

LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION

LASA 2004

XXV INTERNATIONAL CONGRESS

**SESSION EDU 003
Friday 8:00 – 9.45 am**

**LA EDUCACIÓN SECUNDARIA DE JÓVENES Y ADULTOS EN
AMÉRICA LATINA: ESCENARIOS COMPLEJOS Y
FRAGMENTADOS**

**Program Track "Educación and Educational Policies" Sección
"Educación y Políticas Educativas en América Latina"**

**Las demandas educativas de la población trabajadora frente a la
fragmentación de los sistemas de educación y formación para el trabajo**

Natalia Herger¹

**Programa Educación, Economía y Trabajo - Instituto de Investigaciones en
Ciencias de la Educación (IICE) - Facultad de Filosofía y Letras Universidad
de Buenos Aires (UBA)**

E-mail: edueco@filo.uba.ar / nath@filo.uba.ar

¹ 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: edueco@filo.uba.ar / nath@filo.uba.ar

Las demandas educativas de la población trabajadora frente a la fragmentación de los sistemas de educación y formación para el trabajo

Natalia Herger*

Abstract

Las reformas educativas implementadas en la última década han diversificado y resquebrajado el sistema educativo formal, mientras sucesivas medidas de política educativa y laboral han generado la dispersión y fragmentación de la formación para el trabajo, por yuxtaposición de políticas sociales de empleo y capacitación. En este contexto, los trabajadores jóvenes y adultos encuentran grandes dificultades para apropiarse de las múltiples y fragmentadas ofertas formativas.

El análisis de la complejización de los escenarios de educación y formación para el trabajo intenta responder a los siguientes interrogantes: ¿cómo se ha operado la yuxtaposición de las políticas sociales de empleo y formación?; ¿cuál es su impacto sobre la atención de las demandas educativas de la población trabajadora?; ¿la multiplicidad de políticas de empleo y formación ha mejorado la cobertura y atención de la población en desventaja educativa y laboral?; ¿cuál es la población en mayor desventaja educativa y laboral?.

Esta ponencia corresponde a investigaciones desarrolladas en el marco del Programa Educación, Economía y Trabajo del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación de la Universidad de Buenos Aires con la Dirección de la Dra. Graciela C. Riquelme.

* 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

Las demandas educativas de la población trabajadora frente a la fragmentación de los sistemas de educación y formación para el trabajo**

Natalia Herger²

Introducción

Esta ponencia es una presentación de los principales hallazgos de una investigación actualmente en curso en el marco del Programa Educación, Economía y Trabajo³ del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación de la Universidad de Buenos Aires.

En la última década en el ámbito de las políticas sociales y de la educación, las 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 se presentan ejercicios de cuantificación de la demanda educativa para completar primaria y secundaria versus la cobertura aún reducida de los servicios de educación de adultos y las ofertas de formación para el trabajo.

Finalmente, se presentan la metodología de un estudio de caso exploratorio en curso en dos áreas geográfica del conurbano de la provincia de Buenos Aires.

** Esta ponencia constituye parte de dos artículos previos:

- Riquelme, G. C. y Herger, N. (2003) Crisis y recesión económica: la búsqueda de nuevos sentidos para la educación y formación de los trabajadores. El caso de Argentina. IV Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo. Asociación Latinoamericana de Sociología del Trabajo. Septiembre de 2003. La Habana, Cuba.

- Riquelme, G. C. y Herger, N. (2003) Educación y formación de los trabajadores en Argentina 2003: resignificación y desafíos para la atención de demandas. 6º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Asociación Argentina de Especialistas del Trabajo (ASET). Facultad de Ciencias Económicas. UBA. Agosto de 2003. Buenos Aires.

² 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

³ Programa Educación, Economía y Trabajo. Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación. Facultad de Filosofía y Letras. UBA. Directora: Dra. Graciela. C. Riquelme. Específicamente este artículo presenta avances correspondientes a la investigación “Escenarios alternativos para la atención de demandas de educación y formación de trabajadores: evaluación de efectos distributivos del gasto social”, que cuenta con subsidio de la Universidad de Buenos Aires.

1. 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 pobreza” (Sirvent y Llosa; 1998).

Plantear la existencia de demandas sociales y múltiples pobreza 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*⁴

En los ´90, la reforma del Estado, y la aplicación de la política neoliberal de impulso al mercado de bienes y servicios, se expresó en el sector educación a través de 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.

⁴ Se sigue 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.

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"⁵, "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.

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.

⁵ "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" (Riquelme; 2002).

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 objetivas.

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.

2. 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 económicamente activa (PEA) 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 educacionales 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 más evidente para los trabajadores adultos de 30 años y más seguidos por los adolescentes, pues tienen las proporciones más altas de población con bajos 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. Quiénes están en mayor desventaja, aquellos que no completaron el nivel primario, siguen 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.

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 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" (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 relativa pertinencia 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 (Riquelme; 2000).se comprobó la vigencia del principio de avance acumulativo en las ramas de actividad, pues en aquellas cuyos trabajadores tienen mayor nivel educativo (salud, educación y administración pública y

defensa) también se registran las tasas más altas de realización de cursos de educación no formal.

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 sustituto para la educación formal, y que la población que ha completado diferentes círculos 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 5
Argentina: Ofertas de Educación y Formación para los Trabajadores. 1990 a 2003.

Múltiples 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	<i>Educación Superior no Universitaria y Universitaria</i>			
- Sectores dinámicos, de punta y/o competitivo local, o con ventajas internacionales	<i>Formación de nivel secundario con orientación técnica a través de:</i>		-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 con algún margen de reinserción en nichos productivos	- Equipos e instalaciones Electromecánicas; - Industrias de Procesos - Industria Electrónica - Construcciones - Producción Agropecuaria - Informática - Gestión Organizacional	-Centros de Formación Profesional (a cargo de las provincias desde 1991)	-Capacitación Ocupacional (1995) -Programa de Apoyo a la 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	

	- Comunicación Multimedial - Tiempo Libre, Recreación y Turismo		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 N° 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, n° 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.

3. Una evaluación de las políticas de empleo y de capacitación laboral en los '90.

A modo de estudio de caso y con carácter exploratorio se está desarrollando una indagación en dos áreas geográficas del conurbano de la provincia de Buenos Aires⁶.

Este trabajo de campo se encuadra en el reconocimiento de los problemas anticipados de las ofertas de educación y formación para el trabajo en la última década en Argentina y en el caso específico de la Provincia de Buenos Aires, partiendo de la perspectiva de la educación y formación para el trabajo como derecho de los trabajadores. Específicamente se intenta:

- a) estudiar las características de la política social, de empleo y de educación y formación para el trabajo en la Argentina desde los '90; y en el caso específico de la provincia de Buenos Aires;
- b) estudiar el uso y el significado de los conceptos educación, formación, entrenamiento y capacitación en los programas de empleo y formación y en la bibliografía especializada;
- c) evaluar los niveles de cobertura y los tipos de atención de los programas de empleo y capacitación frente a las necesidades educativas y de formación de la población joven y adulta de la provincia de Buenos Aires;
- d) evaluar el uso de los recursos públicos que se han destinado a programas de empleo, educación y formación desde las distintas áreas de gobierno;
- e) identificar experiencias de educación y formación para el trabajo, alternativas a las promovidas desde el gobierno, en ámbitos sindicales y/o de organizaciones de la sociedad civil de la provincia de Buenos Aires.

La hipótesis general de la investigación es que la complejización y diversificación de la educación y formación para el trabajo en la última década, responde en gran parte a su yuxtaposición con la política de empleo y la política social en un contexto de crisis económica, social y laboral. Así, los programas de educación y formación para el trabajo implementados a partir de los '90 constituyen medidas de "urgencia" ligadas al alto desempleo y a la caída de los ingresos, más que políticas de largo plazo dirigidas a la recuperación educativa de la población y a la generación de instancias coordinadas y reguladas de formación continua para el trabajo.

A los efectos de testear las hipótesis, el trabajo exploratorio se organiza en tipos de actividades:

- 1) estudio de la oferta de educación y formación para el trabajo en dos municipios de la provincia de Buenos Aires, con el objetivo de identificar y caracterizar dichas instancias y comprobar la existencia de dispersión, yuxtaposición y superposición de las mismas;

⁶ Esta actividad del proyecto corresponde a la realización de mi tesis de maestría "La educación y formación para el trabajo en Argentina: una evaluación de las políticas de empleo y de capacitación laboral en los '90". Tesis de Maestría en elaboración. Dirección de la Dra. Graciela C. Riquelme. Maestría en Diseño y Gestión de Programas y Políticas Sociales. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO/Buenos Aires).

2) entrevistas a participantes y beneficiarios de programas de empleo-formación y de educación para el trabajo, con el objetivo de:

a) conocer la percepción que las personas participantes en distintas instancias de educación y formación para el trabajo tienen acerca de:

- las diferentes opciones de educación y formación disponibles en los municipios seleccionados;
- los distintos programas de empleo y de empleo-capacitación;
- la difusión y acceso a la instancia de educación o formación en la que participa;
- la importancia o valor asignado a la educación y formación que recibe para sus condiciones de vida, laborales y educativas;

b) indagar sobre:

- la historia educativa;
- la trayectoria laboral;
- características del plan de educación o de formación;
- organización de los tiempos de vida, trabajo y estudio

El trabajo se ha iniciado con entrevistas a jóvenes de 18 a 24 años de ambos sexos y con bajo nivel educativo, es decir, primario incompleto o primario completo y secundario incompleto. A fin de captar distintas situaciones respecto a las ofertas de educación y la formación para el trabajo y a programas de empleo se han definido los siguientes grupos:

- a) jóvenes que participan de programas de empleo con componentes de educación y/o de formación para el trabajo;
- b) jóvenes que asisten a cursos en Centros de Formación Profesional u otras instancias de formación para el trabajo no relacionadas con programas de empleo
- c) jóvenes que participan de programas de empleo con contraprestación laboral
- d) jóvenes que no participan en ninguna instancia de educación y formación para el trabajo ni en programas de empleo.

En la actualidad ambas actividades están en curso y aún no se cuenta con resultados.

Bibliografía

- Bélangier, 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.
- Gallart, M. A. (1989), The diversification of the educational field in Argentina. IPE Research Report n° 73. International Institute for Educational Planning. París.
- Kritz, E (1997), “Son virtuales inempleables”, en Diario Clarín. Buenos Aires. 11 de mayo.
- 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 público en educación 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 Aires.
- 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.
- Riquelme, G. C. (1997) Estudios para la educación técnica y la formación profesional. Estudio de caso nacional. Argentina, Documento de trabajo N° 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" presentado en Coloquio Regional sobre Vinculación entre la Educación y el Mundo del Trabajo, OREALC-UNESCO en Revista Argentina de Educación, Año IV, n° 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.