aset

ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

Buenos Aires | 13-16 de agosto de 2003

6º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo

Los trabajadores y el trabajo en la crisis

6º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo
aset
ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

Asociación Argentina de Especialistas de Estudios del Trabajo

VI Congreso Nacional de Estudios del Trabajo

Grupo temático: "Educación y Formación para el Trabajo"

EDUCACIÓN Y FORMACIÓN DE LOS TRABAJADORES EN ARGENTINA 2003: resignificación y desafíos para la atención de demandas.

Graciela C. Riquelme*
y Natalia Herger**

* Doctora de la Universidad de Buenos Aires. Investigadora Independiente del CONICET, Directora del Programa de Educación, Economía y Trabajo del IICE. Profesora Titular Ordinaria de Economía de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras. UBA. E-mail: griquelm@filo.uba.ar

** Licenciada en Ciencias de la Educación. Asistente de investigación del Programa Educación, Economía y Trabajo del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras. UBA. Maestría en Gestión de Políticas Sociales en curso en FLACSO. E-mail: nath@filo.uba.ar.

EDUCACIÓN Y FORMACIÓN DE LOS TRABAJADORES EN ARGENTINA 2003: resignificación y desafíos para la atención de demandas.

Graciela C. Riquelme*
y Natalia Herger**

Introducción

Esta ponencia se inicia con una breve referencia sobre la crisis y la recesión provocados por más de 10 años de políticas económicas de corte neoliberal, cuyos fuertes impactos se hicieron sentir a fines de 2001, poniendo al descubierto una sociedad jaqueada por la pobreza y la desconfianza en las instituciones.

En el ámbito de las políticas sociales y de la educación la críticas al Estado Bienestar por su ineficiencia e ineficacia y la implementación de "políticas modernizantes" y de impulso a mecanismos de mercado derivaron en el quiebre de los sistemas regulares de prestación de servicios sociales y su diversificación y dispersión.

La ponencia sostiene tres hipótesis que dan cuenta de la complejización de los escenarios de educación y formación para el trabajo al recolocar las necesidades socio-educativas en un contexto de crisis, dando cuenta de la complejización de las relaciones sociales de acceso y permanencia al sistema de educación y formación para el trabajo:

- la diversificación y el resquebrajamiento del sistema educativo formal;
- la fragmentación de las ofertas de educación y formación para el trabajo
- la yuxtaposición entre los objetivos de las políticas sociales de empleo y la formación y capacitación laboral.

En este marco, la realización de ejercicios de cuantificación del volumen de la demanda social educativa atendida y excluida y su relación con los gastos del sector público en educación y en algunos programas sociales del gobierno nacional intentan contribuir a una reflexión sobre el uso de los recursos de la política social y su posible reorientación y aplicación a genuinas demandas de los sectores populares. Finalmente, se presentan algunas propuestas previas en torno a redes de servicios de educación de adultos.

* Doctora de la Universidad de Buenos Aires. Investigadora del CONICET, Directora del Programa de Educación, Economía y Trabajo del IICE. Profesora Titular Ordinaria de Economía de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras. UBA. E-mail: edueco@filo.uba.ar
** Licenciada en Ciencias de la Educación. Asistente de investigación del Programa Educación, Economía y Trabajo del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras. UBA. Maestría en Gestión de Políticas Sociales en curso en FLACSO. E-mail: nath@filo.uba.ar

1. Crisis y recesión en la Argentina

El agotamiento del modelo aperturista de desarrollo económico iniciado en los ´70, y que se profundizó en la década pasada, puso en evidencia la situación de crisis y recesión que atravesaba el país. Durante la que se dio en llamar "década pérdida de los ´80", la recuperación democrática de nuestros países latinoamericanos fue acompañada por una expansión del gasto fiscal de los gobiernos, y un incremento del endeudamiento externo, que junto a la espiral inflacionaria jaquearon al estado. La debilidad del Estado como arbitro social, prestador de servicios y regulador de escenarios económicos coincidió con el poderoso discurso neoliberal de críticas al macro estado benefactor. Ello se constituyó en el fundamento de la modernización del estado, en aras de lograr un estado "eficiente".

En este contexto en 1989, bajo la presidencia del Menem, se inició un programa de reformas de la economía argentina, "como respuesta a la crisis hiperinflacionaria de ese año generada por los crecientes desequilibrios fiscales y expansión de la deuda interna y como respuesta al agotamiento del modelo económico que había regido en el país por décadas" (Riquelme, 1997).

Esto involucró: a) una nueva división entre el sector público y privado (supuesta pues como se dio a lo largo de la década el gobierno nacional volvió sistemáticamente a intervenir con subsidios o autorizaciones frente al no cumplimiento de normas contractuales por parte del sector privado); b) la transferencia a las provincias de la prestación de la mayoría de los servicios públicos sociales y los de naturaleza local; y c) la no delegación de funciones como la justicia, seguridad, defensa, relaciones exteriores, salud, seguridad social, preservación del medio ambiente, promoción de ciencia y tecnología, defensa de la competencia, regulación de los monopolios y la inversión en infraestructura social y sectores no privatizados.

La estructura económica-productiva se fue desplazando hacia los servicios, con un predominio del sector finanzas y empresas privatizadas, mientras se desalentó la inversión en la producción, provocando el fuerte deterioro de la industria y su especialización en actividades de explotación de recursos naturales. El sector industrial se fue polarizando, concentrando e internacionalizando.

En un contexto de apertura indiscriminada, la presión de las importaciones sobre la industria local, sumada a los efectos de las privatizaciones, provocaron una fuerte

caída del empleo local. El cierre de fábricas y el despido del personal en las empresas privatizadas no fue compensado por las demandas de nuevas actividades económicas. Ello se expresa, desde 1994, en una tasa de desempleo de dos dígitos, que a fines de 2001, alcanzó al 20% de la PEA. A la par, han crecido la subocupación y la incidencia del trabajo no registrado y en actividades marginales.

La sanción en 1991 de la ley de empleo instaló la flexibilización de las condiciones laborales y junto a la legislación actualmente en vigencia, habilitaron relaciones laborales precarias: los contratos por tiempo determinado, por período de prueba, de trabajo-aprendizaje y régimen de pasantías que eliminan regímenes previos de accidentes de trabajo y "privatizan" la justicia laboral, con ausencia o reducción de los montos indemnizatorios y la supresión o disminución de las contribuciones patronales, constituyéndose en subsidios indirectos a los empleadores que abaratan los costos de la mano de obra, siendo sus efectos mínimos sobre la creación de empleo. La implementación políticas activas de empleo y del seguro de desempleo también han tenido baja cobertura y fondos reducidos.

Los elevados niveles de desempleo, precariedad e inestabilidad laboral han contribuido a la ampliación de las brechas de ingreso y de bienestar de la población. El resultado es una sociedad más polarizada con sectores medios cada vez más empobrecidos frente a la aguda concentración de riqueza de una franja reducida de la población.

Después de más de 10 años de implementación de políticas económicas y sociales de corte neoliberal, la Argentina post-crisis de fines de 2001 se caracterizó simultáneamente por la recesión, el desequilibrio estructural en su balance de divisas y un alto endeudamiento externo; en ese contexto político se opera el "default" y posteriormente la salida de la convertibilidad a través de la "devaluación". En el 2002, la salida "devaluacionista" contribuyó a ciertas ventajas para la industria y sus posibilidades de sustituir importaciones por producción nacional, aunque la destrucción productiva imperante, la caída del consumo popular y del mercado interno y la falta de modificaciones importantes a las políticas comercial e impositiva, produjo un rápido colapso de las actividades de servicios y de otras con un elevado componente de importados. Además, los efectos expansivos de la devaluación operaron sobre un núcleo con fuerte especialización en la colocación de recursos naturales, elevada concentración en pocas firmas y escaso componente de empleo (Lozano, 2002).

En el mercado de trabajo, la profundización de la recesión provocó en 2002 una destrucción record del nivel de empleo, alcanzando la desocupación al 23% de la PEA. A fines de ese año, mejoró levemente la tasa de desempleo (17,8%) pero alcanzó su máximo histórico el nivel de subocupación (19,9%). A la par se mantuvieron los procesos de reducción nominal de salarios y la caída del salario real, es decir, del poder adquisitivo, por efecto de la devaluación sobre los precios.

El crecimiento de la pobreza se aceleró desde el colapso de la convertibilidad. En octubre de 2002, el 57,5% de las personas pertenecía a un hogar pobre, mientras el 27,7% no alcanzaba a cubrir con sus ingresos la canasta básica de alimentos. La implementación en el último año de planes de subsidio monetarios a jefes/as de hogar desocupados tuvo una baja incidencia en estos indicadores (INDEC, 2002).

En la última década se verifica una elevación continua del perfil educativo de la población en su conjunto y de la población económicamente activa en particular, con la paulatina disminución de las poblaciones con primario incompleto y el aumento de aquellos con secundario completo y superior completo e incompleto. Sin embargo, los problemas de retraso, abandono y la calidad de los aprendizajes logrados continúan siendo preocupantes en el sistema educativo argentino, alertando sobre los límites de la "expansión cuantitativa" (Riquelme, 2000, 2001 y 2002).

En el contexto de crisis que atraviesa el país, algunos estudios alertan sobre la caída en la inscripción de niños y adolescentes en la escuela primaria y secundaria, con el consecuente cierre de cursos y hasta de establecimientos (Vior, 2002). Ante la falta de ingresos, los más pobres abandonan la escuela, mientras los sectores medios que habían optado por instituciones privadas vuelven a las aulas públicas. En muchos casos las escuelas públicas a través de comedores y becas se han convertido en una instancia que aporta a la supervivencia de los sectores con mayores dificultades.

2. Educación y formación de los trabajadores: explosión, diversificación y fragmentación

Corresponde iniciar con una reflexión acerca del impacto de las políticas neoliberales sobre las condiciones sociales de reproducción de la vida de la población, en particular en la perspectiva de la población trabajadora.

En ensayos e investigaciones previas (Riquelme; 1985, 1997, 1998, 2001) se sostenía la existencia de diversas demandas sociales y laborales de formación para el trabajo. Diversos autores denuncian la noción de riesgo educativo, "este concepto hace referencia a la probabilidad estadística que tiene un conjunto de población de quedar marginado de la vida social, política y económica según el nivel de educación formal alcanzado, en las actuales condiciones socio-políticas y económicas. En otras palabras, se considera que en la situación actual de nuestro país el nivel de educación formal alcanzado es un factor de riesgo: cuanto menor es el nivel educativo alcanzado, mayor el riesgo de marginación. Este factor de riesgo actúa entrecruzado con otros factores de riesgo emergentes de un contexto de "múltiples pobrezas" (Sirvent y Llosa; 1998).

Plantear la existencia de demandas sociales y múltiples pobrezas resulta válido en términos de política y planificación educativa (si la hubiera) frente a las consecuencias de las reformas político-administrativas neoliberales de los ´90 y a la profunda crisis y recesión económica que acompañó a las mismas. Un ejercicio analítico sobre las demandas socio-educativas permitiría sostener que existen diferentes fuentes u orígenes para las mismas (Riquelme, 1985):

(i) la situación de la población joven y adulta afectada directa o indirectamente por la flexibilización y modernización productiva: jóvenes, nuevos trabajadores de baja educación; desplazados de puestos de trabajo pero conservando el empleo; desocupados tecnológicos; adultos trabajadores informales;

(ii) el tipo de empleo: los subocupados, los que están en empleos precarios, inestables, por contratos temporarios, los trabajadores cuentapropia o los sectores menos estructurados de empleo;

(iii) la heterogeneidad ocupacional y de calificaciones de las actividades económicas implícitas en tramos modernos competitivos y de pequeñas y medianas empresas dinámicas.

El resultado en el campo de la educación y formación para el trabajo es la recreación o existencia de "escenarios complejos" que involucran a los actores sociales, sean estos población trabajadora o trabajadores docentes que prestan servicios.

En un contexto agravado de crisis la no concurrencia de políticas y acciones para acercar demandas y ofertas, en una concepción "no mercadística" y sí más cercana a estrategias de planificación parece una cuestión relevante, más aún pues como se caracterizará más adelante, los niveles de atención cuantitativa y cualitativa de los grupos de población distan de lograr estándares adecuados. La dispersión de políticas y acciones de diversos sectores, como educación, trabajo y desarrollo social, hace aún más ineficiente la obtención de tales resultados.

La política neoliberal entendida como modernización y reformismo determinó la construcción o aparición de "nuevos escenarios" en la educación y formación. Estos escenarios son complejos pues comprometen a sectores, autoridades y ámbitos diversos jurisdiccional, espacial e institucionalmente. La complejidad de los escenarios de educación y formación para el trabajo se expresan en la superposición del tipo de ofertas, la diversificación de instituciones y agentes oferentes, la focalización en las mismas poblaciones, la adecuación o no a requerimientos del aparato productivo, las dificultades de acceso, entre las más significativas.

Ante escenarios tan diversos e imbricados la población joven y adulta con necesidades educativas tiene grandes problemas para la selección y acceso a opciones adecuadas, relacionadas con el perfil educativo de base, la situación sociolaboral de origen, los factores inhibitorios o la existencia de fracturas para la accesibilidad espacial, la superposición temática de las ofertas, la focalización de ofertas estatales en determinados grupos.

La ponencia sostiene tres hipótesis que dan cuenta de la complejización de los escenarios de educación y formación para el trabajo al recolocar las necesidades socio-educativas en un contexto de crisis, dando cuenta de la complejización de las relaciones sociales de acceso y permanencia al sistema de educación y formación para el trabajo. Las tres hipótesis eje que definen los escenarios complejos de la educación y formación profesional son:

- la diversificación y el resquebrajamiento del sistema educativo formal;
- la fragmentación de las ofertas de educación y formación para el trabajo
- la yuxtaposición entre los objetivos de las políticas sociales de empleo y la formación y capacitación laboral.

a) Diversificación y resquebrajamiento del sistema educativo formal

En los ´90, la reforma del Estado, y la aplicación de la política neoliberal de impulso al mercado de bienes y servicios, coincidió con un gran debilitamiento de la participación, la desorganización y la debilidad del entramado social para construir demandas colectivas. Las reformas tuvieron por objeto acrecentar los recursos destinados a la educación que provenían de otras fuentes locales, tanto públicas como privadas, y mejorar la calidad de la educación mediante una reducción de las burocracias centralizadas y una mayor atribución de responsabilidad por las escuelas a los usuarios y agentes de la educación local." (Carnoy y Moura Castro; 1996). En consecuencia en el sector educación se dieron procesos acelerados de transferencia de servicios a las jurisdicciones y reformas educativas. La apología de la descentralización y las gestiones institucionales aparecieron como las llaves mágicas para resolver la mayoría de los problemas.

A una década de iniciada la reforma educativa, en Argentina funcionan veinticuatro (24) sistemas educativos, es decir, tantos como provincias; producto de la fractura del sistema educativo nacional por aplicación de la Ley Federal de Educación; así el resultado de esta implementación acelerada se expresa en la heterogeneidad y complejidad del sistema educativo actual, donde se profundiza el vaciamiento de contenidos y las segmentaciones que ya existían en los distintos niveles.

Un punto clave de la transformación de la estructura y los contenidos consiste en la desaparición de la educación media técnica y su reemplazo por trayectos técnicos profesionales (TTP) que pueden realizarse complementariamente o después de la formación secundaria y que sólo fueron implementados en algunas instituciones. La transición de la enseñanza secundaria al polimodal es interpretada como "crítica"[1], "pues puede implicar transformaciones positivas, negativas o regresivas y riesgosas respecto los problemas iniciales del nivel secundario y del rendimiento de sus alumnos en instancias posteriores de la educación y de la vida. El contexto de profunda crisis social, política y económica de la Argentina obliga a revisar las hipótesis que interpretaban a la transferencia y transformación de este nivel como de progreso y de ataque al inmovilismo previo, e identificar las situaciones de riesgo, en particular dado el deterioro de las condiciones sociales y técnicas del trabajo docente.

[1] Crisis supone "un cambio considerable, que ya sea para mejorarse, ya sea para agravarse, sobreviene en una enfermedad" o "un momento decisivo y de graves consecuencias en un negocio importante" o "un juicio que se hace de una cosa, después de haberlo sometido a un examen cuidadoso".

La fuerte promoción desde las instancias centrales de conducción educativa de las experiencias institucionales se suman a los riesgos de la diferenciación y dispersión educativa provincial y regional. Los proyectos educativos institucionales (PEI) incluyen definiciones curriculares propias y en respuesta al medio local, generando tantas modalidades educativas como escuelas.

La consecuencia se plasmó en la aparición o estímulo de un "modelo flexibilizado de la educación", en el marco de un desmantelamiento o debilitamiento de la educación pública. En el caso de la Argentina, la transformación del sistema educativo se realizó luego de la transferencia de las escuelas a las provincias. Los programas de fortalecimiento a las provincias se iniciaron a posteriori y sigue siendo un tema pendiente, en varias jurisdicciones, la debilidad de los gobiernos y la administración de la educación. Las paradojas residen en que estas instancias se dieron en paralelo, sin previsiones ni etapas; más aún sin haberse resuelto los temas de la provincialización de la educación se avanzaba en el estímulo a la municipalización (Riquelme, 2002)

Los mecanismos de promoción del mercado en la educación de la Argentina revisten características propias, pues no se instrumentó a través de los sistemas típicos de subsidio a la demanda, sino con el estímulo a la competencia entre las instituciones educativas para obtener recursos por parte de los programas de financiamiento del sector. A ello se lo interpreta como apología de las instituciones por sobre la integración o articulación de las instituciones.

b) Fragmentación de las ofertas de educación y formación para el trabajo

Diversas medidas de política educativa y sociolaboral han incidido en la expansión, diversificación y fragmentación de toda la educación no formal y, fundamentalmente, de aquella dirigida a la formación profesional y/o a la capacitación.

La oferta de educación y formación para el trabajo a cargo del sector educación depende de cada provincia que, como se vio más arriba, define las diversas orientaciones de la formación secundaria de técnicos y de la oferta de los tradicionales centros de formación profesional. También desde el gobierno central se impulsan programas de capacitación en vinculación con empresas de los medios locales.

La asignación de funciones de formación y capacitación laboral al Ministerio de Trabajo ha generado una fuerte diversificación de las ofertas y de los agentes e

instituciones participantes. Las acciones de formación profesional encaradas en este ámbito toman la forma de programas focalizados de capacitación para el empleo, dirigidos a los grupos que supuestamente enfrentan las mayores dificultades de inserción laboral: desempleados, jóvenes, ocupados en actividades de baja productividad y/o informales, discapacitados, mujeres; trabajadores con bajo nivel educativo; etc.

Desde el sector Trabajo, el discurso de modernización del funcionamiento de Estado introdujo nuevas formas de gestión de los programas de formación basadas en la separación entre las funciones de diseño, coordinación, supervisión y evaluación, que quedan en manos del Estado, y la ejecución, que es realizada por instituciones públicas y privadas que compiten en licitaciones públicas. Ello impulsó la multiplicación de agentes prestadores, en su mayoría instituciones privadas y particulares, sólo algunas estatales -representadas por los centros de formación profesional, escuelas técnicas, de adultos o universidades- y los sindicatos. En particular algunas de las ofertas de formación para el trabajo coincidieron con la aparición de organizaciones no gubernamentales (ong´s), algunas de las cuales parecían coincidir con comunidades de bases autogestionarias cuya promoción podría ser genuina. Frente a ello una mayoría de ong´s ocultaban objetivos lucrativos, y se convirtieron en una mera instancia concentradora de recursos que impidió acercar la distribución a las poblaciones objetivos.

Los distintos programas encarados desde este ámbito han impulsado cursos de formación fragmentaria, pragmática, para el corto plazo y que no favorecieron la reinserción laboral o educacional. Estas “ilusiones de corto plazo” conforman una oferta segmentada, sin planificación central e implementados por instituciones privadas y organizaciones no gubernamentales.

Finalmente, también deben considerarse las acciones del sector de Desarrollo Social desde donde se apoyó y apoya a ong´s y algunos emprendimientos de formación para la población de menores recursos; la falta de coordinación entre las acciones de estos ámbitos de acción lleva a la utilización ineficiente de los recursos disponibles, a la par que confunde y dispersa a los jóvenes y adultos a la hora de definir entre opciones de educación y formación.

c) Yuxtaposición entre los objetivos de las políticas sociales de empleo y la formación y capacitación laboral.

En el contexto de crisis del empleo que atraviesa la Argentina desde la primera mitad de la década del ´90, las actividades de educación y formación para el trabajo ocupan un lugar central dentro de las políticas activas de empleo y también dentro de las políticas sociales.

La capacitación para el desempeño laboral fue considerada el medio más adecuado para incrementar las posibilidades de inserción en el mercado de trabajo de distintos grupos con dificultades laborales: desempleados, jóvenes, ocupados en actividades de baja productividad y/o informales, discapacitados, mujeres; trabajadores con bajo nivel educativo; etc. Se sostenía la necesidad de posicionarlos mejor en un mercado de trabajo fuertemente selectivo convirtiéndolos a través de la capacitación en sujetos más "empleables".

En Argentina, también en el discurso del sentido común y en el de los medios de comunicación social, existieron y existen intereses para demostrar la inempleabilidad de los menos educados, y porque no de los graduados de todos los niveles. Estos intereses resultan parciales si no se consideran las limitaciones estructurales del aparato productivo respecto a la generación de empleo. Ejemplo de estos debates son los que rondan en torno a la inempleabilidad, donde se sostiene que no se puede calificar de desocupado a quienes no pueden tener esperanza de obtener un empleo regular; "en sentido estricto son excluidos, pero no porque hayan sido expulsados sino porque carecen de los atributos para entrar en carrera" (Kritz; 1997).

La respuesta a estos discursos deberían apuntar al espectro de empleos potenciales de menor requerimiento de educación y calificación, que una sociedad debería generar, vinculados con la solución de demandas sociales críticas: obras de saneamiento, agua potable, construcción de aulas o espacios de prevención para la salud. El discurso de la empleabilidad "transfiere desde lo social a lo individual la responsabilidad por la inserción profesional de los individuos. La "empleabilidad" se convierte, en este caso, en un corolario de los conocimientos, las habilidades y el esfuerzo individual de adecuación. Se convierte en tarea de las instituciones que ofrecen educación transformar a su clientela en empleable, adecuando sus cursos a la demanda e incluyendo en la formación elementos subjetivos capaces de asegurar mayor adhesión de los cuadros a las instituciones y sus objetivos. (...) La contracción del mercado de

trabajo profundiza la subordinación del sistema educativo a los requisitos del capital" (Paiva; 2001).

Durante la última década el sector Trabajo instrumentó una amplia variedad de programas de "formación y capacitación" focalizados en distintas poblaciones a la par que algunos programas de fomento al empleo privado y público incluyen también componentes de capacitación. Desde otras áreas (fundamentalmente desde Desarrollo Social) también se han desarrollado programas sociales que incluyen la capacitación laboral de las poblaciones más marginales a través de las organizaciones no gubernamentales. En algunos casos, estas acciones se realizan en el marco de otras dirigidas a mejorar la condiciones de vida de estas poblaciones e incrementar sus posibilidades de participación social.

Lo cierto es que diversas investigaciones (Gallart, 2000; Golbert, 1998; Riquelme; 1999) coinciden en señalar como puntos críticos de varios de estos programas que:

- no cuentan en general con elementos que permitan compensar las carencias de educación general y social de las poblaciones objetivo;
- el entrenamiento ocupacional semi-calificado y especializado no asegura el acceso a trayectorias ocupacionales relativamente calificadas o la adaptación permanente a las nuevas tecnologías y condiciones del mercado;
- las instituciones ejecutoras no suelen tener experiencia en el campo de la formación para el trabajo y, muchas veces, se trata de instituciones ad-hoc que registran baja permanencia en el mercado;
- al ser estas instituciones las que establecen la oferta de cursos, muchas veces los mismos no se corresponden con las necesidades de las empresas o con el nivel de calificación y/o demanda de los trabajadores;
- el acceso al empleo después de la instrucción sigue siendo bajo;
- finalmente, las evaluaciones expost están mostrando el altísimo costo y el mínimo efecto distributivo de estas acciones.

En este contexto, sigue siendo el desafío de las políticas de educación y formación para el trabajo superar una formación ajustada o adaptada a los puestos de trabajo, por otra dirigida a la recuperación educativa de la población y a una formación en campos amplios de la vida profesional para responder a las necesidades actuales de los trabajadores y a su futuro laboral.

3. Demanda social atendida y excluida de la educación y formación para el trabajo.

En Argentina, los indicadores educativos muestran continuas mejoras en las tasas de asistencia, es decir, un mayor acceso al sistema educativo que se localiza fundamentalmente en la universalización del nivel primario y una mayor tasa de pase al nivel secundario. Sin embargo, los problemas de retraso, abandono y bajo nivel de los aprendizajes logrados continúan siendo preocupantes en el sistema educativo argentino, alertando sobre los límites de la "expansión cuantitativa", que reproduce la discriminación social y económica de la sociedad (Riquelme; 2000).

Los análisis acerca de la situación de la población activa han verificado una definida elevación del nivel educativo formal de los trabajadores y la expulsión de los menos educados. Esto debe interpretarse como resultado de los cambios tecno-productivos que inciden en el incremento de requerimientos educativos formales para el acceso a los puestos y de la expansión de la mano de obra excedente con mejor educación. Además, en un contexto de alto desempleo se facilita el aumento de los certificados solicitados, lo que lleva a disminuir fuertemente las posibilidades de aquellos con bajo nivel educativo: primaria incompleta o completa y aún secundaria incompleta.

Así, la elevación de los requerimientos educaciones para acceder al trabajo, es un tema polémico que remite a hipótesis sobre la empleabilidad de vastos sectores de la población o, contrariamente, sobre el agotamiento de las oportunidades de empleo por parte de la demanda laboral.

El análisis de los cambios en los niveles de desocupación específica por nivel educativo ponen en evidencia las observaciones realizadas, pues mientras en períodos anteriores (década del ´60 y ´70), los menos educados tenían mayor absorción en el empleo, ahora resultan el grupo vulnerable, en mayor riesgo socio-ocupacional.

Cuadro 1
Tasas de desocupación específica por nivel educativo de la PEA de 15 a 64 años
PEA urbana total. 1991-1995-1999-2001. En porcentajes.

Nivel educativo	1991	1995	1999	2001
Total	**7.0**	**18.3**	**14.6**	**16.5**
Hasta Primario Incompleto	8.2	20.6	19.5	22.0
Primario Completo	7.0	19.7	16.2	18.2
Secundario Incompleto	8.8	23.2	17.3	20.3
Secundario Completo	6.3	17.2	14.6	16.1
Superior Incompleto	8.0	19.1	14.3	15.8

Superior Completo	2.6	6.4	5.2	7.0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDEC, Encuesta Permanente de Hogares

El análisis de la situación educativa debe referirse a la población en su conjunto, y, especialmente, de la población activa, ocupados y desocupados, pues son estos grupos los que acceden a diferentes formas de trabajo o quedan excluidos del mismo. La caracterización de la demanda social por educación debe apuntar a dimensionar la existencia de población excluida del sistema de educación formal y que se encuentran en la situación más desventajosa pues no ha completado la enseñanza primaria o la secundaria. La población no beneficiada de la PEA, potencialmente en riesgo educativo y laboral son los que nunca asistieron y/o tienen primaria incompleta. El riesgo educativo-laboral es evidente para los trabajadores adolescentes, pues tienen la más alta proporción sin logros educativos.

Entre 1997 y 2001 la población excluida del sistema educativo y con bajo nivel educativo (secundario incompleto o menos) ha disminuido tanto en la población total como en la PEA. Las ventajas de los grupos más jóvenes continúan, ya que presentan los menores porcentajes de población con baja educación y excluida, mientras entre la PEA de todas las edades se encuentran los mayores porcentajes.

Cuadro 2
Estimación de la demanda social para terminar la enseñanza primaria o secundaria. Población urbana total. 1997 y 2001.

Población	Demanda Social para terminar primaria		Demanda Social para terminar secundaria	
	1997	2001	1997	2001
5 años y más	13,8	11,0	37,5	31,5
5 a 18 años	2,1	2,3	12,7	4,3
19 a 24 años	4,3	3,7	36,8	33,8
25 a 29 años	7,3	5,5	41,1	39,7
30 años y más	21,3	18,6	46,8	45,4
PEA (15 a 64 años)	11,2	9,2	45,2	42,3
15 a 18 años	6,1	7,4	52,8	39,1
19 a 24 años	3,6	3,6	42,0	37,6
25 a 29 años	6,1	4,5	39,0	37,9
30 años y más	14,6	11,8	46,5	44,5

* Demanda social para terminar primaria: Incluye a la población que nunca asistió y a la Población que no asiste con primario incompleto como máximo nivel educativo alcanzado.
* Demanda social para terminar secundaria: Incluye a la población que no asiste al sistema Educativo con nivel primario completo y nivel secundario incompleto como máximo nivel educativo alcanzado.
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Encuesta de Condiciones de Vida 2001. SIEMPRO/INDEC.
Riquelme, G. C. (1998) Asignación y Distribución del gasto en educación y formación técnico-profesional: construcción de políticas e indicadores alternativos. Jornada "Financiamiento de la Educación en la Argentina: situación, perspectivas y propuestas". Academia Nacional de Educación. Buenos Aires.

La población en mayor desventaja, aquella que no completó el nivel primario, sigue disminuyendo, pero el desafío para la educación y formación para el trabajo lo constituyen los importantes volúmenes de población que no ha logrado completar la escuela secundaria y ya no asisten, incluso entre aquellos en edad teórica de asistencia.

La educación resulta una dimensión fuerte en la determinación de los límites para el acceso y/o desempeño laboral de las personas. En los últimos diez años se ha verificado una definida elevación del nivel educativo formal de los trabajadores, lo cual corrobora la expulsión de los menos educados. Si bien la elevación de la escolaridad de la población hace que los trabajadores con mayor educación vayan ganando peso relativo en la estructura ocupacional, cuando se reduce el empleo total, se produce una fuerte disminución en la ocupación de aquellos con niveles inferiores al secundario completo, mientras que los que poseen títulos superiores expanden sus posibilidades. (Riquelme 1995; 1999).

La expansión de educación formal resulta una "deuda interna" clave con la sociedad civil que puede traducirse frente al aparato productivo y mercado laboral en diversas necesidades de los trabajadores jóvenes y adultos y/o múltiples demandas de educación y formación.

Quienes no han alcanzado el ciclo básico de la escuela media constituyen un grupo sumamente vulnerable. La búsqueda de trabajo o el trabajo obtenido por quienes tienen carencias educativas conspira en contra de las posibilidades de obtener más educación, cerrando el "círculo de la pobreza". En un contexto de alto desempleo se facilita la elevación de los requerimientos educacionales que se imponen para acceder al trabajo, lo que lleva a disminuir fuertemente las posibilidades de aquellos con bajo nivel educativo. El autor señala, que el fenómeno de la devaluación de las credenciales educativas aumenta la situación de vulnerabilidad de los jóvenes con baja educación, en tanto en el mercado laboral se exige el certificado de educación media para desarrollar tareas de baja complejidad (Feldman; 1994).

Ejercicios de cobertura educativa de la población joven y adulta (19 años y más) permiten observar mejoras en la atención en primaria y secundaria, pero aún se encuentran lejos de cubrir a la mayoría de esta población.

Cuadro 3
Población de 19 años y más con primaria o secundaria incompleta que asiste a esos niveles. Población urbana total. 1997 y 2001.

Grupos de edad	1997	2001
19 años y más	3,0	3,8
19 a 24 años	17,4	20,0
25 a 29 años	3,0	4,2
30 años y más	0,8	1,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Encuesta de Condiciones de Vida 2001. SIEMPRO/INDEC.

Frente a la demandas educativas de la PEA, los servicios de educación de adultos, los centros de formación profesional y particularmente los programas de empleo y capacitación laboral tienen una cobertura bastante reducida.

Cuadro 4
PEA: demanda social para terminar primaria o secundaria. Matrícula de educación de adultos, centros de alfabetización y centros de formación profesional. Beneficiarios de programas de empleo.

PEA (15 a 64 años) (2001)	
Nunca asistió/primaria incompleta	**1.270.227**
Primaria completa/secundaria completa	**5.811.016**
Matrícula de Educación de Adultos (2000)	
Primaria/EGB	171.481
Secundaria/Polimodal	403.738
Matrícula de Centros de Alfabetización (2000)	2.137
Matrícula de Centros de Formación Profesional (2000)	327.896
Beneficiarios de Programas de capacitación laboral (M. Trabajo; 1999)	26.049
Programas de capacitación (FNE)	8.613
Proyecto Joven	17.436

Fuente: Elaboración propia sobre la base de: Encuesta de Condiciones de Vida. SIEMPRO/INDEC.
DINIECE, Ministerio de Cultura y Educación. 2000.
Dirección nacional de políticas de empleo y capacitación. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. 1999.

El acceso a la educación no formal podría constituir una instancia de recuperación educativa y de formación para los sectores en trabajadores con baja educación, sin embargo, estudios previos (Riquelme; 2000) muestran que entre la PEA la participación en cursos de educación no formal alcanzaba a sólo el 30,3%. Ello comprobaría su pertinencia relativa frente a los altos costos de tales programas de formación para el empleo orientados a poblaciones específicas. Además, el acceso a los cursos de educación no formal es diferencial según la educación formal alcanzada y la rama de actividad a la que pertenezca el trabajador. En un reciente trabajo se analizó la vigencia del "principio de avance acumulativo en las ramas de actividad, evaluando si el mayor nivel educativo de las actividades económicas coincide con una también mayor asistencia a la educación no formal" (Riquelme; 2000).

Cuadro 5
Tasa de asistencia* a cursos de educación no formal según nivel educativo
PEA Urbana Total. Mayo de 1998. En porcentajes.

Ramas de actividad	PEA Urbana Total				
	PEA Total	Hasta Primario	Secundario		Superior
			Incompleto	Completo	
1. Industria	25.4	11.8	19.7	35.7	51.2
2. Servicios modernos	36.8	9.9	22.0	39.5	58.0
3. Construcción	10.4	5.0	13.9	21.6	*42.3*
4. Comercio	24.6	9.5	19.4	31.5	44.9
5. Servicios sociales	51.4	16.5	35.9	53.2	63.4
6. Servicios Personales	19.5	10.7	25.5	31.9	36.1
7. Administración pública y defensa	42.2	13.5	37.0	48.5	58.0
8. Actividades primarias	*23.3*	*8.5*	*30.6*	*25.3*	*46.7*
Total	**30.3**	**10.2**	**23.1**	**38.0**	**55.7**

*Asistencia actual y pasada a cursos de educación no formal
Las cifras en letra itálica señalan celdas con menos de 80 casos muestrales.
Fuente: Elaboración propia en base a EPH. Modulo Especial de Educación. Mayo de 1998. INDEC/RedFIE.

La hipótesis resultó comprobada, pues la PEA de las actividades con mayor nivel educativo (salud y educación) tiene las más altas tasas relativas, así como los trabajadores de la administración pública y defensa.

Este fenómeno no es reciente, y constituye una tendencia ya verificada en evaluaciones previas "(...) la población más educada tiene más probabilidades de tomar cursos de educación no formal (...) ya que la educación no formal es complementaria de y no substituto para la educación formal, y que la población que ha completado diferentes circulos de educación formal tiene más alta propensión a tomar cursos de educación no formal, que la población que ha abandonado el sistema educativo" (Gallart, 1989).

En la última década, las sucesivas reformas educativas y laborales de corte neoliberal han complejizado y fragmentado los sistemas públicos de educación y formación para el trabajo. En el cuadro que sigue se han clasificado las acciones y programas de educación y formación para el trabajo desarrollados desde los sectores de educación, trabajo y desarrollo social, según las demandas de la población trabajadora ya presentadas. Con ello se intenta mostrar la fragmentación de las ofertas de educación y formación para el trabajo, que dispersan a jóvenes y adultos al momento de optar por itinerarios de formación.

Cuadro 6
Argentina: Ofertas de Educación y Formación para los Trabajadores. 1990 a 2003.

Multiples Demandas	**Educación Formal**	**Educación y Formación para el Trabajo**		
	Sector Educación (Gobierno Nacional y Gobiernos Provinciales)	**Sector Educación (Gobierno Nacional y Gobiernos Provinciales)**	**Sector Trabajo (Gobierno Nacional)**	**Sector Desarrollo Social**
(i) Demandas Derivadas de la Heterogeneidad Económica-Productiva	*Educación Superior no Universitaria y Universitaria*			
- Sectores dinámicos, de punta y/o competitivo local, o con ventajas internacionales	*Formación de nivel secundario con orientación técnica a través de:*		-Programas de Jóvenes Profesionales -Programas pre-empleo - Crédito fiscal (1996-1997)	
- Sectores emergentes en reconversión productiva, y/o con posibilidades de reposicionarse en el mercado interno y/o regional	- Educación Media Técnica (a cargo de los gobiernos provinciales desde 1991) - Educación Polimodal con Trayectos Técnico Profesionales (a cargo de los gobiernos provinciales desde 1991)	- Programas de capacitación del Centro Nacional de Educación Tecnológica/INET (M. de Educación Nacional)	-Programa de Apoyo a la Reconversión de la Esquila (1995-1996) -Talleres ocupacionales (1995-2003) - Crédito fiscal (1996-1997) -Programa de Capacitación para Apoyar el Empleo (1998)	Cursos de formación profesional y ocupacional desarrollados por Organizaciones de la Sociedad Civil registradas en el Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad
- Sectores de PyMES deprimidas con baja capacidad de empleo pero	- Equipos e instalaciones Electromecánicas;	-Centros de Formación Profesional (a cargo de las provincias desde 1991)	-Capacitación Ocupacional (1995) -Programa de Apoyo a la	

con algún margen de reinserción en nichos productivos	- Industrias de Procesos - Industria Electrónica - Construcciones - Producción Agropecuaria - Informática - Gestión Organizacional - Comunicación Multimedial - Tiempo Libre, Recreación y Turismo		Reconversión de la Esquila (1995-1996) -Talleres ocupacionales (1995-2003) - Crédito fiscal (1996-1997) Proyectos Especiales de Capacitación para un sector o rama (1997 a 2003) -Programa de Capacitación para Apoyar el Empleo (1998)	
- Sectores de actividades vinculadas a la subcontratación a nivel interno y/o subregional				
- Microemprendimientos con potencial productivo			- Proyecto Microempresas/PARP (1995-1997) -Emprender (1996-1997)	
(ii) Demandas derivadas del tipo de empleo	Régimen de Pasantías en el nivel secundario y superior (1992 y continua)	Régimen de Pasantías en el nivel secundario y superior (1992 y continua)	-Programa Nacional de Pasantías para la Reconversión (1994-1995) -Programa de Reconversión Laboral (1996-1997)	
(iii) Demanda de la población trabajadora ocupada o desocupada	-Educación Primaria y Secundaria Común y de Adultos (a cargo de las provincias desde 1991) - Educación Superior no Universitaria y Universitaria. Programas Focalizados: - "Jefas de Hogar" (2001/en convenio con Ministerio de Desarrollo Social) -"Estudiar es trabajar" (2001/en convenio con Ministerio de Desarrollo Social y Ministerio de Trabajo); -"Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, componente de formación" (2002-2003/En convenio con Ministerio de Trabajo)	-Centros de Formación Profesional (a cargo de las provincias desde 1991) - Programas de capacitación del Centro Nacional de Educación Tecnológica/INET (M. de Educación Nacional)	- Proyecto Joven (1994-2001) - Programa de Entrenamiento Ocupacional/PRENO (1994-1995) - Capacitación Ocupacional (1995) - Talleres ocupacionales (1995-2003) - Talleres protegidos de Producción (1997-2003) -Programa de Emergencia Laboral –Desarrollo Comunitario (2000 a 2001) -FORMujer (2000 a 2003) -Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, componente de formación (2002-2003)	- Ofertas de organizaciones de la comunidad (Registradas en el Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad)

Fuentes: elaboración propia sobre la base de Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y Ministerio de Desarrollo Social.
Riquelme, G. C. (1997) Estudios para la educación técnica y la formación profesional. Estudio de caso nacional. Argentina, Documento de trabajo Nº 15. Instituto de investigaciones en Ciencias de la Educación. Facultad de Filosofía y Letras. UBA.
Riquelme, G. C. (1985) "Readaptación profesional y ocupacional de los trabajadores en contextos de crisis". En Revista Argentina de Educación, Año IV, nº 6. Buenos Aires.

Esta situación coincide con la de muchos países del mundo en que se verifica un "estallido de actividades y la multiplicación de actores" (Belanger y Federighi; 2000). La dispersión de la educación y formación de adultos trabajadores, exige una evaluación de estos espacios y una necesaria reconstrucción de dicha complejidad, más allá de falsas dicotomías y de visiones reduccionistas.

4. Resignificación de la educación y formación de los trabajadores y desafíos para la atención de demandas

La resignificación de la educación y formación para el trabajo en contextos de profunda crisis, instala con más fuerza las miradas amplias sobre la relación entre la formación de adultos y la búsqueda de calidad de vida, una mayor participación como ciudadanos y la consolidación de la vida asociativa. Así, las aspiraciones educativas y las necesidades de competencia van mucho más allá de la formación ligada al trabajo.

En este punto final, reconocida la necesidad de resignificación de la educación y formación para el trabajo, se plantean dos cuestiones que ilustran sobre las búsquedas de respuestas a encarar desde diferentes ámbitos de la planificación y conducción de la educación para el trabajo:

- un ejercicio de atención de demandas educativas insatisfechas;
- reflexiones sobre la construcción de una red de acciones de educación y formación.

a) Ejercicio de atención de demandas educativas insatisfechas

Este artículo intenta ilustrar con algunos datos cuantitativos el volumen de las demandas sociales educativas en relación con los gastos del sector público en educación y en algunos programas del estado. Es sólo un ejercicio que permite "pensar" sobre ciertas dimensiones del problema que pocas veces tienen presentes los decisores de política educativa y mucho menos están al alcance de los actores sociales involucrados: trabajadores y educadores.

La capacidad de demanda de los sectores sociales debe asentarse en la mayor información sobre el uso de los recursos de la política social, para solicitar su reorientación y aplicación a genuinas demandas de esos grupos de población. Las pugnas distributivas en torno a las asignaciones presupuestarias es un tema reconocido, que se expresa en las mayores ventajas de los niveles educativos superiores derivados de su capacidad de presión parlamentaria. La educación y formación para el trabajo, entendida como educación de adultos que garantice la finalización de la educación primaria y secundaria de la población excluida, no es un objetivo de política a la hora de la definición de partidas de gasto nacional.

A título de ejercicio se calculó el gasto por alumno en el nivel primario y secundario del sistema educativo. Considerando la matrícula total del sistema, y la correspondiente a la educación pública, se incluye en el cuadro la matrícula privada a los efectos de ponderar el peso de este sobre el total de la matrícula (23%): eso explica la diferencia en el gasto teórico por alumno de $930 a $1.206. Obsérvese que el gobierno nacional sigue realizando subsidios a la educación privada, que no se han calculado en esta oportunidad (Cuadro 7).

Cuadro 7
Gasto del sector público en educación. Estimación de gasto por alumno y población excluída del sistema educativo. (Ejercicio)

Gasto en Educación Básica Año 2002 (inicial, primaria y secundaria)		Matrícula atendida. Año 2000 (nivel inicial, primario y secundario)(b)			Estimación de gasto por alumno		Población excluída (c)		
(En millones de pesos de 2002) (a)		Total	Público	Privado				Primaria incompleta	Secundaria incompleta
Consolidado	$9288	9.986.954	7.695.349	2.291.605	Total	$930	5 años y más	3.216.051	9.183.428
Nacional	$272				Sólo Público	$1.206	PEA	1.270.227	5.811.016
Provincial	$8609								
Municipal	$406								

Fuentes: Elaboración propia sobre la base de (a) Dirección de gastos sociales consolidados. Secretaría de Políticas Económicas. Ministerio de Economía. (b) DINIECE. Relevamiento anual 2000. MCyE. (c) Encuesta de Condiciones de Vida 2001. SIEMPRO/INDEC.

Siempre como ejercicio de estimación, se calculó el gasto por beneficiario en diferentes programas de política social ligados a formación para el trabajo y subsidios de empleo y desempleo (Cuadro 8).

Cuadro 8
Gasto del sector público en programas de capacitación laboral, seguro de desempleo y Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Total país.

	Gasto social Anual (pesos constantes de 2002)	Beneficiarios/ prestaciones	Estimación de gasto por beneficiario
Programas de capacitación laboral (Año 1999)	37.862.749	26.049	$1453,5 (1)
Programas de capacitación (FNE)	10.684.503	8.613	$1240,5 (1)
Proyecto Joven	27.178.246	17.436	$1558,7 (1)
Seguro de Desempleo (Año 2002)	601.571.332	236.466(3)	$212.0 (2)
Plan Jefas y Jefes de hogar desocupados (Año 2002)	2.104.197.680	1.168.998(3)	$150,0 (3)

Notas: (1) Estimación de gasto anual por beneficiario (2) Estimación de gasto mensual por beneficiario (3) Promedio mensual de prestaciones en el año 2002.
Fuentes: Elaboración propia sobre la base de Dirección Nacional de Políticas de Empleo y Capacitación, Año 1999. Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO). Año 2002.

Complementariamente para mostrar el volumen de fondos que deberían incrementarse para la atención de las demandas sociales educativas se aplicó el monto estimado por alumno que asiste a primaria y secundaria pública ($1206) tanto a la población total como a la PEA según distintos grupos de edad (Cuadro 9).

Cuadro 9
Estimación de fondos anuales necesarios para atender la demanda social para terminar primaria y secundaria. Población total de 5 años y más y PEA. 2001. Total País.

	Demanda social para terminar primaria		Demanda social para Terminar Secundaria	
	Población con primaria incompleta	Estimación de fondos necesarios (millones de pesos)	Población con secundaria incompleta	Estimación de fondos necesarios (millones de pesos)
Población 5 años y más	**3.216.051**	**3.859**	**9.183.428**	**11.020**
5 a 29 años	*448.998*	*538*	*2.430.851*	*2.917*
5 a 18 años	197.573	237	365.459	438
19 a 24 años	127.751	153	1.174.128	1.408
25 a 29 años	123.674	148	891.264	1.069
30 años y más	***2.767.053***	3.320	***6.752.577***	8.103
		0		
Total PEA (15 a 64 años)	**1.270.227**	**1.524**	**5.811.016**	**6.973**
15 a 29 años	***207.912***	***249***	***1.789.126***	***2.146***
15 a 18 años	42.784	510	226.946	272
19 a 24 años	85.219	102	884.220	1.061
25 a 29 años	79.909	95	677.960	813
30 a 64 años	***1.062.315***	1.274	***4.021.890***	4.826

* Demanda social para terminar primaria: Incluye a la población que nunca asistió y a la Población que no asiste con primario incompleto como máximo nivel educativo alcanzado.

* Demanda social para terminar secundaria: Incluye a la población que no asiste al sistema Educativo con nivel primario completo y nivel secundario incompleto como máximo nivel educativo alcanzado.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Encuesta de Condiciones de Vida 2001. SIEMPRO/INDEC y Dirección de gastos sociales consolidados. Secretaría de Políticas Económicas. Ministerio de Economía.

Riquelme, G. C. (1998) Asignación y Distribución del gasto en educación y formación técnico-profesional: construcción de políticas e indicadores alternativos**.** Jornada "Financiamiento de la Educación en la Argentina: situación, perspectivas y propuestas". Academia Nacional de Educación. Buenos Aires.

Obsérvese que frente a las demandas educativas de los jóvenes activos de 19 a 24 años – que alcanzan a 85.219 para terminar primaria y 884.220 para terminar secundaria- el volumen de beneficiarios directos de los programas de capacitación resulta casi inexistente: 26.049 en el 1999 (Cuadro 8 y 9). Sin embargo, el programa Jefas y Jefes de hogar desocupados cubrió en promedio a 1.168.998 desocupados por mes en 2002, parte de los cuales (29.981 vacantes ejecutadas estimadas) optó como contraprestación por participar de programas especiales de finalización de la Educación General Básica y de formación profesional[2]. La mayor cobertura social de este tipo de planes podría convertirse en un mecanismo de recuperación educativa de la población beneficiaría y de esta manera alcanzar objetivos de política educativa y social.

Los programas de recuperación educativa de la población joven y adulta constituyen un derecho de la población y una responsabilidad social por parte del Estado, con un fuerte impacto distributivo. La asignación de fondos a estos proyectos

[2] De acuerdo al Instructivo general del Plan "Los beneficiarios del Programa pueden optar por alguna de las siguientes contraprestaciones: incorporarse a la educación formal o participar en cursos de capacitación que mejoren su capacidad de inserción

podría representar también un mecanismo directo e indirecto de intervención en el mercado de trabajo a través de:

- la mayor retención de parte de la población, fundamentalmente jóvenes, en el sistema educativo; que contribuiría a contener la presión sobre el empleo;
- la generación de empleo para el sector docente, tanto por incremento de la dedicación de docentes en ejercicio como por la creación de nuevos puestos de trabajo;
- la generación de empleos para desocupados en proyectos de obra pública, ligados a la construcción de aulas y refacción de establecimientos educativos.

Los recursos necesarios para atender al menos a algunos sectores de población con demandas educativas insatisfechas no exceden los destinados actualmente a subsidios por desempleo y bajos ingresos. El sector educación podría encarar la búsqueda de financiamiento considerando entre las alternativas posibles la reasignación de partidas destinadas a planes de Desarrollo Social y Trabajo.

b) Construcción de una red de acciones de educación y formación

En este artículo se ha comprobado el grado de desatención de las demandas por educación y formación para el trabajo, la desventaja de grupos de población de bajo nivel educativo (por edad y nivel socioeconómico) para continuar en el sistema y aprovechar diversas oportunidades educativas. La yuxtaposición de ofertas que se ha incrementado en la década pasada, producto de la promoción neoliberal del mercado, agudiza el panorama débil y fragmentado de la educación de adultos y de opciones de educación no formal para la población joven y adulta (Cuadro 6).

En estudios y ensayos de la década pasada (Riquelme 1995; 1997; 1998) se sostenía que la necesidad y el desafío es la **construcción de una red de acciones de educación y formación para el trabajo** que integre la diversidad y complejidad de alternativas existentes, potenciales y posibles para poder generar una serie de acuerdos con el objeto de dar transparencia a la red existente en términos de instituciones y responsables de las mismas. Obsérvese que no se sostiene la idea de sistema, por lo que involucra como aparato formal por detrás, pero sí valdría la pena buscar **mecanismos efectivos de regulación** consensuados, conocidos y de fácil aplicación para impulsar la existencia de una RED, con ciertos rasgos claves: **la vinculación, la interdependencia, la recurrencia y la alternancia**. Ello supone que tanto las instituciones como los

o reinserción laboral; o incorporarse en actividades o proyectos que generen impacto productivo local en servicios comunitarios que mejoren la calidad de vida de la población"

trabajadores, como demandantes de educación y formación para el trabajo, deberían conocer las posibilidades de articulación horizontal y vertical, las ventajas de poder entrar y salir de cursos y de asistir a cursos a la vez que trabajar, así como la de poder consultar a las instituciones o cursos sobre problemas prácticos que se susciten en la vida del trabajo, como asistencia técnica, gestional, administrativa o legal.

La generación de una RED de la formación para el trabajo requeriría esfuerzos de consensos colectivos sobre las definiciones y alcances de las **diferentes opciones disponibles**. Este ejercicio resultaría instituyente y generaría una visión más clara sobre las **acreditaciones** de los programas, cursos, acciones, que existan.

La transparencia de una RED, viabilizada por registros o archivos, permitiría a la población disponer de una manera transparente de moverse en el "mercado de la formación", evitando que sólo sea un mercado de mercancías reproducibles y se convierta en un mercado en que se intenta acercar demandantes y oferentes con reglas claras y conciencia de los roles que se asumen en cada caso. La idea sería partir de un rol de Estado en la perspectiva de una "moderna regulación" no prescindente, más aún ante una temática tan clave de la política social. Interesaría postular una suerte de **concertación de la formación para el trabajo** y aprovechar los registros disponibles en: a) los Ministerios de Educación, b) los de Trabajo, c) de Desarrollo Social, d) los diferentes programas vigentes, e) los gobiernos provinciales o estaduales, y f) los registros ad-hoc privados; para poder en conjunto discutir la instancia de localización y mantenimiento actualizado, de fácil acceso y visibilidad social para la población de la RED.

En una propuesta reciente de atención a las demandas educativas de jóvenes con primaria y secundaria incompletas (Riquelme; 2000) se planteaba que la constitución de la Red de Servicios de Educación de adultos, debería responder a las siguientes características:

a) **integrada**, es decir, promueva vinculaciones entre acciones de educación formal y no formal;

b) **articulada**, articule ofertas de educación de jóvenes que se brindan a partir de diversos ámbitos sectoriales y jurisdicciones;

c) **regulada**, contemple mecanismos efectivos de regulación consensuados, conocidos y de fácil aplicación;

d) **flexible**, la idea de red debería recuperar desde la noción simple de la pesca, aquella red que puede "atrapar" y/o "soltar" diferentes ofertas, pero también la de informática por la que sostendría la ventaja de la vinculación, interdependencia, recurrencia, alternancia;

d) **acreditadora/certificadora**, a través de estudios y acuerdos previos con el Ministerio de Educación y los Gobiernos Provinciales se deberían otorgar créditos y certificaciones de los estudios realizados en diferentes instancias.

Respecto a los actores involucrados, las profundas modificaciones en la estructura social y la crisis de modelos de participación dirigidos ponen aún más en tela de juicio las evaluaciones sobre el alcance de mecanismos tripartitos vigentes, más aún por la vía de la ampliación o incorporación de actores no organizados.

Estas ideas coinciden con las declaraciones de la Conferencia de Hamburgo que sostiene la alegría de aprender, que postula la libertad ingeniosa de la aventura de las preguntas, de la curiosidad y el riesgo de lo desconocido, la angustia frente a las encrucijadas, y el descubrimiento de nuevas respuestas y la formulación de otras preguntas. (Lengrand, 1994).

Para los sujetos de la educación y formación -jóvenes, adultos, ciudadanos y trabajadores- la conformación de la Red debe priorizar la **calidad** de los saberes de los que puedan apropiarse al transitar por las diversas instancias y circuitos formales y no formales. Por un lado, se debería establecer la prioridad del acceso y completitud de una educación primaria y secundaria con contenidos relevantes y mayores niveles de logro, pues "en educación de adultos, nunca se la habrá repetido lo suficiente, hay una fuerte tendencia a una continuidad educativa, que en su ambigüedad, lleva la vez la promesa de la educación permanente para aquellos y aquellas que arrancaron bien, pero también el cúmulo de las desventajas, para los otros. Existe una dicotomía de las posibilidades educativas: who has more, gets more"(Belanger y Federighi; 2000), interpretación semejante a la ya sostenida en este artículo acerca del principio de avance acumulativo (Gallart; 1989, Sirvent; 1995, Riquelme 1999 y 2000).

5. A modo de reflexión final

Los años recientes de la Argentina, muestran las capacidades de la población organizada para demandar por sus derechos civiles, entendidos como sus derechos a una mejor educación y a un trabajo digno, como mayor calidad de vida respecto a las perdidas a lo largo del tiempo. Los sectores populares a través los piquetes han demostrado su energía para la lucha pero también a través de su organización de sociedades comunales o de base que encaran proyectos de generación de empleo productivo de muy diversos tipos: desde cartoneros hasta emprendimientos culturales pasando por las experiencias del trueque que contraponían al sistema capitalista monetario otro modelo de intercambio distributivo.

Las demandas sociales y educativas de la población excluída y de los trabajadores jóvenes o adultos con bajo nivel educativo exige una resignificación de la educación y formación para el trabajo, donde la educación formal se constituye en la "base fundacional" del "proyecto educativo" de los jóvenes y adultos. Esto supone reconocer que una educación primaria y secundaria de calidad en términos de "saberes socialmente necesarios", o como "educación general y científico tecnológica" son la única garantía para construir un proyecto de aprendizajes continuos a lo largo de la vida. Nadie aprende sino sobre la base de lo aprendido (De Moura Castro;1984) en términos de estructura sobre la que se asientan los futuros saberes. La posibilidad encarar una verdadera educación y formación permanentes depende de "la manera en que la sociedades orientarán la formación escolar inicial a fin de asegurar una mayor igualdad de las oportunidades y el desarrollo de la creatividad en esa fase crítica de despegue de la educación a lo largo de toda vida. Las políticas de conjunto de educación de adultos no pueden desdeñar las políticas de formación escolar inicial" (Belanger y Federighi; 2000).

La definición del "proyecto educativo" de cada uno de los ciudadanos y trabajadores supone fortalecer y garantizar esa educación formal de calidad junto a la autonomía y capacidad crítica de los sujetos para elegir alternativas de formación en un panorama tan complejo y fragmentado de educación y formación (mercado de ilusiones de corto plazo).

En estudios previos (Riquelme, Herger y Magariños; 1999) se verificó la existencia de un "cuasi-mercado de formación y capacitación" compuesto por una

amplia gama de organizaciones, a veces de meros "sellos", orientadas a la captación de fondos provistos por el Estado, por agencias extranjeras o por los propios consumidores del servicio. Las mismas desarrollan acciones de capacitación de jóvenes y adultos las más de las veces de escasa calidad, continuidad y relevancia para la vida cotidiana de los destinatarios". Sus características nos hablan de un "mercado de ilusiones de corto plazo" orientado a captar a trabajadores, ocupados y desocupados, ilusionados en ofertas tentadoras que garantizan el empleo con la realización de cursos prácticos acelerados con nula base formativa. Este cuasi mercado "dispersa a los trabajadores en múltiples ofertas cortas y puntuales de rápida obsolescencia y escaso valor formativo" y limita la capacidad de los sectores populares de articular sus demandas e intereses en estas áreas.

Las nuevas condiciones de inserción en el mundo del trabajo de los que están buscando empleo por primera vez, de reinserción de los que fueron expulsados del mercado por dificultades de adaptación y no lograron reingresar o de quienes optaron por abandonar el trabajo formal, los colocan frente a una nueva manera de enfocar y vivenciar fenómenos sociales diversos. En un panorama nebuloso en relación a las profesiones "no se trata solamente de calificar para el trabajo en si, sino también para la vida en la cual se inserta ese trabajo, con una flexibilidad y un alcance suficientes para enfrentar el empleo, el desempleo y el auto-empleo y para circular con desenvoltura en medio de muchas etapas tecnológicas, como la posibilidad de entender y usar máquinas más modernas y de hacer frente a sus innumerables consecuencias en la vida social y personal." (Paiva; 2001).

"Desde el punto de vista del sujeto las políticas de continuum educativo adquieren interés, si apuntan a permitirle a cada individuo y a la colectividad controlar y manejar su aprendizaje en los tiempos, lugares y direcciones que él ha elegido libremente y en donde se desarrolla efectivamente su potencial intelectual (...) El objetivo central es el control o el refuerzo y la difusión de las capacidades de iniciativa de los actores" (Belanger y Federighi; 2000).

En este contexto, un objetivo válido en educación de adultos consiste en favorecer la capacidad de apropiación de los sujetos de cada uno de los espacios de formación disponibles para la construcción de un proyecto individual, incrementando y haciendo autónoma la demanda educativa de la población adulta. Reiterando lo señalado en escritos previos (Riquelme; 1995) cabe potenciar la idea de "educar para educarse" y

no "educar para" y estimular la capacidad y disposición de los trabajadores para aprender y seguir aprendiendo durante toda la vida, que el siglo XXI seguirá sometiéndolos a duras y limitantes pruebas producto de un mundo acelerado, complejo y competitivo, en donde restan, sin embargo, las esperanzas de la utopía de una sociedad justa y solidaria.

Bibliografía

Bélanger, P. y Federighi, P (2000) Análisis transnacional de las políticas de educación y formación de adultos. La difícil liberación de las fuerzas productivas. Instituto de UNESCO para la Educación. Hamburgo.

Carnoy, M. y de Moura Castro, C. (1996) ¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina? Documento elaborado para el Seminario sobre Reforma Educativa. BID. Buenos Aires.

De Moura Castro, C. (1984) Educación vocacional y productividad: ¿alguna luz en la caja negra?. IPEA-IPLAN-CNRH. Brasilia.

Experton, W. (1999) Desafíos para la Nueva Etapa de la Reforma Educativa en Argentina. Paper Series n° 46. The World Bank.

Gallart, M. A. (1989), The diversification of the educational field in Argentina. IIPE Research Report n° 73. International Institute for Educational Planning. París.

INDEC, (2003) Incidencia de la pobreza y de la indigencia en los aglomerados urbanos, octubre de 2002. Información de prensa. Enero. Buenos Aires.

Kritz, E (1997), "Son virtuales inempleables", en Diario Clarín. Buenos Aires. 11 de mayo.

Lozano, C. (2002) Catástrofe social en Argentina. La situación a junio de 2002. Documento de Trabajo. Instituto de Estudios y Formación. Central de Trabajadores Argentinos. Buenos Aires.

Lo Vuolo, R. M. y Barbeito, A.C. (1998), La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador. CIEPP. Miño y Dávila Editores. Buenos Aires.

Paiva, Vanilda (2001) "Calificación, crisis del trabajo asalariado y exclusión social". En Gentili, P. y Frigotto, G. (comp.) (2001) La Ciudadanía negada: políticas de exclusión en la educación y el trabajo. CLACSO. Buenos Aires.

Riquelme, G. C. (2002) Efectos distributivos del gasto publico en educacion en los ´90: La educación secundaria y la educación técnica de los jóvenes en la Argentina. Tesis de Doctorado. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.

Riquelme, G.C. (2001) La educación y formación de los trabajadores: un abordaje comparativo de resultados en la EDS-97 y la EPH-98. Documentos de la Encuesta Condiciones de vida y Desarrollo Social. SIEMPRO. Buenos Aries.

Riquelme, G.C. (2000) La educación formal y no formal, la ocupación y los ingresos de los trabajadores urbanos. III Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo. ALAST. Buenos Aires.

Riquelme, G. C. (2000) Proyecto ALAS "Alcanzar la secundaria: un desafío para todos los jóvenes". Elaborado a pedido de Secretaria de Tercera Edad y Acción Social. Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente.

Riquelme, G. C. (2000) La educación formal y no formal de los trabajadores: diferenciales para el área metropolitana, regiones y por ingresos. Programa MECOVI-Argentina. INDEC. BID-BM-CEPAL. Buenos Aires.

Riquelme, G.C., Herger, N. y Magariños, E. (1999) "Educación y formación para el trabajo en el Gran Buenos Aires: mercado de ilusiones de corto plazo", en Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, n° 15. Facultad de Filosofía y Letras. Miño y Dávila editores.

Riquelme, G. C. (1998) Asignación y Distribución del gasto en educación y formación técnico-profesional: construcción de políticas e indicadores alternativos**.** Jornada "Financiamiento de la Educación en la Argentina: situación, perspectivas y propuestas". Academia Nacional de Educación.Buenos Aires.

Riquelme, G. C. (1998) "La educación técnica y la formación profesional en la encrucijada". En Riquelme, G. C., Brusilovsky, S., Davini, M. C. y Otros (1998) Políticas y Sistemas de Formación. Documento nº 8. Formación de Formadores. Ediciones Novedades Educativas.

Riquelme, G. C. (1997) Estudios para la educación técnica y la formación profesional. Estudio de caso nacional. Argentina, Documento de trabajo Nº 15. Instituto de investigaciones en Ciencias de la Educación. Facultad de Filosofía y Letras. UBA

Riquelme, G. C. (1995): Crecimiento, competitividad y exclusión en América Latina: la construcción de alternativas desde la educación y la formación para el trabajo. OEA. Washington.

Riquelme, G. C. (1985) "Readaptación profesional y ocupacional de los trabajadores en contextos de crisis" presentado en Coloquio Regional sobre Vinculación entre la Educación y el Mundo del Trabajo, OREALC-UNESCO en Revista Argentina de Educación, Año IV, nº 6. Buenos Aires.

Sirvent, M. T. y Llosa, S (1998) "Jóvenes y adultos en situación de riesgo educativo: análisis de la demanda potencial y efectiva", en Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IICE). Año VI, n° 12. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.

Vior (2002) "Escuelas para una sociedad desigual". En Le Monde Diplomatique, año III, número 34, Abril de 2002. Buenos Aires.