



Maestría en Administración y Políticas Públicas

Tesis de Maestría

XI Promoción

La coordinación intersectorial como estrategia política para los jóvenes desempleados Análisis del Programa “Toyota”

Norma Mabel CERUTTI
N° de legajo: 11.621.956

Buenos Aires, Mayo de 2020

Director: Dr. Mariano PALAMIDESSI

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I

EL PROBLEMA Y SU ABORDAJE	7
1. El contexto: la formación y el empleo juvenil	7
2. Antecedentes: los programas educativos para la inserción laboral	14
3. La selección del programa	18
3.1 La cooperación público-privada y la intersectorialidad de las políticas.....	19
4. Objetivo del estudio.....	21
4.1. Preguntas de investigación	23
4.2. La metodología: un estudio de caso	23

CAPITULO II

MARCO CONCEPTUAL DEL ESTUDIO	26
1. El Estado y su capacidad estatal	26
2. El rol del Estado y sus cambios frente a los desafíos de las políticas públicas	33
3. Coordinación intersectorial	38
4. Los actores	47

CAPITULO III

PROGRAMA DE EDUCACIÓN PARA LA MEJORA DE LA EMPLEABILIDAD DE JÓVENES Y DULTOS	54
1. Presentación del Programa	54

CAPITULO IV

DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DEL CASO	61
1. La conformación del Programa de Educación para la Mejora de la Empleabilidad de Jóvenes y Adultos	61
2. Actores intervinientes y sus compromisos	64
3. Estructura Funcional.....	69
4. Evaluación	69
5. Análisis del caso	77
6. A modo de conclusión	95

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	100
---	-----

Agradecimientos...

Quiero dedicarle unas palabras a quienes me acompañaron en este camino de escribir una tesis e hicieron posible, cada uno a su manera, que pudiera lograrlo.

A Mariano Palamidessi, que me acompañó con su conocimiento, sus observaciones rigurosas y concretas, su generosa disponibilidad y paciencia.

A mi amiga Beatriz Díaz por sus recomendaciones, sus lecturas críticas y necesarias de mis borradores.

A mi compañera de la XI promoción y amiga Leila Tirpak, por su aliento constante para que no bajara los brazos y continuara escribiendo.

A Diana Schumacher por su paciencia para escuchar y contestar mis dudas.

A mi familia, por estar siempre presente, apoyándome en todos mis proyectos, animándome para seguir adelante, apoyo incondicional.

¡A todos ellos muchas gracias!

Universidad de
San Andrés

INTRODUCCIÓN

Los cambios producidos en el mundo del trabajo a partir de la crisis del Estado de Bienestar, la globalización de la economía, los nuevos modelos de acumulación del capital, la segmentación del mercado laboral, la incorporación de la tecnología y especialmente, los índices de desempleo en los jóvenes han acentuado la preocupación por centrar la mirada en éste grupo etario con el objeto de articular la educación y el trabajo.

Desde la proclamación del Año Internacional de la Juventud, por parte de las Naciones Unidas en 1985, los debates en torno a las políticas de juventud se instalaron en América Latina hacia fines de la década del '80.

Históricamente en Argentina, los programas orientados a los jóvenes desempleados integraban la formación en o para el trabajo con la educación denominada “formación profesional”. Estos cursos de corta duración o trayectos formativos permitían acreditar saberes para insertarse rápidamente al mercado laboral y a veces, se articulaban con programas de alfabetización.

A partir del nuevo milenio las políticas contemplan la formación laboral de los jóvenes desocupados con la articulación de programas que apunten a la terminalidad de los niveles de la escolaridad obligatoria. Estos programas fueron (y son) considerados desde las definiciones de la política pública como alternativas importantes para modificar los itinerarios laborales y, por ende, los recorridos educativos inconclusos. Por otra parte, dichas políticas se convierten en el epicentro de debate donde confluyeron distintas visiones históricas en torno a qué es la juventud y la vinculación entre educación y trabajo con el objeto de subsanar la condición excluyente de los jóvenes.

En este escenario, la elaboración de los programas como parte de la acción política del Estado no implicó dar respuesta bajo una perspectiva sectorial concentrada en reparticiones específicas y especializadas del Estado. El abordaje de esta problemática multicausal incluyó el diseño intersectorial de programas tendientes a mejorar la situación de los jóvenes en nuestro país bajo el supuesto de que, la intersectorialidad es una estrategia de intervención para formular en forma conjunta, colaborativa y consensuada una mejor resolución al tema de los jóvenes desempleados.

Esta tesis de maestría apunta a realizar una lectura crítica del Programa de Educación para la Mejora de la Empleabilidad de Jóvenes y Adultos (2005), partiendo del contexto en que se desarrolló y de los actores sociales involucrados. La investigación se ubica dentro de los estudios sobre políticas públicas para jóvenes que abordan la desigualdad de oportunidades en el ámbito educativo y laboral desde una perspectiva de política intersectorial.

El estudio realizado pretende aportar conocimientos y herramientas para pensar la intersectorialidad en relación a la educación y formación para el trabajo en jóvenes de sectores desfavorecidos o desempleados.

La elección de este “caso de estudio” se debe a que participé activamente en el desarrollo del Programa a partir de mi trabajo como profesional técnico desde en el Instituto Nacional de Educación Tecnológica del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación; donde se abordaron y abordan problemáticas sociales vinculadas con la educación y el trabajo sobre las cuales se intenta generar respuestas multisectoriales.

Si bien como expresa Bourdieu (1975) la familiaridad con el universo social, en este caso el Programa Toyota, constituye el obstáculo epistemológico por excelencia supone, a su vez, una ruptura con las prenociones del sentido común. Analizar esta política intersectorial implica la reflexividad en torno a mis propias producciones y la reflexión crítica de mi

propio proceso de investigación. Los nuevos cuestionamientos que han surgido en este proceso reformularon la percepción del objeto de estudio sobre la dinámica que rodea a las políticas públicas en nuestro país.

El presente trabajo está organizado en cuatro capítulos. En el capítulo I, se plantea la problemática que contextualiza este estudio. Se analiza la falta de capacitación en los jóvenes y su relación con el desempleo y, cómo se intenta mejorar la situación con el desarrollo de una política para la Empleabilidad. Además, se realiza una revisión de la literatura sobre los programas educativos llevados a cabo en la Argentina para la inserción laboral, con el fin de identificar cuáles son los desafíos que nos plantean las experiencias desarrolladas. Asimismo, se describe la metodología de abordaje para esta investigación.

En el capítulo II, a través del marco teórico se pone la mirada en las políticas sociales y los programas como herramienta frente a las necesidades que presenta la sociedad. Para ello, se precisa el término de capacidad estatal ya que tiene una vinculación directa con los modos de hacer del Estado y, el sentido del mismo en relación a los elementos que describen el concepto de coordinación intersectorial.

El capítulo III, se avanza en el objeto de estudio haciendo una presentación general del Programa Educación para la Mejora de la Empleabilidad de Jóvenes y Adultos, conocido como Programa Toyota, implementado en la Argentina a partir del año 2005. Se profundiza en las generalidades del programa, el marco legal y los actores intervinientes.

Luego, en el capítulo IV se describe y analiza el proceso de configuración de este Programa. Se examina la institucionalización de los actores, los compromisos asumidos, temas tratados y las tensiones en la implementación del programa a través de los componentes de la intersectorialidad mencionados en el capítulo II.

Por último, se esbozan las conclusiones de este estudio resaltando los aspectos importantes como las limitaciones de la estrategia de intersectorialidad con el objeto de aportar a futuras investigaciones y facilitar políticas con intervenciones integrales que afronten problemáticas de la sociedad.



Universidad de
San Andrés

CAPITULO I

EL PROBLEMA Y SU ABORDAJE

1. El contexto: la formación y el empleo juvenil

En el marco de las transformaciones sociales, económicas y políticas que se produjeron a partir de los años 90 en la Argentina; el desempleo, la alta informalidad del mercado del trabajo, la inestabilidad laboral, los bajos salarios, la falta de seguridad social entre otros factores, modificaron las condiciones de vida y de trabajo de la población.

Esta situación social y económica continuó con el nuevo milenio. En este contexto los jóvenes de hasta 24 años resultaron ser el grupo etario más numeroso entre los desempleados. Al respecto, Pérez Sosto (2007, 386) señalaba algunos datos estadísticos a partir de la Encuesta Permanente de Hogares¹ donde la tasa de desocupación de los jóvenes de entre 15 a 24 años ascendía a 25,1% en el total de los aglomerados relevados. La tasa de desempleo juvenil era 2,5 veces mayor que la del total de la población y 3,6 veces mayor que la de los adultos de 25 a 59 años. La participación de los jóvenes en el desempleo global fue particularmente llamativa: el porcentaje de jóvenes desempleados alcanzó a 44%, cifra significativa si se tiene en cuenta que los jóvenes componían el 19,8 % de la Población Económicamente Activa.²

¹ El autor extrajo los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Tercer trimestre del año 2006.

² En la actualidad, según datos estadísticos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH, tercer trimestre del año 2018) la tasa de desocupación de los jóvenes de 15 a 24 años asciende a 22,8,1% en el total de los aglomerados relevados. La tasa de desempleo juvenil 2,4 veces mayor que la del total de la población y 3,3 veces mayor que la de los adultos de 25 a 59 años. El porcentaje de jóvenes en el desempleo alcanza a 34%, más que importante considerando que representan el 13 % de la Población Económicamente Activa.

A esta situación se le sumó que los jóvenes con bajo nivel educativo y formación laboral sólo tenían acceso a empleos precarios, con magros ingresos y desprotección social y, por consiguiente, menos oportunidades de alcanzar el pleno disfrute de sus derechos y el trabajo decente. Estas circunstancias hicieron que los jóvenes se convirtieran en un grupo vulnerable de la sociedad.

En general, los jóvenes son una población que sufren los rigores del desempleo y la inserción precaria en el mundo del trabajo. Esta precariedad por parte de quienes obtienen una ocupación, se traduce en inestabilidad laboral. Recordemos que el trabajo, de ayer y hoy, no sólo es un ámbito de socialización de los jóvenes, se constituye en un espacio para la formulación de un proyecto de vida donde sus potencialidades tanto económicas, sociales y culturales conforman un valioso capital personal y social para su trayectoria y para el futuro de todo país.

Cuando centramos la mirada en el bajo nivel educativo de los jóvenes advertimos que existen diversas causas que explican el abandono de sus estudios³. La literatura al respecto señala por lo menos tres factores de peso (Jacinto, 2005, 2010; Espíndola, 2002; Tedesco, 1983; Filmus & Calcar, 2013, Jacinto, 2010): 1) la temprana inserción laboral. En algunos casos, este fenómeno ha permitido reemplazar los ingresos de sus padres o los jóvenes se constituyen en jefes de hogar de un nuevo núcleo familiar; 2) la falta de estímulo o interés en la terminalidad del nivel. A esto se suma la percepción en los jóvenes desempleados con relación a que: la educación dejó de ser en los últimos años un vehículo de ascenso social y de inserción laboral debido a una devaluación de las credenciales educativas y; 3) los costos involucrados en la educación como viáticos y materiales.

³ La educación en Argentina es considerada el mecanismo más frecuente de movilidad social ascendente, de mejoramiento de las condiciones de vida y especialmente, como factor determinante de inserción ocupacional (Jorrot, 2010).

A veces, no resulta fácil observar con claridad cuáles son los recorridos posibles que conforman los circuitos de inclusión laboral y social, sin una formación adecuada y con bajas posibilidades de elecciones laborales. Jacinto y Solla (2005) plantean que muchos de los programas de formación para el trabajo o de inserción laboral han sido cuestionados por su escaso impacto ante el deterioro del mundo laboral y la escasez de oportunidades. Numeras acciones llevadas a cabo, se han fundamentado en la creencia de que la baja empleabilidad⁴ de estos jóvenes está originada en su insuficiente calificación, hipótesis basada en las estadísticas que vinculan los niveles de desocupación con la escolaridad. Desde esta mirada se entiende que el pasaje por una capacitación y una posterior inserción en el mundo laboral, mejora la empleabilidad del joven en el sentido que lo coloca en una situación distinta en la búsqueda de empleo.

Argentina no escapó a esta situación hacia principios del año 2000. Los jóvenes en su carácter de ingresantes al mundo laboral, no contaban en su mayoría con la formación específica ni la antigüedad que resguardan a los trabajadores mayores de edad frente a las fluctuaciones del mercado. Según datos de la Encuesta de Indicadores Laborales del Ministerio de Trabajo durante el mes de abril de 2006, 5800 empresas (13% del total de las empresas relevadas) ofertaron 16.300 puestos de trabajo para cubrir. El 86% del total de estos puestos requerían capacitación laboral, ya sea como operario, como técnico o como profesional.

Dentro del mercado laboral se pueden encontrar personas con calificaciones profesionales de menor nivel de complejidad, que se adquieren en determinados puestos de trabajo; por ejemplo, a través del aprendizaje en empresas familiares. Es una realidad que estas

⁴ La empleabilidad es entendida como un nexo tanto conceptual como práctico del trabajo decente. Abarca las habilidades, calificaciones, conocimientos, y las competencias que aumentan la capacidad de los trabajadores para conseguir y conservar un empleo.

calificaciones se han convertido en un requisito laboral. Pero, para insertarse a un mercado más global y tecnológico se requiere, además, el recorrido de trayectorias educativas específicas con la certificación formal que acredite lo que el sujeto es capaz de hacer. Parafraseando a Narvaja (2008) se puede decir que, sin estas trayectorias formativas específicas las posibilidades de insertarse productivamente en la sociedad sin educación, son escasas.

En los sectores más pobres, cuando los adultos responsables pierden su empleo e ingresos, los jóvenes se ven obligados a salir a buscar un trabajo para cubrir las necesidades de la familia, lo que lleva en la mayoría de los casos, al abandono de la escolaridad. En este sentido Lasida (2005: 96-105) sostiene que la: “educación, formación y empleo encierran a los jóvenes pobres en un círculo reproductor de la pobreza: no logran trabajos dignos porque no tienen formación y no se forman porque están urgidos por obtener ingresos”.

El acceso a un título secundario se convierte en una herramienta que permite recorrer trayectorias laborales más estables y mejores inserciones en los primeros empleos. Los jóvenes que no logran un título secundario son los que se encuentran más frecuentemente sin trabajo y alejados del sistema educativo. Por tanto, lograr la empleabilidad de jóvenes en las empresas de nuestro país y la terminalidad del nivel secundario de educación, obligatorio según lo establece la Ley Nacional de Educación, resulta un objetivo de prioridad social en sí mismo, que supera las necesidades puntuales de las empresas y logros personales.

Los jóvenes cuando ingresaban al mercado laboral, no contaban, en muchos casos, con una formación específica ni con la antigüedad que resguarda a los trabajadores de mayor edad

frente a las fluctuaciones del mercado⁵; a esto se le suma la falta de demanda.

En Argentina hacia mediados del año 2000, la economía comenzó a manifestar cambios en algunas tendencias⁶ (Cenda, 2010; Schorr, 2013). En este contexto, se produce el resurgimiento de industrias y talleres que, al demandar trabajadores, se enfrentaron a la escasez de personal calificado, dando lugar a una reconsideración del rol de la escuela técnica (Gallart, 2006; Wiñar, 2010).

Otro elemento que se sumó a la dificultad de encontrar trabajadores calificados fue la destrucción y desfinanciamiento que durante la década de 1990 sufrió la escuela técnica con la Ley Federal de Educación (N° 24.195 sancionada en 1993).

Dicha situación, intentó ser revertida por el Estado al darle a la educación técnica un nuevo impulso con la promulgación de la Ley de Educación Técnico Profesional⁷ (ETP) (Nro.26.058) que no sólo regula su implementación, sino que además prevé su financiamiento⁸ con la creación del Fondo Nacional para la Educación Técnico Profesional, a fin de asegurar, como responsabilidad indelegable del Estado, el acceso a todos los ciudadanos a una educación técnico profesional de calidad. Asimismo, en el contexto de promulgación de la ley de ETP se denota la vinculación que existe entre la educación técnica y la demanda de trabajadores calificados⁹ para el desarrollo del país. Coincidiendo con

⁵ OIT, 2000,2005

⁶ Los autores destacan que a partir del año 2003 se produjo un sostenido crecimiento del producto bruto interno (PBI), una recuperación del salario y una reactivación de algunas ramas industriales orientadas al mercado interno.

⁷ La ley de ETP se enmarcó en un proceso caracterizado por el resurgimiento de industrias y talleres que demandó trabajadores y se encontraron con la escasez del personal calificado. Esto revivió la importancia del rol de la escuela técnica que, durante la década de 1990, pasó por una etapa de destrucción y desfinanciamiento educativo.

⁸ Prever el financiamiento anual como un porcentaje del PBI nacional dio lugar a la implementación de planes de mejora que permitieron y permiten la compra de equipamiento para los talleres y la actualización tecnológica de las escuelas.

⁹ La Encuesta Nacional de Trayectorias de Egresados/Resultados definitivos (INET/ENTE 2013. Cuadro 2.4. en base a la EPH, 4to. trimestre) muestra que los egresados de las escuelas técnicas tienen mayor participación en empleos calificados: el 82% de los que se reciben logran conseguir algún trabajo calificado; mientras que aquellos que egresan de una escuela secundaria sin la orientación técnica representan el 70%.

Graizer (2008) cuando hace mención de la necesidad de los recursos humanos capacitados para las empresas que no encuentran personal que así lo requieren, pone el acento en la necesidad de que el sistema educativo se oriente a satisfacer las demandas de los sectores productivos de modo de aumentar la eficacia y la eficiencia del propio sistema educativo y los sectores productivos.

En este nuevo contexto, la Educación Técnico Profesional se constituyó en una modalidad del sistema educativo de carácter estratégico que procura incorporar a los jóvenes en un “recorrido de profesionalización a partir del acceso a una base de conocimientos y de habilidades profesionales que les permita su inserción en áreas ocupacionales cuya complejidad exige haber adquirido una formación general, una cultura científico tecnológica de base, a la par de una formación técnica de carácter profesional, así como continuar aprendiendo toda su vida”¹⁰.

Si bien sabemos que los aspectos normativos no modifican, por sí mismos las condiciones de vida ni de acceso a una titulación de los jóvenes; merecen un reconocimiento en tanto “voz del Estado” comprometida con un derecho clave como es, el derecho a la educación. La Ley 26.508 como las resoluciones ad hoc del Consejo Federal de Educación, marcan la centralidad de la Educación técnico profesional que, como se sabe, no es menor cuando se diseña y proyecta un modelo de país.

Estas consideraciones nos permiten sostener que la formulación de políticas de empleo como políticas globales de Estado, demandó un abordaje integral de los problemas asociados al desempleo y/o subempleo, así como la búsqueda de estrategias educativas articuladas con el desarrollo económico local y regional. Resultaba y resulta un gran desafío

¹⁰ Resolución del Consejo Federal de Educación N° 47/08. Anexos: “Lineamientos y Criterios para la organización institucional y curricular de la Educación Técnico Profesional correspondiente a la Educación Secundaria y la Educación Superior.

la construcción de políticas públicas que traten de afrontar las distintas problemáticas sociales como el empleo, el hambre, la pobreza. No basta, frente a estas cuestiones sociales, la sola figura del Estado como ejecutor de las políticas públicas. La complejidad de las cuestiones y circunstancias como la de los jóvenes y el desempleo, requiere cada vez más, la participación articulada y coordinada no sólo de los organismos gubernamentales sino también, de los actores socio productivos privados en miras a direccionar las acciones sectoriales dirigidas a un objetivo en común: avanzar hacia el pleno empleo de calidad.

Se trató para el caso de los jóvenes desempleados, de vincular las posibilidades de acceso a un ingreso mínimo con políticas que intentaran revertir los procesos de exclusión social y cultural a través de la promoción de la formación continua. Era necesario, por lo tanto, analizar los procesos de exclusión social no sólo desde la dificultad para el acceso a bienes materiales, sino fundamentalmente desde la posibilidad de acceder a los bienes culturales educativos y sus correspondientes credenciales. Esto es, resultaba imprescindible generar condiciones que reviertan la desigualdad social en términos de participación en la sociedad del conocimiento.

En este escenario, conformar políticas intersectoriales que integren la formación profesional (cursos orientados para el trabajo) y técnico profesional (secundario técnico) para aquellas personas de entre 18 a 25 años que se encuentran desempleadas y/o inactivas, constituían herramientas imprescindibles para que se incorporen al mundo del trabajo.

A continuación, describiremos cuáles fueron los programas orientados a los jóvenes desempleados que articularon la educación, formación y empleo desarrollados en América Latina y especialmente, en nuestro país.

2. Antecedentes: los programas educativos para la inserción laboral

Ante la persistencia del fenómeno del desempleo y su particular impacto en la población joven, a partir de los años 90 se fueron desarrollados en América Latina diversos programas e iniciativas para paliar esta situación. En general, estas políticas se situaron en la encrucijada entre las políticas activas de empleo, la lucha contra la pobreza, y el incremento del capital humano para mejorar la productividad de país (Gallart, 2001).

En este marco, un programa pionero fue “Chile Joven” (1992-1997) cuyo modelo fue difundido ampliamente en la región: en Argentina (desde 1994), Perú (desde 1996), Colombia (desde 2002) y República Dominicana (desde 1999) (Vera, 2009).

El programa chileno les ofrecía un periodo corto de capacitación en oficios y/o nivelación de estudios, y otro periodo equivalente de práctica profesional. Uno de los rasgos distintos fue que el programa no era ejecutado en forma directa por el gobierno sino a través de instituciones privadas. Al respecto Vera (2009) señala que en cuanto al objetivo de fortalecer el mercado laboral los programas no parecen haber sido exitosos en tanto que, Jacinto (2006) apunta como una debilidad de este modelo su escasa contribución al fortalecimiento de instituciones formadoras.

En la Argentina siguiendo el programa “Chile Joven” se configuró el “Proyecto Joven” (1993-2000). Este programa constituyó la inversión más importante de la década desde la Secretaría de Empleo y Capacitación Laboral del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. La propuesta¹¹ se focalizaba en jóvenes mayores de 16 años desempleados pertenecientes a sectores de escasos recursos y con un nivel de instrucción inferior a la secundaria. Los cursos eran eminentemente prácticos y sus contenidos debían ser diseñados por instituciones

¹¹ Para una descripción del proyecto puede consultarse a Ernesto ABDALA, La evaluación de los programas de capacitación laboral para jóvenes en Sudamérica (2009).

de capacitación del sector privado, al igual que el modelo chileno, en respuesta a los requerimientos que les planteaban el sector productivo¹². En términos generales podemos decir que, las líneas de intervención se centraron en la capacitación técnica, pasantías y apoyo a la inserción laboral (Pozzer, 2018).

El informe de CINTERFOR (1997), sostiene que el “Proyecto Joven” en Argentina se llevó a cabo dentro del vacío institucional dejado por las escuelas técnicas que fueron transferidas a las provincias y en ausencia de otras alternativas para capacitar en los oficios manuales de tipo “clásico”. La Ley Federal de Educación (LFE, 1993) modificó toda la estructura del sistema educativo. En los años 90 hubo un gran impulso de políticas centrales, más allá de las transferencias a las provincias. El Estado educador vuelve a tomar una posición centralizadora asumiendo un papel fundamental en la agenda de discusión y los acuerdos a través del Consejo Federal de Cultura y Educación. Un hecho sustancial que introdujo esta reforma es la extensión de 7 a 10 años de escolaridad básica obligatoria, la desaparición de la escuela secundaria tradicional (5 o 6 años) y de la modalidad de educación técnica. Las Escuelas Nacionales de Educación Técnica (ENET) tuvieron, desde ese momento, un plan común dividido en distintas especialidades denominados “Trayecto Técnicos Profesionales” (TTP).

Finalmente, hacia fines de los 90 la mayoría de los programas de empleo fueron decayendo debido a la reducción de los fondos, eliminándose por completo en algunos casos.

¹² Durante el gobierno de Menem se sancionó la Ley de Reforma del Estado -23.696- que habilitó las privatizaciones de empresas estatales, venta o concesión de los activos del estado, y la apertura irrestricta de la economía en pos de generar condiciones para la radicación de capitales, y transferir la ejecución de servicios y bienes del estado nacional a los estados provinciales, reduciendo con estas acciones a la administración nacional. Eran cursos cortos de capacitación en oficios, gratuitos, de naturaleza eminentemente práctica organizados en una instancia de capacitación de una duración máxima de 3 meses y luego, los participantes debían realizar pasantías en empresas que se extendían también por 3 meses.

En el año 2002 la inestabilidad política, social y económica alcanzó su más alta expresión. En este contexto de crisis, comenzaron a implementarse programas de emergencia tendientes a apoyar la inserción de los jóvenes en el mercado laboral.

Diversos autores sostienen que los primeros programas desarrollados durante la década de 1990 tuvieron una lógica compensatoria de intervención mínima del Estado orientada a paliar los “desajustes” temporarios del mercado laboral focalizando el problema en los déficits de formación de los jóvenes con programas bajo una perspectiva compensatoria (Freytes Frey, 2018). En tanto que otros autores, expresan que la problemática sobre los jóvenes desempleados fue leída en términos de desafiliación o exclusión con respecto a las instituciones sociales como el trabajo, la escuela y la familia (Isacovich, 2015).

En cuanto a la conformación de los dispositivos de la oferta de formación para el trabajo las investigaciones llevadas a cabo por Jacinto (2010) plantean que el hecho de que los cursos fueran contratados por instituciones privadas de formación, produjo una fragmentación de la oferta de capacitación con graves problemas de pertinencia y calidad. Este hallazgo centró la mirada en la importancia de la institucionalidad de la oferta de formación laboral (cursos) articulando con la educación formal (terminalidad del nivel obligatorio). A su vez, en este período se señala que la emergencia de intervención del Estado en esta materia dio lugar a la preocupación de la “participación” de los jóvenes en el diseño y gestión de programas (Isacovich, 2015).

Hacia finales del año 2000 comenzó una recuperación de la economía que tuvo como consecuencia una disminución del desempleo: del 10,4% en el año 2000 pasó al 7,5% en el año 2008 (Filmus y Calcar, 2013). Esto motivó un cambio importante en la orientación de las políticas laborales y sociales, especialmente en la educación y el empleo juvenil (Jacinto, 2010 y 2016).

En este nuevo contexto y sobre la base de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño impulsado por Naciones Unidas, las políticas sociales comenzaron a adoptar un enfoque de derechos y de desarrollo humano, lo que significó el cambio de la acción del Estado.

Un nuevo paradigma de “protección social integral” (Jacinto, 2016) emergió para plantear nuevos desafíos. Al respecto Freytes Frey afirma que para el Estado implicó recuperar el rol protagónico coordinando y vinculando actores diversos en el diseño e implementación de las políticas, superando las lógicas tradicionales que siguen las líneas de intervención sectoriales de los Ministerios y Secretarías para construir las alianzas intersectoriales necesarias (Freytes Frey, 2018). En tanto que para los sujetos de derechos constituyó el poder de exigirlos agregándoles obligaciones morales y legales.

Un tercer actor importante fue el sector empresarial y su cambio de rol. El nuevo escenario de “sujetos de derechos” se reavivó con el concepto de “responsabilidad empresarial y su importancia en la generación de Capital Social¹³. Así, el entonces Ministerio de Trabajo expresaba:

“para nosotros una empresa socialmente responsable, (es aquella que), además del cumplimiento estricto de la normativa laboral vigente, se compromete con acciones y políticas cuyos objetivos sean la inclusión y el desarrollo económico de su entorno, y la creación y mantenimiento de empleo de calidad, con clara y positiva influencia en su medio” (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2007:3).

¹³ Londoño y Sánchez (2009) la definen como la identidad de una comunidad representada en su cultura y que emerge de la confianza, el comportamiento cívico, la solidaridad, la cooperación, la reciprocidad, el respeto y compromiso con su entorno, los valores, las creencias, la capacidad de asociarse, pensar y construir en colectivo, de ofrecer a la comunidad civil la libertad de movilizarse y participar en la formulación de políticas y estrategias que contribuyan a la sostenibilidad y competitividad de su espacio-territorio.

En el caso de las políticas de empleo para jóvenes, se advirtió un cambio importante. Mientras que históricamente el enfoque de capacitación laboral se caracterizó por cursos cortos como la opción para superar los problemas de formación para el trabajo, se avanzó hacia la implementación de dispositivos tendientes a favorecer la finalización de la educación secundaria como formadora de saberes y capacidades¹⁴ para la ciudadanía y el ámbito laboral, definido este nivel como obligatorio en Argentina a partir de 2006.

3. La selección del Programa

En este escenario social, en el transcurso del año 2005 fue concebido el Programa Educación para la Mejora de la Empleabilidad de Jóvenes y Adultos. El proyecto fue gestado por la iniciativa de la Empresa Toyota S.A. para enfrentar la falta de trabajadores capacitados para aumentar su producción en un determinado plazo de tiempo y frente a la imposibilidad de disponer de suficientes candidatos que, a criterio de la empresa, reunieran los requisitos del perfil pretendidos. Este Programa de Educación y Formación fue diseñado por el área responsable de Educación de la empresa en forma conjunta con los docentes y profesionales técnicos de la Universidad Tecnológica Nacional (UTN)- Regional Campana.

Una vez pensado y elaborado el Programa, para llevar adelante su implementación las autoridades de la Universidad convocaron al Ministerio de Educación de la Nación, más precisamente a la Dirección Nacional de Educación Técnico Profesional y Ocupacional del Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET) dada la cercanía de actividades educativas realizadas en forma conjunta. Una vez tomado conocimiento del Programa, ante la complejidad de los requisitos de la empresa y los límites del Ministerio de Educación de

¹⁴ Las capacidades son saberes complejos que posibilitan la articulación de conceptos, información, técnicas, métodos, valores para actuar e interactuar en situaciones determinadas en diversos contextos. Estos saberes complejos ponen en relación el pensar en una situación particular con el material relevante de la misma (Resolución del CFCyE Nro. 261/06).

la Nación para resolver situaciones operativas de otras áreas, este Ministerio a través del INET previa consulta a la Universidad y a la Empresa invitó a formar parte del proyecto a otros actores sociales de diferentes organismos del Estado tanto nacional como provincial. Ellos fueron: 1) el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación; 2) el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación; 3) el Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires; y, 4) la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, quienes luego de un tiempo de haber sido convocados y tras haber celebrado reuniones para interiorizarse del Programa, acordaron las responsabilidades que asumirían cada uno de ellos. Quedando de esta manera, conformada la mesa intersectorial de debate y colaboración con 7 actores/organismos.

El Programa, destinado a jóvenes entre 18 y 25 años, que no hubieran finalizado el nivel polimodal¹⁵ consistió en brindar la posibilidad de terminar ese nivel más un entrenamiento laboral específico con pasantías que se desarrollaban en la empresa Toyota. A su vez la empresa, se comprometía a incorporar al 90 % de los estudiantes a su planta fabril una vez concluida su educación formal y la formación laboral. Un rasgo de particular interés es que, en este Programa, distintos organismos del Estado y el sector privado se plantearon trabajar en forma articulada en relación con un tema social como es la desocupación juvenil y, del sector productivo (automotriz), dado que la empresa comenzaba la producción de nuevos modelos de camionetas.

3.1. La cooperación público-privada y la intersectorialidad de las políticas públicas

Cuestiones sociales como la dificultad que tienen los jóvenes para insertarse en el mundo del trabajo, hacen que el Estado redefina los medios y las técnicas de acción diseñando

¹⁵ A partir de la Ley de Educación Nacional sancionada en el año 2006 se definió en nivel como secundario obligatorio.

nuevas modalidades de interrelación. La complejidad de la problemática social abordada por el Programa de Educación para la Mejora de la empleabilidad de Jóvenes y Adultos, superó las formas habituales de organizar las políticas públicas. Frente a esto, el Estado apeló a la coordinación de los Ministerios junto con el sector privado, los sindicatos y la academia.

Se comprende por coordinación al “proceso mediante el cual se genera sinergia (entendida como aquello que resulta de la acción conjunta de dos o más actores, y cuyo valor supera su simple suma) entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de gestión pública, al mismo tiempo que se construye (o redefine, en caso de su preexistencia) un sistema de reglas de juego, formales e informales, a través de las cuales los actores involucrados encuentran fuertes incentivos para cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares” (Repetto, 2005: 2).

En tanto, que el término intersectorialidad refiere a la “articulación de saberes y experiencias en el planeamiento, realización y evaluación de acciones, con el objetivo de alcanzar resultados integrados en situaciones complejas, buscando un efecto sinérgico en el desarrollo social” (Junqueira, Inojosa y Komatsu, 1998, citados por Repetto, 2005).

No hay dudas del rol central que tiene el Estado al garantizar el orden y la seguridad pública, pero fuera de ello y en un contexto más actual con relación a las actividades ligadas a las distintas demandas de la sociedad, ya no resulta ser el único actor capaz de dar respuesta a las mismas. La interacción con otros actores sociales es la condición para alcanzar los fines propuestos.

Frente a las cuestiones sociales que resultan complejas y diversas se requiere que los sectores públicos y privados se pongan de acuerdo para actuar conjuntamente a fin de

atenderlas, ya que no pueden ser atendidas en forma sectorizada desde las distintas agencias del Estado.

En términos de Aguilar Villanueva (2007) es posible afirmar que “en las actuales condiciones sociales (nacionales e internacionales) el gobierno es un agente de dirección necesario pero insuficiente, aún si dotado con todas las capacidades requeridas y aún si sus acciones aprovechan a cabalidad las muchas capacidades que le han sido otorgadas. Por consiguiente, se requieren y se valoran las capacidades sociales para una dirección satisfactoria de la sociedad”.

4. Objetivo del estudio

El presente estudio tiene el propósito de profundizar en el conocimiento acerca de la formulación y desarrollo de las políticas de los jóvenes frente a la problemática del desempleo, la formación laboral y la educación, haciendo foco en los procesos a través de los cuales se definió, reguló, definió e implementó las políticas desarrolladas bajo un abordaje intersectorial sobre esta “cuestión social”.

En este contexto el diseño y desarrollo de acciones, no resultan ser un espacio neutro jurídico o administrativo sino una “arena política” en la que convergen y se concertan las fuerzas políticas.

En esta arena política la estrategia de intersectorialidad se constituyó en un elemento importante del Programa de Educación para la Mejora de la Empleabilidad de Jóvenes y Adultos para dar respuesta a una problemática surgida desde el sector empresarial.

El concepto de intersectorialidad, definido en el apartado anterior, es clave para comprender y analizar este Programa. Ya no se trata de apelar sólo a la necesidad de vincular las

instituciones relacionadas con las políticas sociales para elaborar agendas o construir un marco común de acciones. La noción de intersectorialidad constituye una visión de “gobierno conjunto”, ligada a la idea de que la mayoría de los problemas que deben enfrentar los gobiernos responden a muchos factores causales. Implica no sólo un entramado de intenciones, propósitos y acciones por parte de todos los actores sociales. Invoca y convoca a la responsabilidad conjunta de los diversos actores públicos y privados en el éxito y la adecuación de los programas. El supuesto es que, si se aspira a lograr, por ejemplo, la inclusión de los jóvenes desempleados en puesto de trabajo otorgándoles la terminalidad de la escuela secundaria, no basta con el sector educativo (Ministerio de educación a través del INET) o bien, con lo que cada sector pueda realizar de acuerdo a sus posibilidades. Supone que los sectores públicos y privados se pongan de acuerdo para actuar conjuntamente a fin de atender las necesidades sociales o prevengan problemas que tienen complejas y diversas causas con el objeto de lograr un cambio social respecto de la situación inicial.

Partiendo de estas premisas, el objetivo general del estudio consiste en:

escribir y analizar la formulación y desarrollo del Programa educativo y de formación para el trabajo como estrategia intersectorial destinada a la inclusión de jóvenes desempleados que articuló la formación laboral con terminalidad del nivel polimodal en el año 2005.

Poner el foco en la forma en que se configuró esta acción, a partir de la iniciativa del sector empresarial, supone centrar la mirada en las regulaciones, las normativas, y la forma en que se definió e implementó.

El supuesto del que parte esta investigación sostiene que en el devenir del Programa de Educación para la Mejora de la Empleabilidad de Jóvenes y Adultos, la estrategia de intersectorialidad se tiñó del agregado que generan la coexistencia de las visiones políticas

sobre la relación entre educación- formación para el trabajo por parte de los distintos actores y el alcance de lo que implica el impacto de una acción política por parte del Estado.

4.1. Preguntas de investigación

El objetivo general señalado puede sintetizarse en los siguientes interrogantes que orientan la indagación de este estudio:

- ¿Qué proceso se puso en marcha para llevar adelante el Programa de Educación para la Mejora de la Empleabilidad de Jóvenes y Adultos (Programa Toyota)?
- ¿Qué dificultades se plantearon en la implementación del Programa?

4.2. La metodología: un estudio de caso

Con el término abordaje metodológico se hace referencia al plan o estrategia destinados a obtener la información que requiere esta investigación.

Esta tesis se enmarca en un diseño descriptivo de tipo de cualitativo cuyo objeto de estudio es el Programa de Educación para la Mejora de la Empleabilidad de Jóvenes y Adultos.

Por otra parte, y en función del propósito que orienta esta indagación, así como el carácter de las preguntas de investigación, se centra la metodología en el estudio de casos, entendiendo como tal a la herramienta que permite describir y responder el cómo y el porqué del Programa utilizando distintas fuentes y datos de las circunstancias que lo motivaron. Es decir, se trata de una investigación de tipo cualitativo, basada fundamentalmente en la observación participante.

La finalidad de la investigación implicó el análisis de fuentes documentales tales como: los informes producidos por la Empresa y los registros informales sobre la situación del

Programa. También se utilizaron para el análisis los comentarios que se realizaron de durante el desarrollo del Programa acerca de la experiencia por parte de la Empresa que acompañó el proceso de diseño e implementación como así también documentos formales, convenios, las actas labradas en las reuniones celebradas, los comentarios de alumnos que participaron de la misma y que fueron incorporados a la Empresa.

El estudio de caso según lo define Forni (2010:2) con el aporte de Eisenhart (1989), es una estrategia de investigación que se centra en la comprensión de las dinámicas que se presentan en escenarios particulares. Se espera que abarque la complejidad de un caso en particular. Si bien cualquier circunstancia, instancia o evento puede constituir un caso, difícilmente nos abocaremos a su estudio a no ser que presente características que lo revistan de un interés especial en sí mismo.

En esta misma línea, Forni (2010:3) siguiendo a Stake, (1995) sostiene que los estudios de caso prestan atención a la particularidad y complejidad de una situación singular a fin de llegar a comprender su comportamiento en circunstancias relevantes. Este tipo de estudio integra y triangula distintas fuentes y métodos de recolección de datos (archivos, cuestionarios, entrevistas y observaciones). El propósito de los estudios de caso es variado.

En esta investigación se centró la mirada en brindar una descripción de la problemática.

Los estudios de caso pueden caracterizarse según su finalidad. Forni (2010:5) rescata los aportes de Yin (1984) y señala al respecto que los estudios de caso pueden ser: exploratorios, descriptivos¹⁶, y explicativos. A veces se establece cierta jerarquía entre estos tipos de casos en la cual la finalidad explicativa tendría mayor relevancia sobre el resto. Sin embargo, este autor desestima tal jerarquización ya que la naturaleza del estudio relaciona o vincula la

¹⁶ Forni indica que este tipo de casos, no presentan una hipótesis inicial, sino que narran lo que el investigador va aprendiendo del caso a medida que desarrolla su trabajo.

pregunta de investigación con el estado de conocimiento acerca de aquello que se va a investigar.

En tanto que Stake (2007) define al estudio de caso como algo específico, algo complejo, en funcionamiento. Su objetivo principal no es la generalización, sino el estudio de una problemática abordada con precisión y profundidad. Para tal fin resulta necesaria una intensa atención a la singularidad, a la complejidad de sus contextos (temporales, espaciales, históricos, políticos, económicos, culturales y personales, entre otros) y a la relación entre ellos. El caso, la actividad y el suceso son únicos a la vez que comunes y aunque se lo pueda relacionar con otros casos, para alcanzar la comprensión es preciso considerar “la unicidad del caso y de los contextos”.

En función de estos aportes podemos decir que, el Programa constituye en un caso singular que permite desentrañar las “tramas de relaciones” que hacen a las políticas un mundo más complejo del que permite verlas como “algo dado desde arriba”. Es por estas cuestiones que surgen estas preguntas: cómo juegan en su construcción y desarrollo los diferentes actores involucrados, cómo se expresa la intersectorialidad, con qué dificultades se encuentran y cómo son los modos de encontrar respuesta. El interés no radica en el afán de una generalización, sino que se apunta a la particularidad del Programa. En otras palabras, se pretende indagar cómo se constituye la trama de actores y su dinámica en un caso particular tanto desde sus intencionalidades y propósitos como desde sus posibilidades efectivas de acción y sacar conclusiones al respecto.

CAPÍTULO II

MARCO CONCEPTUAL DEL ESTUDIO

Dado que esta investigación busca describir y analizar el proceso generado en la configuración de los programas orientados a la formación para el trabajo desde un enfoque intersectorial, resulta importante exponer distintas herramientas conceptuales que desde un eje teórico funcionen como ordenador: la capacidad estatal en las políticas públicas como campo de disputa y arenas de recontextualización y la noción de coordinación intersectorial, como noción clave en esta indagación.

1. Capacidades estatales

La reforma y mejora de las capacidades estatales es un tema instalado en las actuales condiciones en que se generan las políticas de Estado¹⁷. En el debate actual, se comparte la idea de que desarrollar capacidades es importante dado que gran parte de los problemas de los sectores públicos se imputan a Estados “poco capaces” o con “déficits” en sus habilidades (Oszlak y Fólder 1998).

Las capacidades estatales hacen referencia a la forma en que el Estado produce políticas públicas y a los procesos mediante los cuales las mantienen y mejoran (Rodríguez-Gustá, 2004:3).

Haciendo una revisión histórica del concepto se observa que las capacidades estatales comienzan a pensarse en forma sistemática a través de Weber (1905), quien consideraba

¹⁷ Al respecto es interesante el artículo de Enzo Completa el cual se interroga por: ¿qué tipo de capacidades se requieren para promover estrategias de desarrollo exitosas y cómo deben hacer los Estados para adquirirlas o fortalecerlas? Ver: Capacidad Estatal: ¿Qué tipo de capacidades y para qué tipo de Estado? en Revista de Reflexión y Análisis Político. Vol. 22, núm. 1, Buenos Aires; (2017)

que la burocracia pública contaba con elementos que le permitían avanzar sobre la vida social y de esta forma ordenarla y disciplinarla.

Sin embargo, el mismo autor con posterioridad, mencionó que los Estados modernos requieren capacidades más allá de racionalizar la vida social con tareas más amplias que les permita afrontar procesos novedosos, más densos de intercambio y conexión con otros Estados.

Hay autores que acuerdan en definir la capacidad estatal como una habilidad para lograr un propósito. Entre ellos, Rodríguez Gustá (2004) hace referencia a varias definiciones como la de Grindle y Helderbran (1994) quien expresa que se trata de la habilidad de las organizaciones para desempeñarse en sus tareas en forma eficiente, efectiva y sostenible. Esta definición según Gustá, no resulta lo suficientemente clara ya que no se detallan las premisas de eficiencia, eficacia y sostenibilidad en el tiempo. Además, el planteo evidencia más interrogantes: ¿eficacia para quién? eficiencia a qué costos potenciales? ¿Sostenibilidad en el tiempo de las tareas o de los productos?

La misma autora también cita a Morgan (1997) quien brinda una definición más sistémica de las capacidades del sector público. En este sentido, propone definir las como la habilidad de individuos, grupos, instituciones y organizaciones en identificar y resolver problemas a lo largo del tiempo, asociando a la coordinación e interdependencia de actividades del Estado con la sociedad civil y el mercado.

Hace referencia a Weiss y Hobson (1995) quienes advierten que las capacidades estatales aluden a la habilidad para coordinar las actividades del estado y los otros sectores sociales; es decir, juntar y establecer referencias mutuas entre aquellos actores inmersos en el mismo tipo de tareas. Esta coordinación implica la existencia de pre-requisitos dado que se sostiene

la infraestructura institucional dentro del propio Estado.

En la literatura, hay autores que sostienen que las capacidades estatales se reducen a capacidades administrativas. Aunque son pocos los que aseveran esta idea, es una realidad que esta perspectiva (capacidad administrativa) forma parte de la discusión académica.

Las capacidades estatales se las puede comprender en dos dimensiones distintas: una “para adentro” referida a los mecanismos de gestión de recursos humanos abarcando los procesos de reclutamiento y entrenamiento de personal, asignación estratégica y evaluación de desempeño. Las capacidades y su construcción se reducen a un tema de manejo de los recursos humanos y el Estado sería capaz en la medida que sepa administrar estos recursos con los incentivos adecuados (Cohen, 1995). La otra dimensión “hacia afuera” considera a las capacidades como habilidades de la maquinaria administrativa permanente del Estado en la toma de decisiones de políticas, capacidad de implementación, y eficiencia operacional.

Las características “hacia adentro” están acompañadas de una característica “hacia afuera”: los cuerpos administrativos y técnicos del Estado deben interactuar mediante lazos que los comuniquen en forma continua con los grupos sociales, deben estar “enraizados”, según la expresión de Peter Evans (1998).

Rodríguez Gustá (2004) señala que en la literatura sobre el tema se ha impuesto la visión de Grindle (1996) al definir la capacidad del Estado como la habilidad de promover desarrollo económico y otorgar un gobierno efectivo para las sociedades. Al respecto la autora señala cuatro dimensiones: institucional, técnica, administrativa y política. Cada una de ellas alude a cuestiones diferentes con relación a las capacidades estatales: a) Institucional: refiere a la autoridad y efectividad del estado al establecer las reglas de juego para regular la economía

y la política, b) Técnica, es la habilidad para definir y manejar en forma efectiva las políticas macroeconómicas, c) Administrativas, es el espacio donde se refleja la administración efectiva de la infraestructura social y material y la habilidad para conducir las funciones esenciales para el desarrollo económico y social y, c) Políticas, como el canal efectivo y legítimo para resolver demandas sociales y conflictos. En el marco de estas dimensiones uno de los requisitos es tener líderes y administradores que respondan a las demandas como así también la participación de la sociedad civil.

Se ha dicho que las capacidades no son condiciones esenciales de todos los Estados, éstas varían, pero las modalidades y explicación sobre esta variación no encuentra acuerdos en la literatura. De todos modos, qué capacidades merecen fortalecerse y dónde poner los recursos, qué capacidades son mejores que otras, deja abierto el debate.

Otra perspectiva dentro de los autores que estudian esta temática expresan que las capacidades estatales son manifestaciones de modelos de governance que adopta el sector público en un sentido amplio. La capacidad de gobernar se refiere al proceso de proporcionar dirección a la sociedad, en sociedades como la moderna donde el sector público ha dejado su monopolio en la conducción de los asuntos relacionados con el interés público (Peters, 2003).

Estos autores permiten decir que cuando se habla de la política no puede dejarse de lado al hablar de capacidades estatales. La política puede entenderse como el grupo de relaciones sociales, de las acciones, de las asociaciones y las instituciones que se estructuran a partir del Estado, en búsqueda del control de recursos esenciales relacionados con el poder y el ejercicio de autoridad pública (Gallino 1995). En forma restringida, puede decirse que se refiere a las acciones del Estado, el gobierno, los partidos políticos, grupos de interés y

organizaciones no gubernamentales activas en la formulación e instrumentación de políticas (Marshall 1998).

La política es un aspecto de crucial importancia en la medida que pone de manifiesto aquellos aspectos relativos a la lógica de la constitución y acción de los actores vinculados a la acción política. Visto de esta manera, la política es la capacidad del Estado para “problematizar” las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses e ideologías de los mismos.

Actualmente, los Estados comienzan a ser concebidos como un actor social más, no sólo como meros espacios donde se ven reflejadas las demandas e interés de los actores socioeconómicos, los cuales deben, como expresa Guillermo Alonso (2007:17), gozar de la suficiente autonomía para definir sus propios objetivos. Esta posibilidad de las agencias estatales de definir objetos propios está estrechamente vinculada a la capacidad del Estado para poder realizarlos.

Si se piensa al Estado en un contexto socioeconómico donde debe ejercer un poder regulatorio sobre actores privados, y no se dispone de sólidas capacidades administrativas, definir sus propios objetivos sería una cuestión simplemente voluntarista. Por ende, constituye un tema relevante el análisis de estas capacidades a fin de concretar los objetivos de sus políticas e iniciativas.

En nuestro país, ante la creciente complejidad de las funciones estatales a lo largo de la historia (garantía del orden interno y defensa externa, desarrollo y mantenimiento de la infraestructura y comunicaciones, sostenimiento del orden económico, entre otras) hizo que las concepciones de las capacidades estatales fueran variando. La capacidad de actuar unilateralmente por parte del Estado en algún momento, comenzó a tornarse a veces

difícil, de tal modo que resultó propicia la sistemática construcción de puentes entre el estado y la sociedad.

El Estado expande su tamaño y también su alcance, se introduce en la vida de la sociedad y al hacerlo, refuerza su capacidad de coordinarla. Como dice Alonso (2007:21) las capacidades estatales, “son recursos de capacidad extractiva, de intervención, regulación y mediación que se desarrollan en largo plazo. Esto nos hace pensar en la dimensión institucional de las capacidades estatales: en referencia al desarrollo y consolidación de habilidades y rutinas por parte de las agencias estatales que, al mismo tiempo, operan como marcos estables y predecibles para la interacción estratégica entre actores.”

La relación entre el poder del Estado y el de los actores sociales requiere cada vez más de la presencia de un aparato burocrático aislado y autónomo como precondition básica para la realización de las capacidades estatales. Para una efectiva intervención, el Estado debe encontrarse inmerso en una red de relaciones con importantes grupos sociales, esto no sólo facilita la cooperación de los actores relevante también este apoyo fortalece las condiciones para implementar las políticas.

La definición de las capacidades estatales debe vincularse a la reasunción de roles que los Estados habían resignado en la década de los 90 por el avance de los actores de un mercado crecientemente globalizado. Esto supone poner en valor la centralidad de los Estados a la hora de definir un proyecto social como actores centrales del desarrollo de un país.

La revisión de las definiciones descritas hasta este momento, permite advertir que existen distintas dimensiones que integran las capacidades estatales: las capacidades administrativas, las capacidades políticas consideradas necesarias no sólo para el diálogo hacia afuera sino, para la propia tarea del gobierno y, la capacidad técnica e institucional

como constitutiva de la capacidad estatal.

El Estado, en cualquiera de sus niveles (áreas/ organismos) opera en un contexto donde interactúan múltiples actores públicos y privados con el objeto de establecer su agenda, políticas y decisiones. En este contexto, la habilidad de conducir eficazmente la gestión en favor de los objetivos de gobierno supone la constitución o fortalecimiento de alianzas a partir de procesos de comunicación y negociación permanentes. Surge así la noción de interinstitucionalidad a partir de la adopción de estrategias intersectoriales para la conformación de las políticas sociales. Esta noción, hace referencia a la coordinación de distintos sectores y actores de la sociedad; a la interacción de instituciones a través de mecanismos de acción conjunta; a la formulación, construcción y ejecución colectiva de programas, proyectos y acciones (Duque Daza, 2011)

La interinstitucionalidad contempla distintos aspectos como: 1) las relaciones que se entablan los Estados con otros poderes y organismos públicos, provincias y municipios; 2) la participación en orgánicas interinstitucionales (regiones, organismos interestatales, empresas públicas o de gestión público-privada) y; 3) las relaciones con organizaciones sociales y económicas (Bernazza, Comotto y Longo, 2015).

Partiendo de estos autores resulta clave analizar la interinstitucionalidad como capacidad estatal con los distintos sectores y actores sociales en la conformación de este Programa. Para ello es importante hacer énfasis en el ejercicio de un liderazgo efectivo por parte del Estado para: aunar criterios y expectativas sociales con el objeto de transformarlos en un “proyecto político”, entendido como la acción concreta del Estado. Asimismo, estas relaciones a partir de la interinstitucionalidad fortalecen la propia capacidad del Estado.

2. El rol del Estado y sus cambios frente a los desafíos de las políticas públicas

Es preciso ahora hacer referencia a los cambios que ha sufrido el Estado en las últimas décadas.

Desde una perspectiva clásica del rol del Estado como generador de políticas públicas caracterizado por su centralidad y con marcadas intervenciones sectoriales, se pensaba que: el Estado sabe cuáles son los problemas y cómo atenderlos. Para ello, financiaba una provisión de servicios que era igual para todos los beneficiarios, sin considerar peculiaridades de grupos y personas. Desde esta concepción el usuario de las políticas públicas no tenía muchas opciones; aceptaba la oferta estatal o carecía de solución para su problema. Los recursos para esas políticas, provenían del presupuesto nacional. (Repetto, Filgueira y Papadopulos, 2006).

Uno de los cambios que sufrió el Estado a partir de la década del 90 y especialmente debido a que algunos servicios como la educación y la salud fueron descentralizados, fue la tendencia de las intervenciones sectoriales a través de los Ministerios. Esto planteó la pregunta acerca de: ¿cómo intervenir en estas cuestiones sociales frente a un Estado que, por ejemplo, no tiene escuelas o no tiene hospitales?

Para ello, el Estado se vio positivamente impactado al considerar en los procesos de formulación e implementación de las políticas a la coordinación entre distintos sectores como eje principal, ya que esta estrategia aborda los problemas sociales multicausales de manera integral. Desde esta concepción la acción intersectorial se percibe como una respuesta a los problemas que integra a diversos actores, a saber: el sector gubernamental, no gubernamental, la sociedad civil, la academia y el sector privado. Un aspecto a destacar de “manera de hacer política” es que mientras la mayoría de las alianzas público-privadas

son contractuales, la intersectorialidad produce relaciones de colaboración no contractuales entre las partes involucradas.

A su vez, la coordinación entre los distintos sectores plantea lograr una mayor eficiencia en el uso de los recursos invertidos en las políticas públicas; lo que implica mayores capacidades de coordinación. Al eficiente uso de los recursos se suma también una demanda de planificación a partir de una visión futura de la sociedad que contextualice qué, para qué, quién y cómo se coordinan las acciones públicas.

El accionar estatal sobre las distintas problemáticas, suele desarrollarse muchas veces a través de líneas de acción paralelas, descoordinadas y hasta a veces contradictorias en función de la lógica político organizacional que sectoriza las áreas ministeriales.¹⁸ En la administración pública se han presentado distintas situaciones frente a la definición política de una acción; por un lado, la apropiación de un tema complejo por parte de un área estatal por encima de otra imponiendo su comprensión y su lógica de acción y, por otro, las estrategias que llevan a la coordinación entre distintas áreas cuyas funciones y actividades se unen de diversas maneras frente a un problema.

La idea de coordinación si se la analiza desde el punto de vista histórico vemos que ha sufrido distintos obstáculos. Acuña (2010:10) postula que es a partir de los años 90 que las dificultades se intensificaron con el objeto de alcanzar una mayor coordinación y generación de integralidad de políticas. Este autor rescata tres procesos en este período:

- Los de descentralización, en especial aquellos que no generaron capacidades en el nivel subnacional sin tener en claro qué funciones se deben mantener centralizadas con el objeto de asegurar coordinación/integralidad entre las distintas jurisdicciones y sectores

¹⁸ No sólo en las acciones temáticas sino también en la formación disciplinaria de los profesionales y expertos que las ocupan.

de gobierno. En la descentralización se identifican dos modalidades, una descentralización política y otra administrativa. La descentralización política es aquella por la cual el nivel subnacional y/o local establece sus gobiernos a través de un sistema electoral propio, esto de acuerdo a la normativa constitucional nacional les permite a estos niveles ejercer una autoridad política autónoma. La descentralización administrativa es entendida como la transferencia de poderes hacia el nivel subnacional con relación a la decisión sobre servicios públicos y su correspondiente gestión. Es la delegación de funciones y recursos a los niveles intermedios y locales del Estado, otorgada generalmente por la constitución política y/o leyes que definen la estructura base de las relaciones intergubernamentales del país;

- Sumado a la descentralización, las privatizaciones y la reducción del papel del estado;
- La tendencia hacia la evaluación por resultados, valiosa y necesaria por la necesidad de medición, pero acotada a una unidad de gestión es decir, evaluación “por resultados angostos” (Acuña, 2010) que no permite ver lo que falta cubrir en el accionar del Estado.

Autores como Martínez Nogueira y Repetto (2010) consideran que la coordinación de políticas y programas integrales debe estar presente desde el inicio de la formación de la política, es decir, desde el momento que se toma un problema como objeto de la acción pública hasta la definición de una lógica de intervención con una mirada integral, teniendo en cuenta la lógica de gestión y continuando con la evaluación y la reformulación estratégica si fuera necesario. En otras palabras, esta idea de coordinación resalta la importancia de fortalecer las capacidades estatales con el objeto de lograr una coordinación integral de la política desde su abordaje, organización, evaluación e impacto que pretende alcanzar.

Los Estados nacionales afrontan cada vez más, cuestiones sociales con múltiples orígenes y

causas; algunas, con serias dificultades para ser resueltas a través de un único sector con sus instrumentos y metodologías de intervención. Esto quiere decir que es necesario pensar en mayor número de actores; formatos -tal vez más complejos-; distintas instancias de negociación y reinterpretación de contenidos. Implica que en la conformación de las políticas y su implementación se requiere apelar a la participación de las distintas jurisdicciones (nacionales, provinciales, y locales) como consecuencia de la descentralización.

Cabe aclarar que pensar en la intersectorialidad, no significa restarle importancia a lo sectorial. No se puede restar la importancia y pertinencia del abordaje especializado, con saberes técnicos; pero es importante también tener presente que ciertas problemáticas necesitan un tipo de intervención más amplia y con un número mayor de actores involucrados.

Se ha dicho que ciertas cuestiones sociales ya no resultan materia exclusiva del Estado nacional. En la práctica, lo que predomina es la multiplicidad y entrelazamiento de actores con intereses diferentes, donde la dotación de recursos, las expectativas personales o grupales, las relaciones informales y los marcos normativos hacen más compleja la generación de coaliciones para producir avances en la intersectorialidad, alianzas que sean sólidas y con una visión a largo plazo.

Veiga y Bronzo (2005)¹⁹, señalan cuatro puntos que destacan la intersectorialidad como herramienta de la política social. Al respecto expresa que debe ser: diseñada, ejecutada, acompañada y evaluada de manera intersectorial; con una estrecha y constante colaboración a lo largo de todo el ciclo. En general las políticas sociales si bien son formulada

¹⁹ Citados por Fabián Repetto, en Retos para la coordinación de la Política social (2009).

intersectorialmente, son ejecutadas de manera sectorial, siguiendo algún nivel de coordinación, cada sector ejecuta parte de lo que fue concebido intersectorialmente; establece objetivos y metas consistentes entre sectores. Las metas generales son desdobladas en políticas consistentes, pero formuladas y ejecutadas de manera sectorial y autónoma.

Los desafíos que se plantean hoy a las políticas públicas son muchos, entre ellos se puede citar a: 1) la variedad de problemas a los que van dirigidos las políticas; 2) la dificultad al tratar de resolver desde los planos institucionales, económicos, técnicos, sociales, políticos y de gestión y; 3) la turbulencia de los conflictos la imposibilidad de contar con políticas públicas de calidad (Martínez Nogueira, 2010).

En el sector público, la figura de la coordinación es planteada continuamente como una necesidad, una solución, una forma de poder abordar cuestiones complejas a partir de distintos aportes, una asignación de competencias específicas a diferentes niveles y ámbitos de gobierno. Pero también, una intervención de otros actores de la sociedad. Desde este punto de vista, la intención de la intersectorialidad es lograr la concurrencia de acciones para el logro de los objetivos de política. Tal como lo expresa Echebarría (2008) cuando dice: puede asegurarse que se trata de un proceso de creación o utilización de reglas de decisión con el que dos o más actores, se ocupan de un entorno de trabajo compartido. Éste comprende reglas, diseños y procedimientos de tareas para lograr la complementariedad y/o la agregabilidad intencionadas de contribuciones y comportamientos de participantes en arreglos sociales multiactorales.

Estos aportes permiten afirmar que la coordinación intersectorial resulta un proceso político que conjuga la integración, la inclusividad y la mancomunidad. Esta cooperación es posible por la certeza de que existe un problema social, transversal, que no puede ser resuelto en forma exclusiva o aisladamente por el sector.

Desde un fundamento técnico se pueden mencionar dos premisas con respecto a la coordinación intersectorial: 1) que la integración entre sectores posibilita el hallazgo de soluciones integrales y otra; 2) que las diferencias entre los distintos sectores pueden resultar positiva y productiva para resolver problemáticas sociales. En síntesis, la noción de la intersectorialidad remite a la integración de diversos sectores principalmente –aunque no sólo- gubernamentales, con vista a la solución de problemas sociales complejos, cuya característica fundamental es su multicausalidad. Implica, además, relaciones de colaboración, claramente no jerárquicas e incluso no contractuales (Cunill Grau, 2014).

La coordinación intersectorial es una estrategia de acción de tipo colaborativa que contribuye al proceso de integración de la política. De esta manera, las intervenciones de los actores son más integrales e inclusivas optimizando el uso de los recursos (físicos, financieros, de infraestructura u otros) y evitando dispersión de esfuerzos en pos de lograr un mismo objetivo.

La coordinación intersectorial como forma de relación, de trabajo conjunto, se va dando lentamente, con avances y retrocesos, aciertos y dificultades, pero resulta fundamental para la participación en forma activa.

3. De la coordinación intersectorial

Como hemos enunciado anteriormente, el avance en la complejidad de los problemas sociales ha hecho que, en algunos casos el Estado no alcance a satisfacer las demandas que antes sí eran cubiertas a través de las acciones de sus distintos organismos. En la búsqueda de dar soluciones a los problemas que se presentan en la sociedad surge el planteo de la coordinación de los distintos sectores del aparato Estatal, de los organismos gubernamentales, del sector público con el sector privado.

En palabras de Aguilar Villanueva (2007) podemos decir que si bien el Estado es un agente de dirección necesario dadas las actuales condiciones sociales -nacionales e internacionales- esto resulta insuficiente, por consiguiente, se requieren y se valoran las capacidades sociales para una dirección satisfactoria de la sociedad.

Esta nueva mirada de “hacer política” exhorta la figura de un Estado fuerte que genere un proceso de construcción multiactoral. Esto quiere decir, que hay que construir un espacio público donde confluyan no sólo el Estado sino otros actores sociales como empresas, escuelas, universidades, la sociedad civil organizada, los gremios y organizaciones técnicas específicas. Se trata, entonces, de lograr, una combinación de esfuerzos y recursos públicos y privados que permitan dar respuestas a las demandas sociales.

La literatura al respecto señala que el concepto de coordinación intersectorial ha sido abordado por distintos autores. Fabián Repetto (2005:2) postula que es un “proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de gestión pública, al mismo tiempo (...) en dicho proceso se va construyendo (o redefiniendo en caso de su pre-existencia) un sistema de reglas de juego formales e informales a través de las cuales los actores participantes encuentran fuertes incentivos a cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares, habitualmente en conflicto entre sí”.

Frente a la ausencia de esa sinergia, el tema de la coordinación intersectorial por parte del Estado resulta central. La falta de comunicación y diálogo, se asocia sin dudas a la falta de coherencia entre los objetivos sectoriales; y, en consecuencia, las acciones y actividades puestas en marcha por las autoridades y organismos gubernamentales en la implementación de las políticas públicas terminan siendo descoordinadas, en cualquiera de sus ámbitos.

Lerda, Acquatella y Gómez (2005) sostienen que esto puede suceder: transversalmente (entre áreas funcionales), verticalmente (entre los niveles de gobierno central, estatal y municipal) y longitudinalmente (entre diversos horizontes temporales).

Estos aportes permiten sostener que las políticas deben ser un resultado del consenso de los actores involucrados, de modo de fortalecer el qué, cómo, quién hace y para quién. Sin las sinergias que menciona Repetto, sin convencimiento de los beneficios esperados, se corre el gran riesgo de que las políticas sólo queden en simples iniciativas (Ramírez y Peñaloza, 2006).

Martínez Nogueira (2010) cuando alude a la coordinación intersectorial formula que ésta “comprende reglas, diseños y procedimientos de tareas dirigidos a lograr la complementariedad y/o la agregabilidad intencionadas de contribuciones y comportamientos de participantes en arreglos sociales multiactorales”.

En tanto, Nuria Cunill Grau (2005) lo plantea como “la integración de los diversos sectores con miras a solucionar los problemas a los que se enfrenta la sociedad”. En su delimitación conceptual, expresa que el término no deja de tener distintas connotaciones. Según lo que se entienda por “sector” y qué premisas se adopten. Con relación a éstas últimas, hace referencia a dos; una con un fundamento expresamente político; con clara referencia a la búsqueda de soluciones integrales, planificadas y ejecutadas intersectorialmente y la otra, con un fundamento técnico donde se cree que las soluciones son mejores porque se comparten los recursos propios de cada sector. En el primer caso, el “sector” se asocia con las especialidades del conocimiento, con el criterio convencional de la organización gubernamental (sector educación, sector salud, etc.). En el segundo, vincula los sectores con las grandes lógicas de acción colectiva y los mecanismos de coordinación social;

eventualmente la intersectorialidad puede relacionarse con la articulación entre el sector público, el social y el mercantil. Esta autora dice además, que para que sea posible esta articulación, se requiere estar frente a un problema cuya solución no puede aportarse a través de un solo sector.

Por lo tanto, las escasas soluciones sectoriales y la dispersión en la distribución de los recursos sean éstos de información, mandato legislativo, financiamiento, acceso a las comunidades que resultan necesarios para solucionar determinados problemas, requieren la presencia de la intersectorialidad.

En ese sentido, sumamos el concepto de Aguilar Villanueva (1992) cuando comenta que la complejidad social ha trascendido la sectorialización de las agencias gubernamentales que ejecutaban las acciones del Estado. Los problemas que hoy componen “la cuestión social” han adquirido cierto carácter transversal y multidimensional. Los problemas públicos resultan de gran escala, son complejos, interdependientes, subjetivos, tornadizos, conflictivos y conforman un sistema de problemas los cuales resultan de múltiples relaciones sociales entrelazadas.

A partir de lo expuesto por estos autores, queda claro que el desarrollo de acciones intersectoriales no implica el renunciamiento a las acciones sectoriales; todo lo contrario, las refuerza, pensando siempre en términos de integralidad. No siempre se puede tener certeza de las acciones que puedan estar realizando los distintos sectores del Estado, de allí la importancia de poner la mirada en forma conjunta sobre el o los problemas por intervenir, con una clara identificación de sus potencialidades, falencias, dificultades e interrogantes.

Frente a problemáticas tan complejas como el empleo, el hambre, la pobreza resulta imprescindible pensar en la coordinación intersectorial no sólo como una herramienta de

abordaje a un problema si no como un proceso hacia el fortalecimiento de mecanismos de gobernanza y un modelo en red basado en mayores o menores espacios de negociación y acuerdo. Esto valida la tesis que las acciones intersectoriales constituyen un nuevo paradigma en la administración pública que refuerza el propio proceso de configuración la política pública donde las fuerzas de cada sector se complementan con sus fortalezas y debilidades otorgándole legitimidad a la política social.

Un inconveniente que se plantea en este tipo de estrategia es que no siempre la coordinación intersectorial logra ser sostenida en el tiempo. Esto puede deberse a que los conflictos de intereses entre los actores que participan son más fuertes y notorios, o por las complejidades técnicas para lograr armonizar y dar coherencia a las intervenciones provenientes desde los distintos Ministerios debido a los diferentes niveles de gobierno que poseen distintas culturas organizacionales o diversos estilos de gestión. Para que la coordinación intersectorial se sostenga en el tiempo, hay que establecer previamente vínculos de articulación entre los organismos con competencia en una misma materia, a fin de lograr, un vínculo más participativo de otros actores sociales en los procesos de toma de decisión y ejecución de políticas que atiendan cuestiones sociales complejas.

La coordinación y en este caso, la coordinación intersectorial, según los conceptos aquí mencionados, resulta ser un instrumento clave en la formulación y configuración de las políticas. Es un componente sustancial para lograr consistencia e integralidad en ámbitos tanto de intervención intersectorial e intergubernamental. No es un fin en sí misma. Es una herramienta estratégica que contribuye al logro de los objetivos propuestos y que acontece en diferentes niveles (vertical y horizontal) y con diferentes grados de complejidad (interdependencia de objetivos, funciones y recursos entre diferentes entes).

En la coordinación intersectorial, y en el mismo sentido que lo plantea Cunill Grau (2005) para el caso del análisis sectorial, existe además una dimensión “política y técnica a la vez”. Por un lado, tenemos a las relaciones de poder entre los distintos actores participantes, actores claves y por el otro, la compleja serie de reglas de juego formales e informales, así como prácticas, normas y procedimientos que condicionan el contenido y la dinámica de la política social (Repetto, 2005). Se trata de un proceso de múltiples dimensiones y de diferentes alcances, que involucra a diferentes actores y sectores, con el fin de articular esfuerzos y crear sinergias que favorezcan el logro de objetivos estratégicos. Es por estos motivos que se dice que es un “proceso político y técnico a la vez”. Político porque se desarrolla con participación intergubernamental y con actores claves de la sociedad, en la búsqueda de acuerdos tanto en las ideas como en su implementación y, técnico porque requiere de expertise especializada para diagnosticar los problemas y la elaboración de opciones y decisiones.

Es muy importante que este proceso sea participativo y concertado. Este carácter participativo y concertado de la coordinación, al incluir distintos actores amplía la deliberación en torno a mejores opciones, más allá de los círculos tecnocráticos que tradicionalmente participan en el proceso de llevar adelante una acción en favor de la sociedad (Molina y Licha, 2006).

El proceso de integración entre los distintos sectores, permite que sus diferencias puedan ser utilizadas productivamente para afrontar y resolver los problemas sociales. Esto puede entenderse como un fundamento técnico porque al compartirse los recursos propios de cada sector se crean mejores soluciones que en la sectorialidad.

Consideramos para este estudio tres elementos que conforman el concepto de integralidad, siguiendo a Nuria Cunill Grau (2005). Ella sostiene que con este término se alude a: la

integración conceptual de objetivos, la integración administrativa de algunos procesos y la apertura de algunos sectores del gobierno que eran considerados materia exclusiva del gobierno central. La inclusividad en la intersectorialidad se plantea desde el diseño hasta la evaluación de las acciones; los objetivos, las estrategias, las actividades y los recursos de cada sector según sus repercusiones y efectos en los objetivos, las estrategias, las actividades y los recursos de los demás sectores y la mancomunidad; porque supone compartir recursos, responsabilidades y esto interpela a la solidaridad o al poder; situación que pone de manifiesto que se trata de un proceso político que como tal, envuelve el enfrentamiento de contradicciones, restricciones y resistencias, representando de alguna manera una crítica a lo sectorial.

Por otra parte, Molina y Licha (2006) señalan algunos criterios acerca de la coordinación que hacen a la intersectorialidad, éstos se refieren a:

- **La voluntad y cohesión política.** Entendiendo por esto a la importancia que tiene la determinación y la unión de las autoridades de máximo nivel de un país y sector para desplegar el ejercicio de la coordinación. Este factor se vincula con la necesaria convergencia de perspectivas de intervención al más alto nivel político en las principales áreas sociales;
- **Definición de objetivos estratégicos.** Se refiere a la razón de ser de la coordinación, la definición de los objetivos estratégicos y prioritarios que comparten distintos entes, niveles de gobierno y actores sociales. Los actores involucrados en la coordinación responden a distintas lógicas, intereses y expectativas, distintos mandatos y recursos lo que representa un gran desafío. A través de instrumentos y procesos la coordinación logra orientar y decidir acciones prioritarias, asegurando de esa forma, la pertinencia y coherencia de las políticas;

- Para que funcione la coordinación se debe contar con mecanismos y estructuras dotados de legitimidad, apoyo político y capacidad técnica. Lo que implica asegurar la coherencia y pertinencia de las estrategias, articular el diseño con la ejecución de una política y promover las acciones de fortalecimiento de las unidades de política de los distintos ministerios dotándolas de los apoyos técnicos necesarios;
- **Participación de los actores claves.** Permite la articulación y sistematización de los aportes de los distintos entes y actores de la administración y la sociedad involucrados en las políticas, programas o proyectos. El enfoque participativo y concertado de la coordinación, ya mencionado, surge como un factor de éxito para una participación genuina de los actores relevantes de cada sector, al establecer acuerdos fundamentales entre ellos expresados en políticas concretas.
- **Institucionalidad legítima.** Se refiere al marco formal donde quedará plasmado el funcionamiento de las acciones de coordinación. Es un ejercicio democrático coherente con el interés público generador de reglas, conductas, decisiones y prácticas legítimas, eficaces y consensuadas a través de procesos participativos incluyentes, fundamentados en valores democráticos. Este elemento se relaciona con el liderazgo que debe ejercer el gobierno central y el desarrollo de una visión para dirigir desde un conjunto de valores e ideas comunes con la intervención de actores claves, dotados de capacidades importantes para desarrollar y difundir ideas;
- **Capacidad de gestión:** Este criterio permite destacar las capacidades “políticas y técnicas a la vez”, necesarias para ejercer una coordinación. Estas capacidades de gestión deben asegurar legitimidad, aprendizaje, efectividad, cohesión, negociación, participación, resolución de problemas, creación y difusión de conocimiento,

articulación e implementación. Términos tanto conceptuales como institucionales, organizativos y operativos que permiten el desarrollo de políticas y programas;

- **Espacios de diálogo y deliberación.** El dialogo social es tenido como parte de la “institucionalidad a crear” para enmarcar y legitimar las acciones de la coordinación. El proceso de dialogo genera la cooperación necesaria para armonizar las distintas misiones organizacionales entre sí que tienen por objeto un desarrollo sin contradicciones y de manera integrada. A través del dialogo se avanza hacia soluciones y respuestas más democráticas, equitativas y consistentes con las demandas y expectativas ciudadanas;
- **Sinergias.** A través de la coordinación se trata de establecer mecanismos de colaboración entre organismos gubernamentales y organizaciones no gubernamentales para el desarrollo de las distintas acciones, con visiones a largo plazo y esquemas compartidos y complementarios de un conjunto de recursos técnicos y financieros. Se requiere de una estrecha colaboración operativa entre distintos entes y sectores interministeriales; además de articulación y coordinación intergubernamentales. Las sinergias cognitivas, y de recursos (de expertise e información), de actividades (operativas), de autoridad (mandatos organizacionales) y las sinergias culturales buscan asegurar los esquemas de cooperación;
- **Cultura de cooperación e incentivos.** Se relaciona con la importancia de contar en el sector público con valores y comportamientos orientados a la acción conjunta de las organizaciones y estructuras vinculadas en los procesos de coordinación. La voluntad de trabajo conjunto y una cultura que estimule prácticas y comportamientos cooperativos conducen a resultados satisfactorios;
- **Sistemas de información, comunicación, monitoreo y evaluación.** Se refiere a un

sistema de monitoreo y evaluación junto a la estrategia de información y comunicación a los fines de informar, sensibilizar, asegurar equidad en el acceso a la información y favorecer al diálogo entre los actores claves. La articulación y la coordinación necesitan de una estrecha colaboración operativa entre los entes y sectores interministeriales, intergubernamentales; por lo tanto, los sistemas de información, comunicación, monitoreo y evaluación resultan un instrumento fundamental (Molina y Licha; 2006).

4. De los actores

Autores como Acuña y Repetto (2007) dan cuenta de la importancia de atender el papel que juegan los actores y las instituciones (y sus interrelaciones) en este proceso de coordinación intersectorial. Proceso que resulta indispensable para su buen funcionamiento, que los distintos sectores no se vean a sí mismo como partes aisladas e independientes sino, por el contrario, enlazados a otros con cierto grado de interdependencia frente a una problemática en común.

Según estos autores, los actores pueden definirse como aquellos sujetos individuales o colectivos que cuentan con capacidad de acción estratégica, entendida como la capacidad de identificar intereses, definir objetivos en función de los mismos, diseñar un curso de acción para alcanzar estos objetivos y dotados de una relativa autonomía para poder implementar dicho curso de acción. Estos actores no se limitan sólo al ámbito Estatal. En los procesos de diseño y de toma de decisión de las distintas políticas además intervienen otros actores como las distintas organizaciones de la sociedad civil.

En tanto que las instituciones continuando con los autores citados, son el “conjunto de reglas que estructuran los incentivos para los intercambios y el accionar de los actores.

Las instituciones o reglas pueden ser formales (cuando se hallan definidas por el derecho positivo o distintas regulaciones) o informales (las que surgen del entendimiento compartido sobre como algo funciona cuando no está cubierto por las reglas formales o cuando las contradice). Las instituciones tratan de resolver los problemas que puedan presentarse como consecuencia de la coordinación (y) buscan estructurar el comportamiento en una dirección equilibrada, estabilizando las expectativas sociales”.

Al momento de elaborar las estrategias los actores tienen en cuenta las acciones de los otros actores. Dichas acciones se constituyen en las reglas que estructuran el conjunto de opciones y probabilidades que conducen al éxito de la planificación e implementación de dicha estrategia. Siguiendo con esta línea de pensamiento podemos decir, que la coordinación intersectorial y los procesos que de ellas se deriven, están marcadamente condicionados por algunas características de la institucionalidad tanto formal como informal y, por los distintos rasgos del entramado de actores que actúan de un modo directo o indirecto en la gestión pública.

La interacción entre los individuos y/o grupos interesados en una temática pública se configura dentro de un marco de reglas; razón por la cual, remarcar el papel de las instituciones se vuelve central en tanto que las mismas rigen y orientan la acción de los actores ayudando a éstos a crear recursos políticos en torno a: qué se discute y qué se acepta, cuáles son los compromisos, procedimientos, premios y castigos (Scharpf, 1997 citado por Acuña y Repetto, 2007).

Repetto (2005) afirma que hablar de entramado de actores y las reglas de juego que nos fundamentan la coordinación intersectorial no tiene por qué hacernos pensar en una ingeniería institucional formal tendiente a regular todas las interacciones posibles.

Este concepto teórico nos permite analizar la intersectorialidad como un proceso político con contradicciones, restricciones y resistencias. Al respecto, Repetto (2005:61) enuncia que para que funcione la coordinación intersectorial es necesario que los distintos sectores no se vean como partes aisladas entre sí. Por el contrario, deben verse como ligados por algún nivel de interdependencia frente a una problemática común.

La interacción de estos actores en espacios intersectoriales e intergubernamentales genera resultados que no pueden alcanzarse mediante el trabajo aislado de unidades y actores. La cooperación conjunta facilita y mejora el logro de objetivos flexibles y eficaces que ayudan a superar la fragmentación organizacional y la dispersión de recursos, información y actividades. Para ello, es de suma importancia que frente a una acción política se identifique a los actores que intervienen en ese proceso de coordinación intersectorial. Es decir, quiénes son, cuáles son sus objetivos, cómo se articulan, cuando, por qué, entre otras cuestiones, con el objeto de comprender su dinámica y funcionamiento.

Los actores coincidiendo con Chiara y Di Virgilio (2017) sean organizaciones o individuos, ejercen algún tipo de incidencia en un proceso de gestión. Son unidades reales de acción en la sociedad, tomadores y ejecutores de decisiones, que se definen como tales en el marco de un sistema de relaciones²⁰. Resulta interesante destacar que la definición de los actores en un marco de proceso de gestión no deriva siempre en una cuestión que pueda definirse a priori al desarrollo mismo de ese proceso. La política en definitiva es quien define en su desarrollo al conjunto de actores que estarán involucrados en la misma.

Si bien en la descripción de las políticas es fácilmente identificable quién son los “actores potenciales en un proceso de gestión”; por ejemplo, el estado nacional y/o provincial, el

²⁰ Las autoras reformulan su concepto a partir del trabajo de Pirez en “Actores sociales y gestión de la ciudad” Ciudades N°28 –RNIU.México. (1995).

gobierno local, organismos departamentales, sindicatos, empresas u otros; la acción y la situación de los que deciden la inclusión como actor en un determinado proceso resulta ser dinámica y cambiante y varía a lo largo del proceso de gestión e implementación de la política.

La acción política de los actores sociales tiene alcances diferenciales según sea “la cuestión social a tratar”. Esto variará según los marcos de experiencia en la problemática y las cuestiones sobre las cuales pongan en juego sus capacidades de acción pública.

Hay algunos actores que pueden definirse como tal, según el lugar estratégico que ocupen en la toma de decisiones. No obstante, en este proceso no todos siempre cuentan con tal condición.

Hay otros actores que ocupan posiciones periféricas y su incidencia en la toma de las decisiones no es directa. Sin embargo, pueden obstaculizar, bloquear, demorar o facilitar las posibilidades de otros actores estratégicos de producir las transformaciones que se esperan en el curso de la intervención.

En síntesis, la construcción y destrucción de los actores se pone en marcha en el mismo proceso de coordinación intersectorial debido al conjunto de relaciones sociales y políticas que se produce; en el marco de estas relaciones los actores definen su acción mediatizadas por las representaciones que se construyen en el contexto de dichas relaciones.

Tener en claro cuál es el problema, por ejemplo, la falta de personal calificado, sobre el que va a intervenir el programa o la política, nos permite reconocer la dimensión conceptual y territorial del mismo y, de esta manera, entender qué organismos estarían involucrados en este proceso, cuál es su papel, sus atribuciones, sus competencias, siendo interesante

evidenciar las acciones de los distintos organismos evaluando las posibles instancias de colaboración.

Una vez identificados los actores, resulta oportuno caracterizarlos y en base a ello, proponer los roles y funciones: cuáles son los ámbitos de actuación, el nivel de institucionalización, los objetivos, las estrategias, las tácticas, los recursos y los niveles de autonomía que van a desarrollar dentro del proceso de gestión de la política.

Los roles y funciones están definidos en función de los objetivos (que son los que fijan los límites) ponen en juego las condiciones de negociación entre los actores, como las distintas maneras en que éstos se vinculan en el proceso y que permiten comprender su condición como actor social.

Un aspecto que nos interesa señalar dentro del ámbito de actuación de los actores al nivel jurisdiccional (entendido en sentido amplio: nacional, provincial o municipal) en que cada uno de ellos desarrolla su accionar y se vincula a través de sus intervenciones según el alcance territorial que tengan. Puede suceder que un programa involucre actores y que, en su actividad, tengan un alcance territorial diferente y sus intereses se desplieguen en más de uno de esos territorios.

Los actores en el proceso de gestión de la política, como es el caso de estudio del Programa de Educación para la Mejora de la Empleabilidad de Jóvenes y Adultos, tienen distintos niveles de institucionalidad. Algunos reconocen una institucionalidad al momento de su participación; otros se convierten en actores en el mismo curso de su intervención con una institucionalidad informal e incluso transitoria. La formalización del programa en este caso, resulta un buen punto de partida para analizar el nivel de institucionalidad. La existencia de una normativa que regule la actuación contribuye a este tema.

Otro punto que identifica a los actores lo constituye “el o los objetivos”, pues éstos estarían indicando el propósito por el cual la organización se inserta en el conjunto de relaciones y en el proceso de gestión.²¹

Es importante en la descripción y análisis de la intersectorialidad la cuestión de los recursos por parte de cada actor social, es decir la cantidad y calidad que disponen los actores con los que logran intervenir en la conformación de la política, marca la potencialidad de su accionar público y su acción concreta se refleja en la forma en que son movilizados en función de la estrategia de intervención.

Por otra parte, los actores al vincularse determinan un entramado de intereses en función del desarrollo de una política o un programa. Es en este marco de entramado es donde se decide sobre el uso de los recursos comunes con respecto a un determinado problema; sin dejar de lado, las relaciones institucionales que son las que condicionan la estructura y dinámica. Los actores sociales sitúan en forma espacial y temporal, sus acciones y toma de posición. Dichas acciones suelen estar condicionadas por los intereses y estrategias de los otros grupos y actores. Esto determina la arena en los cuales los problemas sociales son expuestos y desarrollados. Ante la definición de un problema, los actores comprometidos operan sobre una trama de personas, grupos e instituciones de distintos ámbitos, organizaciones, etc. para que los problemas sociales sean expuestos, discutidos, seleccionados y presentados al público.

Asimismo, los actores dentro de un proyecto o programa tienen un margen de libertad para desarrollar su estrategia. En el plano público, los procedimientos legales de alguna manera

²¹ El objetivo se trata de la meta más relevante el actor intenta concretar a través de su accionar político.

marcan los límites en las tomas de decisiones. En realidad, fijan ciertas pautas en las que se desenvuelven estos procesos.

Ampliando la visión de los actores sociales Chiara y De Virgilio (2017) advierten que en los puntos de partida es donde se pueden ver las tomas de posesión tanto de las unidades totales como de la sociedad al definir y/o redefinir su intervención. En esta toma de posesión, se denota la perspectiva que cada uno tiene acerca de cuál es y de qué trata el problema, incluyendo las posibles soluciones.

Esta toma de posesión no es un tema sencillo de abordar cuando se configura la política ya que los sujetos que intervienen tienen cada uno su visión del problema y su correspondiente solución. Sin embargo, son los distintos argumentos que se esbozan alrededor de una “cuestión social” los que resultan de importancia al momento de la implementación ya que pueden facilitar u obstaculizar la puesta en marcha. En este punto, es interesante analizar cómo percibe cada uno la cuestión sobre la toma de posesión con respecto de los demás.

En síntesis, es crucial para el análisis de una política social la relación y vinculación entre los distintos actores. Más cuando, a través de ellas se generan o no, las distintas instancias de coordinación y/o cooperación entre organismos y agentes estatales y distintos miembros de la sociedad tendientes a (consolidar) ciertos acuerdos básicos con relación a cuestiones socialmente problematizadas (Repetto, 2000).

CAPITULO III

PROGRAMA “EDUCACIÓN PARA LA MEJORA DE LA EMPLEABILIDAD DE JÓVENES Y ADULTOS”

En este capítulo se presenta una descripción general del programa. Posteriormente, se describe las características de la dimensión institucional del mismo: destinatarios y objetivos, entre otras cuestiones.

Presentación del Programa

La Empresa Toyota Argentina S.A.²², ubicada en Zárate provincia de Buenos Aires, inició su producción en el país en 1997 con la fabricación de pick-ups compactas, posicionándose como líder en su segmento. A pesar de la profundización de la crisis económica y social, en el 2002 la casa matriz tomó la decisión de anunciar inversiones previstas desde hacía dos años, basada en parte en el buen desempeño de la planta. Los proyectos en marcha incluían la fabricación de nuevos modelos, la ampliación de las instalaciones y de la dotación, expandiéndose como planta proveedora para toda América Latina.

Toyota Argentina se transformó en una de las principales empresas empleadoras en las localidades de Zárate, Campana y Baradero y en actor de la economía de la región. El posicionamiento en el segmento de utilitarios de Toyota S.A. y su inserción en el mercado latinoamericano atrajo nuevas inversiones, el incremento de la superficie de la planta industrial, el aumento de la producción y, por supuesto, la necesidad de incorporar mano de obra.

²² Cuando se habla de la Empresa TOYOTA Argentina, la Empresa, se habla de la Gerencia, Departamento de Educación y de Recursos Humanos.

El crecimiento de la empresa se presentó como una gran oportunidad para las personas vecinas a la fábrica más cuando se le asigna a la planta de la localidad de Campana, provincia de Buenos Aires, la producción del modelo Hilux para toda Latinoamérica. En tal contexto, se presentó como una problemática compleja la falta de personas capacitadas para cubrir los puestos de trabajo que se requerían.

Tratándose de un sistema de producción industrial, entendido como mano de obra intensiva que confiere una gran importancia al desarrollo de las competencias de sus trabajadores, la falta de recursos humanos constituyó un factor crítico en este proyecto. El perfil requerido de los candidatos para trabajar en la producción en Toyota era de jóvenes de 18 a 25 años de edad con estudios secundarios completos.

Si bien la empresa realizaba la capacitación de sus trabajadores para operar en la planta de producción, consideraba además la terminalidad del nivel secundario, entendida como la efectiva obtención del título de nivel secundario de enseñanza, como un indicador necesario para el desarrollo de sus capacidades personales y laborales.

La Dirección de Recursos Humanos de la Empresa realizó un análisis de las características poblacionales en las localidades de influencia original de la planta de Zárate y se concluyó que, aproximadamente 7000 varones entre 18 y 25 años no habían finalizado los estudios de nivel polimodal. Por tal motivo las autoridades tomaron la decisión de ampliar el radio de incorporación de nuevos empleados para la expansión de la planta a lo largo del año 2004. El resultado de la ampliación de esta convocatoria concluyó, por un lado, que los viajes extensos que debían realizar los jóvenes tanto a la escuela como a la empresa podían tener un impacto negativo en la calidad de vida del empleado y por el otro, el número de personas que no contaban con el nivel polimodal era mayor.

Por estas razones la empresa se propuso avanzar en acciones de responsabilidad social, inclusión, creación y mantenimiento del empleo que tuvieran un efecto duradero en la mejora de las condiciones de vida de la población.

En el transcurso del año 2005, la empresa planificó llevar adelante un programa de formación con contenidos correspondientes al plan polimodal para finalizar el nivel. El objetivo de este Programa era lograr la empleabilidad de jóvenes entre 18 y 25 residente en el contexto del Corredor Productivo Noreste con la idea de replicar la experiencia en caso de ser positiva en los años sucesivos.

La empresa consideró necesario que el programa tuviera 3 componentes. La finalización del nivel polimodal, las actividades formativas a través de los talleres dentro de la formación del nivel y la promoción de la inserción laboral con estrategias de orientación y asistencia a los beneficiarios. Con estos componentes pretendían cumplir con los siguientes objetivos: 1) disminuir la desigualdad creada por la existencia de jóvenes con estudios incompletos que por no estudiar ni trabajar sufrían una grave situación de desventaja; 2) consolidar valores de responsabilidad y autonomía de los estudiantes dotándolos de competencias para el ejercicio de la libertad como ciudadano y trabajador.

En este contexto, la empresa consideró como actor clave a la Universidad Tecnológica Nacional (UTN), Facultad Regional Delta para diseñar en forma conjunta un Programa que permitiera contar con los conocimientos técnicos acorde a las necesidades de ese momento y que otorgara la certificación a los participantes de los cursos correspondientes que se impartirían de manera paralela a la educación polimodal.

En líneas generales al proyectarse el Programa Educativo se acordaron las siguientes cuestiones institucionales:

- 1) Tener aprobado 2do año de la educación media o noveno año de la EGB (EGB3).

Es decir, 9 años de escolaridad;

- 2) Duración estimativa de doce meses y;
- 3) Se les otorgaría una beca de subsistencia, en la medida que transcurría la formación para que pudieran disponer de una dedicación completa a fin de asegurar la efectiva terminalidad a fin de reemplazar los ingresos obtenidos informalmente por estos jóvenes,
- 4) La empresa asumiría el compromiso de incorporar al 90 por ciento de los estudiantes a su planta una vez finalizada la formación.
- 5) El programa educativo incluiría una oferta de Formación General para certificar estudios de nivel Polimodal y un trayecto de Formación Técnico Profesional a través de la acreditación de las orientaciones. La Oferta se inscribiría en el régimen de Educación de Adultos, con modalidades de organización curricular modular y flexible, acorde con los destinatarios. Se realizarían actividades prácticas en talleres en las escuelas como en planta industrial de la empresa TOYOTA S.A. Así quedaba contemplada la terminalidad de la escuela polimodal a través de un Componente de Formación General y el componente de Orientación Específica.

El trayecto de Formación General se organizó en el turno mañana y en el turno tarde se diseñaron las actividades de la Formación Técnico Profesional. En el 1er cuatrimestre las prácticas se desarrollarían en el Taller de escuelas seleccionadas; en el segundo cuatrimestre en la fábrica y en el tercer cuatrimestre se propone la pasantía en Toyota. De esta manera se obtenía una formación gradual hacia la posible empleabilidad en la fábrica.

Una vez diseñado el Programa la Universidad Tecnológica sugiere la incorporación del Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET) dependiente del Ministerio de Ciencia y Tecnología de la Nación.

Con el fin de alcanzar los objetivos del Programa, el Ministerio de Educación planteó a la Empresa y a la Universidad la participación de otros actores estratégicos por su vinculación en el mundo de la educación y el trabajo como el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, el Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires y la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires quienes desde sus respectivos ámbitos podrían sumarse al logro del programa que se pretendía llevar a cabo.

Para llevar adelante este Programa las autoridades del Instituto Nacional de Educación Tecnológica del Ministerio de Educación de la Nación propusieron realizar reuniones con todos los actores convocados.

Las mismas tuvieron lugar en las instalaciones del INET donde la Empresa y la Universidad presentaron el proyecto del Programa que se proponían llevar adelante. Se realizaron sugerencias e intercambiaron opiniones acerca de los lineamientos técnicos, administrativos y presupuestarios necesarios a fin de integrar este Programa. Todos los presentes manifestaron su interés presentado distintas propuestas teniendo en cuenta la responsabilidad que cada uno asumiría.

El acuerdo entre los actores en el aspecto formal quedó plasmado en el Convenio Marco MEC y T N^o 601/05 de fecha 1 de septiembre de 2005 en el cual se establecieron los

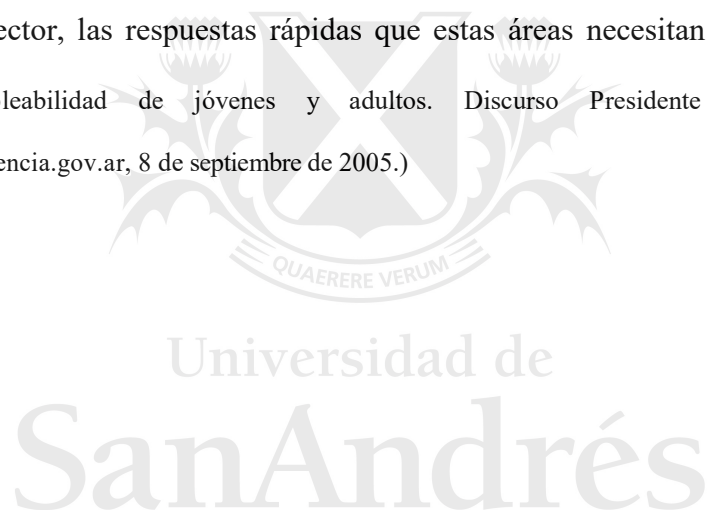
ámbitos de acción consensuada de todos los firmantes a los fines de lograr un mejor cumplimiento de sus responsabilidades.

Al mismo tiempo se suscribió el Acta Complementaria M^a 602/05, donde se comprometieron a complementar su esfuerzo en las áreas de interés común, llevando a cabo actividades de cooperación institucional y de asistencia técnica destinadas a concretar los objetivos del Proyecto. El Convenio y la correspondiente Acta Complementaria se tramitaron por Expediente N° 2530/05 del Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, donde también fue agregado como Anexo el “Programa de Educación para la Mejora de la Empleabilidad de Jóvenes y Adultos”.

La firma de estos documentos se realizó en el Salón Blanco de la casa de Gobierno, en presencia del entonces Presidente de la Nación, Dr. Néstor Kirchner, quien resaltó la tarea emprendida por los ministerios, la universidad y el sectorial empresarial:

“...asistimos con profunda alegría a la construcción de una tarea reparadora de lo que es volver a capacitar a nuestros jóvenes, volver a abrir ventanas de futuro en el desarrollo del proceso argentino, de la reindustrialización de la Argentina. ...Esta decisión que hemos tomado ahora -los señores empresarios y los señores representantes de los trabajadores lo saben muy bien- de estimular la producción de autopartes en la Argentina para distintas áreas del desarrollo de la industria automotriz, es un esfuerzo grande que hace el Gobierno Nacional. creemos en los empresarios, creemos en los trabajadores y creemos en la capacidad de nuestros jóvenes... absorbidos rápidamente por el crecimiento económico. ...este programa es un verdadero ejemplo. ...Agradezco a las empresas del sector, agradezco al sindicato SMATA, agradezco a la provincia de Buenos Aires, a los jóvenes que creen y se incorporan visualizando y construyendo un futuro de volver a tener esperanzas, de que pueden ser parte, de que se pueden realizar en esta Argentina; volver

a pensar que el país los puede contener. Pero el pilar de la Ley de Educación Técnica es absolutamente fundamental y estratégico para complementar esta tarea tan seria que están llevando adelante desde los distintos ministerios y los sectores empresarios y del trabajo. El otro tema que estamos trabajando para profundizar esta política es la Ley de Financiamiento Educativo, que también es central, porque un país que no define un proyecto estratégico y que no define estratégicamente su financiamiento en el campo de la educación, es muy difícil que se pueda desarrollar y que tenga un perfil claro y concreto de hacia dónde quiere ir. Entonces estamos trabajando muchísimo en el área de los ministerios de Economía y Educación para poder encontrar, junto con los dirigentes gremiales del sector, las respuestas rápidas que estas áreas necesitan...” (Programa para mejorar la empleabilidad de jóvenes y adultos. Discurso Presidente Néstor Kirchner. <https://www.presidencia.gov.ar>, 8 de septiembre de 2005.)



CAPÍTULO IV

Frente a la realidad de la problemática y las dificultades planteadas por parte de la empresa Toyota y a partir de su iniciativa, la propuesta de llevar adelante este Programa surge como una alternativa estratégica destinada a la inserción laboral de los jóvenes, con la participación y el apoyo de las organizaciones e instituciones de la sociedad, en su diseño e implementación.

Los actores y sus compromisos, los recursos, los espacios de diálogo y los temas tratados en ellos, entre otros aspectos, nos darán pautas para entender la implementación y desarrollo de este Programa.

DESCRIPCIÓN DEL CASO

1. La conformación del Programa de Educación para la Mejora de la Empleabilidad de Jóvenes y Adultos.

En los párrafos siguientes se detallan los compromisos asumidos por cada uno de los actores, las reuniones y temas tratados para describir el proceso del Programa.

A continuación, se presenta la cronología de este proceso.

Cronología del Programa de Educación para la Mejora de la Empleabilidad de Jóvenes y Adultos

Primeros meses del año 2005	Toyota Argentina y la Universidad Tecnológica Nacional, proyectan el Programa de Educación para la Mejora de la Empleabilidad de Jóvenes y Adultos.
-----------------------------	---

<p>Abril del año 2005</p>	<p>La UTN propone al Ministerio de Educación de la Nación sumarse a este Proyecto.</p> <p>Este Ministerio invita a los Ministerios de Trabajo y Desarrollo Social de la Nación, a la Dirección General de Cultura y Educación y al Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires a formar parte de este Programa de Educación para la Mejora de la Empleabilidad de Jóvenes y Adultos.</p>
<p>Mayo del año 2005</p>	<p>Una vez convocados los actores, se celebró la primera reunión en las instalaciones del Instituto Nacional de Educación Tecnológica donde los representantes de Toyota y de la UTN, pusieron en conocimiento de todos los concurrentes de los alcances del Programa propuesto. Se evaluó en qué forma podían colaborar cada una de estas organizaciones estatales. Se dispuso una nueva reunión en atención a que se debía consultar a las respectivas autoridades acerca de la factibilidad de participar y llevar adelante este Programa.</p>
<p>Mayo del año 2005</p>	<p>Se celebró una segunda reunión y se contó con la presencia de todos los actores que concurrieron a la celebrada en el mes de abril. En esta oportunidad manifestaron su conformidad para desarrollar el Programa. Cada uno de ellos hizo saber en qué forma colaboraría: equipamiento, aporte financiero, coordinación administrativa, andamiaje institucional, etc. Se debatió con qué tipo de equipamiento era posible colaborar, el monto de los fondos que aportarían. Se decidió que los compromisos que se asumirían quedarían redactados en un convenio a los fines de formalizar legalmente lo allí acordado.</p>
<p>Junio del año 2005</p>	<p>Desde el Instituto Nacional de Educación Tecnológica se confecciona el documento a suscribir por todas las autoridades</p>

	<p>de Ministerios, Universidad y Empresa. El mismo fue enviado a cada uno de estos organismos para su evaluación.</p> <p>Una vez que se tuvo el conforme de todos los participantes, se inició el circuito administrativo necesario para la suscripción del mismo.</p>
Septiembre del año 2005	<p>Cumplidos los requisitos de rigor, el 1 de septiembre se firmó el Convenio, con el que se formalizó el desarrollo del Programa de Mejora de Empleabilidad para Jóvenes y Adultos, en el Salón Blanco de la Casa de Gobierno, con la presencia de las máximas autoridades y el discurso de presentación del Presidente de la Nación.</p>
Años 2005/2007	<p>Durante estos años se desarrollaron tres cohortes.</p> <p>1° Cohorte (abril 2005/enero 2006), 28 jóvenes convocados, 25 ingresaron al Programa y 17 incorporados como personal permanente de la empresa.</p> <p>2° Cohorte (julio 2006/mayo 2007), 20 jóvenes convocados, 15 ingresaron al Programa, 8 incorporados como personal permanente de la empresa.</p> <p>3° Cohorte hacia el final del Programa 9 beneficiarios. Se conoció informalmente que los beneficiarios del Programa fueron cumpliendo con las pautas de lo programado. No había monitoreo de las obligaciones asumidas por los firmantes del Convenio Marco.</p>
Septiembre del año 2007	<p>Se reinician las reuniones, en atención a la cercanía de la pérdida de vigencia del Convenio que formalizó el Programa. Con algunos cambios en los referentes gubernamentales. Se realizaron en la sede del INET, dos reuniones, 17 y 24 de septiembre: donde se trataron distintos puntos como: la cantidad de beneficiarios, la</p>

	falta de información, la lentitud en resolver los títulos a otorgar a los beneficiarios del Programa, la posibilidad de prorrogar el programa.
Noviembre del año 2007	Se celebran dos reuniones, una en el Consejo Provincial de Educación y Trabajo de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires (COPRET) en La Plata, Pcia. Buenos Aires, para tratar el tema de la titulación de los beneficiarios del Programa (16/11/2007), la segunda en el INET, donde se da por concluido el Programa y se dejan los temas pendientes a resolución de las nuevas autoridades en atención al cambio de gestión. (30/11/2007).

2. Los actores intervinientes y sus compromisos

Luego de algunas reuniones celebradas por los actores, se consensuó formalmente el Programa de Educación para la Mejora de la Empleabilidad de Jóvenes y Adultos quedando establecidos los respectivos compromisos que asumirían cada uno de los actores involucrados según sus ámbitos de actuación en lo educativo, laboral y social.

Los compromisos asumidos se detallan a continuación.

a. Compromisos individuales

El Ministerio de Educación de la Nación, a través del Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET):

- Asumir los costos de materiales didácticos, acondicionamiento de talleres en

los colegios y participó junto a Toyota Argentina con el financiamiento de los cursos. Compra de libros y material didáctico (\$95.100).-.

- Financiar 12.400 horas docentes del total que implica el programa, a \$13 cada una de ellas, (\$161.200).

La Dirección General de Educación de la Provincia de Buenos Aires (a través del Consejo Provincial de Educación y Trabajo_COPRET),

- Brindar el andamiaje institucional educativo y registrar a las personas participantes, del programa, como alumnos.
- Emitir los certificados de Polimodal para los alumnos que cumplan los requisitos académicos a través de las escuelas participantes.
- Poner a disposición del Programa instalaciones para el funcionamiento de dos (2) Comisiones en la Ciudad de Baradero y de cuatro comisiones en la Ciudad de Zárate.
- Acordar el reglamento de cursada del Programa.
- Supervisar la tarea de coordinación de la Universidad Tecnológica Nacional – Facultad Regional Delta.

La Universidad Tecnológica Nacional – Regional Delta

- Elaborar el programa de capacitación para ser aprobado por la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.
- Contratar los seguros (alumnos y docentes) que resultaran necesarios para la implementación del Programa.
- Ejercer la coordinación académica y administrativa en las tres sedes (Campana, Zárate y Baradero).
- Realizar la selección, coordinación y supervisión de profesores.

- Acreditar el cumplimiento de las obligaciones laborales y de la seguridad social respecto de las personas que emplee para la capacitación.
- Poner a disposición del Programa el espacio físico para el desarrollo y práctica para cuatro comisiones.
- Organizar los talleres de prácticas profesionalizantes, tanto en las escuelas participantes como en la sede de Toyota Argentina.
- Facultar a la FUNDACIÓN DELTA, perteneciente a la Universidad Tecnológica Nacional, para recibir los fondos que demanden el cumplimiento del Programa, ejecutarlos y hacer la oportuna rendición de cuentas ante los organismos públicos que financian parcialmente la ejecución del proyecto. A tal fin estará habilitada en el Banco Nación Argentina una cuenta corriente a favor de la Fundación.

Toyota Argentina S.A. (TASA)

- Realizar las adecuaciones de infraestructura, salas y talleres para las prácticas en la empresa.
- Incorporar una vez concluido el primer cuatrimestre de estudios a los alumnos beneficiarios del Programa en carácter de practicantes sin relación laboral con la empresa.
- Incorporar en forma efectiva el noventa por ciento (90 %) de los practicantes que aprobaron la totalidad del programa.
- Financiar el pago de ayudas económicas y prácticas profesionalizantes en su planta de Zárate (\$1.182.000); inversiones en salas y talleres de prácticas en su planta de Zárate (\$143.000) que será aprovechadas a lo largo del programa.

El Ministerio de Desarrollo Social de la Nación

- Realizar un seguimiento desde su perspectiva específica y su posterior publicación.
- Estudiar la posibilidad de instituir un programa permanente a partir de las características de mayor relevancia de esta experiencia.
- Financiar 12.400 horas docentes del total que implicó el Programa, a \$20 cada una (\$248.000).
- Colaborar con el equipamiento para informática, sistema de representación y control y computadoras para los talleres de prácticas profesionalizantes, (\$58.500-) como así también equipamiento para simulación de procesos hidráulicos y neumáticos (\$69.000).

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación

- Financiar una compensación de gastos de traslado para cada participante de \$50 mensuales por un plazo de 10 meses.
- Financiar las tareas de coordinación, administración y acompañamiento de los alumnos a lo largo de todo su entrenamiento y prácticas profesionalizantes (\$90.720); los gastos de insumo por prácticas profesionalizantes (elementos de protección personal y otros insumos para seguridad. (\$ 99.300).

El Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires

- Asumió el compromiso de incorporar al Programa Bonus²³ (Decreto de la Provincia de Buenos Aires N° 1422/00)²⁴ a cada uno de los participantes, asignándoles una beca mensual de Cien Pesos.

²³ Este Programa fue implementado con el fin de acompañar y asistir en el proceso de transición hasta el ingreso formal al mercado laboral a los jóvenes entre dieciocho (18) y veinticinco (25) años. Se pretendía incentivar la realización de prácticas laborales y promover la capacitación en el ámbito de las empresas privadas y/o emprendimientos productivos a los efectos de desarrollar aptitudes, conocimientos y habilidades que aumenten las posibilidades de obtención de un empleo en empresas del sector.

²⁴ Modificado por Decreto de la Provincia de Buenos Aires N° 1622/08.

- Brindar una cobertura de Provincia Art, conforme lo establecido en la ley 24.557 sobre Riesgos de Trabajo. Asumió el compromiso de gestionar la apertura de una cuenta en el Banco de la Provincia de Buenos Aires, para que cada uno de los beneficiarios pudiera hacer efectivo su cobro. (\$300.000)

b. Compromisos en conjunto

- La Universidad Tecnológica Nacional, Toyota Argentina S.A., el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, el Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires y el Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología de la Nación, a través del INET, acordaron realizar un estudio de factibilidad, orientado a la posibilidad de capacitación de microemprendedores en áreas de proveedores directos o indirectos de insumos no críticos para la Empresa.

Seguidamente, se sintetizan los recursos financieros de cada actor para la implementación del Programa.

Cuadro 2. Reseña de los aportes brindados por cada uno de los actores, financieros, equipamiento y gestión

Ministerio de Educación de la Nación	Insumos y Material didáctico (\$161.200) Horas docentes (\$ 95.010)	10%
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación	Coordinación y Administración (\$90.720) Gastos de Pasantías. (\$99.300) Compensación de Gastos por traslado (\$150.000)	13%
Ministerio de Desarrollo Social de la Nación	Horas docentes (\$ 248.000) Equipamiento Informático (\$58.500) Equipamiento Simulador de procesos hidráulicos y neumáticos (\$69.000)	14%

Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires	Ayuda Económica (Plan Bonos) y ART (\$300.000)	12%
Toyota S.A.	Acondicionamiento de Instalaciones, Talleres y Salas. (\$143.000). Pasantías rentadas. (\$1.182.000)	51%
Dirección General de Cultura y Educación. Provincia de Buenos Aires	Emisión de los certificados de Polimodal. Tareas de Supervisión del Programa. Instalaciones. Andamiaje educativo	Gestión
Universidad Tecnológica de la Nación	Elaboración del Programa de Capacitación. Tareas de coordinación académica y Administrativa	Gestión

3) Estructura Funcional

En el marco legal del Convenio que formalizó este Programa, se mencionaban los siguientes compromisos:

1) A fin de que las acciones sean organizadas y fiscalizadas se acordó la creación de una Comisión Mixta. A los fines de su integración y funcionamiento, cada una de las partes designó un representante, quienes tendrían a su cargo el seguimiento y evaluación técnica de los cambios requeridos para la marcha del Programa, según las decisiones de las autoridades, proponiéndose en el caso acciones de mejora.

2) Se facultó a la FUNDACIÓN DELTA (UTN) para recibir los fondos que demanden el cumplimiento del Programa, ejecutarlos y hacer la oportuna rendición de cuentas ante los organismos públicos que financian parcialmente la ejecución del proyecto. A tal fin se habilitó una cuenta corriente en el Banco Nación Argentina a nombre de la Fundación.

4) Evaluación

Las reuniones se realizaron en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en la sede del Instituto Nacional de Educación Tecnológica el 17 y 24 de septiembre de 2007 y 30 de noviembre del mismo año y en la Ciudad de La Plata en las instalaciones del Consejo Provincial de Educación y Trabajo (COPRET) el 16 de noviembre de 2007.

Reunión del 17 de septiembre de 2007

Estuvieron presentes representantes del: INET, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires, Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, Universidad Tecnológica Nacional y la empresa TOYOTA.

- Al inicio de la reunión el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (en adelante MTESS) expresó su preocupación y disconformidad por la escasa información durante el proceso de implementación del programa (2005-2007). Hacen referencia al grado de cumplimiento de los objetivos propuestos. Esta inquietud fue compartida por todos los presentes solicitando a la Universidad y la empresa información más precisa. mayor información.
- La UTN y TOYOTA informan sobre el número de jóvenes beneficiarios del Programa.
- Los delegados de los organismos estatales en su conjunto señalaron
 - 1) El bajo número de beneficiarios haciendo alusión a:
 - La falta de explicitación de los criterios de selección utilizados por la empresa.
 - La ausencia de mujeres que podrían participar del programa.

Se manifiesta que estas consideraciones pueden ser comprendidas como formas veladas de discriminación proponiendo un mayor control en ese procedimiento. Los funcionarios del sector estatal plantearon para el proceso de selección la participación del Sindicato de Mecánicos y Afines del Transporte Automotor (SMATA) como actor complementario.

2) La cantidad de jóvenes entrevistados que no fueron admitidos al Programa (aproximadamente 600). Se solicitó mayor información de los mismos, a fin de elaborar estrategias y acciones de formación e inserción laboral a ese grupo que, por el hecho de haberse presentado a la convocatoria, mostraban su interés en formarse y trabajar.

- La empresa puso el acento en las dificultades cognitivas, lógicas, de hábitos y de comportamientos de la población objetivo habían sido superiores a las estimadas al momento de la suscripción del Convenio que formalizó el Programa. Toyota argumentó además que los requisitos de ingreso al Programa guardaban relación con los que se exigen para el ingreso como trabajador a la Planta. En cuanto a la cuestión de género manifestaron que en la planta se requería incorporar población masculina porque así lo ameritaban los puestos de trabajo a cubrir.

Proponen incorporar más personas al Programa, ampliar la convocatoria publicitaria y geográficamente y flexibilizar las condiciones de aceptación de los interesados.

También solicitó la posibilidad de ajustar otras obligaciones emanadas del convenio, o planes de terminalidad y capacitación en ejecución. Su propuesta en particular fue:

- a) la prórroga del convenio;
- b) flexibilizar la incorporación de los participantes a la empresa;
- c) extender de 2 a 6 meses las prácticas profesionalizantes previstas.

La empresa sugiere que, en el caso de acordar bajarse las exigencias de contratación definitiva de los becarios, ofrecía su colaboración para la obtención de trabajo con proveedores y firmas de la zona, para la eventual ubicación laboral de quienes no ingresaran a Toyota.

- El MTESS planteó que la posibilidad de prórroga estaría condicionada a la entrega inmediata de los certificados de estudio a los cursantes y la presencia de SMATA con una rectificación del proceso formación / práctica profesionalizante, sin estas condiciones cumplidas ese Ministerio no promovería prórrogas de ninguna especie.
- Otro tema fue la preocupación por no estar resuelta por parte de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires la emisión de los títulos para todos los egresados, acordándose que no se iniciaría el cursado de ninguna nueva comisión hasta tanto no quedara expresamente definido por este organismo provincial todo lo relativo a la titulación tanto de los egresados como de los siguientes postulantes.
- La Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires comentó que se estaba tramitando una resolución donde se definiría la titulación de los beneficiarios del programa. Esta resolución constaría de tres partes referidas a los alumnos, la escuela y la aprobación del plan de estudios. En ella se aprobaría un plan de estudios sólo a los efectos de lo oportunamente firmado, dándole un carácter de excepción. En caso de pretenderse un nuevo proyecto, se requeriría la aprobación de un nuevo Plan de Estudios. Con el objeto de poder elaborar la resolución solicitaron el listado de alumnos.

- Todos los integrantes de la Comisión Mixta entendieron acerca de los pedidos de prórroga y reducción o eliminación de los compromisos de contratación, y manifestaron que, si bien tenían ciertas atribuciones para el seguimiento y ajuste del Programa, las cuestiones solicitadas por la Empresa excedían las facultades de los miembros de la misma. Expresando que debían contar con la aprobación de las autoridades de los organismos que representaban.

El MTESS propuso a los presentes algunas pautas para la elaboración de futuros proyectos: redefinición de las prácticas profesionalizantes en el marco del proyecto y con estrictas normas de desarrollo con la inclusión obligatoria de SMATA; redefinir el monto de la beca, eliminar cualquier tipo de mediación contractual entre la práctica profesional y la incorporación del joven a la empresa; conformar una mesa técnica entre las partes para definir la pertinencia de la formación propuesta en términos de cantidad de horas previstas para cada ocupación a formar; definir cantidad de tutores jóvenes a formar, elaborar un plan de monitoreo y evaluación de la experiencia; incluir a SMATA como responsable de la impartición de un módulo de seguridad e higiene en el trabajo y definir con criterios de equidad e igualdad las condiciones de selección e inserción para la práctica.

Reunión 24 de septiembre de 2007

Con la presencia de los mismos referentes de la reunión anterior:

- El representante de la Empresa TOYOTA, realizó un breve repaso del desarrollo del Programa aportando datos acerca de las distintas cohortes que fueron cumpliendo con la capacitación. Además, pone en conocimiento de los presentes una síntesis de las

becas abonadas para cada beneficiario durante el trayecto de formación /práctica. Menciona que en algunos casos la empresa se hizo cargo del pago de mayores viáticos y asignación hijos.

- La representante de la Empresa TOYOTA al realizar un breve repaso del desarrollo del programa, aportó los siguientes datos:
 - La primera cohorte se desarrolló desde el 01 de abril 2005 al 31 enero 2006, los convocados fueron 28, de los cuales ingresaron 25. Hubo un desgranamiento de 2, culminaron 23, y falleció 1 persona. Ingresaron como personal permanente de planta, 17 de ellos en febrero del 2006.
 - La segunda cohorte que se desarrolló desde el 17 Julio 2006 a 18 mayo 2007 se convocaron a 20 personas, ingresaron 15, se desgranaron 3 y finalizaron sus estudios 12 personas. Ingresaron a la planta como personal permanente 8.

Esta cohorte que cursó entre julio de 2006 y mayo del 2007, durante los meses de enero y febrero del 2007, los beneficiarios no pudieron realizar las prácticas como estaba previsto debido a la parada habitual (vacaciones) de planta de la época. A fin de cumplir con las exigencias del plan, y no cortar con el sistema de vinculación beneficiario-empresa, las personas pasaron a ser contratadas bajo sistema de Agencia (sueldo inicial de \$ 1.611,00.-, neto sin premios) hasta el mes de agosto, fecha en la que se regulariza nuevamente la situación.
 - La tercera cohorte, ingresaron 9 beneficiarios y continúan los mismos hasta la fecha.
- Se planteó un extenso diálogo entre las partes en el que se precisó la diferencia entre los requisitos académicos para obtener el nivel polimodal y los requisitos específicos de capacitación para ingresar a la empresa, los que requieren una carga adicional. La representante de la empresa señala que se realiza un seguimiento muy estrecho a los

participantes, asignándoles en algunos casos un “coaching particular” para que puedan alcanzar el título polimodal y un entrenador de la empresa debido al alto nivel de desnutrición de los participantes.

- Hubo consenso entre las partes sobre que hasta la fecha no estaba resuelto el tema de la certificación de las trayectorias educativas. Se solicitó enfáticamente a los representantes de la Dirección General de Cultura y Educación de la provincia de Buenos Aires tener solucionada esta cuestión.
- El representante del MTESS manifestó que el Programa debía finalizar en la fecha que estaba prevista y las acciones activas se considerarían de cierre o residuales (transferencia de dinero, egreso de los beneficiarios, entre otras cuestiones) para finalizarlo.
- En tanto que el Responsable del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, expresó su opinión de otorgarle a este Programa, no un carácter excepcional, sino generar a partir de esta experiencia un Programa Tipo que pueda ser replicado entre distintas empresas e instituciones.

Reunión 16 de noviembre de 2007

Se realizó una reunión en la ciudad de La Plata en la sede del Consejo Provincial de Educación y Trabajo de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, con el fin de poder completar el trámite para la titulación de los alumnos que cursaron y se encontraban cursando en el marco del Programa Toyota. De este encuentro sólo participaron autoridades de la Dirección de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires y Ministerio de Educación de la Nación y de la Empresa Toyota. Se destacan a continuación los principales temas tratados:

- Se trató el tema de las prácticas profesionalizantes las cuales se dividieron en tres: 1) como parte del desarrollo de las asignaturas (carga horaria 264 horas); 2) en la planta como Job training (176 horas) y 3) como prácticas profesionalizantes (352 horas). De esta manera, queda cumplida la inquietud de diferenciar las prácticas como parte de la Formación Específica para la obtención de los títulos y de los requisitos para ingresar a la planta.
- Hubo un intercambio de opiniones acerca de la estructura curricular que se estaba llevando a cabo la cual podía sufrir modificaciones en el caso de prorrogar el Programa.
- El representante de TOYOTA, entregó documentación, planillas de alumnos, asignaturas y carga horaria entre otras cuestiones administrativas, a los efectos de iniciar los trámites para la titulación.

Reunión 30 de noviembre de 2007

En el último encuentro llevado a cabo en el INET, sólo estuvieron presentes referentes del Ministerio de Educación de la Nación, MTESS y de la Dirección de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.

- No se contó con los informes que la Universidad Tecnológica Nacional y Toyota Argentina se comprometieron a presentar ante la comisión.
- La representante de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia, hace saber que a los efectos de la futura titulación de los beneficiarios de este Programa necesitaban de la Universidad Tecnológica de la Nación mayor documentación relacionada con el nivel educativo de los mismos al momento de ingresar a dicho Programa.

- Frente a la ausencia de algunos actores y en atención al cambio de gestión que se produjo para esa fecha (cambio de presidente) los temas pendientes quedaron a resolución de las autoridades entrantes.

Con estas últimas reuniones, se dio por terminado el Programa.

ANÁLISIS DEL CASO

Se partirá del marco conceptual donde se señalan algunos criterios acerca de la coordinación (Licha y Molina, 2006; Martínez Nogueira, 2010) que hacen a la intersectorialidad buscando identificar para el caso de esta tesis, los elementos que se muestran como evidencia de estos criterios. Para ello, se propone analizarlos desde: los componentes del proceso que llevaron a la configuración del programa y luego, se avanza en categorizar los descriptores conceptuales sobre la intersectorialidad que se reconocen en el Programa: Educación para la Mejora de la Empleabilidad.

A) Análisis desde los componentes del proceso de configuración del Programa

- **La problemática lleva a la acción**

El Programa nace como problemática del sector privado: la empresa Toyota. Tal como expresaba en su momento Daniel Padilla Gerente de Desarrollo Organizacional RRHH los jóvenes convocados a insertarse laboralmente en la planta automotriz “*no cumplían con los requisitos de formación*”. Bajo esta inquietud invitaron inmediatamente a la Universidad Nacional Tecnológica (UTN) quien por su trayectoria institucional y académica era reconocida como una institución con egresados con muy buena calidad en su formación y rápida inserción laboral en el corredor Zárate-Campana. Fue en este

contexto que la empresa y la universidad proyectaron el diseño del Programa. Pero inmediatamente se advirtió la complejidad de la problemática y la necesidad de contar con actores claves. Las siguientes palabras del Gerente de Desarrollo Organizacional RRHH muestran esta complejidad:

“Cuando nos planteamos la posibilidad de iniciar un programa de educación para dar oportunidad a jóvenes que no cumplían con los requisitos de formación para sumarse a la planta de producción de Toyota en Argentina, advertimos que la acción que queríamos encarar era bastante más compleja que lo que parecía a primera vista. La clave para hacerlo posible era la articulación entre lo que podría hacerse desde la empresa con diversos organismos públicos. Desde Toyota Argentina tomamos la iniciativa, pero inmediatamente tuvimos una excelente recepción del Instituto Nacional de Educación Tecnológica que a su vez promovió la asociación con diversos organismos de las carteras de trabajo, educación y desarrollo a nivel nacional y provincial que alcanzaron a los beneficiarios con sus propios programas y pusieron a disposición sus equipos de trabajo. La magnitud y el impacto que ganó este proyecto no hubiera sido viable sin esta articulación. Como resultado, los grupos incluidos en el Programa no sufrieron prácticamente desgranamiento, obtuvieron su titulación del nivel de educación secundario, mejoraron sensiblemente su capacidad de inserción laboral y en su mayoría pasaron a ser parte del plantel estable de la planta de Toyota Argentina” (Licenciado Daniel Padilla, Gerente de Desarrollo Organizacional RRHH de Toyota S.A. Diario La Nación, 24 de abril de 2006.)

Como se desprende de esta entrevista de Padilla al diario La Nación *“la clave para hacerlo posible era la articulación entre lo que podría hacerse desde la empresa con diversos organismos públicos”*.

El primer actor que convocaron para esta colaboración privada-pública fue el Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET) como organismo representativo del Ministerio de Educación el cual dotó a la propuesta del Programa una visión de integración entre el mundo productivo, la formación para el trabajo y la terminalidad del nivel polimodal. El funcionario del INET advirtió que la integración entre diversos sectores podría posibilitar la búsqueda de soluciones integrales para el desarrollo del sector automotriz y el mejoramiento de la calidad de vida de la población. En este contexto, este actor mostró habilidades y destrezas gerenciales ejerciendo cohesión política entre los demás actores del Estado Nacional y Provincial para favorecer la voluntad; es decir, la unión de las máximas autoridades de los sectores para el ejercicio de la intersectorialidad. La convocatoria de actores por parte del funcionario del INET, institución que estaba y está enmarcada legalmente como responsable de las políticas relacionadas con la Formación Profesional definida como : “(...) el conjunto de acciones cuyo propósito es la formación socio laboral para y en el trabajo, dirigida tanto a la adquisición y mejora de las cualificaciones como la recualificación de los trabajadores, y que permite compatibilizar la promoción social, profesional y personal con la productividad de la economía nacional, regional y local. ...”²⁵. Asimismo, este marco normativo promovió que las ofertas de Formación Profesional pueden contemplar la articulación con programas de alfabetización o de terminalidad de los niveles de la escolaridad obligatoria. Otro aspecto que permitió la convergencia de perspectivas de intervención fue y es la existencia del Consejo Nacional de Educación, Trabajo y Producción (CoNETyP) como órgano consultivo y propositivo, creado sobre la base del Consejo Nacional de Educación-

²⁵ Artículos 4, 17 y 19 de la Ley de Educación Técnico Profesional N° 26058

Trabajo: CONET. Este órgano está conformado por el sector estatal (Ministerio de Educación; Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva; Ministerio de Desarrollo Productivo; Ministerio de Turismo, Ministerio de Agroindustria, Ministerio de Salud; Ministerio de Desarrollo Social; Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria; Instituto Nacional de Tecnología Industrial), el sector empleador y el sector trabajador.

La convocatoria de actores mostró una visión de conjunto sobre la necesidad de actuar de inmediato. En este sentido los funcionarios del Ministerio de Trabajo rescataban la responsabilidad social de la empresa ante el desempleo juvenil y la magnitud de la problemática que según datos oficiales del año 2005 en nuestro país había alrededor de 675.000 jóvenes de entre 15 y 24 años sin empleo. De ellos, 300.000 no terminaron el secundario: *“El acuerdo con Toyota Argentina tiene características únicas por ser el primero en su tipo que ataca la desocupación juvenil y la falta de capacitación de los desempleados. Para el funcionario, la articulación entre el Estado y las empresas para enfrentar el problema del desempleo juvenil surge de una tendencia cada vez más fuerte en el sector privado, vinculada con la responsabilidad social. Hoy las firmas están dispuestas a invertir en capacitar porque saben que el beneficio para los jóvenes sin formación es enorme, y eso redundando luego en un alto compromiso y mayor empeño y calidad laboral”*. (Lic. Daniel Hernández, Director de Orientación y Formación Profesional del Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires. Diario La Nación, 24 de abril de 2006.)

La conformación del Programa con sus actores se realizó en un breve período. Esto se debió a las relaciones interpersonales y a las acciones que estaban institucionalizadas en el seno del CoNETyP. Tal como se observa en el cuadro 1. Cronograma del Programa (pág. 61)

en sólo tres meses los actores convocados analizaron el proyecto del Programa, definieron los niveles de intervención, consensuaron e institucionalizaron las acciones del Programa.

Sin embargo, el lugar donde emerge el Programa (sector productivo y universidad) modeló el proceso de implementación de la acción intersectorial. De hecho, el Programa informalmente dejó de llamarse: Educación para la Mejora de la Empleabilidad de Jóvenes y Adultos para ser denominado informalmente, Programa Toyota. Este aspecto será retomado más adelante.

- **Los actores ¿claves?**

Como se señaló anteriormente es el CoNETyP, órgano consultivo del INET, quien tiene las funciones de gestionar la colaboración y conciliar los intereses de los sectores productivos y actores sociales en materia de educación técnico profesional y, de promover la vinculación de la educación técnico profesional con el mundo laboral a través de las entidades de cada sector productivo.

Desde esta órbita es el INET por su vinculación con el mundo del trabajo, el que convoca en primer lugar, al Ministerio de Trabajo y Seguridad de la Nación conjuntamente con el Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires. El primero, debido a que a través de su Secretaría de Empleo desarrollaba acciones para la formación y la capacitación de los trabajadores, con el objetivo de lograr un trabajo decente. El segundo, tenía entre sus metas la de alcanzar la formación constante de trabajadores en actividades y conocimientos que permitan mejorar su empleabilidad como también, la comunicación constante con el sector productivo y las instituciones relacionadas con la Formación y el empleo.

El tercer organismo convocado fue el Ministerio de Desarrollo de la Nación dado que desarrollaba acciones de formación y capacitación para que todos los argentinos gocen de las mismas oportunidades de crecer y mejorar su calidad de vida.

Los ministerios del orden nacional nombrados, no eran la primera vez que interactuaban junto a otros organismos como el Ministerio de Economía, Instituto Nacional de Tecnología Industrial y distintos Sindicatos. Por ejemplo, durante el año 2005 aprobaron promover la creación y patrocinar el funcionamiento de una Red de Formación Profesional en función de cada sector productivo las que potenciaban el desarrollo propio de la Formación Profesional además de una fluida circulación de la información sobre la problemática de cada sector.

Otro ejemplo de acción en conjunto fue el acuerdo acerca del “Plan Integral para la Promoción del Empleo” entre el Ministerio de Trabajo, Ministerio de Educación y Gremios o Federaciones de los sectores productivos correspondiente cuya finalidad era, entre otras, generar un espacio interinstitucional y sectorial, en el cual los actores sociales establecieran los consensos y estrategias para operativizar la efectiva instrumentación de este Plan.

En cuanto a la empresa Toyota Argentina ya había iniciado relaciones y acciones con el INET a través del programa Crédito Fiscal (Ley 22.317) que beneficiaban y benefician a aquellas empresas que patrocinaban proyectos de instituciones escolares de planes de capacitación, equipamiento, etc. A su vez, la empresa colaboraba y colabora con el INET donando automóviles para estudio a las escuelas técnicas de las distintas Jurisdicciones del país.

¿Pero cuál era el interés de estos organismos estatales en formar parte de este Programa? En primer lugar la problemática, fue un tema de agenda pública y por otra parte, tanto el INET como el Ministerio de Desarrollo Social advertían en este proyecto la posibilidad de ampliar la experiencia y multiplicarla como un Programa nacional.

El rol del INET fue fundamental en esta convocatoria de actores. No sólo convocó, sino que activó, argumentó, facilitó, motivó, reguló y sustentó el esfuerzo colectivo hasta la firma del Convenio Marco configurándose legalmente en el Programa de Educación para la Mejora de la Empleabilidad de Jóvenes y Adultos. En otras palabras, se constituyó en mediador y conciliador de los intereses públicos. Este rol que asumió el INET ensamblado con las características personales del funcionario, hizo posible la participación voluntaria y autónoma de los actores y la concreción del Programa.

Desde este punto de vista se advierte que el componente político del INET se encontraba interesado en los aspectos generales del Proyecto: para qué, por qué y en el objetivo de conseguir un beneficio que implicara generar un valor público mayor: expandir el Programa a nivel nacional. Estas cuestiones determinaron que rápidamente definiera el funcionario del INET: a quiénes iba a convocar. En otras palabras, se advierte cómo el funcionario del INET logra una visión de conjunto con relación a qué actores pueden y tienen la voluntad política para participar y puedan asumir los compromisos.

En síntesis y con respecto a los actores del Programa el análisis muestra que estos fueron seleccionados antes de abordar los aspectos o temas que interviene en la problemática trabajo-educación con lo cual, surge la pregunta si realmente los convocados fueron los “actores claves” que permitieron dimensionar la problemática y dar su aporte para el logro de las metas del Programa.

- **Mesas de trabajo intersectoriales para la generación de acuerdos en conjunto**

La generación de instancias de reuniones entre los sectores fue clave en la fase de diseño del Programa, pero, como se advierte en el cuadro 1. Cronograma del Programa (pág. 61) estas reuniones no estuvieron presente durante la ejecución del Programa. Sobre este tema se volverá más adelante.

En la etapa de inicio hubo una aceptación mancomunada de la necesidad de llevar adelante este Programa. Esto se debió porque era una inquietud de la agenda política en ese momento; la visión de impacto del Programa en cuanto a la cantidad de jóvenes que se presentaron a la convocatoria para participar del mismo (alrededor de 600) y el interés en tomar este Programa como una experiencia piloto para expandirla a nivel nacional por parte del INET y del Ministerio de Desarrollo Social. A estas cuestiones los registros de las reuniones muestran otro aspecto novedoso que rescataban los actores de los organismos del Estado al fundamentar su interés en participar del Programa: *“articular la posibilidad de finalizar la educación polimodal con el ingreso a una fuente de trabajo”*.

Si bien, los actores involucrados respondían a distintas lógicas, intereses, expectativas, instrumentos y recursos, compartieron el diagnóstico de la problemática como los objetivos estratégicos preestablecidos del Programa y, como se ha expresado, también tenían y compartían sus propios intereses y beneficios en esta alianza intersectorial. Este aspecto es interesante rescatar en el inicio del Programa porque, según lo que expresan Licha y Molina (2006), la acción de coordinación para la intersectorialidad requiere definir los actores y de manera integral los objetivos estratégicos del Programa. Esto se

constituyó al revés. El Programa llega a la primera reunión de debate y consenso con los distintos actores con los objetivos estratégicos predeterminados.

Sin embargo, la participación y los intereses de los actores permitió establecer un acuerdo que le dio legitimidad al concretarse institucionalmente a través de un Convenio. Se reconoce en esta tesis que los acuerdos de acción conjunta permitieron en la etapa del diseño ver el problema (tema de agenda pública; impacto del Programa y terminalidad del nivel polimodal) desde distintas perspectivas pero de manera integrada. Esto implicó un gran desafío de coordinación intersectorial y de consenso. Ahora bien, ¿qué aspectos se acordaron? ¿cuáles fueron las alianzas para el logro de los objetivos?

El aspecto más relevante fue el presupuestario y la definición de los dispositivos para la implementación del Programa. Con relación al primero, la mayor proporción estaba a cargo de la empresa (51%) y el restante porcentaje que osciló entre un 10% y un 14% fue aportado por: los Ministerios Nacionales y Provinciales de Trabajo, Desarrollo Social y Educación. La Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires quedó a cargo de la gestión para la validez de los títulos a nivel provinciales. Con respecto al segundo, se consolidaron los dispositivos para el funcionamiento del Programa: instituciones educativas que permitan la finalización del nivel polimodal, becas de ayuda económica y de viáticos, tutores, equipamiento y computadoras. Estos aspectos que se evidencian en el Convenio y su acta complementaria muestran un elemento importante de la sectorialización: evitar y minimizar la duplicación y superposición de recursos. Lamentablemente, sólo fueron aquellos referidos a los financieros y de dotación de recursos para la implementación del Programa.

- **Estructura de funcionamiento**

Cuando se fijaron los compromisos se acordó la conformación de una Comisión Mixta integrada por un representante de cada uno de los sectores. Si el interés del INET y del Ministerio de Desarrollo Social era multiplicar esta experiencia a nivel nacional, se hacía necesaria una estructura que permitiera la evaluación de esta experiencia. Esta comisión conformada por técnicos tenía como finalidad el monitoreo y la evaluación del Programa.

En la práctica la Comisión Mixta no se implementó. La introducción de sistemas rigurosos de monitoreo y evaluación hubiera permitido no sólo afinar la gestión y efectividad del Programa si no también, hubiera constituido un factor importante para garantizar su continuidad en el tiempo más allá de los cambios de gobierno.

La existencia formal de la Comisión Mixta para el monitoreo y evaluación del Programa se observa en la ausencia de reuniones para tales fines, lo cual generó hacia la etapa de finalización del Programa tensiones entre los actores. Entre estas tensiones se advierte:

- Falta de explicitación de criterios en el proceso de selección de los participantes del Programa.
- Ausencia de beneficiarias de sexo femenino.
- Desconocimiento de las actividades que desarrollaban la empresa y la universidad y la forma en cómo las implementaba
- Relativo flujo de información entre los actores claves.
- Las demoras en la emisión de los títulos oficiales de educación polimodal para los egresados del Programa.
- Necesidad de modificación de temas como las prácticas profesionalizantes
- Redefinición el monto de las becas

Cabe preguntarse por qué no llegó a implementarse esta Comisión Mixta. Hubo un gran impulso político y de intereses al inicio de este Programa. Un hecho que marca la importancia de estas acciones es que el Convenio y el Acta Complementaria del Programa fueron firmadas en la Casa Rosada en presencia del ex presidente Néstor Kirchner con la convocatoria de empresarios, sindicalistas, Ministros nacionales y provinciales y periodistas.

Se advierte en esta tesis que hubo un gran impulso desde el plano político, pero lamentablemente, este plano político obtuvo la conformación de una Comisión Mixta de funcionarios técnicos que son los que sostienen y le dan continuidad. El INET tuvo un papel activo y equilibrador de las fuerzas en el inicio del programa tratando de “no dejar hacer a la iniciativa privada”, sin tener un papel rígido de superioridad.

B) Descriptores conceptuales sobre la intersectorialidad en el Programa

1. La mancomunidad al inicio Programa: integración conceptual de la problemática

La mancomunidad remite a la unión de los distintos sectores para conseguir un fin común. Desde este punto de vista el énfasis está puesto en lo que comparten los sectores desde la fase de diseño, proceso y ejecución de un programa.

Al respecto, el caso de estudio muestra que la mancomunidad se expresó desde una visión compartida de la vinculación entre: terminalidad del nivel polimodal, formación para el trabajo e inserción laboral. Los 3 aspectos del programa se integraban y constituían un asunto de agenda política que resultaba novedoso en este momento.

La creación de sinergias asociativas y colaborativas se conformó al inicio del programa

desde a) un lugar cognitivo, es decir, desde el intercambio de información y conocimiento en las primeras reuniones intersectoriales que determinaron los acuerdos entre los sectores involucrados y; por ende, desde b) los recursos físicos y financieros que permitieron articularlos y complementarlos para la ejecución del Programa.

Los actores representativos del Estado nacional y provincial, Universidad y empresa pusieron de manifiesto su habilidad para cumplir con sus obligaciones, lograr sus objetivos y realizar sus intereses en el desarrollo en este proceso de coordinación. Esta habilidad se observa en la *colaboración* tanto *operativa* (actividades) y de *autoridad* (mandatos organizacionales) de todos los actores involucrados para el desarrollo de las acciones programadas entre los organismos gubernamentales y la empresa. Las *sinergias* estuvieron presentes en el inicio del Programa y en el aporte de los *recursos financieros* para equipar aulas o para facilitar el transporte de los participantes, entre otros aspectos. Cada uno de los actores compartió los recursos propios de su sector para dar respuesta a la necesidad que motivó la implementación de este Programa.

Hacia la etapa de proceso y ejecución del Programa la iniciativa de coordinación intersectorial comienza a debilitarse. Un dato que muestra esta situación es que los recursos son transferidos a las contrapartes del Programa desde las burocracias de cada sector, éstos fueron realizados en forma muy lenta por los circuitos administrativos dentro de la organización del Estado y pese a ello, no hubo señalamiento de incumplimiento.

2. Fragmentación de la dimensión institucional

Los acuerdos intersectoriales pueden implicar alteraciones en las estructuras organizativas y las metodologías de trabajo de cada sector involucrado. Por otra parte, para lograr una estructura de gobernanza en común que permita la comunicación fluida entre los actores claves se requiere de la institucionalización de un espacio en términos de crear una nueva estructura.

En este caso, la estructura se pensó como Comisión Mixta con cada uno de los representantes de los sectores. Lamentablemente nunca funcionó y, por otra parte, entre sus fines sólo se explicitaron el monitoreo y evaluación de acciones.

Las tensiones que se evidenciaron hacia el final del programa hubieran sido tratadas oportunamente en la Comisión Mixta como parte del proceso de una alianza estratégica de los actores para responder de manera sostenible a las problemáticas que surgían a través de un trabajo coordinado.

Hay dos formas para articular y coordinar acciones. Una de tipo organizacional y otra de tenor político. En el primer caso se busca obtener racionalización, eficiencia y eficacia; para el segundo se trata de lograr mayores niveles de legitimidad. Este último punto se logró en el Programa. El primer aspecto tiene en este estudio, una presencia fragmentada.

Desde lo organizacional los compromisos asumidos por los actores, reflejaron la *capacidad de gestión técnico administrativa* de los funcionarios del Estado para poner en marcha el Programa y dotar de recursos financieros por parte de cada Ministerio. Los actores del Programa *disponían de los mecanismos y estructuras* necesarios para vincular el diseño de este Programa con su ejecución y contaban con especialistas técnicos en el ámbito legal y financiero para ponerlo en marcha. Pero, no se logró un equipo técnico o una subestructura para el seguimiento, monitoreo y evaluación del Programa.

En este sentido, se puede afirmar que la fragmentación de esta dimensión institucional condicionó la acción intersectorial. Se pueden señalar los siguientes rasgos:

- Falta de coordinación integral del Programa en la implementación, seguimiento y evaluación. Las sinergias requeridas en una coordinación intersectorial estuvieron presentes sólo en el inicio del desarrollo del Programa. Pero luego fueron

diluyéndose debido a la falta de un eje conductor que se agudizó por el cambio de funcionario del INET y por ende, de gestión.

Ausencia de un componente administrativo-técnico que permita contar con instrumentos de seguimiento y monitoreo capaz de regularizar las actividades de los actores, definir los medios para la supervisión directa del programa en pos de asegurar el cumplimiento de las metas del Programa y, con la autonomía necesaria para poder convocar a los referentes políticos ante la necesidad de ajustar las acciones.

- Fragmentación de procedimientos para una fluida comunicación de los actores y definición de roles de los sectores involucrados en el proceso del proyecto.
- Carencia de un plan de seguimiento. No se evaluó el seguimiento de las acciones para el logro de las metas. Se puso el énfasis en evaluar el cumplimiento de los compromisos asumidos en términos financieros.

3. Tensiones entre los actores hacia el final del programa

Del cronograma de las actividades realizadas se advierte que los espacios de comunicación surgieron hacia el final del Programa cuando se retoma el diálogo. En esta instancia la universidad conjuntamente con la empresa Toyota comunican el estado de situación del Programa.

Un factor determinante del Programa en las últimas reuniones del año 2006 fue que el escenario político había cambiado. El cambio de gestión se estaba produciendo en los estamentos del Estado Nacional. El funcionario del INET no estaba a cargo de su área que era quien constituía una figura clave en la coordinación intersectorial del Programa y, los representantes del Ministerio de Trabajo no asistían de manera continua a las reuniones

del Programa. La sinergia que se había producido al inicio del Programa se había debilitado y sólo quedaba “dar cuenta del estado de situación, poner las cuentas claras y dar por finalizadas las acciones”.

En este contexto la universidad conjuntamente con la empresa expuso el estado de situación del Programa de Educación para la Mejora de la Empleabilidad. La principal tensión surge cuando los actores del Programa toman conocimiento de la cantidad de personas que participaban del Programa. De un total de 600 entrevistados sólo 35 personas habían sido beneficiadas del mismo. En este escenario el Ministerio de Desarrollo Social es quien realiza los señalamientos en cuanto al impacto social que ellos pretendían del Programa. Pero esta perceptiva evidentemente, no era compartida por la empresa que aspiraba a “emplear al 90% de los beneficiarios”. En la conformación del Programa ningún actor solicitó información sobre: cuántos puestos de trabajo estaban vacantes para cubrir con el 90% de los que finalizaban el Programa.

Entre las argumentaciones por parte de la empresa y de la universidad para justificar que sólo se habían aceptado a 35 personas se referían a cuestiones personales relativas a: a) lo académico: como la no comprensión de consignas de trabajo en la pasantía a la fábrica Toyota, problemas en los talleres de las escuelas donde realizaban las prácticas profesionalizantes, entre otras; y, b) lo psicológico: donde se señalaban cómo se comprendían los beneficiarios en términos de personas. En este último punto, la empresa les tomaba test psicológicos, que son requisitos de ingreso a un puesto de trabajo y que constituían, sin haber sido explicitado, en requisitos para el ingreso al Programa.

Las explicaciones desde la empresa ponen el foco del problema en “los beneficiarios” escondiendo el verdadero interés: considerar a lo más calificados en los puestos de trabajo que se supone no eran para las 600 personas que se presentaron.

Asimismo, el Ministerio de Desarrollo Social sugería realizar alguna acción para la gran cantidad de jóvenes que se habían presentado a esta convocatoria. Este organismo entendía que era un capital humano muy valioso, con voluntad de capacitarse y de trabajar. Su posición era que el Programa fuera un piloto y modelo para la problemática educación e inserción laboral con el objeto de que las empresas u organizaciones institucionalizaran este modelo como una acción de formación para el ingreso al trabajo.

Otro señalamiento del Ministerio de Trabajo fue la forma velada de discriminación ya que todos los beneficiarios eran varones. Se evidenciaba que la empresa no convocaba a sus puestos de trabajo dentro de la producción automotriz a las mujeres. En este contexto, el Ministerio propone la inclusión de un nuevo actor social: el Sindicato de Mecánicos y Afines del Transporte Automotores (SMATA) que comienza en este momento a participar en forma complementaria con un rol estratégico en el proceso de selección de los beneficiarios.

Como se observa, hacia el final del Programa se perciben distintas visiones sobre la problemática educación e inserción laboral y el impacto social que debe tener el mismo. Los intereses de la empresa ponen el énfasis en “mejores calificados para insertarlo en la producción” y el Ministerio de Desarrollo en los aspectos más sociales y de “justicia social” pensando que las acciones políticas deben tener un mayor impacto social.

Frente a las tensiones que se generaron el Ministerio de Educación de la Nación buscó conciliar las mismas, resaltando la importancia de esta experiencia y propiciando extender este proyecto de terminalidad a nivel polimodal a otros programas u otros municipios.

En general, todos los actores involucrados señalan tensiones en la falta o fragmentación de la información recibida. Es interesante advertir que la falta de comunicación no es percibida como un tema cuya responsabilidad recae en todos los actores claves del Programa. Esto se puede deber a cómo surge el Programa: se configura desde el sector empresarial conjuntamente con la universidad. Este aspecto como se indicó anteriormente, tiñó el desarrollo y apropiación del Programa en los actores y, por consiguiente, la estrategia misma de la intersectorialidad. Si se hubiese concretado la Comisión Mixta el trabajo intersectorial hubiera permitido tener una visión de los problemas que requerían intervención; analizar las distintas falencias o dificultades y dar respuestas a interrogantes.

Un aspecto importantísimo que se planteó en estas reuniones, ya que los beneficiarios estaban finalizando el Programa fue la demora de una norma legal (resolución o decreto) sobre el título que debía otorgar el Programa a los beneficiarios. Esto muestra que hubo una gran ausencia de funcionarios técnicos en el seguimiento del Programa. En este punto el nuevo referente del Ministerio de Trabajo de la Nación, entendía que hasta tanto no estuviera resuelta la titulación de los jóvenes participantes, no se debían formarse nuevos grupos o cohortes sosteniendo que el Programa debía finalizar en la fecha pactada.

C) Recapitulando

En síntesis, el caso de estudio muestra etapas en el proceso de la estrategia hacia la intersectorialidad. La primera consistió en el intercambio de información con otros sectores identificando el aporte y la identificación de factores condicionantes para la

implementación del Programa bajo un enfoque intersectorial. Como parte del proceso se requiere en esta fase la construcción de una *visión en conjunto*, la creación de un lenguaje común para lograr el diálogo y entendimiento.

La segunda fase, es la *coordinación de acciones* a través de acuerdos. Si bien se puso el foco en la definición de los recursos físicos y financieros se señala en este estudio un esfuerzo de trabajo conjunto lo cual implicó el ajuste de visiones de cada sector en la búsqueda de una mayor eficiencia y eficacia del Programa.

La tercera, la *integración* lo que implica la definición de una nueva forma de actuar sobre la problemática a través del Programa. Lamentablemente, esta fase en el Programa se realizó a medias no incluyendo acciones intersectoriales en el seguimiento y evaluación del mismo. Por otra parte, un factor que se considera determinante fue de dónde emergió la problemática. En este sentido, es la empresa conjuntamente con la universidad la que diseñan el Programa y esto imprime debilidad en el proceso intersectorial para la búsqueda de las metas comunes. Como se puede advertir, hacia la finalización del Programa el Ministerio de Desarrollo Social le quiere dar un carácter más equitativo en el ingreso de aquellas personas que no fueron beneficiarias del Programa objetando los criterios de selección del mismo.

Por otra parte, se observa un enfoque *intersectorial* al identificar los *sectores que son claves* para impactar en la vinculación formación para el trabajo, inserción laboral y terminalidad del nivel polimodal. Y a la vez, oportunista por parte de la empresa que permitió contar con actores para la implementación del Programa. La empresa se centró en la eficiencia y en la búsqueda de personal mientras que los Ministerios de Trabajo y

de Desarrollo Social en reducir las desigualdades de género y en el acceso de la población a una mejora de la calidad de vida.

Se destaca que este Programa fue pionero en el proceso de llevar adelante la intersectorialidad y en articular la inserción laboral con la terminalidad del nivel polimodal. Para los beneficiarios del Programa y que lograron ingresar a trabajar en la empresa Toyota fue un cambio radical: ... *“El comienzo de este programa de educación significó un gran desafío, ya que el ingreso fue muy exigente. Valió la pena estudiar con esfuerzo para entrar entre los primeros 23 alumnos. Me siento muy satisfecho por llegar al objetivo y haber recibido el diploma por mejor desempeño dentro de planta. Esto me cambió la vida”*, (Egresado del Programa- 23 años. Diario La Nación, 24 de abril 2006)

El Programa que se analiza en esta tesis permite afirmar que la intersectorialidad no es un proceso espontáneo. Se requiere que este proceso deba ser pensado, planeado y programado como tal. Lo que implica reconocer que existen factores que intervienen en su desarrollo de tal manera que su identificación permite orientar la actuación con miras a una eficiente ejecución.

d) A modo de conclusión.

El caso de estudio plantea la figura de la coordinación intersectorial como la estrategia política elegida por el Estado para llevar adelante el Programa de Educación para la Mejora de la Empleabilidad de Jóvenes y Adultos ante la propuesta de la UTN y la Empresa Toyota.

En la reconstrucción de la dinámica del proceso que dio origen al Programa, este trabajo ha permitido observar la presencia de los conceptos claves sobre los criterios que hacen

a la coordinación intersectorial mostrando que se ha configurado la intersectorialidad débilmente.

Sin embargo, del análisis se puede rescatar la convocatoria de actores, claves en principio, que se mancomunaron en pos del objetivo preestablecido del Programa más allá de sus propias visiones. La *acción conjunta de los actores* constituyó una respuesta a la problemática cuya solución atañía a las partes involucradas y además, ninguna de las partes podría resolverla sólo por sí misma. Estos actores generaron *acciones articuladas y sinérgicas* para aprovechar al máximo los aportes de cada uno para el diseño del Programa. Aportaron *los recursos* que fueron necesarios para su desarrollo, recursos que iban desde lo educativo, los que resultaban necesarios para proyectar, analizar y decidir sobre el contenido de un programa educativo y/o financiero; los que resultaban necesarios para equipar escuelas: talleres, becas, horas docentes, entre otras cuestiones.

También se evidencia que todos estos organismos contaron con mecanismos, estructura, legitimidad y capacidades políticas y técnicas que les permitió gozar de una *capacidad de gestión*. Es decir, tuvieron la *capacidad para negociar* y acordar los compromisos de cada uno, la capacidad de representación al contar con el respaldo legal y político en su gestión administrativas; la *capacidad política* de determinar objetivos, llevar adelante acciones y *capacidad presupuestal* a partir de las partidas presupuestarias con que cuenta cada Ministerio para llevar adelante sus tareas.

Donde se percibe con mayor fuerza la *intersectorialidad* es al inicio del Programa en su etapa de diseño ya que da cuenta del interés en llevar adelante este Proyecto en forma conjunta. Sin embargo, durante la etapa de implementación hubo poca frecuencia de *espacios de diálogo y deliberación* que resultaban necesarios y que hacían a la *coherencia*

del desarrollo de las actividades caracterizados por su informalidad, la presencia de nuevos funcionarios o la ausencia de algunos representantes. Esto produjo una desinformación de lo que acontecía. La ausencia de un equipo de funcionarios técnicos por debajo de las decisiones políticas, evidenció un desconocimiento de cómo se estaban realizando las acciones de los otros actores, es decir, impidió un *monitoreo* del Programa. Estas cuestiones se mostraron llegando al final del Programa cuando se tomó conocimiento de lo que estaba sucediendo en cuanto a las metas cumplidas. En este sentido se puede afirmar que la *intersectorialidad* no estuvo presente en todo el ciclo del Programa: desde el diseño, implementación, monitoreo hasta la evaluación.

Estas cuestiones llevaron a una fuerte tensión entre los actores que esperaban trascender el mero Programa para que se constituyera en una política transversal con alcance nacional. La colaboración sector público-privado desde una estrategia intersectorial mostró que las partes convocadas no visualizaron una verdadera responsabilidad por los acontecimientos y resultados del Programa ya que se le pedía a la empresa y a la universidad “explicaciones” del impacto del mismo.

Sin embargo, el estudio muestra que la acción intersectorial que supone un mínimo de coordinación y que es aceptada por los actores involucrados estuvo presente y fue asumida en la primera etapa del proceso por el INET organismo del Ministerio de Educación. Lamentablemente, el liderazgo de coordinación se diluyó debido a los cambios de gestión y por ende, la aparición de nuevos funcionarios políticos.

A pesar de sus limitaciones, puede considerarse que a través de esta estrategia de coordinación intersectorial se logró la finalización de tres cohortes y el ingreso de estas personas a la planta de la empresa Toyota, aunque el logro estuvo muy lejos del objetivo

inicial de: alcanzar que 300 jóvenes completaran sus estudios e ingresaran al mundo laboral.

En el año 2018 en una entrevista realizada al Gerente de Desarrollo Organizacional RRHH de la empresa Toyota, Licenciado Daniel Padilla comentó que con posterioridad a este Programa *“hubo varias experiencias de formación para la mejora de la empleabilidad, pero mayormente con jóvenes que estaban escolarizados. Nos resultó tan complicado encontrar chicos que abandonaron sus estudios pero que contaban con el perfil requerido para trabajar en una fábrica que optamos por mejorar la calificación de jóvenes que estaban completando sus estudios y con algún apoyo podrían insertarse en la industria. En el año 2018 se inició el programa Educate para el Cambio, al menos por ahora, no tiene como requisito el resultar elegible para trabajar en la Planta de Toyota. Es una contribución social que no tiene el mérito de permitirle a la empresa contar con mejores candidatos ni a los participantes tener una alta probabilidad de incorporación en Toyota, pero sin duda aporta a su empleabilidad y sacarlos de una condición en que parecen cerrarse las puertas tanto para completar su educación media como para conseguir empleo formal (...) Se podría decir que el programa actual tiene puntos en común con el de aquel momento. La diferencia más importante es que este grupo no apunta a la incorporación en la empresa, sino que es 100% de apoyo a la comunidad. En la actualidad “EDUCATE PARA EL CAMBIO”, se trata programa educativo para finalizar la escuela secundaria desarrollado para 100 personas entre 18 y 24 que busca mejorar la condición de empleabilidad de jóvenes adultos. Este último Programa cuenta con el apoyo del Ministerio de Educación de la Nación; la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires; SMATA y la Universidad del Salvador (USAL)”*.

El Programa Educación de Mejora de la Empleabilidad para jóvenes y adultos si bien no tuvo un gran impacto en el corredor Zárate-Campana permite advertir que en un contexto donde la problemática e iniciativa proviene del sector privado y es el Estado quien se suma a la misma, requiere de la presencia del Estado con una capacidad jurídica para establecer reglas que diseñen un marco institucional para la gestión intersectorial; que describa las maneras de participación de los actores y sus intercambios durante todo el proyecto (más allá de los aspectos financieros) y establezca criterios de control en el proceso y los resultados de un Programa.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Abdala, Ernesto, (2005). "Nuevas soluciones para un viejo problema: modelos de capacitación para el empleo de jóvenes" En: Jacinto, Claudia (comp.). La inclusión laboral de los Jóvenes. Montevideo, CINTERFOR- OIT, pp.185-200.

Acuña, Carlos y Fabián Repetto (2009), "Un aporte metodológico para comprender y mejorar la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina" en Freddy Martínez Navarro y Vidal Garza Cantú (coords.) Política Pública y Democracia en América Latina. Del análisis a la Implementación, Porrúa-EGAP-CERALE México D.F.

Aguilar Villanueva, Luís, (1992) "Problemas Públicos y Agenda de Gobierno", México.

Aguilar Villanueva, Luis (2007) "Gobernanza y Gestión Pública", Fondo de Cultura Económica. México

Alonso, Guillermo V. Capacidades Estatales: debate teórico y metodológico. Buenos Aires, 22 al 25 de agosto de 2007.

Bernazza, Comotto y Gustavo Longo (2015), Evaluando "en clave pública": Indicadores e instrumentos para la medición de capacidades estatales. Revista Estado y Políticas Públicas N° 4. Año 2015. ISSN 2310-550X pp 17-36. FLACSO, Argentina.

Bourdieu y Passeron (1978) El oficio del sociólogo. Presupuestos Epistemológicos. Siglo XXI. México.

Catalano, Ana María, (2005) "Grupos vulnerados por la pobreza y estrategias colectivas de empoderamiento", en La inclusión laboral de los Jóvenes, Montevideo, CINTERFOR- OIT, pp.83-95.

Chiara, Magdalena y Di Virgilio María Mercedes, Gestión de la Política Social. Conceptos y herramientas. Compilado. Universidad Nacional de General Sarmiento.2017

Cenda (2010) La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual. La economía argentina en el período 2002-2010. Cara o Ceca, Buenos Aires.

CINTERFOR (1997) Proyecto Joven: la capacitación laboral como herramienta de equidad social. Boletín 139.

Cortázar Velarde, Juan Carlos (2003) "Gestión de relaciones interorganizacionales", presentación realizada en Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, Washington, D.C.

Cunill Grau, Nuria. "La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social", X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 oct. 2005

Cunill Grau (2014) La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico-conceptual.

Duque Daza (2011). El desafío de la interinstitucionalidad como estrategia de gestión en programas de formación avanzada. Uni/Pluriversidad. Vol.11, No.3, 2011. Versión Digital Facultad de Educación, Universidad de Antioquía, Medellín, Colombia, 2011 (en línea).

(Consulta: 27 de enero de 2015). [http:// aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/unip/article/viewFile/12432/11261](http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/unip/article/viewFile/12432/11261)

Freytes Frey, Ada. Políticas de formación y empleo según el paradigma de protección integral y su incidencia en las transiciones educación-trabajo de los jóvenes en Argentina. Un estudio de casos en el sector de la construcción en Entre la educación y el trabajo: la construcción cotidiana de las desigualdades juveniles en América Latina / Ana Miranda ... [et al.] compilado por Agustina Corica; Ada Freytes Frey; Ana Miranda. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2018. Libro digital, PDF.

Forni, P. (2010). Los estudios de caso: Orígenes, cuestiones de diseño y sus aportes a la teoría social. Miríada Instituto de Investigación en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad del Salvador. Vol. 3, N° 5.

Gallart, María Antonia (2001) La formación para el Trabajo y los jóvenes en América Latina. CEPAL/GTZ; Santiago de Chile.

Gallart, María Antonia (2006). La escuela técnica industrial en Argentina: ¿un modelo para armar? Montevideo, OIT/Cinterfor.

Graizer, Oscar (2008). Gobierno de la relación educación y trabajo: Arenas de recontextualización. [En línea] Archivos de Ciencias de la Educación (4a. época), 2(2).

Disponible en: http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.3175/pr.3175.pdf

Isacovich, Paula (2015). Políticas para la inserción laboral de jóvenes: estudios en Latinoamérica y Argentina. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y

Juventud (Vol. 13 no. 2 jul-dic) Centro de Estudios Avanzados en Niñez y Juventud alianza de la Universidad de Manizales y el CINDE.

Jacinto, Cl. y Solla, A. (2005) "Tendencias en la inserción laboral de jóvenes: Los desafíos para las organizaciones de la sociedad civil", en La inclusión laboral de los Jóvenes, Montevideo, CINTERFOR- OIT, pp.123-139.

Jacinto, C. (2010) "Veinte años de políticas de formación para el empleo de jóvenes vulnerables en América Latina: persistencias y reformulaciones" en Jacinto, C. (comp.) La construcción social de las trayectorias laborales de jóvenes. Políticas, instituciones, dispositivos y subjetividades (Buenos Aires: Teseo/ IDES).

Jacinto, C. (2016) "De los derechos a las garantías en las transiciones de los jóvenes al empleo. Alcances y límites de las tramas entre educación secundaria, formación para el trabajo y protección social" Jacinto, C. (coord.) Protección social y formación para el trabajo de jóvenes en la Argentina reciente: entramados, alcances y tensiones (Buenos Aires: Instituto de Desarrollo Económico y Social).

Jacinto, C. (2018) El secundario Vale. Saberes, certificados, y títulos técnicos en la inserción laboral de jóvenes. Conicet-IDES.

Lasida, Javier, (2005) "El trabajo dentro de la formación y la formación como parte del trabajo. Aportes y desafíos a partir de Projoven y otras experiencias uruguayas" en La inclusión laboral de los Jóvenes, Montevideo, CINTERFOR- OIT, pp.96-105.

Lerda, Juan Carlos, Jean Acquatella y José Javier Gómez (2005) "Coordinación de políticas públicas: Desafíos y oportunidades para una agenda fiscal ambiental" en Jean Acquatella y Alicia Barcena (eds.) Política Fiscal y medio ambiente. CEPAL. Santiago de Chile

Londoño, C., Rodríguez, M. y Londoño, I. (2008). “La responsabilidad social empresarial - RSE- en el mundo actual ¿Cuáles son las tendencias actuales de la responsabilidad social empresarial en el mundo y en qué lugares geográficos se presentan?”. (Inédito).

Martínez Nogueira, Roberto (1992). “La Reforma del Estado: la tarea por delante”, Revista Argentina de Presupuesto Público.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2007) Responsabilidad Social y trabajo decente. Una iniciativa exitosa de sinergia público-privado.

Molina, Carlos Gerardo, Licha Isabel (2005) Coordinación de la Política Social: Criterios para avanzar. Banco Interamericano de Desarrollo-Instituto para el Desarrollo Social. Washington DC

Narvaja, Pablo, (2008) “La hipótesis de la escuela como herramienta de protección social activa y la perspectiva adolescente acerca de la escuela”, en El estado y la reconfiguración de la protección social- Asuntos pendientes, pp.411-429.

Pérez Sosto, Guillermo y Mariel Romero (2008) “La cuestión social de los jóvenes” en El estado y la reconfiguración de la protección social- Asuntos pendientes, pp.377-409.

Pozzer, José Antonio. Prácticas en lugares de Trabajo en los Programas de empleo. Revista de la Facultad de Ciencias Económicas - UNNE, Argentina Volumen 21 Núm. 2, julio-diciembre 2018.

Ramírez, Juan Carlos y Peñaloza, María Cristina (2007) “La coordinación de las políticas sociales”, en Arriaga, Irma (ed.) Gestión y financiamiento de las políticas que afectan a las familias, Serie Seminarios y Conferencias, CEPAL, Santiago de Chile

Repetto, Fabián (2000) "Gestión Pública, actores e institucionalidad: las políticas frente a la pobreza en los 90", en Desarrollo Económico, Vol.39, Nro.156, Buenos Aires, enero-marzo

Repetto, Fabián (2005). "La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina", Biblioteca Virtual TOP

Semeria, Federico Carlos; Carlos H. Acuña; Roberto, Martínez Nogueira; Fabián, Repetto (2010) Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina. Publicación del Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación

Stake, R. (2007). Investigación con estudio de Casos. Madrid, España: Morata.

Schorr, Martín (coordinador). Argentina en la posconvertibilidad: ¿desarrollo o crecimiento industrial? Estudios de economía política, Miño y Dávila, 2013.

Vera, Alejandro (2009) Los jóvenes y la formación para el trabajo en América Latina. Documento de trabajo Nro. 5- Programa de Educación- CIPPEC.

