra y, por último, los extranjeros inmigrantes acceden a la propiedad de la tierra en una proporción muchas veces superior que en el resto del país. Estos elementos distinguirán a la provincia en su transformación económica y social de las principales zonas de desarrollo del país. En nuestra provincia buena parte de los medios de producción no estaban en manos de las principales familias de la oligarquía, estaban en manos de la burguesía bodeguera de origen principalmente extranjero. Situación que tendrá su impronta en los vaivenes de la educación para el trabajo destinada a este sector productivo y entre las acciones destinadas a mejorar técnicamente los cultivos y el vino producido.

En 1915, la provincia creó junto a una escuela de orientación comercial y a dos escuelas industriales para niñas, la Escuela Normal Agropecuaria e Industrial Alberdi que apuntaba a la formación de maestros rurales y de artesanos especializados, pero cerraría definitivamente sus puertas en 1919. Además, en 1917, la Nación crea la escuela Nacional de Artes y Oficios que recién comenzó a funcionar precariamente en 1919 y formaba mecánico-electricistas, herreros, carpinteros y toneleros. (FONTANA, 1993. p. 271)

Sin embargo, la creación de las escuelas normales y técnicas no fue apoyada por la oligarquía de manera importante, por el contrario estos intentos de democratización de la educación eran fuertemente criticados, de hecho las escuelas privadas fueron preferidas por los sectores dominantes de la sociedad mendocina. (FONTANA, 1993. p. 252)

Pero, más allá de los límites a la extensión de la educación hacia otros sectores sociales que pretendía lograr la oligarquía, los avatares de la enseñanza técnica en el período analizado muestran que también en Mendoza el problema de la capacitación que requería la incipiente industria fue resuelto principalmente a través de la inmigración calificada. Los hijos de las clases trabajadoras no asistían a las escuelas, hacia 1904 los ciudadanos analfabetos constituían el 42,3% del padrón, cifra que se mantuvo sin sustanciales variaciones hasta 1916 (LACOSTE, 1995.) Sólo considerando las disputas internas entre la oligarquía y los sectores de la burguesía industrial naciente es posible comprender la historia de los establecimientos educativos sin caer en un relato de las rencillas personales de los directores de esos establecimientos y sus desempeños en el cargo. La fracción técnico-empresarial de la clase dominante estuvo en situación de debilidad en el bloque en el poder y sólo durante un breve lapso entre 1887 y 1894, donde se abrió un período de luchas internas, esta fracción estuvo en una posición algo más ventajosa. Esta situación también alcanzaba al ámbito educativo en tanto ámbito estatal objeto de esta disputa, de hecho el Colegio Nacional fue objeto de purgas docentes incitadas desde la gobernación provincial en 1890 (LACOSTE, 1995).

Como puede observarse en esta descripción, no existió una política consensuada sobre la formación para el trabajo entre los protagonistas de las decisiones provinciales.

Aunque los inicios del siglo fue en nuestro país un período de debates pedagógicos no se proyectó una reforma de conjunto que vinculara efectivamente al Sistema Educativo con un proyecto de país industrialista. Precisamente porque ese modelo de país recién estaba en un estado de incipiente construcción en lucha con el modelo agro-exportador.

1.2. La creación del sistema de educación para el trabajo como estrategia para satisfacer la demanda de las nuevas industrias

El período (1945-1955) liderado por la alianza peronista con la burguesía industrial nacional se caracterizó por la forma nacional-popular que adquirió el Estado Argentino.

Diversos autores señalan que los requerimientos del aparato productivo permiten comprender las modificaciones que el Sistema Educativo en su conjunto presenta en este período. (FILMUS, 1999. p.23)

En efecto, a partir de la sustitución de importaciones, las políticas educativas fueron pensadas como una estrategia de capacitación de mano de obra para satisfacer la demanda de las nuevas industrias. (FILMUS, 1999. p.24) Los puestos de trabajo urbanos ya no se cubrían con inmigrantes calificados sino con la migración interna desde las zonas rurales y los nuevos requerimientos técnicos requerían conocimientos en oficios y especialidades que no podían ser adquiridos sólo en el lugar de trabajo. (FILMUS, 1999. p.25) Las reformas más importantes del Sistema Educativo se ubican en el primer gobierno peronista y están estrechamente conectadas con el Primer Plan Quinquenal. Este plan además de proponer la democratización de la enseñanza crea una modalidad compensatoria de oportunidades educativas. Por ejemplo, en caso de no tener los diplomas necesarios para acceder a los diversos niveles educativos se podía optar por presentarse a un examen especial. También se estableció la obligación empresaria en la cooperación para becas de enseñanza técnica. Este aspecto es reconocido como integrante de una política social general, es decir, no sólo educativa, tendiente a ampliar la participación social a los nuevos sectores emergentes. (FILMUS, 1999. p.24) También se establece en el Plan Quinquenal que debía existir enseñanza práctica y profesional en el nivel medio en el marco de una concepción integral del trabajo y no sólo vista como adiestramiento. (PUIGGRÓS, 1996. p. 101) Se pretendía que los alumnos ejercitaran paralelamente el trabajo manual y el intelectual. La reforma mantenía a los bachilleratos clásicos e introducía escuelas técnicas de capacitación, de perfeccionamiento y de especialización que iban desde una año hasta 3 años de duración, paralelamente se incluía en la estructura burocrática una subsecretaría encargada de este nivel con lo que se incluía a la educación laboral dentro de la enseñanza oficial hecho inédito hasta ese momento. (PUIGGRÓS. 1996. p. 258)

Junto con este tipo de estrategias los autores coinciden en señalar a la Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional (CNAOP) y a la Universidad Obrera Nacional como los pivotes de un circuito educacional, ideológicamente segmentado del tradicional y dirigido a sectores sociales obreros. (PUIGGRÓS. 1996. p. 107 y PRONKO)

Gallart señala que de hecho, las escuelas de la CNAOP reemplazaron a las escuelas de Artes y Oficios, cuya matrícula era ya muy pequeña: en 1947 sólo tenían 1.737 alumnos. En

cambio al terminar el gobierno del General Perón en 1955, las escuelas técnicas sumando industriales y CNAOP, contaban con más de 86.000 matriculados, en comparación con sólo 34.000 en 1945. Si bien esto fue parte de una gran expansión de la educación secundaria, el porcentaje de matriculados en la educación técnica sobre el total de media creció de 13,3 a 18,3% (GALLART, 2008. P. 19).

En 1949, los sectores más reaccionarios dentro de la alianza peronista consiguen tomar las riendas de la política educativa y se interrumpe el modelo implementado, del cual sólo subsistió como circuito paralelo la educación laboral con sus tres ciclos.

Para el interior del país se desarrollaron las Misiones Monotécnicas y de Extensión Cultural y las Misiones de Cultura Rural y Doméstica.

En Mendoza, siguiendo la tendencia de adaptarse a la estructura económica nacional, la provincia tuvo su cuota de participación en el proceso de sustitución de importaciones nacional a través de tres tipos de industrias: la de aceites comestibles, la del tomate y la del cemento. (MARTIN, J. 1992. p. 192)

El proceso de diversificación industrial en sus comienzos giró en torno a las industrias de base agrícola, pero paulatinamente se fueron incorporando otras asociadas a las primeras como la química. Al igual que en el proceso nacional, para 1946, la mayoría de las actividades industriales que fueron dando forma al proceso de diversificación se encontraban en un buen grado de consolidación. La industria conservera, la industria química, la del cemento y la industria tradicional, la viticultura, se encontraban en un punto de equilibrio en su participación en el P.B.I. que mantendrán hasta 1974. (MARTIN, J. 1992. p. 188-193)

Durante el gobierno de Corominas Segura (1938-1941) se procede a las creaciones de escuelas regionales técnicas y de oficios de Nivel Primario autorizadas por Ley Provincial en octubre de 1939. La finalidad de estas escuelas era formar artesanos, capataces, y obreros idóneos en las industrias de la provincia (en Godoy Cruz, construcción y obras viales, en Guaymallén y San Rafael, agrícola, en Rivadavia y San Martín, relacionados con la granja). Paralelamente, y en el marco de la iniciativa nacional al respecto, se crea una escuela secundaria Técnica-Industrial en Maipú con las siguientes especializaciones: tecnología de la madera, de los metales, en electricidad, de la construcción y artes gráficas. También se crean la Escuela de visitantes sociales y de Higiene Escolar y la Academia Provincial de Bellas Artes Decorativas e Industriales de Mendoza. (MARTIN, J. 1992. p. 8-11)

Pero aunque estas creaciones llevaran a pensar que la preocupación por la vinculación entre educación y trabajo era importante, es preciso decir que realmente estos niveles no

constituían la preocupación principal de los sectores hegemónicos. De hecho apoyaron las iniciativas centralistas de la Nación tendientes a dejar bajo esa jurisdicción a todas las escuelas primarias del país que implicaban desprenderse de la carga financiera que representaban.

No obstante, el período que va desde 1932 a 1946 ha sido señalado como germinal en el proceso de diversificación industrial en la provincia (MARTIN, J. 1992. p. 180-182) no se puede decir lo mismo respecto de los vínculos entre este proceso y la creación de establecimientos educativos que proveyeran mano de obra calificada para la incipiente industria. Nótese que dos de los establecimientos que se crearon estuvieron orientados hacia las especializaciones agrícola y el restante no provee obreros directamente para la industria sino para la construcción. Esto es entendible si se considera que la mayoría de los establecimientos industriales que se instalaron a partir del inicio de la diversificación eran de base agrícola, tales como los de la industria conservera de frutas y tomate y los dedicados a la producción de sidra y aceite. Sin embargo, también en este período se instalan las primeras industrias químicas y cementeras, (MARTIN, J. 1992. p. 190) pero no se registra la creación de especialidades que puedan proveer personal calificado a estos rubros. Aunque la información a nuestro alcance no nos permite aventurarnos en la elaboración de hipótesis al respecto creemos aportar en algún sentido señalando la necesidad de investigar en profundidad especialmente este período de la educación provincial.

Continuando con el análisis de este período histórico en nuestra Provincia, debemos decir que no es mucha la información sobre el Sistema Educativo con la que contamos para los gobiernos justicialistas y los subsiguientes, por lo que su exposición será bastante breve.

Pues bien, consecuentemente con las políticas peronistas en materia educativa se abrían espacios de democratización de la educación hacia los sectores obreros. En 1947 la puesta en marcha del Plan Quinquenal significó para Mendoza entre otras obras públicas la previsión de inversiones para la construcción de una Escuela de Artes y Oficios para 1000 alumnos, una Escuela Fábrica para la enseñanza de agricultura y ganadería, dos edificios escolares en San Rafael y Mendoza respectivamente, tres edificios de enseñanza media y nuevas sedes para la Escuela Normal y el Colegio Nacional de San Rafael. (LOS ANDES. s/f. p. 716)

Es poco lo que puede agregarse a nivel local sobre las relaciones entre Sistema Productivo y Sistema Educativo en términos generales. Simplemente, recuérdese que la enseñanza secundaria y técnica dependía de la Nación y tal como sostiene Pineau, también en la provincia una de las mayores modificaciones que el peronismo realizó en el Sistema Educativo fue la creación de ese circuito de enseñanza técnica en manos del Estado que interpelaba a los sectores trabajadores no sólo en tanto mano de obra sino como sujetos sociales y pedagógicos al intentar una educación

que además incluía aspectos políticos y culturales más amplios que la formación técnica. (PINEAU, 2003, p. 308-381. PUIGGRÓS, 2000, p. 238) Paralelamente, se organizaron una serie de cursos técnicos de formación profesional para adultos y adolescentes con una marcada dispersión.

Por otra parte, la Facultad Regional Mendoza perteneciente a la Universidad Tecnológica Nacional inició sus actividades en el suelo provincial recién en el año 1953. Comenzó con 69 alumnos inscriptos en dos divisiones de primer año, para cursar tres especialidades: Construcciones de Obras, Construcciones Mecánicas e Instalaciones Eléctricas. La población estudiantil y docente se fue incrementando lentamente a través de los años.<sup>2</sup>

En síntesis, tal como sostiene Pineau (2003), en Argentina una de las mayores modificaciones que el peronismo realizó en el Sistema Educativo fue la creación de ese circuito de enseñanza técnica en manos del Estado que interpelaba a los sectores trabajadores no sólo en tanto mano de obra sino como sujetos sociales y pedagógicos al intentar una educación que además incluía aspectos políticos y culturales más amplios que la formación técnica. Por último, es preciso señalar que la relación positiva que se estableció entre educación y trabajo fue el signo del proyecto pedagógico peronista, (PUIGGRÓS, 2000, p. 273) relación poco común en el transcurso de la historia de nuestro Sistema Educativo.

Otro hito importante en este período fue la aparición, a mediados de la década de 1950, del imaginario desarrollista que entendió la vinculación entre educación y trabajo como la aplicación de conocimientos, reeditando las jerarquías de saberes heredadas de la cultura hegemónica argentina al ubicar en un lugar subordinado a los saberes prácticos, a los relacionados con la producción y a los vinculados con el mundo del trabajo. La desvalorización de la enseñanza técnica la convirtió en la alternativa de menor nivel para los grupos discriminados de la enseñanza tradicional.

El período (1955-1976) se caracterizó por el Estado de excepción el inicio de la estrategia desarrollista y el fin del modelo industrialista.

A partir de 1958 y bajo el discurso desarrollista de Frondizi se comenzó a dar impulso a las ideas sobre planeamiento educativo. A partir de la creación del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) la meta de la educación pasó a ser la formación de los recursos humanos para el desarrollo, reflejada en la creación del Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET) y bajo el modelo tecnocrático espiritualista. (PUIGGRÓS, 2000, p. 111-113. PINEAU, 2003, p. 386)

El eje conductor de la gestión desarrollista en materia de la relación entre educación y trabajo fue buscar una solución que permitiera un rescate de la educación técnica sin dar cabida a los

---

<sup>2</sup> Extraído de la pagina web de la facultad

vencidos en el golpe, es decir, desterrando todo indicio peronista. Se derogó la promoción social de los sujetos involucrados, se retomó el sendero del sujeto pedagógico sarmientino y se confinó nuevamente la articulación entre educación y trabajo a los bordes del sistema. (PINEAU, 2003. p. 381)

El CONET tuvo la responsabilidad nacional de la dirección, supervisión y organización de la educación técnica y la formación profesional. Este modelo desarticuló los vínculos entre los distintos elementos del sistema fundados durante el peronismo. La CNAOP compuesta por las escuelas-fábrica, la DGET y la UON. La Universidad fue transformada en la Universidad Tecnológica Nacional y con ello perdió sus características distintivas. Las reformas curriculares y otras medidas derribaron a los aprendices como sujetos pedagógicos relevantes y se esfumaron los fines de promoción social que caracterizaba al sistema. (PINEAU, 2003. p. 387)

Gallart relata sobre este período que “en el contexto del gobierno desarrollista de Arturo Frondizi (1958-61) se resolvió unificar las escuelas técnicas en un modelo propio y único que apoyara el esfuerzo industrializador. Se creó un ente autónomo, dentro de la estructura del Ministerio de Educación pero con autarquía y financiamiento propio proveniente de un impuesto a la nómina del empleo industrial. Su órgano central, el Consejo Nacional de Educación Técnica, estaba compuesto por una representación tripartita de los empresarios, los sindicatos y el Estado. Su presidente, nombrado por el gobierno, tenía jerarquía y autonomía propia; solía ser un ingeniero de prestigio en el ambiente industrial. Se formó, a partir de ello, un funcionariado con dedicación específica a la educación técnica.” (GALLART, 2008. p.18)

En 1963 se produce un importante nuevo intento de reordenamiento del sistema y se unifica todas las instancias de enseñanza media para adolescentes del sistema de formación técnica en las llamadas ENET (Escuelas de Enseñanza Técnica). Estas escuelas estaban organizadas en dos turnos: uno moldeado en las formas de la enseñanza clásica y a contra turno, algunos días a la semana, se impartían los conocimientos técnicos en talleres. "La vinculación entre educación y trabajo era entendida por el imaginario desarrollista como la aplicación de conocimientos, lo que reeditaba las jerarquías de saberes heredadas de la cultura hegemónica argentina al ubicar en un lugar subordinado a los saberes prácticos, a los relacionados con la producción y a los vinculados con el mundo del trabajo." (PINEAU, 2003. p. 389)

Por otra parte y referido a las Escuelas Nacionales de Educación Técnica (ENET) Gallart señala que “integraron, a partir de 1965, las antiguas Escuelas Industriales, de la CNAOP y las pocas restantes Escuelas de Artes y Oficios. Todas ellas tuvieron, desde ese momento, un plan común dividido en distintas especialidades. Los estudios postprimarios comenzaban con tres años comunes a la educación secundaria (ciclo básico), más el agregado de horas de taller en

contraturno, complementado por un ciclo de tres años de especialización. Las especialidades más numerosas continuaron siendo Mecánica, Electricidad, Construcción y algo menor, Química. Se crearon nuevas especialidades dirigidas a otras ramas de la industria pero se respetó el esquema común señalado.” (GALLART, 2008. p.19)

Deteniéndose en el análisis sobre el currículo que presentaban estas escuelas, esta misma autora marca que “seguía a grandes rasgos el modelo de la escuela industrial, estuvo en vigencia hasta el fin del siglo XX, y sólo fue incorporando nuevas especialidades y adecuaciones tecnológicas. Las materias comunes a todas las especialidades eran Lengua Nacional, Educación Cívica e Inglés; las comunes a los grupos de especializaciones incluían las disciplinas científicas tales como Análisis Matemático, Física, Química, etc.; el tercer tipo de asignaturas se refiere a la teoría y tecnología del área específica; finalmente se incluían algunos cursos de apoyo a la gestión industrial (Derecho Laboral, Relaciones Humanas, Organización Industrial, etc.) y un monto importante de tiempo dedicado a tareas de taller y laboratorio (GALLART, 1983; GALLART, 1987).

Los primeros veinte años del CONET están marcados por una nueva desvinculación entre el mundo del trabajo y de la educación. El circuito de la enseñanza técnica desvalorizado en la jerarquía de saberes se convirtió en la alternativa de menor nivel para los grupos discriminados de la enseñanza tradicional. Los continuos cambios de planes de estudio y proyectos para la educación técnica muestran un camino que estuvo muy lejos de lograr la articulación propuesta a nivel teórico por el desarrollismo. (PINEAU, 2003. p. 392) La orientación de los gobiernos que sucedieron al peronismo hacia su clausura política y cultural, intentando el imposible retorno al imaginario institucional de la Argentina liberal-conservadora puede ayudar a entender algunos aspectos de este proceso. Aunque las concepciones economicistas sobre la educación como inversión mantuvieron su vigencia dentro de la política y planificación educativas hasta los inicios de la década del ‘70, avanzada la crisis del Estado desarrollista, podemos decir que su influjo no estuvo carente de fisuras. La oposición a una participación popular considerada excesiva explicarían “la contradicción existente entre el sentido modernizante que se quería imponer al crecimiento económico y el sentido elitista que adoptó el Estado desarrollista frente a las demandas de participación social y política plena de grandes sectores de la población” (FILMUS, 1999. p. 26)

Después de 1955 se sucedieron diversos proyectos pedagógicos: el tecnocrático de corte desarrollista y de corte autoritario, el peronista corporativista, el peronista revolucionario, el

dictatorial, el liberal democrático postdictatorial y el que se desarrolló durante la década de los '90, el neoliberal.

Como señala Gallart “El período entre la implementación de las ENET y la crisis del modelo industrializador, crisis que se manifestó en la decadencia del empleo industrial a fines de la década del setenta y durante el resto del siglo, señala el momento de madurez de la educación técnica argentina, y la expansión de su modelo a otros países de América Latina.” (GALLART, 1998.p 20)

1.3. Del aprendiz al pasante, la segmentación interna y destrucción del sistema de educación técnica.

Este período se inicia con el denominado “Proceso de Reorganización Nacional” que comenzara en marzo de 1976 cuando las Fuerzas Armadas, Navales y de la Aeronáutica, mediante un golpe de Estado, desalojaron al gobierno justicialista. Pues bien, este corte político institucional inaugura una nueva estrategia de desarrollo, esencialmente diferente a las anteriores, vigente hasta nuestros días.

Como puntualizan reconocidos autores nacionales:

“La esencia del modelo económico de 1976 -con su actualización desde 1991- es el paso del capitalismo productivo basado en la dupla beneficio / salario, al capitalismo de renta con eje en la especulación financiera, los superbeneficios de servicios públicos monopolizados y los ingresos extraordinarios de los recursos naturales (en particular el petróleo)” (CALCAGNO y CALCAGNO. 2001. p. 6)

La educación en el período del proceso cumplió una función disciplinaria enmarcada en el proyecto de "restauración del orden social" de los gobiernos golpistas, pero a pesar de la homogeneidad de las prácticas represivas y en lo referente al subsistema de enseñanza técnica es posible marcar una inflexión en la concepción pedagógica. Durante el gobierno de Viola el Ministerio de Educación intentó imprimirle a los programas educativos una orientación más tecnocrática-industrialista. (PUIGGRÓS, 2000. p. 130) Durante los primeros años del régimen no se introdujeron modificaciones sustanciales pero hacia 1980 junto con la aplicación de una retención del 10% sobre erogaciones de remuneraciones, sueldos y salarios se impulsaron dos proyectos importantes: introducir la informática en algunas ENET y el plan piloto del Sistema Dual Escuela-Empresa de inspiración alemana. (PINEAU, 2003. p. 392) El proyecto pretendía subsanar el retraso que el Sistema Educativo tenía respecto de los adelantos tecnológicos que

manejaban las empresas. El sistema tradicional resultaba insuficiente por lo que se compartía la función educadora con las empresas privadas. La solución consistía en lograr una mayor articulación entre la escuela y las empresas.

Para ello los alumnos después de aprobar dos años, ingresaban a un régimen de alternancia entre la escuela y la empresa, dos días a la semana en la primera y tres en la segunda. Recibían una beca pagada por la empresa, un seguro a cargo del CONET y un título de Auxiliar Técnico en el oficio elegido, pero no podían con él aspirar a continuar sus estudios en la Universidad.

Esta propuesta retomaba aspectos espiritualistas y positivistas ya presentes en anteriores discursos sobre la educación técnica, pero presentaba como novedad la reducción del concepto de trabajo al de empleo implicada en una concepción sobre la inversión en capital humano circunscripta al ámbito de cada empresa. La inversión estaba a cargo de cada empresa y, por lo tanto, el beneficio era aprovechado sólo en su interior. (PUIGGRÓS, 2000. p. 130) Las prácticas educativas eran entendidas como un elemento más en el mejoramiento de las empresas para aumentar sus márgenes de rentabilidad.

En estos principios puede apreciarse la reducción que la idea sobre la relación entre educación y trabajo fue sufriendo en los distintos períodos. Desde la formación propuesta por los gobiernos peronistas con un lugar central asignado a la cultura del trabajo y al sujeto pedagógico del aprendiz, pasando por la capacitación de mano de obra calificada durante el desarrollismo, hasta el pasante convertido prácticamente en un elemento más en el conjunto de los avances tecnológicos.

Pero como hemos descrito, este proyecto estaba inserto en un modelo de desindustrialización galopante. Pineau (2003, p. 401) sostiene que, este desajuste entre el modelo económico y el Proyecto del Sistema Dual, puede entenderse si se considera que los sectores que lo llevaron adelante habían también participado en los proyectos educativos del gobierno resultante del golpe de 1955 disputados entre el nacionalismo católico y el catolicismo tecnocrático y buscaron darle continuidad a aquellas ideas, esta vez de manera conjunta.

Como síntesis puede señalarse algunos elementos centrales. En primer lugar, el abandono definitivo de la orientación industrialista mediante la liberalización generalizada de los mercados y la apertura económica al exterior a partir del golpe de estado de 1976.

En segundo lugar, el resurgimiento del más arcaico nacionalismo católico argentino - que consideraba indispensable revertir el cambio que se había operado en las relaciones jerárquicas entre patrón y obrero, padres e hijos, profesores y alumnos, responsable de la desintegración social-. Junto con la concepción de la subsidiariedad del Estado en materia educativa y de la

inversión en Capital Humano circunscripta al ámbito de cada empresa que se tradujo en el plan piloto del Sistema Dual Escuela-Empresa. Estos dejan a la educación pública en una seria crisis estructural, caracterizada, por el autoritarismo del vínculo pedagógico y del funcionamiento institucional y por una oferta pública empobrecida y descualificada.

En tercer lugar, la vigencia hasta nuestros días de la estrategia de desarrollo implantada por la dictadura a pesar de la orientación democrática de los gobiernos posteriores.

La vuelta a la democracia en 1982 significó un rotundo cambio en las relaciones sociales en la sociedad argentina. Durante los primeros años de la apertura democrática el accionar del gobierno se focalizó en la transmisión de los valores democráticos. Objetivo que aunque parece acotado en el concierto de los aspectos involucrados en la problemática educativa, adquiere su real magnitud si se considera la fuerza que las prácticas autoritarias habían cobrado, al igual que en la mayoría de los espacios, también en las rutinas escolares.

Por otra parte, las políticas de ajuste que se iniciaron durante la dictadura habían dejado como saldo un sistema fuertemente segmentado, con circuitos de calidad claramente diferenciados. (PINEAU, 2003. p. 297)

En cuanto a la relación entre educación y trabajo, Filmus (1995, p. 279) describe en la época la existencia de una aguda percepción de los desajustes en distintos sectores sociales, pero, al mismo tiempo, una escasa capacidad propositiva de los actores respecto a políticas y estrategias que buscaran enfrentar el problema.

El proceso de reformas del Sistema Educativo Argentino de los noventa se inicia en 1992, a partir de la descentralización definitiva del sistema y la transferencia a las jurisdicciones provinciales de la gestión, administración y financiamiento de las instituciones del nivel medio y superior no universitario. Continúa con la sanción en 1993 de la Ley Federal de Educación.

La Ley de Transferencia precedió a la Ley Federal y determinó la conclusión de un proceso de retiro del Estado Nacional del rol de proveedor directo de educación, función que quedó, junto con establecimientos, alumnos y docentes, a cargo de las provincias. Esa medida no fue acompañada por normas que garantizaran suficientemente la articulación del Sistema Educativo nacional y la equidad del servicio educativo en las diferentes regiones. Las desigualdades se profundizaron dramáticamente al son de la distribución desigual de la miseria en el país y en cada provincia.

A la oferta tradicional de formación profesional, brindada por las escuelas técnicas se sumaron distintos tipos de acciones localizadas dirigidas a capacitar y/o a intermediar para insertar a estos jóvenes en el mercado. Entre ellas pueden distinguirse: a) programas que se dirigían a la

capacitación para el empleo en un nivel de semi-calificación incluyendo pasantías en empresas en el contexto del denominado "Proyecto Joven" y b) programas sociales que incluían capacitación laboral de jóvenes pobres, sobre todo dirigida al sector informal; estas acciones se desarrollaban en el marco de otras dirigidas a la participación social en un sentido más amplio.

Estos programas eran financiados por el Estado en general a través de préstamos de organismos internacionales, y ejecutados por organismos estatales y privados; y ONG's y grupos eclesiásticos que actúan en las comunidades. Esta diversidad de programas se desplegó a través de distintas instituciones y organizaciones con variados enfoques y estrategias

El modelo básico del curso que brindaba Proyecto Joven, incluía una etapa de capacitación y una de pasantía en una empresa. Tal como mencionamos en el primer capítulo, varios fueron los cuestionamientos a este tipo de capacitación,<sup>3</sup> también se le reconocen algunos aspectos positivos, pero, fundamentalmente, cabe señalar que este Programa significó la inversión más importante de la última década destinada a la formación para el trabajo de jóvenes desempleados. (JACINTO, 2000. p.111)

En cuanto a la Educación Técnica, a partir de la sanción de la Ley Federal de Educación, se introdujeron modificaciones que replantean formas y contenidos de espacios específicos de la formación técnica profesional, dando lugar a la desaparición de algunas certificaciones técnicas y a la aparición de nuevas. Sus resultados, no han sido aún evaluados de manera exhaustiva. Sin embargo, pareciera que la fragmentación de las ofertas y la yuxtaposición entre los objetivos de las políticas sociales de empleo y la formación y capacitación laboral son las características de la educación para el trabajo de los noventa. (RIQUELME y HERGER) Como vemos, la educación para el trabajo siguió constituyendo en nuestro país, más allá de las estrategias implementadas en cada época, un circuito paralelo de menor calidad para los sectores más pobres.

Muchas han sido las críticas y defensas de la reforma implementada por el menemismo y es, sin duda, un tema de debate aún abierto.

Tiramonti vincula la política de transferencia de escuelas medias a las provincias de 1992 con propósitos de recorte fiscal y adjudica al posterior cambio de estructura del Sistema Educativo, la intención de aumentar los años de escolarización sin garantizar el acceso a la Educación Secundaria (reducida al ciclo polimodal) ni alentar presiones de ingreso a la universidad.

---

<sup>3</sup> Pueden consultarse los siguientes textos que analizan el programa Adriana MURRIELLO. *La controvertida articulación entre educación y trabajo. Algunas reflexiones a partir de Proyecto Joven*. Buenos Aires: Flacso, 1995. (mimeo); Claudia JACINTO, María Antonia GALLART. (Coords.). *Por una segunda oportunidad. La formación para el trabajo de jóvenes vulnerables*. Montevideo: CINTERFOR-RET, 1998; Claudia JACINTO. "Enfoques y tendencias de los programas de educación dirigidos a niños y jóvenes desfavorecidos en América Latina". París: IPE Programme de recherche et d'études: Stratégies d'éducation et de formation pour les groupes défavorisés., UNESCO/IIEP, 1999; Claudia JACINTO. "Lecciones y encrucijadas en la formación para el trabajo de jóvenes desfavorecidos en América Latina" en: Claudia JACINTO. (Coord.) *Nuevas alianzas y estrategias en la formación de jóvenes desfavorecidos de América Latina*. Vol. II, París: UNESCO/IIEP. 2002

(TIRAMONTI. 2001) En líneas generales, sostiene que estas reformas perseguirían la finalidad de retener —como única estrategia de contención social ante el carácter desintegrador del modelo— y postergar el ingreso de una amplia masa de jóvenes al mercado laboral. De este modo, los cambios introducidos en el sistema no amenazan los procesos de selección y diferenciación social, ni combaten la fragmentación y diferenciación de los niveles terciario y cuaternario (caracterizados por fuertes distinciones internas).

En Mendoza, en 1987 se inició un proceso de reforma de los planes de estudio del Nivel Medio. Esta decisión instauró una dinámica de renovación curricular permanente que va a caracterizar a la década ya que continuaba las transformaciones encaradas por el anterior gobierno provincial en el Nivel Primario. Esta reforma también buscaba ordenar la heterogeneidad de planes de estudios y programas existentes en las 72 escuelas secundarias dependientes del gobierno provincial (MINISTERIO, 1991. p. 89) y el mejoramiento de la calidad de los servicios. (MINISTERIO, 1991. p. II)

En relación al mundo del trabajo podemos marcar algunos aspectos de la política implementada.

Como mencionamos, esta reforma se focalizaba en las escuelas de Nivel Medio dependientes de la Provincia<sup>4</sup>. Muchos de esos establecimientos fueron creados respondiendo a demandas de la comunidad para ofrecer salidas laborales pos-primarias que con el tiempo fueron jerarquizándose y para formar recursos humanos en las actividades económicas regionales por lo que implicaban demandas concretas en relación con la esfera del trabajo y la producción. (MINISTERIO, 1991. p. 12) Tanto en los documentos oficiales como en los relatos de nuestros entrevistados aparece esta característica con una fuerte impronta. Pues bien, esta cercanía de la órbita provincial a la población, en relación con la nacional, la hacía permeable a las demandas y a organizar modalidades no previstas por las escuelas nacionales, pero también la hacía blanco de los reclamos en la desarticulación entre la escuela y los requerimientos sociales, culturales y económicos de la región.

Aquella desarticulación formaba parte del déficit diagnosticado y era objeto de la reforma, al menos de manera declarada.

Es así que, tanto en el diagnóstico como en los objetivos planteados está presente la preocupación por la articulación entre educación y trabajo, pero el lugar concreto que ocupó en las estrategias de intervención fue bastante menor y mucho menores aún fueron las concreciones logradas.

---

<sup>4</sup> Recuérdese que la transferencia de los establecimientos de este nivel desde la órbita nacional se concretó a partir de 1992.

Para referirnos a la educación y trabajo en la provincia de Mendoza en los '90 diremos que durante 1992 y 1993 se transfirieron 120 escuelas medias y 21 escuelas técnicas. (GALLART, 2003. p.58) Ante la eminente sanción de la Ley Federal de Educación estos establecimientos no adaptaron su curriculum a la reforma provincial. (ROMERO, 1998. p. 25)

En 1992 también se transfieren otros ámbitos de capacitación para el trabajo de educación de adultos y de educación media que existían en la provincia, pero que hasta ese momento dependían de la Nación, (como los DINEA y Centros de Educación Básica que dependían del Ejército, los Centros de Formación Profesional que dependían del CONET, las Misiones de Cultura Rural y Doméstica, etc.);

En cuanto a la enseñanza técnica, también en 1991, en las escuelas provinciales se reforma el curriculum dándole más espacio a la formación general y actualizando los contenidos técnicos. También este proceso se interrumpió con la promulgación de la Ley Federal.

La conducción provincial se dedicó durante la década de los noventa a implementar la reforma generada a partir de la sanción de la Ley Federal en la EGB y se decidió postergar hasta el año 2001 la implementación del polimodal.

Además de la reforma curricular, el resto de las estrategias implementadas<sup>5</sup> fueron, el Plan EMETA (Expansión y Mejoramiento de la Educación Técnico-Agropecuaria), el impulso a las Pasantías, la participación en el ITU (Instituto Tecnológico Universitario), los Centros Regionales de Educación Tecnológica y la difusión del Programa de Crédito Fiscal.

A principios de los noventa se comienza con el Plan EMETA.<sup>6</sup> Él estaba focalizado en la educación rural de nivel medio en las escuelas que tenían la modalidad técnica agraria o agrotécnica dependientes del gobierno provincial. Continuaba la lógica del Plan EMER (Expansión y Mejoramiento de la Educación Rural), implementado hasta los últimos años de la década de los '80, focalizado en el nivel primario de la educación rural que en Mendoza tuvo existencia sólo en el departamento de Santa Rosa. Este Plan implicaba acciones para mejorar la infraestructura y el equipamiento, la capacitación docente y procuraba cambios en la organización curricular e institucional.

El objetivo era que las escuelas se transformaran en palancas del desarrollo local trabajando con los productores y los pobladores de la zona, no sólo con los alumnos regulares de la escuela y formando técnicos del nivel medio en ramas y especialidades relacionadas con la producción local y impactar en la comunidad a través de su estructura productiva. Liderar de alguna manera la innovación tecnológica y el impulso en la organización de la economía local.

<sup>5</sup> Información relevada a través de las entrevistas personales.

<sup>6</sup> Idem.

Esta estrategia sólo abarcó a tres escuelas en toda la provincia ubicadas en los departamentos de Guaymallén (Bermejo) y San Rafael (Real del Padre y La Llave).

Los Centros regionales eran establecimientos con alta tecnología distribuidos territorialmente y financiados por el Estado Nacional a través del INET, destinados a atender las demandas del Sistema Educativo a través de la capacitación de docentes como a otros grupos poblacionales que demandaran reconversión y actualización, ya fueran empleadores u organismos que nuclearan a los trabajadores. Un aspecto importante fue que preveían una variedad de ofertas: la obtención del título de técnico de nivel medio y certificaciones de las capacitaciones recibidas. Pero también se pusieron en marcha sólo en dos departamentos: Guaymallén y San Rafael.

Por otra parte, se comenzó a difundir la utilización del Crédito Fiscal como instrumento destinado a financiar capacitación de recursos humanos y adquisición de equipamiento para establecimientos educativos, a través de proyectos que vincularan educación y trabajo. Paulatinamente, las pasantías se fueron extendiendo hacia el resto de las escuelas de la Provincia.<sup>7</sup>

Otra expresión importante de la preocupación por la articulación con el mundo productivo, aunque ya no en el marco de la reforma del nivel medio, fue la participación del Gobierno Provincial en la planificación del ITU. Este Instituto se concibe a principios de los '90 y participan la Universidad Nacional de Cuyo y las organizaciones empresariales junto con el Gobierno Provincial. En 1994, el Instituto Tecnológico Universitario, se concreta y ofrece carreras tecnológicas universitarias, cortas e intensivas, de rápida inserción laboral. Las ofertas se implementan a partir de demandas laborales concretas y articulan los intereses sectoriales del Gobierno de la Provincia, la Universidad Nacional de Cuyo, los Municipios y las Empresas de la región. A estos servicios educativos formales de carreras cortas de nivel superior, vinculados estrechamente con los sectores productivos y de servicio, se le suman otros de educación continua, capacitación a personal de empresas, actividades de investigación y desarrollo, diseño de materiales educativos, asesoramiento y servicios a instituciones públicas y privadas, entre otros.<sup>8</sup> Gobierno de Mendoza aporta soporte financiero a los salarios docentes y orientación del desarrollo.

A partir de 1995, el foco de la política educativa estuvo puesto en la implementación de los cambios acordados en el Consejo Federal de Educación para la EGB e implicó la

---

<sup>7</sup> A partir de dos experiencias: en la escuela Ricardo Videla y en el Instituto San Pablo en el departamento de Luján, que vinculaban escuelas de nivel medio con el ámbito del trabajo, a través de las pasantías y de la participación en el Programa de Crédito Fiscal, cuando el Director de estos establecimientos asume como funcionario, desde la Dirección General de Escuelas se propuso adherir a esta modalidad de relación de manera voluntaria al resto de las escuelas.

<sup>8</sup> La información sobre el ITU puede encontrarse en su página web.

circunscripción, de las acciones destinadas a la articulación entre el Sistema Educativo y el Sistema Productivo, al espacio de la Educación de Adultos y al de la Formación de los docentes de nivel terciario dependiente de la Dirección de Educación Superior.

Con respecto a los adultos<sup>9</sup> existen dos circuitos en donde los mismos buscan mejorar sus calificaciones o competencias; uno en el circuito educativo formal y el otro en los centros de capacitación profesional. Estos centros se iniciaron a fines de la década de los '70 con el objeto de realizar convenios con los sindicatos y capacitar así, en el circuito educativo formal, a la fuerza de trabajo ya ocupada que no hubiera finalizado sus estudios. Hasta la década del '80 este fue el objetivo de los CENS. Su finalidad actual es lograr que los jóvenes y adultos que comenzaron y no terminaron el nivel medio o aquellos que nunca asistieron finalicen el nivel, logrando un título que les permita pasar a la educación superior.

Los Centros tienen como población objeto con posibilidades de matricularse a los mayores de 18 años (cumplidos al 30 de junio de cada año) con las siguientes excepciones (pueden matricularse sin haber cumplido la edad): menores de 18 años y hasta 16 que hubieran finalizado el nivel primario de adultos, mujeres casadas, jóvenes menores en conflicto con la ley.

La duración curricular de los centros es de 3 años. La diferencia en los títulos otorgados se da por la incorporación en el currículum de 2 a 3 materias afines (título que no otorga habilitación para trabajar). Salvo el CENS de Perito Auxiliar en Técnicas Policiales y Penitenciaria, orientado a las fuerzas de seguridad de la provincia, el resto de los mismos no establecen sistemáticamente conexiones de extensión para facilitar la inserción de los egresados en el mercado laboral. Es importante el nivel de desgranamiento y abandono que se verifican en estos centros por causas principalmente económicas.

El segundo circuito educativo de adultos está dado por los Centros de capacitación Profesional. Los mismos en el año 1998 tuvieron un total de 4.419 matriculados en el Gran Mendoza, mayoritariamente en los Departamentos de Capital y Godoy Cruz. Entre 1990 y 1998 se pasó de 40 establecimientos a 61 en toda la provincia. Estos Centros no exigen para la inscripción haber completado el nivel secundario de enseñanza. En general siguen la estructura de cursos específicos sobre una temática en particular, asociada generalmente a las artes y oficios manuales (la mayoría de la matrícula se inscribe en confección de Vestido, Bellas Artes, Mecánica).

Según información aportada por Estadísticas Educativas, estos cursos no se diseñan en base a un sondeo de demanda sino generalmente los profesores se presentan con cursos armados

---

<sup>9</sup> La información sobre la educación de adultos ha sido extraída de FORMUJER. *Estudio...* págs. 29 y 30.

que son aprobados por el Municipio, el que les aporta el lugar para el dictado de clases. La difusión y el reclutamiento de alumnos quedan generalmente a cargo de los mismos profesores, lo cual parece más una estrategia de trabajo de los docentes que una estrategia de capacitación laboral para los alumnos. Según los Títulos otorgados, la mayoría apunta a cursos de supervivencia dirigidos a calificaciones manuales y oficios para un tipo de trabajo por cuenta propia, aunque aparecen en el año 1999 un importante número de matriculados orientados a trabajos en oficina, servicios, redes e informática, con una adecuación mayor al mercado de trabajo urbano actual.

En términos generales, en cuanto a la vinculación entre educación y trabajo, aun los documentos oficiales reconocen que aunque existieron algunas experiencias aisladas poco es lo que se ha logrado concretar en la práctica. (GOBIERNO DE MENDOZA, 1999. p. 31) Dado que la implementación de acciones desde el plano nacional como Proyecto Joven, constituyen prácticamente las únicas políticas implementadas que expresamente trataron de vincular ambos ámbitos en esa década y que son prácticamente nulas las investigaciones difundidas sobre esta experiencia a nivel local es que buscamos a través de entrevistas con informantes claves ampliar el panorama sobre este tema en los próximos capítulos.

## 2. Las políticas de formación profesional para los jóvenes en la Región francesa Paca<sup>10</sup>.

El conjunto de la sociedad francesa está marcado por un fuerte protagonismo del Estado nacional, una fuerte centralización de la toma de decisiones y una rigurosa reglamentación de sus acciones. Su sistema de formación no se aparta de esta realidad. De hecho se caracteriza por constituir un sistema propiamente dicho, que integra formación inicial general y profesional, y que paulatinamente ha incluido a distintas poblaciones en la medida que han surgido las demandas de institucionalización de los diversos dispositivos que se hicieron cargo de la formación para el trabajo.

---

<sup>10</sup> La Región francesa PACA está integrada por Provenza-Alpes-Costa Azul (en francés *Provence-Alpes-Côte d'Azur*), está situada en el sureste del país y su capital es Marsella, uno de los puertos más importantes del país. Entre las principales ciudades se encuentran también Niza, Toulon y Aix en Provence. La población asciende a los 4.500.000 habitantes aproximadamente. Esta región produce alrededor del 7% del PIB francés. Es una zona en la que se encuentran tanto actividades industriales como agroproductivas. La producción de vinos representa la fuente principal de ingreso de la agricultura regional. La producción vitícola es más importante que las producciones de verduras, frutas y flores. Las empresas de servicios son predominantes y entre ellas las del sector turístico y las de desarrollo de nuevas tecnologías. Aunque también tiene una importante presencia las actividades ligadas a la transformación del petróleo. Tanto en Mendoza como en la Región Paca constatamos la predominancia de la producción vitivinícola en el sector agroindustrial.

Respecto a la formación inicial, ya en 1948, los antiguos centros de aprendizaje que dependían de iniciativas locales pasaron a estar bajo la tutela de una dirección nacional de la enseñanza técnica que se reservó la prerrogativa de definir los contenidos de diplomas estandarizados y de construir un aparato educativo homogéneo. (Formation Emploi, 1989).

En cuanto a la formación profesional continua, la intervención estatal data de 1946 fecha en la que se crea un organismo nacional, (AFPMO que se convirtió en 1966 en la AFPA). Esta etapa tuvo como impronta la voluntad de basarse en el diálogo social fuertemente estructurado nacionalmente entre organizaciones patronales y sindicatos de asalariados; Se pretendió incluir estas acciones en una estrategia nacional para movilizar y coordinar a los actores regionales para promover el desarrollo centralizadamente. (RICHARD, 2000. p.2)

Sin embargo ya en la década de 1970, al renunciar totalmente a los objetivos de integración y equidad territorial, la intervención de los poderes públicos pone en adelante el acento en la capacidad de cada región de contribuir a su propio recuperación y de esa manera, a la recuperación nacional. Así, el Estado confía a las regiones una plena responsabilidad en ámbitos vinculados con el desarrollo económico, en particular en materia de calificación. (RICHARD, 2000. p.1)

Así algunos autores BERTRAND Jean-Louis KIRSCH (1994, p. 3) señalan dos períodos que marcan el sistema de formación profesional. hasta los años '80, etapa en la que comienza el proceso de descentralización.

Hasta fines de los '60 con la integración de la formación profesional al sistema de formación inicial bajo responsabilidad del Ministerio de Educación.

Tal como señalan los citados autores, con la creación de los diplomas universitarios de tecnología (1966), de los brevets (certificados) de estudios profesionales (1967) y de los bachilleratos de técnico (1968) termina la implementación de un sistema coherente de formaciones con orientación profesional, accesibles a partir de diferentes umbrales del curso escolar de formación general y dependientes en su mayoría del Ministerio de Educación. (BERTRAND y KIRSCH, 1994. p.5)

Entre 1971 y comienzos de los '80 que coloca la organización de la formación profesional continua en el marco de la educación permanente y asigna a la formación profesional continua la función de regular las relaciones entre formación y empleo.

A partir de 1983, en la denominada descentralización de la formación se distinguen por su parte tres etapas: 1983-1993, 1993-2003 y 2003 en adelante. (RICHARD, 2000)

Hasta la descentralización los autores marcan que la formación para el trabajo ha tenido una impronta más escolar que vinculada al mundo productivo por la primacía del Estado centralista y el Ministerio de Educación en la conformación del sistema pero se advierte al mismo tiempo que esto ha dotado al sistema de una coherencia, articulación y cohesión interna muy importante. (BERTRAND y KIRSCH, 1994. p.6)

Entre comienzos de los '80 y 1993 es la etapa en la que se comienza con la creación de un poder regional y la transferencia limitada de competencias.

Tal como señala Richard, la gestión de las políticas públicas de formación profesional se confió parcialmente a las regiones en 1983; luego la ley quinquenal de diciembre de 1993 relativa al trabajo, al empleo y a la formación profesional amplió las competencias regionales en la temática. (RICHARD, 2000)

Un conjunto de textos legislativos definió entre 1983 y 1987 la distribución de competencias entre las comunas, los departamentos, las regiones y el Estado nacional sobre la formación profesional inicial y continua, así como las transferencias de recursos correspondientes del Estado nacional hacia las colectividades territoriales. Se previeron también instancias de consulta intrarregionales y un comité nacional de coordinación de los programas regionales. La región tiene la responsabilidad de elaborar un "esquema previsional de formación", documento al que debe referirse el representante regional del Ministerio de Educación para definir el plan anual de formación, por su parte los consejos regionales y los consejos generales deben elaborar los "programas previsionales de inversión". (RICHARD, 2000. P.2)

Entre los principales hitos de esta etapa puede señalarse la implementación de la formación en alternancia en el año 1984 inspirado en el modelo de formación dual desarrollado en Alemania que buscaba luchar contra el fracaso escolar, permitir la adaptación de la formación y favorecer la inserción profesional. (BERTRAND y KIRSCH, 1994. p.11)

También puede señalarse la reactivación en 1983 de las Comisiones Profesionales Consultivas (CPC) creadas en 1972, que tienen por objetivo revisar cada 5 años los diplomas profesionales. (BERTRAND y KIRSCH, 1994. p.12)

Por último la creación en 1986 del Alto Comité de Educación y Economía con la misión de impulsar la concertación entre el sector educativo y los interlocutores económicos. (BERTRAND y KIRSCH, 1994. p.12)

Se señala entre las dificultades aquellas relativas a concertar con las organizaciones de empleadores de nivel nacional, la amplia segmentación de públicos a los que se dirigen la gran

variedad de dispositivos y las dificultades de funcionamiento de las instancias interconsultivas como las Comisiones Interprofesionales Consultivas CIC.

Richard señala que la diversidad de instituciones y actores que intervienen en una misma región -cada uno operando en un segmento de la formación profesional- genera una multiplicidad de instancias de concertación, sin regulación entre ellas. Así, al término de este primer período de descentralización, hubo unanimidad para denunciar su complejidad y la poca legibilidad para los beneficiarios potenciales, los jóvenes, los demandantes de empleo, los asalariados, los directores de empresa. (RICHARD, 2000. p.3)

Entre 1993 y el 2003 se registra una nueva transferencia y la asignación de un mayor protagonismo a las regiones.

En 1993 la sanción de la ley quinquenal reforzó considerablemente, en el marco de la descentralización, los poderes de intervención pero también las responsabilidades de los consejos regionales en la construcción de las políticas de formación profesional.

Se destaca en este período la construcción de planes regionales de desarrollo de la formación profesional de los jóvenes (PRDF). Con este mecanismo se pretende englobar al conjunto de los dispositivos de formación profesional existentes superando la segmentación señalada. El poder político regional debe relacionarse por una parte, con los servicios del Estado en la región (representante del Ministerio de Educación y sus servicios) y con las organizaciones profesionales e interprofesionales presentes regionalmente; por otra, con el conjunto de los actores presentes en el territorio: empresas de la red de recepción de públicos, establecimientos de enseñanza y de formación, representantes locales. (RICHARD, 2000. p.3)

Con esta reforma se esperaba que la región desempeñara un papel importante en materia de política de orientación de los jóvenes y de reestructuración de la oferta de formación profesional inicial y continua al coordinar el conjunto diversificado de los recursos educativos locales.

Un primer problema detectado fue la dificultad de encontrar interlocutores competentes para la construcción de los planes regionales por la escasa articulación de los actores económicos y sociales en este nivel. Las representaciones por rama de actividad no incluyen a los oficios muchas veces transversales, a su vez los distintos componentes de una misma rama no obtienen igual tratamiento, en síntesis, las actividades poco organizadas o más recientes se ven subregistradas. (CASELLA y FREYSSINET, 2003).

Por otra parte es difícil concentrar en pocos actores una serie de aspectos imprescindibles: representatividad del conjunto de las actividades económicas presentes en un territorio, que

conozcan en profundidad el funcionamiento de los diversos mercados de trabajo locales, que puedan detectar nuevas tareas y contenidos en las diversas actividades y que poseas un conocimiento que acompañe los dinámicos cambios en los modos de gestión de la fuerza de trabajo. (CASELLA y FREYSSINET, 2003)

Las dificultades señaladas fundamentalmente se asientan en el hecho de que las regiones no eran hasta ese momento un lugar ni de negociación colectiva ni de acción.

Por otra parte, y siguiendo textualmente a los autores citados (CASELLA y FREYSSINET, 2003) podemos señalar que el conjunto de dispositivos institucionales que le permite al Estado y a las Regiones consultar a los actores económicos y sociales se compone de la siguiente manera:

- Los comités regionales de promoción social, formación profesional y empleo (COREF), eran instancias de información y de intercambio que difícilmente logran instruir un debate movilizador que vincule las cuestiones de formación y de empleo.

- Los comités económicos y sociales regionales (CESR), que tienen la posibilidad de crear comisiones eran las asambleas más activas y le permiten a los actores económicos y sociales acompañar o hacer de contrapeso a las administraciones regionales integrando los objetivos educativos en el marco general de las políticas públicas.

- Fruto de la negociación colectiva, las comisiones paritarias interprofesionales regionales del empleo (COPIRE) que presentaban una situación variable en diversas regiones. Pero que en el caso de la región PACA era un lugar de diálogo y de intercambios. Globalmente estas asambleas, que se justifican por la historia de las relaciones de trabajo y la descentralización, forman un ensamblado complejo, con muchas superposiciones, a menudo considerado demasiado pesado para las fuerzas de las que disponen los actores sociales y económicos regionales.

En esta etapa la principal dificultad en relación a estas instancias, además de la fragilidad de las organizaciones interprofesionales en el nivel regional, ya señalada, fue la vida cármica que no favorecieron la emergencia de compromisos fuertes, que superen simples acuerdos técnicos. (CASELLA y FREYSSINET, 2003)

Para concluir a partir del año 2003 con la ratificación del ANI (Acuerdo Nacional Interprofesional del relativo al acceso de los trabajadores a la formación continua), y su traducción en la nueva ley relativa a la formación continua y al diálogo social promulgada el 4 de mayo de 2004 (CHANTAL LABRUYÈRE, 2005) se espera que se abriera una nueva fase en cuanto a los mecanismos de consulta, diálogo y concertación sobre la formación para el trabajo, la certificación de las competencias y la validación de la experiencia.

El papel de Organismos como el CEREQ Centre d'Etudes et de Recherches sur les Qualifications (Céreq), creado en 1970, dependiente de los Ministerios de Educación y de Empleo, y el ORS (Observatorio de los oficios) han resultado crucial en la investigación y en la posibilidad de contar con información para la toma de decisiones en estas instancias que nuclean a tan diversos agentes.

El CEREQ que tiene actualmente su sede en Marsella. Este centro tiene la misión de: efectuar el análisis de los puestos de trabajo y de los oficios; evaluar las transformaciones de las calificaciones debidas a la evolución de las técnicas; estudiar la adaptación de las formaciones y de los métodos de enseñanza en función de las necesidades constatadas".

## Bibliografía

BERTRAND Olivier y KIRSCH Jean-Louis El contexto histórico de la enseñanza técnica y de la formación profesional en Francia principales reformas, principales debates Contribución al proyecto OCDE sobre: "El nuevo rol de la enseñanza técnica y la formación profesional" Calificaciones & Empleo n° 1 - 2do. trimestre 1994 - Piette/Céreq

CALCAGNO, Alfredo Eric y CALCAGNO, Eric. "El precio de la convertibilidad. Encrucijada de la economía argentina" en: Le Monde diplomatique. Edición Cono Sur, número 8. Febrero de 2000.

CASELLA, Philippe y FREYSSINET, Jacques. La descentralización de la formación profesional: un necesario diálogo con los actores económicos y sociales Calificaciones & Empleo n° 37 - año 2003 - Piette/Céreq

FILMUS Daniel. "Las transformaciones de la educación en 10 años de democracia" en: Educación y trabajo en la Argentina de los '80. Buenos Aires: FLACSO, 1995. p.279.

FILMUS, Daniel. Estado, Sociedad y Educación en la Argentina de fin de siglo: Proceso y desafíos. Buenos Aires: Troquel, 1999.

FONTANA Esteban. "La escuela media mendocina entre 1864 y 1939" en: Adriana Puiggrós. Historia de la educación en Argentina. Tomo IV. Buenos Aires: Ed. Galerna, 1993. p. 240.

FORMATION EMPLOI n° 27-28 "L'enseignement technique et professionnel. Repères dans l'histoire (1830- 1960), julio diciembre, La Documentation française. 1989.

GALLART, María Antonia. Competencias, productividad y crecimiento del empleo: el caso de América Latina. (Trazos de la Formación, 36). Montevideo: OIT/ Cinterfor, 2008.

GALLART, María Antonia. La reforma de la educación técnica en la Argentina durante los años noventa. Modelos, alcance de la implementación y balance actual. En: Tendencias de la educación técnica en América Latina. Estudios de caso en Argentina y Chile. París: IPE-UNESCO, 2003.

GOBIERNO DE MENDOZA. Dirección General de Escuelas: "La educación en Mendoza. Aportes para la Reflexión", Gobierno de Mendoza, Mendoza, 1999.

INET - Sistema Integrado de Formación Profesional - Material de Trabajo. Versión 1.0. agosto de 2000. INET - Informe sobre Formación Profesional, febrero de 2001.

JACINTO Claudia. "Jóvenes vulnerables y políticas públicas de formación y empleo" en: Revista de estudios de juventud. Dirección Nacional de Juventud, número 1, noviembre 2000. p.111.

LACOSTE Pablo. La generación del '80 en Mendoza (1880- 1905). Mendoza: EDIUNC, 1995. p. 161.

MARTÍN, José Francisco. Estado y empresas: relaciones inestables. Mendoza: EDIUNC, 1992.

MARTÍN, María Eugenia. La relevancia de una perspectiva relacional e histórica en la investigación sociológica sobre educación y trabajo. Revista Estudios del Trabajo N° 27, Primer Semestre 2004.

MEMORIA Relativa a la aplicación del art. 16 de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos Secretaría de Empleo Dirección Nacional de Capacitación Laboral y Formación de Recursos Humanos (mayo de 2001). Argentina

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN. Transformación de la Enseñanza Secundaria. Diseño Curricular e Institucional. Mendoza: Gobierno de Mendoza, 1991.

PINEAU Pablo. "La vergüenza de haber sido y el dolor de ya no ser: los avatares de la educación técnica entre 1955-1983". en: Adriana PUIGGRÓS. (Dir.). Dictaduras y utopías en la historia reciente de la educación argentina (1955-1983). Buenos Aires: Galerna, 2003.

PRONKO, Marcela. "Segmentación vs. democratización educacional: Los debates políticos pedagógicos en torno a la creación de las universidades del trabajo." en: Universidades del Trabajo en Argentina y Brasil. Publicación virtual en [www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/pronko/pdf/cap6.pdf](http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/pronko/pdf/cap6.pdf)

PUIGGRÓS, Adriana. "La educación básica y media, en la argentina de comienzos del siglo XXI." en: Revista Aportes para el Estado y la administración gubernamental. Número 15. Buenos Aires: otoño 2000.

PUIGGRÓS, Adriana. ¿Qué pasó en la Educación Argentina: Desde la conquista hasta el Menemismo? Buenos Aires: Kapelusz, 1996.

RICHARD, Antoine. Formación profesional y papel de las regiones en francia Los desafíos de la descentralización Calificaciones & Empleo n° 25 - año 2000 - Piette/Céreq

RIQUELME, Graciela y HERGER, Natalia. "Educación y formación de los trabajadores en Argentina 2003: resignificación y desafíos para la atención de demandas" en: VI Congreso Nacional de Estudios del trabajo - ASET Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo. Buenos aires 13 al 16 de agosto de 2003.

ROMERO, Alicia. "El sistema educativo de Mendoza, Argentina. Curso Regional sobre Planificación y Formulación de políticas Educativas". Buenos Aires: UNESCO- IPE, 1998. (mimeo).

TIRAMONTI, Guillermina. Modernización educativa de los 90. ¿El fin de la ilusión emancipadora? Buenos Aires: Temas, 2001.