

# LA EDUCACION Y FORMACION PARA EL TRABAJO EN EL GRAN BUENOS AIRES: *mercado de ilusiones de corto plazo.<sup>1</sup>*

GRACIELA C. RIQUELME\*  
NATALIA HERGER Y  
ELIANA MAGARINOS\*\*



\* Licenciada en Ciencias de la Educación. Posgrado en Administración y Evaluación de Proyectos. Candidata al Doctorado por la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA. Investigadora del CONICET con sede en el Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación. Profesora Titular Ordinaria de Economía de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras, UBA.

\*\* Licenciadas en Ciencias de la Educación. Asistentes de investigación del Programa Educación, Economía y Trabajo del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras, UBA.

La Argentina de la década del 90 es el escenario de profundas transformaciones socio-económicas y educativas derivadas tanto de las políticas económicas y laborales de corte neoliberal como de las políticas educativas y la implementación acelerada de la Ley Federal de Educación.

En este contexto es necesario analizar cuestiones referidas tanto a las múltiples demandas de educación y formación de los jóvenes y adultos, como a las modalidades e instancias de educación formal y no formal destinadas a responder a las mismas.

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 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

<sup>1</sup> Artículo presentado en el IV Congreso de Estudios del Trabajo. Asociación de Especialistas en Estudios del Trabajo (ASET). Facultad de Ciencias Económicas (UBA). 4 al 6 de noviembre de 1998.

vaciamiento de contenidos y segmentaciones ya existentes en los distintos niveles educativos.

Las preocupaciones ante esta realidad en curso llevan a plantear la necesidad de buscar alternativas para intervenir en una reorientación de los esfuerzos y los recursos asignados.

Este artículo plantea una breve caracterización de las necesidades educativas de la población trabajadora del Gran Buenos Aires. En contraposición a las evidencias sobre los requerimientos de desarrollo de la educación formal se presenta un diagnóstico sobre el mapa de ofertas dispersas y de corto plazo de educación y capacitación no formal; ello aboga a favor de la constitución de un cuasi-mercado de ilusiones de corto plazo.

### **Múltiples demandas de educación y formación para el trabajo**

Al desarrollar esta temática corresponde referirse al perfil educativo que muestran los trabajadores ocupados y desocupados en el mercado de trabajo de las áreas urbanas. Si bien la educación resulta una dimensión fuerte tanto en su intervención y hasta a veces determinación de límites para el acceso y/o desempeño laboral de las personas, no

puede considerársela como una causa de los mismos; existen diversas razones sociales, culturales y técnicas que inciden en esta conflictiva realidad.

A lo largo de los últimos treinta años, numerosas investigaciones alertaron sobre los fenómenos del analfabetismo potencial por desuso (Riquelme, 1980; Beccaria y Riquelme, 1985; Riquelme, 1997). En los años recientes, distintas investigaciones sobre el perfil educativo de la población adulta alertan sobre la presencia de demandas educativas críticas. Las cifras hablan de una gran proporción de población que no logra trascender la educación primaria completa y de aquellos que cuando lo logran sólo acceden a los primeros años de la educación secundaria. Las cifras adquieren mayor sentido cuando consideramos que en la actualidad el certificado de nivel secundario es un requisito mínimo para acceder y moverse en el mercado de trabajo y en la vida política y ciudadana. Esta situación, definida por Sirvent como riesgo educativo, significa que esta población no a podido apropiarse "de los conocimientos, actitudes, habilidades y destrezas necesarias para participar en una forma plena, crítica, creativa y autónoma en la vida social, política y económica" (Sirvent, 1998), en una sociedad compleja, contradictoria y con segmentos tecnológicos modernos.

**Cuadro 1**  
**Perfil educativo de los ocupados y desocupados**  
**Gran Buenos Aires. 1986-1997 (%)**

Nivel Educativo	1986		1997	
	Ocupados	Desocupados	Ocupados	Desocupados
Primario Incompleto	15.4	23.6	8.6	11.1
Primario Completo	31.5	30.5	26.8	31.9
Secundario Incompleto	19.7	24.7	19.7	21.9
Secundario Completo	15.2	12.0	18.0	17.1
Terciario Incompleto	8.4	5.7	12.4	12.6
Terciario Completo	9.8	3.5	14.5	5.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares. INDEC. Programa Educación, Economía y Trabajo. Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación. Facultad de Filosofía y Letras. UBA.

La situación de los trabajadores reproduce la situación de la población en su conjunto.

Entre 1986 y 1997 va incrementándose el nivel educativo de la población económicamente activa, sin embargo, persisten bolsones de bajo nivel.

La mejoría del perfil educativo se expresa sobre todo en la disminución de las poblaciones con primario incompleto y el aumento de aquellos con secundario completo y terciario completo e incompleto. Además, entre ambas fechas, las diferencias en el perfil de ocupados y desocupados se acortan en todos los niveles educativos, sobre todo en los tramos más altos.

Sin embargo, es posible afirmar la importancia del porcentaje de población ocupada y desocupada del Gran Buenos Aires que sólo alcanzó niveles educativos por debajo del secundario completo. Estos representaban, en 1986, el 66.6 por ciento de los ocupados y 78.8 por ciento

de los desocupados y, si bien para 1997 estas cifras han disminuido en más de un 10 por ciento, la mayoría de la población aún presenta niveles bajos, (55.5 por ciento de los desocupados y 64.9 por ciento de los desocupados).

Cabe recordar que estos datos corresponden al Gran Buenos Aires, una de las regiones de privilegio del país frente a las provincias del noreste o noroeste del mismo. Incluso estas cifras promedio ocultan enormes diferencias entre partidos como Florencio Varela y General Sarmiento frente a San Isidro o Vicente López.

Estos datos advierten sobre el porcentaje de población con necesidades educativas críticas en el contexto de un mercado laboral fuertemente excluyente.

Las investigaciones realizadas en los últimos diez años han verificado una definida elevación del nivel de educación 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 -sobre todo entre 1992 y 1995- se produce una fuerte disminución en la ocupación de aquellos con niveles inferiores al secundario completo, mientras que los que poseen títulos universitarios han visto expandir sus posibilidades a lo largo de todo el período.

Por otro lado, en un contexto de alto desempleo se facilita la elevación de los requerimientos educacionales que se imponen para acceder al trabajo, lo que lleva a disminuir fuertemente las posibilidades de aquellos con bajo nivel educativo.

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 derivadas de:

- la situación de los grupos afectados 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;
- los subocupados en diferentes tipos de empleos, tales como los que están en empleos precarios, inestables, por contratos temporarios, los trabajadores cuentapropistas o los sectores menos estructurados de empleo;
- la heterogeneidad ocupacional y de calificaciones de las actividades económicas implícitas en tramos modernos competitivos y de pequeñas y medianas empresas dinámicas.

### *El surgimiento del "mercado" de formación para el trabajo*

En los últimos años el mundo de la formación para el trabajo ha sufrido una fuerte expansión y diferenciación a través de la multiplicación de instituciones y cursos. Las orientaciones de la política estatal hacia la generación de "cuasi-mercados activos de educación y formación", postulan la elevación de la calidad por vía de la competencia interinstitucional, la atención de ofertas puntuales con demandas puntuales y una gran dispersión de emprendimientos. Por ello, la caracterización de la educación no formal para el trabajo resulta un terreno difícil y complejo.

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

- la separación de funciones entre los sectores de educación y trabajo;

- los nuevos mecanismos de inducción de instituciones por vía de concursos públicos para acceder al financiamiento de acciones educativas y/o de formación para el trabajo;
- el surgimiento de numerosos programas sectoriales de apoyo a organizaciones de base u ONG's;
- los estímulos a emprendimientos culturales;
- la diversificación derivada de la transferencia de los servicios a las provincias;
- la constitución de nuevas instituciones de capacitación vinculadas o inducidas por los mecanismos y programas antes citados.

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 "nuevos" 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.

Así, el Proyecto Joven, el Proyecto Microempresas u otros componentes del Programa de Apoyo a la Reconversion Productiva, la Red de Capacitación Docente, etc. han promovido el surgimiento de quasi-mercados a través del estímulo a la creación de instituciones ad-hoc para atender diferentes necesidades u objetivos.

Tal como se analizará más adelante, un modelo tipo "demand-driven" no orienta sobre temáticas ni necesidades, pues tiene "confianza" (y ciega) en que las demandas del mercado "harán surgir" o "plantear" los cursos necesarios para los puestos requeridos.

Un análisis de las ofertas disponibles de cursos para la población resulta clave para denunciar la grave situación de dispersión resultante, luego de operar en esta década los mecanismos antes descriptos. La investigación rigurosa y casi artesanal llevada a cabo (Riquelme, 1998) ha permitido reconstruir la urdimbre del "mapa de la oferta de educación y formación para el trabajo" en función de diferentes tipos de registros:

- se han identificado en los diarios de una misma semana todos los cursos ofrecidos;
- se ha recurrido a los registros públicos de instituciones de educación y formación para el trabajo;
- se han incluido las "nuevas" instituciones de capacitación;
- se han incluido también las organizaciones no gubernamentales.

A título descriptivo el cuadro que sigue muestra la composición del "mapa de la oferta de educación y formación para el trabajo" organizada en función de los distintos registros de cursos y detallando el número de instituciones y cursos/servicios ofrecidos en ellas<sup>1</sup> (cuadro 2).

Registro de instituciones y cursos	Instituciones	Cursos/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 Escuelas y Cultura. Provincia de Buenos Aires (1997).

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/ICET. 1998. Mimeo.

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

Considerando sólo una de las fuentes, los avisos de cursos realizados en los diarios *La Nación*, *Clarín*, *Ámbito Financiero*; etc. en el transcurso de una semana de 1997, es posible anticipar algunas evidencias. Para el Gran Buenos

Aires existen 310 instituciones que publican ofertas y los cursos registrados suman 1004. La expansión del "cuasimercado" de la formación para el trabajo puede visualizarse al comparar los datos anteriores con aquellos provenientes de los anuncios publicados en el diario *Clarín* en la misma semana de 1998. En este año, el número de instituciones que publican anuncios es de 361, aumentando el número de cursos a 1389 (cuadro 3).

Cuadro 3  
Cursos anunciados en prensa según áreas temáticas. Gran Buenos Aires. 1997-1998

Área Temática	1997	1998
Administración	33	106
Agro	22	14
Artes y artesanías	119	179
Calidad y excelencia en el servicio	4	5
Ciencia y Tecnología	2	2
Comunicación	22	36
Contabilidad y Finanzas	37	33
Cultura	10	1
Deportes y Recreación	52	92
Educación	28	57
Gestión Empresarial	7	7
Idiomas	45	93
Informática	89	142
Marketing y ventas	53	64
Medio Ambiente	3	3
Oficios	201	236
Recursos Humanos	9	9
Salud	195	218
Servicios	38	43
Turismo	12	24
Otros	23	25
Total	1004	1389

Fuente: Elaboración propia en base a datos recogidos de diarios *Clarín*, *La Nación*, *Ámbito Financiero*, *Página 12*, *La Razón* y *El Cronista*. Marzo de 1997.

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

Resulta interesante notar que tanto en 1997 como en 1998 los cursos presentan la misma orientación, se concentran mayoritariamente en cursos dirigidos a oficios, salud, artes y artesanías e informática. Por otro lado, las áreas temáticas con menor número de cursos son aquellas ligadas al área científico-tecnológica, calidad y excelencia en el servicio, gestión empresarial y medio ambiente.

Los cursos brindados en los centros de formación profesional (cuadro 4) también se orientan en su mayoría a la formación en oficios e informática (1181 y 1104 cursos respectivamente), siendo importantes, a pesar de registrar menor cantidad de cursos, las áreas de administración (278

cursos) y educación (162 cursos). Esto último y el hecho de que las áreas de salud, artes y artesanías y deportes y recreación sean poco relevantes cuantitativamente, señala tendencias diferentes entre los cursos anunciados en diarios y los cursos de formación profesional. A pesar de ello, al analizar las áreas temáticas que poseen menor número de cursos de formación profesional, se observa que, nuevamente, se trata de las áreas ciencia y tecnología, gestión empresarial, medio ambiente, a las que se suman las de contabilidad y finanzas y, la ya mencionada, deportes y recreación (cuadro 4).

**Cuadro 4**  
**Cursos de los centros de formación profesional según áreas temáticas. Gran Buenos Aires. 1997**

Área Temáticas	Cursos
Administración	278
Agro	30
Artes y artesanías	40
Calidad y excelencia en el servicio	10
Ciencia y tecnología	0
Comunicación	16
Contabilidad y finanzas	3
Cultura	0
Deportes y recreación	0
Educación	162
Gestión empresarial	4
Idiomas	33
Informática	1104
Marketing y ventas	19
Medio ambiente	3
Oficios	1181
Recursos Humanos	1
Salud	21
Servicios	26
Turismo	7
Otros	1
Total	2938

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Centros de Formación Profesional de la Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y de la Dirección General de Escuelas y Cultura. Prov. De Buenos Aires. 1997.

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

Un perfil diferente presentan las instituciones registradas como instituciones de capacitación (ICAP's) en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Las mismas se distribuyen en forma pareja entre las distintas áreas temáticas (cuadro 5) aunque es posible señalar la existencia de una leve mayoría de instituciones dedicadas a la formación

en las temáticas de recursos humanos, seguidas por aquellas dedicadas a cursos referidos a calidad y excelencia en el servicio, competitividad y productividad y sistemas y computación. Las industrias extractivas y el área de las artes y artesanías concentran el menor número de instituciones oferentes (cuadro 5).

**Cuadro 5**  
**Instituciones según área temática. Gran Buenos Aires. 1996**

Temática	Instituciones
Agroindustria	29
Industrias Extractivas	7
Industrias Constructivas	20
Industrias manufactureras	27
Administración contable, finanzas y comercio exterior	41
Gestión Empresarial	49
Marketing y ventas	57
Calidad y excelencia en el servicio	53
Competitividad y productividad	38
Comunicación	33
Distribución y servicio	42
Mantenimiento e instalaciones	36
Planeamiento y dirección estratégica	33
Recursos Humanos	67
Sistemas y computación	56
Formación de formadores	60
Idiomas	27
Salud, asociaciones sociales y relaciones económicas y medio ambiente	48
Artes y artesanía	16

Fuente: Elaboración propia en base a Registro Nacional de Instituciones de Capacitación 1996 (REGICAP 1996).

Riquelme, G.C. y equipo: "La oferta de formación para el trabajo: mercado de ilusiones de corto plazo". CONICET/UBACyT/UICE. Mimeo.

A pesar de esta distribución aparentemente diferente, al considerar los cursos que brinda cada institución se encuentra que se caracterizan por capacitar a trabajadores en diversos oficios: mucama de centro de salud; operario de playa de estacionamiento de servicio; agente de seguridad

y vigilador general; medio oficial empalmador de líneas telefónicas; etc.

Estos análisis permiten caracterizar a la mayoría de las ofertas de formación para el trabajo como de bajo nivel de innovación y alejadas de la formación que requieren las

**Cuadro 6**  
**Instituciones de formación para el trabajo según tipo. Gran Buenos Aires**

Tipo de Institución	Centro de Formación Profesional (1)	ICAPS (2)	PRENSA 1998 (3)
Asociación	...	21	26
Centro Cultural	...	..	2
Centro de Estudios	...	7	34
Centros de Formación Profesional	92	..	0
Clínica/Hospital	...	1	1
Colegio	...	1	0
Consultora	...	4	3
Cooperativa	...	4	0
Escuela	...	1	45
Fundación	...	28	9
Empresa de bienes y servicios	...	6	1
Entidad Religiosa	...	3	0
Instituto	...	53	231
Mutual	...	1	0
Sindicato	...	5	3
Particulares	...	78	0
Teatro	...	..	4
Universidad	...	7	1
Otros	...	..	1
Total	92	220	361

(1) Centros de Formación Profesional de la Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y de la Dirección General de Escuelas y Cultura. Prov. de Buenos Aires. 1997. (2) Registro de Instituciones de Capacitación 1996 (REGICAP 1996). Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (3) Anuncios en prensa de instituciones y cursos de formación para el trabajo. Marzo 1998. 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/UICE. 1998. Mimeo.

nuevas tecnologías, tanto de producción como de organización.

Resulta importante para caracterizar el "mercado de la formación" considerar el tipo de instituciones oferentes de cursos. Aquí, el abanico es amplio, predominando las instituciones privadas sobre las de gestión pública, representadas por los centros de formación profesional, algunas escuelas de adultos, hospitales y universidades.

Las instituciones que se anuncian en prensa oscilan desde los mayoritarios institutos (231), escuelas (45), centros de estudios (34), a los minoritarios sindicatos (3), consultoras (3), universidades (1), clínicas/hospitales (1), etc. Las instituciones registradas como ICAP's tienen un perfil organizacional similar aunque aparece como elemento característico la importante presencia de particulares (78) inscriptos como ofertantes de cursos para el trabajo (cuadro 6).

Este análisis general permite afirmar que en el campo de la formación para el trabajo se han congregado entidades con perfiles organizacionales diferentes entre los cuales es poco apreciable la presencia, más allá de los centros de formación profesional, de instituciones con larga tradición en la formación y capacitación, tales como escuelas técnicas y sindicatos. Por su perfil y antecedentes estos hubieran sido los ofertantes más aptos para readaptaciones organizativas en vistas a nuevos programas de formación para la reconversión productiva. Sin embargo, la separación de funciones entre el Ministerio de Cultura y Educa-

ción y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social así como el impacto de las políticas económicas y de empleo neoliberales, han llevado al debilitamiento de estas instituciones más que a una reorganización fortalecedora de sus funciones.

Un sector particular de las ofertas de formación para el trabajo corresponde a las organizaciones no gubernamentales. Bien conocidas como ONG's, su perfil es el de organizaciones comunitarias que cumplen múltiples funciones. "Pasaron de ser organizaciones asistencialistas, asociadas a la Iglesia Católica renovada, a ser organizaciones secularizadas abocadas a la política social; siempre en tensión y dando una alta valoración al mantenimiento de su autonomía institucional. Apuntan a generar, fortalecer o desarrollar una organización económica popular, capaz de hacerse cargo autogestionariamente de las condiciones materiales para la reproducción de la vida de sus integrantes." (Coraggio, 1995)

Alcanzar este objetivo requiere organizar los servicios que se brindan en torno a la gran variedad de actividades sociales, de salud, educación, que se consideren adecuadas a las necesidades de cada una de las poblaciones con que se trabaje; entre ellos los servicios de formación para el trabajo van ganando espacio a través de la reorientación de funciones que llevan a cabo estas organizaciones pero todavía no se puede afirmar que sean considerados claves en el total de las actividades (cuadros 7).

**Cuadro 7**  
**Servicios según área temática. Gran Buenos Aires. 1996**

Área Temáticas	Servicios
Sin identificar	939
Atención primaria	25
Ciencia y tecnología	10
Cultura	34
Deportes / recreación	22
Economía	10
Educación	262
Justicia	5
Medio ambiente	14
Otro	1
Salud	64
Social / humana	121
Trabajo	91
Vivienda	15
<b>Totales</b>	<b>1613</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad.

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

En la mayoría de los casos no se ha identificado el área temática a la que responden, sin embargo, es posible mencionar la presencia importante de servicios de tipo educativo, de acción social y trabajo.

En cuanto las instituciones oferentes de estos servicios es posible señalar que, bajo la denominación común de

ONG's, se agrupan gran variedad de organizaciones comunitarias, desde las prolíficas, en materia de servicios, asociaciones civiles (588 servicios) y fundaciones (485 servicios) a los grupos comunitarios, cooperadoras y cooperativas, uniones vecinales y entidades religiosas entre otras (cuadro 8).

Tipo de institución	Total
Asociación Civil	588
Centro de Jubilados	32
Cooperadora	78
Cooperativa	50
Entidad Religiosa	47
Fundación	485
Grupo Comunitario	113
Gubernamental	9
Mutual	56
Sociedad de Fomento	42
Unión Vecinal	37
Otros	76
Total	1613

Fuente: Elaboración propia en base a Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad.

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

### Cursos y ocupaciones: ilusiones de empleabilidad

Los análisis anteriores se completan en este apartado con una interpretación de los cursos de formación para el trabajo según las ramas de actividad y las ocupaciones a las que están ligados<sup>2</sup>, pues ello posibilita avanzar en la expansión de cursos para ciertas actividades u oficios, frente a la retracción de otros, a la vez que la persistencia de oferta de cursos sobre oficios poco relevantes. Este tipo de análisis corroboraría la inercia de las acciones de educación no formal, en gran medida determinada por el autoempleo y oferta por parte de los propios docentes.

Ambos análisis permiten afirmar que los cursos se orientan a ramas de actividad y ocupaciones ligadas a los servicios. Siendo bastante menor el número de cursos orientados hacia sector de la industria.

Esto no es raro si tenemos en cuenta que el fenómeno de la terciarización del empleo ha estado presente en

Argentina, por lo menos desde la década del 50 y que tal como sucede en las llamadas economías industriales, es el sector servicios el principal generador de empleos en la economía argentina. Aunque, "aún en este sector el empleo ha estado creciendo a una tasa decreciente" (Beccaria, 1997). Paralelamente, en los últimos años las innovaciones introducidas por las empresas y la desarticulación de la industria provocada por la apertura externa, han tornado al sector industrial en un permanente expulsor de mano de obra.

Tanto en 1997 como en 1998, los cursos se concentran en ramas de actividad económica ligadas al sector servicios, fundamentalmente los servicios comunitarios, sociales y personales. Dentro de este rubro predominan los cursos ligados a servicios de esparcimiento, culturales y deportivos tales como danzas, formación actoral, producción y dirección de espectáculos, educación física y recreación (cuadro 9).

Cuadro 9

Cursos anunciados en prensa clasificados según actividad económica a la que están ligados. Gran Buenos Aires. 1997-1998

Actividad Económica	1997	1998
Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura	9	7
Pesca y Servicios Conexos	0	0
Explotación de minas y canteras	0	0
Industria manufacturera	43	77
Electricidad, Gas y Agua	0	0
Construcción	48	31
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores, motocicletas, efectos personales y enseres domésticos	47	46
Servicios de hotelería y restaurantes	34	94
Servicio de transporte, de almacenamiento y de comunicaciones	27	34
Intermediación financiera y otros servicios financieros	13	8
Servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler	173	305
Administración pública, defensa y seguridad social obligatoria	1	0
Enseñanza	16	48
Servicios sociales y de salud	191	186
Servicios comunitarios, sociales y personales	296	423
Servicios de hogares privados que contratan servicio doméstico	1	1
Servicios de organizaciones y órganos extraterritoriales	0	0
Cursos sin ubicación	105	130
Total	1004	1390

Fuente: Elaboración propia en base a datos recogidos de diarios Clarín, Ámbito Financiero, Página 12, La Nación, La Razón y El Cronista en Marzo de 1997 y en el diario Clarín en Marzo de 1998. Los cursos fueron clasificados siguiendo la Clasificación Nacional de Actividades Económicas 1997. INDEC.

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

A partir de aquí la composición de los cursos en cada fecha registra leves diferencias. En 1997, el segundo rubro más importante en cuanto al número de cursos que en él se concentran es el de servicios sociales y de salud. El mismo está compuesto por cursos ligados a actividades de enfermería y recursos técnicos en salud. En 1998, este puesto es ocupado por los cursos dirigidos a los servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler, entre los que se destacan en primer lugar los servicios empresariales (administración contable, administración de empresas; etc) y en segundo, los servicios de informática (operación de pc y software en general).

Una posición intermedia ocupan los restantes tipos de servicios, las actividades comerciales y la industria.

Las actividades de agricultura y ganadería así como las de intermediación financiera son las que reciben menos atención en el ámbito de los cursos de formación. Además, es necesario mencionar que existen áreas para las que no se ofrece ningún curso, tales como pesca, explotación de minas y canteras, administración pública, defensa y seguridad social.

En lo referente al análisis por ocupación, los cursos se orientan en su mayoría hacia las ocupaciones en los servicios sociales varios seguidos en importancia por las ocupaciones propias de los servicios sociales básicos. En el primer caso, predominan nuevamente los cursos orientados a ocupaciones del deporte, el desarrollo corporal, el arte y la recreación frente a los servicios de cuidado y atención de personas y los servicios de alimentación. En el segundo, predominan los cursos dirigidos a las ocupacio-

nnes de salud, sanidad y ecología (técnico radiólogo, instrumentista quirúrgico, auxiliar de enfermería) frente a los servicios de enseñanza y de los medios de comunicación.

En tercer lugar, es importante la presencia de cursos ligados a las actividades de la gestión administrativa, jurídico legal, de planificación y de informática, descándose entre ellas esta última orientación.

Al considerar el peso de los cursos ligados a ocupaciones de la producción industrial y de reparación de bienes de consumo, los mismos ocupan una posición intermedia, siendo entre ellos muy importantes la formación para ocupaciones de la producción textil (moldería, confección, operación de máquinas textiles), así como las actividades de reparación de automóviles (mecánica del automotor en sus distintos aspectos).

La menor cantidad se cursos se registran en los casos de las ocupaciones de la producción agropecuaria y primaria y las ocupaciones auxiliares de la producción y prestación de servicios (cuadro 10).

En cuanto a las jerarquías ocupacionales, la mayoría de los cursos se dirigen a la formación de trabajadores y de cuentapropistas más que hacia directivos, gerentes o jefes, apuntando al nivel de las ocupaciones de calificación técnica y operativa.

Así, algunos cursos anuncian en su nombre tanto la ocupación como el nivel de calificación correspondiente: analista programador, técnico en radiología, auxiliar materno, asistente dental; etc.

**Cuadro 10**  
**Cursos anunciados en prensa según ocupación a la que están ligados. Gran Buenos Aires. 1997-1998**

Ocupaciones	1997	1998
Ocupaciones de dirección	1	0
Ocupaciones de gestión administrativa, jurídico-legal, de planificación y de informática	116	159
Ocupaciones de gestión presupuestaria, contable y financiera	82	110
Ocupaciones de comercialización, transporte, almacenaje y telecomunicaciones	59	57
Ocupaciones de servicios sociales básicos	212	306
Ocupaciones de servicios varios	300	503
Ocupaciones de la producción agropecuaria y primaria	8	5
Ocupaciones de la producción industrial extractiva, energética, de construcción e infraestructura	45	26
Ocupaciones de la producción industrial y de reparación de bienes de consumo	81	97
Ocupaciones auxiliares de la producción de bienes y de la prestación de servicios	0	8
Cursos sin ubicación	99	126
Total	1004	1390

Fuente: Elaboración propia en base a datos recogidos de diarios *Clarín*, *Ámbito Financiero*, Página 12, *La Nación*, *La Razón* y *El Cronista* en Marzo de 1997 y en el diario *Clarín* en Marzo de 1998. Los cursos fueron clasificados siguiendo el Clasificador Nacional de Ocupaciones, revisión diciembre de 1996. INDEC.

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

Como puede desprenderse de estos análisis, las ofertas de formación para el trabajo se congregan en torno de las supuestas demandas de una economía urbana terciarizada. Sin embargo, los modelos guiados por la demanda no orientan sobre necesidades o temáticas y, por lo tanto, se va dando una superposición de ofertas en las mismas ramas y actividades.

La menor presencia de cursos dirigidos hacia los tramos modernos de la economía, aquellos de mayor productividad y que experimentan los procesos de modernización tecnológica y organizacional, confirma la idea de que en realidad estos sectores se manejan con mecanismos de selección y formación de recursos humanos propios y muy diferentes de los que hemos caracterizado en este artículo. Responden a mercados de firma internos cuyas estructuras de personal absorben paulatinamente personal de niveles terciarios o universitarios.

Para finalizar, es necesario destacar que el mapa de la educación y formación para el trabajo, tal como ha sido caracterizado, constituye un "cuasimercado", pues si bien la oferta crece dispersamente, la demanda no parece "concurrir" en trazas de equilibrios paretianos. Las instituciones surgen más orientadas por la ley de Say, esperando que se cumpla aquello de "la oferta genera su demanda".

Es un sector que ha crecido en importancia en el ámbito de las pequeñas y medianas empresas dedicadas a los servicios y por lo tanto, es un importante nicho de generación de empleo. Sin embargo, es necesario evaluar qué significan desde el punto de vista de la educación y formación para el trabajo y qué papel desempeñan en tanto medidas implementadas para responder a las demandas educativas de la población trabajadora.

En este sentido 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 realiza-

ción de cursos prácticos acelerados con nula base formativa.

Paralelamente al crecimiento de estas ofertas de formación, se va asentando en el sentido común la idea de "empleabilidad" que convierte en responsabilidad de los actores y, fundamentalmente, en su baja e insuficiente calificación, las dificultades para la obtención de puestos de trabajo en un mercado laboral en el que, como se sabe, los mismos son cada vez más escasos. Por lo tanto, se induce hacia el "mercado" de la capacitación y el entrenamiento en la ilusión de obtener las credenciales necesarias para competir en igualdad de condiciones por los pocos puestos de trabajo.

#### ***El desafío: construcción de una red de acciones de educación y formación para el trabajo***

A lo largo del artículo se ha hecho continua mención a la segmentación y dispersión que caracterizan a las ofertas no formales de educación y formación para el trabajo. Se ha visto que las demandas y ofertas de educación a lo largo de toda la vida tienden a agudizar las diferencias sociales identificadas a partir del nivel de educación formal de la población total (Sirvent, 1996). Más aún la oferta de cursos no formales refuerza las diferencias y segmentación ya operadas en el sistema educativo formal. Ambos ámbitos generan dualismos, reproduciendo esquemas de baja calidad pedagógica e institucional para los sectores sociales con mayores necesidades educativas.

La construcción de políticas de atención a las demandas sociales críticas constituye un ensayo de alta preocupación ante las profundas transformaciones del sistema educativo y de las políticas de educación y formación para el mundo de la producción y del trabajo, operadas en esta década de los noventa (Riquelme, 1998). Por un lado, es posible formular numerosas advertencias acerca de las consecuencias de la reforma derivada de la Ley Federal de

## Educación:

- expulsión de jóvenes hacia circuitos de educación de adultos,
- el paralelo desmantelamiento de esta educación,
- ofertas dispersas de educación, capacitación y formación para el trabajo,
- multiplicación institucional de ofertas de programas de capacitación docente y no docente, así como de ONG's.

Por el otro, se verifica la existencia de un "cuasi-mercado de formación y capacitación" caracterizado por la fragmentación y la alta segmentación con diferenciaciones regresivas en contenidos y asignaciones presupuestarias, vendedor de ilusiones de empleo.

Las políticas neoliberales apologeticas de las virtudes del mercado desconocen la debilidad de la sociedad civil, inhibida y limitada en sus posibilidades de participar, demandar y/o seleccionar ofertas adecuadas. El sistema educativo dispersa a sus actores docentes y alumnos involucrándolos en una transformación total de las estructuras conocidas. La formación y la capacitación laboral dispersan a los trabajadores en múltiples ofertas cortas y puntuales de rápida obsolescencia y escaso valor formativo. Estas medidas limitan la "capacidad de los sectores populares para articular sus demandas e intereses en vistas de incidir en las políticas públicas" (Sirvent, 1996). Esto será clave para potenciar la "circulación de la población" a través de la educación en sus diferentes instancias de implementación.

Estos procesos se producen y refuerzan porque coinciden con un proceso mayor de crisis de integración social, altísima fragmentación e inseguridad en el ingreso y también con la inestabilidad laboral. En el conjunto de las políticas sociales hay tendencias hacia una alta segmentación de las áreas donde quedarían por un lado, como bienes públicos, aquellos considerados básicos, dirigidos a los pobres sin capacidad de demanda y, como privados, los más sofisticados y utilizados por los que tienen poder de demanda, complementariamente se propone la privatización del rentable segundo segmento, otorgando así un contenido más equitativo al gasto público (Lo Vuolo y Barbeito, 1993).

La agudización de la segmentación socio-educativa y diferenciación perversa de las ofertas de formación plantean el desafío de pensar y crear estrategias que desde una concepción amplia de la educación sirvan de apoyo a la superación de situaciones de exclusión social. Se instala, entonces, la necesidad de lograr una articulación coherente entre las alternativas educativas formales, no formales e informales de mayor significación y elaboración a partir de un replanteo de los problemas de los trabajadores jóvenes y adultos. El objetivo de esta integración consiste en lograr una atención educativa integral que potencie la comprensión del mundo del trabajo y las posibilidades de desarrollo laboral y social. Es decir, recuperar una perspectiva de la educación como eje de reivindicación de los trabajadores; y no sólo como formación ajustada o adaptada a los puestos de trabajo.

En este sentido, se propone la generación de una "red"

de educación y formación para el trabajo. En la misma se debería recuperar la noción simple de la red de pesca, con la cual "atrapar" y/o "soltar" ofertas, pero también la de la informática sosteniendo la ventaja de la vinculación, interdependencia, recurrencia y alternancia. (Riquelme, 1995, 1997, 1998).

La generación de una "red" requeriría esfuerzos de consensos colectivos sobre las definiciones y alcances de la diferentes opciones disponibles. Este ejercicio en si constituiría un mecanismo evaluativo, generando posibilidades de más claras acreditaciones de los programas, cursos, acciones, etc. que existan.

La transparencia de esta "red", viabilizada por un registro instituido, permitiría a la población disponer de una más clara manera de moverse en el "mercado de la formación", evitando que sólo sea un mercado de mercancías reproducibles, y se convierta en un mercado en que se intenta acercar demandantes y oferentes con reglas claras y conciencia de los roles que asumen en cada caso. Así, la construcción de una Red proporciona un mecanismo de regulación de las acciones dispersas y aisladas disponibles en la actualidad.

La envergadura de esta tarea requiere partir de un Estado que actúe como instancia garante y reguladora de su puesta en marcha. Su presencia se justifica en tanto se trata de lograr consenso sobre una política de educación y formación para el trabajo que pueda responder a un proyecto de país. Así, nos encontramos con un nuevo desafío, indagar, generar y recrear el Estado frente a la destrucción y/o desestructuración aún de los espacios válidos del estado benefactor.

En este intento no se debe olvidar la importancia de contar con sistemas de información socio-educativa y económica que sirvan de apoyo al reconocimiento de las necesidades de formación y de las actividades en curso así como a la evaluación de sus impactos y la generación de nuevas políticas educativas.

Debería impulsarse una suerte de "concertación de la información de trabajo" y aprovechar registros disponibles: a) en el Ministerio de Cultura y Educación; b) en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; c) en el actual Programa Joven; d) en los gobiernos provinciales; e) registros ad hoc privados. Discutir la instancia de localización y mantenimiento actualizada, de fácil acceso y visibilidad social para la población.

Allí hay que contemplar la repercusión urbana, regional y local, pero con sistemas informatizados no muy costosos estas bases pueden ser accesibles. Además las experiencias internacionales permitirían habilitar y/o mejorar las disponibles.

Cabe citar una idea sostenida por largo tiempo por Graciela C. Riquelme acerca de que "sólo esta integración puede contribuir a superar la exclusión social, más allá de reconocer que estas intenciones se enfrentan a una situación no anticipada: el estancamiento del empleo en la que aún con la mayor creatividad de los programas educativos, estos no pueden generar puestos de trabajo ni superar la pobreza. Sin embargo, cabe potenciar la idea de "educar

para educarse" y no "educar para", entendiendo que se debe estimular la capacidad y disposición de los trabajadores para aprender y seguir aprendiendo durante toda la vida; sobre todo ante la perspectiva de escenarios futuros que los seguirán sometiendo a duras y limitantes pruebas producto de un mundo acelerado, complejo y competitivo." (Riquelme, 1997)

El desafío es la construcción de una red de acciones de educación y formación para el trabajo que integre la diversidad y complejidad de alternativas existentes, potenciales y posibles para poder generar una serie de acuerdos con el objeto de dar transparencia a la red existente en términos de instituciones y responsables de las mismas.

En ella deberán incluirse todos los nodos de formación de los niveles de enseñanza, base clave para fortalecer los cursos y ciclos disponibles. La idea es fortalecer en esta red la vinculación entre educación formal y no formal, integrando a la población estudiantil con los adultos.

### Notas

<sup>1</sup> En este punto se hace referencia a los resultados obtenidos en la investigación "Reestructuración productiva y nuevas formas de calificación" (UBACyT FI 166). En el curso de este proyecto se ha generado una evaluación rigurosa sobre el papel de la educación formal y la formación para el trabajo ante las múltiples demandas educativas de jóvenes y adultos y las demandas de un aparato productivo altamente heterogéneo y de alta concentración en los niveles de punta tecnológicos.

Las afirmaciones son sustentadas con datos provenientes de la base "Mapa de la oferta de educación y formación para el trabajo" obtenida en el desarrollo de la investigación realizada. Dicho mapa contiene información para Capital Federal y Gran Buenos Aires proveniente de distintas fuentes:

• centros de formación profesional de los Gobiernos de la Ciudad de Buenos Aires y de la Provincia de Buenos Aires (1997);

• diarios de circulación masiva, en este caso se sistematizaron las ofertas de formación profesional tanto para la primera semana de marzo de 1997 y la misma semana de 1998;

• registro de instituciones de capacitación, inscriptas en el Registro de Instituciones de Capacitación (REGICAP) del Ministerio de Trabajo

y Seguridad, en 1996; y

• centros de organizaciones de la comunidad (CTNOK) de la Secretaría de Desarrollo Social.

<sup>2</sup> Los cursos relevados en las fuentes de información citadas fueron organizados según las ramas de actividad económica y ocupaciones a las que están dirigidos. Para ello se utilizaron en el primer caso, la Clasificación Nacional de Actividades Económicas 1997 (INDEC, 1997) y en el segundo, el Clasificador Nacional de Ocupaciones revisión 1996, elaborados por el INDEC.

### Bibliografía

Beccaria, L. y Riquelme, G.C. (1985) *El gasto social en educación y la distribución del ingreso: Efecto distributivo del gasto público en la educación pública y privada*, FLACSO IDRC, Buenos Aires.

Beccaria, L. (1996). "Reconversion, mercado de trabajo y distribución del ingreso", en: *Informe de Coyuntura*, Año VI, N°57/58, julio-agosto de 1996, Centro de Estudios Bonaerense, Buenos Aires.

Beccaria, L. (1997). "Empleo y desempleo en Argentina", en: *Cuadernos de Economía*, N°25. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, Buenos Aires.

Coraggio, J.L. (1995). *Desarrollo Humano, economía y educación*. Rei Argentina, Instituto de Estudios y Acción Social, Aique Grup Editor, Buenos Aires.

Lo Vuolo, R.M. y Barbeito, A.C. (1993). *La nueva oscurezda de la política social. Del Estado populista al neconservador*, CIJPP, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.

Riquelme, G.C. (1980). *Situación Social en Análisis Poblacional de la Argentina. Informe de Investigación*, Volumen IV. Serie Estudios de la Población Argentina, N°2. Fundación para el Desarrollo FUDAL, Buenos Aires.

Riquelme, G.C. (1997). "Estudios para la educación técnica y la formación profesional en América Latina. Estudio de caso nacional" Argentina", Documento de Trabajo N°15, Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras, UBA, Buenos Aires.

Riquelme, G.C. (1998). "La educación técnica y la formación profesional en la encrucijada", en: *Políticas y sistema de formación. Formación de formadores*. Serie Documentos N°8. Ediciones Noyeda des Educativas, 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*, N°13, octubre 1998, Facultad de Filosofía y Letras, Miño y Dávila editores, Buenos Aires.