

**CRISIS Y RECESIÓN ECONÓMICA: LA BÚSQUEDA DE NUEVOS SENTIDOS
PARA LA EDUCACIÓN Y FORMACIÓN DE LOS TRABAJADORES.
EL CASO DE ARGENTINA.**

Graciela C. Riquelme¹
y Natalia Herger²

INTRODUCCION

¹ Candidata al Doctorado por la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA. 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.

² Licenciadas 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

1. De la modernización a la catástrofe: la ficción de los '90.

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 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”.

Por detrás estaba el imperio del ajuste que priorizaba los compromisos del pago de la deuda externa por sobre cualquier prioridad o responsabilidad del estado respecto al desarrollo, el crecimiento o la atención de problemas sociales del país.

En este contexto en 1989, bajo la presidencia del Carlos 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).

El “programa de reformas” giró alrededor de cinco grandes temas: reforma del Estado; deuda pública interna y externa; reforma de los mercados y la organización económica; apertura de la economía e incentivos a la producción sectorial.

Las estrategias diseñadas apuntaron a la construcción de nuevas instituciones económicas, con un Estado concentrado en sus funciones específicas, con privatización de las empresas públicas y con plena desregulación en los mercados de capitales, de trabajo, de bienes y de servicios.

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 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.

Con las provincias se estableció un esquema de transferencias de los servicios de salud, educación y programas asistenciales de la órbita nacional a la provincial, avanzando en el objetivo de descentralizar y racionalizar servicios mediante la administración, ejecución y control de las prestaciones por parte del nivel de gobierno más próximo a los beneficiarios.

El eje era mostrar indicadores económicos compatibles con los programas de los organismos de financiamiento: reducir el gasto del estado se convirtió en primera prioridad como contracara de un país convertido en paraíso de ventajas para la acumulación financiera de grupos de inversión. El discurso de la competitividad para la economía local resultaba contradictorio con las ventajas del capital especulativo y, así, la privatización conllevó una extranjerización del manejo de la producción de sector claves como la energía, el transporte aéreo, las telecomunicaciones y los servicios modernos.

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, dada:

- una gravitación cada vez más alta de las subsidiarias de firmas transnacionales y de los grandes grupos económicos locales, que iniciaron procesos de inversión, capitalización y renovación de bienes de capital.
- la desaparición de las empresas estatales que fueron privatizadas;
- un sector que trata de adaptarse y modernizarse, pero sufre constantes restricciones de demanda y de financiamiento.
- el cierre de numerosas empresas que no pudieron competir en un esquema aperturista;

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 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. En este tipo de relaciones laborales la ausencia o reducción de los montos indemnizatorios y la supresión o disminución de las contribuciones patronales, se constituyen en subsidios indirectos a los empleadores y 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. Si bien la estabilización producto de la convertibilidad permitió reducir los niveles de pobreza de fines de los `80 (45% de hogares pobres), desde 1993 la pobreza comenzó a crecer hasta

alcanzar al 22% de los hogares a fines de la década. Por lo tanto, los aparentes y breves períodos de estabilidad y crecimiento que se experimentaron durante los '90 no generaron un mejoramiento generalizado de las condiciones de vida de la población, sino, por el contrario, una sociedad más polarizada con sectores medios cada vez más empobrecidos.

Esta metamorfosis de la sociedad argentina en donde imperaba el doble discurso de pertenecer al primer mundo y a la vez se incrementaba la exclusión de vastos sectores de la población del empleo y los bienes sociales, coincidió con procesos de modernización y reforma del Estado que han significado fundamentalmente el achicamiento y retracción de Estado Nacional en las áreas sociales, mediante procesos de transferencia a las provincias de los servicios de salud y educación y la privatización de la seguridad social. En el conjunto de las políticas sociales se confió en la dinámica de oferta y demanda y se impulsó la generación de cuasi-mercados de bienes y servicios, como salud, educación, seguridad social y formación para el trabajo, a través del estímulo a nuevos agentes de prestación estos servicios. De esta manera sólo le quedaba al Estado la atención de los marginados, a través de una multiplicidad de programas focalizados de atención de demandas sociales; el discurso justificatorio de estas alternativas era “lograr una asignación más equitativa del gasto o más bien, reducirlo y focalizarlo en los más pobres”. Puedo resumirse que la orientación de la política social admitía dos áreas bien diferenciadas: por un lado, el sector público, que incluía aquellos bienes considerados básicos y dirigidos a los pobres sin capacidad de demanda y; por otro, los privados, los más sofisticados y dirigidos a los grupos de mayores ingresos que pueden pagar por ellos; entre ambos sectores se suponía un amplio espectro de ofertas que responderían a las disímiles capacidades de gasto de la población.

Después de más de 10 años de implementación de políticas económicas y sociales de corte neoliberal, la Argentina poscrisis de fines de 2001 se caracteriza 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 sin modificaciones importantes a la políticas comercial e impositiva, se 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).

Si bien a fines de 2002, algunos indicadores dan cuenta de cierta mejora en la dinámica explosiva de la economía, las principales secuelas son la profundización de la recesión, una fuerte destrucción de empleos, el rebrote inflacionario y el crecimiento de la pobreza y la indigencia.

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 han mantenido 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 ha tenido 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”.

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. Las reformas estructurales en la educación y formación para el trabajo

En la última década, las sucesivas reformas educativas y laborales de corte neoliberal han complejizado y fragmentado los sistemas públicos educación y formación para el trabajo.

En el sistema educativo formal el proceso se inició con la transferencia de la educación secundaria y superior no universitaria a las provincias, que como parte de las políticas de reforma del Estado se llevó a cabo sin previsiones de orden administrativo ni garantías de financiamiento a cada una de las jurisdicciones.

Al mismo tiempo se encaró un proceso de transformación acelerada y de implicancias no anticipadas ni previstas que incluso en la interpretación del Banco Mundial es caracterizada como de "estrategia frontal" que basada en los "pilares" de (i) la descentralización e incremento de la participación; (ii) la calidad académica para todos; (iii) el acceso equitativo a educación de calidad para todos; y (iv) la transformación de las instituciones educativas provinciales; ello supuso expresamente "hacer grandes esfuerzos para reorganizar la mayoría de los aspectos del sistema educativo: curriculum estructura,

financiamiento, información, evaluación, etc. en todos los niveles (inicial, primario, secundario y superior)" (Experton, 1999).

Es posible hacer una doble lectura de esta frase, que para el Banco Mundial suponía la estrategia conjunta de movilizar todas las instancias administrativas centrales y las jurisdicciones, así como los recursos humanos y el proceso pedagógico junto con cambios de estructura y contenidos curriculares, con riesgo de provocar un "crack", que pareciera haber sido algo planificado. Explícitamente, los porqué pretendidos y los supuestos de tal operación transformadora eran:

- estimular la innovación;
- superar la resistencia al cambio;
- generar un movimiento institucional eficientista; impulsar un mercado en la asignación competitiva de fondos por vía de concursos para respaldar proyectos innovadores, la capacitación docente, el otorgamiento de recursos didácticos e infraestructura.

El dictado de la Ley Federal de Educación significó en el corto y mediano plazo un profundo cambio en la estructura de niveles y modalidades, y también requirió de cambios para el gobierno y la administración del sistema educativo.

La enseñanza media ha quedado subsumida en parte en la Enseñanza General Básica (EGB) que asume el carácter de obligatoria, con una duración de nueve años. Los dos primeros ciclos son de tres años y comprenden parte de la antigua educación primaria. El tercer ciclo absorbe un año de la primaria y los dos primeros del anterior ciclo secundario y está previsto entre los doce y catorce años de edad.

Respecto a la legislación específicamente educativa, el análisis según jurisdicciones muestra una situación heterogénea, pues mientras 14 provincias han modificado sus normativas para adecuarlas a lo dispuesto por la Ley Federal de Educación (LFE n° 24.195), las diez restantes conservan la legislación previa o discuten proyectos de Ley. En

el cuadro que sigue se resume la situación en cada provincia respecto a la sanción de una nueva normativa y a cambios estructurales a partir de la Ley Federal de Educación

Cuadro 1
Ley Federal de Educación y Leyes Provinciales
1993 a 2001

| Jurisdicciones | Ley o norma Provincial a partir de la Ley Federal | Cambio sustantivos de estructura* |
|------------------------|---|-----------------------------------|
| Ciudad de Buenos Aires | No | No |
| Buenos Aires | Si | No |
| Catamarca | Si | Si |
| Córdoba | Si | Si |
| Corrientes | Si | No |
| Chaco | Si | Si |
| Chubut | No | Si |
| Entre Ríos | Si | Si |
| Formosa | No | Si |
| Jujuy | Si | No |
| La Pampa | Si | Si |
| La Rioja | Si | Si |
| Mendoza | No | No |
| Misiones | No | No |
| Neuquen | No | No |
| Rio Negro | No | No |
| Salta | Si | Si |
| San Juan | Si | Si |
| San Luis | Si | Si |
| Santa Cruz | No | No |
| Santa Fe | No | No |
| Santiago del Estero | No | No |
| Tucumán | No | No |
| Tierra del Fuego | Si | Si |

* Se hace referencia a cambios sustantivos cuando los mismos son estructurales o modifican de raíz la norma anterior. Se deja aclarado que en varias provincias hubo cambios parciales en la estructura.

Fuente: PREGASE. Ministerio de Cultura y Educación.

La finalidad de la educación polimodal fue acordada, en sucesivas reuniones del Ministerio de Cultura y Educación con el Consejo Federal de Educación -con participación de la nación y de las provincias- para dar respuesta a:

- la presión social y académica por el acceso a los estudios superiores, lo que ha signado fuertemente el perfil histórico de los estudios secundarios tradicionales;

- las demandas de preparación para la vida laboral, considerando la proximidad de inserción activa de la juventud en un mundo del trabajo cambiante y cada vez más competitivo;
- la incorporación de los avances científicos y tecnológicos que son imprescindibles hoy para una formación general actualizada y para un eficiente desempeño productivo;
- la necesidad de desarrollar competencias y capacidades que preparen para la transición a la vida adulta, para actuar en diversos contextos y para la participación cívica con responsabilidad y autonomía, dentro de un marco explícito de valores morales y sociales.

Finalmente en el 2000, el mapa del cambio de estructura puede seguirse en el cuadro siguiente: sólo seis provincias tienen una aplicación masiva a escala mientras que cuatro estaban evaluando las decisiones finales.

Cuadro 2
Ley Federal de educación, Educación Polimodal: Grado de Aplicación en el 2000.

| Tipo de Implementación | Alcance en la Educación Polimodal por provincias |
|---|--|
| Masiva | Buenos Aires (2do. año, obligatorio) Córdoba (1er, 2do. 3er. año) La Pampa (1er. año masivo) San Juan (1er. año masivo) San Luis (1er. año masivo) Tierra del Fuego (1er. año masivo) |
| Sub-total | 6 |
| Experiencias a escala y/o piloto (*) | Catamarca (32) Corrientes (53), experiencia de transición Chaco (48 - 12 privadas) Chubut (23 estatales-12 privadas-11 rurales) Entre Ríos (11) Formosa (11) Jujuy (12) Misiones (66-58 privadas) Mendoza (6 escuelas Universidad de Cuyo) Neuquén (3) Salta (5) Santa Fe (10) Santiago del Estero (8) Tucumán (24), experiencia de transición |
| Sub-total | 14 |
| En proceso de toma de decisiones | Ciudad de Bs. As La Rioja |

| | |
|------------------|--------------------------------|
| | Río Negro Santa Cruz |
| Sub-total | 4 |
| Total | 24 |

Nota: Las provincias en negrita generalizan el nivel: 2000 (San Luis, Tierra del Fuego, Santa Cruz); 2001 (Mendoza); 2002 (Salta).
(*) Los números entre paréntesis indican la cantidad de escuelas que implementan la experiencia.

Fuente: Proyecto de Diseño y Desarrollo Curricular (2000) Estado de Situación Curricular en las Provincias. Programa de Gestión Curricular y Capacitación. Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

Lo cierto es que desde 1992 las medidas de política económico laboral implementadas han producido desconcierto y dispersión en el ámbito de la formación para el trabajo y, de la mano de programas de financiamiento externo, se ha generado:

- la fractura de la educación técnica de la formación profesional, que fue absorbida por el Ministerio de Trabajo;
- la absorción por yuxtaposición y sin debate de la educación media, polimodal y la educación técnica;
- una gran confusión sobre el destino de la experiencia y logros de la educación técnica;
- la aparición dispersa de “instituciones de capacitación” auto-institucionalizadas por distintos programas de capacitación (fundamentalmente, el Proyecto Joven) donde un porcentaje bajo responde a objetivos de educación y formación de trabajadores y en su mayoría son acciones de subsidio encubierto de mano de obra.

Por su parte, la Ley Federal de Educación ha producido un resquebrajamiento de la estructura vigente, más que un cambio de estructura; favoreciendo la profundización del vaciamiento de contenidos y segmentaciones ya existentes en los distintos niveles educativos.

A raíz de la transferencia se opera un proceso de complejización del manejo de la escasa oferta de formación profesional del ámbito estatal ya que por un lado, se impuso la descentralización a cada provincia de la conducción educativa de la educación y formación para el trabajo, y por el otro, se re-centralizó en el sector trabajo, como ámbito del gobierno nacional que tiene a su cargo la función de formación profesional otorgada por la ley de empleo y ha implementado una serie de políticas de empleo, formación y capacitación

financiada por organismos internacionales y respondiendo a estrategias de asignación de fondos promotoras de la aparición de actores privados como prestadores de servicio.

“Las críticas al estado benefactor derivaron en la promoción de instancias de acción directa más cercanas a la población a atender a través de nuevos mecanismos de asignación presupuestaria. La confianza en la dinámica del mercado y en la focalización de las respuestas impulsó la puesta en marcha de mecanismos de asignación de fondos por vía de concursos de cursos presentados, proyectos institucionales “noveles” en su mayoría en el campo de la formación. A través de licitaciones públicas entre instituciones previamente “registradas” se asignan fondos sobre proyectos evaluados de acuerdo a su eficiencia o calidad”. (Riquelme, Herger y Magariños, 1999).

Los distintos programas implementados (Proyecto Joven, Proyecto Microempresas, Capacitar; Red de Formación Docente Continúa, etc.) han promovido el surgimiento de “cuasi-mercados” a través del estímulo a la creación de instituciones ad-hoc para atender diferentes necesidades u objetivos.

3. Los nuevos escenarios complejos de la educación y formación frente a las demandas sociales y laborales

Corresponde iniciar 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. Ello como análisis estructural sigue siendo válido, más aún, frente a la situación resultante de las reformas político-administrativas neoliberales de los '90 y a la profunda crisis y recesión económica que acompañó a las mismas. Dichas demandas derivan de:

- (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.

| Múltiples Demandas | Actores demandantes (potenciales y efectivos) de educación y formación para el trabajo |
|---|---|
| (i) Demandas Derivadas de la Heterogeneidad Económica-Productiva - Sectores dinámicos, de punta y/o competitivo local, o con ventajas internacionales | Empresarios Trabajadores jóvenes y adultos con diversos niveles educativos |
| - Sectores emergentes en reconversión productiva, y/o con posibilidades de reposicionarse en el mercado interno y/o regional | Empresarios Técnicos Trabajadores jóvenes y adultos con diversos niveles educativos |
| - Sectores de PyMES deprimidas con baja capacidad de empleo pero con algún margen de reinserción en nichos productivos | Empresarios Técnicos Trabajadores/ras jóvenes, con diversos niveles educativos. Nuevos trabajadores, con diversos niveles educativos. Trabajadores/ras adultas, con diversos niveles educativos |
| - Sectores de actividades vinculadas a la subcontratación a nivel interno y/o subregional | Empresarios Técnicos Trabajadores/ras jóvenes, con diversos niveles educativos. Nuevos trabajadores, con diversos niveles educativos. Trabajadores/ras adultas, con diversos niveles educativos |
| - Microemprendimientos con potencial productivo | Técnicos; Trabajadores/ras cesantes, con diversos niveles educativos |
| (ii) Demandas derivadas del tipo de empleo | subocupados, trabajadores en condiciones precarias, inestables, trabajadores en empleos temporarios, los trabajadores cuentapropia o informales Jóvenes, nuevos trabajadores. |
| (iii) Demanda de la población trabajadora ocupada o desocupada | Trabajadores/ras jóvenes, con hasta secundaria completa. Trabajadores/ras adultas, con hasta secundaria completa. Trabajadores cesantes, con necesidades de reconversión. |

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 cuantitativamente, 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 puede expresar en:

- superposición del tipo de ofertas;
- diversificación de instituciones y agentes oferentes;
- las poblaciones que atienden;
- conexión/desconexión con el aparato productivo;
- dificultades de acceso.

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;
- la fractura o accesibilidad espacial;
- la superposición temática de las ofertas;
- focalización de ofertas estatales en determinados grupos.

A continuación se presentan organizadas en 3 ejes algunas evidencias sobre la complejización de los escenarios de educación y formación para el trabajo.

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 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 24 sistema 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.

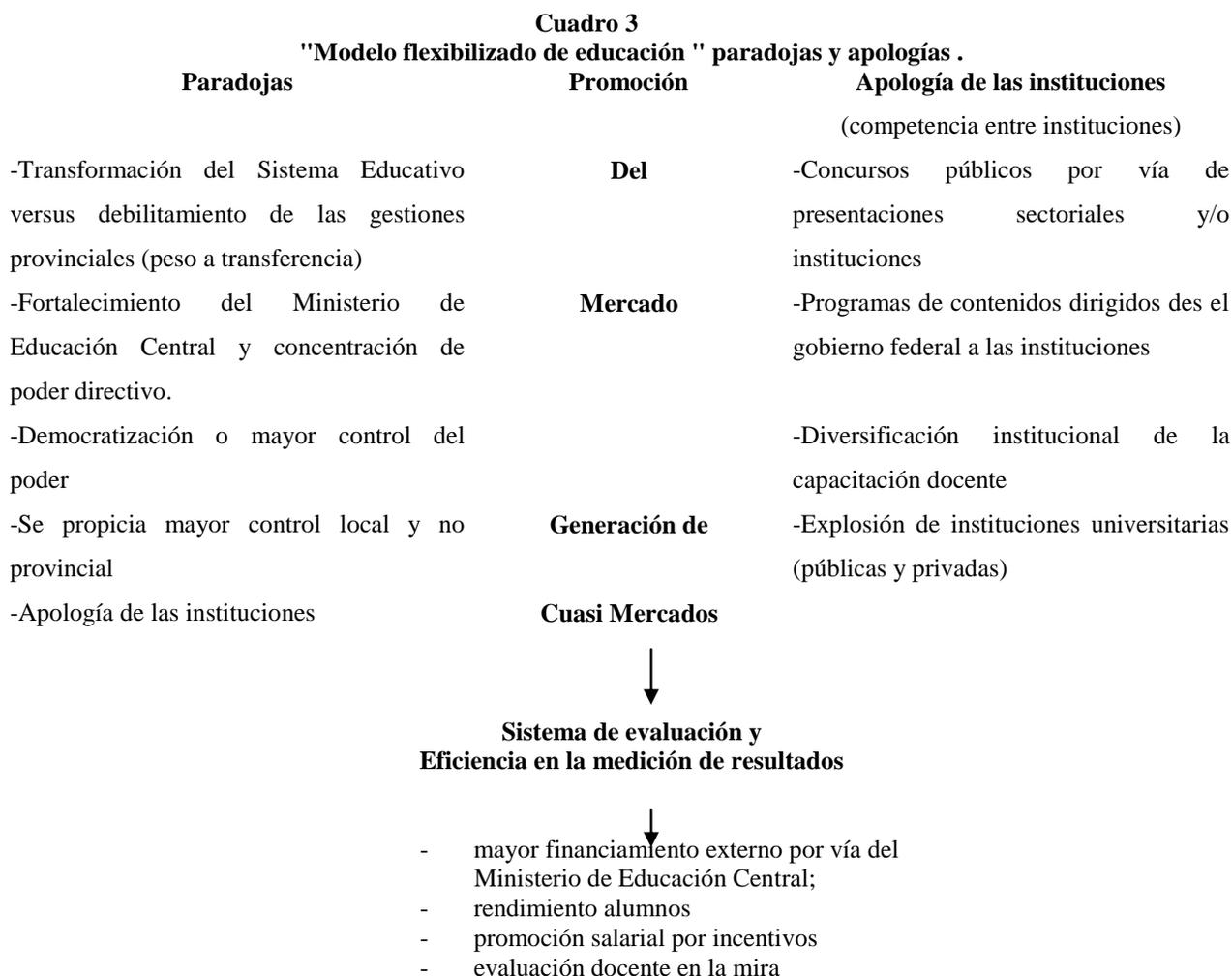
Un punto clave de la transformación de la estructura y los contenidos consiste en la desaparición de la educación media técnica y su reemplazo por trayectos técnicos profesionales (TTP) que pueden realizarse complementariamente o después de la formación secundaria y que sólo fueron implementados en algunas instituciones. La transición de la enseñanza secundaria al polimodal es interpretada como "crítica"³, "pues puede implicar

³ 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".

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 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.



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.

Las escuelas y los docentes, y aún los alumnos deben concursar en las diversas instancias para demostrar sus posibilidades sobre otros: esto comporta una distribución de beneficios diferenciales, incentivos, subsidios, materiales, cursos de capacitación, etc. La

racionalidad hace eje en la competencia, y no en la distribución de los recursos, en función de balances entre las necesidades educativas de la población y la oferta de recursos educativos disponibles en los espacios locales, junto a la construcción de redes solidarias de servicios.

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 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 nuevas 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 resulta en la multiplicación de agentes prestadores, entre los que predominan las instituciones privadas y los particulares, sobre las estatales -

representadas por los centros de formación profesional, escuelas técnicas, de adultos o universidades- y los sindicatos. Finalmente, un sector particular de las ofertas de formación para el trabajo corresponde a las organizaciones no gubernamentales (ong's), entre las que puede reconocerse un sector de organizaciones sociales de base, que sería importante potenciar.

Los distintos programas encarados desde este ámbito, que pueden consultarse en el cuadro 4 , han impulsado cursos de formación fragmentaria, pragmática, para el corto plazo y que no favorecen 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 de Desarrollo Social desde donde se 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 al Argentina desde la primera mitad de la década del '90, las actividades de educación y formación para el trabajo han pasado a ocupar 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 en el mercado laboral: 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”.

Durante la última década el sector trabajo a instrumentado 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 y a incrementar sus posibilidades de participación social.

Lo cierto es que diversas investigaciones 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 el desafío de las políticas de educación y formación para el trabajo sigue siendo superar una formación ajustada o adaptada a los puestos de trabajo, por otra dirigida a la recuperación educativa de la población y a actividades profesionales ampliadas que tenga como eje la calificación técnica, pero también funcional y social.

Finalmente, en el cuadro 4 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 por un lado, fragmentación de las ofertas de educación y formación para el trabajo, y por otro, su yuxtaposición de las políticas de empleo.

Cuadro 4
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 reinsertión en nichos productivos | - Equipos e instalaciones Electromecánicas; - Industrias de Procesos - Industria Electrónica - Construcciones - Producción Agropecuaria - Informática - Gestión Organizacional - Comunicación Multimedial | -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 para Apoyar el Empleo (1998) | |

| | | | | |
|---|---|---|--|--|
| <p>- Sectores de actividades vinculadas a la subcontratación a nivel interno y/o subregional</p> <p>- Microemprendimientos con potencial productivo</p> | <p>- Tiempo Libre, Recreación y Turismo</p> | | | |
| <p>(ii) Demandas derivadas del tipo de empleo</p> | <p>Régimen de Pasantías en el nivel secundario y superior (1992 y continua)</p> | <p>Régimen de Pasantías en el nivel secundario y superior (1992 y continua)</p> | <p>- Proyecto Microempresas/PARP (1995-1997) -Emprender (1996-1997)</p> <p>-Programa Nacional de Pasantías para la Reconversión (1994-1995) -Programa de Reconversión Laboral (1996-1997)</p> | |
| <p>(iii) Demanda de la población trabajadora ocupada o desocupada</p> | <p>-Educación Primaria y Secundaria Común y de Adultos (a cargo de las provincias desde 1991)</p> <p>- Educación Superior no Universitaria y Universitaria.</p> <p>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)</p> | <p>-Centros de Formación Profesional (a cargo de las provincias desde 1991)</p> <p>- Programas de capacitación del Centro Nacional de Educación Tecnológica/INET (M. de Educación Nacional)</p> | <p>- 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)</p> | <p>- Ofertas de organizaciones de la comunidad (Registradas en el Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad)</p> |

4. Demanda social atendida y excluida de la educación

FALTA TERMINAR con MECOVI y ALAST 2000.

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”.

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 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.

En este apartado el análisis se refiere a la situación educativa de 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. En la caracterización de la demanda social por educación se apunta 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.

Sin dudas, esta caracterización de las demandas educativas de la población debe realizarse tanto en una respectiva cuantitativa como cualitativa. Esta última alude a los saberes que comprenden una noción renovada de la educación de jóvenes y adultos en una sociedad altamente compleja y excluyente.

Entre 1996 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. Los grupos más jóvenes presentan los menores porcentajes de población excluida, mientras entre la PEA de todas las edades se encuentran los mayores porcentajes de población en desventaja educativa, social y laboral.

**Estimación de la demanda social para terminar la enseñanza primaria o secundaria.
Población urbana total. 1996 y 2001.**

| Población | Demanda Social para terminar primaria | | Demanda Social para terminar secundaria | |
|---------------------------|---------------------------------------|------------|---|-------------|
| | 1996 | 2001 | 1996 | 2001 |
| 5 años y más | 10,8 | 8,6 | 35,7 | 32,5 |
| 5 a 18 años | 2,7 | 1,8 | 9,4 | 4,2 |
| 19 a 24 años | 4,0 | 2,7 | 36,9 | 30,1 |
| 25 a 29 años | 5,0 | 3,4 | 40,1 | 39,1 |
| 30 años y más | 17,6 | 14,5 | 48,8 | 47,2 |
| PEA (15 a 64 años) | 8,8 | 7,0 | 45,9 | 40,5 |
| 15 a 18 años | 5,6 | 6,9 | 65,0 | 49,4 |
| 19 a 24 años | 4,0 | 2,8 | 43,9 | 35,9 |
| 25 a 29 años | 4,0 | 2,7 | 39,3 | 38,1 |
| 30 años y más | 11,3 | 8,9 | 46,4 | 41,8 |

* 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 Permanente de Hogares. EPH. INDEC.

Mientras la población más marginada, aquella que no completó el nivel primario, sigue disminuyendo, 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, incluso entre aquellos en edad teórica de asistencia.

Ejercicios de cobertura educativa de la población joven (19 a 24 años) permiten observar mejoras en la atención en primaria y secundaria, pero aún se encuentran lejos de cubrir a la mayoría de esta población.

Sólo pondría totales pues las cifras no son significativas.

Población de 19 a 24 años que asiste la educación primaria o secundaria según quintiles de ingreso per cápita familiar. Población urbana total. 1996 y 2001.

| Quintiles de ingreso per cápita familiar | 1996 | | | 2001 | | |
|--|-------|----------|------------|-------|----------|------------|
| | Total | Primario | Secundario | Total | Primaria | Secundaria |
| Población Urbana Total | 16.1 | 6.3 | 17.1 | 22,2 | 12,9 | 23,0 |
| Quintil I | 13.4 | 7.8 | 14.5 | 19,2 | 6,5 | 21,0 |
| Quintil II | 14.2 | 2.9 | 15.2 | 20,3 | 4,2 | 21,3 |
| Quintil III | 15.9 | 1.9 | 16.3 | 27,0 | 39,3 | 27,1 |
| Quintil IV | 14.1 | 7.0 | 14.4 | 26,7 | 75,7 | 25,4 |
| Quintil V | 29.8 | 15.0 | 30.8 | 31,4 | 0,0 | 31,6 |
| Ingr. Parc/S. Dom. | 25.8 | 4.2 | 27.3 | 22,6 | 26,1 | 22,4 |

* 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. En el quintil I se incluye a la población de hogares sin ingresos.

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

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

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 | 703.943 |
| Primaria completa/secundaria completa | 4.073.858 |
| 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 |

Falta Fuente

5. Ejercicios

(NO REVISADO)=

Hacia una red de servicios de educación para adultos como modelo de atención innovador de la educación de jóvenes excluidos.

El proyecto ALAS plantea como como población objetivo a la población desocupada e inactiva para concretar la finalización de la Escuela Primaria (EP) y la Escuela Secundaria (ES). El ámbito de competencias de las acciones educativas de ALAS compromete al sector Educación pero también a Desarrollo Social, pues la atención de adultos excluidos o en situación de marginalidad social requieren ingentes esfuerzos de política social integrada.

ALAS debe inscribirse en una política social integrada por la coordinación de diferentes proyectos de los sectores Educación, Desarrollo Social y Trabajo, para conjugar y no superponer el gasto social orientado a estos sectores de la sociedad.

Desarrollo Social y Trabajo han desarrollado proyectos de formación y capacitación laboral, que han significado la expansión de capacitación para el trabajo vinculada con subsidios encubiertos de la mano de obra. Así, los Proyectos Joven, el Microemprendimientos, apuntan a estas poblaciones con efectos redistributivos muy limitados.

Desarrollo Social durante los `90 también apoyo ong's y algunos emprendimientos de formación para la población de menores recursos. Un análisis de los recursos comprometidos en Trabajo, Desarrollo Social y otros sectores que involucren acciones sociales, demostraría que existen recursos aplicados, que se utilizan ineficientemente pues están usados en forma supersupuesta y no coordinada.

En contextos de austeridad y restricción monetaria del gasto social la propuesta del proyecto ALAS responde a lograr una acción **eficiente** del uso de los recursos que evite **superposiciones** y por lo tanto sea **racional** en el uso de **recursos escasos**.

La idea es asignar fondos derivados de proyectos diversos ya que el ALAS apuntaría a:

- contener la presión sobre el desempleo, reteniendo en el sistema educativo a jóvenes de 19 a 24 años;
- generar empleo para el sector de docentes, pues los pusetos actuales no cubrirían la demanda de ALAS.

Además, el perfil del proyecto justifica que fondos de proyectos de empleo-formación radicados en otros sectores (tales como Proyecto Joven, Trabajar, o desgravaciones impositivas orientadas al empleo-formación), se reasignen a ALAS. Así, un

joven que este comprendido en “subsidios” por falta de trabajo debería estar obligado a realizar una compensación educativa.

El diseño pedagógico planteado para ALAS debe respaldarse en la constitución de una Red de Servicios de Educación de Adultos, que responda 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;
- e) **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.

La Red de Servicios de Educación de Adultos debería generarse con el respaldo de ALAS pero con vista a una inserción permanente, más allá de la duración del proyecto (sustentabilidad de la Red).

A nivel nacional los Ministerios de Educación, Desarrollo Social y Trabajo, deberían ser responsables de la Red y cada uno de estos sectores deberían aportar la “declaración” de los proyectos de atención de adultos que tienen a su cargo para lograr efectivizar las características de la Red.

La Red de Educación de Adultos que respalda el ALAS deberá impulsar:

1. la integración y articulación de ofertas de educación formal y no formal impulsando
 - a. la inscripción de escuelas de adultos primaria y secundaria de cada ámbito jurisdiccional;
 - b. la convocatoria a docentes para el proyecto;
 - c. la inscripción de ámbitos físicos o establecimientos para el dictado de cursos.
2. la definición de las **normas** que **regulen** el acceso a las diferentes acciones de diseño de la EPA (Educación Primaria Acelerada) y la ESA (Educación Secundaria

Acelerada). El reglamento contemplará el otorgamiento de **créditos** para la aprobación de módulos equivalentes. Así, el diseño pedagógico contemplará materias que equivaldrán a módulos teóricos o prácticos que le permitirán créditos;

3. la formulación de una oferta flexible que posibilite la disponibilidad de una **oferta de cursos disponibles** para concretar la EPA y la ESA. Esta **oferta transparente** permitirá a los interesados acceder a uno u otro curso en función de las especificaciones del caso: a) requisitos o nivel de entrada a cada curso; b) los contenidos básicos; y c) los créditos a otorgar.

4. la definición de un sistema de créditos para los diferentes cursos y/o módulos aprobados. Así, deben acordarse la existencia de una Comisión de Evaluación y Acreditación. Esta Comisión de Acreditación y Evaluación contribuirá a la regulación y monitoreo del proyecto ALAS y posibilitará:

- controlar la ejecución;
- evaluar el tipo de acciones que serán brindadas a los adultos;
- supervisar resultados obtenidos por los cursantes;
- otorgar certificados y reconocimiento de créditos.

Cabe una reflexión final sobre los actores sociales involucrados en esta propuesta del proyecto ALAS.

Tal como lo señalan las Conferencias Internacionales y el reciente Pronunciamiento Latinoamericano frente al Foro Mundial de Educación (Dakar;2000), cabe resaltar es indispensable recuperar para la educación y la política educativa la visión multisectorial. “Los problemas no se explican ni se resuelven exclusivamente desde lo educativo, sino desde una política económica y social responsable del bienestar de las mayorías; la visión de sistema, superando la visión fragmentada y parcelada por edades, niveles, componentes o modalidades; y la visión de *largo plazo*, superando el cortoplacismo inmediatista al que fuerzan a menudo las lógicas de la política y las del financiamiento internacional.” (Pronunciamiento Latinoamericano; 2000).

Ello fortalece la idea de una acción coordinada entre Educación, Desarrollo Social y Trabajo, para encarar un esfuerzo conjunto de “política socio-educativa” en un contexto de grave crisis social y exclusión de sectores, tanto sistema educativo como del mercado de trabajo.

Existen registros continuos del potencial del sistema educativo actual en cuanto a establecimientos, aulas y personal en el nivel primario y medio.

Cuadro 14
Proyecto ALAS
Recursos del Sistema Educativo Formal

| | Establecimientos | Aulas | Personal | |
|-------------------|------------------|---------|----------|---------------|
| | | | Cargos | Horas Cátedra |
| Total | 31.508 | | | |
| Común | 27.203 | 568.818 | | |
| Adultos | 4.305 | | 15.382 | 203.304 |
| Primario | | | | |
| Común | | 54.332 | | |
| Adultos | | | 9.653 | 5.133 |
| Secundario | | | | |
| Común | | 28.486 | | |
| Adultos | | | 5.729 | 198.171 |

Fuente: Red Federal de Información Educativa.

Los registros continuos de Desarrollo Social y Trabajo permitirían reconstruir o actualizar las disponibilidades físicas de las instituciones de capacitación y de las ong's.

A título descriptivo el cuadro que sigue da muestra de los nuevos actores e instituciones que componen el “mapa de la oferta de educación y formación para el trabajo”. (Riquelme; 1999).

Cuadro 15
Mapa de la oferta de educación y formación para el trabajo

| Registro de instituciones y cursos | Instituciones | Curso/Servicios |
|--|---------------|-----------------|
| Centros de Formación Profesional (1997) (1) | 92 | 2947 |
| Registro de Instituciones de Capacitación (1996) (2) | 220 | 1368 |
| Avisos en Diarios 1997 (3) | 310 | 1004 |
| Avisos en Clarín de 1998 (3) | 361 | 1389 |
| Centro de Organizaciones de la Comunidad (1996) (4) | 321 | 1587 |

(1) Centros de Formación Profesional de la Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y de la Dirección General de Cultura y Educación. Provincia de Buenos Aires.

(2) Registro de Instituciones de Capacitación 1996 (REGICAP, 1996). Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

(3) Base propia constituida por las instituciones y cursos de formación para el trabajo que anuncian en prensa. En Marzo de 1997 y en Marzo de 1998. UBA.

(4) Centro de Organizaciones de la Comunidad 1996 (CENOC) de la Secretaría Desarrollo social. Este registro está conformado por distintos servicios, incluyendo aunque no en forma exclusiva, formación para el trabajo.

Fuente: Elaboración propia en base a fuentes diversas y bases originales.

Riquelme, G. C. y equipo: “La oferta de formación para el trabajo: mercado de ilusiones de corto plazo.” CONICET/UBACyT/IICE. 1998. Mimeo.

Cada uno de estos registros comprende en sí mismo un amplio de espectro de tipos de instituciones, población objetivo y cursos y clasificación de sus actividades que vuelve difícil el análisis comparativo de los mismos.

Se trata de 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.

Sin embargo, dada la necesidad de “espacios sociales” para implementar la red de educación de adultos, podrían arbitrarse incentivos para integrar la red de servicios con dotación física y aún recursos humanos, de acuerdo a los parámetros que fije el proyecto ALAS.

VII. Diseño Pedagógico

La función central de una educación para jóvenes de 19 a 24 años que no terminaron ni la primaria ni la secundaria, es centralmente “compensadora” pero con un sentido genuino que la integra a un proceso de educación permanente. Ello se destaca en los objetivos al apuntarse a “**educar para seguir educándose**”.

Las funciones pedagógicas apuntarían entonces a: a) la compensación y recuperación educativa; b) a la orientación para el mundo del trabajo y la producción; c) un desarrollo autónomo educativo a lo largo de la vida.

La estrategia pedagógica del programa ALAS supone tres criterios de fundamento:

- la atención a la **diversidad de demandas** tanto por origen social, nivel educativo de entrada como por localización espacial;
- la garantía de la **equidad**, con atención de la diversidad;
- el resguardo de la mayor calidad.

a) La atención a la **diversidad** de demandas supone reconocer la peculiaridad de trabajar con adultos jóvenes que abandonaron el sistema educativo, y están presionados por una acuciante situación de exclusión social tanto del mercado del trabajo como del sistema educativo.

Atender a la diversidad requiere una caracterización de los jóvenes excluidos como grupo desalentado en un período clave para la proyección de la vida; ello supone conocer sus valores, expectativas y/o también la posibilidad de generar entornos positivos para la definición de alternativas laborales y personales.

Posibilitar el pensar en alternativas supone postular autonomía, autodeterminación, creatividad, originalidad aún en contextos limitados de ingresos familiares. Debería ampliarse la mira de estos jóvenes, a través de la potenciación de la capacidad reflexiva y analítica de la realidad social y productiva, que les permita identificar espacios de generación de proyecto, nichos de inserción y/o programación de emprendimientos colectivos.

La atención a la diversidad en el proyecto ALAS supone considerar:

- el origen social, a través de los niveles de ingresos familiares y la educación de sus padres;
- la localización espacial y/o áreas de influencia,
- y el nivel educativo alcanzado, es decir, el último grado aprobado;
- la diferenciación de demandas por género.

En la definición actual de la diversidad de este proyecto ALAS se trabaja con la población de 19 a 24 años según el último grado aprobado.

b) La garantía de la **equidad** supone llegar a los grupos demandantes con diseños adecuados y pertinentes a sus peculiares expectativas e inserciones actuales.

Esto debe suponer atraer a los jóvenes con mensajes adecuados, y ampliar la difusión y mecanismos de penetración en los sectores más desvinculados o aislados. Diseñar programas de recuperación educativa requiere la gran habilidad de disimular “el no logro pensado” y también “la mera función compensadora” que coloca al grupo objetivo en el lugar del “señalado”, “fracasado”, “excluido”.

La perspectiva debe ser la contraria, la sociedad excluyó, no alentó ni genero espacios adecuados y flexibles para retener a la población estudiantil.

La equidad debe sostenerse con programas flexibles que atienden la multiplicidad de demandas.

c) El proyecto ALAS debe resguardar la mayor **calidad** de sus acciones, para evitar una tradicional asociación entre grupos desfavorecidos con programas de segundo o tercer nivel.

Este proyecto debe innovar en diseño pedagógico para convocar no sólo a la población a atender sino para lograr que profesionales y técnicos del primer nivel participen como ejecutores responsables de las diferentes acciones.

El diseño, los contenidos, los materiales y las estrategias deberán tener el sello de la mayor pertinencia y originalidad, única garantía para que el proyecto ALAS sea convocante.

Alternativas para el diseño curricular

| Diversidad de demandas por nivel educativo de entrada | Tipo de cursos o ciclos | | | | | |
|---|------------------------------|-------|--------------------------------|---------------------|-------|---|
| | Educación Primaria Acelerada | | Educación Secundaria Acelerada | | | |
| | Ciclo | Ciclo | Ciclo General | Ciclo Especializado | | Ciclo articulado con Ed. Sup. Technolog./Hum. |
| | 2 años | 1 año | 3 años | 2 años | 1 año | 1 año |
| Población con Primaria Incompleta | | | | | | |
| 0 a 4 años aprob. | X | | | | | |
| 5 a 6 años aprob. | | X | | | | |
| Población con Prim. Comp./Sec. Incomp. | | | | | | |
| Primaria completa | | | X | X | | |
| Secundaria Incomp. (1 a 2 años aprob.) | | | X | X | | |
| Secundaria Incomp. (3 años aprob.) | | | | X | | |
| Secundaria Incomp. (4 años aprob.) | | | | | X | X |
| Secundaria Incomp. (5 años aprob.) | | | | | | X |

El proyecto ALAS propone los siguientes tipos de ciclos y cursos.

A. Curso de Enseñanza Primaria Acelerada

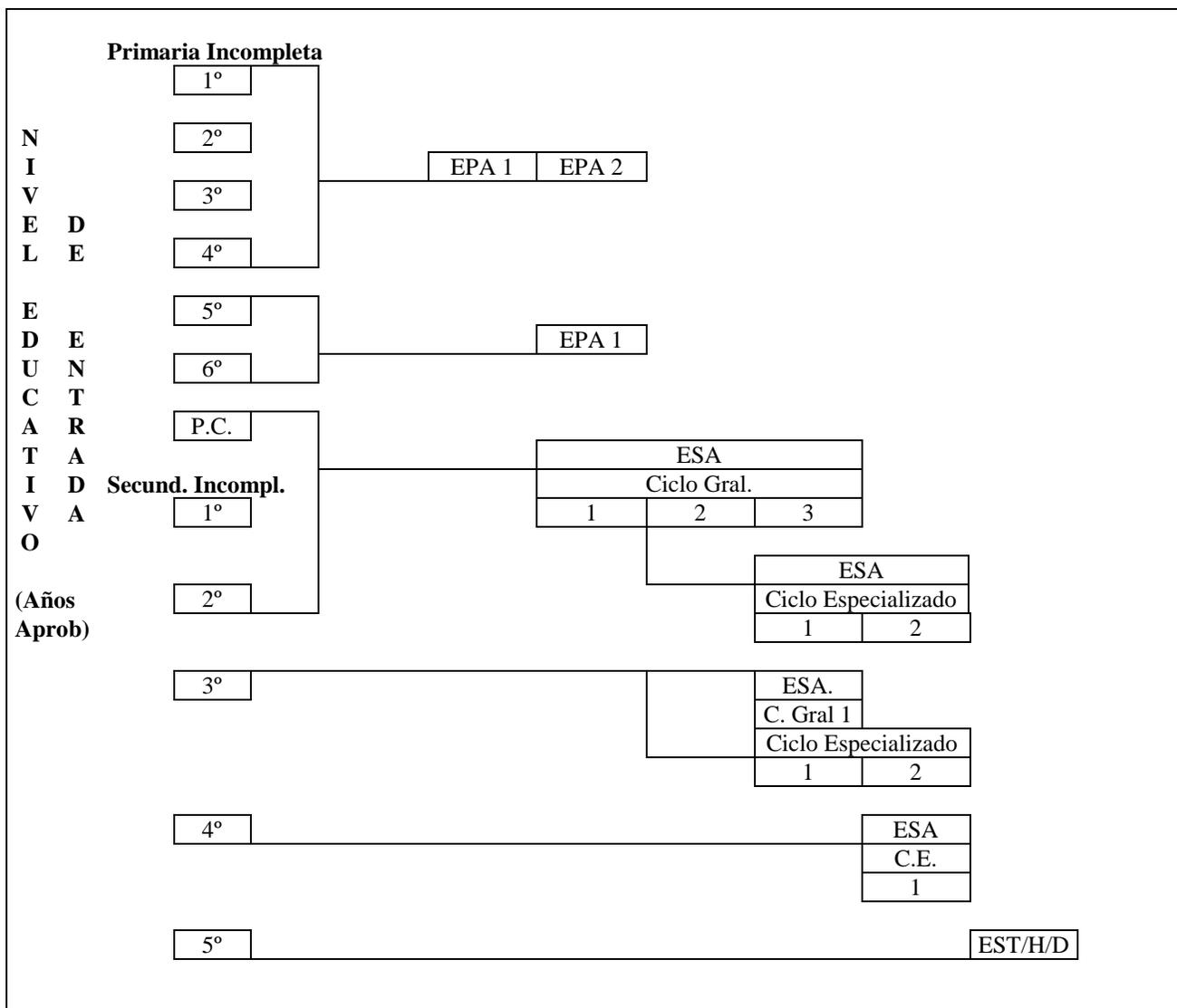
- ciclo de 2 años
- ciclo de 1 año terminal
- módulos de practicas en el mundo del trabajo.

B. Curso de Enseñanza Secundaria Acelerada

- ciclo general de 3 años
- ciclo general compensador de 1 año
 - ciclo de especialización de 1 y 2 años (a coordinar con escuelas técnicas/comerciales y/o polimodal-TTP)

C. Módulo de Integración con la educación superior tecnológica

- ciclos presenciales
- ciclos de educación a distancia



EPA: Educación Primaria Acelerada

ESA: Educación Secundaria Acelerada

EST/H: Ciclo Articulado con Educación Superior Tecnológica, Humanística o Docente.

Duración

| Primaria Acelerada | Materias | Horas Semanales | Infraestructura |
|--|---|---|---|
| 1 año 2 años Modulo Prácticas | Matemática Lengua Ciencias Sociales (Historia, Sociales) Geografía Ciencias En contratrurno | 30 hs. 12 a 20 | Escuelas Comunes Empresas; Sector Público, Municipios |
| Enseñanza media | | | |
| Ciclo General | Lengua. Historia. Cs. Biológicas. Geografía. Ed. Cívica. Matemáticas. Contabilidad Práctica. Química. Física. Psicología. Filosofía. Idioma. | 30 | |
| Ciclo de Especialización | Gestión Administrativa comercial Informática Gestión de Salud Servicios Turismo Técnica - Mantenimiento - Microbiología - Electromécanica | Turno: 15 a 20 Contratrurno 20 hs. | Escuelas técnicas o ámbitos especializados Prácticas en Programas o Empresas |
| Ciclo de integración con la educación superior tecnológica, humanística o docente (para desertores avanzados de escuelas secundarias 4to. Año aprobado). | -Revisión del Ciclo General Avanzado. -Especialización orientada hacia la educación superior | 10 hs. a distancia 20 hs. presenciales y/o a distancia | A distancia, en sindicatos, municipios |

VIII. Estimación de recursos básicos y globales

El diseño pedagógico de ALAS supone una serie de condiciones docentes, requisitos y recursos para su implementación, que se desarrollan en este capítulo.

8.1. Condiciones laborales docentes

El perfil del proyecto implica una ampliación casi explosiva de la demanda de docentes, lo que representa:

- un incremento probable potencial de la dedicación de docentes en ejercicio;
- pero, y ello es esperable, la creación de nuevos puestos de trabajo para desocupados o sub-ocupados profesionales;

En esta perspectiva el proyecto ALAS tiene un efecto generador de empleo docente y de calidad.

Un tema clave alude a las condiciones laborales docentes, que debería concertarse con los foros y sindicatos interesados para acordar el carácter de “experiencias a término” del proyecto. Ello ayudaría a la búsqueda de consenso sobre los criterios de selección de los docentes profesores:

- formación docente especializada;
- antecedentes laborales y/o académicos;
- prueba de selección.

El proyecto debería impulsar, cada vez que se ponga en marcha, un registro de recursos humanos docentes para determinar las diferentes necesidades según el perfil disponible.

El proyecto tiene como alternativas para cubrir con calidad horas cátedra, las siguientes:

- concursos para incorporación de docentes, jóvenes graduados recientes;
- concursos de docentes en actividad, para ampliación de la carga horaria;
- concursos de docentes en actividad, para nuevos puestos;
- convocatoria a cursos de complementación y/o especialización en educación de adultos.

El proyecto ALAS durante la programación del diseño debería plantear un concurso de propuestas innovadoras para desarrollar el mismo.

8.2. Requisitos de acceso de la población objetivo

La población objetivo cuyo volumen teórico se define en el capítulo V, comprende a los jóvenes de 19 a 24 años desocupados e inactivos excluidos del sistema educativo que deben terminar la educación primaria y secundaria.

Las condiciones de elegibilidad o los requisitos para ser “alumno del proyecto ALAS” deben ser:

- estar desocupado, requisito implícito por el dictado en turno mañana y tarde; además debería comprobarse por medio de trabajadores sociales;
- ser inactivo, igualmente comprobado por medio de trabajadores sociales;
- no estar asistiendo al sistema educativo actualmente, ni a ningún curso de educación no formal.

Además, deben preverse pruebas de acceso para evaluar el nivel de entrada a los cursos en función de los grados/años de estudios aprobados en la escuela primaria o media, más aún de acuerdo a la duración del abandono de la escolaridad.

8.3. Estimación de recursos y costos base

El diseño pedagógico del Proyecto ALAS contempla una serie de recursos de base, que se detallan a continuación:

- becas para los alumnos participantes: \$100 para cada participante por mes tanto para EPA como ESA;
- alumnos por aula: se han calculado teóricamente, cursos de 25 y 35. Finalmente, se trabaja con una dotación de 35 alumnos por aula;
- docentes por alumnos: se ha definido 35 por docente;
- remuneraciones docentes: se calculan dos hipótesis: EPA \$500 y \$600; ESA: \$1200 y \$1350, a razón de \$40 y \$45 la hora cátedra;
- Horario de trabajo: EPA 25 horas; módulo de prácticas 12 a 20 horas; EDA 30 horas.
- Recursos materiales por alumnos, se ha previsto la entrega de cuadernillos, libros y diskettes a los alumnos por un valor de \$15 cada remesa, dos veces al año;
- Infraestructura y recursos didácticos, cada aula dispondrá de una asignación bi-anual de \$20 y \$25.

