

Serie:

cuadernos de
Educación Economía y Trabajo.

Nº 17

**Escenarios de educación y formación para el
trabajo ¿mercado de ilusiones de corto plazo
o alternativas socio-educativas a la
exclusión?**

**Graciela C. Riquelme y
Natalia Herger**

Programa de Educación Economía y Trabajo.
Instituto de Investigaciones en Ciencias de
la Educación



Facultad de Filosofía y Letras.

Universidad de Buenos Aires.

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

FACULTAD DE FILOSOFIA Y LETRAS

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES EN CIENCIAS DE LA EDUCACION (IICE)

PROGRAMA EDUCACIÓN, ECONOMÍA Y TRABAJO

Serie
Cuadernos de Educación, Economía y Trabajo

Escenarios de educación y formación para el trabajo ¿mercado de ilusiones de corto plazo o alternativas socio-educativas a la exclusión?

Cuaderno N° 17

**Graciela C. Riquelme y
Natalia Herger**

**Documento de Trabajo del Proyecto UBACyT F146
“Escenarios alternativos para la atención de demandas de educación y formación de trabajadores: evaluación de efectos distributivos del gasto social y apropiación de saberes”**

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2006

Registro de Propiedad Intelectual 621182

Índice

Introducción.....	4
1- La crisis como generadora de fenómenos de exclusión y de participación activa de la población.....	5
2. Trabajadores en desventaja en el mercado laboral: jóvenes, mujeres y con bajo nivel educativo.....	7
3. Vigencia del mercado de ilusiones de corto plazo.....	11
3.1 La orientación de los cursos.....	14
3.2 Las instituciones.....	18
A modo de cierre.....	22
Bibliografía.....	24

Introducción

En Argentina a más de cinco años del momento más grave de quiebre social, político y económico que atravesó nuestro país no se han logrado resolver las críticas situaciones de pobreza y desempleo en que vive gran parte de la población y que afectan profundamente sus posibilidades de construcción de un proyecto laboral y educativo. Las personas jóvenes y adultas presas de la supervivencia cotidiana frente a situaciones cada vez más adversas de desempleo, caída de ingresos, pobreza e indigencia, difícilmente logran enfrentar o evaluar las opciones diversas y fragmentadas, y menos aún generar demandas al sistema de educación y formación.

La complejización de los escenarios de educación y formación genera un “mercado de ilusiones de corto plazo” que no favorece la apropiación de espacios articulados e integrados de formación para los ciudadanos y productores.

Este documento se inicia con una breve referencia a las consecuencias que han tenido sobre la sociedad argentina más de veinticinco años de políticas de corte neoliberal, cuyos fuertes impactos se hicieron sentir a fines de 2001, poniendo al descubierto una sociedad jaqueada por la pobreza y la desconfianza en las instituciones. Para enfrentar la crisis se fueron organizando nuevos movimientos sociales como instancias alternativas de participación social, política y económica.

En este contexto se propone la revisión del mapa de la oferta de educación y formación para el trabajo disponible para mediados de los noventa, de manera de verificar la vigencia del mercado de ilusiones, entendiendo por ello la existencia de ofertas dispersas de corta o larga duración que se brindan con supuestas garantías de empleo o habilitaciones para puestos de trabajo. La perspectiva crítica sobre esta situación plantea que este tipo de ofertas no garantizan una trayectoria formativa de múltiples entradas al mercado de trabajo, pues no responde a la genuina atención de las necesidades educativas de la población joven y adulta.

Más aún el análisis a lo largo de los últimos treinta años permite distinguir los cambios y continuidades, así como la presencia de nuevos actores sociales a cargo de la oferta, correspondientes a los nuevos movimientos sociales.

Finalmente, se plantean algunas reflexiones en torno a la definición de acciones de regulación de la educación y formación para el trabajo.

1- La crisis como generadora de fenómenos de exclusión y de participación activa de la población

El agotamiento del modelo aperturista de desarrollo económico iniciado en los setenta, que se profundizó en la década pasada, contribuyó a aumentar la crisis y recesión del país, expresada en el estancamiento económico y en el deterioro de las condiciones sociales. Durante la llamada “década perdida” de los ochenta, la retracción del Estado de sus responsabilidades en las políticas de bienestar constituyó un hecho central y disminuyó las expectativas de los países latinoamericanos en la recuperación democrática. La expansión del gasto fiscal de los gobiernos y el incremento del endeudamiento externo junto a la espiral inflacionaria jaquearon al Estado.

En este período, la debilidad del Estado como arbitro social, prestador de servicios y regulador de escenarios económicos coincidió con el poderoso discurso neoliberal de críticas a los modelos de bienestar. Ello se constituyó en el fundamento de las políticas de modernización en aras de lograr un estado “eficiente”. Hacia fines de los ochenta, las orientaciones de la política económica internacional impulsaron la estabilidad macroeconómica por vía del control monetario.

En Argentina, durante la primera presidencia de Carlos Menem, se inició un programa de reformas de la economía, “como respuesta a la crisis hiperinflacionaria de 1989 generada por los crecientes desequilibrios fiscales y la expansión de la deuda interna y como respuesta al agotamiento del modelo económico que había regido en el país por décadas” (Riquelme, 1997).

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

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

En un contexto de apertura indiscriminada, la presión de las importaciones sobre la industria local, sumada a los efectos de las privatizaciones, provocaron una fuerte caída del empleo local. El cierre de fábricas y el despido del personal en las empresas privatizadas no fue compensado por las demandas de las nuevas actividades económicas. Ello se expresa, desde 1994, en una tasa de desempleo de dos dígitos y que a fines de 2001, alcanzó al 20% de la PEA. A la par, creció la subocupación y la incidencia del trabajo no registrado y en actividades marginales.

Los elevados niveles de desempleo, precariedad e inestabilidad laboral contribuyeron a la ampliación de las brechas de ingreso y de bienestar¹: el resultado es una sociedad más polarizada con sectores medios empobrecidos frente a la aguda concentración de riqueza de una franja reducida de la población. “La Argentina del ajuste perdió algunos preciosos atributos: una amplia clase media que ayudaba a metabolizar el conflicto social; vastos sectores obreros con inserción laboral estable y niveles de vida modestos pero dignos; altísimos flujos de movilidad social ascendente que permitían transitar la vida en términos de un proyecto; niveles de cohesión social superiores a los de muchos países periféricos e incluso a los de algunos países centrales. Pérdidas que, hoy por hoy, parecen irreversibles” (Torrado, 2004).

La crisis progresiva es tanto económica como antropológica se manifiesta en el incremento de la desigualdad pero también “muestran simultáneamente sus fallas las instituciones que hacen funcionar el vínculo social y la solidaridad (crisis del Estado de providencia), las formas de relación entre la economía y la sociedad (crisis del trabajo) y los modos de constitución de las identidades individuales y colectivas” (Fitoussi y Rosanvallon, 1997).

En los años recientes de la Argentina y principalmente luego de 2001, la crisis institucional con desprotección de los sectores populares contribuyó a potenciar sus capacidades de organización para demandar por sus derechos civiles y sociales, entendidos como acceso a un trabajo digno y a mejores condiciones de vida respecto a los deterioros sufridos a lo largo del tiempo. Fueron variadas las manifestaciones de protesta popular y de emergencia de movimientos sociales que han desafiado al modelo socioeconómico, político y cultural prevaleciente en las últimas tres décadas.

Los sectores populares a través de los piquetes han demostrado su energía para la lucha pero también a través de la organización de sociedades comunales o de base que encaran proyectos de generación de empleo productivo de muy diversos tipos: desde cartoneros hasta emprendimientos productivos y fábricas recuperadas, pasando por las experiencias del trueque que contraponían al sistema capitalista monetario otro modelo de intercambio distributivo.

Muchos de estos movimientos se constituyen principalmente como una respuesta, un refugio ante la pobreza y el desempleo pero en su interior han generado un espacio alternativo de construcción política donde se discute el significado de las formas de organización social y “emergen nuevos valores –igualitarismo, solidaridad y cooperación- como opuestos al individualismo egoísta del empresarialismo predominante en la pasada década” (Palomino; 2004).

La dualidad entre espacios de inclusión y participación y circuitos de informalidad y exclusión parece constituir una de las tensiones propias de los movimientos sociales emergentes, principalmente aquellos constituidos por trabajadores desocupados. A nivel de los emprendimientos productivos el desafío parece ser su relación con la economía formal y la superación del nivel de subsistencia a partir de

¹ Hacia 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 de planes de subsidio monetarios a jefes/as de hogar desocupados tuvo una baja incidencia en estos indicadores (INDEC, 2002).

cambios en la producción y comercialización que permitan su reproducción ampliada. A nivel social y cultural constituyen espacios alternativos de participación y organización pero el riesgo sigue siendo la reproducción de circuitos de contención y exclusión frente al retiro del estado de sus responsabilidades sociales.

2. Trabajadores en desventaja en el mercado laboral: jóvenes, mujeres y PEA con bajo nivel educativo

A lo largo de las últimas décadas los grupos de población trabajadora han tenido diversa suerte respecto a la obtención de un empleo según su nivel educativo. Esta situación debe interpretarse no sólo por determinantes individuales sino en el contexto de las variables macroeconómicas –inversiones, apertura económica, desarrollo de ciertas actividades, promoción industrial o de otras actividades, privatizaciones; etc.- y su impacto sobre aquellas referidas a los procesos de trabajo, la organización tecnológica y las diferentes demandas de recursos humanos de acuerdo a sus calificaciones.

El acceso de la población al mercado de trabajo y a las alternativas de educación y formación adquiere dimensiones particulares en ámbitos espaciales concretos. Así, la dinámica del mercado de trabajo en ámbitos locales y/o provinciales expresa el interjuego de la relación cuanti-cualitativa entre oferta y demanda de mano de obra, que se concreta en esos espacios locales.

En este interjuego de factores interviniéntes en el mercado de trabajo desde la oferta y la demanda de empleo junto a la educación y formación de los trabajadores, a través de los sistemas de formación (público y privado) es que se definen las posibilidades de los sujetos y la potencialidad de sus trayectorias futuras.

En tal sentido cuenta el análisis de las políticas educativas, laborales y sociales que puedan intervenir en la oferta de educación y formación de trabajadores para facilitar el acceso y permanencia tanto en el empleo como en las alternativas de formación. Desde la perspectiva de la demanda interesaría identificar el perfil de requerimientos sectoriales o de las actividades económicas de acuerdo a indicadores tecno-organizativos de la producción, particularizando los posibles efectos sobre el incremento de demanda.

A modo de cuadro diagnóstico se presentan a continuación los grupos de población trabajadora que en función de sus características de género, etarias y educativas, se encuentran en mayor desventaja en su inserción social y laboral. Estas constituyen las situaciones de mayor complejidad a enfrentar por las políticas de educación y formación para el trabajo así como por la política social y de empleo.

El perfil educativo de la población económicamente activa

Los análisis sobre 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. En 2003, poco más de la mitad de la PEA del GBA (52,6%) tiene secundario completo o más, situación que hace diez años sólo alcanzaba un tercio de la misma población, en el 2006 esta cifra continúa mejorando (53.4%), lo que indica una mayor proporción de población activa con más educación. El porcentaje de la PEA con

hasta secundario incompleto baja al 46,6 %. Al considerar, el total de la PEA urbana se observa la misma tendencia pero la variación es mayor entre 2003 y 2006 en el GBA.

Riesgo educativo

Un estudio de principios del año 2000 marcaba que “la población no beneficiada de la PEA, potencialmente en riesgo educativo y laboral son los que nunca asistieron y/o tienen primaria incompleta” (Riquelme, 2000). Los cuadros (a) y (b) correspondientes a los años 2003 y 2006, muestran la baja experimentada en la desocupación de los trabajadores con secundario incompleto y completo seguida por los trabajadores con primaria completa. Ello se evidencia principalmente en el GBA y entre los jóvenes y los varones, grupos en los que descendió también significativamente la desocupación de aquellos con nivel superior incompleto. Entre las mujeres la mejora es mucho menos importante.

Las mujeres y los jóvenes beneficiados y excluidos

En 2003, entre la mujeres es menor la proporción de trabajadoras que tienen un nivel de hasta secundario incompleto y las graduadas de la educación superior casi duplican a los graduados, situación que se mantiene en 2006. No obstante, su inserción laboral no resulta tan clara pues en la actual coyuntura (2006) su tasa de desocupación es mayor a la de los varones, aún entre aquellas que han completado el nivel secundario o ingresado al superior (sin completarlo). Sólo las trabajadoras que completaron el nivel superior tienen ventajas relativas en el mercado de trabajo frente a los trabajadores varones y a las otras mujeres.

Los jóvenes constituyen uno de los grupos en mayor desventaja en el acceso al empleo independientemente de su nivel educativo. Los jóvenes con mayor escolaridad presentan niveles de desempleo más altos que los trabajadores de menor educación y de mayor edad. Si bien en muchos casos han alcanzado mayores niveles educativos que los trabajadores mayores, su escasa experiencia les impide encontrar empleos que constituyan pasos hacia trayectorias laborales estables y calificantes. Al respecto, los jóvenes se emplean en trabajos más precarios que los exponen a frecuentes entradas y salidas del empleo, en algunos casos vinculadas a su condición de estudiantes (pasantías, trabajadores part-time; etc.).

Cuadro 1 (a)
Situación en el mercado laboral según educación. Grupos seleccionados. 2003.
En porcentajes.

	Total aglomerados	GBA
Perfil educativo de la PEA		
Hasta secundario incompleto *	48.4	47.4
Secundario completo y más	51.6	52.6
<i>Varón</i>		
Hasta secundario incompleto*	54,2	54,3
Secundario completo y más	45,8	45,8
<i>Mujer</i>		
Hasta secundario incompleto*	39,8	38,5
Secundario completo y más	60,2	61,5
<i>15 a 24</i>		
Hasta secundario incompleto*	44,7	37,8
Secundario completo y más	55,2	62,2
<i>25 a 39</i>		
Hasta secundario incompleto	43,0	43,4
Secundario completo y más	57,0	56,6
<i>40 a 64</i>		
Hasta secundario incompleto*	54,8	54,9
Secundario completo y más	45,2	45,1
<i>Tasas de desocupación específicas por nivel educativo</i>	<i>15,8</i>	<i>16,8</i>
Hasta primario incompleto*	15,5	16,7
Primario completo*	15,5	16,6
Secundario incompleto*	19,4	19,9
Secundario completo	18,3	21,3
Superior incompleto	18,7	18,1
Superior completo	6,0	5,9
<i>15 a 24 años</i>	<i>33,5</i>	<i>34,3</i>
Hasta Primario incompleto*	33,1	48,0**
Primario completo*	27,0	25,8
Secundario incompleto*	37,7	41,9
Secundario completo	37,1	39,1
Superior incompleto	31,0	29,3
Superior completo	22,5	16,3**
<i>Varón</i>	<i>16,4</i>	<i>17,4</i>
Hasta Primario incompleto*	16,1	16,2
Primario completo*	17,8	19,4
Secundario incompleto*	20,2	21,4
Secundario completo	15,4	16,6
Superior incompleto	17,6	16,8
Superior completo	6,9	8,2
<i>Mujer</i>	<i>15,0</i>	<i>16,0</i>
Hasta Primario incompleto*	14,4	17,7
Primario completo*	11,1	11,2
Secundario incompleto*	18,1	17,2
Secundario completo	21,7	26,6
Superior incompleto	20,0	19,4
Superior completo	5,3	4,3

(*) PEA en riesgo educativo y laboral

(**) Alto coeficiente de variación.

Fuente: elaboración propia sobre la base de Encuesta Permanente de Hogares. Mayo 2003.

Cuadro 1(b)
Situación en el mercado laboral según educación. Grupos seleccionados.
1er. semestre de 2006. En porcentajes.

	Total aglomerados	GBA
Perfil educativo de la PEA		
Hasta secundario incompleto *	45.7	46.6
Secundario completo y más	54.3	53.4
<i>Varón</i>		
Hasta secundario incompleto*	50.9	51.4
Secundario completo y más	49.1	48.6
<i>Mujer</i>		
Hasta secundario incompleto*	39.0	40.3
Secundario completo y más	61.0	59.7
<i>15 a 24</i>		
Hasta secundario incompleto*	44.2	41.7
Secundario completo y más	55.8	58.3
<i>25 a 39</i>		
Hasta secundario incompleto	39.3	41.1
Secundario completo y más	60.7	58.9
<i>40 a 64</i>		
Hasta secundario incompleto*	52.4	53.7
Secundario completo y más	47.6	46.3
Tasas de desocupación específicas		
por nivel educativo	11.0	11.9
Hasta primario incompleto	11.2	12.1
Primario completo	10.1	11.1
Secundario incompleto*	14.8	16.9
Secundario completo*	11.7	12.8
Superior incompleto*	13.9	13.9
Superior completo	4.4	4.4
<i>15 a 24 años</i>	23.7	24.9
Hasta Primario incompleto*	* 23.8	** 27.3
Primario completo*	20.6	21.1
Secundario incompleto*	26.3	29.0
Secundario completo	23.3	24.0
Superior incompleto	24.3	24.5
Superior completo	* 15.1	** 13.2
<i>Varón</i>	9.0	9.5
Hasta Primario incompleto*	10.9	11.3
Primario completo*	8.5	9.5
Secundario incompleto*	11.6	12.7
Secundario completo	8.9	9.4
Superior incompleto	10.3	9.1
Superior completo	3.5	3.6
<i>Mujer</i>	13.6	15.0
Hasta Primario incompleto*	11.7	13.4
Primario completo*	12.8	13.7
Secundario incompleto*	20.4	24.1
Secundario completo	15.3	16.9
Superior incompleto	18.2	19.8
Superior completo	5.2	5.0

(*) PEA en riesgo educativo y laboral

(**) Alto coeficiente de variación.

Fuente: elaboración propia sobre la base de Encuesta Permanente de Hogares. 1er. semestre de 2006. INDEC

3. Mercado de ilusiones de corto plazo 1998 y 2005

Durante la década del '90, las sucesivas reformas educativas y laborales de corte neoliberal han complejizado y fragmentado los sistemas públicos de educación y formación para el trabajo, determinando la aparición de "nuevos escenarios". Las medidas que más han incidido en la expansión, diversificación y fragmentación de toda la educación no formal han sido:

- “- 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.” (Riquelme, Herger y Magariños; 1999).

A mediados de la década pasada, el estudio del “mapa de la oferta de educación y formación para el trabajo”² en función de diferentes tipos de registros verificó la existencia de un “cuasi-mercado de formación y capacitación” compuesto por una amplia gama de organizaciones, a veces meros “sellos”, orientadas a la captación de fondos provistos por el Estado, por agencias extranjeras o por los propios consumidores del servicio. Sus características dieron lugar a la hipótesis de un “mercado de ilusiones de corto plazo” orientado a captar a trabajadores, ocupados y desocupados, ilusionados en ofertas tentadoras que garantizan el empleo con la realización de cursos prácticos acelerados con nula base formativa. Este cuasi mercado “dispersa a los trabajadores en múltiples ofertas cortas y puntuales de rápida obsolescencia y escaso valor formativo” y limita la capacidad de los sectores populares de articular sus demandas e intereses en estas áreas (Riquelme, Herger y Magariños; 1999).

Las características principales de ese mercado eran, y debería corroborarse si continúan siéndolo:

- instituciones con escasa experiencia en el campo de la formación para el trabajo, principalmente privadas y con baja permanencia en el mercado;
- múltiples ofertas cortas y puntuales de rápida obsolescencia y escaso valor formativo;

² 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 generó 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. Se construyó una base de datos denominada “Mapa de la oferta de educación y formación para el trabajo” con 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.
- 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 (CENOC) de la Secretaría de Desarrollo Social.

- ofertas de bajo nivel de innovación y alejadas de la formación que requieren las nuevas tecnologías, tanto de producción como de organización;
- cursos definidos solo por la demanda (demand driven) sin considerar las necesidades de formación y generando superposición de ofertas en las mismas ramas y actividades, principalmente oficios de las áreas de salud, artes, informática y administración;
- existencia de circuitos de capacitación y entrenamiento diferenciados según nivel socio-económico y educacional.

Diagnósticos posteriores dan cuenta de la mayor complejización de los escenarios de educación y formación para el trabajo a partir de tres tendencias que dificultan la atención de las necesidades educativas de la población (Riquelme y Herger; 2003):

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

Los nuevos escenarios de educación y formación comprometen a diversos agentes oferentes: sectores del gobierno nacional y provincial, diversas ong's y el sector privado fuertemente estimulados por la orientación subsidiaria del Estado y nuevos actores sociales como los llamados movimientos sociales emergentes. Particularmente complejo resulta el ámbito de las organizaciones de la sociedad civil compuesto tanto por organizaciones que funcionan como ejecutoras de las políticas o intermediadoras de los programas de empleo y formación laboral de los diferentes niveles de gobierno y de organismos internacionales y más recientemente, organizaciones de base ligadas a proyectos productivos alternativos.

La complejidad de los escenarios de educación y formación para el trabajo se expresa también en la superposición temática de las ofertas, la focalización en las mismas o distintas poblaciones, su disímil vinculación con requerimientos del aparato productivo, los mecanismos de acreditación y las restricciones en el acceso, entre las más significativas.

Es posible, y ello debería explorarse, que ante escenarios tan diversos e imbricados la población joven y adulta con necesidades educativas tenga problemas para la selección y acceso a opciones adecuadas, relacionadas con el perfil educativo de base y la situación sociolaboral de origen.

En este contexto, la actualización del mapa de la oferta de educación y formación para el trabajo en el Gran Buenos Aires puede contribuir a dar cuenta de las características del este ámbito e interpretar la misma en función de cambios y continuidades en los procesos de dispersión y fragmentación visualizados en 1998.

La reconstrucción del mapa de la oferta, actividad aún en curso, cuenta por el momento con los siguientes registros, que sólo en parte resultan comparables con los disponibles en 1998:

- los cursos ofrecidos en los diarios de una misma semana (primera semana de marzo de 2005);
- registros públicos de instituciones de educación y formación para el trabajo;
- registro de organizaciones de la comunidad a través de CENOC;
- instituciones participantes en programas de empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social del gobierno nacional.

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 ofertados en ellas (cuadro 2).

Cuadro 2

Registro de instituciones y cursos	1998		2005	
	Instituciones	Cursos	Instituciones	Cursos
Avisos en diario Clarín (1)	383	1389	444	1858
Centros de Formación Profesional (CABA-2005) (2)	27	1703	29	1047
INET – Centro Nacional de Educación Tecnológica (3)	-	-	1	32
Centro de Organizaciones de la Comunidad (CENOC) (4)	321	NC	3760	NC
Programas de empleo y capacitación (Ministerio de Trabajo)				
Registro de Instituciones de Capacitación (1996) (5)	220	1368	-	-
Programa Sectorial de Calificación (2005) (6)	-	-	35	S/d
PJyJHD – Contraprestación Formación Profesional (2005) (7)	-	-	66	368

NC: no corresponde

Fuentes: Elaboración propia sobre la base de: (1) Base propia constituida por las instituciones y cursos de formación para el trabajo que anuncian en el Diario Clarín, en la primera semana de marzo de 1998 y 2005. (2) Centros de Formación Profesional de la Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. 1997 y 2005 (3) Ofertas de capacitación presencial y a distancia del Centro Nacional de Educación Tecnológica del INET, anunciados en su página web en 2005. (4) Centro de Organizaciones de la Comunidad (CENOC). 1997 y 2005. Este registro está conformado por instituciones dedicadas a distintas actividades, incluyendo aunque no en forma exclusiva, formación para el trabajo. (5) Registro de Instituciones de Capacitación (REGICAP), 1996, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (6) Instituciones que realizan cursos de capacitación en el Programa Sectorial de Calificación durante 2005. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (7) Instituciones que participan del Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, Contraprestación Formación Profesional. 2005. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

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

Inicialmente, la expansión del mapa de ofertas puede visualizarse en las tres fuentes que resultan comparables durante los dos períodos considerados. Las organizaciones registradas en el CENOC han experimentado un muy importante crecimiento (321 a 3760 organizaciones). Durante la década pasada estas organizaciones fueron estimuladas para actuar en forma complementaria y en muchos casos como reemplazo de la acción social del Estado. En los últimos años diversas acciones del sector de desarrollo social apoyan la organización de grupos comunitarios y organizaciones de base en una concepción de la política social ligada a la economía social y al desarrollo local.

En contraposición, la oferta pública de formación profesional registra un muy leve aumento en el número de instituciones (27 a 29 centros) y una disminución en el número de cursos ofrecidos.

Las instituciones y cursos anunciados en diarios aumentaron notoriamente aunque en menor proporción que las organizaciones de la sociedad civil. Vale aquí una aclaración, los avisos en diarios expresan una porción específica del total de la oferta, compuesto principalmente por sector privado de la educación y formación para el trabajo.

3.1. La orientación de los cursos

La revisión de las diversas ofertas de formación para el trabajo en 2005 permite verificar que continúan primando los modelos de orientación por la demanda (demand-driven), que no necesariamente responden a los requerimientos de un aparato productivo que experimenta una cierta reactivación ni de microemprendimientos productivos. Los cursos del sector privado como los ofrecidos desde el sector Educación y Trabajo se concentran en actividades ligadas a los servicios y en los oficios del cuentapropismo tradicional. A continuación, se analiza la orientación de cada una de las fuentes consideradas.

Los cursos ofrecidos en diarios tanto en 1998 como en 2005 se concentran en las mismas áreas temáticas: oficios, salud y artes y artesanías. En el último año, el fuerte crecimiento de los oficios se explica mayoritariamente por numerosos cursos dirigidos al sector gastronómico (chef, cocinas varias, pastelería y panadería, entre otros), destacándose también los cursos de belleza y estética y confección. Son minoritarias las ofertas de formación en oficios tradicionales ligados a la construcción o la reparación de automotores y electrodomésticos e inexistentes las orientadas a formar técnicos para la industria.

Cuadro 3
Cursos anunciados en prensa según áreas temáticas
Gran Buenos Aires. 1998-2005

Área temática	Clarín 98	Clarín 2005
Administración	106	84
Agro	14	14
Artes y artesanías	179	205
Calidad y excelencia en el servicio	5	0
Ciencia y Tecnología	2	0
Comunicación	36	18
Contabilidad y Finanzas	33	20
Cultura	1	3
Deportes y Recreación	92	46
Educación	57	39
Gestión Empresarial	7	10
Idiomas	93	130
Informática	142	146
Marketing y ventas	64	31
Medio Ambiente	3	0
Oficios	236	769
Recursos Humanos	9	8
Salud	218	212
Servicios	43	65
Turismo	24	25
Otros	25	33

Total	1389	1858
--------------	-------------	-------------

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos relevados en Diario Clarín durante la primera semana de marzo de 1998 y 2005.

Los cursos brindados por las áreas del sector educación encargadas de la formación profesional –centros de formación profesional (CABA) e CENET (INET)- tienen orientaciones diferentes. Los centros de formación profesional ofrecen una formación más tradicional ligada mayoritariamente a oficios e informática, siendo importante también el área de administración y contabilidad. En este caso los oficios corresponden al sector construcción, automotores, electricidad y estética personal. Debe señalarse que también se ofrecen cursos de automatización aunque su peso sea minoritario en el conjunto de los cursos ofrecidos.

Cuadro 4

Cursos ofrecidos en los centros de formación profesional según áreas temáticas.

Ciudad de Buenos Aires. 2005

Área Temática	Cursos
Administración	63
Agro	2
Artes y artesanías	31
Calidad y excelencia en el servicio	3
Ciencia y Tecnología	
Comunicación	7
Contabilidad y Finanzas	58
Cultura	-
Deportes y Recreación	2
Educación	-
Gestión Empresarial	18
Idiomas	50
Informática	318
Marketing y ventas	16
Medio Ambiente	-
Oficios	409
Automatización	25
Recursos Humanos	7
Salud	3
Servicios	13
Turismo	4
Otros	18
Total	1047

Fuente: elaboración propia sobre la base de Coordinación de Formación Profesional de la Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Por su parte, el CENET (Centro Nacional de Educación Tecnológica) tiene un perfil orientado hacia a la formación en conocimientos tecnológicos y científicos con modalidad presencial y a distancia. Sus cursos están ligados a nuevas tecnologías (fibra óptica, sistemas de inyección; etc.), automatización y robótica e informática.

Cuadro 5
Cursos ofrecidos en el CENET según áreas temáticas. 2005

Área Temática	Cursos
Agro	1
Automatización y Robótica	6
Calidad y excelencia en el servicio	1
Ciencia y tecnología	1
Comunicación	1
Gestión empresarial	1
Idiomas	4
Informática	6
Medio ambiente	1
Oficios	10
Total	32

Fuente: elaboración propia sobre la base de Instituto Nacional de Educación Tecnológica. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

Desde el sector Trabajo se desarrollan principalmente dos líneas de formación, una dirigida a beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de hogar desocupados, que como contraprestación por la recepción del subsidio pueden realizar cursos de formación profesional, y otra dirigida a la capacitación de trabajadores, ocupados y desocupados, para ciertas ramas de actividad (Planes sectores de calificación).

En el primer caso, la oferta se cubre a través de centros de formación profesional o escuelas y, por lo tanto, se reiteran en parte las observaciones anteriores. Los cursos ofrecidos son mayoritariamente en administración y comercio - que incluye también informática- construcción y servicios personales, entre los que se destaca la peluquería.

Cuadro 6
Cursos de formación profesional del PJyJ de Hogar Desocupados.
Contraprestación Formación Profesional.
Gran Buenos Aires. 2005

Área Temática	Total
Administración y comercio	75
Asociativismo y redes comunitarias	3
Calzado	1
Cerámicos	1
Competencias Transversales	11
Frutícola, hortícola, vitícola, olivícola y viveros	12
Indumentaria	24
Industria Alimenticia General	7
Mantenimiento general	13
Maquinaria Agrícola	1
Marroquinería	1
Mecánica del automotor	4
Metalurgia y metalmecánica	14
Muebles / Carpintería	10
Otras actividades agropecuarias	1
Pastelería	27
Pecuario	5
Plan Sectorial Construcción	60
Producciones artesanales varias	13
Refrigeración	2
Servicios personales	46
Software	9
Textil	1
Turismo y gastronomía	27
Total	368

Fuente: Dirección de Formación Profesional y Orientación.
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. 2005.

Los Planes Sectoriales de Calificación del Ministerio de Trabajo parecen tener un perfil diferente. En este caso las acciones de formación se han concentrado en doce sectores de actividad definidos como prioritarios por el Estado por su capacidad de crecimiento y generación de empleo. Las acciones de capacitación en el Gran Buenos Aires se han desarrollado en los siguientes sectores (Cuadro 7).

Cuadro 7
Instituciones de capacitación según sector.
Planes sectoriales de calificación (MTEySS)
Gran Buenos Aires. 2005

Sector	Instituciones
Mecánica del Automotor	4
Gas Vehicular	1
Ópticos	1
Judiciales	1
Plásticos	4
Cerámico	2
Madera y Muebles	2
Indumentaria	4
Naval	2
Alimentación	1
Pasteleros	3
Metalmecánica	9
Cuero y Calzado	3

Fuente: Dirección de Formación Profesional y Orientación.
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. 2005.

En este caso, sólo se cuenta con información sobre las instituciones, que se distribuyen en forma pareja entre los distintos sectores, distinguiéndose metalmecánica y luego, indumentaria, mecánica del automotor y plásticos.

3.2 Las instituciones

Resulta importante para caracterizar el “mercado de la formación” considerar el tipo de instituciones oferentes de cursos. Aquí pueden señalarse algunos cambios respecto a lo que ocurría a mediados de los ´90. En aquel momento se planteaba que “el abanico es amplio, predominando las instituciones privadas sobre las de gestión pública, representadas por los centros de formación profesional, algunas escuelas de adultos, hospitalares y universidades”; hoy se pueden señalar tendencias diferentes según el registro considerado.

Las instituciones que anuncian en prensa siguen respondiendo a la caracterización anterior, son mayoritariamente instituciones privadas, fundamentalmente institutos. En los últimos años ha aumentado notablemente la presencia de particulares y de los “sin identificar” que posiblemente constituyan también particulares. Ello podría dar cuenta de la visualización del sector de la educación y formación como un nicho de generación de empleo en un mercado de trabajo aún en crisis.

Cuadro 8
Instituciones que anuncian en prensa según tipo.
Gran Buenos Aires. 1998-2005

Tipo de institución	Clarín 98	Clarín 2005
Asociación	26	13
Centro Cultural	2	2
Centro de Estudios	34	33
Centros de Formación Profesional	0	4
Clínica/Hospital	1	4
Colegio	0	0
Consultora	3	0
Cooperativa	0	0
Empresa de bienes y servicios	1	7
Escuela	10	9
Fundación	9	4
Entidad religiosa	0	0
Instituto	242	187
Mutual	0	2
Sindicato	3	1
Teatro	4	1
Universidad	1	8
Particulares	24	46
Otros	1	6
Sin identificar	22	117
Total	383	444

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos relevados en Diario Clarín durante la primera semana de marzo de 1998 y 2005.

Contrariamente a las tendencias previas, los programas encarados desde el Sector Trabajo están privilegiando los convenios de formación con instituciones de educativas públicas (escuelas técnicas y centros de formación profesional) así como con sindicatos y cámaras. Aún es minoritaria la presencia de universidades, aunque existen algunas experiencias relevantes.

Cuadro 9
Instituciones de formación profesional en convenio con el PJyJ de Hogar
Desocupados-Contraprestación Formación Profesional y Planes Sectoriales de
Calificación. MTEySS. Gran Buenos Aires. 2005

Tipo de institución	Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados Contraprestación FP	Planes sectoriales de Calificación
Asociación	0	1
Centro Cultural	0	
Centro de Estudios	0	
Centros de Formación Profesional	34	7
Clínica/Hospital	0	
Colegio	0	
Consultora	0	
Cooperativa	0	
Empresa de bienes y servicios	0	
Entidad Religiosa	0	
Escuela	20	10
Fundación	2	
Instituto	0	
Mutual	0	1
Otros	10	5
Particulares	0	
Sindicato/Cámaras	0	11
Teatro	0	
Universidad	0	
Total	66	35

Fuente: Dirección de Formación Profesional y Orientación. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. 2005.

Un sector particular de las ofertas de formación para el trabajo corresponde a las organizaciones de la comunidad que, como se observó inicialmente, ha experimentado una fuerte expansión en la última década. Estudios recientes (Lago Martínez et al.; 2005) afirman que el contexto actual de estas organizaciones presenta cambios respecto a lo que acontecía en los años noventa. La emergencia de movimientos sociales, relativamente autónomos y articulados políticamente, se suma a las ya existentes ONG's intermediadoras de las demandas ante del Estado. Por otro lado, existe una fuerte acción del Estado – principalmente Desarrollo Social- dirigida a la promoción de las organizaciones y emprendimientos de economía social.

Las organizaciones sociales desarrollan diversos tipos de actividades productivas, sociales, de salud, educación, y otras, que se consideren adecuadas a las necesidades de cada una de las poblaciones con que trabajan o que las conformen. Las acciones de formación para el trabajo han ido ganando espacio de la mano de la crisis de empleo y de la generación de emprendimientos productivos de diversa índole.

Cuadro 10
Organizaciones de la comunidad según tipo de institución.
Gran Buenos Aires. CENOC. 2005

Tipo de institución	Organizaciones
Asociación civil	1.477
Asociación de consumidores	14
Biblioteca	57
Bomberos voluntarios	9
Centro de estudios	184
Centro de jubilados	149
Club social/deportivo	133
Confederación	7
Cooperadora	124
Cooperativa	97
Entidad religiosa	106
Federación	49
Fundación	570
Grupo comunitario	380
Mutual	83
Sindicato	11
Sociedad de Fomento	167
Unión vecinal	76
Otros	67
Total	3.693

Fuente: elaboración propia sobre la base de Centro de Organizaciones de la Comunidad (CENOC). 1997 y 2005.

En cuanto al perfil de las instituciones definidas como “organizaciones de la comunidad” se observa una alta concentración en las categorías Asociación Civil, Fundación y Grupo Comunitario, aunque es sabido que bajo una misma denominación pueden encontrarse organizaciones que desarrollan acciones en áreas disímiles y con modos de intervención también diferentes.

Cuadro 11
Organizaciones de la comunidad según área temática.
Gran Buenos Aires. CENOC. 2005

Área temática	Organizaciones
Ciencia y tecnología	151
Cultural	763
Deportes / recreación	536
Economía	92
Educación	959
Género	81
Infraestructura, obras y servicios públicos	80
Justicia	83
Medio ambiente	202
Religión	8
Salud	786
Social / humana	1974
Trabajo	383
Vivienda	99

Fuente: elaboración propia sobre la base de Centro de Organizaciones de la Comunidad (CENOC). 1997 y 2005.

Estas organizaciones sociales realizan principalmente actividades ligadas al área social, educativa y cultural; el trabajo también constituye un área de acción importante aunque es menor el número de instituciones que indica trabajar en esa temática. La formación profesional u ocupacional se incluye entre las actividades que realizan el mayor número de instituciones.

En síntesis, a diferencia de lo que ocurría en los noventa, actualmente existe una cierta reivindicación de las instituciones de formación profesional con más trayectoria (centros de formación profesional, escuelas técnicas y sindicatos), aunque ello no ha ido aún de la mano de un proceso de fortalecimiento y actualización de sus funciones. La nueva Ley de Formación Técnico-Profesional quizás contribuya a esa reorganización. Por otro lado, se ha incrementado la presencia de instituciones de la sociedad civil (ONG's y otras) que junto a la realización de diversas actividades organizan acciones de educación y formación.

A modo de cierre

A lo largo de este artículo se ha discutido la vigencia del “cuasi- mercado” de la formación para el trabajo y de un mercado de ilusiones de corto plazo, comprobando la complejidad del ámbito de educación y formación para el trabajo donde coexisten una diversidad de actores y espacios que responden a lógicas también diversas. La realidad es que la educación y formación para el trabajo incorpora numerosos y contrapuestos intereses que determinan opciones de formación no muy claras y contradictorias; de allí que resulte necesario reconstruir tal complejidad de perspectivas en el marco de la educación permanente.

Un rasgo central desde la década del noventa ha sido el retiro del Estado de su función de regulación y planificación de los servicios de educación y formación (modelo tradicional), impulsando el advenimiento de una pluralidad de actores a través de subsidios para la implementación de acciones de formación. Los movimientos sociales emergentes de la crítica situación social constituyen un actor nuevo en estos escenarios, que va adquiriendo protagonismo a partir de políticas de apoyo a la economía social.

Otro ámbito que comienza a adquirir creciente importancia para las políticas de formación profesional es el ámbito local o territorial. Una pluralidad de actores situados en el espacio local como municipios, empresas, instituciones de formación públicas y privadas, organizaciones no gubernamentales, grupos de interés, controlan recursos importantes para la implementación de las políticas, cuya articulación aún es un desafío.

Tradicional	Alternativa Intermediadora	Escenarios complejos
- Estado como responsable de la oferta	- Estado regulador	- Multiplicidad de actores: - instituciones públicas y privadas; - sindicatos, - cámaras y empresarios, - ONG's - empoderamiento de movimientos sociales como prestadoras de servicios
Recursos del Estado	- Evaluación de fondos a distribuir por criterios	- Gobierno nacional, provincial y espacio local
Posibilidades de planificación por racionalización de la relación demanda/oferta	- Evaluación de demanda por características de la población y del empleo productivo	- Recursos del estado como subsidios a la prestación de servicios
Alta burocratización y dificultad de llegada a la población	- Sistemas de reconocimiento de certificaciones y de calidad de la educación y formación - Articulación en educación formal y no formal	- demand- driven como mecanismo de asignación y o surgimiento de actividades de formación

Este panorama requiere de un Estado regulador de la política de educación y formación profesional que impulse la integración de los diferentes actores en pugna en este espacio de construcción social y allí reside la gran dificultad. Intereses, recursos, orientaciones laborales, productivas y/o pedagógicas se ponen juego y hacen necesaria una concertación de responsabilidades colectivas de muy diversa índole donde la capacidad convocante de los grupos estatales de regulación resulta clave.

En la actualidad los actores principales en la concertación son los sectores del gobierno, Trabajo, Educación, Desarrollo Social; el sector productivo, representado por organizaciones de empresarios, cámaras y otras agrupaciones empresarias; los trabajadores, representados por sus sindicatos y organizaciones gremiales de diverso tipo; los movimientos sociales y las organizaciones intermediadoras de las demandas y la ejecución de programas y acciones.

Por otra parte, la Argentina asiste un proceso de incipiente reestructuración productiva que está dando indicios de demandas en oficios y formaciones técnicas así como de la falta de coordinación entre los perfiles de formación y requerimientos de diversos sectores. En 2004 y 2005 se ha desarrollado un movimiento a favor de la recuperación de la educación técnica que resultó en la Ley de Formación Técnico-Profesional de reciente dictado y que podría significar el estímulo para la formación en actividades claves en la recuperación productiva.

Al existir fondos para la educación técnica y profesional sería recomendable que las asignaciones a este tipo de formación, entre las cuáles la educación técnica³ es central, sean fortalecidas luego de estudios o diagnósticos derivados de procesos de planificación o previsión de demandas de recursos humanos. En la década del noventa y aún en los últimos años, se atendieron y atienden demandas focales siguiendo mecanismos de demand- driven, es decir, asignaciones de fondos para demandas de corto plazo. Las asignaciones que se realicen de recursos a la educación técnica deben visualizar las perspectivas del largo plazo, privilegiando la formación de técnicos, operarios y prácticos en oficios cuya potencialidad se base en la generalidad y adaptabilidad de los conocimientos, su transversalidad a diferentes ramas y las posibilidades de reconversión a situaciones nuevas.

El fortalecimiento de procesos de planificación y diagnóstico, tanto de las necesidades educativas como de las demandas de recursos humanos, constituye un paso fundamental para superar el cortoplacismo y la fragmentación que continúan operando y parecen reeditarse. Aprovechar el impulso que actualmente experimenta la educación técnica y profesional supone “adoptar criterios claros respecto a la población atender, a qué necesidades del mercado laboral se quiere dar respuesta con criterios de democratización social y educativa y qué arreglos institucionales serían los más adecuados para canalizar las políticas y programas que se adopten” (Wiñar; 2001).

La existencia de un mercado de formación disperso y fragmentado no está a favor de los requerimientos del sector productivo ni favorece el desarrollo laboral de trabajadores en la perspectiva del largo plazo, de ahí la urgencia de superar la existencia del mercado de ilusiones de corto plazo, a través de una intervención concertada por el estado y los actores de la sociedad civil y productiva.

Bibliografía

Coraggio, J. L. (2002c); “Hacia un proyecto de Economía Social centrada en el trabajo: contribuciones de la Antropología Económica”; ponencia presentada en el *Seminario Internacional PEKEA, un saber político y ético para las actividades económicas*, Santiago de Chile, CEPAL.

Fitoussi, J. P y Rosanvallon, P. (2003). *La nueva era de las desigualdades*. Ediciones Manantial, Argentina.

Lago Martínez, S., Pastrana, E., Palomino, H., Di Francesco, V., Mauro, M., Causa, A. (2005) *Construcción de una tipología de organizaciones sociales. Segundo informe*. Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y CENOC. Buenos Aires.

Palomino, H. (2004) “La Argentina hoy - Los movimientos sociales”. En *Revista Herramienta*, nº 27. Octubre.

Riquelme, G. C., Herger, N. y Langer, A. (2005) *Educación y formación para el trabajo en Argentina. Continuidades, rupturas y desafíos en los últimos cincuenta años. Perspectiva para la relación educación y mercado de trabajo en el 2005*. Mimeo.

³ Entendida como un amplio espectro de formación de técnicos, operarios o prácticos en oficios.

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

Riquelme, G.C., Herger, N. y Magariños, E. (1999) “Educación y formación para el trabajo en el Gran Buenos Aires: mercado de ilusiones de corto plazo”, en *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*, nº 15. Facultad de Filosofía y Letras. Miño y Dávila editores.

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

Sirvent, M. T. y Llosa, S (1998) “Jóvenes y adultos en situación de riesgo educativo: análisis de la demanda potencial y efectiva”, en *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación* (IICE). Año VI, nº 12. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.

Torrado, S. (2004) *La herencia del ajuste. Cambios en la sociedad y la familia*. Colección Claves para todos. Capital Intelectual. Buenos Aires.