

Serie:

**cuadernos de
Educación Economía y Trabajo.**

Nº 20

**La educación y formación para el trabajo en
Argentina en los `90:
fragmentación y superposición de políticas y
atención de los trabajadores con bajo nivel
educativo**

Natalia Herger

**Tesis de Maestría presentada y aprobada correspondiente a la Maestría
de Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales de FLACSO-
Argentina**

**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

Tesis de maestría
La educación y formación para el trabajo en Argentina en los `90:
fragmentación y superposición de políticas y atención de los
trabajadores con bajo nivel educativo

Cuaderno N° 20

Natalia Herger

Dirección de Tesis
Dra. Graciela C. Riquelme

Tesis de Maestría presentada y aprobada correspondiente a la Maestría de
Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales de FLACSO-
Argentina

Buenos Aires, Junio de 2007

Índice

Agradecimientos

Introducción

Capítulo I

La relación educación y trabajo en Argentina: su orientación a lo largo del tiempo

1.1- Educación y formación para el trabajo en la perspectiva del aprendizaje a lo largo de toda la vida: definiciones conceptuales y perspectivas de interpretación

1.1.1 Puesta en común de conceptos y definiciones

1.2. La relación educación y trabajo en un contexto de transformaciones económicas, productivas y sociales

1.2.1 Revolución científica-tecnológica, globalización y crisis del empleo como contexto de la educación y formación para el trabajo

1.2.2 Las principales discusiones sobre la relación educación y trabajo

1.3 Educación, aparato productivo y trabajo en Argentina en el último siglo

1.3.1 Dinámica del aparato productivo, mercado trabajo y demandas de recursos humanos

1.3.2 Conformación de las políticas de educación y formación para el trabajo en la Argentina

Capítulo II

Formación para el trabajo en los '90: diagnósticos equívocos y fragmentación de programas

2.1 Las reformas estructurales de los noventa y los diagnósticos de la situación de empleo

2.1.1 Retracción del Estado y cambios en la orientación de la política social

2.1.2 La crisis del mercado de trabajo, distribución del ingreso y pobreza

2.1.3. La crisis de empleo y la calificación de los trabajadores en la interpretación del gobierno

2.1.4 Las características educativas de la PEA y los requerimientos del mercado de trabajo: acerca de los diagnósticos equívocos

2.2 Las políticas de empleo del diagnóstico oficial: entre la flexibilización laboral y los planes asistenciales

2.3 La educación y formación para el trabajo en los noventa:: acerca de la expansión, diversificación, fragmentación y superposición

2.3.1 Fragmentación de los agentes de educación y multiplicación de programas

2.3.2 El mercado de ilusiones de corto plazo

2.3.3 La atención de los trabajadores con necesidades educativas y el gasto social en programas focalizados

2.4 Los objetivos explícitos e implícitos de los programas de empleo y capacitación: ¿a quiénes sirvieron?

Capítulo III

Escenarios complejos de educación y formación para el trabajo: el caso de Buenos Aires

3.1. Las contradicciones del desarrollo económico y social de la provincia de Buenos Aires

3.1.1. Los problemas de empleo

3.1.2. La inequidad de los ingresos y los niveles de pobreza

3.1.3 La situación educativa de la población y de los trabajadores

3.2. Los programas de empleo en la Provincia de Buenos Aires

3.2.1 Multiplicación de programas de empleo

3.2.2 La cobertura alcanzada y el gasto público en programas de empleo en la provincia de Buenos

Aires

- 3.3. La educación y formación para el trabajo en la provincia de Buenos Aires: multiplicidad de programas y fragmentación institucional
 - 3.3.1 Explosión y fragmentación con bajos niveles de atención
 - 3.3.2 Superposición de las ofertas de educación y formación para el trabajo
- 3.4 Los escenarios provinciales de educación y formación

Capítulo IV

Escenarios complejos de educación y formación para el trabajo en la perspectiva de los actores

- 4.1 El acceso a la educación y formación para el trabajo: acerca de las necesidades, las demandas y las barreras
- 4.2. Las demandas de educación y formación de la población en Argentina
 - 4.2.1 Acerca del círculo de la exclusión educativa
 - 4.2.2 Barreras vinculadas a la oferta de formación y capacitación
- 4.3. La perspectiva de los jóvenes: educación, trabajo y proyectos de vida
 - 4.3.1 Significado de la educación y formación para el trabajo
 - 4.3.2 Barreras para continuar con los estudios formales y/o retomarlos
 - 4.3.3 La percepción acerca de los programas de empleo y formación para el trabajo
- 4.4. Políticas y medidas para favorecer la expresión de las demandas educativas de jóvenes y adultos

Capítulo V

Conclusiones y desafíos

- 5.1 Las políticas de educación y formación para el trabajo en la década del noventa: orientaciones de la oferta y necesidades de los trabajadores
 - 5.1.1 Las características de la oferta de educación y formación
 - 5.1.2 Las demandas educativas de la población trabajadora
- 5.2 La educación y formación de los trabajadores a partir de 2001: rupturas y continuidades
 - 5.2.1 Rupturas hacia la conformación de nuevos escenarios
 - 5.2.2 Continuidades en el mercado de la formación
- 5.3 Desafíos para la regulación de los escenarios de educación y formación

Bibliografía

Cuadros Anexos

Anexo Metodológico

Resumen

Agradecimientos

El primer agradecimiento es para mi Directora de Tesis, la Dra. Graciela C. Riquelme, quien con su inmensa rigurosidad académica me condujo en este difícil proceso y dedicó horas a la discusión de ideas, la lectura atenta y corrección puntillosa. Esta tesis no hubiera sido posible sin su permanente y estimulante presencia teórica desde la definición del diseño.

Mi agradecimiento es doble ya que hace casi diez años me ofreció la oportunidad de iniciar mi formación en investigación, orientando desde ese momento mi desarrollo académico y profesional en las temáticas de la educación y formación de los trabajadores.

Al Programa Educación, Economía y Trabajo (PEET) del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación y especialmente a su Directora, por construir un espacio de formación y producción intelectual que abre sus puertas a los jóvenes y respalda permanentemente nuestro crecimiento profesional. Este “centro de investigación” da viabilidad académica, física e informática a los proyectos de sus becarios.

Al Proyecto de Investigación “Escenarios alternativos para la atención de demandas de educación y formación de trabajadores: evaluación de efectos distributivos del gasto social” (UBACyT F146), en cuyo marco teórico se desarrolla esta tesis, que apoyó el trabajo de campo y el relevamiento de información con un equipo de asistentes, estudiantes avanzados y graduados recientes, así como con la contratación de profesionales que colaboraron en los mismos. Para ellos va también mi agradecimiento.

A mis compañeros del PEET, Ariel Langer, María Luz Lafiosca y Belén Urién, que colaboraron en la concreción de esta tesis cubriendo actividades en el Programa y

en los proyectos. Cabe recordar también a la Dra. Paula Razquin que en mis inicios me enseñó acerca del manejo de la información sociodemográfica que utilice en varios capítulos.

A todos los funcionarios y técnicos de los Ministerios Nacionales y Provinciales que fueron repetidamente consultados y entrevistados en el relevamiento de la información cualitativa y cuantitativa. A las escuelas, centros de formación profesional y organizaciones sociales de San Fernando y Quilmes que me abrieron sus puertas. Y a los jóvenes, hombres y mujeres, que me dieron su tiempo y con paciencia contestaron a las entrevistas.

Finalmente a mi familia por el apoyo permanente y la comprensión de algunas ausencias. Y especialmente a Robbie, mi esposo, por la confianza y el aliento incondicional para el logro de este objetivo académico.

Introducción

En Argentina sucesivas medidas de política educativa, laboral y social implementadas en la última década han generado la fragmentación y superposición de las acciones de formación para el trabajo. Este trabajo de tesis se propuso abordar estos procesos y la interpretación crítica de sus consecuencias en la atención de las necesidades educativas de los trabajadores con bajo nivel educativo.

La *fragmentación* respondió tanto a la multiplicación de programas de empleo y sociales que incorporaron componentes de formación y capacitación dirigidos a la población con problemas de empleo y en situación de pobreza, como a la desarticulación del organismo responsable de la formación para el trabajo en el sector educación (CONET). Los distintos niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal) y diferentes sectores (Educación, Trabajo, Desarrollo Social) generaron ofertas de formación focalizadas y desarticuladas entre sí.

La *superposición* se expresó en distintos programas que se concentraron en los mismos beneficiarios, repitieron estrategias de atención y/o financiaron cursos de formación en las mismas especialidades, ramas de actividad y/o niveles de calificación, mientras otras poblaciones no fueron atendidas y otras especialidades resultaron vacantes.

El escenario resultante es complejo en tanto compromete a diversos sectores, autoridades y ámbitos que se entrecruzan a nivel nacional, provincial y municipal conformando un mosaico de acciones focalizadas y acotadas. Este contexto influye en las posibilidades de los jóvenes y adultos para acceder, seleccionar y apropiarse de las ofertas de educación y formación para desarrollar un proyecto educativo y laboral autónomo de mediano y largo plazo.

Las *hipótesis* que han guiado este trabajo de tesis son:

- Los programas de educación y formación para el trabajo implementados a partir de los '90 constituyeron medidas de “urgencia” ligadas al alto desempleo y a la caída de los ingresos, más que políticas de largo plazo dirigidas a la recuperación educativa de la población y a la generación de instancias coordinadas y reguladas de formación continua para el trabajo.
- Las diversas ofertas de formación profesional y los programas de capacitación para el empleo tuvieron coberturas muy reducidas y ofrecieron una formación puntual que no atendió las necesidades de educación formal de los jóvenes y adultos ni la favorecía la construcción de trayectorias formativas.
- Los programas de empleo y de formación nacionales y provinciales se superpusieron respecto a la población objetivo, las estrategias de implementación y las especialidades de formación.
- Los grupos con menor nivel educativo tuvieron (y aún tienen) las mayores dificultades para acceder, seleccionar y evaluar entre opciones fragmentadas y superpuestas de educación y formación y para desarrollar un proyecto educativo autónomo de mediano y largo plazo.

El documento de tesis aborda estas hipótesis en cinco capítulos. El primero, La relación educación y trabajo en Argentina, es de carácter conceptual y de precisión del abordaje de interpretación de los sistemas de educación y formación para el trabajo en esta tesis. Se propone la puesta en común de los conceptos que se utilizaran para diferenciar e interpretar el complejo ámbito de la educación y formación para el trabajo en la Argentina de la década pasada y en la actualidad.

Los debates y discusiones en torno a la relación educación y trabajo en el último cuarto de siglo se abordan teniendo en cuenta el contexto de cambios en el modo de producción difundidos internacionalmente por vía de la globalización y de

profundización de los procesos de dualización social ligados a la crisis de la llamada sociedad salarial. Interesa resaltar el surgimiento de conceptos que implican nuevas formas de diferenciación y valorización de los trabajadores en función de su formación.

El análisis del caso argentino se inicia con un recorrido histórico de la conformación de los sistemas de educación y formación a lo largo del último siglo, que permite dimensionar las transformaciones que se produjeron a partir de 1990.

En el segundo capítulo -Formación para el trabajo en los '90, reformas estructurales, diagnósticos equívocos y fragmentación de programas- se analizan las medidas que fueron conformando el mosaico fragmentado de ofertas de educación y formación y sus características en la última década. Partiendo de las políticas y programas del gobierno nacional se comprueba la fragmentación y superposición de actores y acciones, así como los escasos resultados en términos de las coberturas en contraste con los volúmenes de población desocupada y con bajo nivel educativo. Las características de los cursos y sus formas de implementación dan cuenta de su bajo valor formativo.

En primer lugar se abordan las reformas estructurales del Estado y los cambios en la orientación económica, de la política social y educativa en tanto determinan las orientaciones y la estructura que adoptaron la educación y formación para el trabajo. Ello refiere a los diversos procesos de retracción del Estado a través de la privatización, descentralización y focalización de sus intervenciones.

Los problemas derivados de la destrucción del aparato productivo, la escasa demanda de mano de obra y el incremento de la desigualdad social constituyeron el contexto de implementación de una multiplicidad de programas focalizados desarrollados desde distintos sectores del gobierno nacional.

En este capítulo se intenta mostrar que los programas de empleo sirvieron principalmente a objetivos asistencialistas para la contención de la crisis de empleo y social, a la par que promovieron la flexibilización de las relaciones laborales y la reducción de los costos de mano de obra. Se cuestionan los diagnósticos oficiales que responsabilizaban a los trabajadores de su desocupación por la carencia de las calificaciones que supuestamente requería el aparato productivo.

En el tercer capítulo se propone el estudio de los escenarios de educación y formación en la Provincia de Buenos Aires en la década del noventa. El diagnóstico de la situación de empleo, social y fundamentalmente educativa de la población bonaerense da cuenta de la magnitud y el volumen de los problemas que debían atenderse versus la focalización de los programas dispersos en diversos ministerios y secretarías.

En el ámbito de la educación y formación para el trabajo se comprueba la falta de coordinación entre las acciones del gobierno nacional y del gobierno provincial. Los programas provinciales se superpusieron con los nacionales respecto a la población objetivo, las estrategias de implementación y las especialidades de formación. También se muestra que la multiplicación de actores y acciones fragmentadas no resultó en una amplia cobertura de la población con problemas de empleo o con necesidades educativas. Finalmente se proponen reflexiones parciales respecto a los problemas del sistema de ofertas de educación y formación durante la década pasada.

En el cuarto capítulo se explora la relación entre las demandas educativas de la población y el sistema prestador de educación y formación para el trabajo. El énfasis se coloca en identificar las dimensiones o factores que intervienen facilitando o dificultando el acceso de la población con menor nivel educativo. Una cuestión

central es comprobar que la fragmentación del sistema prestador constituyó y constituye una barrera para la población con bajo nivel educativo en la construcción de un proyecto educativo y de formación continúa.

Este capítulo indaga las percepciones de la población respecto a sus necesidades educativas, sus intentos por subsanarlas y las dificultades que encuentran. Ello es abordado tanto cuantitativamente en el caso de la población total como cualitativamente a través de entrevistas a jóvenes de la provincia de Buenos Aires.

En el capítulo final se destacan, a manera de cierre de esta tesis, los resultados principales que dan cuenta de las características que fue adquiriendo el ámbito de la educación y formación para el trabajo durante la última década. El hincapié se ha puesto tanto en las características de la oferta como en las referidas a las demandas de la población trabajadora.

Se propone una interpretación de los escenarios actuales de la educación y formación intentando mostrar continuidades y rupturas en la orientación de las políticas. El desafío sigue siendo la generación de las condiciones para la recuperación de un Estado regulador que impulse la concertación de los diferentes sectores y actores en pugna.

Este trabajo de tesis requirió los aportes de diversas disciplinas que permitieran un abordaje complejo de los problemas y objetivos:

- la política social, para el análisis de los diversos modelos de intervención del Estado en el campo de la política laboral, social y educativa;
- la política y sociología de la educación, para analizar las concepciones subyacentes en los diferentes períodos y planes y programas del sector, así como para interpretar las nuevas relaciones entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado en la definición de estas políticas;

- la sociología del trabajo, que aportó a la interpretación de los cambios ocurridos en los procesos de trabajo, los requerimientos de calificación asociados y las condiciones de trabajo de jóvenes y adultos; y junto a la economía laboral integraron el marco teórico acerca de la dinámica del mercado de trabajo;
- la economía de la educación, que permitió la elaboración de indicadores de gasto público y de atención educativa de la población.

El diseño metodológico incluyó estrategias cuantitativas y cualitativas y un abordaje con diferentes niveles:

- nacional y global;
- provincial, tomando el caso de la provincia de Buenos Aires;
- por programas, pues se analizaron los programas de educación y formación implementados en los niveles nacional y provincial.

En el análisis se utilizaron ejes de interpretación temporales correspondientes a (i) grandes etapas del desarrollo socioeconómico argentino del último siglo y a (ii) períodos más cortos referidos al desempeño económico y del mercado de trabajo en la década de 1990, que permitieron ordenar las demandas de recursos humanos y las características de la oferta de formación para el trabajo en cada período.

Los enfoques interpretativos utilizados para la producción y el análisis de la información documental, estadística y cualitativa reconocen sus antecedentes en desarrollos del Programa Educación, Economía y Trabajo¹ en el cual me he formado desde hace casi diez años como asistente de investigación, investigadora asistente y actualmente, Becaria Doctoral. Este programa de investigación tiene más de veinte años de desarrollo en el Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación y su directora, Dra. Graciela C. Riquelme, constituye un referente de estas temáticas en la

¹ Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.

Argentina. Este trabajo de tesis se articula teórica y metodológicamente con el Proyecto “Escenarios alternativos para la atención de demandas de educación y formación de trabajadores: evaluación de efectos distributivos del gasto social”² actualmente en curso en dicho Programa de Investigación.

En el abordaje de las *ofertas de educación y formación* para el trabajo se ha recurrido a información secundaria proveniente de los documentos de diseño, seguimiento y evaluación de los diversos programas de empleo, sociales y de capacitación y formación implementados tanto por el gobierno nacional como por la provincia de Buenos Aires. Como primer estrategia de sistematización del relevamiento se elaboraron fichas de cada programa en las que se volcaron datos fundamentales tales como los períodos de ejecución, dependencia institucional, objetivos, población beneficiaria, tipo de prestación, características de la formación ofrecida; etc. (Ver Anexo Metodológico). Ello permitió la caracterización general de los programas y su clasificación por tipo, para posteriormente ubicarlos, de acuerdo a su período de ejecución, en la etapa correspondiente de la periodización por situación económica y del mercado de trabajo.

El análisis del discurso explícito e implícito en los diagnósticos, los objetivos, la definición de la población beneficiaria y el tipo de prestaciones propuestas por cada uno de los programas de educación y formación permitió la elaboración de cuadros interpretativos que fueran dando cuenta de los interrogantes e hipótesis. La revisión de discursos y exposiciones de diversos agentes políticos de aquel momento constituyó

² Proyecto “Escenarios alternativos para la atención de demandas de educación y formación de trabajadores: evaluación de efectos distributivos del gasto social” (UBACyT F146) Dirigido por la Dra. Graciela C. Riquelme, Programa Educación, Economía y Trabajo, Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras. UBA. Este proyecto se propone: a) comprender los problemas de la atención de las demandas educativas de los trabajadores; b) construir escenarios alternativos de expansión y cobertura con corrección de efectos negativos o regresivos de la distribución del gasto social; c) estudiar el funcionamiento de redes de acciones con regulación de los actores involucrados y d) evaluar el impacto directo e indirecto sobre la ocupación de los trabajadores y las condiciones de trabajo de los docentes.

una alternativa fructífera para reconstruir las concepciones y los fundamentos de las políticas adoptadas y de las metas que se proponían.

La evaluación de los niveles de cobertura logrados por los programas se realizó contrastando la información disponible sobre los beneficiarios con el volumen de trabajadores con bajo nivel educativo tanto a nivel nacional como de la provincia de Buenos Aires. Ello implicó el procesamiento de encuestas a hogares según distintos aglomerados, total urbano y partidos del Gran Buenos Aires, Gran La Plata, Mar del Plata y Bahía Blanca. El análisis de la asignación y distribución del gasto social en estos programas requirió una perspectiva cuantitativa y la estimación de indicadores de gasto anual, promedio y por beneficiario. A fin de dimensionar estos indicadores se los contrastó con el gasto público en educación secundaria pues la mayoría de los beneficiarios no habían completado ese nivel.

La información provincial sobre los programas y fundamentalmente aquella referida a beneficiarios y recursos monetarios fue difícil de conseguir, limitando los análisis a datos correspondientes sólo a la segunda mitad de la década.

Los cursos ofrecidos por programas seleccionados del Ministerio de Trabajo y los de los centros de formación profesional del sector Educación fueron clasificados según las ramas de actividad económica a las que se orientaban. Ello permitió aproximarse a la superposición de cursos en ciertas ramas y la vacancia en otras.

Las *demandas de educación y formación* de la población con bajo nivel educativo han sido abordadas tanto cuantitativa como cualitativamente. El procesamiento de encuestas a hogares (Encuesta de Desarrollo Social y Encuesta Permanente de Hogares) permitió una estimación de los volúmenes de la demanda potencial, definida como la población trabajadora que no completó el secundario. Las características de su participación en la educación formal y no formal para el trabajo

se obtuvieron a partir de los módulos específicos sobre educación y formación que se aplicaron en la segunda mitad de la década del noventa en el marco de las encuestas mencionadas: el Módulo Especial de Educación de la Encuesta Permanente de Hogares aplicado en mayo 1998 y el Bloque de Educación y Capítulo de Formación y Capacitación para el Trabajo de la Encuesta de Desarrollo Social y Condiciones de Vida realizada en 1997. Cabe recordar que estas fuentes se refieren sólo a las áreas urbanas y alcanzan una mayor representatividad estadística en el caso de los partidos del Conurbano y, por lo tanto, no reflejan al total de la población argentina ni de la provincia de Buenos Aires.

Con el objeto de indagar las percepciones de los sujetos acerca de su situación educativa y sus posibilidades de acceso a las diversas ofertas de formación, se realizaron entrevistas exploratorias a jóvenes en dos municipios del Conurbano de la provincia de Buenos Aires. La entrevista incluyó preguntas referidas a su historia educativa y de formación, su trayectoria laboral, su inserción actual en el sistema educativo y su condición de beneficiario o no de programas de empleo. Al tratarse de un relevamiento de carácter cualitativo y exploratorio su validez alcanza sólo a los casos considerados y sus resultados sólo permiten poner de relieve dimensiones de interés en las temáticas de esta tesis.

Capítulo I

La relación educación y trabajo en Argentina: su orientación a lo largo del tiempo

La relación educación, aparato productivo y trabajo adquiere diversos sentidos y orientaciones en el marco del desarrollo histórico de una sociedad, es decir, en la dinámica de las relaciones de la reproducción social. Es por ello que la interpretación de las políticas de educación y formación no puede desligarse del contexto económico, productivo y social en el que se desarrollan. Más aún, las características que asuman dichas políticas dependerán de los resultados de la pugna entre los distintos agentes sociales intervinientes, sean ellos sectores del gobierno, empresarios y sus asociaciones; trabajadores y su representación sindical; sociedad civil, ongs, organizaciones de base; etc.

Esta relación puede abordarse simplifícadamente desde una perspectiva que enfatiza la contribución de la educación a una mayor productividad o desde una perspectiva que apunta al papel de la formación en el desarrollo del trabajador, su mejor comprensión de las condiciones de trabajo y de vida. La preocupación central de esta tesis son los sujetos trabajadores, considerando la educación y formación como un derecho que debe garantizarse a través de políticas públicas de educación a lo largo de toda la vida. Sin desconocer por ello su rol en la producción y reproducción social.

En el último cuarto del siglo XX numerosas transformaciones de los procesos de trabajo, ligadas a la crisis del sistema de acumulación fordista y a la profunda revolución científico-tecnológica, han impactado en la relación entre educación y trabajo, a través de cambios en las demandas del aparato productivo, las

características del mercado de trabajo y las condiciones de inserción social y económica de la población según su nivel educativo. Los sistemas de educación y formación han sido objeto de fuertes críticas y reformas que con orientación predominantemente neoliberal apuntaron a dos objetivos a) formar los recursos humanos para ajustarlos a las demandas de los nuevos modelos productivos y b) resolver el problema del desempleo, otorgando menor importancia a la demanda social y educativa de la población.

Este capítulo presenta el abordaje teórico conceptual de interpretación de los sistemas de educación y formación para el trabajo en esta tesis. En primer lugar, se propone la puesta en común de los conceptos que se utilizaran para diferenciar e interpretar el complejo ámbito de la educación y formación para el trabajo en la Argentina de la década pasada y en la actualidad.

La revisión de los cambios en el modo de producción difundidos internacionalmente por vía de la globalización y de la profundización de los procesos de dualización social ligados a la crisis de la llamada sociedad salarial, resultan de interés en tanto constituyen el contexto en el que se desarrollan transformaciones en la valorización de la relación educación y trabajo tanto en los países industrializados, en América Latina y en Argentina.

Finalmente, se plantean los antecedentes de la conformación de los sistemas de educación y formación en Argentina a lo largo del último siglo pues permite contextualizar las transformaciones que se produjeron entre 1990 y 2001 y que constituyen el tema central de esta tesis.

1.1 Educación y formación para el trabajo en la perspectiva del aprendizaje a lo largo de toda la vida: definiciones conceptuales y perspectivas de interpretación

La interpretación de la educación y formación para el trabajo se realiza en la perspectiva de la educación continua o permanente como un derecho de todos los individuos y grupos sociales al aprendizaje a lo largo de toda la vida y una obligación del Estado que debe garantizarlo a través de la coordinación de diferentes recursos y modalidades socialmente disponibles. Esta perspectiva se asienta en diversos principios teóricos:

- el reconocimiento de la capacidad de todas las personas para el aprendizaje a lo largo de toda su vida;
- la experiencia vital como punto de partida para procesos de aprendizaje continuo;
- la existencia de múltiples formas y recursos educativos emergentes en una sociedad, además del sistema educativo
- la potenciación de esos recursos a través de la conformación de una red que los articule;
- el reconocimiento de las demandas educativas de los individuos y los grupos y, por lo tanto, de la participación social en el inicio del proceso de educación continua” (Sirvent, et. alt.; 2005; Belanger y Tuijnman; 1997).

En este marco, utilizar la noción de educación y formación para el trabajo remite a la articulación de instancias educativas para un doble objetivo social: por un lado, la formación para el ejercicio de roles y funciones dirigidas a la producción de bienes y servicios que garanticen la reproducción y la creación de valor de la sociedad, y por otro, la formación cultural y política para el ejercicio pleno de la ciudadanía. Es decir, la educación para el desempeño en el mundo del trabajo debe incluir también una

formación que provea los elementos necesarios para desempeñarse en otras áreas de la vida.

Es considerada como un derecho fundamental de los trabajadores –recogida como tal en múltiples Pactos y Declaraciones de Derechos Humanos y en numerosas Constituciones-, y al mismo tiempo como “un instrumento económico que forma parte de las políticas de empleo y de las estrategias de productividad y competitividad de las empresas. (...) En su aspecto educacional es un hecho formativo de la persona humana, un instrumento de enriquecimiento, de realización y de desarrollo del individuo y a través suyo, de la sociedad”. (CINTERFOR/OIT; 2001).

La discusión sobre su significación requiere apartarse de las interpretaciones de la teoría del capital humano que orientan la educación y formación sólo hacia la calificación de mano de obra. Y reconocer críticamente “la medida en que la educación contribuye a facilitar el acceso al empleo y mejorar las condiciones de trabajo de la población y la medida en que incrementaría la productividad de los puestos de trabajo y, por lo tanto, los réditos empresariales” (Riquelme; 1985).

Las políticas de formación para los trabajadores deberían basarse tanto en las demandas del aparato productivo como de la población trabajadora. Las demandas productivas deben analizarse interpretando en términos educativos la heterogeneidad de los procesos productivos, sus dimensiones tecnológicas y la coexistencia de ocupaciones que requieren diferentes perfiles de calificación. La caracterización de las demandas educativas de la población trabajadora debe considerar tanto el sector y el tipo de empleo que desempeña como la atención de la población adulta con bajo nivel educativo, marginada laboral y socialmente.

Desde una perspectiva amplia la formación profesional debe preparar para el trabajo en todas sus formas, modalidades, sectores y ramas de la economía, como así

también para la vida en comunidad, para la comprensión de las relaciones sociales y de trabajo que permita actuar en forma transformadora. El Convenio 142 (OIT, 1975), referencia obligada en la materia, recomendaba “adaptar y armonizar sus subtemas de formación profesional, de forma que cubran las necesidades de formación permanente de los jóvenes y los adultos en todos los sectores de la economía y ramas de actividad económica y a todos los niveles de calificación y responsabilidad” y que “(...) quienes participan de actividades de formación profesional deberían poder comprender individual o colectivamente cuanto concierne a las condiciones de trabajo y al medio social, e influir sobre ellos” (OIT; 1975).

Debe destacarse el lugar que ocupa la educación y formación en las relaciones laborales y en los mecanismos de negociación colectiva por rama de actividad o por empresas especialmente en lo referido al acceso y el progreso laboral de los trabajadores, la estabilidad en el empleo y la regularidad y el porcentaje de las retribuciones. En tal sentido, la definición de calificaciones por grupos de trabajadores y según niveles de responsabilidad, contenidos del trabajo y requerimientos formativos constituye un tema central en la definición de los puestos de trabajo y los salarios. Históricamente, la formación ha constituido un tema de reivindicación de los trabajadores en pos del derecho a la formación inicial y a la formación continua, la definición de alternancias escuela-trabajo, el reconocimiento de horas de educación y de readaptación y actualización profesional durante la jornada laboral, entre las más importantes (Gelpi, 1982). Ello implica otorgar a la formación un papel relevante en la elevación de la calidad del trabajo y en el desarrollo de una conciencia crítica de la realidad del mundo del trabajo.

Hasta aquí pueden reconocerse entonces, algunas dimensiones de la educación y formación para el trabajo: en primer lugar, su carácter educativo en tanto actividad

orientada a la adquisición de conocimientos necesarios para la formación del productor y del ciudadano; en segundo lugar, su rol en el desarrollo e innovación de los procesos productivos en tanto instancia de adquisición de saberes generales y científicos tecnológicos que favorecen la productividad y la innovación; y finalmente, una dimensión ligada a la negociación y la mejora de las condiciones de trabajo.

La educación y formación para el trabajo debe formar parte de las estrategias sociales para organizar y distribuir oportunidades para que los individuos y los grupos sociales adquieran a lo largo de sus vidas los saberes que les permitan una activa participación en las diversas áreas de la vida social, política y laboral.

1.1.1 Puesta en común de conceptos y definiciones

En educación y formación para el trabajo en tanto terreno o arena social es frecuente el uso de términos por distintos actores o en diferentes áreas (laboral, política, administrativa, institucional y/o los trabajadores) pero sin que haya precisión respecto a sus significados. Por eso en este punto se intenta una puesta en común de conceptos y definiciones que permitan acotar sus alcances y contenidos.

El ámbito de la educación y formación para el trabajo es amplio y comprende una variedad de acciones educativas que se definen en el interjuego de diferentes dimensiones entre las que se pueden señalar:

- la *población a atender*, pues las necesidades y formas de enseñanza serán diferentes en función de la edad, el sexo, el nivel educativo, la condición de actividad, el sector de actividad y el tipo de empleo;
- *el o los agentes responsables*, sean sistemas formación organizados por el Estado, programas de empresas u organizados por sindicatos u otras organizaciones sociales;

- el *nivel o modalidad de enseñanza*, dado que la educación y formación se inicia en el sistema educativo tempranamente en el nivel inicial y el primario, pasando luego por el secundario y el superior, pero también incluye cursos y prácticas realizados fuera del sistema educativo en el circuito de la educación no formal e informal (sindicatos, organizaciones sociales, centros de formación profesional, empresas);

- las *estrategias formativas*, que podrán ser de tipo formal o escolarizadas, no formales o informales, modulares o por ciclos, en alternancia formación – empleo, etc.;

A continuación se plantea el significado y alcance de ciertas nociones de uso común en educación y formación para el trabajo de manera de diferenciar las prácticas formativas en función del tipo de vinculación con el mundo del trabajo y el empleo.

En primer lugar cabe plantear la diferencia entre formación general para el trabajo y formación para la ocupación concreta. Siguiendo a Romero Brest (1979) el primero hace referencia a “la formación para un campo de actividad social que se identifica como “trabajo” y, el segundo a la capacitación para el ejercicio de una determinada ocupación o empleo conforme a los reclamos y posibilidades de un cierto quehacer productivo” (Romero Brest; et. alt.; 1979).

La formación general para el trabajo aporta una perspectiva macro social que permite contextualizar el trabajo en el sector económico que lo comprende, como un componente de un sistema que abarca otras esferas –política, cultural, social- y su recíproca interacción. La formación para la ocupación tiene que ver con la calificación necesaria para insertarse en la vida laboral concreta: conseguir o crear una ocupación y tener posibilidades de movilidad ocupacional en la obtenida. En la perspectiva de la

educación permanente y crítica del mundo del trabajo la complementariedad de ambos tipos de formación resulta fundamental.

Entre uno y otro pueden reconocerse diversas prácticas de formación:

- la *capacitación laboral*, que se caracteriza por estar dirigida a un puesto de trabajo ya existente. Los trabajadores, aún sin ocupación, adquieren habilidades y conocimientos para puestos de trabajo específicos que deberán desempeñar en el futuro inmediato. Esto puede demandar poca escolarización y compromiso del trabajador, pero también “lo deja menos adaptable y equipado para cambiar ocupaciones y categorías laborales en períodos de reestructuración industrial” (Standing; 1992). En el caso de la capacitación efectuada por una empresa, ésta se orienta a proveer comportamientos y conocimientos para que se aplique exitosamente una nueva tecnología y/u organización de la producción. Se capacita en la empresa en un momento preciso, bajo la presión del mercado. “El mercado competitivo en el cual vivimos genera situaciones de riesgo vital para la empresa, y esos riesgos generan necesidades, entre ellas: la capacitación. Frente a la variedad de situaciones, la capacitación es un instrumento de cambio, un recurso entre otros de la dirección de la empresa.” (Pain; 1996);

- el *entrenamiento*, supone acciones de formación en tareas precisas, repetitivas, de baja complejidad que requiere un puesto de trabajo y que generalmente se realiza en el mismo puesto a través de la práctica directa;

- la *reconversión profesional* es el proceso que permite adquirir las calificaciones para una ocupación distinta de aquella para la que ha sido originalmente capacitado el trabajador; puede exigir una formación básica seguida de una especialización. Específicamente se refiere a la capacitación en nuevas ocupaciones, una vez que una

determinada ocupación en la que un trabajador está capacitado se vuelve obsoleta o cuando se satura el mercado de trabajo. Incluye cualquier tipo de capacitación que se le dé a un trabajador y que le provea nuevas habilidades que no forman parte del perfil de trabajo establecido para dicho trabajador. La reconversión profesional no es capacitación para el empleo, sino durante el empleo.

- la *actualización* y el *perfeccionamiento* incluye cursos destinados a acrecentar la disponibilidad de conocimientos más avanzados en el primer caso y para mejorar el hacer profesional en algún campo de especialidad en el segundo;

- la *formación para el trabajo*, propiamente dicha, tal como se entiende en esta tesis, parte del trabajador y sus necesidades, no como formación ajustada o adaptada a determinados puestos de trabajo (capacitación). El énfasis está en la adquisición de conocimientos generales, científicos y tecnológicos con progresivo avance en profundidad y especificidad para el desarrollo integral del trabajador. Se trata de formar en campos profesionales u ocupacionales amplios que permitan “otorgar aptitudes para realizar intervenciones operativas en actividades no parcializadas; promover la capacidad de análisis de esas aptitudes, en vistas a posteriores promociones; desarrollar capacidades de análisis, organización y resolución de situaciones de trabajo por vía del conocimiento de métodos de organización del trabajo; integrar la formación en un perfil de pluridisciplinariedad, que posibilite la adaptación y movilidad; y estimular el desarrollo de un “saber analizar” y “saber decidir” en situaciones laborales, promoviendo la responsabilidad y autonomía de los trabajadores”(Riquelme; 1996).

En un contexto tan crítico como el actual - caracterizado por la inestabilidad laboral con entradas y salidas de la situación de empleo-desempleo, la introducción de

nuevas tecnologías en los diversos segmentos del aparato productivo y mayores requerimientos de polivalencia y adaptabilidad a condiciones cambiantes de empleo - la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación y formación para el trabajo constituye un objetivo válido de las políticas públicas, en tanto pueden contribuir a garantizar posibilidades equivalentes para la inserción en el mercado de trabajo y el acceso al empleo, mejorar las condiciones de trabajo de la población e incrementar la productividad de los puestos de trabajo, a la par que contribuye a la formación como ciudadano y como trabajador (Riquelme, 1985). Se trata de coordinar los recursos disponibles en la sociedad en una orientación de largo plazo y aprendizaje a lo largo de toda la vida.

No se trata solamente de calificar para el trabajo en sí, sino también para la vida en la cual se inserta ese trabajo, “con una flexibilidad y un alcance suficientes para enfrentar el empleo, el desempleo y el auto-empleo y para circular con desenvoltura en medio de muchas etapas tecnológicas, como la posibilidad de entender y usar máquinas más modernas y de hacer frente a sus innumerables consecuencias en la vida social y personal” (Paiva; 2001).

En la perspectiva de la educación permanente, el punto de partida es la educación primaria y secundaria, de calidad para la adquisición de saberes socialmente necesarios (generales y científico tecnológicos) que den base a instancias de formación a lo largo de toda la vida. Ello exige la articulación y complementariedad de diversas instancias de educación y formación (Riquelme; 1985 y 1997):

- la educación formal, tanto para niños y adolescentes como para los adultos que abandonaron tempranamente el sistema;

- la educación no formal, que garantice la formación continua de la población económicamente activa;
- los espacios de educación informal en el lugar de trabajo, que corresponden a los llamados procesos de “training in the job” y dependen de los perfiles de base de la población ocupada, el tipo de grupo humano de trabajadores, sus niveles educativos y tipo de integración laboral.

Se reconoce la necesidad de establecer puentes entre las distintas modalidades de formación lo que implica reconocer y certificar los saberes adquiridos en cada instancia formal, no formal e informal, recuperando un enfoque global de educación.

Un punto clave consiste en contar con sistemas de información socio-educativa y económica que sirvan de apoyo a los decisores de política para el reconocimiento de las necesidades de formación y de las actividades en curso, la evaluación de sus impactos y la generación de nuevas políticas educativas (Riquelme, Herger y Magariños, 1999).

La conformación de servicios de información al alcance de la población joven y adulta es una condición fundamental para que puedan seleccionar las instancias de formación más acordes a sus necesidades e intereses, favoreciendo la apropiación de cada uno de los espacios de formación disponibles en la construcción de un proyecto educativo y laboral individual.

1.2 La relación educación y trabajo en un contexto de transformaciones económicas, productivas y sociales

La relación educación y trabajo se concreta en la realidad socioeconómica determinada por la evolución histórica del trabajo, la tecnología, la organización de la producción y la división del trabajo en su escala internacional, regional y nacional. En este apartado se reflexiona acerca de las transformaciones que en los últimos

veinticinco años se han producido en estas dimensiones y como afectan la situación de los trabajadores, especialmente aquellos con bajo nivel educativo.

1.2.1 Revolución científica-tecnológica, globalización y crisis del empleo como contexto de la educación y formación para el trabajo

Los países capitalistas industrializados enfrentaron desde mediados de la década del setenta tres procesos simultáneos de estancamiento, desempleo progresivo e inflación, que dieron lugar a políticas de ajuste estructural y de reestructuración de los sistemas productivos. En esta década se iniciaron y desarrollaron nuevas estrategias económicas y productivas para rescatar sectores de producción declinantes y buscar nuevos espacios de recuperación de la productividad. En este contexto se van consolidando posturas antikeynesianas que explicaban la prolongada recesión del mundo capitalista como resultado de las políticas del Estado Benefactor de pleno empleo e incremento del gasto social que terminaron minando los mecanismos del crecimiento económico.

Los diferentes autores, con pequeñas variaciones, marcan los cambios estructurales que comenzaron a operarse en esos países destacando el desarrollo de una nueva forma de acumulación del capital basada en el monetarismo, la desindustrialización y terciarización de la economía, la incorporación de las nuevas tecnologías de información y comunicación y la adopción de nuevas formas de organizar los procesos de trabajo. Se trata de tendencias de largo plazo con consecuencias en la definición de las calificaciones y de la mano de obra requerida.

El desarrollo de nuevas tecnologías ligadas a la microelectrónica, las telecomunicaciones, la biotecnología, los nuevos materiales y formas energía ha gestado una revolución científico y tecnológica, acompañados por los cambios producidos en el contenido de las actividades sociales y los procesos de trabajo que han posibilitado aumentos de la productividad, la reducción de los costos de

producción, un menor consumo de energía y un mejor control de la calidad, aún a distancia.

Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (en adelante NTIC) se han ido incorporando en todos los países, sectores y ramas de actividad aunque con ritmos e intensidades distintas, de modo que algunos autores (Castells; 1999) plantean la conformación de una nueva economía “informacional y global”. La misma depende fundamentalmente de su capacidad para “generar, procesar y aplicar con eficacia la información basada en el conocimiento y cuya producción, consumo y circulación, así como sus componentes (capital, mano de obra, materias primas, gestión, información, tecnología, mercados) están organizados a escala global, bien sea en forma directa o mediante una red de vínculos entre los agentes económicos” (Castells; 1999).

La nueva competitividad se asienta en la calidad total y la diferenciación de los diseños y, por tanto, cobra importancia la calificación de la fuerza de trabajo que conforma el núcleo central y permanente de las empresas. Las nuevas formas de organización de la producción aplicadas en ellas parecen privilegiar los conocimientos, la experiencia y la capacidad de innovación y flexibilidad de los trabajadores. “Los empleadores procuran obtener la movilización de los saberes tácitos y de las competencias (saberes técnicos y actitudes sociales), para favorecer la adaptación individual a la organización del trabajo, buscando la flexibilidad, la reactividad, la innovación” (Neffa; 2003).

La estructura y la organización de las empresas así como la organización de los procesos de trabajo han sido afectados por los nuevos horizontes tecnológicos pero fundamentalmente por la búsqueda de una mayor competitividad en los mercados nacionales e internacionales.

La estructura y la organización de las empresas nuestra que las más dinámicas, abandonan la producción en masa de productos homogéneos hacia una producción “flexible” de series cortas de productos heterogéneos, diferenciados y de alta calidad dirigidos a un mercado que definen como inestable y con una demanda cambiante. Para reducir costos y administrar los recursos, proceden a la “desverticalización y descentralización” de la producción, disminuyendo su tamaño a partir de la subcontratación a otras empresas de las partes del proceso menos especializadas o rentables. Estas últimas reproducen el mismo comportamiento con empresas más pequeñas, generándose sucesivas capas de subcontratistas, en cuya base se puede encontrar la economía familiar informal (Morgenstern; 2000).

Estos cambios se dan en un contexto de alto crecimiento del desempleo y de la precarización de la inserción laboral, que afectaron profundamente las condiciones de vida de la población. Ello marca la crisis de la “sociedad salarial” (Castel; 1997) donde el trabajo asalariado era motor de inclusión y cobertura contra riesgos sociales para el trabajador y su familia. El predominio del capital financiero y la mundialización han atacado las bases del sistema de protección social. Para la escalada antikeynesiana (neoliberal) asegurar la competitividad a nivel global significó reducir el sector público, desregular los mercado de trabajo y disminuir los costos salariales, entre las medidas más inmediatas.

La fragilización de las relaciones sociales de producción son la causa de la denominada “nueva cuestión social” (Castel, 1997) entendida como la desestabilización de los estables, clases medias empobrecidas, exclusión de los más desfavorecidos, la instalación de la precariedad y la pérdida de identidad por el trabajo. Se van generando diferentes grados o niveles de densidad de las relaciones sociales reconocidas como zonas de integración, zonas de vulnerabilidad, zonas de

asistencia y zonas de exclusión o desafiliación. Comenzó a cuestionarse la posibilidad de generar una sociedad moderna con empleo para todos y las estrategias para restituir los niveles y la calidad del empleo, que fue uno de los pilares del pacto social keynesiano desde la posguerra.

Los sujetos más afectados en esta reestructuración económica y social son aquellos con menor cualificación, los que se localizan al final de las cadenas de subcontratación o como trabajadores periféricos y externos cuyo trabajo depende de las fluctuaciones de la producción. Los requerimientos ligados a las innovaciones tecnológicas y organizacionales así como el incremento de los niveles de formación de la población, generan mayores dificultades para el empleo, el nivel de salarios y negociación de las condiciones laborales de quienes tienen menor educación.

En los países latinoamericanos la incorporación de las nuevas tecnologías informatizadas en la producción y en los servicios se dio desde finales de los '70 en el marco de apertura de los mercados y fuertes crisis económicas. La vuelta de los gobiernos democráticos, en la década siguiente, coincidió con los procesos de ajuste que limitaron la posibilidad de generación de políticas planificadas para el aprovechamiento y el desarrollo de las nuevas tecnologías.

El resultado fue la polarización de la estructura productiva y ampliación de las distancias entre el sector moderno y formal y el sector informal del mercado de trabajo; así como las brechas entre población incluida y excluida, ganadores y perdedores, de los procesos de apertura e internacionalización de la economía.

En las últimas dos décadas el desempleo creció en dimensiones espectaculares en los diferentes países de la región. A inicios de los ochenta la tasa de desempleo llegaba a 6,7%, pasando a 10,1% a mediados del decenio. Las variaciones nacionales fueron acentuadas, siendo Argentina el caso regional más preocupante pues alcanzó a

mediados de los noventa casi al 20% de la población activa (Beccaria & López, 1996). La región también se vio afectada por los cambios en la composición del empleo. Según cálculos de la OIT (2000-2001), aproximadamente 60% de los puestos trabajo creados entre 1990 y 2000 correspondieron al sector informal y disminuyó la proporción del empleo en empresas privadas formales y, sobre todo, en el sector público debido a las privatizaciones.

El desarrollo económico de las últimas décadas ha tenido un carácter excluyente y empobrecedor para la mayoría de la población latinoamericana, verificándose en varios países un fenómeno contradictorio de crecimiento económico sin crecimiento del empleo y mejoramiento de las condiciones de vida. La evolución dualizada del empleo, por el surgimiento de algunos empleos de buena calidad en actividades dinámicas y la mayor parte de los nuevos puestos de trabajo en ocupaciones de baja productividad, bajos ingresos y mala calidad, así como la creciente brecha salarial y el crecimiento del desempleo han incidido fuertemente en el incremento de la desigualdad social en la región

Ello se refuerza por el retiro del Estado de sus funciones sociales producto de las políticas neoliberales aplicadas desde los años ochenta y reforzadas en los noventa, que agudizaron el acceso diferencial a la educación, la salud, el desarrollo urbano; etc. La expresión más clara de la polarización social es la distribución de la renta que históricamente caracterizó a América Latina como la región más desigual del planeta. Informes recientes señalan que “la evolución de los índices de desigualdad en los últimos trece años da cuenta de la tendencia convergente de los países de América Latina hacia una acentuación de la inequidad en la distribución del ingreso” (CEPAL; 2004). Esta tendencia se manifiesta incluso en las economías que históricamente

habían mostrado los niveles más bajos de desigualdad de la región, que han ido perdiendo paulatinamente las conquistas logradas en este terreno.

En el contexto de dualización del mercado de trabajo y de incremento de la polarización social las demandas a la educación y formación provenientes de la población son fuertemente diferenciales según su situación social, educativa y laboral, al igual que las expresadas por las diversas actividades y sectores económicos de acuerdo a su carácter dinámico o vegetativo.

1.2.2 Las principales discusiones sobre la relación educación y trabajo

En las últimas décadas se han generado discusiones y debates en torno a la relación educación y trabajo que difieren en énfasis, perspectivas y alcances. A continuación se desarrollan los mismos organizados en cuatro cuestiones o temáticas:

- (i) el rol de los recursos humanos en el nuevo paradigma tecnoproductivo;
- (ii) la introducción de las nociones de competencias y empleabilidad;
- (iii) el rol de la educación y formación para el trabajo en un contexto de crisis del empleo asalariado;
- (iv) las críticas a los sistema de educación y formación para el trabajo su estructura, contenidos y estrategias.

En cada una de ellas se destaca el surgimiento de conceptos nuevos que dan legitimidad a los procesos de diferenciación y exclusión de los trabajadores en base a sus logros educativos. Como se verá, estos conceptos refuerzan los procesos crecientes de individualización de las relaciones sociales y laborales, en un contexto de retracción de la responsabilidad del Estado en la elevación colectiva de los niveles de educación y formación.

- (i) El discurso dominante sostenido por los organismos internacionales asigna a la educación y el conocimiento un lugar central en los debates acerca de las

posibilidades de crecimiento y competitividad de los países y las empresas. Estas posturas han enfatizado la importancia de los recursos humanos, en tanto la productividad y la capacidad de competitividad de las empresas, por vía de la flexibilidad, depende en buena medida de la mano de obra con que se cuenta y que puede llevar a cabo la gestión de la calidad total. Se sostiene que disponer de una fuerza de trabajo altamente calificada constituye una ventaja comparativa tanto para los países como para las empresas. De esta manera se resignifica a la educación y formación de los trabajadores desde una lógica que beneficia al capital y se experimenta una suerte de “vuelta renovada a la óptica de los recursos humanos del período de la modernización y/o recuperación productiva de las naciones de la postguerra” (Riquelme; 1996).

Cabe recordar que los cambios en las formas de organización del trabajo se realizan por iniciativa de los empresarios ante el fracaso de las formas de organización tradicionales para incrementar la productividad, reducir los costos y mejorar la calidad. Su objetivo prioritario es contribuir a incrementar la rentabilidad de las empresas a partir de la movilización y explotación de las dimensiones no sólo técnicas sino también psíquicas y mentales de los trabajadores.

Para los trabajadores estas posturas suponen que en el futuro no será posible encontrar empleo a menos que se posea una formación adecuada que debe actualizarse permanentemente, pues la mayoría de los puestos destruidos por el progreso tecnológico son baja calificación. La supervivencia en la nueva economía estará asociada a la constante actualización de los conocimientos y quienes no se actualicen quedaran inexorablemente fuera del mercado.

En este contexto, el ideal de la educación permanente pierde su sentido de democratización del acceso al conocimiento a lo largo de toda la vida, y se torna en la

acumulación de credenciales y cursos para competir por los puestos de trabajo y por la mejores condiciones en el empleo. Se nutre así al capital de la fuerza de trabajo formada técnica y socialmente a la medida de sus necesidades, facilitando los procesos de selección de los trabajadores.

El discurso dominante acerca del papel de la educación como medio de adaptación y mantenimiento o aumento de la competitividad individual en el mercado de trabajo, ha llevado a la proliferación de instancias de formación estatales y privadas. “Una multiplicación de los discursos sobre la competencia, la necesidad de capacidades incrementadas y la lucha contra el desempleo han favorecido la adopción de políticas de formación continua en numerosos países” (Belanger y Federighi; 2004). Sin embargo, las desigualdades referidas a las oportunidades de aprendizaje para el trabajo tienden a agravarse todavía más con la transferencia de responsabilidades hacia los individuos por la renovación constante de sus competencias.

(ii) La articulación entre la educación y el mundo del trabajo se da a través de las nociones de competencia y empleabilidad. En la última década cuando los sociólogos del trabajo, sociólogos de la educación y pedagogos aún discutían acerca del desarrollo de calificaciones para el mundo del trabajo, se introdujo la noción de competencias entendidas como el conjunto integrado de conocimientos, saberes, habilidades, destrezas, actitudes y comportamientos que las personas ponen en juego para desempeñarse eficazmente en distintas organizaciones y contextos laborales.

La noción de competencia intenta reemplazar la de calificaciones laborales y de acuerdo a algunos sociólogos del trabajo este deslizamiento semántico daría cuenta de las transformaciones en curso en las relaciones del trabajo: “políticas de empleo orientadas a la búsqueda de flexibilidad y políticas de cambio de la organización del

trabajo o de la gestión del personal, políticas que a su vez se inscriben en un contexto marcado por una contracción masiva de los empleos, cambios acelerados de las tecnologías de producción y procesamiento de la información, una mayor competencia en los mercados, y el debilitamiento de las organizaciones profesionales y políticas de los asalariados, principalmente los sindicatos” (Tanguy; 2001).

En ámbito laboral la noción de competencias cambia las reglas de juego: mientras la calificación correspondía a acuerdos de ramas profesionales entre los representantes de los empleadores y de los asalariados, la competencia es generalmente un acuerdo que tiene lugar en cada empresa a partir del encuentro entre el asalariado y la jerarquía empresaria. Se trata de dos lógicas distintas de organización del trabajo, “la de la calificación controlada por las organizaciones sindicales y la de las competencias que se expresa en una búsqueda de individualización. (...) La lógica de las competencias tiende a hacer aceptar las diferenciaciones salariales como resultantes de propiedades y acciones individuales en la medida en que la evaluación se presenta (¿y quizá incorpora?) como una autoevaluación” (Tanguy; 2001).

Esta constituye una diferencia fundamental entre el concepto de calificaciones y competencias, mientras el primero apunta a la descripción de los puestos de trabajo, el segundo se basa en la descripción de los atributos que los individuos deben tener para acceder a los mismos. Las competencias ya no se basan sólo en conocimientos adquiridos en las instituciones formales o en la propia experiencia laboral incluyen también aspectos personales y disposiciones subjetivas, es decir, cobran mayor peso las características de socialización. De esta manera se acrecientan los procesos de exclusión y diferenciación de los trabajadores, que no sólo afectan a la clase obrera sino que se van extendiendo a los sectores de clase media asalariada. Los procesos de

selección a la par que se vuelven más técnicamente precisos, se vuelven también más arbitrarios pues no sólo evalúan conocimientos técnicos.

Ligadas al concepto de competencias surgen las discusiones en torno a la empleabilidad. Desarrollada en un contexto de crisis del empleo, el discurso de la empleabilidad transfiere desde lo social a lo individual la responsabilidad por el acceso a la ocupación, omitiendo que ésta depende principalmente del mercado de trabajo y no de las cualidades adquiridas por las personas.

La empleabilidad se convierte en un corolario de los conocimientos, las habilidades y el esfuerzo individual de adecuación. En un mercado de trabajo competitivo corresponderá al individuo realizar las opciones más adecuadas para conquistar las mejores posiciones. Se trata de una versión aggiornada de la teoría del capital humano en tanto afirma las ventajas de la inversión individual en capital humano, pero excluye la garantía de integración e inserción efectiva dado que “el contexto de pleno empleo desapareció para siempre y en el mercado no hay lugar para todos” (Gentili; 2002).

Se convierte en tarea de las instituciones que ofrecen educación transformar a su clientela en empleable, adecuando sus cursos a la demanda e incluyendo en la formación elementos subjetivos capaces de asegurar la mayor adhesión de los cuadros a las instituciones y sus objetivos. “La contracción del mercado de trabajo profundiza la subordinación del sistema educativo a los requisitos del capital” (Paiva; 2001). Desde el mercado de trabajo se definen las condiciones de empleabilidad que el sistema educativo y de formación deberían asegurar para que las personas puedan participar del empleo escaso.

(iii) En las últimas décadas y en distintos países, las políticas de educación y formación para el trabajo han sido incorporadas como componentes o estrategias

centrales de otros tipos de políticas, de empleo, sociales, de desarrollo local o sectorial, de innovación y transferencia tecnológica. De esta manera se atribuyen otros sentidos a la relación educación y trabajo.

Las políticas de formación y calificación laboral han conformado, junto a la flexibilización laboral y la reducción de la jornada de trabajo, la tríada de las llamadas “vías rápidas” para atacar la crisis ocupacional (Monza; 2002), más aún cuando ésta adquiere características estructurales y permanentes. Los vasos comunicantes entre políticas de empleo y de educación y formación suelen ubicarse en el marco de las políticas activas de mercado de trabajo, en tanto coadyuvan al mejoramiento de las habilidades de los desempleados y de los ocupados en distintas actividades y a la población en riesgo de desempleo.

Organismos internacionales, especialmente CEPAL y OIT, han impulsado esta yuxtaposición de objetivos, en la idea de que “entre los múltiples planos en los cuales la formación profesional resulta frecuentemente llamada a desempeñar un papel, se encuentra, de modo principal, el de las estrategias tendientes a incrementar el empleo disponible y su calidad. Ello lleva a que, más allá de las variantes existentes en lo que se conoce como “políticas activas de empleo”, la formación profesional aparezca siempre como un componente estratégico o, cuando menos, fundamental en éstas” (CINTERFOR; 2001).

Los programas sociales utilizan la formación para el trabajo como un instrumento de intervención en la atención de poblaciones marginadas, en tanto, su bajo nivel educativo dificulta su inserción sociolaboral. A estos grupos se los considera “de riesgo” y para ellos se destina toda una serie de programas encaminados a aumentar su empleabilidad a través de cursos cortos e instrumentales. Son conocidos

los ejemplos europeos (especialmente en Inglaterra) así como su rápida diseminación en países en desarrollo y de América Latina.

El paso del tiempo demostró el carácter de “ilusión incluyente” que tuvieron estos programas pues substituían la escolarización básica por cursos de formación profesional obsoletos y vacíos de contenidos relevantes, a la par que reforzaban la culpabilización de los trabajadores por sus carencias formativas y de empleo.

Diversos estudios plantean el dilema que encierran este tipo de políticas para los desempleados obligados a formarse en muchos casos para la nada o simplemente para mantener un subsidio, “el proceso de formación, amputado de sus salidas anunciadas, se encuentra alienado y tenderá a producir efectos perversos (...) La formación, más que liberar las energías creativas, tiende a ejercer una función de “estacionamiento”, de anestesia de las aspiraciones y de transferencia a los individuos de la responsabilidad del desempleo” (Belanger y Federighi; 2004). O como plantea Castel (1997) “es entonces posible que, más bien que en una reducción de desempleo, se desemboque en una elevación del nivel de calificación de los desempleados”.

Las limitaciones de este tipo de acciones radican en que actúan sobre la oferta de mano de obra, cuando son las acciones tomadas desde el lado de la demanda (estrategias de crecimiento) la condición necesaria para alcanzar algún impacto sobre el problema del empleo. Por otro lado, las respuestas a la exclusión requieren de una política integral en múltiples áreas: laboral, económica, sanitarias, de vivienda y de educación y formación.

(iv) En la última década las críticas a los sistemas de educación y formación para el trabajo por sus desajustes a las demandas de la sociedad del conocimiento y a los nuevos requerimientos productivos, derivaron en una serie de reformas de la estructura y los contenidos. En América Latina, los organismos internacionales

(Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, CEPAL-UNESCO, OIT, entre otros) impulsaron estos enfoques y financiaron a través de préstamos las reformas de la educación formal y no formal.

Se planteó la importancia de aumentar los años de escolaridad obligatoria de los niños y jóvenes, en el supuesto de que el desarrollo de las competencias básicas de empleabilidad que demandan las nuevas condiciones de trabajo implicaban al menos nueve o diez años de formación. En la educación media las reformas rondaron en torno al balance entre la formación general o especializada hacia el trabajo y el currículum por competencias. Entre las modalidades de la educación secundaria, la técnica resultó la más cuestionada. Se le observaba su falta de eficacia para lograr los objetivos de inserción laboral de los egresados y su alto costo en relación a otras modalidades de la enseñanza media. Ello derivó en algunos países, particularmente Argentina, en la desaparición de la educación técnica secundaria.

Las críticas ligadas a los bajos logros de aprendizaje derivaron tanto en cambios de estructuras como de contenidos curriculares. En la definición de los planes de estudio se han remplazado los llamados “objetivos” por el uso de competencias, apuntando a la medición de resultados en los alumnos y en los egresados, de la misma manera que en el mercado de trabajo se orienta a facilitar los procesos de selección y control de los trabajadores. “La analogía que existe entre las técnicas y las categorizaciones implementadas en las empresas para identificar y evaluar las competencias, y aquellas utilizadas en la institución escolar para definir los saberes a transmitir y evaluar su adquisición (...) demuestra la misma focalización en los individuos, individuos representados como actores racionales dotados de conciencias calculadoras” (Tanguy; 2001). Estos planteos retoman visiones cercanas a la teoría del capital humano.

Se interpreta que los cambios que se están produciendo en la organización del trabajo así como las transformaciones en la estructura y volumen de la fuerza de trabajo, hacen que "los trabajadores que quieran y puedan desempeñarse en ocupaciones calificantes deban tener niveles aceptables de competencia laboral", a la vez que capacidad de aprendizaje y recalcificación a través de una formación permanente. Estas competencias de empleabilidad pueden resumirse en las habilidades básicas de expresión oral y escrita, matemática aplicada, capacidad de resolución de problemas y capacidad de pensar (Gallart y Jacinto, 1995, Gallart, 1998).

En el ámbito de la formación para el trabajo las principales críticas se dirigieron a la inercia de los sistemas establecidos a mediados del siglo XX. Se señalaba que "cuando se crearon las instituciones de formación latinoamericanas, los problemas de la capacitación estaban, en su mayor parte, del lado de la oferta. El mercado contrataba tantos graduados como las escuelas podían producir (...). Pero esto ya no es así. Aunque la formación sigue siendo tan importante como antes, obtener un buen ajuste entre la oferta y la demanda se ha convertido en el desafío número uno para los capacitadores" (De Moura Castro; 2002). Se criticaba que las instituciones resultaban demasiado grandes y administrativamente pesadas, con excesivo personal y escasos productos, pérdida de dinamismo, prestigio y reputación.

La solución neoliberal a estos problemas consistió entonces en dar paso al mercado, "olvidar los grandes sistemas de formación y solo comprar capacitación". La tendencia principal fue la desarticulación de los sistemas de formación y la puesta en marcha de programas o proyectos de capacitación e intermediación laboral, de duración temporal y dirigidos a poblaciones específicas (focalizados).

Por medio de diversos mecanismos, se propició la incorporación de múltiples actores, especialmente el sector privado y la sociedad civil, interesados en un caso en el financiamiento licitado por los gobiernos y en algunos otros en cubrir funciones sociales abandonadas por el Estado. Desde estas perspectivas, “la formación se convierte en un asunto de cómo controlar las instituciones por medio de fondos e incentivos, más que de repararlas y administrarlas a través de regulaciones jerárquicas o administrativas” (De Moura Castro; 2002).

Los modelos del tipo demand-driven se diseñaron con el objetivo de que la mano invisible del mercado de trabajo se encargará de forzar a los proveedores que compiten a colaborar y ser eficientes. Los estudios de demanda y la planificación se reemplazaron por modelos de ajuste puntual al mercado de puestos.

1.3 Educación, aparato productivo y trabajo en Argentina en el último siglo

En este apartado se inicia el análisis del caso argentino a partir de una revisión de la relación educación y trabajo en nuestro país a lo largo del último siglo. El énfasis se coloca en la caracterización de las demandas provenientes del aparato productivo y las respuestas del sistema de educación y formación profesional. Ellos constituyen los antecedentes de una configuración que toma nuevas formas a partir de la década del noventa, en la que se produjeron transformaciones económicas, sociales y educativas influenciadas por las orientaciones de raíz neoliberal que se presentaron previamente.

Cabe recordar que el abordaje de la relación educación y trabajo que se utiliza en esta tesis requiere analizar tanto las características del aparato productivo, la dinámica del mercado de trabajo y el tipo de empleos existentes, como la situación educativa de la población. La configuración de un sistema de educación y formación

es el resultado de la tensión entre esas múltiples demandas y la capacidad de presión de los agentes que las representan.

1.3.1 Dinámica del aparato productivo, mercado trabajo y demandas de recursos humanos

Siguiendo una periodización del desarrollo socioeconómico argentino utilizada en diversos estudios (Kosacoff; 1995, Riquelme, 2004) se propone identificar las demandas de recursos humanos en cada etapa, poniendo especial atención en los trabajadores con bajo nivel educativo. Las características de las instituciones de educación y formación para el trabajo se presentarán en el punto que sigue. Dicha periodización incluye cuatro grandes etapas (Kosacoff; 1995, Riquelme, 2004, Riquelme, Herger y Langer; 2005):

1930-1955: inicio de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), caracterizada por la organización taylorista-fordista y la demanda creciente de obreros calificados.

1955-1976: constituye un segundo período de ISI, con modernización del aparato productivo y recomposición de la vieja estructura. En este período se incrementó la demanda de técnicos e ingenieros.

1976 – 1990: implementación del modelo aperturista e inicio del proceso de desindustrialización.

1990-2001: período de apertura y liberalización económica de cara a la competitividad internacional. Se profundiza el proceso de desindustrialización y se inicia una fuerte crisis ocupacional.

Si bien *hasta comienzos de 1930*, la industria desempeñó un papel de escasa gravitación en el crecimiento económico del país, un primer impulso industrializador estuvo dado por el crecimiento de la población por vía de la masiva inmigración europea, iniciada en las últimas décadas del siglo XIX, y por las medidas arancelarias

proteccionistas adoptadas hacia 1890. Estas condiciones, a las que se sumaron con posterioridad las dificultades de aprovisionamiento durante la Primera Guerra Mundial, estimularon el desarrollo de algunas ramas industriales, particularmente de elaboración de productos agropecuarios (bodegas, frigoríficos, molinos harineros, ingenios; etc.)

El agotamiento de la expansión de la frontera agropecuaria, acompañado con la crisis internacional de 1929 y las conflictivas relaciones triangulares entre Argentina-Gran Bretaña – EEUU, pusieron fin al funcionamiento del modelo agroexportador y generaron las condiciones para el desarrollo de un proceso de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI). El anterior modelo de crecimiento dejó lugar a una nueva estrategia, que se centró en el desarrollo hacia adentro, sustentada en la ampliación del mercado interno y la sustitución de bienes importados. En este período se avanzó en las industrias productoras de bienes de consumo masivo (alimentos, confecciones, textiles), los electrodomésticos, las maquinarias y metalurgia sencillas y la industria asociada a la construcción (Kosacoff; 1995). La organización de la producción se desarrolló sobre la base del taylorismo, la utilización de tecnologías de baja complejidad y el uso intensivo de mano de obra.

Este primer período de ISI se nutrió inicialmente de trabajadores de origen extranjero que contaban con ciertos niveles de calificación y tradición en el trabajo industrial, mientras la baja complejidad tecnológica permitió incorporar a los migrantes de zonas rurales que no contaban con esas calificaciones. El perfil educativo de la población del país también resultó favorable dada su incorporación temprana al sistema educativo, aunque aún limitada al nivel primario³. La baja tasa de crecimiento poblacional y una economía en crecimiento generaron un período de amplia absorción de mano de obra y bajos niveles de subutilización.

³ En 1931, 73% de los niños de 6 a 13 años de edad estaba cursando la escuela primaria (Fernández, Lemos y Wiñar; 1997).

Entre 1945 y 1955 se experimentó la profundización de la industrialización por la expansión de las actividades existentes y la ampliación del mercado interno. El Estado ocupó un papel muy activo en la producción de insumos básicos y en la aplicación de una variada gama de instrumentos de política que impulsaron y regularon el proceso de sustitución de importaciones. Estas medidas beneficiaron a los pequeños y medianos empresarios de origen nacional y, consecuentemente, a los asalariados industriales.

A partir de 1955 se inició un segundo período de sustitución de importaciones que se extendió hasta mediados de los años setenta. En este período se registró un proceso de modernización creciente del aparato productivo, caracterizado por la atracción de capital extranjero, la incorporación de nuevas tecnologías y el consiguiente aumento de la productividad. Estos procesos se dieron en un reducido número de ramas articulado principalmente en los complejos petroquímico y metalmecánico, fundamentalmente, automotriz. “La industria tuvo su desempeño más destacado convirtiéndose en el motor de crecimiento, generador de empleo y base de la acumulación del capital” (Kosacoff; 1995). Se desarrolló un fordismo “idiosincrático” (con fuerte contenido localista) con la incorporación y adaptación local de tecnologías de los países desarrollados. Ello en el marco de una economía altamente protegida con el objetivo de lograr un mayor nivel de autoabastecimiento.

En este contexto, se configuró un nuevo tipo de requerimiento de formación profesional que puso el acento en las habilidades y la precisión en el desarrollo de las tareas y con demanda de técnicos e ingenieros ligada a la complejización tecnológica. La expansión económica, la diversificación de la estructura productiva y ocupacional y el incremento de puestos de trabajo, fueron generando en la población expectativas

favorables a la educación como fuente de acceso a mayores ingresos y a ocupaciones calificadas y especializadas (Riquelme; 1991).

En materia de empleo entre 1950 y 1970 disminuyó la capacidad empleadora de las empresas del sector formal y el sector terciario aumentó significativamente su participación en la ocupación. Ello generó mayores niveles de subocupación, que se expresaron en el incremento del cuentapropismo y de los asalariados de pequeños establecimientos, así como el crecimiento del empleo en los servicios (Beccaria; 2001). En el empleo industrial, el aumento de la productividad y la modernización tecnológica se evidenciaron en la reducción paulatina de mano de obra no calificada y de poca calificación, y la mayor absorción de trabajadores con educación post primaria, especialmente técnicos y profesionales. Este proceso también se dio en los servicios especialmente en la provisión de electricidad, gas y agua y transporte y comunicación. Los trabajadores con bajo nivel educativo se empleaban en tres ramas principales agricultura, construcción y servicio doméstico y en el sector informal del comercio.

El quiebre político-social de *mediados de los 1970* puso en marcha el pasaje desde un modelo de acumulación basado en la industria hacia otro basado en la valorización del capital. Ello se relacionó estrechamente con los objetivos de “disciplinamiento social generalizado”⁴ de la coalición que ocupó el poder, compuesta por las fuerzas armadas, sectores del capital nacional y de las empresas transnacionales.

El modelo económico aplicado a partir de 1976 estableció un programa de liberalización de los mercados y posterior apertura externa, con la eliminación del conjunto de regulaciones, subsidios y privilegios. En este contexto, la industria sufrió la crisis más profunda de su historia y dejó de ser el núcleo ordenador y dinamizador

⁴ Otros autores lo refieren como “refundar estructuralmente” (ver Schorr, 2004)

de la economía argentina. Las actividades que experimentaron mayor retracción fueron las elaboradoras de bienes textiles e indumentaria, de madera y muebles y de maquinaria y equipo; una mejor performance relativa se dio en la producción de alimentos, bebidas y tabaco, de papel e imprenta, de productos químicos, de minerales no metálicos y de metales básicos (Schorr; 2004).

Durante el *primer gobierno democrático de 1983 a 1989* no llegó a definirse una estrategia de crecimiento específica ni distinta a la aperturista de la década anterior, aunque se intentó corregir algunos de los efectos sociales de la política militar, sobre todo en lo referido a mejorar el salario real (Torrado; 2004). La performance negativa de los principales indicadores económicos junto con el alto costo social del proceso de ajuste constituyeron el rasgo central del período.

Las medidas de apertura económica derivaron en el estancamiento del producto y del empleo, una marcada disminución y profunda reestructuración de la ocupación en la industria manufacturera y la caída de los salarios reales medios. Durante este período disminuyó significativamente la proporción de empleo asalariado, se incrementó la subocupación en el sector informal urbano (comercio y servicios), en la administración pública y en servicio doméstico, y aumentaron los asalariados no registrados en la seguridad social. Por otra parte, el deficiente desempeño macroeconómico elevó la tasa de desocupación aunque sólo moderadamente (Beccaria; 2001).

En este período comenzó a manifestarse el desbalance entre la oferta excedente de mano de obra y la demanda, con un incremento de las tasas de desocupación de los trabajadores con menor nivel educativo. Ciertas ramas de actividad mejoraron el perfil educativo de sus trabajadores, por el desplazamiento de aquellos sin instrucción o con primaria completa, tales como agricultura, industria, electricidad, gas y agua y

comercio. En otros casos comenzaron a ponerse en evidencia fenómenos de devaluación de credenciales, contracara del efecto de sobreoferta o excedente de recursos humanos.

De esta manera no pudieron mantenerse los equilibrios logrados previamente entre las expectativas de los trabajadores y las posibilidades de utilización de las credenciales obtenidas (Riquelme; 1991), y se inició un discurso recurrente sobre la falta de adecuación de los recursos humanos a los requerimientos del aparato productivo.

Durante la *década de 1990* se exacerbó el modelo aperturista iniciado por el gobierno militar, aunque con sesgos particulares derivados de los cambios en la orientación de las políticas públicas. Ello se expresó en una serie de medidas entre las que cabe destacar: “un abarcativo programa de privatización de los activos públicos, la desregulación de vastos sectores de actividad –muchos de ellos estratégicos, dada su incidencia sobre determinados costos empresarios- y la apertura de la economía a los flujos internacionales de bienes y capitales- que, al igual que la implementada durante la dictadura militar, resultó profundamente asimétrica y castigó a un amplio espectro de empresas, en especial a las de pequeño y mediano porte” (Schorr; 2004).

La estructura económica-productiva se asentó en los servicios, con un predominio de las finanzas y las empresas privatizadas, mientras se desalentó la inversión en la producción, aumentando el deterioro de la industria y su especialización en actividades de explotación de recursos naturales. El sector industrial se fue polarizando, concentrando e internacionalizando; de esta manera se agudizaron los procesos de “desindustrialización”, de desarticulación productiva y reestructuración regresiva iniciados en la década del setenta.

En un contexto de apertura económica indiscriminada, la presión de las importaciones sobre la industria local, sumada a los efectos de las privatizaciones, provocaron las tasas de desempleo y subocupación más altas de la historia argentina. Como señalan diversos estudios, entre 1991 y 2001 fue prácticamente nula la creación de empleo asalariado, se satura la receptividad del sector informal, “refugio” para el empleo no asalariado (cuentapropismo), y casi todo el empleo creado fue precario.

Respecto a la demanda de recursos humanos, se agudizaron los discursos acerca de la falta de adecuación de la mano de obra a los requerimientos tecnológicos, acompañados por las denuncias sobre la baja calidad de la educación en todos sus niveles, más allá de la expansión en el acceso al sistema educativo. Se experimentó, y aún está vigente, el proceso de devaluación de las credenciales educativas, por vía de la contratación de trabajadores con mayor nivel de certificados que lo que sus puestos realmente requerían. Así, los trabajadores se convirtieron en los responsables de sus dificultades de empleo, más allá de la fuerte contracción de la demanda.

Las demandas de educación y formación para el trabajo estuvieron atravesadas por la crisis del empleo como consecuencia de la apertura económica. Los segmentos modernos del aparato productivo centraron sus demandas en trabajadores con alto nivel de formación, universitarios o técnicos superiores, para luego definir programas de carrera internos a través de mercados de firmas. La expansión de los programas de jóvenes profesionales y pasantías universitarias constituyeron un mecanismo de selección y reclutamiento en este proceso. Los trabajadores con menor nivel educativo se ubicaron en los tramos de pequeñas y medianas empresas y/o sectores de menor productividad, en los que la presión de la competencia con los productos importados afectaba negativamente la estabilidad y permanencia de estas firmas y por lo tanto de los puestos de trabajo.

1.3.2 Conformación de las políticas de educación y formación para el trabajo en la Argentina

En este apartado se presentan las características del sistema de formación para el trabajo, su configuración en las distintas etapas y sus transformaciones asociadas a los cambios en los requerimientos de recursos humanos a lo largo del último siglo. El énfasis se coloca en las instancias de formación desarrolladas fuera del sistema regular, sus ofertas y niveles de matrícula demostrando su escaso desarrollo en términos de cobertura de la población activa.

En el *primer periodo de la ISI*, la formación se orientó a la habilitación de aprendices que se realizaba en las propias empresas y en los puestos de trabajo facilitada por la presencia de oficiales de origen mayoritariamente europeo. Se trataba de preparar a los obreros para las tareas requeridas por el puesto en el contexto de una organización taylorista del trabajo. Según datos de la época, los escasos técnicos egresados de las escuelas industriales se ubicaban más en cargos técnicos de reparticiones estatales que en las industrias particulares, dejando esos lugares a inmigrantes y trabajadores con menor educación (Tedesco; 1977).

El avance de la industrialización generó cambios en las calificaciones requeridas y la creación de instituciones para responder a los mismos. Desde sus inicios el sistema de formación para el trabajo se dirigió a cubrir las necesidades de mano de obra, sobre todo en los niveles de operarios calificados y semicalificados para sustentar el proceso de industrialización en curso. También se desarrollaron instancias de formación para los sectores del comercio y los servicios en expansión en ese momento. Hacia fines del decenio de 1930 la enseñanza técnico profesional argentina contaba con tres tipos de establecimientos principales dependientes del Ministerio de Educación Nacional. Uno de ellos perteneciente al sistema principal y los otros dirigidos a la población que había abandonado el sistema con primaria incompleta y

completa y se orientaba al mercado de trabajo por vía de diversos oficios (Tedesco; 1977):

- a) la *escuela industrial*, cuyo origen databa de fines del siglo XIX (1899), y como modalidad de la enseñanza media permitía la continuidad de los estudios en la universidad, en especial para las distintas ramas de la ingeniería;
- b) las *escuelas de artes y oficios*, que se crearon desde principios del 1900 y que sólo exigían el 4º grado de la escuela primaria aprobado para ingresar. Dichos establecimientos se habían difundido en zonas no industriales del país y formaban artesanos en oficios para las actividades en centros urbanos de escasa magnitud (herrería, carpintería; etc.);
- c) las *escuelas de oficios*, creadas a partir de 1935 y que exigían para el ingreso la escuela primaria completa. Dichos establecimientos tenían un propósito más ajustado a los requerimientos del desarrollo industrial, razón por la cual fueron creados en centros urbano-industriales y con especialidades que cubrían mejor el espectro de la actividad productiva (electricidad, construcciones, herrería, carpintería). Se le otorgaba al alumno un certificado de “experto calificado” (Tedesco; 1977).

La creación en 1944 de la CNAOP (Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional) en el ámbito de la Secretaría de Trabajo y Previsión, institucionalizó el régimen de aprendizaje y respondió a los requerimientos de mano de obra para las empresas de electrodomésticos, las plantas de repuestos y metalmecánicas propias de esa etapa. El objetivo era formar trabajadores para ocupar los puestos disponibles o previsibles sobre todo en los niveles calificados y semicalificados.

El énfasis estaba en la formación inicial de los jóvenes a través del régimen de aprendizaje y de los individuos ya ocupados en la industria con una modalidad de tipo

práctica y de corta duración, a diferencia de las escuelas industriales que tendían más a la formación de técnicos. Los datos disponibles sobre egresados de establecimientos de la CNAOP confirman su orientación pues quienes terminaban los cursos básicos de tres o menos años de estudio eran mayoría frente a quienes optaban por el ciclo técnico de mayor duración.

En la órbita de la CNAOP funcionaban también escuelas privadas de fábrica, que si bien eran financiadas por las empresas estaban reguladas y utilizaban los programas establecidos por la Comisión.

Algunos autores interpretan esta política de formación instituida por el gobierno peronista como “un proceso que contribuyó a la democratización educativa y benefició a sectores sociales emergentes del proceso de urbanización e industrialización” (Vior y Wiñar, 2005; Wiñar, 1970). Otras lecturas en cambio enfatizan el carácter político-demagógico o de discriminación educativa (y, consecuentemente, de discriminación social) por constituir una forma de canalización del acceso de los sectores populares a la educación por vías diferentes a las tradicionalmente utilizadas por las capas medias (Tedesco;1977). En apoyo a esta última postura puede señalarse que las demandas de los sectores obreros eran por la ampliación de oportunidades educacionales en la enseñanza técnica , más que por formación profesional fuera del sistema educativo.

Durante el *período desarrollista*, se fue configurando un nuevo tipo de requerimiento de recursos humanos orientado hacia la formación de técnicos y operarios para la industria en proceso de modernización. “La transformación tecnológica introdujo profundas modificaciones en la estructura de ocupación y calificaciones, con acento en el nivel de operarios altamente especializados, técnicos y supervisores para una industria de alta mecanización y de incipiente complejización

que sirvió de base a la posterior automatización” (Riquelme; 1991). Estos nuevos requerimientos fueron asumidos a través del cambio institucional y de estructura académica de las instancias de formación.

En 1959 se creó el CONET (Consejo Nacional de Educación Técnica) que reunió en un mismo ámbito a la educación técnica de nivel medio y a la formación profesional. Este organismo se orientó principalmente hacia la revisión del perfil de los técnicos industriales en estrecha vinculación con la dinámica y los requerimientos de las grandes empresas del aparato productivo, pero también amplió progresivamente la oferta de formación profesional, que a pesar de ello continuó siendo minoritaria en términos de la matrícula⁵.

En un primer momento, el CONET programaba los cursos de formación profesional en colaboración con asociaciones gremiales y técnico-profesionales y los orientaba a la formación de adultos. Hacia la década del setenta expandió sus actividades en respuesta a las demandas empresariales, básicamente a partir del estrato de grandes establecimientos, las que se concretaron a través de convenios (Wiñar; 1988). En ese período se crearon los denominados Centros Nacionales de Formación Profesional y comenzaron a dictarse cursos para adolescentes. Esta ofertas pasaron de representar el 1,4% de la matrícula total del CONET en 1974, al 5% en 1976 (Cuadro 1.1). Así, la formación profesional fue adquiriendo la estructura que mantendría hasta principios de la década del noventa, en que se desarticula el CONET.

⁵ “En 1972 la relación era tan baja que mientras los ciclos básicos y superior absorbían alrededor de 110.000, los cursos de formación de operarios 4.901 y los no encasillados 25.478, la formación profesional atendía a 2.400 alumnos” (Riquelme; 1991)

Cuadro 1.1:
Matrícula de cursos de Formación Profesional del CONET. En porcentajes.

Matrícula	1970	1974	1976	1980	1983	1986
Matrícula Total del CONET	S/d	193.600	204.554	213.076	231.074	256.048
Total Formación Profesional	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	(2.400)	(2.719)	(10.362)	(17.782)	(28.405)	(27.634)
Adultos	100.00	100.0	65.0	65.1	69.3	66.3
Operarios	80.7	79.9	58.7	60.7	65.2	63.6
Instructores	15.7	14.6	3.0	2.7	3.2	2.2
Supervisores	3.6	5.5	3.3	1.7	1.2	0.5
Adolescentes			20.0	27.4	23.9	30.6
Misiones monotécnicas			13.0	8.0	4.2	4.6
Misiones de cultura rural y doméstica			4.2	2.6	1.9	1.8
Centros nacionales de formación profesional			2.8	16.8	17.8	24.2
Especial			15.5	7.5	6.5	3.1

Fuente: Riquelme (1991), op.cit.

La formación profesional se dirigió a promover la calificación laboral de jóvenes y adultos con bajo nivel educativo, mediante el desarrollo de aptitudes, habilidades y conocimientos directamente relacionados con su futuro desempeño ocupacional. Su accionar apuntó a satisfacer necesidades de personal para los distintos sectores económicos, brindando un servicio que satisfacía los siguientes aspectos: “formar en un oficio a personas sin calificación laboral o sin oportunidad de empleo; capacitar o perfeccionar al personal ya empleado para el mejor desempeño de sus tareas y; preparar la mano de obra apta y adecuada a las necesidades emergentes del sistema productivo” (Riquelme, 1991). Aún en el caso de la formación para adolescentes, los cursos tenían un carácter terminal y sin vinculación con el sistema formal.

La *década del setenta y el ochenta* constituyeron un período de estancamiento de la demanda de técnicos y operarios, donde la educación y formación para el trabajo fueron aislándose (proceso de autonomización) de la realidad social y productiva del país. Desde diferentes sectores se formularon evaluaciones críticas a la enseñanza técnica, fundamentalmente de nivel medio, por el enciclopedismo técnico, la falta de adecuación y globalidad del conocimiento, la burocratización de la gestión, la

segmentación de las instituciones y el aislamiento respecto de la industria y del desarrollo económico (Riquelme; 1991). Respecto a la formación profesional las principales críticas se centraron en: la escasa flexibilidad y creciente burocratización, rígidas plantas de instructores, cursos cuyos contenidos se repetían año tras año sin modificaciones, vacíos normativos y de coordinación entre las distintas instituciones de formación profesional, nula vinculación con los requerimientos del aparato productivo y el mercado de trabajo (Wiñar; 1988).

Desde la década del '80 en un marco de retracción del desarrollo industrial y expansión de los servicios, la educación técnica registró un relativo estancamiento en el conjunto de la educación media común que se expandió con la recuperación democrática (Riquelme; 2004). Por su parte, la demanda de formación profesional aumentó en más del 50% en esa misma década, aunque en términos relativos representaba sólo 9,4% de la matrícula total del CONET en 1986 (Cuadro 1.1) y cubría a una porción mínima de la PEA (0.36%).

En la *década del noventa*, se sucedieron reformas educativas y laborales que fragmentaron los sistemas públicos de educación y formación para el trabajo. La primera ruptura fue en 1992 cuando se transfirieron a las provincias todos los servicios educativos administrados por el Ministerio de Educación Nacional y por el CONET (Ley 24.049/92). A partir de ese momento, la educación técnica de nivel secundario y superior y la formación profesional pasaron a depender a las administraciones provinciales y a mediados de la década se disolvió el CONET, que fue reemplazado por el Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET). Este organismo asumió funciones de promoción y coordinación pero sin responsabilidad en la gestión de las escuelas y los centros de formación profesional.

La segunda ruptura correspondió a la sanción de la Ley Federal de Educación (1993) que significó un profundo cambio en la estructura de niveles y modalidades del sistema educativo y el abandono de la educación no formal para el trabajo.

Con la creación de la Educación General Básica (EGB), el período de nueve años de escolaridad que sustituyó a los tradicionales siete años de la escuela primaria e incorporó a los dos primeros cursos del secundario, la reforma del sistema educativo desarmó la estructura de la enseñanza media y eliminó la educación técnica de este nivel.

Los contenidos de la escuela técnica se limitaban a la enseñanza que se impartía en el nivel polimodal (correspondiente a los últimos tres años del secundario), en algunas de las cinco orientaciones previstas (Producción de bienes y servicios; Economía y gestión de las organizaciones; Ciencias naturales; Humanidades y ciencias sociales, y Comunicación, artes y diseño). A ello se sumaron posteriormente los Trayectos Técnicos Profesionales (TTP), reglamentados en 1996 mediante acuerdos en el Consejo Federal de Educación como “ofertas educativas de carácter opcional”, que pueden cursarse en forma simultánea o después del polimodal, pero para acceder al título tiene como condición alcanzar primero el diploma de este nivel de enseñanza.

La formación profesional fue incluida entre las funciones de la educación de adultos y categorizada como régimen especial. Durante esta década la oferta mantuvo las características de obsolescencia y estancamiento, pues pese a ciertos intentos de modernización aún no han modificado su perfil ni su estructura.

La demanda, sin embargo, siguió expandiéndose alcanzando en 1998 a 272.872 alumnos, atendidos principalmente en centros de formación profesional del sector público. Cabe destacar que la mayoría de estos estudiantes eran mujeres (63%) y

respecto a su edad, casi un tercio eran adolescentes (13 a 17 años), aproximadamente la mitad eran jóvenes de entre 18 y 34 años y el 20% restante correspondía a adultos de 35 años y más. Pese al gran crecimiento que experimentó este tipo de servicios en las últimas dos décadas, no ha dejado de representar una instancia minoritaria que en 1998 alcanzaba sólo al 3% de la PEA urbana.

Cuadro 1.2:
Matrícula de los servicios de formación profesional y PEA urbana total.
Total País. 1998 a 2002.

Año	Matrícula de FP			PEA Urbana Total
	Total	Público	Privado	
1998	272.872	242.738	30.134	9.403.960
2000	327.896	291.664	36.232	9.656.488
2001	347.801	308.380	39.421	9.897.860
2002	380.811	341.041	39.770	9.795.603

Fuente: elaboración propia sobre la base de Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. Relevamiento Anual 1998,2000,2001 y 2002 e INDEC Encuesta Permanente de Hogares.

La asignación de funciones de formación y capacitación laboral al sector Trabajo establecida en Ley de Empleo sancionada en 1991 (24.013) constituye otro punto de quiebre para la formación para el trabajo. A partir de allí este sector propició la multiplicación de acciones de capacitación fragmentadas orientadas a una supuesta demanda del mercado laboral. Como se sustenta en los capítulos centrales de esta tesis, estos programas constituyeron instancias de contención frente a la crisis del empleo y social pero con bajo impacto en las condiciones de vida de los trabajadores.

Capítulo II

Formación para el trabajo en los '90: diagnósticos equivocados y fragmentación de programas

La década del noventa constituyó un período de profundización del modelo económico y social iniciado por la última dictadura militar. Bajo las presidencias de Carlos Menem y con el apoyo de los organismos internacionales de crédito se encararon reformas de clara orientación neoliberal, tanto en la política económica como en las restantes áreas de intervención del Estado, que desde el gobierno se plantearon como única alternativa a la crisis de crecimiento.

Las diversas medidas – apertura económica y tipo de cambio fijo, reforma del Estado, privatización, desregulación de mercados, descentralización; etc. - conformaron un escenario de reestructuración económica y social sin precedentes en Argentina orientado a imponer un esquema de crecimiento con la disminución del papel del Estado en la economía y donde el “mercado” actuaría como el asignador principal. Este modelo tuvo efectos negativos sobre el aparato productivo y la demanda de mano de obra, con el consiguiente deterioro en las condiciones de vida de los trabajadores y sus familias. El resultado fue el incremento de la desigualdad social y una fuerte dualización de la sociedad, por el empobrecimiento y eventual desaparición de los sectores medios.

La atención de los crecientes problemas sociales y de empleo se encaró a través de la puesta en marcha de una multiplicidad de programas focalizados y de carácter asistencialista, cuyas orientaciones principales fueron consistentes con los objetivos de la reestructuración productiva y laboral que estaba en curso.

En este capítulo se presenta el contexto de reformas económicas y sociales al que respondieron las políticas de empleo y especialmente los programas de formación

y capacitación para el trabajo durante la década del noventa. Se intenta comprobar que las medidas de educación y formación para el trabajo correspondieron a diagnósticos equívocos de la situación de empleo al considerar que la desocupación respondía a las bajas calificaciones de los trabajadores. Estos programas sirvieron principalmente a dos objetivos: asistencialistas para la contención de la crisis de empleo y social, y de promoción de la flexibilización de las relaciones laborales y de la reducción de los costos de mano de obra al proveer trabajadores, especialmente jóvenes, a las empresas.

El tema central del capítulo es el análisis de los instrumentos laborales y sociales desplegados para contener la crisis de empleo, con énfasis en aquellos programas con componentes de formación y capacitación para el trabajo. Para ello se abordan los objetivos y el diseño de los programas de manera de interpretar el sentido y las orientaciones contradictorias de la educación y formación para el trabajo utilizadas como medidas de política social y de empleo.

2.1 Las reformas estructurales de los noventa y los diagnósticos de la situación de empleo

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 empañó las expectativas de los países latinoamericanos en la recuperación democrática que impulsaría mayores niveles de igualdad y crecimiento social. La espiral inflacionaria y el incremento del endeudamiento externo jaquearon al Estado y su rol como arbitro social, prestador de servicios y regulador de escenarios económicos

Ello coincidió con el discurso neoliberal de críticas al macro Estado benefactor. “La reconversión neoliberal de los años 70 y 80 partió de un diagnóstico que atribuía la crisis económica al fracaso de un modelo de organización social fundado en una

matriz Estado-céntrica que había facilitado un intervencionismo excesivo, la asunción de roles no pertinentes y la conducta predatoria de quienes controlaban su aparato” (Oszlak; 1999). Ese diagnóstico 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 para los países menos desarrollados fueron coordinadas en el llamado “Consenso de Washington” entre los principales organismos financieros internacionales y el gobierno norteamericano (su principal proveedor de recursos). Las medidas de ajuste estructural constituyeron condiciones para el otorgamiento de créditos que fueron aceptadas e impulsadas por los gobiernos y los grandes grupos económicos latinoamericanos⁶.

De acuerdo con el Banco Mundial, esas medidas serían capaces de colocar a los países en el camino del desarrollo sustentable, permitiendo el retorno de la estabilidad económica, de las inversiones externas y del propio crecimiento, aunque en una primera fase implicaran recesión y aumento de la pobreza (Soares, 1996).

La Argentina de los noventa constituyó el caso paradigmático de la aplicación de las consignas del Consenso de Washington, varias veces citado por sus promotores como “el modelo” a seguir. Diez años después se convirtió en el mejor ejemplo de las fatídicas consecuencias de las mismas.

En la primera etapa del gobierno de Carlos Menem (1989-1995) se realizaron profundas reformas tales como la privatización de todas las empresas y entes del Estado nacional, la desregulación de todos los mercados (incluyendo el mercado de

⁶ En resumen, las pautas impuestas fueron: equilibrio fiscal, sobre todo mediante la reducción de los gastos públicos; apertura comercial, por la reducción de las tarifas de importación y eliminación de las barreras no tarifarias, liberalización financiera, por medio de la reformulación de las normas que restringían el ingreso de capital extranjero; desregulación de los mercados domésticos, por la eliminación de los instrumentos de intervención del Estado, como el control de precios, los incentivos, etc.; privatización de las empresas y los servicios públicos; reforma tributaria, por la ampliación de la base tributaria y el recorte de tasas impositivas marginales; inversión extranjera directa, otorgando facilidades crediticias y beneficios fiscales; desregulación del mercado de trabajo, a través de reformas institucionales y del derecho laboral; derechos de propiedad, a través de un sistema legal que garantizará los derechos de propiedad a bajo costo y accesibles al sector informal; tipos de cambio unificados y suficientemente competitivos como para estimular el crecimiento de exportaciones no tradicionales y el mantenimiento de la competitividad.

trabajo) y el achicamiento de la estructura organizacional de la administración pública nacional, principalmente a través de la transferencia de la mayoría de los servicios públicos sociales a las jurisdicciones. Estas y otras medidas, instituidas inicialmente mediante la Ley de Reforma del Estado (n° 23.696 de 1989) y la Ley de Emergencia Económica (n° 23697 de 1989), significaron la retracción del Estado de sus funciones de promotor, regulador, empleador, subsidiador y garante de los derechos sociales de la ciudadanía. Ello generó una nueva división fuerzas entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil por expansión de la dinámica de mercado y de la responsabilidad de la sociedad civil y las familias en la satisfacción de las necesidades sociales.

2.1.1 Retracción del Estado y cambios en la orientación de la política social

La política social de la década del noventa no escapó a las orientaciones de ajuste y pro-mercado de las reformas y se caracterizó por al menos cuatro procesos de retracción del Estado: la privatización o desregulación, la descentralización, la focalización y la terciarización.

La privatización o la apertura a la participación privada se dio en el caso de los servicios previsionales, las obras sociales y los riesgos del trabajo, en el resto de las políticas sociales se impulsó la dinámica de oferta y demanda y la generación de cuasi-mercados de bienes y servicios como salud, educación y formación para el trabajo, a través del estímulo a nuevos agentes de prestación. La descentralización de la responsabilidad por los servicios públicos se propuso como una solución a los problemas asociados al centralismo dominante en la política social argentina y como estímulo a una mayor participación y democratización. Más allá de los discursos, en la Argentina de los noventa primó una orientación netamente fiscal y de reducción del gasto público del gobierno nacional a través de la transferencia de los servicios

educativos y de salud a las jurisdicciones provinciales (Carciofi, Cetrángolo y Larrañaga; 1996).

Por su parte, la estrategia de la focalización se propuso como respuesta a las ineficiencias de los servicios universales y al modo en que los mismos eran apropiados por los sectores medios y más organizados (Repetto, 2002)⁷. El Estado debía concentrarse en la atención de los marginados, a través de una multiplicidad de programas focalizados en los dos componentes de la cuestión social en la Argentina de los noventa: la pobreza y el desempleo. Se acentuó el componente asistencialista de las políticas sociales, es decir, aquel asentado en la carencia (de empleo o de recursos), más que en el cumplimiento de derechos y garantías de ciudadanía. Ello resultó en la implementación de acciones discontinúas y puntuales que atendían los efectos y se desentendían de las causas de los problemas.

Un cuarto proceso corresponde a la “terciarización” de la política social (Grassi; 2003) como contrapartida de la privatización y desregulación de las áreas rentables en el proceso retracción de la intervención del Estado. En consonancia con propuestas de organismos internacionales que promovían las ventajas de una gestión social que incluyera a la comunidad, el Estado delegó en terceros –organizaciones no gubernamentales, de la sociedad civil o sin fines de lucro- la implementación y los recursos económicos de los programas focalizados. En el llamado tercer sector confluyeron organizaciones muy diversas, algunas con historia y tradición y otras surgidas a partir de los planes y programas estatales o por el financiamiento externo.

La simultaneidad de estos procesos impactó de tal forma en las instituciones, funcionamiento, financiamiento, tipo de acceso y de prestaciones que varios

⁷ Repetto, F. y Potenza Dal Masetto, F. (2003) Problemáticas institucionales de la política social Argentina: más allá de la descentralización. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003

especialistas (Lo Vuolo; 2005) sostienen que provocaron el quiebre de la política social como sistema que constituía ciudadanos con pleno derecho. En su reemplazo se fue configurando un sistema segmentado, con ofertas privadas para quienes tienen capacidad de demanda y servicios públicos básicos combinados con programas focalizados para la población pobre.

2.1.2 La crisis del mercado de trabajo, distribución del ingreso y pobreza

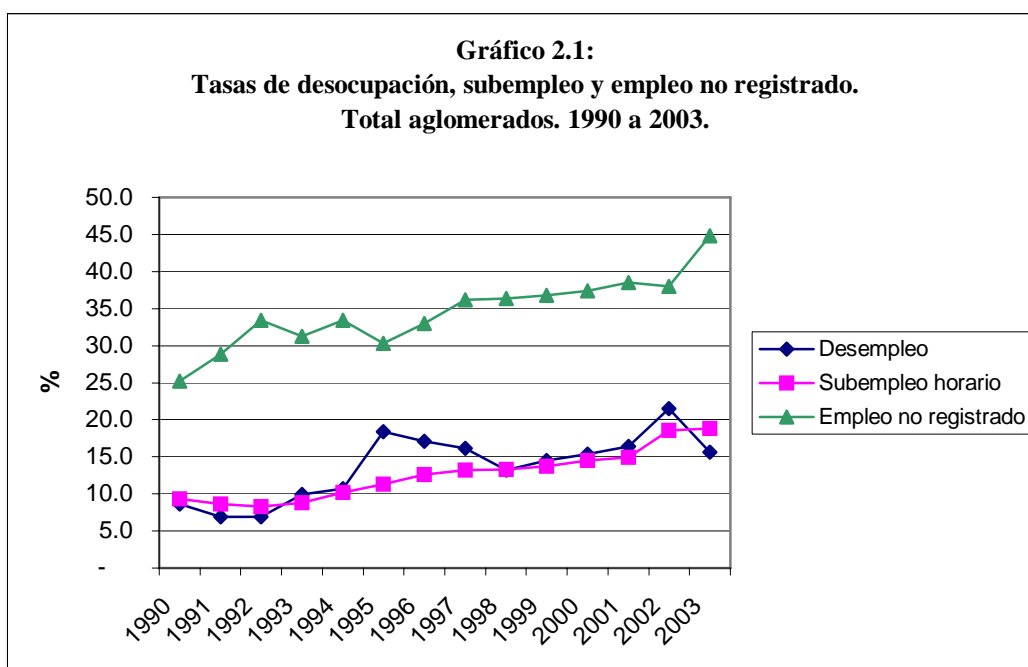
A partir de la segunda mitad de la década del noventa los dos grandes temas que ocuparon la agenda social fueron el desempleo y la pobreza. Las características y la magnitud que alcanzaron estos problemas constituyen otro de los marcos, junto con los cambios en la orientación de la política social, para interpretar las políticas de empleo y de capacitación que se diseñaron para enfrentarlos.

En los primeros años de la década, “el control de la inflación y el impacto que ello tuvo sobre el consumo, el clima favorable para la inversión y la posibilidad de financiamiento internacional, permitieron revertir el estancamiento productivo y dar inicio a un proceso expansivo que repercutió muy favorablemente sobre el empleo” (Beccaria, 2001). Sin embargo, rápidamente comenzaron a operar factores que redujeron la demanda de mano de obra y generaron una profunda crisis y un deterioro - inédito hasta ese momento- de las condiciones ocupacionales.

Los rasgos distintivos del mercado de trabajo de la Argentina desde mediados de los noventa pueden resumirse en:

- el aumento de la desocupación (abierta y completa), es decir, la situación más cruda de vulnerabilidad laboral ha sido el componente de la subutilización de la fuerza de trabajo que más creció;
- un notable incremento de la duración del desempleo;

- la muy reducida expansión del empleo total, es decir, tanto formal como informal, expresada en la destrucción neta y sin precedentes de puestos de trabajo plenos⁸ y el bajo crecimiento de las ocupaciones del sector informal urbano;
- el aumento permanente y a una tasa anual elevada de la subocupación horaria y, también, aunque contradictoriamente, de la sobreocupación⁹;
- el continuo crecimiento del empleo asalariado no registrado o en negro, es decir, de aquellos trabajadores sin protección de la seguridad social y con menor estabilidad en sus empleos.



Fuente: elaboración propia sobre la base de Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

A largo de la década se verificaron situaciones cambiantes en el mercado de trabajo relacionadas con las diferentes fases del nivel de producción agregado y su impacto en la variación del empleo¹⁰. Durante los primeros dos años del Plan de Convertibilidad se experimentó un marcado incremento del empleo total y fue también muy dinámico el asalariado total y formal. Sin embargo, ya a mediados de

⁸ Es decir, el conjunto de los ocupados que trabajan un lapso considerado “socialmente normal”, que en nuestro país se ha establecido entre 35 y 45 horas semanales.

⁹ Aquellos que trabajan una jornada “extensa”, mayor de 45 horas semanales.

¹⁰ Se sigue aquí Beccaria (2001) op. cit.

1993 se advirtió el estancamiento de la ocupación agregada y el desempleo se convierte en un problema al alcanzar dos dígitos (10%).

La recesión derivada de la crisis internacional de 1995 agudizó las dificultades del mercado de trabajo y a mediados de ese año se experimentó el pico más alto de desocupación de la década (18,4%). El efecto de la crisis fue mayor pues el sector informal, que tradicionalmente jugó un papel de refugio para los trabajadores con dificultades de inserción, disminuyó su participación en el empleo total. En los años posteriores la tasa de desempleo se mantuvo en altos niveles, pese a su lento descenso al final de la década (14.5% en 1999), a la par que la inseguridad laboral y la desprotección social fueron empeorando, expresadas por el continuo aumento de los indicadores de empleo no registrado y subempleo demandante (Grafico 2.1)

En el plano de las políticas de empleo en 1991 se sancionó la primera¹¹ de varias normas que instalaron la flexibilización de las condiciones laborales, habilitando contratos por tiempo determinado, por período de prueba, de trabajo-aprendizaje y régimen de pasantías así como la disminución de las contribuciones patronales. La absorción de las funciones de formación profesional como ámbito de la política laboral no estuvo exenta de esa impronta. Estas medidas abarataron los costos de la mano de obra y constituyeron subsidios indirectos a los empleadores, con efectos mínimos sobre la pretendida creación de empleo o la disminución de la desocupación.

La deficitaria situación de empleo sumada a los efectos de la política laboral de flexibilización y desregulación conformó escenarios con fuerte pérdida de las condiciones de seguridad laboral (Lo Vuolo et al.; 2002)¹², que progresivamente se

¹¹ Ley nacional de empleo (24013/91)

¹² Siguiendo a Guy Standing (1999) Lo Vuolo et. al. (2002) indica que las condiciones óptimas de seguridad laboral incluyen diversas dimensiones: la garantía de oportunidades adecuadas de empleo (seguridad en el mercado de trabajo), la seguridad en el empleo, seguridad en el puesto de trabajo, seguridad en las condiciones de trabajo, seguridad en la reproducción de las habilidades, seguridad en el ingreso y seguridad de representación.

extendieron abarcando a amplios sectores de trabajadores. Estudios previos muestran que entre 1995 y 2000, el 50% de la población activa del Gran Buenos Aires presentaba algún tipo de déficit de seguridad laboral (Rodríguez Enríquez; 2001).

Si bien las tasas de desempleo han sido más altas entre los jóvenes y los trabajadores con bajo nivel educativo, entre los jefes de hogar y los adultos mayores de 40 años se triplicaron entre 1991 y 2001 con los consecuentes efectos sobre las condiciones de vida y de ingresos de los hogares a los que pertenecían y sostenían.

Cuadro 2.1
Tasas de desocupación. Total aglomerados. 1991-2001

	1991	2001
Total	8.6	16.4
Sexo		
Varón	6.7	16.2
Mujer	7.3	16.6
Edad		
15 a 24 años	15.5	30.0
25 a 39 años	5.2	13.7
40 a 59 años	3.8	12.3
50 años y más	4.9	13.6
Posición en el hogar		
Jefe	4.2	12.0
No jefe	9.7	20.6
Nivel educativo		
Hasta primaria incompleta	8.3	21.6
Primaria completa	7.0	18.1
Secundaria incompleta	8.8	20.1
Secundaria completa	6.2	15.9
Superior	5.0	11.2

Fuente: elaboración propia sobre la base de Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Todo ello fue abonando a una estructura distributiva significativamente más inequitativa que en décadas anteriores. Los elevados niveles de desempleo, precariedad e inestabilidad laboral contribuyeron a la ampliación de las brechas de ingreso y de bienestar. Así mientras en 1994 el ingreso medio de la población más rica era 21 veces mayor que el ingreso medio de la población más pobre, en 2000 la brecha se amplió a casi 30 veces.

La regresividad de la distribución del ingreso también se expresó en los indicadores de pobreza e indigencia. Pasados los primeros efectos de la estabilidad

económica que en octubre de 1992 ubicaron los niveles pobreza en el 13,5% de los hogares y 17,8% de la población, rápidamente aumentaron alcanzando en 2000 al 21% de los hogares y 29% de la población.

El resultado es una sociedad más polarizada con sectores medios empobrecidos frente a la aguda concentración de la riqueza de una franja reducida de la población. Las condiciones de vida de la población se vieron afectadas no sólo por los déficit de inserción laboral o la reducción de los ingresos sino también por el deterioro de los servicios sociales públicos.

2.1.3. La crisis de empleo y la calificación de los trabajadores en la interpretación del gobierno

La explicación oficial a los problemas de empleo, es decir, la sostenida por el gobierno y el círculo académico ligado a él, planteaba que eran ajenos a las políticas macroeconómicas y sectoriales vigentes. El divergente comportamiento de los índices de actividad y de empleo se veía como una “paradoja” que respondía a restricciones que impedían que el crecimiento económico se tradujera en más puestos de trabajo; entre los cuellos de botella más importante se mencionaba la falta de adecuación de los trabajadores a los requerimientos productivos.

Inicialmente se consideró que los problemas de empleo eran propios de la transición ligada de la necesaria reconversión por la que debieron atravesar diferentes sectores productivos para adaptarse a las nuevas reglas de juego, propias de una economía más abierta y desregulada y pasados los momentos duros de la reestructuración, el empleo volvería a niveles de equilibrio. Así, lo refleja un discurso del responsable de la cartera de Trabajo, que luego de comparar el proceso de transformación que atravesaba Argentina con los cambios de Alemania del Este señalaba:

“(…) no es lo mismo asumir el proceso de reconversión con el producto bruto alemán, que asumirlo con nuestro producto. Pero estamos en esa dirección y es lógico entonces que el proceso de reconversión sin el cual nuestro país no tiene futuro *deba pagar algunos costos, transitorios seguramente, en materia de empleo*” (Ministro de Trabajo y Seguridad Social; 1994)¹³ (Subrayado propio).

Este diagnóstico tomó fuerza en el momento de recuperación del empleo ocurrida entre 1996 y 1998, cuando se argumentó que la mejora respondía a que se habían superado las etapas más difíciles del proceso de ajuste del aparato productivo. La posterior recesión y el nuevo crecimiento del desempleo dieron por tierra con esas expectativas.

Respecto a las causas del desempleo pueden señalarse las dos más difundidas por el diagnóstico oficial, las excesivas regulaciones laborales y las deficientes calificaciones de los trabajadores. Así lo expresaba el Ministro de Trabajo ya citado:

“Es sabido que dos de los principales desafíos que debe afrontar la economía argentina son la reducción de los costos y la optimización de los recursos productivos. (...) y es sabido que en nuestra economía persisten sobrecostos significativos, hay algunas demoras en materia de reorganización, existen “yacimientos” inexplorados de productividad, y arrastramos enormes déficit en materia de formación de nuestros recursos humanos” (Ministro de Trabajo y Seguridad Social; 1994)¹⁴

En esa perspectiva la primera causa de los problemas de empleo se asociaba con la rigidez del mercado de trabajo argentino, debida principalmente al exceso de regulaciones públicas y de controles sindicales. Dada la confianza en las leyes del mercado, si el equilibrio entre oferta y demanda de trabajo no se lograba era por la existencia de mecanismos que dificultaban el libre funcionamiento de esas fuerzas,

¹³ Caro Figueroa, A. J. (1994) Ministro de Trabajo y Seguridad Social. Discurso de apertura del Seminario Regional de Economía y Empleo en el Norte Argentino. Organizado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Salta. Julio de 1994.

¹⁴ Discurso de Caro Figueroa, A. J., Ministro de Trabajo y Seguridad Social en el acto de firma del Acuerdo Marco para el empleo, la productividad y la equidad social; Julio de 1994.

principalmente los que impedían el ajuste del precio del trabajo y las leyes que no permitían atenuar los costos del despido.

La posición oficial representada por el Ministro de Trabajo antes citado sostenía que:

“(…) el anacronismo de nuestro sistema de relaciones laborales y los considerables sobre costos que de él se derivan, es otro de los elementos determinantes de la desocupación argentina. Si bien es verdad que las normas laborales no tienen la virtud de crear empleo por sí mismas, tienen – en cambio- la aptitud para destruirlos o desalentar su creación. Las vetustas normas laborales (incluyendo aquí importantes leyes, decretos, estatutos especiales, y convenios colectivos) no fueron capaces de recoger los cambios que aceleradamente registraban la estructura económica y los procesos de producción. Tamaña ineptitud frenó los avances en materia de productividad y afectó la competitividad global de nuestra economía” (Ministro de Trabajo y Seguridad Social; 1995).¹⁵

En conclusión, para el gobierno uno de los caminos para dinamizar la creación de empleo consistía en profundizar la flexibilización de las relaciones laborales; así, se elaboraron medidas de reforma destinadas a la extensión de los contratos temporarios, la ampliación de los períodos de prueba, la disminución de los costos de indemnización, la desregulación de la jornada de trabajo y de los períodos de descanso.

Un segundo argumento importante en la explicación oficial del desempleo fue el déficit de calificación de los desocupados frente a los nuevos requerimientos tecnológicos. Existía una difundida aceptación de la existencia de restricciones al crecimiento económico y al empleo derivadas de insuficiencias en las calificaciones laborales existentes; así definió el problema un grupo de economistas laborales ligado al gobierno:

¹⁵ Caro Figueroa, A.J. (1995) El difícil combate contra la desocupación. En Relaciones laborales y seguridad social, n° 5, año 1. Buenos Aires. Julio 1995.

“la sustitución de personal menos calificado por personal más instruido forma parte de las estrategias innovativas. (...) el elevado nivel de desempleo refleja tanto una insuficiencia en el ritmo de creación de puestos de trabajo, como un problema de desajuste entre el perfil de la oferta y los requerimientos de la demanda. La carencia de calificaciones formales por parte de la oferta, en un mercado donde los requisitos educativos por el lado de la demanda tienden a subir rápidamente, y se convierte en una barrera casi insuperable para competir por un empleo de buena calidad. (...) Este no es un resultado de la coyuntura sino que es inherente al proceso de cambio tecnológico y organizacional. Esto sugiere que el desajuste persistiría incluso con una tasa de desempleo mucho más baja que la actual” (Llach, Kritz, Braun y Torres; 1997).

Esta interpretación sostenía que los empleadores tenían serias dificultades para cubrir determinados puestos con las cualificaciones requeridas, o bien que debían incurrir en altos costos adicionales para dotar al personal de esas calificaciones.

“Se están creando nuevos empleos en la Argentina, pero lamentablemente en gran cantidad de casos la gente no está capacitada para llegar a esos empleos. Existe una brecha significativa entre la oferta y lo que demanda el proceso productivo en relación con los conocimientos de los trabajadores.” (Secretario de Educación Tecnológica del Ministerio de Educación; 1997)¹⁶

Para el gobierno el problema radicaba en que los trabajadores desocupados no poseían un adecuado nivel educativo y de formación para el trabajo, es decir, contaban con una baja empleabilidad o directamente eran inempleables en tanto carecían de los atributos para entrar en la carrera en los sectores dinámicos de la economía.

¹⁶ Exposición de Redrado, M. (1997) Secretario de Educación Tecnológica del Ministerio de Educación. En Primeras jornadas de políticas activas de empleo, los actores y sus prácticas. Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). Buenos Aires. 14 y 15 de Abril.

La respuesta a los problemas de exclusión y desempleo parecían pasar por extremar los esfuerzos de adecuación de la formación de los trabajadores a las necesidades de una economía en proceso de reconversión,

“(…) para garantizar la empleabilidad a los jóvenes y a los trabajadores es un deber ofrecer los conocimientos o instrumentos para poder tener éxito en un mundo de cambio permanente. Se han modificado notablemente los perfiles laborales en la República Argentina y, por ello, hay que preguntarse qué tipo de capacitación se necesita para atender a los nuevos perfiles laborales.” (Secretario de Educación Tecnológica del Ministerio de Educación; 1997)¹⁷

En este discurso la formación y la capacitación de los recursos humanos se plantearon como herramientas fundamentales tanto para resolver los problemas de empleo como para fortalecer la competitividad del país en el escenario mundial:

“Pero hay algunas cuestiones fundamentales para resolver el problema del empleo. En primer lugar: las políticas de formación profesional (...) disponemos de ese recurso con el que no todos los países cuentan, que es el recurso humano capacitado, inteligente y capaz de absorber cambios; disponemos de esta “materia prima”, pero si no hacemos el esfuerzo por invertir en ese capital humano, en mejorar su formación y la calificación de nuestra gente (...) seguramente también perderemos la batalla por la competitividad”. (Ministro de Trabajo y Seguridad Social; 1995)¹⁸.

“(…) el camino que debemos realizar para modificar la estrategia competitiva de la Argentina: continuar en la baja de costos, y seguir profundizando la diferenciación de productos. Pero para esto es necesario generar un nuevo contrato social entre el sector público y el sector privado, instalando inversiones en capital humano, porque sin ello no se producen bienes diferenciados” (Secretario de Educación Tecnológica del Ministerio de Educación; 1997).¹⁹

¹⁷ Exposición de Redrado, M. (1997) op. cit.

¹⁸ Caro Figueroa, A. J. (1994) Discurso de apertura del Seminario Regional de Economía y Empleo en el Norte Argentino. Organizado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Salta. Julio de 1994.

¹⁹ Exposición de Redrado, M. (1997) op. cit.

Las diferentes citas reflejan como desde el gobierno se atribuyó una parte importante de la responsabilidad por la desocupación a los propios trabajadores y a la escasa inversión individual y empresaria en educación y formación, obviando los efectos acumulados por el modelo económico. A las tradicionales críticas acerca de la rigidez de las normas laborales y la inflexibilidad del costo salarial se le sumó el argumento de la baja empleabilidad de la mano de obra originada en su insuficiente calificación.

Por el contrario diversos estudios señalan que los procesos de reestructuración de la economía redujeron las posibilidades de trabajo y generaron los agudos procesos de desocupación. “El peor desempeño reciente de la recuperación del empleo en la fase ascendente del ciclo sería atribuible básicamente a un desempeño económico menos dinámico y no a una aceleración del cambio tecnológico” (Monza, 2001). La reestructuración productiva, derivada de la apertura, la desregulación, las privatizaciones, y la apreciación cambiaria, incentivó la sustitución de trabajo por capital e insumos importados y la elevación de la productividad para lograr competir con el sector externo.

La estrategia de inserción internacional se basó en la explotación de los recursos naturales y la destrucción de sectores dinámicos del aparato productivo, con la consiguiente reducción de la demanda de mano de obra. Estas tendencias no pudieron ser compensadas por la demanda de empleo originada en los servicios, en muchos de los cuales la modernización indujo la expulsión neta de trabajadores.

Finalmente respecto al papel de la educación y formación cabe marcar una contradicción: mientras el discurso oficial planteaba la importancia de contar con recursos humanos de alta calidad, se implementaron reformas educativas que fracturaron aún más el sistema educativo y determinaron la desaparición de la

educación técnica, de larga tradición en la formación de trabajadores para el sector productivo. Sin mediar discusiones acerca de alternativas para fortalecer y/o reconvertir las escuelas técnicas, se aceptaron créditos de organismos internacionales destinados a desarrollar un mercado de formación y capacitación laboral, que estuvo lejos de atender las necesidades educativas de la población o las supuestas demandas de calificaciones del aparato productivo. Aunque si actuaron como subsidios a la mano de obra, a través de sistemas de pasantías, contratos de aprendizaje o prácticas que reducían los costos laborales para las empresas y las condiciones laborales de los trabajadores, jóvenes y adultos, que participaban de los contratos promovidos o planes de capacitación.

2.1.4 Las características educativas de la PEA y los requerimientos del mercado de trabajo: acerca de los diagnósticos equívocos

Presentados los diagnósticos oficiales, en lo que sigue se intentará explorar la validez de los argumentos relativos al “desajuste” entre la calificación de la mano de obra y los requerimientos del aparato productivo.

En los últimos años numerosas investigaciones señalan la existencia de un fenómeno paradójico, la expansión de la educación y la exclusión de los trabajadores del mercado de trabajo. Los análisis acerca de la situación de la población activa han verificado una definida elevación del nivel educativo formal de los trabajadores y la expulsión de los menos educados.

Por el lado de la oferta, la mejora del nivel educativo de la población económicamente activa (PEA) se expresa en la última década en la paulatina disminución de aquellos con hasta nivel primario y una mejora en el tramo de población con secundario completo y más. Se trata de una expansión continua y progresiva a lo largo de todo el último siglo.

**Cuadro 2.2: Perfil educativo de la PEA de 15 a 64 años
PEA Urbana Total. 1991-1995-1999. En porcentajes.**

Nivel Educativo	1991	1995	1999
Total	100.0	100.0	100.0
	7.138.284	8.200.250	9.379.007
H. Primario Incompleto	10.9	9.2	8.2
Primario Completo	28.9	27.7	25.1
Secundario Incompleto	20.3	20.8	20.8
Secundario Completo	17.7	18.5	19.0
Superior Incompleto	10.0	11.4	12.8
Superior Completo	11.8	12.3	14.2

Fuente: Elaboración propia en base de INDEC. EPH.

Esta tendencia es común a las diferentes ramas del aparato productivo. Las variaciones más significativas en cuanto a la menor presencia de PEA con bajo nivel educativo y el incremento de aquella con educación superior –universitaria y no universitaria- se dieron en los servicios modernos, administración pública, industria y servicios sociales. Este fenómeno además coincidiría con el rejuvenecimiento de la estructura etarea de la PEA y con la presión derivada de la sobreoferta de recursos humanos, a la vez que la reducción de los volúmenes de demanda (Riquelme; 2000).

**Cuadro 2.3: Perfil educativo de la PEA según ramas de actividad. Gran Buenos Aires.
Variación 1992 – 1998. Reproducción**

Nivel Educativo	Industria	Servicios Modernos (**)	Construcción	Comercio	Servicios Sociales	Servicios Personales	Adm. Pub y Def	Activ. Primarias
Nunca Asistió	0.0	-0.1	0.1	0.0	0.1	-0.7	0.0	-5.7
Primario Incompleto	-3.1	1.9	-0.8	1.2	-2.2	-2.0	4.1	-3.8
Primario Completo	-8.2	-6.5	-3.7	-4.7	-1.6	-9.7	-2.4	-4.6
Secundario Incompleto	4.5	-0.3	5.9	20.0	3.3	9.7	-4.4	18.7
Secundario Completo	0.8	-3.7	-1.7	15.9	-6.2	-1.3	-9.6	1.5
Superior Incompleto	5.5	4.6	0.9	5.7	3.0	2.1	4.7	-14.0
Superior Completo	0.5	4.1	-0.8	0.0	3.6	1.8	7.7	8.0

* ** Servicios Modernos: suministro de electricidad, gas y agua, transportes y servicios conexos de transporte y comunicación; intermediación financiera; actividades empresarias, inmobiliarias y de alquiler. Fuente: Riquelme, G.C. (2000) La educación formal y no formal, la ocupación y los ingresos de los trabajadores urbanos. III Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo. ALAST. Buenos Aires.

Mientras en períodos anteriores (décadas de 1960 y 1970) los menos educados tenían mayor absorción en el empleo, en los noventa resultaron un grupo vulnerable, en mayor riesgo socio-ocupacional. Ello se evidencia en la elevación continua de sus niveles de desocupación a lo largo de la década.

**Cuadro 2.4: Tasas de desocupación específica por nivel educativo de la PEA de 15 a 64 años
PEA urbana total. 1991-1995-1999-2001. En porcentajes.**

Nivel educativo	1991	1995	1999	2001
Total	7.0	18.3	14.6	16.5
Hasta Primario Incompleto	8.2	20.6	19.5	22.0
Primario Completo	7.0	19.7	16.2	18.2
Secundario Incompleto	8.8	23.2	17.3	20.3
Secundario Completo	6.3	17.2	14.6	16.1
Superior Incompleto	8.0	19.1	14.3	15.8
Superior Completo	2.6	6.4	5.2	7.0

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

Estas tendencias pueden interpretarse como resultado de los procesos de reestructuración tecno-productivos que elevaron los requerimientos educativos de acceso a los puestos y por lo tanto, disminuyeron las posibilidades de inserción de quienes tienen baja educación. Pero también debe considerarse que la expansión de la mano de obra con mayor educación en un contexto de alto desempleo facilitó la elevación de los certificados solicitados sin que necesariamente coincidieran con una mayor complejidad en los puestos de todo el aparato productivo.

El análisis de los requerimientos educacionales para acceder al trabajo es un tema polémico que remite a las hipótesis ya mencionadas acerca de la “empleabilidad/inempleabilidad” de vastos sectores de la población versus el agotamiento de la demanda de empleo que caracterizó a la Argentina principalmente desde mediados de los noventa (Riquelme y Herger; 2003).

Los estudios que han analizado la dinámica del aparato productivo de los noventa dan cuenta que la demanda de recursos humanos sólo se incrementó en ciertas ramas del sector servicios, los llamados modernos (bancos, seguros, financieros, transportes), los sociales (área de gobierno) y los bienes públicos privatizados, así como en construcción y hoteles y restaurantes, pero no fueron suficientes para compensar los menores requerimientos de empleo de otros sectores, especialmente el manufacturero (Altimir y Beccaria; 1999). En la estructura productiva de los noventa predominaron actividades intensivas en capital importado,

en insumos importados y en recursos naturales, a la par que las empresas instauraron tecnologías y metodologías ahorradoras de mano de obra.

Por otro lado, la revisión del volumen total y por ramas de las ocupaciones entre 1991 y 2001 ilustra cuantitativamente el perfil de los puestos de trabajo durante la última década²⁰. Al considerar la estructura de calificaciones se observa que entre ambas fechas no hubo variaciones significativas en la complejidad de las ocupaciones. Ello da cuenta de un fenómeno inverso al planteado por el discurso oficial, el aumento en el nivel educativo de la PEA no correspondió con un aumento correlativo del nivel de calificaciones.

**Cuadro 2.5: Población ocupada según calificación ocupacional
Gran Buenos Aires, 1991 y 2001.**

Calificación	1991	2001
Total	100.0	100.0
No calificada	29.0	28.6
Técnico-operativa	60.3	61.1
Profesional	10.7	10.3

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

Una oferta más educada de trabajadores (cuadro 2.2) llevó a que se contrataran trabajadores de mayor nivel educativo para puestos que no han variado su nivel de calificaciones. El análisis por ramas de actividad permite diferenciar dos comportamientos:

- aquellas donde se incrementó la proporción de puestos no calificados y se mantuvieron las ocupaciones profesionales y técnico-operativas (industrias, servicios modernos, servicios personales), y
- otras en las que pareció polarizarse la estructura de calificaciones por el aumento en la proporción de los puestos profesionales y no calificados, en desmedro de las

²⁰ Cabe recordar las limitaciones en las fuentes de información estadística disponibles pues no se cuenta aún con datos del último Censo Económico realizado en 2004/2005 y la clasificación utilizada en la Encuesta Permanente de Hogares ha sido objeto de cuestionamientos tales como que “existen errores evidentes o incertidumbres manifiestas en la forma de determinar el nivel de calificación. La estructura intrínseca del CON-91, hace imposible delimitar grupos homogéneos respecto de las definiciones usuales de ocupación y de calificación ocupacional” (Torrado; 1993).

calificaciones técnico-operativas (administración pública, servicios sociales, comercio).

**Cuadro 2.6: Población ocupada según rama de actividad y calificación ocupacional.
Gran Buenos Aires. 1994 y 2001.**

Ramas de actividad	1.994				2.001			
	Total	Calificación ocupacional			Total	Calificación ocupacional		
		No calificado	Técnico operativa	Profesional		No calificado	Técnico operativa	Profesional
Total	100.0	24.6	65.5	9.3	100.0	28.6	61.1	10.3
Industria	100.0	14.7	78.1	6.9	100.0	17.6	74.7	7.7
Servicios Modernos (**)	100.0	9.6	71.9	18.2	100.0	13.2	70.5	16.3
Construcción	100.0	14.8	81.5	3.4	100.0	12.4	82.9	4.7
Comercio	100.0	43.8	53.4	2.7	100.0	51.2	44.0	4.8
Servicios Sociales	100.0	14.7	66.8	18.6	100.0	17.4	65.5	17.1
Servicios Personales	100.0	55.1	43.2	1.7	100.0	63.7	35.0	1.3
Adm. Pública y Defensa	100.0	5.6	78.9	13.1	100.0	12.7	67.0	20.3
Actividades Primarias	100.0	19.4	66.3	14.3	100.0	14.7	63.8	21.5

Nota: ** Servicios Modernos: suministro de electricidad, gas y agua, transportes y servicios conexos de transporte y comunicación; intermediación financiera; actividades empresariales, inmobiliarias y de alquiler.

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

Finalmente, al contrastar el nivel educativo de los ocupados con los puestos en los que se desempeñaban²¹, se corrobora el incremento de la situación de “sobreeducación”. En 1991, 40% de los puestos no calificados estaban ocupados por trabajadores con educación secundaria incompleta o más, y 7,3% de los puestos técnico-operativos correspondían a ocupados con educación superior completa. En 2001 estas cifras alcanzaban el 52% en el caso de tareas no calificadas y 15% en las técnico-operativas. Ello muestra otra cara del proceso de sustitución de trabajadores de bajo nivel educativo por otros de mayor nivel pero sin una elevación generalizada en la calificación de las tareas que desempeñaban. Los trabajadores calificados compiten por ocupaciones que requieren niveles de formación por debajo de sus aspiraciones.

²¹ Siguiendo estudios realizados por el INDEC se ha tomado la siguiente correspondencia entre calificación ocupacional y nivel educativo: no calificado = hasta primario completo; técnico operativa: secundario incompleto y completo y superior incompleto; profesional = superior completo (INDEC (1998): La calificación ocupacional y la educación formal: Una relación difícil?, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Serie Estructura Ocupacional n° 4, Buenos Aires).

Cuadro 2.7: Población ocupada según calificación ocupacional y nivel educativo alcanzado. Gran Buenos Aires. 1991 y 2001.

Nivel educativo	1.991				2.001			
	Total	Calificación ocupacional			Total	Calificación ocupacional		
		No calificado	Técnico operativa	Profesional		No calificado	Técnico operativa	Profesional
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Hasta primario incompleto	10,0	18,1	8,0	0,7	6,2	12,3	4,5	0,0
Primario completo	31,2	41,7	31,0	2,1	24,4	35,8	22,6	2,7
Secundario incompleto	19,7	22,6	21,6	2,4	18,1	23,1	18,3	3,3
Secundario completo	17,5	12,2	21,2	9,7	19,8	17,4	22,6	9,7
Superior incompleto	9,6	5,0	10,9	14,7	14,5	9,7	17,1	12,5
Superior completo	12,1	0,5	7,3	70,4	16,9	1,6	14,9	71,9

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

Ante la retracción del empleo y el estancamiento económico, aumentaron los certificados solicitados y disminuyeron fuertemente las posibilidades de aquellos con bajo nivel educativo (primaria y secundaria incompleta). Se impusieron procesos de “devaluación educativa” y “fuga hacia adelante” de las credenciales y puestos de baja calificación fueron ocupados por personas sobreeducadas que desplazaron a los sectores con menor instrucción.

2.2 Las políticas de empleo del diagnóstico oficial: entre la flexibilización laboral y los planes asistenciales

Al iniciar la revisión de las políticas de empleo implementadas en Argentina durante la década del noventa corresponde distinguir conceptualmente entre los diferentes contenidos y alcances de este tipo de intervención del Estado.

Alrededor del significado de la política de empleo se plantean definiciones restrictivas y definiciones más amplias (Monza; 2002). En el sentido restrictivo, a esta área de la gestión pública se la concibe habitualmente como un conjunto muy variado de instrumentos u operaciones particulares de intervención estatal, de carácter específico y de operación directa sobre el funcionamiento y los resultados del mercado de trabajo, localizadas en los Ministerios de Trabajo.

En una perspectiva más amplia, se acepta que el ritmo y la modalidad del crecimiento económico es el determinante decisivo de la situación de empleo y, por lo tanto, las políticas y estrategias de crecimiento constituyen el instrumento de intervención más relevante en materia de empleo. “En forma análoga deben ser visualizadas todas las políticas del Estado (de migraciones, educativa, de previsión social; etc.) cuyas implicancias ocupacionales alcanzan un impacto y una efectividad, en términos de regular el funcionamiento del mercado de trabajo, mucho mayores que el efecto que puede normalmente producir una “política de empleo” interpretada en la forma restrictiva” (Monza; 2002).

El uso del término en singular y en plural tiene también connotaciones conceptuales y políticas. En singular remite a una política histórica particular, la política económica del pleno empleo, de inspiración keynesiana. La noción en singular, aunque todavía se utiliza, tendió a ser reemplazada desde fines de los setenta por la de políticas en plural, que algunos califican de “específicas”. “En el paso del singular al plural se juega en la época contemporánea, entre otras, la caracterización de las políticas como a la vez “económicas” y “sociales”” (Barbier; 1998). Ello refleja la explosión de políticas específicas para enfrentar situaciones diferentes y ya no para resolver el problema del empleo de manera estructural.

En la experiencia internacional es posible identificar una amplia batería de instrumentos o formas de intervención estatal en el mercado de trabajo dirigidas a combatir o evitar el desempleo, mitigar sus efectos y apoyar a la población activa en riesgo de desocupación, es decir, atender las consecuencias y no los determinantes de los problemas de empleo. Una de sus vertientes –la de las *políticas pasivas* - otorga prestaciones a la población desempleada, con el objeto de aliviar la pérdida de sus ingresos. Las *políticas activas* pretenden ayudar a los desempleados a encontrar

empleo más rápidamente, evitar que los que tienen empleo puedan caer en la desocupación y alentar el crecimiento del empleo.

En Argentina la política laboral para enfrentar los crecientes problemas de empleo fue consecuente con las interpretaciones oficiales modificando repetidamente el marco institucional de las relaciones de trabajo y desarrollando una multiplicidad de políticas activas y pasivas:

- sanción de leyes de flexibilización laboral y disminución de costos laborales (reformas laborales);
- programas focalizados de diversas modalidades:
 - subsidios al empleo privado;
 - empleo público de emergencia;
 - reconversión de la subocupación e informalidad (microemprendimientos);
 - formación y capacitación laboral;
- atención a los desocupados mediante seguros de desempleo.

Los numerosos programas de empleo que se implementaron en el país durante los noventa han sido organizados de acuerdo a un eje temporal, referido al período de implementación, y otro que se refiere al tipo de instrumento o forma de intervención²². Para ello se utilizan las fases del desempeño del mercado de trabajo ya presentadas en este capítulo (Beccaria; 2001):

- *1991-1994*: etapa de expansión del nivel agregado de producción, pero en la que empiezan a manifestarse problemas de empleo desde mediados de 1993.
- *Fines de 1994 y de 1995*: fase recesiva asociada a la crisis financiera internacional (Efecto Tequila) que agudizó fuertemente el desempeño insatisfactorio del empleo iniciado en la etapa previa. En este período se produce el primer gran crecimiento del desempleo de la década, que alcanzó en mayo de 1995 al 18,4% de la PEA.

²² Se utiliza la clasificación de instrumentos o formas de intervención estatal en el mercado de trabajo propuesta por Monza (2002) op. cit.

- *1996-1998*: recuperación del crecimiento de la economía y de la ocupación con reducción del desempleo.
- *1998-2001*: a mediados de 1998 vuelve a registrarse una retracción del nivel de producción agregada y aumento del desempleo.

Al vincular la situación económica y del mercado de trabajo con los programas implementados se intenta reconocer orientaciones diferentes en las estrategias del sector público en cada etapa.

Cuadro 2.8: Leyes y programas de empleo por período de ejecución y según tipo de política. 1991 a 2001

Gobierno	Situación de la economía y el mercado laboral	Leyes y decretos sancionados en cada período	Programas de empleo en ejecución en cada período				
			Formación y Capacitación	Subsidio al empleo privado	Empleo público de emergencia	Reconversión de la subocupación e informalidad	Atención a desocupados
1° Gobierno de C. Menem	1991-1994 Etapa expansiva	8	2	3	1	1	1
2° Gobierno de C. Menem	Fines de 1994-1995 Fase recesiva	6	8	3	6	2	1
	1996- Med.1998 Recuperación	3	15	3	9	2	1
2° Gobierno de C. Menem Gobierno de F. De La Rúa	Med. 1998- Fines 2001 Recesión	10	6	3	6	2	1

Fuente: Cuadro Anexo 2.1, 2.2, 2.3

En 1991, iniciado el proceso de modernización del Estado y habiendo logrado cierto orden macroeconómico, se encaró la tarea de desregular el mercado de trabajo. Así, se sancionó la ya mencionada Ley de Empleo (24.013), primer instrumento de reforma laboral. Posteriormente, con el argumento de mejorar la competitividad de la economía, promover el crecimiento y para eliminar obstáculos a la creación de empleo, se sancionó un marco normativo que derogó, condicionó y restringió derechos laborales adquiridos a lo largo del último siglo. Las leyes más importantes al respecto fueron: Ley de fomento de empleo de 1995 (24.465), Ley de Reforma Laboral de 1998 (25.013) y Ley de Reforma Laboral de 2000 (25.250) (Ver Cuadro Anexo 2.1). Ellas establecieron la reducción de las contribuciones y costos patronales, la desregulación de los contratos, la descentralización de la negociación colectiva y la derogación de la ultraactividad de los convenios colectivos de trabajo. Muchas de estas reglamentaciones fueron derogadas o modificadas a partir de 2002.

En el campo de las políticas pasivas se introdujo el seguro de desempleo como la medida clave para la atención a los desocupados. Este seguro se propuso una extensión mayor que los otorgados previamente – Fondo de Desempleo para los

Trabajadores de la Industria de 1980 y Subsidio por Desocupación para los Trabajadores comprendidos en las Cajas de Asignaciones Familiares de 1985- pero las características de su diseño, principalmente la exigencia de un contrato legal, determinaron una cobertura muy limitada y de bajo valor monetario.

La promoción del empleo se encaró a través de una amplia y discontinúa batería de programas focalizados. En la primera mitad de la década del noventa, la cantidad de programas de empleo implementados fue baja, respecto a su desarrollo posterior, y se agrupaban en tres líneas de acción: formación y capacitación, subsidio al empleo privado y empleo público de emergencia. Desde mediados de 1994, con la profundización de la crisis de empleo, la orientación de los programas cambió, ganando protagonismo el empleo público de emergencia sobre el fomento del empleo privado. También, comenzaron a implementarse programas de reconversión de la informalidad a través del apoyo a microemprendimientos familiares, comunitarios y de otros tipos. Ello ligado al crecimiento del desempleo y la insuficiente demanda de empleo del sector formal privado.

Entre 1994 y 2001 es notorio el número de los programas de formación y capacitación puestos en marcha, que supera en muchos momentos a otro tipo de modalidades de intervención. Ello se relaciona con la breve permanencia y el continuo reemplazo de estas acciones por otras con características similares.

La problemática de promoción del empleo fue tomada por otros sectores de gobierno además de Trabajo que lanzaron planes propios con componentes orientados a ese objetivo. El Ministerio de Acción Social desarrolló líneas de microemprendimientos productivos, como el PROSOL, PROSOCO, PROAS o el Programa de Desarrollo Local. El Ministerio del Interior, por su parte, ejecutó acciones de apoyo financiero para grupos específicos, tales como empleados públicos

afectados por la reestructuración del Estado (Bono para la Creación de Empleo Privado) y pequeños productores (Proyecto de Dinamización productiva). Finalmente, desde el Ministerio de Economía se encararon programas de mejoramiento de ingresos y subsidios a ciertos sectores: Régimen de Promoción de Plantaciones Forestales, Programa Social Agropecuario, Programa de Cambio Rural, Programa de crédito y apoyo técnico para pequeños productores del NEA, Créditos para MyPyMES, entre otros.

Las medidas implementadas respondieron a los diagnósticos de escasa flexibilidad en el mercado laboral y de falta de condiciones de empleabilidad de la fuerza de trabajo, sostenidas por el discurso oficial ya analizado. Su objetivo fue facilitar el proceso de reestructuración económica y social que estaba en curso a nivel global.

Los objetivos y las características de implementación de la mayoría de los programas de empleo y capacitación muestran su carácter asistencialista y su nula incidencia en el funcionamiento del mercado de trabajo. Se trató de brindar una ayuda económica a quienes estaban desocupados y tenían escasas oportunidades de inserción laboral dada la restricción de la demanda. Estos programas no conformaron componentes coordinados de una política dirigida a resolver el problema del empleo con la creación de nuevos puestos de trabajo en la producción de bienes y de servicios, tal como fue definida al inicio de este apartado, sino más bien una superposición de acciones paliativas de la crisis social.

2.3 La educación y formación para el trabajo en los noventa: acerca de la expansión, diversificación, fragmentación y superposición

En el contexto de crecimiento del desempleo y la pobreza, los programas de formación y capacitación constituyeron uno de los instrumentos de intervención más utilizados por las políticas de empleo y también por las políticas sociales.

En acuerdo con las consignas de organismos técnicos internacionales (principalmente OIT y Banco Mundial), la capacitación para el desempeño laboral fue considerada por el gobierno como uno de los medios más adecuados para incrementar las posibilidades de inserción en el mercado de trabajo de distintos grupos con dificultades laborales: desempleados, jóvenes, ocupados en actividades de baja productividad y/o informales, discapacitados, mujeres; trabajadores con bajo nivel educativo; etc. Se sostenía la necesidad de posicionarlos mejor en un mercado de trabajo fuertemente selectivo convirtiéndolos a través de la capacitación en sujetos más “empleables”.

Las políticas de formación profesional comenzaron a yuxtaponerse con la estrategia de la política social y la formulación de los programas específicos de empleo. Ello dio lugar a ciertas tendencias que caracterizaron este ámbito durante la década del noventa, aunque algunas se iniciaron en las décadas previas²³:

- la *expansión* de la educación y formación para el trabajo por la multiplicación de programas organizados y financiados por el Estado como por la explosión de instituciones y cursos ofrecidos por el sector privado y la sociedad civil;
- la *diversificación* de los tipos de instituciones y de los cursos por incorporación de nuevas especialidades o temáticas de formación;

²³ Estudios de la década del ochenta ya alertaban sobre una oferta de formación para el trabajo que se complejizaba institucional y académicamente, con una mayor diversificación de especialidades (Landi; 1982; Wiñar; 1988).

- la *fragmentación institucional*, pues los distintos niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal) y diferentes ministerios (Educación, Trabajo, Desarrollo Social) encararon y gestionaron ofertas de formación focalizadas y desarticuladas entre sí;
- la *superposición*, que se expresa en que distintos programas se concentraron en los mismos beneficiarios, repitieron las mismas estrategias de atención y/o financiaron cursos de formación en las mismas especialidades, ramas de actividad y/o niveles de calificación, mientras otras poblaciones no fueron atendidas y otras especialidades resultaron vacantes;
- la *dispersión*, entendida como la aplicación desordenada de recursos y acciones constituyó el correlato de la fragmentación y la superposición en tanto no se coordinaron ni planificaron las intervenciones de los diferentes sectores del gobierno y menos aún las encaradas por el sector privado o la sociedad civil.

Si bien la expansión y diversificación de las instancias de formación no constituyeron un problema en sí mismo en tanto podrían haber respondido a las diferentes necesidades de formación de la población y/o del aparato productivo; la fragmentación y la dispersión expresan la ausencia de una política integral y coordinada de formación, así como la debilidad del Estado para regular las acciones que desarrollaban los distintos sectores y agentes.

El escenario resultante es complejo en tanto compromete a diversos sectores, autoridades y ámbitos que se entrecruzan a nivel nacional, provincial y municipal conformando un mosaico de acciones fragmentadas y superpuestas. Las medidas educativas y laborales que prepararon este nuevo escenario fueron:

- “- 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 continuación se analizan las consecuencias de estas políticas a partir de problemáticas que se consideran claves:

- la fragmentación de los agentes de la educación y formación para el trabajo;
- la falta de planificación de las acciones y/o de los contenidos de la formación;
- la baja cobertura alcanzada y los altos recursos utilizados; y
- los objetivos explícitos e implícitos de los programas de empleo.

Se hace hincapié en el Ministerio de Trabajo pues bajo su órbita se desarrollaron una multiplicidad de programas de capacitación focalizados.

2.3.1 Fragmentación de los agentes y multiplicación de programas

En la década del '90 se modificó el panorama de agentes e instituciones que intervenían en este terreno pues si bien permanecieron los más tradicionales - centros de formación profesional y sindicatos-, se incorporaron y expandieron otros nuevos tales como ong's, instituciones privadas de capacitación; etc. Los ámbitos del gobierno nacional y provincial que tuvieron mayor ingerencia fueron Trabajo, Educación y Desarrollo social, mientras en otros ministerios (Salud, Economía) se

implementaron programas que incluyeron componentes de formación para grupos específicos de la población, especialmente sus propios trabajadores.

Como fue señalado en el capítulo anterior, a partir del proceso de transferencia de los servicios públicos, la oferta de educación y formación para el trabajo que dependía del Ministerio de Educación Nacional, y específicamente del Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET), pasó a ser responsabilidad de cada provincia, que debe gestionar y definir las diversas orientaciones de la formación secundaria y de los centros de formación profesional. Sin embargo, durante esa década la educación de jóvenes y adultos así como la formación de los trabajadores no fueron una prioridad en la agenda educativa nacional ni en la provincial, que se concentraron en la reforma del sistema principal y postergaron la definición de los llamados “regímenes especiales”. El sector educación perdió o relegó poder de conducción en la formación de los trabajadores, a la par que las otras carteras, principalmente trabajo, encararon acciones que expandieron y diversificaron este ámbito. El cuadro que sigue intenta ilustrar la expansión y diversificación de programas empleo y sociales con componentes de capacitación así como la fragmentación institucional resultante.

Cuadro 2.9: Expansión y fragmentación de las ofertas de Educación y Formación para el trabajo. 1991 a 2001. (Reproducción)

Educación Formal	Educación y Formación para el Trabajo		
	Sector Educación (Gobierno Nacional y Gobiernos Provinciales)	Sector Trabajo (Gobierno Nacional)	Sector Desarrollo Social
<ul style="list-style-type: none"> - Educación Primaria y Secundaria Común y de Adultos (a cargo de las provincias desde 1991) - Formación de nivel secundario con orientación técnica a través de: <ul style="list-style-type: none"> - Educación Media Técnica (a cargo de los gobiernos provinciales desde 1991) - Educación Polimodal con Trayectos Técnico Profesionales (a cargo de los gobiernos provinciales desde 1991) - Educación Superior no Universitaria y Universitaria. <p>Programas Focalizados:</p> <ul style="list-style-type: none"> - “Jefas de Hogar” (2001/en convenio con Ministerio de Desarrollo Social) - “Estudiar es trabajar” (2001/en convenio con Ministerio de Desarrollo Social y Ministerio de Trabajo) 	<ul style="list-style-type: none"> - Programas de capacitación del Centro Nacional de Educación Tecnológica/INET (M. de Educación Nacional) - Centros de Formación Profesional (a cargo de las provincias desde 1991) - Régimen de Pasantías en el nivel secundario y superior (1992 y continua) 	<ul style="list-style-type: none"> - Programa Nacional de Pasantías para la Reconversión (1994-1995) - Proyecto Joven (1994-2001) - Programa de Entrenamiento Ocupacional/PRENO (1994-1995) - Capacitación Ocupacional (1995) - Programa de Apoyo a la Reconversión de la Esquila (1995-1996) - Proyecto Microempresas/PARP (1995-1997) - Talleres ocupacionales (1995-2003) - Emprender (1996-1997) - Programa de Reconversión Laboral (1996-1997) - Talleres protegidos de Producción (1997-2003) - Proyectos Especiales de Capacitación para un sector o rama (1997 a 1999) - Programa de Capacitación para Apoyar el Empleo (1998) - Programa de Emergencia Laboral –Desarrollo Comunitario (2000 a 2001) - Programa de capacitación sectorial (2000-2001) - FORMujer (2000 a 2003) - Estudiar es trabajar (2001/en convenio con Ministerio de Educación) 	<p>Cursos de formación profesional y ocupacional desarrollados por Organizaciones de la Sociedad Civil registradas en el Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad</p>

Fuentes: Riquelme, G. C y Herger, N. (2003) sobre la base de Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y Ministerio de Desarrollo Social.

La Ley de Empleo n° 24.013 sancionada en 1991 asignó al Ministerio de Trabajo funciones de formación profesional al establecer que constituye un “componente básico de las políticas y programas de empleo” (Ley Nacional de Empleo, artículo 2, inciso e). Inicialmente, los programas de empleo y formación contenidos en el Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva (Proyecto Joven, Proyecto Microempresas y Programa Imagen) fueron ejecutados en forma conjunta por la Subsecretaría de Formación Profesional del Ministerio de Trabajo y la Subsecretaría de Economía Laboral y Social del Ministerio de Economía. A partir de

1995, con la creación de la Secretaría de Empleo y Formación Profesional, los programas de fomento del empleo y capacitación se reúnen en esa secretaría del Ministerio de Trabajo que implementó aproximadamente diecinueve programas focalizados.

Cuadro 2.10:
Programas con componentes de formación y capacitación para el trabajo.
Ministerio de Trabajo. 1991 a 2001

Programas	Período de ejecución	Organismo Ejecutor
1991-1994 Etapa expansiva Programa Nacional de Pasantías para la Reconversión PRONAPAS Proyecto Joven	1994 y 1995 1994 a 1997	M. de Trabajo M. de Economía y M. de Trabajo Desde 1995, M. de Trabajo
Fines de 1994-1995 Fase recesiva Capacitación ocupacional Aprender - (Contrato de aprendizaje Ley 24465) Proyecto Microempresas Proyecto Imagen	1995/1996 1995 a 1997 1995 a 1997 1995 a 1997	M. de Trabajo M. de Trabajo M. de Economía y M. de Trabajo Desde 1995, M. de Trabajo
Talleres ocupacionales	1995 a 2004	M. de Trabajo
1996-1998 Recuperación Capacitación para el empleo (1996) Emprender (1996) Reconversión laboral (1996-1997) Programa de apoyo a la productividad y empleabilidad de jóvenes (PAPEJ) Talleres protegidos de producción I y II Proyectos especiales de capacitación – empleabilidad y capacitación para un sector Capacitación laboral para un sector o rama de actividad Programa Especial de capacitación laboral	1996 1996 1996-1997 1997 a 2002 1997-2001 1997 1997 a 1999 1997 a 2001	M. de Trabajo M. de Trabajo M. de Trabajo M. de Trabajo M. de Trabajo M. de Trabajo M. de Trabajo
1998-2001 Recesión y crisis Programas de capacitación para apoyar el empleo Programa de capacitación sectorial For-Mujer Argentina Estudiar es trabajar	1998 2000-2001 2000-2004 2001	M. de Trabajo M. de Trabajo M. de Trabajo En convenio con Ministerio de Educación

Fuente: elaboración propia sobre la base de cuadro Anexo 2.3.

La discontinuidad de las acciones -pocas alcanzaron dos años de ejecución-, su renovación por otras con similares nombres, objetivos y población destinataria así como su baja cobertura constituyeron características centrales de la mayoría de estos programas.

Desde el sector Trabajo se introdujeron formas de gestión basadas en la separación entre las funciones de diseño, coordinación, supervisión y evaluación de los programas de formación, que quedaron en manos del Estado, mientras la ejecución se delegó en instituciones públicas y privadas que debían competir en licitaciones públicas para la obtención de tales recursos.

Esta forma de “terciarización” de la capacitación impulsó la multiplicación de agentes prestadores, especialmente instituciones privadas y particulares y sólo algunas estatales -representadas por los centros de formación profesional, las escuelas técnicas, de adultos o universidades- y los sindicatos. En un estudio previo se pudo constatar, a través de los anuncios en diarios de circulación masiva, que entre 1997 y 1998 aumentó el número de instituciones privadas (institutos, escuelas, centros de estudios; etc.) que ofrecían algún tipo de curso (Riquelme, Herger y Magariños; 1999).

Un actor, relativamente nuevo hasta este momento en Argentina, fueron las organizaciones no gubernamentales (ong's) que estimuladas por el accionar de los llamados licitatorios participaron en la pugna por los recursos destinados a capacitación y formación, y también fueron incrementándose en número e ingerencia a lo largo de la década.

De esta manera se llevó a cabo un primer paso en la conformación del mercado de la formación, por la concurrencia de diversos agentes compitiendo entre sí por la captación de clientes y de fondos; mientras las instituciones con tradición y experiencia en este ámbito eran desarticuladas por procesos de reforma que eliminaron a las escuelas técnicas y a los centros de formación profesional del sistema educativo.

2.3.2 El mercado de ilusiones de corto plazo

La mayoría de los programas se caracterizaron por modelos del tipo “demand-driven” que introdujeron mecanismos de mercado para identificar los beneficiarios, las necesidades, los sectores y las calificaciones en las que se requería formación, así como en la asignación de los fondos. La presentación del Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva, cuyos principales componentes fueron los proyectos de capacitación (Joven, Micro e Imagen) planteaba claramente esta nueva modalidad:

“El programa (PARP) ha sido diseñado de forma tal que permite la consecución de sus objetivos sin distorsionar el funcionamiento del mercado de trabajo, al que perfecciona mediante la capacitación. *Aumenta la eficiencia de los recursos humanos e incorpora las señales de la demanda en cuanto a cantidad, calidad y orientación de las ocupaciones en el ámbito de la formación de los recursos humanos.* Esto se construye sobre la base de un nuevo modo de organización económica, cuyo eje central consiste en otorgar al mercado la tarea de ser el principal asignador de recursos de la economía” (Presentación del Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva-PARP; en Revista Aportes; 1996. Subrayado propio)²⁴

De acuerdo a esta visión, el Estado no debía ni tenía que orientar sobre las temáticas ni las necesidades de formación pues ello podría distorsionar las señales entre empleadores y trabajadores; es decir, entre la oferta y la demanda, sólo le correspondía incentivar la oferta de instituciones y cursos a través de llamados a licitación. El supuesto era que los mecanismos del mercado harían surgir los cursos necesarios para los puestos requeridos en cada sector. Debe recordarse que los diagnósticos oficiales sostenían que existía una demanda no satisfecha de trabajadores calificados.

Dada las características de los cursos y sus formas de implementación es relevante el enfoque interpretativo de investigaciones previas que plantearon la

²⁴ “Capacitación laboral en proceso de reconversión económica”. En Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental, año 3, n° 5. 1996. Buenos Aires.

existencia de un “mercado de ilusiones de corto plazo de orientado a captar a trabajadores, ocupados y desocupados, en ofertas tentadoras que garantizan el empleo con la realización de cursos prácticos acelerados con nula base formativa” (Riquelme, Herger, Magariños; 1999). Se consideraron ilusiones de corto plazo pues prometían una formación y experiencia laboral adecuadas y una rápida inserción laboral a posteriori. Por un lado, los distintos programas encarados desde el sector Trabajo impulsaron cursos de corta duración (2 a 3 meses) y de capacitación pragmática y fragmentaria, que no incluían la oportunidades de profundizar la formación obtenida o de continuar otras vinculadas; mucho menos atendían los bajos niveles de educación formal de los beneficiarios. Por el otro, las posibilidades de inserción en el empleo dependían de la situación del mercado de trabajo y de los sectores del aparato productivo y no sólo de las características educativas y de formación de los individuos.

La tarea de identificación del perfil de calificación de la mano de obra se delegó en las propias instituciones de capacitación (ICAPs), sin orientaciones ni prioridades respecto a las áreas de actividad, ni diagnósticos claros acerca de las características económicas, productivas y sociales de la localidad y/o región en que se realizaba la formación. Las instituciones capacitadoras diseñaban los cursos a la medida de los requerimientos puntuales de los empresarios con los que se contactaban y que luego se beneficiaban con la disponibilidad de pasantes en sus instalaciones. Más aún, dado que se trataba de una pasantía o práctica de aprendizaje, la empresa no tenía responsabilidades salariales o estaban subsidiadas por el Estado y tampoco se establecían compromisos de contratación posterior de los trabajadores formados. Así, estos programas actuaban como un subsidio que reducía los costos laborales de las firmas por incorporación temporal de pasantes, en su mayoría jóvenes.

El análisis de los cursos permite demostrar ciertas superposiciones en las especialidades, ramas de actividad y/o niveles de calificación. Los cursos ofrecidos se concentraron en ocupaciones de baja o media calificación ligadas al sector de servicios (54%) y fue menor la cantidad de cursos orientados hacia las diversas ramas de la industria (14,2%).

Cuadro 2.11
Cursos de capacitación ofrecidos por instituciones inscriptas en el Registro Nacional de Instituciones de Capacitación (REGICAP) según actividad económica. Gran Buenos Aires. 1996.

Actividad Económica	%
Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura	4.9
Pesca y Servicios Conexos	0.1
Explotación de minas y canteras	0.0
Industria manufacturera	14.2
Construcción	12.8
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores, motocicletas, efectos personales y enseres domésticos	12.7
Electricidad, Gas y Agua	0.0
Servicios de hotelería y restaurantes	9.7
Servicio de transporte, de almacenamiento y de comunicaciones	4.3
Servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler	18.7
Enseñanza	1.8
Servicios sociales y de salud	15.6
Servicios comunitarios, sociales y personales	3.5
Servicios de hogares privados que contratan servicio doméstico	0.2
Servicios de organizaciones y órganos extraterritoriales	0.0
Administración pública, defensa y seguridad social obligatoria	0.0
Intermediación financiera y otros servicios financieros	0.6
Sin especificar	0.9
Total	100.0 (1.356)

Fuente: elaboración propia sobre la base de Registro Nacional de Instituciones de Capacitación (REGICAP) 1996. Los cursos fueron clasificados siguiendo la Clasificación Nacional de Actividades Económicas 1997 (ClnAE-97), INDEC.

El número de cursos era mayor en las ramas de servicios dirigidos a empresas y los servicios sociales y de salud. El primero incluía mayoritariamente cursos para auxiliares contables y administrativos y diversos tipos de capacitación en informática (operación de PC principalmente). En el segundo predominaban los cursos para auxiliares en cuidado y atención de personas (ancianos y niños) y mucamas de centros de salud. También aunque con un menor número de cursos se destacó la capacitación

para el comercio dirigida al sector de supermercados (repositores y cajeras) y de estaciones de servicio (vendedores y auxiliares). Así, las ofertas se congregaron en torno de las supuestas demandas de una economía terciarizada con superposiciones en ramas y actividades.

Las especialidades de perfil más técnico dirigidas a la industria y la construcción incluyeron cursos de operarios industriales y en oficios tradiciones de albañilería, carpintería domiciliaria y de obra, electricidad y telefonía.

Diversas investigaciones (Gallart, 2000; Golbert, 1998; Jacinto, 1997; Riquelme et. al; 1999) coinciden al señalar como los puntos más críticos de estos programas que:

- no contaban en general con elementos que permitieran compensar las carencias de educación general y social de las poblaciones objetivo;
- el entrenamiento ocupacional semi-calificado y especializado no aseguraba el acceso a trayectorias ocupacionales relativamente calificadas o la adaptación permanente a las nuevas tecnologías y condiciones del mercado;
- las instituciones ejecutoras no tenían experiencia en el campo de la formación para el trabajo y, muchas veces, se trataba de instituciones ad-hoc con baja permanencia en el mercado;
- muchas veces los mismos no se correspondían con las necesidades de las empresas o con el nivel de calificación y/o demanda de los trabajadores;
- el acceso al empleo después de la instrucción era bajo;
- las evaluaciones ex -post mostraban el altísimo costo y el mínimo efecto distributivo de estas acciones.

Fueron pocos los programas que incluyeron la orientación previa o posterior, el seguimiento de los beneficiarios o la continuidad o profundización de la capacitación

recibida lo cual da cuenta una vez más del carácter puntual y fragmentario que tuvieron.

Los programas de capacitación y pasantías funcionaron como instancias asistencialistas de contención de las situaciones de desempleo, para abaratar los costos laborales de contratación y facilitar subsidios a los empleadores, más que como mecanismos de educación y formación continúa. Ello hubiera requerido el reconocimiento de los diferentes perfiles educativos de los beneficiarios y el diseño de propuestas flexibles y coordinadas de completamiento de la educación formal y de formación profesional, así como ciertos estudios de previsión de recursos humanos para orientar la formación hacia demandas de mediano y largo plazo, en lugar de modelos de demand-driven dirigidos a demandas puntuales y de corto plazo.

2.3.3 La atención de los trabajadores con necesidades educativas y el gasto social en programas focalizados

La población objetivo de los programas ejecutados por el Ministerio de Trabajo en la década pasada se definía principalmente por sus dificultades en el mercado de trabajo, eran los desocupados, los subocupados u ocupados en riesgo de pérdida de empleo. A ello se suman otras características (etarias, género, discapacidad, pobreza, nivel educativo; etc.) que se consideraban factores de vulnerabilidad laboral.

Las líneas de acción iniciales y más importantes (en términos de cobertura) se dirigieron a los jóvenes, considerados uno de los grupos en mayor riesgo en el mercado de trabajo. Además, como requisitos de ingreso al programa se tomaba la condición de desocupados o subocupados, la escasa experiencia laboral y, en algunos casos, la condición de pobreza y el bajo nivel educativo.

Cuadro 2.12:
Programas con componentes de formación y capacitación para el trabajo por población objetivo.

Ministerio de Trabajo. 1991 a 2001

Población objetivo	Programas
Jóvenes	<ul style="list-style-type: none"> - Programa Nacional de Pasantías para la Reconversión (1994-1995) - Proyecto Joven (1994-2001) - Aprender (1995-1997) - Proyecto Imagen (1995-1997) - Emprender (1996-1997) - PAPEJ (1997-2002) - Programa de Capacitación para Apoyar el Empleo (1998) - Estudiar es trabajar (2001/en convenio con Ministerio de Educación)
Adultos (mayores de 30 años)	<ul style="list-style-type: none"> - Proyecto Microempresas/PARP (1995-1997) - Capacitación Ocupacional (1995) - Capacitación para el empleo (1996) - Proyectos Especiales de Capacitación para un sector o rama (1997 a 1999) - Programa de capacitación para apoyar el empleo (1998) - Programa de capacitación sectorial (2000-2001)
Mujeres	<ul style="list-style-type: none"> - FORMujer (2000 a 2003)
Grupos específicos Discapacitados Empleados públicos Trabajadores y directivos de PyMES	<ul style="list-style-type: none"> - Talleres protegidos de Producción (1997-2003) - Programa de Reconversión Laboral (1996-1997) - Proyectos Especiales de Capacitación para un sector o rama (1997 a 1999)

Fuente: elaboración propia sobre la base de cuadro Anexo 2.3

Los desocupados adultos (mayores de 30 años) de ambos sexos constituyeron otro grupo objetivo de las políticas, especialmente a partir del primer aumento importante de la desocupación abierta (1994 en adelante). La situación laboral de las mujeres fue contemplada en un programa específico y ciertas medidas o prestaciones especiales dentro de programas algunos programas (guarderías y becas para madres). Se desarrollaron programas para sectores específicos, tales como, emprendedores, ex trabajadores de PyMEs, de sectores o regiones en crisis, empleados públicos afectados por la reconversión del Estado y personas con discapacidad.

La multiplicación de actores y acciones (descrita en los apartados anteriores) ha tenido como contracara una escasa cobertura respecto a los volúmenes de población con dificultades de empleo así como de la demanda potencial de educación y formación, representada por los jóvenes y adultos que no lograron completar el nivel secundario. Durante los noventa, las acciones más importantes en términos de cobertura han sido los proyectos dirigidos a los jóvenes (Proyecto Joven o Proyecto

Imagen) y cabe observar que a medida que aumentaban los problemas de empleo, se multiplicaban los programas pero sus niveles de cobertura disminuyeron (ver Cuadro Anexo 2.4).

Cuadro 2.13:
Beneficiarios de programas de formación y capacitación para el trabajo
Ministerio de Trabajo.

Programas	1993 a 1995	1997	1999
Programas de capacitación del Fondo Nacional de Empleo	-	19.086	8.613
Proyecto Joven/PAPEJ	19.453	11.147	17.436
Proyecto Microempresas	600	4.083	-
Proyecto Imagen	-	1.381	-
Total Beneficiarios	20.053	35.697	26.049
Total Desocupados	1.455.934*	1.270.081	1.331.056
Desocupados con bajo nivel educativo (hasta secundaria incompleta)	983.048*	822.091	818.320

Notas: (*) desocupados y desocupados con bajo nivel educativo en octubre de 1995.

Fuente: elaboración propia sobre la base de Dirección nacional de Políticas de Empleo y Capacitación. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1999).

A fin de dimensionar la cobertura que alcanzaron las acciones de formación y capacitación a cargo del Ministerio de Trabajo es necesario contrastar la población atendida con la población destinataria, los trabajadores con problemas de empleo. Para ello, se utilizan dos indicadores, uno grueso, el total de los desocupados, y uno más restringido, los desocupados con bajo nivel educativo. La población atendida entre 1993 y 1995 representaba sólo el 1,4% del total de los desocupados, valor que se duplicó hacia 1997 alcanzando un 2,8% y descendió a 2% hacia el final de la década. Al considerar como universo a los desocupados que no habían completado el nivel secundario, la cobertura de los programas de capacitación varía entre el 2% en los primeros años de la década al 3,2% al final; en 1997 alcanzó al 4,3% de la población considerada.

Cuadro 2.14:
Montos ejecutados* en programas de formación y capacitación para el trabajo.
Ministerio de Trabajo. Pesos constantes de 2000.

Programas	1993 a 1995	1997	1999
Programas de capacitación del Fondo Nacional de Empleo	-	\$19.878.363	\$8.491.295
Proyecto Joven	\$26.728.870	\$16.049.836	\$21.599.367
Proyecto Microempresas	-	\$5.588.175	
Proyecto Imagen	-	\$1.193.781	
Total	\$26.728.870	\$42.710.154	\$30.090.662
Por beneficiario	\$1375	\$1196	\$1155

Nota: (*) Incluye los siguientes conceptos: honorarios de las instituciones, becas abonadas a los beneficiarios, subsidios pagados a mujeres con hijos menores, costos de las revisiones médicas y de seguro.

Fuente: elaboración propia sobre la base de Dirección nacional de Políticas de Empleo y Capacitación. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Pese a la baja cobertura, los niveles de inversión total y por beneficiario han resultado sumamente altos (Riquelme, 1998 y 2003): el gasto por beneficiario osciló entre los \$1375 en la primera mitad de la década y \$1155 al final de la misma. El gasto promedio en los programas financiados por el Fondo Nacional de Empleo fue menor que el realizado por los programas del PARP (Joven, Microempresas).

Los fondos cubrían los honorarios de las instituciones capacitación encargadas de dictar los cursos y las becas o subsidios para los beneficiarios. En el caso del Proyecto Joven, el programa que tuvo mayor cobertura, duración y gasto, se pagaba a los beneficiarios una beca para viáticos de cuatro pesos por día durante el período de formación y de ocho pesos por día durante la pasantía. Estos fondos provenían del Proyecto y no estaba contemplado que las firmas o compañías que admitían a los pasantes les asignaran retribución alguna.

Cuadro 2.15:
Estimación del gasto por alumno del nivel secundario del sector público.
1994-1997-1999. Pesos constantes de 2000.

Año	Alumnos de secundaria sector público	Gasto educativo consolidado en educación secundaria	
		Total (\$)	Por alumno del sector público (\$)
1994	1.622.728	2.054.738.989	1.266
1997	2.069.134	2.742.027.600	1.325
1999	2.666.551	3.352.010.572	1.257

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Relevamientos Anuales 1994, 1997 y 1999 y Proyecto Costos del Sistema Educativo del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

Otra forma de dimensionar los recursos financieros destinados a los programas de capacitación es compararlos con los que se destinaban a los alumnos del nivel secundario. En los años considerados el gasto público por alumno en el nivel secundario fue de \$1266 en 1994, aumentando a \$1325 en 1997 y descendiendo al final de la década a \$1257. Los datos muestran que las cifras destinadas a programas focalizados y de corta duración (seis meses aproximadamente) alcanzaron valores similares al gasto anual destinado a la educación formal.

Estos ejercicios dan cuenta de dos problemas, la deficiente atención de la población con problemas de empleo y la baja efectividad del gasto social. Al analizar los costos de los servicios brindados y los beneficios a los que accedió la población pueden cuestionarse tanto la eficacia como la eficiencia de los programas de capacitación. Por un lado, estos programas han implicado costos de funcionamiento y de sostenimiento de burocracias. Por el otro, quedan en evidencia las necesidades no cubiertas tanto en términos del acceso de la población como de la formación ofrecida.

2.4 Los objetivos explícitos e implícitos de los programas de empleo y capacitación: ¿a quiénes sirvieron?

A manera de cierre del capítulo se plantea una reflexión acerca de los objetivos “buscados y no buscados” o los “éxitos y fracasos” de las políticas de empleo y de capacitación para el trabajo implementadas durante la década del noventa.

Para iniciar este análisis debe recordarse que en materia de empleo el objetivo de las reformas fue facilitar el proceso de reestructuración productiva y someter a una mayor competencia los precios del trabajo eliminando todas las rigideces y obstáculos para el lograr aumentos efectivos de la productividad y de la inversión empresarial. La modernización de las relaciones laborales sostenida como necesidad urgente por el discurso del establishment neoliberal se presentaba como solución a los problemas de

empleo en el mediano o largo plazo y adaptación al nuevo régimen global de producción y gestión del trabajo.

La intención explícita fue transformar de manera definitiva las relaciones sociales de fuerza y las bases institucionales que mantenían vigente el ideario económico y político de la sociedad salarial en la Argentina (Feldman; 1995, Salvia; 2003). En este contexto, la flexibilidad contractual y el debilitamiento del poder sindical se convirtieron en medidas centrales para reducir los costos laborales y favorecer una mayor adaptación, rotación y movilidad de los trabajadores en función de los cambios en los niveles de producción o el ciclo de los negocios. De esta manera se atendió a las demandas del empresariado, mientras las consideraciones sobre el beneficio para los trabajadores quedaron supeditadas a ese objetivo principal que generaría más puestos de trabajo, aunque resultaron en la legalización de la precarización y la inestabilidad laboral.

Como medidas paliativas a la desocupación se establecieron el seguro de desempleo y una amplia variedad de programas sociolaborales de cobertura muy limitada, que actuaron como instancias de contención de la emergencia social pero sin alejarse de los objetivos de la reforma estructural ni afectar el funcionamiento del mercado de trabajo con la intervención política. De ahí que no tuvieran impactos sobre los índices de desocupación y pobreza que continuaron creciendo durante toda la década. Si bien los beneficiarios de estos programas constituyeron en muchos casos trabajadores de bajo costo para las empresas, su incidencia en el conjunto del empleo privado fue escasa (Feldman; 1995).

En este marco los programas de capacitación encarados principalmente desde el sector Trabajo y Desarrollo Social funcionaron principalmente como instancias de contención y asistencia frente al aumento de la desocupación para grupos vulnerables

tales como los jóvenes y las mujeres. Las condiciones en que se realizó la capacitación y lo puntual y específico de los contenidos ofrecidos, dan cuenta de la función de “ocupacionismo” (Castel; 1997)²⁵ que tuvieron estos planes al generar “un como sí de trabajo” y “un como sí de formación”. A la par fueron instalando en el sentido común de los beneficiarios una visión individualista de los problemas de empleo ligada a sus carencias de acreditación y de experiencia que los convertía en “inempleables”.

Para las empresas resultaron subsidios indirectos pues respondían a sus demandas de mano de obra reduciendo al mínimo los costos de selección y capacitación así como los salariales. La relación entre la empresa y el pasante de cualquiera de los programas era estrictamente educativa o de formación y no incluía compromisos de contratación posterior, mientras que algunos programas permitieron reducir los gastos de capacitación de las empresas.

La “promoción del empleo” funcionó para el sector de la capacitación laboral pues a partir de las licitaciones públicas se crearon numerosas instituciones y consultoras dirigidas a la elaboración y ejecución de proyectos y generaron empleo para capacitadores y formadores. Se incentivó de esta manera un mercado de capacitación con las características ya reseñadas y ligado a promesas de salida laboral inmediata. También en el sector público se generó empleo para consultores profesionales y técnicos que eran contratados para gestionar los programas a nivel central y provincial.

Al basarse en diagnósticos “sesgados” sobre las dificultades de inserción laboral de los trabajadores, las políticas de capacitación resultaron ineficientes y contradictorias con sus objetivos explícitos. En un contexto de restricción de la

²⁵ Castel, R. (1997) conferencia dictada en la Facultad de Ciencias sociales de la Universidad de Buenos Aires en septiembre de 1997.

demanda, la búsqueda de una mayor adaptabilidad de la mano de obra a la flexibilización y reestructuración de las condiciones productivas y laborales se orientó a lograr un mayor control social de los trabajadores. Los programas dirigidos a jóvenes, dan cuenta de estas orientaciones, pues facilitaron el reemplazo de trabajadores adultos por otros con competencias diferentes y menores posibilidades de resistir a las dinámicas productivas que se pretendían imponer.

La alta rotación, inestabilidad y precariedad que caracterizaron las condiciones de trabajo desde la última década, atentaron contra las posibilidades de aprendizaje y socialización en el lugar de trabajo, y fueron generando, sobre todo en los jóvenes, una nueva percepción del trabajo muy alejada de aquella que predominaba dos décadas marcada por la estabilidad, la protección social, la sindicalización, la negociación colectiva; etc.

La diversidad, la falta de articulación, la baja permanencia y la dispersión en la calidad de la formación ofrecida por los planes analizados, dan cuenta de su distancia respecto a una política de educación y formación dirigida a la recuperación educativa de la población y la conformación de instancias coordinadas y reguladas que garantizaran el derecho a una formación continua para el trabajo. El resultado fue un escenario signado por las reglas del mercado con ofertas segmentadas, sin planificación central e implementada por una multiplicidad de instituciones privadas y organizaciones no gubernamentales, que no respondieron ni a las necesidades educativas de los trabajadores ni a las demandas del aparato productivo.

Capítulo III

Escenarios complejos de educación y formación para el trabajo: el caso de Buenos Aires

Este capítulo se propone indagar las características de la educación y formación para el trabajo en una provincia, Buenos Aires, y las transformaciones que experimentó a partir de la década del noventa.

Las hipótesis de esta investigación plantean la existencia de escenarios complejos asociados a la diversidad de los actores involucrados -gobierno nacional, provincial y municipal; diferentes ministerios (Educación, Trabajo, Desarrollo Social); organizaciones de la sociedad civil, instituciones privadas; etc.-. La yuxtaposición entre los objetivos de las políticas sociales, de empleo y de formación para el trabajo contribuyó, también a nivel provincial, a la multiplicación y fragmentación de acciones. La educación y formación para el trabajo incorporó diversos intereses que resultaron en opciones de formación cortoplacistas y de carácter más asistencialista que educativo.

La provincia de Buenos Aires constituye tanto en términos cuantitativos como cualitativos el mayor sistema de educación y formación de la Argentina; sus dimensiones poblacionales, más de un tercio de la población del país, y las brechas en las condiciones de vida, laborales y educativas de sus habitantes, la convierten en un caso de particular interés para los análisis de política social.

El capítulo se inicia con una breve caracterización de la situación socioeconómica, de empleo y educativa de la provincia en tanto contexto y objetivo de intervención de los programas de formación y capacitación. Siguiendo los análisis del capítulo anterior se profundiza en los instrumentos laborales y sociales desplegados para contener la crisis de empleo, tratando de identificar los diversos

agentes y formas de intervención y comparando los programas provinciales y nacionales. Finalmente, se analiza el ámbito de la educación y formación para el trabajo con la intención de mostrar la configuración y el funcionamiento de los escenarios fragmentados en el nivel provincial.

3.1. Las contradicciones del desarrollo económico y social de la provincia de Buenos Aires

Desde su integración al Estado Nacional en la segunda mitad del siglo XIX, la Provincia de Buenos Aires ha desempeñado un papel central en el desarrollo económico de toda la Argentina, dada a su condición de principal generadora de los componentes más relevantes del producto nacional. Los distintos indicadores disponibles permiten caracterizarla como la provincia de mayor producto bruto geográfico, alto crecimiento económico y empleo moderno y/o industrial, seguida por otras jurisdicciones tales como la Ciudad de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza.

La región del Conurbano Bonaerense, conformada por los partidos²⁶ que rodean a la Ciudad de Buenos Aires, ejerce una influencia determinante en el perfil provincial pues en ella se concentra la población – el 63.1% de la población provincial y 24% de la nacional- y las actividades industriales, comerciales y de servicios.

Los indicadores de desarrollo social ubican a la provincia de Buenos Aires entre aquellas con déficit social mediano o bajo dados sus valores similares al promedio nacional y mejores que los de otras jurisdicciones consideradas con alto déficit, fundamentalmente las del noreste. Sin embargo, los volúmenes de población con dificultades para el acceso a bienes y servicios básicos constituyen el mayor desafío social que enfrenta la provincia, más allá de su posición favorable respecto de otras.

²⁶ Hasta mediados 1990 eran 19 partidos (Avellaneda, General San Martín, Lanús, Vicente López, Almirante Brown, Berazategui, Esteban Echeverría, Florencio Varela, General Sarmiento, La Matanza, Merlo, Moreno y Tigre), que por la división de los municipios de General Sarmiento y Morón se amplían a 24.

Al interior de Buenos Aires es posible encontrar situaciones diferenciales entre los partidos del Conurbano y el resto, y aún al interior del Gran Buenos Aires, entre las llamadas primera y segunda coronas.

Cuadro 3.1: Algunos indicadores de la situación social de la provincia de Buenos Aires

	Total País	Provincia de Buenos Aires		
		Total	Conurbano	Resto
Población con NBI				
1980	27,7	24,2	26,6	20,4
1991	19,9	17,0	18,9	13,9
2001	17,7	15,8	17,6	12,7
Tasa de mortalidad infantil (por 1000 nacidos)				
1991	21.5	22.8	24.1	20.7
2001	16.3	14.8	15.8	13.1
Tasa de desocupación				
Oct. 1985	-	5.6	5.5	6.7
Mayo 2000	14.7	16.6	16.4	17.8
Población de 20 a 64 años con hasta secundaria incompleta				
1991	70.0	73.2	73.9	71.9
2001	60.2	62.5	63.2	61.2

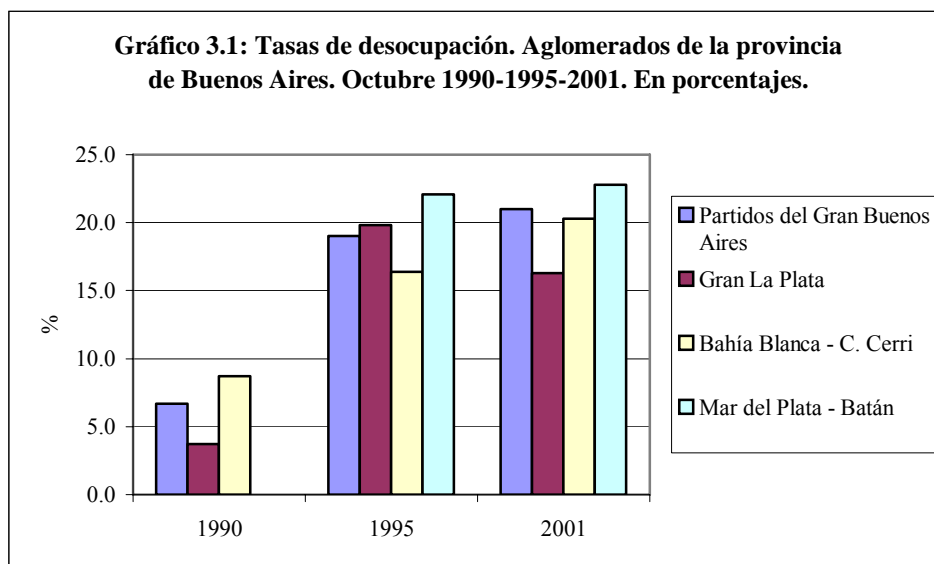
Fuente: Elaboración propia sobre la base de la base de INDEC.

El proceso de apertura de los noventa provocó una profunda transformación en la estructura económica Bonaerense, con un fuerte retroceso en numerosas actividades industriales (principalmente en el Gran Buenos Aires), a favor de la especulación financiera y una elevada tasa de inflación. Ello derivó en el incremento de los sectores en situación de pobreza, a la vez que la concentración del ingreso fue mayor y aumentó la población dedicada al trabajo por cuenta propia y la empleada en forma precaria. A continuación se realiza una breve caracterización de la situación social, de empleo y educativa y de los principales problemas que constituyeron el centro de atención de las políticas que se analizan en este capítulo.

3.1.1. Los problemas de empleo

Los principales indicadores del mercado de trabajo en la Provincia de Buenos Aires, dan cuenta de las dificultades que los trabajadores bonaerenses debieron enfrentar en su inserción laboral y del deterioro de sus condiciones de trabajo en la última década.

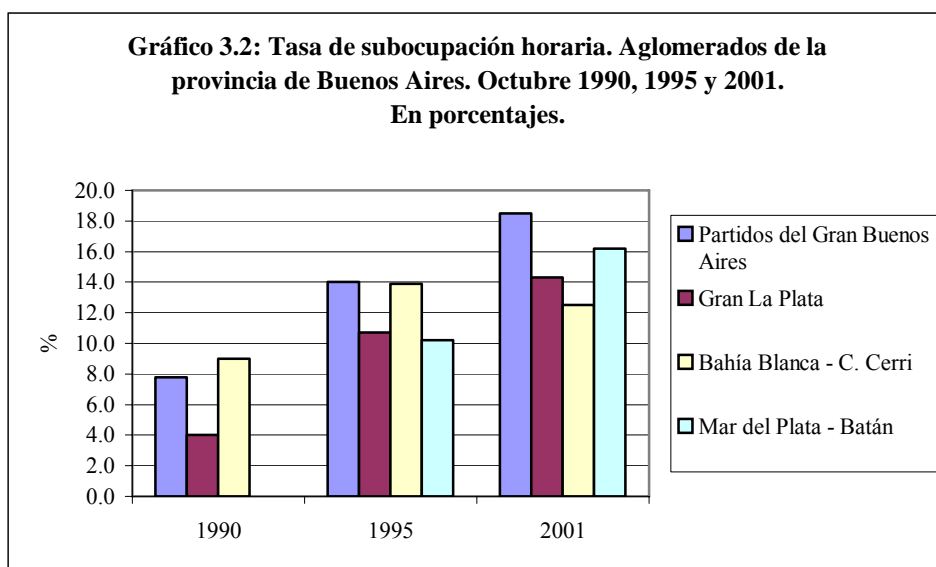
En el Conurbano bonaerense el empleo siguió más agudamente los avatares del ciclo económico, creciendo y decreciendo en las distintas fases con más intensidad que el conjunto urbano y el resto de las áreas urbanas bonaerenses (Gran La Plata, Bahía Blanca y Mar del Plata).



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Dirección Provincial de Estadística. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

Desde inicios de los años '90, pueden distinguirse diversos comportamientos de la tasa de desempleo. Una primera etapa (1990 a 1996) se caracterizó por el ascenso que llegó a sus mayores niveles en los años 1995 y 1996 cuando alcanzó entre el 20% y el 22% de la PEA en las cuatro áreas urbanas consideradas. Los persistentes problemas de empleo llevaron a declarar en 1997 el estado de “Emergencia laboral en la provincia” (Ley Provincial 11983). Pese a una leve reducción del desempleo entre 1997 y 1999, en el año 2001 las tasas de desocupación fueron nuevamente superiores al 20% de la PEA.

La subocupación también estuvo signada por el continuo crecimiento en las grandes ciudades bonaerenses, con excepción de Bahía Blanca que luego de un pico en octubre de 1995, mantuvo niveles bajos e inferiores a los de las otras ciudades. Así, los niveles de subutilización de la mano de obra (desocupación y subocupación) pasaron en el Conurbano del 14,5% a principios de la década a casi el 40% de la PEA en 2001, mientras en el mismo período en Bahía Blanca se duplicaron y se triplicaron en Gran La Plata.



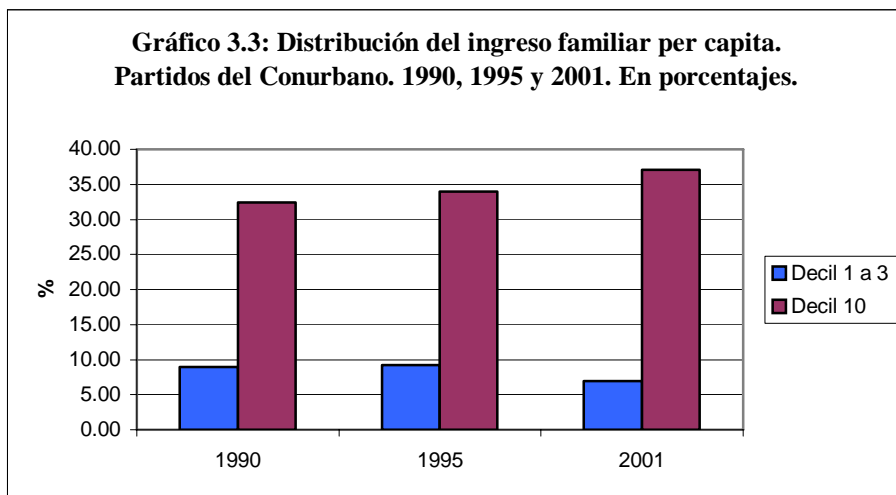
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Dirección Provincial de Estadística. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

El panorama de los problemas de empleo se completa al considerar el comportamiento del empleo formal y de la informalidad laboral. La caída del empleo formal, una de las características de la década, fue más pronunciada en Gran La Plata –donde coincidió con una reducción de la participación del sector público- y en el Conurbano, donde se produjo una fuerte retracción del empleo privado formal. El sector informal, cuya participación creció en Gran La Plata y en el Conurbano durante los últimos años de la década, fue el refugio de los trabajadores de bajos recursos de estas jurisdicciones. A estos indicadores del deterioro de la calidad de los puestos de trabajo, deben sumarse la declinación de la tasa de asalarización en casi todas las

ciudades de la provincia, mientras la precariedad laboral alcanzó a más de un tercio de la fuerza de trabajo asalariada.

3.1.2. La inequidad de los ingresos y los niveles de pobreza

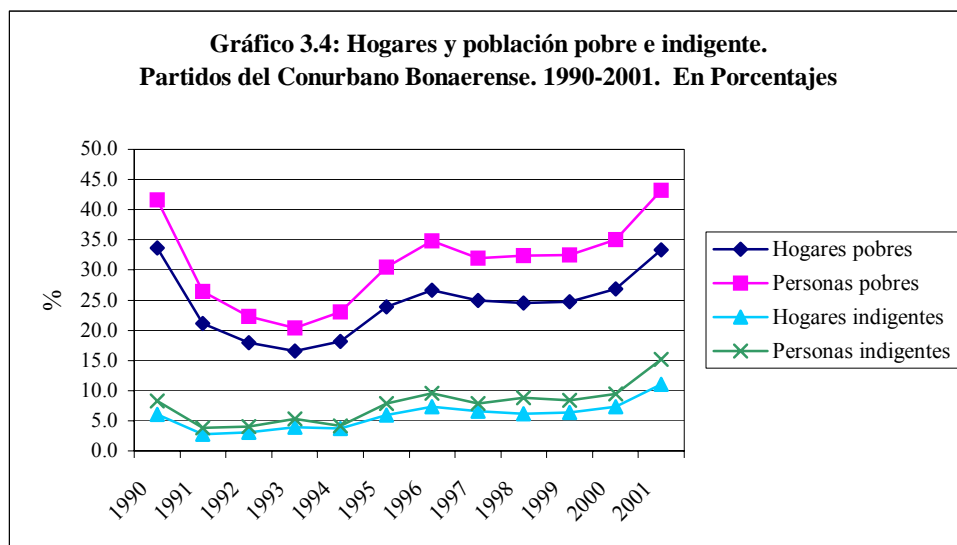
A lo largo de la última década la distribución del ingreso se fue tornando más regresiva y la concentración en los sectores más ricos fue notoria, con la consecuente polarización de la estructura social. En el Conurbano Bonaerense de principios de los noventa, el 30% más pobre de la población se apropiaba del 9% de los ingresos, y a fines de 2001 alcanzaba el 7%. Por su parte, el decil de mayores ingresos mejoró su posición relativa al pasar del 32% al 37% de los ingresos en los diez años considerados. En 2001, la distancia entre los ingresos del 10% más rico y del 10% más pobre era mucho mayor en el Conurbano (33 veces) que en los restantes aglomerados (24 a 27 veces).



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Dirección Provincial de Estadística. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

La evolución de la situación de pobreza da cuenta del impacto que la crisis del mercado laboral tuvo en las condiciones de vida de la población de la provincia. En octubre del 2001, el 31,6% de los hogares y el 41,5% de las personas se encontraba por debajo de la línea de la pobreza. En tanto, el 10,7% de los hogares y el 14,8% de

la población no alcanzaban a cubrir con sus ingresos el nivel mínimo de subsistencia, ubicándose bajo la línea de indigencia.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDEC.

Los partidos del Conurbano presentaban las condiciones más críticas superando los promedios correspondientes a la provincia y al conjunto de la población urbana del país, con un 33,3% de los hogares y el 43.2% de la población pobre y el 11% de hogares y el 15% de la población en condición de indigencia.

3.1.3 La situación educativa de la población y de los trabajadores

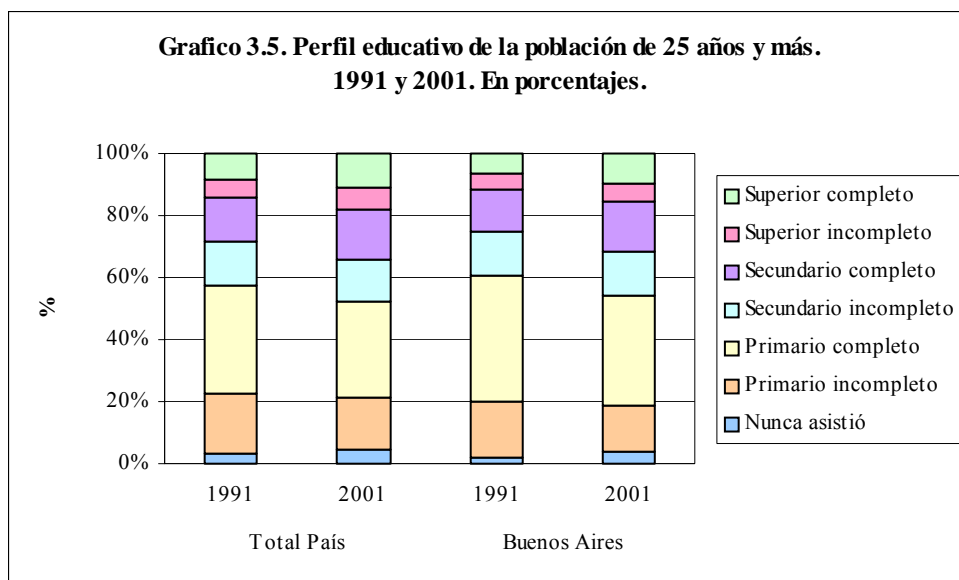
Históricamente la provincia de Buenos Aires se ha ubicado entre las jurisdicciones con mejor nivel educativo, es decir, aquellas que presentaban “tasas de analfabetismo joven bajas, de analfabetismo por desuso medio bajas o inferiores, la proporción de población con enseñanza primaria completa es alta o medio alta y el desggranamiento en ese nivel es el más bajo del país” (Riquelme, 1978; Beccaria y Riquelme, 1985). Las mayores dificultades se encontraban, y aún se encuentran, en el tramo de la educación secundaria y especialmente en la permanencia en el nivel, con tasas de desggranamiento que descendieron muy levemente entre 1960 y 1990 (Cuadro 3.2).

Cuadro 3.2: Situación educativa en la provincia de Buenos Aires

Indicadores educativos	Total país	Buenos Aires
Población de 14 años y más con bajo nivel educativo (hasta primaria incompleta)		
1970	46.1	40.0 *
1980	37.6	33.5
1991	22.7	20.0
Población de 14 años y más con primario completo		
1970	30.4	36.7 *
1980	33.2	37.8
1991	32.0	36.9
Población de 15 años y más con secundario completo		
1980	10.4	9.7
1991	12.0	11.6
Tasa neta de escolaridad primaria		
1980	90.1	90.1 *
1991	95.7	96.4
Tasa neta de escolaridad secundaria		
1980	38.3	39.3 *
1991	59.3	60.2
Tasa de desggranamiento en primario		
1970	55.5	38.2
1980	46.3	30.3
1997	28.3	16.5
Tasa de desggranamiento en secundario		
1968	62.7	62.6
1977	54.4	60.0
1997	50.5	57.2

Nota: (*) Valor correspondiente a partidos del Gran Buenos Aires. Fuente: Riquelme, G. C. (2004) *La educación secundaria antes y después de la reforma: efectos distributivos del gasto público*. Colección Ideas en debate. Consejo Editor de la Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires. Miño y Dávila Editores. Argentina.

El perfil educativo de la población adulta, es decir, aquella en edad de haber completado todos los niveles registró mejoras a lo largo de últimos diez años. Sin embargo, se mantuvieron altos porcentajes de población sin educación secundaria completa, considerado en diversos estudios el nivel fundamental para la integración social y laboral. En 1991, el 75% de los adultos bonaerenses no habían completado el secundario y en 2001, 68% se encontraba en esta situación. Estos valores resultaban similares aunque más elevados que los del total del país (71.5% y 65.8% respectivamente).



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Censo Nacional de Población 1991 y 2001. INDEC.

Históricamente, se advertían situaciones de “analfabetismo potencial por desuso” o “analfabetismo funcional” de la población que abandonaba la educación formal con los rudimentos de la lecto-escritura y el cálculo y que por lo tanto se encontraban en desventaja social y económica (Riquelme; 1978). En la última década diversos autores (Sirvent; 1992 y 1998; Riquelme; 1998 y 2000) comparten la noción de “riesgo educativo” en que se encuentran quienes no nunca asistieron a la escuela, tienen primaria incompleta o completa o, en el mejor de los casos, lograron alcanzar los primeros años de la educación secundaria. Este grupo está en riesgo social y

educativo porque no han podido apropiarse de los conocimientos, aptitudes y destrezas necesarios para participar en forma plena en la vida ciudadana y en el mercado de trabajo (Sirvent, 1992, Feldman, 1994).

Siguiendo estudios previos, es posible dar cuenta de los volúmenes de población joven y adulta que se encontraba excluida del sistema educativo en la provincia de Buenos Aires. Ellos constituyen la demanda potencial de la educación y formación para el trabajo en la provincia. En el año 2001, el 58,6% de la población de 19 a 64 años y el 50,8% de la población de 19 a 39 años se encontraba en riesgo educativo, es decir, no asistía al sistema educativo y no había logrado completar el nivel secundario. Ello equivalía a casi 4.500.000 de personas, de los cuales casi la mitad tenía entre 19 y 39 años (Cuadro 3.3).

Cuadro 3.3: Estimación de la población con primaria incompleta y secundaria incompleta que no que no asiste al sistema educativo. Población total y PEA. Total aglomerados urbanos de la Provincia de Buenos Aires. 2001

Grupo de edad	Población Total	Población que no asiste	
		Hasta primaria Incompleta*	Primaria completa Sec. incompleta**
Población total	11.229.818	879.910	3.808.847
5 a 18 años	3.584.172	72.426	139.457
19 a 24 años	1.511.807	49.689	547.094
25 a 29 años	971.450	54.019	433.902
30 a 39 años	1.698.405	130.882	907.319
40 a 64 años	3.463.984	572.894	1.781.075
PEA	6.058.242	536.656	2.826.982
15 a 18 años	271.548	9.662	105.018
19 a 24 años	1.096.341	36.398	415.013
25 a 29 años	775.226	31.599	327.736
30 a 39 años	1.390.082	86.184	721.792
40 a 64 años	2.525.045	372.813	1.257.423

Notas: (*)Primaria incompleta: incluye a la población de 5 años y más que nunca asistió y a la población que no asiste con primario incompleto como máximo nivel educativo alcanzado. (**) Secundaria incompleta: incluye a la población de 13 años y más que no asiste al sistema educativo con nivel primario completo y nivel secundario incompleto como máximo nivel educativo alcanzado. Fuente: Elaboración propia sobre la base de Encuesta de Condiciones de Vida 2001. (ECV-2001). SIEMPRO e INDEC. 2001.

Respecto al perfil educativo de la PEA, las tendencias no difieren de las desarrolladas en el capítulo anterior respecto al total de aglomerados urbanos. Una primera observación refiere al continuo incremento del nivel educativo tanto en el

Gran Buenos Aires como las otras ciudades. Al comparar el nivel educativo de la población activa de las distintas áreas urbanas bonaerenses, La Plata presentaba el mejor perfil educativo, las ciudades de Bahía Blanca y Mar del Plata se ubicaban en el nivel intermedio y el Conurbano Bonaerense tenía la situación más preocupante. Sin embargo, más de la mitad de la PEA (55%) de estas ciudades se encontraba por debajo de la secundaria completa, y aún entre los jóvenes de 15 a 29 años este porcentaje era alto (43,2%) y representaba casi 1.000.000 de personas (Cuadro 3.3).

Estas estimaciones, tanto las referidas al total de los jóvenes y adultos como a los trabajadores, dan cuenta del volumen de la población a atender, que constituía y constituye la gran exigencia para la política educativa y, en especial, la educación de adultos. Sin dudas en estos grupos se combinan varias condiciones de desventaja social, económica y educativa que los convirtieron en la población objetivo de la multiplicidad de programas focalizados implementados por el gobierno provincial y nacional, aunque como se mostrará sólo asistieron a una pequeña parte.

3.2. Los programas de empleo en la Provincia de Buenos Aires

La provincia de Buenos Aires se ha caracterizado por la temprana implementación de acciones de intervención sobre el mercado de trabajo. A fines de los ochenta (1987) se crea el Instituto Provincial del Empleo (IPE) en el ámbito del Ministerio de la Producción y el Empleo, con la misión de coordinar el diseño e instrumentación de las políticas y acciones vinculadas directa e indirectamente con la problemática ocupacional bonaerense. En este ámbito se desarrollaron acciones destinadas a promover y facilitar la intermediación institucional en materia laboral y de desarrollo local, aunque con baja incidencia y alcance.

Durante el período analizado, la estrategia principal en materia de política activa fue la promoción del empleo a través de una variedad de programas focalizados de empleo transitorio, algunos subsidios al empleo privado, formación de microempresas y cooperativas de trabajo y capacitación y formación laboral. La mayoría de ellos tuvieron orientaciones similares a los programas nacionales en cuanto a las estrategias y la población objetivo, lo que llevó a la superposición de acciones en el mismo territorio.

3.2.1 Multiplicación de programas de empleo

Entre 1990 y 2001 el gobierno provincial desplegó un conjunto relativamente amplio de programas focalizados que según su diseño, modalidad de intervención y población objetivo pueden agruparse en cinco tipos que reflejan distintas formas de intervención en el mercado de trabajo:

- *empleo público de emergencia*, línea que se inició en 1990 con programas de emergencia ocupacional que brindaban ayuda económica a la población desempleada y de alta vulnerabilidad social, a cambio de una contraprestación laboral en obras de infraestructura social o servicios comunitarios. Los programas más relevantes que se

incluyen en este tipo fueron Emergencia de Empleo (1990), Barrios Bonaerenses (1996 y sigue), PAIS (1997-2003); Plan Gerenciar (2000 y 2004);

- *empleo transitorio en el sector privado*, que constituyó la categoría con menor número de acciones y se orientaron a propiciar prácticas laborales para desocupados en empresas o negocios privados con el fin de proveerles experiencia laboral, actualización de conocimientos y una ayuda monetaria o beca a cargo del gobierno provincial. El Plan Provincial de Pavimentación (1995-1997), plan Bonus (2000 a 2004) y Segunda Oportunidad (2000 a 2004) constituyeron ejemplos de este tipo de programas;

- *fomento a microemprendimientos*, que se inició bastante temprano en la provincia (1987) dirigido a las pequeñas unidades productoras de bienes o servicios a través de créditos o subsidios especiales. Posteriormente, se implementaron programas específicamente dirigidos a desocupados, mujeres y jóvenes. Aquí se incluyen el Programa Provincial de Microempresas (1987 a 2001), Programa para Jóvenes Empresarios (1997 a 2001), Manos Bonaerenses y Generación de Empleo;

- *creación o sostenimiento de empresas y cooperativas*, que incluyó las acciones de apoyo a través de subsidios y asistencia técnica a empresas en crisis y cooperativas para que mantuvieran o crearan empleo productivo. Los programas más relevantes en esta categoría fueron Incubadora de empresas, Programa para el mejoramiento de la competitividad de la pequeña y mediana empresa (PROMECOM), Asistencia financiera a cooperativas, Empleo en la Pesca Artesanal, Empresas en crisis;

- *formación y capacitación*, que tuvo un importante desarrollo durante la década en vinculación con instituciones de formación públicas y privadas. Este tipo de programas se implementó a través del financiamiento y el otorgamiento de subsidios para la formación de calificaciones laborales vinculadas a pasantías en empresas o a la

demanda de empleo general y por sectores. Los programas de Capacitación para microempresarios, Capacitación continua del IPE, Formación y reconversión laboral, Barrios Bonaerenses, Casas Solidarias y Programas de capacitación para sectores y/o ocupaciones específicas fueron algunos de los ejecutados en la provincia de Buenos Aires.

Cuadro 3.4: Programas de empleo por período de ejecución y según tipo de política. 1991 a 2001

Período	Gobernadores	Programas de empleo en ejecución en cada período				
		Formación y Capacitación	Empleo transitorio en el sector privado	Empleo público de emergencia	Fomento de microemprendimientos	Creación o sostenimiento de empresas o cooperativa
1991-1994	A. Cafiero E. Duhalde	1		1	1	2
Fines de 1994-1995	E. Duhalde	2	1	1	1	2
1996-Med.1998		6	1	2	2	2
Med. 1998-Fines 2001	E. Duhalde C. Ruckauf	6	2	3	5	4

Fuente: Cuadro Anexo 3.2 elaborado sobre la base de fuentes varias.

Entre 1991 a 1994, las políticas sociales y de empleo estuvieron signadas por el marco de las alianzas políticas que llegaron a la asunción como gobernador de Eduardo Duhalde, que hasta ese entonces era vice-presidente de la Nación. En un momento en que aún resonaban los conflictos derivados de las crisis hiperinflacionarias, que tuvieron particular incidencia en el Conurbano Bonaerense, las políticas se orientaron a incorporar a los trabajadores desocupados en la realización de proyectos de infraestructura pública, principalmente asfalto, viviendas y forestación, en los que se propiciaba el uso intensivo de recursos humanos frente al uso de tecnología. Este fue el eje de programas de empleo transitorio como el programa Emergencia de empleo o el de Pavimentación.

En la segunda mitad de la década los planes de empleo se desarrollaron en el contexto de la “emergencia laboral” declarada por el Decreto 1862/97 y ratificada por la Ley 11983, que estableció la necesidad de adaptar e implementar nuevos planes

para morigerar los índices de desempleo. En este período se inician el Programa Barrios Bonaerenses, con características similares al anterior Programa de Emergencia pero con mayores niveles de cobertura y el Programa PAIS también de empleo público transitorio. Se mantienen y refuerzan las líneas de apoyo a microempresas y de creación o sostenimiento de cooperativas, mientras el fomento al empleo en el sector privado pierde peso.

Si, inicialmente, los programas de empleo fueron implementados principalmente por el Instituto Provincial de Empleo (IPE), a lo largo de la década otros sectores de gobierno iniciaron acciones en el ámbito de las políticas de empleo generando la fragmentación y en algunos casos superposición entre las mismas. En 1998, el informe de Desarrollo Humano de la provincia advertía “(...) aparece una notable dispersión e imprecisión en las políticas de empleo. Aparecen diversos programas a cargo de los distintos Ministerios o Consejos Provinciales”(PADH; 1998)²⁷. Hacia el 2001 los principales programas de empleo se concentraban en organismos de dos ministerios, Ministerio de Trabajo y Ministerio de la Producción, aunque los restantes no resignaron su intervención a través de programas menores y de tipo sectorial (Cuadro Anexo 3.1).

El panorama de los programas de empleo en la provincia se completa al considerar aquellos que implementaba el gobierno nacional en ese territorio. La instancia provincial encargada de coordinar las acciones nacionales fue el IPE. En 1999 se ejecutaban en la provincia de Buenos Aires la mayoría de los programas de empleo nacionales, siendo el más importante de ese momento el “Trabajar”.

²⁷ En una enumeración no exhaustiva, el Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano, tenía a su cargo los Programas: PAIS, Barrios Bonaerenses, Manos Bonaerenses, Mujer de Campo y Mujer Isleña, el Ministerio de Obras y Servicios Públicos, tenía a su cargo la Unidad Generadora de Empleo (UGE), el Ministerio de la Producción implementaba diversos programas de desarrollo social y capacitación vinculados al empleo, a través del Instituto de Desarrollo Empresarial Bonaerense (IDEB) y el Fondo de Garantías (FOGABA) destinados a favorecer el trabajo y la producción en el ámbito bonaerense, mientras el Ministerio de Asuntos Agrarios desarrollaba programas de apoyo a micro-emprendimientos

Al comparar las características de los programas nacionales y provinciales se advierten orientaciones similares (Ver Cuadros Anexos 3.2 y 3.3). En ambos casos predominaron los planes de empleo transitorio principalmente público, es decir, una intervención de tipo asistencial por sobre el fomento al empleo privado o la generación de puestos genuinos de trabajo. Se han destacado por su mayor cobertura el Plan nacional Trabajar y el Plan Barrios Bonaerenses a nivel provincial. El gobierno nacional financió programas de fomento al empleo privado no contemplados a nivel provincial, aunque sumamente focalizados y de escasa cobertura.

El *diseño e implementación* de los programas de ambos niveles incluyó el otorgamiento de subsidios no remunerativos a cambio de la participación en proyectos de interés comunitario presentados por el municipio o una organización social (ong). La transitoriedad de las prestaciones y la posibilidad de su renovación fue también una característica común de todos los programas.

Respecto a la *población objetivo*, los criterios de focalización de los planes provinciales aparecían más centrados en las características del hogar (jefes de hogar, miembros de hogares sin ingresos; etc.), aunque también en la condición de desocupación como en el caso de los programas nacionales.

La multiplicación de programas se correspondió con la duplicación de acciones y de recursos en programas con objetivos y criterios de focalización similares. Si bien en este trabajo no podemos demostrarlo, hay estudios que dan cuenta de que los programas nacionales y provinciales llegaban a la misma población, que recibía prestaciones de ambos niveles y posiblemente a través de las mismas instituciones intermediadoras.

3.2.2 *La cobertura alcanzada y el gasto público en programas de empleo en la provincia de Buenos Aires*

Tomando como referencia la multiplicidad de los programas implementados tanto por el gobierno provincial como por el nacional interesa conocer al menos en términos cuantitativos en que medida lograron atender los problemas de empleo.

Considerando sólo los planes provinciales de empleo transitorio más importantes se observa la baja cobertura respecto a los niveles de desempleo de la provincia. La dificultad de disponer de datos confiables obliga a considerar sólo la segunda mitad de la década. En 1997 los programas considerados alcanzaban al 13,9% de los desocupados, mientras en el año 2000 la cobertura descendió al 7% y en 2001 era de 9,5%.

Cuadro 3.5: Beneficiarios de programas provinciales de empleo y Desocupados.
Promedio Anual. Provincia de Buenos Aires.

Programa	1997	2000	2001
Beneficiarios	96.352	55.542	90.613
Plan provincial de pavimentación	16.000	-	-
Barrios Bonaerenses	69.752	47.301	65.687
PAIS	10.600	-	909
Bonus	-	6.132	15.170
Segunda Oportunidad	-	2.109	8.847
Desocupados urbanos	694.361	768.112	955.712
Conurbano	590.001	636.225	812.419
Resto	104.360	131.887	143.293

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Instituto Provincial del Empleo (1999), Ministerio de Economía y Producción (2004) y Encuesta Permanente de Hogares, INDEC (octubre, 1997 y 2000).

Desde principios de la década del '90, la provincia de Buenos Aires financió estos programas con recursos propios e incrementó progresivamente los montos destinados a ellos, aunque reduciendo el valor de los subsidios otorgados de manera de compatibilizarlos con los nacionales²⁸. En 1997 se destinaban a programas de empleo 191 millones de pesos que representaban el 1,8% del gasto público provincial y el 2,6% del gasto social. Si bien en el año 2000 se observaron bajas en los fondos

²⁸ Es el caso del Programa Manos Bonaerenses, que en 2000 otorgaba un subsidio mensual de \$200 y posteriormente descendió a \$150.

dirigidos a estos programas, en 2001 se incrementaron. Estos valores colocaban a Buenos Aires como una de las provincias que más fondos destinaban a la política laboral, aunque como se vio sus coberturas resultaban insuficientes frente a los problemas de empleo.

Cuadro 3.6: Gasto anual en programas de empleo provinciales. Provincia de Buenos Aires.

	1997	2000*	2001*
Gasto en programas de empleo (pesos de 2001)	\$191.340.814	\$115.501.960	\$164.235.000
% del Gasto Público Provincial Total (GPPT)	1.82	1.15	1.77
% del Gasto Público Provincial Social (GPPS)	2.60	1.60	2.51

Notas: (*) se incluyen sólo los programas Barrios Bonaerenses, Bonus, Segunda Oportunidad y PAIS.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Economía y Producción (2004).

Según datos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en la segunda mitad de la década del noventa, las prestaciones en programas de empleo ejecutadas en Buenos Aires (excluyendo los programas de capacitación) se fueron ampliando, particularmente a partir de 1997 cuando casi se triplicaron respecto al año anterior. Hacia 1996, Buenos Aires recibía el 5% del total de las prestaciones en programas de empleo del gobierno nacional, alcanzando en 1999 casi una cuarta parte de las mismas (24%).

Cuadro 3.7: Programas de empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación prestaciones y montos anuales. Total País y Porcentajes Ejecutados en la Provincia de Buenos Aires. 1996 a 1999.

Año	Total País		Provincia de Buenos Aires	
	Prestaciones ejecutadas	Montos ejecutados (miles de pesos)	Prestaciones ejecutadas en % del Total País	Montos ejecutados % del Total País
1996	745.259	137.152,8	5.4	5.6
1997	1.315.400	262.569,0	8.6	8.7
1998	1.453.277	275.893,1	15.0	15.1
1999	960.382	184.921,8	24.0	24.4

Fuente: elaboración propia sobre la base de Dirección Nacional de Políticas de Empleo y Capacitación. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación. 1999.

La asistencia nacional a los trabajadores bonaerenses incluía (e incluye) también las prestaciones por desempleo. Desde el inicio de la década correspondió a la provincia de Buenos Aires más del 40% del total de dichas prestaciones, llegando al 50% en los períodos de mayor desempleo (1996).

Finalmente, la comparación de coberturas y recursos permite evaluar el esfuerzo realizado por cada nivel de gobierno en materia de política de empleo al final de la década de 1990.

Cuadro 3.8: Prestaciones y recursos financieros destinados a programas de empleo y subsidios por desempleo. Gobierno nacional y provincial. Provincia de Buenos Aires. Promedio Mensual.

Programas de empleo	Prestaciones	Montos (\$)
Total	129.772	27.634.745
Nacionales (1999)	74.230	18.009.605
Programas de empleo	27.289	5.271.845
Prestaciones por desempleo	46.941	12.737.760
Provinciales (2000) (*)	55.542	9.625.140
Desocupados (octubre 2000)	768.112	
Relación prestaciones/desocupados	16.9%	

Nota: (*) se incluyen sólo los programas Barrios Bonaerenses, Bonus, Segunda Oportunidad y PAIS.

Fuente: elaboración propia sobre la base de Dirección Nacional de Políticas de Empleo y Capacitación. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación. 1999; Instituto Provincial del Empleo (1999), Ministerio de Economía y Producción (2004) y Encuesta Permanente de Hogares, INDEC (octubre, 2000).

La intervención nacional, principalmente a través del seguro por desempleo, alcanzaba al 10% de los desocupados bonaerenses, mientras que las acciones de ambos gobiernos alcanzaban sólo a 16,9% de los beneficiarios potenciales. De esta manera se comprueba en un caso provincial lo planteado para el nivel nacional: las bajas coberturas alcanzadas por la multiplicidad de programas de empleo focalizados.

3.3. La educación y formación para el trabajo en la provincia de Buenos Aires: multiplicidad de programas y fragmentación institucional

En este apartado se profundiza en las características de los escenarios de educación y formación para el trabajo en la provincia de Buenos Aires, intentando dar cuenta de la complejidad ligada a la multiplicidad de acciones encaradas por diversos niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal) y desde distintos sectores (Educación, Trabajo, Desarrollo Social), así como por otros actores sociales (ong's, sector privado, sindicatos, cámaras empresarias; etc.). Es en el ámbito provincial y más aún en el local (municipio) donde se ponen en acción las políticas de educación, formación, laborales y sociales y en ellos se expresa la articulación o desarticulación entre los diversos agentes oferentes y las necesidades de la población.

La expansión y la fragmentación de acciones ya analizadas en el ámbito nacional se evidencia en el provincial donde convergen los diversos niveles y sectores, el siguiente cuadro intenta ilustrar el caso de la provincia de Buenos Aires.

Cuadro 3.9: Expansión y fragmentación de las ofertas de educación y formación para el trabajo Provincia de Buenos Aires. 1990 a 2001.

Gobierno Provincial				Gobierno Nacional		
Educación Formal	Educación y Formación para el Trabajo			Educación y Formación para el Trabajo		
Sector Educación	Sector Educación	Sector Trabajo	Consejo Prov. de la Familia y Desarrollo Humano	Sector Educación	Sector Trabajo	Sector Desarrollo Social
<ul style="list-style-type: none"> - Educación Primaria común y de Adultos (a cargo de las provincias desde 1991) - Educación de nivel secundario con orientación técnica a través de: - Educación Media Técnica (a cargo de los gobiernos provinciales desde 1991) - Sistema dual (previó a la implementación de la educación polimodal) - Educación Polimodal con Trayectos Técnico Profesionales (1999 y sigue) <p>Educación Superior no Universitaria</p> <p>Barrios Bonaerenses, proyectos de formación básica (convenio DGCyE y Ministerio de la producción y el empleo)</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Centros de Formación Profesional (a cargo de la provincia desde 1991) - Formación en oficios en escuelas de educación de adultos. - COPRET: <ul style="list-style-type: none"> -Cursos "Aprender a Emprender" - Asociación Escuela– Empresa - Convenios con Sindicatos y Empresas para la capacitación de Operarios 	<p>Emergencia de empleo (1990)</p> <p>Formación y reconversión laboral (97-00)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Programa de capacitación y práctica laboral - Búsqueda de empleo/autoempleo - Capacitación a demanda - Desarrollo regional <p>Plan provincial de capacitación a microempresarios (90-01)</p> <p>Casas Solidarias (96-98)</p> <p>Cuidadores domiciliarios y cuidadores domiciliarios de ancianos (96-98)</p> <p>Barrios Bonaerenses, proyectos de formación básica y capacitación laboral (convenio DGCyE y Ministerio de la producción y el empleo) (97-06)</p> <p>1º empresa asociativa de jóvenes (98-01)</p> <p>Generación de empleo asociativo (98-01)</p> <p>Apoyo al cooperativismo agropecuario (98)</p>	<p>Capacitación para grupos sociales desfavorecidos</p> <p>Programas comunitarios</p> <p>Programa PAIS, etapa capacitación</p> <p>Programa Manos Bonaerenses, etapa capacitación</p> <p>Programa Provincial de Microempresas, etapa capacitación</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Programas de capacitación del Centro Nacional de Educación Tecnológica/INET (M. de Educación Nacional) 	<ul style="list-style-type: none"> - Proyecto Joven (1994-2001) - Proyecto Micro/PARP (1995-1997) - Proyecto Imagen/PARP (1995-1999) - FORMujer (2000 a 2003) <p>Programas de Capacitación del Fondo Nacional de Empleo:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Programa Nacional de Pasantías para la Reconversión (1994-1995) - PRENO (1994-1995) -Capacitación Ocupacional (1995) -Talleres ocupacionales (1995-2003) - Crédito fiscal (1996-1997) -Emprender (1996-1997) -Programa de Reconversión Laboral (1996-1997) - Proyectos Especiales de Capacitación para un sector o rama (1997 a 2003) - Talleres protegidos de Producción (1997-2003) -Programa de Capacitación para Apoyar el Empleo (1998) -PEL –Desarrollo Comunitario (2000 a 2001) 	<ul style="list-style-type: none"> - Cursos de formación profesional y ocupacional desarrollados por Organizaciones de la Sociedad Civil registradas en el Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad

Fuentes: elaboración propia sobre la base de Riquelme y Herger (2003) y Ministerio de la producción y el empleo de la Provincia de Buenos Aires.

Como se muestra en el cuadro, son tres los sectores de gobierno que tuvieron la mayor intervención - Educación, Trabajo y Desarrollo Social (Desarrollo Humano)- aunque con orientaciones diferentes en cada caso. Mientras desde Educación se desarticuló la enseñanza técnica y se abandonó la formación profesional, desde el sector Trabajo y también Desarrollo Social se desarrollaron diversas líneas capacitación dirigidas a la atención de los trabajadores desocupados y de los grupos sociolaboralmente vulnerables de la provincia.

A partir del proceso de transferencia educativa iniciado en 1991, la Dirección General de Cultura y Educación (DGCyE) asumió la responsabilidad de la administración y el financiamiento de todos niveles de la educación formal y no formal para el trabajo: el nivel secundario técnico, las escuelas primarias y secundarias de adultos y los centros de formación profesional. Con la posterior sanción de la Ley Federal de Educación y la respectiva Ley de Educación Provincial estas instancias han resultado sumamente afectadas. La provincia de Buenos Aires aplicó aceleradamente la reforma de la estructura y los contenidos de la educación secundaria que eliminó la educación técnica como modalidad y la reemplazó por el nivel polimodal y los llamados “trayectos técnicos profesionales” (TTP), que constituyeron ofertas formativas opcionales para los estudiantes que estuvieran cursando o hubieran cursado el polimodal y quisieran obtener un título técnico de nivel medio.

En cuanto a la formación profesional no formal, la Ley de Transferencia determinó el pasaje de un sistema centralizado en el gobierno nacional y administrado por el sector educativo a través del Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET), a una oferta a cargo de cada provincia, que en el caso de Buenos Aires se ubicó en el área de educación de adultos. Tanto la educación de adultos como la formación

profesional pasaron desde su transferencia a un fuerte vacío o indefinición de políticas y lineamientos en la provincia de Buenos Aires, como en el resto de las jurisdicciones del país. Los llamados regímenes especiales no experimentaron en estos años reales procesos de reconversión y mejoramiento de sus currículas ni de sus docentes. Las instituciones fueron absorbiendo los cambios sobre la base de las mismas estructuras y reproduciendo las especialidades de formación previas.

Paralelamente se crearon instancias como el Consejo Provincial de Educación Tecnológica (COPRET) que desarrolló programas de capacitación “orientados a satisfacer las demandas del mercado de trabajo y de la comunidad, y asegurar los aprendizajes básicos que permitan el desempeño laboral” (IDH; 1998). Estos programas se realizaron a través de convenios entre instituciones educativas y entidades de la producción y el trabajo (empresas, cámaras empresariales y sindicatos) que ofrecían cursos y/o pasantías.

En el marco de la Ley Nacional de Empleo y como instrumento de la política de empleo, el sector provincial de trabajo desarrolló diversas líneas de formación y capacitación. Entre ellas se encontraban:

- el Área de Capacitación y Formación Laboral que se formó con el propósito de que “el sistema de formación profesional ganara en flexibilidad y capacidad de adaptación a los cambios tecnológicos y a las exigencias de la modernización del desarrollo, que modificaban las características de los puestos de trabajo” (IPE; 1998). Desde allí se implementó el programa de Formación y reconversión laboral que incluía diversas acciones de capacitación dirigidas a los desocupados inscriptos en los servicios de empleo;

- los programas de empleo transitorio con componentes de formación y capacitación, tales como el plan de Emergencia de empleo (1990) y el aún vigente Barrios Bonaerenses;
- las acciones de asistencia social con componentes de capacitación, como el Programa Casas Solidarias dirigido a mujeres jefas de hogar; y
- la acciones de capacitación y formación en gestión microempresarial (Plan provincial de capacitación a microempresarios) y en la organización de cooperativas y otras formas asociativas.

El entonces Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano realizó su política de acción social a través de ong's y emprendimientos de formación para la población de menores recursos, fundamentalmente orientada a la organización comunitaria.

Cabe señalar que desde las diversas unidades técnicas de los restantes ministerios se prestaron otros servicios de capacitación dirigidos mayoritariamente al personal de cada área (Secretaría de la Función Pública; 1998).

Desde el gobierno nacional se destaca la intervención del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a través de programas focalizados, principalmente el Proyecto Joven y el Proyecto Imagen. Los demás programas de capacitación financiados por el Fondo Nacional de Empleo tuvieron un alcance más limitado. Los organismos provinciales de empleo, en este caso el IPE, fueron los encargados de la difusión, el asesoramiento inicial y la evaluación de los proyectos que debía aprobar el nivel nacional. Desde Desarrollo Social de nación se apuntó a la conformación y el registro de organizaciones sociales y a su capacitación para la gestión de proyectos de atención de poblaciones vulnerables.

Alrededor de los programas nacionales y provinciales de capacitación se organizaron numerosas instituciones privadas y otras de tipo social (ong's) para participar en los llamados licitatorios para el dictado de cursos. A mediados de la década del '90 funcionaban en el Gran Buenos Aires cerca de 374 instituciones de capacitación (ICAP's) registradas en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación, entre las que predominaban diverso tipo de instituciones privadas pero también gran cantidad de particulares.

De esta manera se estimuló un mercado de ofertas de formación subsidiado por el Estado, principalmente por Trabajo y Desarrollo Social, que competía con los centros de formación profesional, las escuelas de adultos y las escuelas técnicas tildados de obsoletos y alejados de las demandas del aparato productivo.

3.3.1. Explosión y fragmentación con bajos niveles de atención

La multiplicación de ofertas no tuvo como correlato una mayor o mejor atención de las necesidades educativas y de formación de la población. La información disponible sobre los servicios y programas provinciales considerados muestran la baja cobertura que alcanzaron, aún aquellos no focalizados y abiertos a la población en general tales como las escuelas de adultos y los centros de formación profesional.

Los programas de capacitación del gobierno nacional parecen haber logrado mayor cobertura pues se ejecutaron desde inicios de los '90. Sin embargo, al comparar los datos del Proyecto Joven con los programas provinciales se observa que el primero alcanzó a un mayor número de beneficiarios entre 1993 y 1996 y posteriormente disminuyó su cobertura entre 1997 a 1999, años en que los programas provinciales atendieron a un mayor número de personas.

Cuadro 3. 10:
PEA y desocupados con bajo nivel educativo, matrícula de la educación de adultos y de centros de formación profesional y beneficiarios de programas de empleo. Provincia de Buenos Aires.

PEA de 18 a 64 años (2000)	
Nunca asistió/ primaria incompleta	444.285
Primaria completa/secundaria completa	2.631.628
Desocupados de 18 a 64 años (2000)	
Nunca asistió/ primaria incompleta	92.416
Primaria completa/secundaria completa	494.196
Matrícula de Educación de Adultos (1998)	
Primaria/EGB	44.886
Secundaria/Polimodal	173.839
Matrícula de Centros de Formación Profesional (1998)	49.451
Beneficiarios de Programas de formación y capacitación	
Provinciales (1997 a 1999)*	20.450
Nacionales (1993 a 1999)**	39.168

Nota: (*) Programa de Formación y Reconversión Laboral y Sistema de Formación Básica y Capacitación Laboral del Programa Barrios Bonaerenses. (**) Beneficiarios de Proyecto Joven, Imagen y Microempresas. Fuente: Elaboración propia sobre la base de: Encuesta Permanente de Hogares. INDEC. 2000; RedFIE, Ministerio de Cultura y Educación. 1998; Dirección nacional de políticas de empleo y capacitación. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. 1999; Instituto Provincial de Empleo (IPE), 1998.

A manera de ejercicio impresionístico²⁹ para dimensionar la cobertura de las acciones analizadas se propone nuevamente contrastarlas con los volúmenes de población activa y desocupada con bajo nivel educativo. Este ejercicio muestra que frente a las necesidades educativas de los trabajadores todos los servicios considerados y, particularmente, los programas de capacitación han tenido una cobertura muy reducida. Sólo 10% de los desocupados que no completaron el secundario fueron beneficiarios de programas nacionales o provinciales, el porcentaje se reduce a 2% al considerar a la PEA.

De esta manera se reconoce el desfase cuantitativo en la atención de educativa de jóvenes y adultos que permanecen en una situación de fuerte desventaja, es decir, sin conocimientos esenciales para su participación plena en la vida ciudadana, laboral, familiar; etc. y con mayores probabilidades de caer en la exclusión en una sociedad cada vez más compleja. Ello constituye una deuda social, educativa y laboral no saldada con

²⁹ Se siguen abordajes teóricos y metodológicos de Riquelme, G. C. (1998) Asignación y distribución del gasto en educación técnica y formación profesional construcción de indicadores y políticas alternativas. Jornadas Financiamiento de la Educación Argentina. Situación actual. Perspectivas. Propuestas. Academia Nacional de Educación. Septiembre. Buenos Aires.

ciudadanos jóvenes y adultos, que no ha podido resolverse con programas focalizados (Riquelme; 2005).

3.3.2 Superposición de las ofertas de educación y formación para el trabajo

Al analizar las acciones de capacitación y formación que se desarrollaron en la provincia de Buenos Aires se pone de manifiesto que la diversidad de agentes no implicó propuestas diferentes en cuanto a las áreas para las que formaban, la población a la que se dirigían o las formas de implementación.

En primer lugar se observa que varios programas se superponían tanto en el perfil de beneficiario como en el tipo de prestación, es decir, se orientaban a las mismas poblaciones y repetían o reproducían las acciones. Así el Proyecto Imagen y el programa de Capacitación en búsqueda de empleo/autoempleo apuntaban a orientar y hacer más eficiente la búsqueda de empleo; la capacitación para el desarrollo de microemprendimientos fue el objetivo de numerosos programas provinciales y del Proyecto Micro (gobierno nacional); y la capacitación de desocupados para empresas que requerían personal se encaró desde el Programa provincial de capacitación a demanda y desde el Programa Emprender del Ministerio de Trabajo Nacional (Cuadro 3.11)

Cuadro 3.11 Superposición de programas

Programa Nacional	Programa Provincial
<i>Proyecto Imagen</i> Mayores de 16 años con problemas de empleo. Orientar y hacer más eficiente la búsqueda de empleo por parte de personas que fueron desplazadas de sus puestos.	<i>Programa de capacitación en búsqueda de empleo/autoempleo</i> Personas desocupadas, jóvenes (mayores de 18 años) y adultos de ambos sexos). Orientación, apoyo y asistencia a las personas que tienen problemas de empleo y necesitan reinserirse en el mercado de trabajo.
<i>Emprender</i> Empresas que inician nuevos emprendimientos o amplían los existentes creando nuevos puestos laborales. Los trabajadores que necesiten mejorar su calificación profesional para ampliar sus posibilidades de empleo. Incentivar y colaborar con las empresas en la formación de sus futuros trabajadores.	<i>Programa de capacitación a demanda</i> Empresas privadas que requieran incorporar personal calificado o proyectan lanzar nuevas actividades o ampliar las existentes. Desarrollar en conjunto con el IPE actividades de capacitación teórico prácticas en el lugar de trabajo.
<i>Proyecto Microempresas (1995/1997)</i> Personas de ambos sexos que habían sido afectadas por los procesos de reconversión productiva o racionalización administrativa en el sector público o privado Cursos orientados a la adquisición de habilidades indispensables para la gestión de emprendimientos.	<i>Programa Provincial de Capacitación a Microempresarios</i> Todos los habitantes de la provincia en condiciones de elaborar proyecto o pequeñas unidades productivas. Fortalecer las condiciones empresariales de aquellas personas dispuestas a iniciar o mejorar una actividad económica independiente, principalmente a aquellas solicitantes de los créditos.

No se encontraron en el gobierno provincial líneas de formación dirigidas específicamente a jóvenes desempleados con bajo nivel educativo, que constituyeron un grupo prioritario de las acciones nacionales (Proyecto Joven, posteriormente PAPEJ), aunque si se desarrollaron programas específicos para mujeres (Casas solidarias).

En cuanto a las formas de implementación, los diferentes programas adoptaron la combinación de formación en el aula (etapa de capacitación) y prácticas laborales en empresas (etapa de práctica laboral) y su duración dependía de los contenidos establecidos para cada curso, pero con la característica común de ser cursos cortos. El Instituto Provincial de Empleo financiaba los instructores y emitía la certificación de los cursos en convenio con organismos oficiales, como la Dirección General de Cultura y Escuelas o entidades de capacitación de “reconocida trayectoria”.

La revisión de los sectores y las ocupaciones para los que se formaba constituye otra manera de evaluar la superposición de las ofertas. Todos los servicios de formación para el trabajo analizados planteaban la importancia de la vinculación con el mundo del trabajo. Los cursos ofrecidos por las instancias más permanentes – los centros de

formación profesional y escuelas de adultos- formaban para la realización de tareas administrativas y el uso de herramientas informáticas incluidas en el rubro de servicios a las empresas y en oficios tradicionales principalmente de la confección, electrónica y mecánica y oficios de la construcción (Cuadro 3.12).

Cuadro 3.12
Cursos de formación profesional y capacitación según actividad económica.
Partidos del Gran Buenos Aires

Actividades Económicas	Centros de Formación Profesional (1997)	Instituciones de capacitación inscriptas en REGICAP (1996)
Actividades primarias	30	11
Industria manufacturera	275	64
Construcción	200	47
Comercio al por mayor y al por menor	107	53
Electricidad, Gas y Agua	-	-
Servicios de hotelería y restaurantes	58	42
Servicio de transporte, de almacenamiento y de comunicaciones	3	9
Servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler	410	73
Enseñanza	1	8
Servicios sociales y de salud	10	60
Servicios personales	98	26
Servicios de hogares privados que contratan servicio doméstico	-	3
Servicios de organizaciones y órganos extraterritoriales	-	-
Administración pública, defensa y seguridad social obligatoria	-	-
Intermediación financiera y otros servicios financieros	-	1
Sin especificar	46	-
Total	1238	397

Fuente: Elaboración propia sobre la base de (1) Centros de Formación Profesional de la Dirección General de Cultura y Escuela de la Provincia de Buenos Aires. 1997. (2) Registro de Instituciones de Capacitación 1996 (REGICAP 1996). Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Los cursos desarrollados en el marco de los programas de empleo y sociales se orientaron principalmente hacia el sector de servicios y ocupaciones de baja o media calificación. Desde el Ministerio de Producción y Empleo de la provincia se promovió la capacitación y práctica laboral en las áreas de gastronomía, hotelería y turismo y de servicios sociales y comunitarios por medio de líneas específicas para estas ramas dentro del ya citado programa de capacitación y formación laboral. En estos casos puede reconocerse cierta orientación o definición del Estado provincial sobre los

sectores y actividades económicas en los que sería necesario contar con mano de obra calificada y ello marca cierta diferencia con la mayoría de los programas nacionales que, como fue señalado en el segundo capítulo, respondieron a modelos de demand-driven.

Otra diferencia a destacar es que los programas provinciales de empleo transitorio Emergencia Laboral y Barrios Bonaerenses adoptaron las contraprestaciones de educación básica y capacitación laboral aún antes que los programas nacionales (Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados). Pese a las bajas coberturas logradas por este tipo de contraprestación, constituyeron un reconocimiento de las necesidades de educación formal de la población bonaerense.

Cuadro 3.13
Cursos de capacitación del programa provincial de capacitación y formación laboral.
Provincia de Buenos Aires. 1998

Programa de capacitación y práctica laboral en hotelería, gastronomía y turismo	Programa de capacitación y práctica laboral en el área de servicios	Cursos en convenio con la Dirección General de Cultura y Educación
<ul style="list-style-type: none"> - Mucama - Gobernanta - Auxiliar de protocolo y ceremonial - Conserje recepcionista - Camarera - Maitre - Auxiliar de administración hotelera - Panadería - Cocina básica - Cocina avanzada - Buffet Froid - Fast Food - Confitero - Repostero - Guía de Turismo local - Auxiliar agente de viaje - Coordinador de viajes estudiantiles - Auxiliar de actividades recreativas - Auxiliar comercial de empresa de turismo 	<ul style="list-style-type: none"> - Auxiliar de residencia - Cuidado de ancianos - Cuidado de niños - Cocinero de comedores escolares - Jardinería 	<ul style="list-style-type: none"> - Operador de PC bajo entorno gráfico - Operador de PC - Software de aplicación - Reparador de PC - Cocinero de comedores escolares - Cocinero de restaurante - Mesero/a - Barman - Mucama de hotel - Recepcionista y conserje de hotel - Pastelero-Confitero - Auxiliar administrativo-contable - Liquidador de sueldo y jornales - Comercialización - Marketing y aplicación de sistemas contables - Promoción y ventas - Administración de microempresas - Mecnografía - Redacción administrativa-comercial - Electricidad del automóvil

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Instituto Provincial de Empleo (1998) Informe del Programa de capacitación y formación laboral. Área de capacitación y práctica laboral. IPE. Diciembre. Buenos Aires.

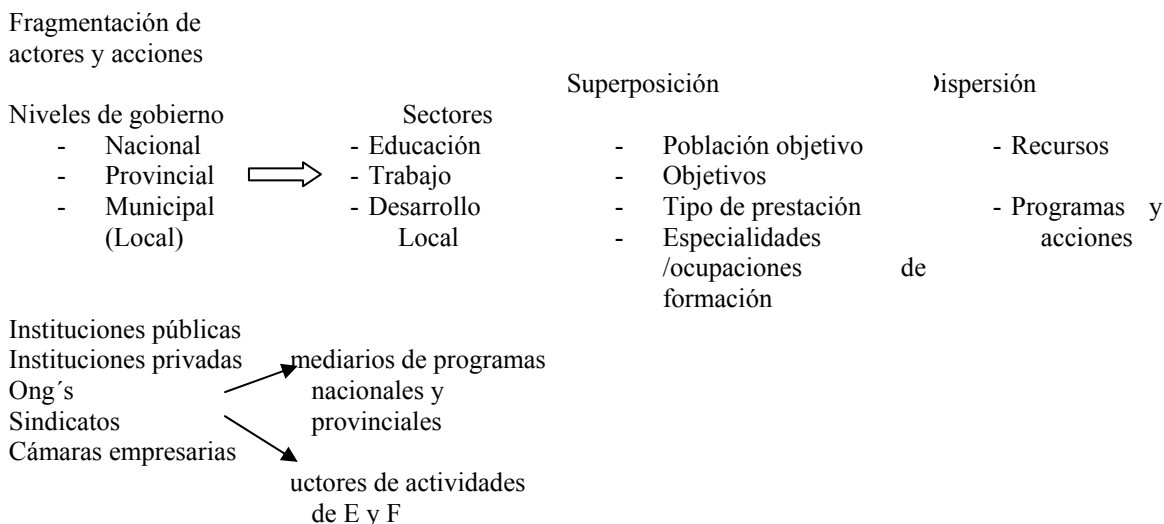
Los cursos correspondientes a programas nacionales se volcaron también hacia ocupaciones de tipo administrativo y formación en informática, algunos oficios de tipo técnico (soldador, auxiliares para producciones diversas) y los servicios sociales y de salud en las mismas ocupaciones que los programas provinciales: cuidado de ancianos, auxiliar de cocina de comedores escolares, asistente materno infantil (Cuadro 3.12 y Cuadro 3.13).

La superposición de ofertas de formación en ocupaciones ligadas a los servicios y a tareas administrativas coincide con el fenómeno de la terciarización del empleo que se intensificó en la última década, junto a la desarticulación de la industria provocada por el modelo económico de apertura externa. Pero también responde al perfil de muchas de las instituciones de capacitación que se crearon en torno a los programas de empleo y definieron cursos de bajo costo en términos de los recursos necesarios para la instrucción y atractivos para la población beneficiaría.

3.4 Los escenarios provinciales de educación y formación

Hasta aquí, tanto en este capítulo como en el anterior, se ha podido corroborar la falta de coordinación de las políticas de educación y formación para el trabajo. El análisis de la situación en la Provincia de Buenos Aires da cuenta de que tanto en el gobierno nacional como en el provincial primó la fragmentación, superposición y la dispersión en la implementación de las políticas de empleo y de formación y capacitación. De acuerdo a varios estudios estos problemas caracterizaron las diferentes áreas de intervención social del Estado durante la década pasada (Golbert, 1996, Repetto, 2001, Grassi, 2003, Riquelme, 1998).

Cuadro 3.14
Escenarios de Educación y Formación para el Trabajo: fragmentación, superposición y dispersión en el nivel provincial



El diseño y la implementación de políticas, cualquiera sea su índole, debería haber tenido en cuenta las competencias y acciones que estaban llevando a cabo el resto de las administraciones públicas que operaban en el territorio, de manera de impulsar acciones coordinadas entre ellas, superando la duplicación y superposición de recursos.

En contraposición, al menos en el caso estudiado de la provincia de Buenos Aires se conformaron escenarios complejos de educación y formación que comprometían de manera fragmentada a sectores, autoridades y ámbitos diversos en lo jurisdiccional, espacial e institucional. La complejidad de los escenarios de educación y formación para el trabajo se pudo verificar en la diversificación de instituciones y agentes oferentes, en la superposición del tipo de ofertas y poblaciones objetivo y la relativa adecuación a los posibles requerimientos del mundo del trabajo, entre las más significativas. La dispersión de programas y recursos fue el resultado de las intervenciones sectoriales sin coordinación.

Las lógicas asistencialistas que primaron desde el sector de Trabajo y Desarrollo Social nacional y provincial impulsaron acciones puntuales y de corto plazo, que desconocieron la integralidad requerida por los procesos de formación, principalmente, aquellos dirigidos a la población con bajo nivel educativo. Las intervenciones para “apagar incendios” o “atender urgencias”, en este caso el crecimiento del desempleo y la pobreza, y que no permiten que los sujetos puedan “proseguir coherentemente con los aprendizajes y la formación ni facilitan ningún desarrollo endógeno de las comunidades, constituyen expedientes que no conducen a ningún lado” (Belanger y Federighi; 2004).

Se ha podido comprobar que la deuda educativa con estos sectores sigue siendo tanto cuantitativa como cualitativa. La multiplicidad de programas no alcanzó a atender más que a un reducido porcentaje de la población trabajadora con bajo nivel educativo, organizando para ellas un mercado de capacitaciones cortas y de rápida obsolescencia, que no respondía a sus necesidades de educación formal ni a su vulnerabilidad en el mercado de trabajo.

Capítulo IV

Escenarios complejos de educación y formación para el trabajo en la perspectiva de los actores

En este capítulo se presentan las características de la población joven y adulta con bajo nivel educativo en tanto constituyen la demanda, potencial y efectiva, de las diversas instancias de educación y formación para el trabajo. Tal como se planteó a lo largo de este documento, se trata de grupos de interés para la política social y de empleo pues son el grueso de los trabajadores desocupados y del empleo informal y precario, es decir, se trata de un sector doblemente desfavorecido en la educación y el trabajo.

Una preocupación central de esta parte es indagar acerca de las dificultades que encuentra esa población para transitar por el mosaico fragmentado y superpuesto de la educación y formación. La dinámica de relaciones entre las demandas educativas de la población y el sistema de educación y formación para el trabajo pone en juego diversas dimensiones contextuales y psicosociales. Por un lado, los recursos y las ofertas no están igualitariamente distribuidas entre sectores sociales o regiones geográficas, por otro las posibilidades de apropiación de la población difieren en función de su situación social, educativa y ocupacional, entre otras. Se plantea como hipótesis que los grupos con menor nivel educativo tienen las mayores dificultades para enfrentar o evaluar las opciones diversas y fragmentadas de educación y formación, y para desarrollar un proyecto educativo autónomo de mediano y largo plazo. Este capítulo se inicia con una revisión de diversos aportes teóricos acerca de las dimensiones y factores que intervienen facilitando o inhibiendo el acceso a la educación y formación para el trabajo, para luego caracterizar cuantitativamente la demanda en Argentina utilizando información disponible en fuentes secundarias (Encuesta de Desarrollo Social y

Encuesta Permanente de Hogares). Finalmente, se analizan las percepciones de jóvenes de sectores populares del Gran Buenos Aires sobre la educación y formación para el trabajo y el significado que le otorgan en su proyecto de vida y laboral.

4.1 El acceso a la educación y formación para el trabajo: acerca de las necesidades, las demandas y las barreras

El interés central es considerar, desde diversos aportes teóricos, el acceso diferencial a la educación y las dimensiones en juego en la percepción y satisfacción de las necesidades educativas de los trabajadores jóvenes y adultos. Estas discusiones son importantes para comprender e intervenir sobre las dificultades que enfrentan en la definición de un proyecto de formación.

El acceso a la educación y formación para el trabajo se considera en primer lugar un derecho de todos los ciudadanos y una obligación del Estado, en la provisión de un servicio en condiciones de igualdad para el ingreso, la permanencia y la apropiación de aprendizajes de calidad. Este derecho resulta vulnerado para amplios sectores de la población y constituye una necesidad insatisfecha, que se suma a otras vinculadas tanto a la sobrevivencia de las personas como a sus posibilidades de desarrollo integral.

La dinámica entre las necesidades de la población y los satisfactores, es decir los bienes y servicios que se les proponen, es compleja y variable en función del tiempo, el lugar y las sociedades de las que se trate. Desde la perspectiva del Desarrollo a Escala Humana sostenida por Max Neef (1986), el complejo de necesidades humanas incluye algunas “no tan obvias” y que no figuran entre las llamadas necesidades básicas, que están asociadas a protección, afecto, participación, creación, libertad, ocio; seguridad y entendimiento. Otra diferenciación que resulta crucial es entre necesidades subjetivas y objetivas, donde la primera implica un estado de carencia sentido y percibido como tal por los individuos o grupos, mientras la segunda se refiere a carencias que pueden

determinarse independientemente de la conciencia que de las mismas tengan los sujetos afectados. “La necesidad sentida por los individuos –necesidad subjetiva- puede coincidir o no con las necesidades que emergen de situaciones objetivas que afectan su vida cotidiana” (Sirvent y Brusilovsky, 1983).

Son los satisfactores los que definen la modalidad dominante que una cultura o una sociedad imprimen a las necesidades. Los satisfactores no son sólo los bienes económicos disponibles sino que “están referidos a todo aquello que, por presentar formas de ser, tener, hacer y estar, contribuye a la realización de necesidades humanas. Pueden incluir, entre otras, formas de organización, estructuras políticas, prácticas sociales, condiciones subjetivas, valores y normas, espacios, contextos, comportamientos y actitudes; todas en una tensión permanente entre consolidación y cambio”. (Max-Neef; 1986). El tipo de satisfactor elegido o utilizado tiene efectos diversos sobre el sistema de necesidades de un sujeto o grupo social: puede aniquilar la satisfacción de una necesidad específica y de otras (violadores o destructores), generar una sensación de falsa satisfacción (pseudo-satisfactor), satisfacer una necesidad y a la par inhibir (inhibidores) o ser neutro respecto a otras necesidades (singulares), satisfacer una necesidad y estimular o contribuir a la satisfacción simultánea de otras (sinérgico).

En la formulación de políticas sociales estas diferenciaciones resultan importantes, no sólo teóricamente sino también en el diseño y la implementación. Las personas jóvenes y adultas presas de situaciones cada vez más adversas de desempleo, caída de ingresos, pobreza e indigencia difícilmente logran reconocer otras necesidades más allá de las básicas ligadas a la subsistencia propia y de su hogar y la concepción neoliberal de la política social refuerza estas percepciones. Los programas sociales focalizados se orientan hacia las denominadas necesidades básicas naturalizando tanto su contenido como los bienes para satisfacerlas y normalizando prestaciones de baja

calidad para la población pobre. En el mejor de los casos se les ofrecen satisfactores singulares y muchas veces devaluados: canasta básica de alimentos, subsidios al ingreso, atención primaria de la salud, educación primaria. Se apunta sólo al nivel de sobrevivencia y reproducción inmediata, abandonando la función de garante de una parte esencial de la ciudadanía, la plena realización de las personas en sus diversas potencialidades.

La educación y formación para el trabajo puede constituir un satisfactor de diversas necesidades humanas, principalmente la de entendimiento o comprensión de los diversos ámbitos en que los sujetos desarrollan su vida, por lo tanto cabe preguntarse acerca de sus características y el tipo de satisfacción que ofrecen. Este análisis no debería restringirse sólo a las oportunidades de acceso sino que debería incluir también el tipo de formación, los saberes y los conocimientos que se ponen a disposición de los jóvenes y adultos.

De acuerdo a la perspectiva teórica de esta tesis, se espera que la educación y formación constituyan un satisfactor del tipo sinérgico, que proporcione los conocimientos necesarios y relevantes para la participación ciudadana en una sociedad cada vez más compleja y para el desempeño en campos ocupacionales de la realidad productiva, y al mismo tiempo fortalezca la capacidad de los sujetos para tomar iniciativas y refuerce la confianza en sí mismos y el sentido de su propio valor.

El análisis realizado sobre las ofertas disponibles para los trabajadores jóvenes y adultos da cuenta de que en muchos casos actúan como pseudosatisfactores, en tanto constituyen un “como sí” de formación y capacitación, o en el mejor de los casos satisfactores singulares, dirigidos a la formación en oficios puntuales sin atender necesidades educativas y sociales más amplias de esa población. En algunos casos pueden tener un efecto inhibitor en tanto su carácter reduccionista puede limitar la

prosecución del aprendizaje y, sobre todo, el incremento de la capacidad de iniciativa de los actores. Al estar construidas sobre premisas que no se sostienen las llamadas “ilusiones de corto plazo” pueden devenir en “antiformación”, pues los sujetos comienzan a descreer de o desvalorizar la educación como instancia de mejoramiento de sus condiciones de vida. Dado que la relación lineal “capacitación-empleo” en la mayoría de los casos no se realiza, “la formación de productores sin producción niega al productor, su productividad, su contribución a la sociedad; alcanza su intimidad, su dignidad” (Belanger y Federighi, 2004). La diferencia entre los satisfactores sinérgicos y los singulares y pseudosatisfactores radica en educar para educarse o capacitar para un puesto específico, sin articulaciones que permitan construir trayectorias de formación en campos amplios de ocupaciones y de interés de los sujetos.

En esta perspectiva también cabe preguntarse acerca de los factores que facilitan/inhiben el reconocimiento de una necesidad, de los satisfactores disponibles o, más aún, la demanda de satisfactores mejores a los propuestos desde el Estado. Las necesidades humanas no deben ser vistas sólo como carencia sino también como potencia, “en la medida en que las necesidades comprometen, motivan y movilizan a las personas, son también potencialidad y, más aún, pueden llegar a ser recursos. La necesidad de participar es potencial de participación, como la necesidad de afecto es potencial de afecto”. (Max-Neef; 1986).

El pasaje de una carencia a su expresión como demanda efectiva de un sujeto o de un grupo social requiere del previo reconocimiento subjetivo de esa necesidad, y en la medida que ello no se dé, existe una demanda potencial relacionada a una necesidad objetiva. La formulación de una demanda social o individual es un proceso dinámico e implica el enfrentamiento con diversos mecanismos societates y el logro de ciertos aprendizajes sociales, en “un interjuego entre aspectos estructurales (políticos, sociales,

económicos) y aspectos psicosociales (tales como las representaciones sociales, el saber cotidiano o sentido común de un grupo social, los procesos de conformación de identidades colectivas; etc.) (Sirvent y Llosa; 1998).

Los estudios referidos a la educación y formación han identificado el entrecruzamiento de aspectos individuales y estructurales que afectan la incorporación de los jóvenes y adultos en estas instancias. Doray y Arrowsmith (1997) proponen cinco dimensiones que agrupan elementos identificados en diversas investigaciones:

- los *atributos culturales o simbólicos* son resultantes de los procesos de socialización de los individuos en los que se construye su personalidad y se generan los patrones de relación con la cultura, las instituciones y las expectativas y aspiraciones educativas. Utilizando otra perspectiva podrían definirse como el capital cultural del sujeto y/o el nivel educativo familiar e individual;
- la relación entre *participación social* y participación educativa es doble pues, por un lado, los factores determinantes de la participación social y cultural pueden encontrarse también en la valoración de la educación continúa y por otro, la participación social puede ser interpretada como una forma educativa o formativa en sí misma;
- participar en instancias de educación adultos implica una decisión sobre el *uso del tiempo*, ya que hacer cursos o inscribirse en la educación formal de adultos requiere destinar tiempo para asistir a clases, principalmente por la noche o los fines de semana, y para estudiar y realizar actividades en el hogar;
- la *situación económica* refiere fundamentalmente, a los niveles de ingreso y a las características laborales, es decir, a las posibilidades de acceso a la educación y formación en función de la condición de actividad (ocupado, desocupado, inactivo), del sector (formal o informal), el tamaño y el tipo de empresa, la categoría ocupacional y el tipo de puesto de trabajo;

- las *características del sistema de educación y formación*, se expresan en el tipo de cursos, los contenidos de los mismos, la duración, las instituciones que los dictan, su carácter de gratuidad o arancelamiento, los horarios, la accesibilidad física que condicionan las oportunidades de acceso.

La satisfacción de las necesidades educativas de la población constituye un proceso complejo pues está vinculado, por un lado, a variables de orden cultural, físico y económico y, por otro, a las características del sistema productor de bienes y servicios, en este caso las ofertas de educación y formación, que está conformado en gran medida por las regulaciones y decisiones de los funcionarios del aparato político-administrativo que regulan tales prestaciones (Riquelme, 1978 y 1997). Ello remite a problemas de accesibilidad cultural, física y económica que pueden incluir a las cinco dimensiones mencionadas más arriba. Las barreras culturales se refieren a las dimensiones que los autores canadienses definen como simbólicas y de participación. Las barreras económicas se asocian al nivel de ingresos de la población, a la condición de actividad (ocupación, desocupación, inactividad) y al tipo de empleo del que se dispone. Bajo las barreras de accesibilidad física se pueden incluirse las dimensiones de uso del tiempo, características de las ofertas como la localización especial de los servicios y cuestiones estructurales ligadas al desarrollo de los medios de transporte y vías de comunicación.

Demanda de educación y formación

**Cuadro 4.1
Barreras al acceso**

Sistema de educación y formación

Jóvenes y adultos,
trabajadores con bajo nivel
educativo

- primaria incompleta
- primaria completa
- secundaria incompleta

Culturales

Culturales o simbólicas

- Género (mujeres) y edad (adultos)
- Clase social (obreros)
- Bajo nivel educativo
- Baja educación de los padres
- Baja valoración de la educación y formación

Escasa participación social en asociaciones voluntarias, sindicatos; etc.

Económicas

Situación económica y laboral

- bajos niveles de ingreso
- desempleo
- empleos precarios o temporales

Físicas

Uso del tiempo

- escasa disponibilidad de tiempo libre por trabajo o responsabilidades familiares
- uso pasivo del tiempo libre

Localización espacial de la población y de los servicios educativos

Vías de comunicación y transporte

Escenarios complejos

- resquebrajamiento del sistema de educación formal

- fragmentación y dispersión de las ofertas de formación para el trabajo

- instituciones públicas
- instituciones privadas
- programas de empleo y capacitación
- sindicatos o cámaras empresarias
- Sociedad civil

Ilusiones de corto plazo

- cursos de formación puntual
- falta de planificación y orientación

Fuente: elaboración propia sobre la base de Doray y Arrowsmith (1997) y Riquelme (1978)

En la realidad las posibilidades de acceso a la educación y formación reflejan la interacción de más de un tipo dimensiones o variables. Así, problemas de accesibilidad física o económica reflejan también valoraciones culturales de la educación, ligadas a la estimación de costos de oportunidad frente a actividades laborales o de otro tipo.

En el interjuego de estas variables se define la trama de oportunidades reales de educación y formación de los sujetos de los diferentes grupos sociales. Las barreras operan generando exclusión a través de la expulsión temprana de ciertos grupos, es decir, antes de que hayan podido completar el nivel secundario o incluso el primario. Los mecanismos de la exclusión también operan distribuyendo a la población según los sectores sociales de pertenencia en circuitos de educación y formación que se diferencian por la calidad de los saberes que ofrecen. De esta manera se configura una segmentación socio-educativa que comienza en la educación formal y se reproduce en el acceso a las diversas instancias formativas. Ello es así pues ha sido comprobado en

diversos estudios que la experiencia escolar inicial, entendida al menos como primaria y secundaria, es un fuerte determinante de las posibilidades de continuidad educativa, de manera que el amplio espectro de ofertas de formación es a la vez “una promesa de educación permanente para aquellos y aquellas que arrancaron bien, pero también el cúmulo de las desventajas, para los otros” (Belanger y Federighi; 2004).

El diagnóstico realizado sobre Argentina y la provincia de Buenos Aires (capítulo 2 y 3) da cuenta del quiebre del sistema educativo, el vaciamiento de la educación de adultos y la conformación de un mosaico de ofertas fragmentadas y puntuales de formación, que no favorece la definición de trayectorias educativas y de formación autónomas. La multiplicación de acciones de capacitación utilizadas como herramientas sociales asistencialistas no han llevado más que a la creación de un circuito de baja calidad para la población con bajo nivel educativo.

Las políticas y acciones en pos de una mayor accesibilidad e igualdad de oportunidades educativas deberían orientarse a intervenir en la dinámica de las relaciones entre las demandas, objetivas y subjetivas, de la población y las características de la oferta. Se requiere facilitar la expresión de demandas de parte de la población así como sistemas de información y orientación acerca de las ofertas disponibles. Para ello sería fundamental pasar de las lógicas de acción sectorial a políticas coordinadas que permitieran superar las barreras desde una perspectiva integral que incluya la atención de los factores culturales, físicos y económicos con respuestas en el corto, mediano y el largo plazo.

4.2. Las demandas de educación y formación de la población en Argentina

La disponibilidad de información secundaria proveniente de módulos específicos sobre educación y formación para el trabajo en encuestas a hogares³⁰ es utilizada en este apartado para dar cuenta de algunas características de la población con necesidades educativas e ilustrar con un análisis cuantitativo las dimensiones definidas previamente. Interesa fundamentalmente el comportamiento de esta población respecto al sistema educativo y a la educación no formal así como identificar las dificultades que encuentran en el acceso a ambos ámbitos, poniendo el acento en las que se relacionan con las características de la oferta.

4.2.1 Acerca del círculo de la exclusión educativa

Una primera observación corresponde a la distancia que existe entre la necesidad objetiva de completar niveles mínimos de educación, que la mayoría de las investigaciones establecen como el secundario completo, y la necesidad subjetiva, es decir, la percibida efectivamente como carencia por los sujetos y que puede impulsarlos a retomar la educación formal o a buscar entre las diversas opciones de educación no formal. Un indicador de esta brecha es que sólo 8% de la población que no asiste y no completó el secundario ha intentado comenzar o retomar los estudios, y aún menor es el grupo que llevó su búsqueda más allá de las averiguaciones³¹. Ello concuerda con estudios realizados en otros países, que señalan la dificultad de predecir la participación en educación de adultos basados en expresiones de interés; sólo la participación previa puede ser el mejor predictor (Rubenson y Xu, 1997).

³⁰ Encuesta Permanente de Hogares, módulo especial de educación, mayo 1998. INDEC. Encuesta de Desarrollo Social y Condiciones de Vida, Bloque de Educación y Capítulo de Formación y Capacitación para el Trabajo, 1997. SIEMPRO-INDEC. Cabe señalar que se trata de módulos especiales para los cuáles no se ha establecido una periodicidad de aplicación en el marco de las encuestas hogares que las incluyeron.

³¹ La pregunta sobre la intención activa de volver o retomar los estudios formales se incluyó por primera vez en el Módulo especial de educación de la Encuesta Permanente de Hogares en mayo 1998. INDEC y se complementó con la pregunta acerca de la forma concreta en que se intentó (sólo averiguaciones, se inscribió, otras). Posteriormente ambas preguntas se incluyeron en la Encuesta de Condiciones de Vida 2001 realizada por el SIEMPRO y el INDEC.

Cuadro 4.2
Población de 15 a 60 años con bajo nivel educativo* que no asiste.
Población urbana total. 1998. Porcentajes.

Volver a estudiar	%
Total	100,0 (6.816.870)
Busca/ó volver a estudiar	7,7
Hizo averiguaciones en escuelas	4,8
Se inscribió en alguna escuela	0,8
Ambas	1,7
Otras	0,3
Ns/Nr	0,0
No busca/ó volver a estudiar	92,3
Ns/Nr	0,5

Notas: (*) incluye población que nunca asistió y población con hasta secundario incompleto.

Fuente: elaboración propia sobre la base de EPH, módulo de especial de educación. Mayo 1998

La educación no formal ha sido promovida desde diversas orientaciones y grupos como una instancia de recuperación educativa y de formación para los sectores con baja educación. Sin embargo, en Argentina estudios de la década del 80 (Gallart, 1989) advertían que sólo un 20% de la población adulta del área metropolitana tomaba cursos de educación no formal, de los cuales el 60% eran mujeres³². Una década después los datos de 1998 muestran un mayor acceso ya que 28% de la población de 15 a 60 años había participado en instancias de educación no formal (Riquelme; 2000).

Las investigaciones citadas, al igual que las realizadas en diversos países³³, dan cuenta de que el nivel educativo de base es un factor determinante para la participación en educación. La demanda de formación resulta afectada cuantitativa y cualitativamente por el llamado “principio de avance acumulativo” (Gallart, 1989; Sirvent, 1992; Riquelme; 2000) según el cual, la población que más educación tiene, más educación demanda o consume. Expresado a la inversa implica que quienes abandonan tempranamente el sistema educativo tienen menores probabilidades de retomarlo o de acceder a otro tipo de formación. Ello se evidencia en que las tasas de asistencia a la

³² La autora trabajó con datos de los registros continuos de la “educación parasistemática” y del formulario vigente en 1985 de la Encuesta Permanente de Hogares.

³³ Doray y Arrowsmith, (1997) , op- cit. Jenkins, A., Vignoles, A. Wolf, A. y Galindo-Rueda, F. (2002) The determinants and effects of lifelong learning. Centre for the Economics of Education. London Schools of Economics and Political Science. London.

educación no formal resultaban fuertemente diferenciales por nivel educativo (Cuadro 4.3). Mientras más de la mitad de la población joven o adulta con educación superior completa había realizado algún curso de educación no formal, sólo el 4% que no completó el primario y el 12% con primario completo había accedido a algún curso.

Cuadro 4.3
Tasas de asistencia a cursos de educación no formal según máximo nivel educativo
Población Urbana Total de 15 a 60 años. Mayo de 1998. En porcentajes.

Nivel educativo alcanzado	
Total	28.2
Hasta primario incompleto	3.7
Primario completo	12.2
Secundario incompleto	24.9
Secundario completo	35.6
Superior incompleto	48.4
Superior completo	56.6
Ns/Nc	19.6

Fuente: Elaboración propia sobre la base Riquelme (2000).

Al analizar los motivos que llevan a la población con menor nivel educativo a realizar cursos de educación no formal, sobresalen las causas ligadas a la búsqueda de un trabajo o de un mejor posicionamiento en la ocupación actual, frente a la necesidad de reforzar conocimientos que le dieron en la escuela o los intereses de tipo cultural. Cabe notar que estos últimos alcanzan un peso relativo mayor (18%) cuando se considera al total de la población adulta, es decir, al incluir a quienes completaron y superaron el nivel secundario, aunque siempre menor que los motivos laborales.

Cuadro 4.4.
Motivo principal de la realización* de un curso de educación no formal.
Población de 15 a 60 años con hasta secundaria incompleta que no asiste al sistema educativo.

Motivo principal	%
Total	100.0
Reforzar los conocimientos que le dieron en la escuela	4.8
Interés cultural o artístico	14.3
Desarrollar habilidades físicas o deportivas	5.2
Motivos ligados al trabajo	68.9
Tener más chances de conseguir un trabajo	45.1
Ser promovido en un puesto de trabajo	5.7
Se lo exigen en el trabajo	8.4
Mejorar el rendimiento en el trabajo	9.7
Otros	6.8

*Asistencia actual y pasada a cursos de educación no formal

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Encuesta Permanente de Hogares. Módulo Especial de Educación. Mayo de 1998.

El predominio de la demanda de formación ligada al trabajo está marcada por la crisis laboral, por la segmentación de los mercados laborales y por la transformación de las relaciones de trabajo. Las aspiraciones educativas de la población reflejan la influencia de los discursos acerca de las condiciones de empleabilidad y la capacitación de los recursos humanos en contextos de alta desocupación. Una hipótesis que debería comprobarse es el doble impacto que pueden alcanzar pues por un lado, se estimula la demanda de educación de adultos, pero puede producirse el efecto contrario al restringirse a una relación “calificación-trabajo” que no se verifica en la realidad.

Estos resultados pueden contrastarse con los obtenidos en una investigación más reciente realizada en un barrio de la Ciudad de Buenos Aires (Sirvent; 2006)³⁴ que indican que las razones que impulsan a los jóvenes y adultos a volver a la escuela trascienden lo laboral. En estos casos cobran más importancia los motivos centrados en completar los estudios, razones relacionadas con la necesidad de cumplir con una meta, con la familia, con el aprendizaje y la formación e incluso la disconformidad con su vida actual.

Ello podría indicar algunos cambios en las percepciones e intereses de los adultos respecto a su educación, pero también refiere a que la decisión de reincorporarse a la educación formal o a la no formal puede responder a diferentes razones. En el primer caso se buscaría completar o cumplir una meta trunca, mientras en el segundo se buscarían aprendizajes que resuelvan necesidades de formación para el trabajo.

³⁴ Se hace referencia al Proyecto de Investigación “Estructura de poder, participación social y educación popular: factores y procesos que dan cuenta de la situación de la demanda y la oferta de educación de jóvenes y adultos en experiencias de distinto grado de formalización. Estudio de caso en Mataderos y Lugano (Ciudad de Buenos Aires)”, dirigido por la Dra. María Teresa Sirvent, con sede en Programa de Desarrollo Sociocultural y Educación Permanente del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras, UBA.

4.2.2 Barreras vinculadas a la oferta de formación y capacitación

El acceso a la educación y formación para el trabajo también resulta influido por las características del sistema productor que interviene en la prestación de los bienes y servicios sociales, conformado por las regulaciones y decisiones del aparato político-administrativo que regula tales prestaciones (Riquelme, 1978 y 1997).

Como se señaló anteriormente, la distribución espacial de los servicios educativos, el tipo de cursos ofrecidos, la duración y los horarios en que se dictan así como el carácter de arancelados o gratuitos, son algunas de las dimensiones de la oferta que pueden actuar como barreras o facilitadores del acceso de la población. En este punto se indagan brevemente las dificultades que encuentran los jóvenes y adultos para realizar cursos de formación para el trabajo.

Una primera cuestión parece rondar en la disponibilidad de información sobre los cursos. Entre los excluidos de la formación y capacitación laboral es posible discriminar dos grupos: la mayoría que dijo desconocer que existen estos cursos (67%) y un tercio que declaró saber sobre los mismos. El conocimiento de estas instancias de educación no formal está fuertemente influido por el nivel educativo obtenido.

Cuadro 4.5.
Población de 15 a 64 años que no realizó cursos de formación y capacitación laboral por nivel educativo alcanzado según conocimiento de la existencia de cursos.
Total País. 1997. En porcentajes.

Nivel Educativo Alcanzado	Total	Conocimiento de cursos	
		Si	No
Total	100,0	33.0	67.0
Hasta Primario Incompleto	100,0	16.2	83.8
Primario Completo	100,0	27.0	73.0
Secundario Incompleto	100,0	34.5	65.5
Secundario completo	100,0	40.2	59.8
Superior incompleto	100,0	47.9	52.1
Superior completo	100,0	59.9	40.1

Fuente: elaboración propia sobre la base de Encuesta de Desarrollo Social (EDS). 1997. SIEMPRO/INDEC

El porcentaje de población que dijo no conocer estos cursos disminuye a medida que se avanza en los niveles educativos, oscilando entre el 84% de quienes tienen el primario incompleto y el 40% de quienes completaron el nivel superior. El desconocimiento sobre la existencia de cursos se convierte en otra de las caras del principio de avance acumulativo: quienes menos educación tienen, menos educación demandan o consumen pues tienen un menor conocimiento de las instituciones formales y no formales de educación para adultos.

Ello da otra perspectiva sobre los problemas que se presentaron en capítulos previos acerca de la baja cobertura que alcanzaron tanto los programas formación y capacitación como los centros de formación profesional y las escuelas de adultos. La multiplicación de ofertas no redundó en una mayor atención de las necesidades educativas, pues la población que más requería acceder a las mismas parece no reconocer siquiera su existencia.

El otro grupo, quienes contestaron que saben de este tipo de cursos, enfrentan otras barreras, entre las que la escasa información sobre los cursos, los horarios inconvenientes y los altos costos monetarios surgen como las más importantes.

Cuadro 4.6.
Población de 15 a 64 años que no realizó cursos pero conoce su existencia: dificultades para la realización de cursos de formación y capacitación para el trabajo.
Total País. 1997. Porcentaje de respuestas afirmativas según nivel educativo alcanzado.

Dificultades para la realización de cursos Nivel educativo alcanzado	No realizó cursos pero conoce su existencia				
	Total	H. Primario Completo	Secundario Incompleto	Secundario completo	Superior
1. Poca información para hacer cursos	38.0	37.8	38.7	37.2	38.0
2. Se ingresa por recomendación	14.9	16.7	15.8	14.3	12.1
3. Horarios inconvenientes	32.3	32.0	31.5	30.0	35.1
4. Son caros	32.8	32.0	31.5	33.9	34.7
5. Lugar distante	20.5	23.5	20.4	19.5	17.5
6. Requisitos de escolaridad altos	13.7	18.6	13.9	12.1	8.2

Las bastardillas indican estimaciones con coeficientes de variación superiores al 10%

Fuente: Riquelme (2000) sobre la base de Encuesta de Desarrollo Social (EDS). 1997. SIEMPRO/INDEC

No existen diferencias significativas entre las dificultades señaladas por la población con distinto nivel educativo. Sólo cuando se indaga acerca de “los requisitos de escolaridad” el grupo con menor educación se distancia del resto: un 19% responde que se trata de un impedimento, mientras en el grupo más educado sólo responde afirmativamente el 8%.

Cabe señalar que entre la población que no realizó cursos de formación y capacitación sólo un 8,3% no mencionó ninguna dificultad, es decir, conocía ofertas de formación y no encontraba ninguno de los problemas mencionados. Estos porcentajes varían de acuerdo al nivel educativo, entre casi el 6% de quienes tienen hasta primario completo, al 12,5% de quienes accedieron a la educación superior. En estos casos, la decisión de no asistir a cursos puede estar influida por las actitudes o representaciones acerca de la educación y formación, así como por el no percibir la misma como una necesidad para el desempeño o el mejoramiento de su posición en el trabajo.

4.3. La perspectiva de los jóvenes: educación, trabajo y proyectos de vida

En este apartado se presentan los resultados de un relevamiento de carácter exploratorio acerca de las percepciones de los jóvenes con bajo nivel educativo sobre la educación y formación para el trabajo³⁵. El mismo se realizó en dos municipios del Gran Buenos Aires - Quilmes y San Fernando – utilizando entrevistas para indagar³⁶ :

- el significado que atribuyen a la educación y formación en sus condiciones de vida, laborales y educativas.
- las barreras que encontraron para continuar sus estudios formales y/o retomarlos;

³⁵ Las entrevistas se realizaron en el marco del Proyecto de Investigación “Escenarios alternativos para la atención de demandas de educación y formación de trabajadores: evaluación de efectos distributivos del gasto social” (UBACyT F146) Dirigido por la Dra. Graciela C. Riquelme, Programa Educación, Economía y Trabajo, Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras. UBA.

³⁶ En el Anexo Metodológico se incluyen las guías de entrevistas.

- la información con que cuentan sobre las diferentes opciones de educación y formación disponibles en los municipios seleccionados;
- la información y el acceso a los distintos programas de empleo y capacitación;
- las características del plan de educación o de formación y sus opiniones acerca del mismo.

También se abordó la historia educativa, la trayectoria laboral, la organización de los tiempos de vida, trabajo y estudio de los jóvenes en tanto dimensiones significativas para interpretar su situación educativa al momento de la entrevista.

Los jóvenes entrevistados tenían entre 18 a 24 años, pertenecían a sectores populares y no habían completado el nivel secundario³⁷. A fin de captar distintas situaciones respecto a las ofertas de educación y la formación para el trabajo y a los programas de empleo-capacitación se definieron los siguientes grupos:

- a) jóvenes que participaban de programas de empleo con componentes de educación y/o de formación para el trabajo;
- b) jóvenes que asistían a cursos en centros de formación profesional u otras instancias de formación para el trabajo no relacionadas con programas de empleo;
- c) jóvenes que participaban de programas de empleo con contraprestación laboral;
- d) jóvenes que no asistían a ninguna instancia de educación y formación para el trabajo ni eran beneficiarios de programas de empleo.

Aquí se propone el abordaje cualitativo de algunas de los factores que facilitan o dificultan el acceso de estos jóvenes a la educación y formación para el trabajo. Como es común señalar en estos casos, se trata sólo de destacar o poner de relieve ciertas dimensiones que aunque no puedan extrapolarse a otras situaciones o a otros grupos,

³⁷ Se han incorporado por su carácter de beneficiarios de planes de empleo o formación, casos con secundario completo o que iniciaron cursos de ingreso a la universidad (CBC) pero que al momento de la entrevista ya no asistían.

deberían considerarse en el momento de diseñar iniciativas de intervención en estos ámbitos.

4.3.1 Significado de la educación y formación para el trabajo³⁸

Completar la educación formal, se trate de la primaria o la secundaria, constituía un propósito muy valorado por los jóvenes entrevistados, que destacaban su importancia para su futuro, particularmente en el aspecto laboral y familiar.

“Para terminar el secundario porque sirve mucho, el año pasado había ido pero dejé porque trabajaba de noche. Y ahora volví. Sé que el secundario me va a servir para conseguir otros trabajos” (varón, 23 años, cursa secundario adultos, Quilmes).

“Quiero terminarlo el año que viene ya que en casi todo trabajo te lo piden así que tengo que hacerlo.” (mujer, 23 años, no asiste, Quilmes).

“Para poder ayudar a mis hermanos en el colegio, son re burros. Y en no quedarme, y no atrasarme tanto con mi futuro. Me prepara mejor para enfrentarme con el resto de la gente, me sirve para ayudar a mis hermanos” (mujer, 24 años, cursa EGB adultos, San Fernando).

“Para el futuro de mi nene. Por lo único que lo hago. Poder conseguir un trabajo. O poder ayudar a mi hijo” (mujer, 21 años, cursa EGB adultos, PJyJHD, San Fernando).

La conciencia de que tener bajo nivel educativo constituye un factor de vulnerabilidad y exclusión que pone en riesgo sus posibilidades de inserción social se expresaba en frases tales como “no quedarme fuera del mundo” o “para ser alguien”, propias de quienes habían retomado los estudios formales. También quienes no asistían expresaban su interés por volver a estudiar, aunque en algunos casos aparecía sólo como una expresión de deseo sin referir un momento preciso para retornar a la escuela.

“Quiero terminarlo el año que viene ya que en casi todo trabajo te lo piden así que tengo que hacerlo.” (mujer, 23 años, no asiste, Quilmes).

“(…) me interesa retomar para poder tener el diploma y un oficio para trabajar... para seguir haciendo un curso” (varón, 24 años, no asiste primaria incompleta, Quilmes).

La posibilidad de encontrar un empleo o mejorar el que ya poseían fue el motivo más mencionado por todos los entrevistados al momento de explicar porque querían retomar los estudios, tanto por quienes ya lo habían hecho como por quienes realizaban cursos y aún aquellos que no asistían. Los entrevistados hacían una lectura de las

³⁸ A partir de aquí se utilizan las siguientes siglas: EGB –Escuela de Educación General Básica; PJyJHD – Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados; CFP – Centro de Formación Profesional.

demandas del mercado de trabajo y reconocían la existencia de circuitos diferenciales en función de la educación alcanzada.

“El año pasado pensaba en que saber otro idioma me podía ayudar a conseguir un nuevo trabajo, por eso lo estoy siguiendo. Por lo menos quiero hacerlo hasta el 2005 así tengo un nivel medio” (mujer, 20 años, curso en CFP, San Fernando).

(Respecto a sus intenciones de completar el secundario) *“Y porque para tener un laburo es fundamental. Hoy en día es un requisito básico”* (mujer, 19 años, no asiste, secundaria incompleta, San Fernando).

“(...) me interesa retomar para poder tener el diploma y un oficio para trabajar... para seguir haciendo un curso” (varón, 24 años, no asiste, primaria incompleta, Quilmes).

“Si quiero tener un mejor trabajo no hay otra... si no estudias...” (mujer, 18 años, cursa EGB adultos, San Fernando).

La noción de empleabilidad y la responsabilización del individuo en la adquisición de las competencias para el empleo estaba asentada en el sentido común de estos jóvenes. En sus expresiones se transparentaba una visión que colocaba las posibilidades de inserción laboral y los problemas de empleo sólo en las características de los trabajadores, es decir, de ellos mismos, su falta de educación o de ciertas calificaciones (idiomas, computación, oficios, etc.) sin advertir las limitaciones que generaba el contexto económico y productivo del país. La mayoría compartía la representación de una relación directa entre educación, trabajo y mayores ingresos que daba significado a su esfuerzo de retomar los estudios.

“Para tener otro empleo mejor pago. Estar más capacitada para rendir mejor. Trabajo y mejor ingreso” (mujer, 18 años, cursa EGB adultos, San Fernando).

Pero también se encontró a quienes advertían las fallas del discurso individualista, al enfrentarse a la desilusión de formarse y no conseguir el empleo que buscaban.

“el de computación porque me gusta, y el de tornería porque dicen que tiene salida laboral, pero de ahí a que sea cierto...yo nunca vi en los diarios avisos donde pidan torneros...” (mujer, 19 años, asiste, secundario incompleto, Quilmes).

Varios de los jóvenes entrevistados tenían el proyecto de continuar más allá de la educación básica y alcanzar la educación superior para convertirse en profesionales.

Ello era más común entre quienes alcanzaron el nivel secundario, pero también estaba en los planes de quienes estaban completando la primaria.

“Para empezar con esa carrera que me gusta mucho (historia), desde pibe que la tengo elegida” (Varón. 19 años. cursa EGB adultos, San Fernando).

“Tengo como objetivo poder rendirlas en diciembre de 2004. Así puedo empezar a estudiar una carrera universitaria” (mujer, 18 años, no asiste, secundario incompleto, San Fernando).

En relación con la educación de adultos, fundamentalmente de nivel primario, aparecieron algunas críticas acerca de la calidad de la enseñanza que recibían y dudas respecto a que les sirviera para poder proseguir con los estudios. Así expresaban las dificultades que atraviesa toda la educación pública y particularmente el deterioro que sufre la educación formal de jóvenes y adultos. Estos entrevistados manifestaron su percepción de que asistían a un circuito de baja calidad.

“Seguir estudiando y reforzando mis conocimientos, porque salís de acá sin saber nada de nada. Es muy bajo el nivel. Pienso que me queda un año y pico para recibirme y no aprendí nada” (mujer, 18 años, cursa EGB adultos, San Fernando).

(Refiriéndose a las materias) *“Las que tengo no me sirven para nada. Son muy pobres las materias.”* (mujer, 19 años, cursa EGB adultos, San Fernando).

(Refiriéndose a las materias) *“Lengua, Matemáticas, Ciencias...faltan mucho los profesores, tenemos lo que podemos”* (mujer, 18 años, cursa EGB adultos, San Fernando).

En las entrevistas analizadas fue posible identificar los diversos significados que se atribuyen a la educación y formación para el trabajo, entre los que se destacaron aquellos ligados a la búsqueda de una mejor posición, tanto laboral, social y familiar. Estas entrevistas dejan entrever que los jóvenes entrevistados consideraban la educación como un satisfactor sinérgico que respondía tanto a sus necesidades de comprensión como de subsistencia y protección por facilitar el acceso al trabajo y una mayor inclusión social, y de identidad y reconocimiento en la concreción de un proyecto propio. Estos significados eran compartidos aún por quienes no habían intentado retomar o completar sus estudios y por aquellos que planteaban las dificultades de la educación de adultos.

4.3.2 Barreras para continuar con los estudios formales y/o retomarlos

La decisión de volver a estudiar o realizar cursos apareció en las entrevistas como una iniciativa propia, incentivada en algunos casos por familiares y amigos

“Yo vivo a la vuelta (de la escuela), me pidieron mis viejos que me anote” (varón, 18 años, cursa EGB adultos, San Fernando)

P: ¿Intentaste volver?

R: el año que viene voy a empezar...

P: ¿Te alienta tu familia?

R: me insiste en retomar mi cuñado” (mujer, 19 años, cursa CFP, Quilmes).

Reconocida la necesidad de iniciar o retomar los estudios, efectivizar la demanda requiere traspasar barreras culturales que identifican la escuela como un espacio para la niñez y cargan de miedo y vergüenza empezar cuando se ha superado la edad considerada adecuada. Así lo expresaba un joven analfabeto:

“P: ¿Tenés pensado estudiar algo?

R: depende... yo quiero estudiar... quiero aprender a leer...

P: ¿Tenés pensado retomar?

R: pienso en retomar... pero me da timidez... me da vergüenza...” (varón, 20 años, nunca asistió, Quilmes).

La superación de una mala experiencia educativa constituye otro de los factores que debieron enfrentar quienes habían reiniciado su escolaridad. Las trayectorias educativas de los jóvenes entrevistados se caracterizaban por “interrupciones” tales como repitencias y abandonos temporarios para retomar luego de diversos períodos de tiempo.

“Porque repetía, repetí muchas veces” (*Se ríe y me dice que fueron 2 veces las que repitió 6 grado*). (varón, 19 años, cursa EGB adultos, San Fernando).

“Me aburría” (mujer, 19 años, cursa EGB adultos, San Fernando).

“Me iba mal. Preferí dejar y empezar con más pilas”. (mujer, 18 años, cursa EGB adultos, San Fernando).

En otros casos los “fracasos escolares” se asumían como un estigma personal que inhibe la decisión de volver a estudiar. Esta constituye una de las dimensiones que

vinculan la experiencia (exitosa o no) en la educación inicial con las posibilidades de retomar. Si el joven o el adulto se consideran incapaces para estudiar o aprender difícilmente intenten volver a la escuela.

“P: ¿Tenés pensado volver a estudiar?”

R: Algún día... no... no creo

P: ¿Por qué?”

R: porque no soy capaz para estudiar...” (varón, 18 años, no asiste, EGB incompleto, Quilmes).

Las dificultades económicas y, específicamente, la necesidad de trabajar para ayudar o mantener la familia es una de las razones que más suelen pesar en la decisión de dejar los estudios y también al momento pensar en la posibilidad de retomarlos.

“P: ¿Tenés pensado volver a estudiar? R: no sé... porque tengo que buscar trabajo primero...” (varón, 20 años, nunca asistió, Quilmes).

“P: ¿Intentaste retomar la escuela?. R: Sí... dos años atrás pero volví a dejar por trabajo...” (varón, 24 años, no asiste, primario incompleto, PJyJHD, Quilmes).

“P: ¿Intentaste antes en retomar la escuela? R: Si. Pero luego me puse a laburar” (varón, 18 años, cursa EGB adultos, San Fernando).

Así, el trabajo puede tomar sentidos contrapuestos respecto a la educación y la formación. Como se vio tanto en las entrevistas como en las estadísticas, conseguir un trabajo constituye un motivo importante para completar los estudios o iniciar cursos de formación. Sin embargo, en situaciones de pobreza como las que atravesaban los entrevistados la actividad laboral resultaba prioritaria y con dedicación exclusiva aún en edades tempranas; se convertía de esta manera en una barrera para la educación. La informalidad y la precariedad de las ocupaciones que desempeñaban estos jóvenes tampoco ofrecían una oportunidad de calificación profesional o estímulos educativos.

Cuando se trata de la educación no formal, la imposibilidad de pagar cuotas o matrículas hace más difícil el acceso para esta población.

“no, por los chicos no tengo tiempo, ni tampoco la plata para pagarlos” (mujer, 24 años, no asiste, primaria incompleta).

“En Avellaneda pero son caros. Yo hice cursos en María Auxiliadora. En ese colegio siempre hay algo y son baratos, están \$12.” (mujer, 22 años, secundario completo, Plan Barrios Bonaerenses, Quilmes).

Las características de la organización familiar argentina hacen que, aún hoy, las responsabilidades ligadas al cuidado de los hijos u otros miembros del hogar recaigan mayoritariamente sobre las mujeres, que ven dificultado su acceso a una segunda oportunidad educativa.

“¿Volver a estudiar? No, por ahora no. Tengo los dos nenes muy chiquitos. Tal vez más adelante cuando crezcan los nenes, siempre me gusto matemática.” (mujer, 24 años, no asiste, primario incompleto, Quilmes).

“Si pero deje de vaga, hice hasta 6 grado. Porque me quedaba en casa, tengo que hacerme cargo de mi familia, mi abuelo esta muy enfermo, en aquella época no estaba tan mal, pero siempre quise cuidarlo, porque mi tía trabaja casi todo el día.” (mujer, 24 años, cursa EGB adultos, San Fernando).

Entre las características facilitadoras o inhibidoras del acceso a la educación y formación, fue común la mención a la falta de información, el desconocimiento de las opciones educativas y la inexistencia de orientación para la selección. La mayoría de estos jóvenes respondió que no conocía otras escuelas de adultos o centros de formación profesional además de aquel al que concurrían. Cuando se indagaba acerca de cómo llegaron o conocieron la institución señalaban como principales informantes a familiares, amigos o conocidos, es decir, tenía más relevancia el capital relacional de los sujetos, que los mecanismos formales de difusión de las ofertas educativas, principalmente, las públicas.

“La información del curso, me la dio mi tía, me lo comentó. Yo la verdad no sabía que se dictaban cursos de ingles (gratuitos, solo pagas la cooperadora)” (mujer, 18 años, polimodal incompleto, cursa en CFP, San Fernando).

“Por unas amigas, que hacían unos cursos de Computación, reparador de PC” (mujer, 22 años, polimodal incompleto, cursa en CFP, San Fernando).

“Por mi padrino... él hizo un curso acá” (varón, 18 años, asiste a polimodal común, y CFP, Quilmes).

Entre los alumnos de las escuelas de adultos se encontraban aquellos que fueron “derivados” de la escuela primaria común o especial por su sobreedad; en estos casos solía darse cierta orientación previa al cambio de régimen.

“Si yo iba a las 502 y me pasaron, este año” (escuela especial de Tigre) (mujer, 18 años, cursa EGB adultos, San Fernando).

“El director me conoce, y me dijo de esta modalidad. Como me veía que a la mañana no iba ni para atrás ni para adelante” (varón, 18 años, cursa EGB adultos, San Fernando).

Las entrevistas en centros de formación profesional dieron cuenta de la escasa orientación que reciben los alumnos al momento de inscribirse en los cursos; ellos recurrían principalmente a sus representaciones previas sobre la temática y muchas veces desconocían cuestiones formales como el título que les otorgarían al finalizar.

(hace curso de Diseño gráfico y web) *“porque siempre me gustó el dibujo, y me gusta, al principio no tenía mucha noción de lo que era...”* (mujer, 20 años, universitario incompleto, cursa en CFP, PJyJHD, Quilmes).

“P: ¿Qué título obtienen al finalizar? R: ni idea... lo vi pero no lo leí... será un título como el de la escuela... que hiciste computación” (varón, 23 años, no asiste, primario incompleto, cursa en CFP, Quilmes).

“P: ¿Y cómo elegiste el curso de Tornería? R: lo elegí porque mi vecino tiene tornos y me interesó aprender a hacer las formas...” (mujer, 19 años, cursa secundaria común, Plan Juvenil, Quilmes).

Las referencias a la pobreza de los contenidos, la discontinuidad y poca responsabilidad de los docentes respecto a su cargo, podrían actuar también como factores inhibitorios para volver a estudiar. Si bien constituye una cuestión relevante, surgió en pocas de las entrevistas realizadas y de una manera no explícita ni recurrente.

Las entrevistas mostraron el entrecruzamiento de factores diversos (estructurales, psicosociales, institucionales) que actúan dificultando el acceso a la educación y formación para el trabajo y dan pistas para la intervención en esos diversos planos. Que el sujeto reconozca a la educación como una necesidad subjetiva y un derecho lo puede impulsar a la búsqueda de satisfactores tales como volver a estudiar o realizar cursos de formación. Estas búsquedas pueden ser inhibidas por una serie de obstáculos asociados a la situación social y personal (económica, familiar; etc.) y/o del sistema de ofertas.

Las políticas del Estado deberían apuntar a las características de la oferta para destrabar o resolver algunas de esas barreras. Por ejemplo, para favorecer la participación de las mujeres se requeriría contar con guarderías para el cuidado de sus hijos pequeños, las dificultades económicas podrían atenuarse con una mayor cobertura de becas o prestaciones monetarias para completar la educación formal. El

fortalecimiento de los sistemas de orientación e información en las instituciones debería constituir otra herramienta para favorecer la construcción de proyectos educativos y de formación autónomos.

4.3.3 La percepción acerca de los programas de empleo y formación para el trabajo

En el caso de los jóvenes que eran beneficiarios de un plan de empleo se indagaron sus percepciones acerca de los mismos y, principalmente, interesaba conocer sus opiniones respecto a los componentes de formación o capacitación.

La mayoría de estos entrevistados tenía una valoración positiva de la “ayuda” que les brindaban los programas, tanto en dinero como en formación, fundada en que les resultaba indispensable para el sostenimiento de necesidades cotidianas de las familias, pero al mismo tiempo era considerada insuficiente y objeto de diversas críticas:

“a uno lo salva un poco... pero no nos dura todo el mes y me tengo que arreglar lo que queda del mes como venga... no lo veo muy bueno porque no beneficia mucho a la gente porque es muy poca plata... a alguna gente puede que la beneficie pero a mí no... además nadie hace cumplir el trabajo... hay gente que no hace nada... habría que juntarse y mejorar el barrio...” (varón, 24 años, no asiste, primario incompleto, PJyJHD, Quilmes).

“Me ayuda bastante por la plata ... porque andamos sin plata” (mujer, 19 años, no asiste, secundario incompleto, cursa en CFP, PJyJHD, Quilmes).

“Que te sentís útil, que por lo menos ayudas a otros y que ganas plata”(varón, 19 años, no asiste, secundario incompleto, Plan Adolescente, San Fernando).

Una primera observación era que la valoración de los programas dependía de la etapa del ciclo de vida en que se encontraba el sujeto y su familia, lo que también determinaba el tipo de plan al que accedía. Los jóvenes con hijos pequeños rescataban principalmente que la prestación monetaria les permitía cubrir algunos gastos:

“Que me mantiene algo al nene. Son solo 150 pesos, no es nada.” (mujer, 24 años, cursa EGB adultos, PJyJHD, San Fernando).

“recibo el plan jefas y jefes, pero con lo que cobro solo me alcanza para pañales y comida” (mujer, 23 años, no asiste, secundario incompleto, PJyJHD, Quilmes).

Los jóvenes solteros y sin hijos valoraban la posibilidad de participar en proyectos de tipo comunitario pues el ayudar a otros, parecía fortalecer un sentimiento de

identidad y de reconocimiento de si mismos, a la par que obtenían una fuente de ingresos aunque fuera ínfima.

“Que te sentís útil, que por lo menos ayudas a otros y que ganas plata” (varón, 19 años, no asiste, secundario incompleto, Plan Adolescente, San Fernando).

“Que puede ayudar a los que más necesitan, que no consiguen trabajo” (mujer, 20 años, no asiste, secundario incompleto, Plan Adolescente, San Fernando).

Al indagar sobre los programas con componentes de formación (Plan Jefas y Jefes de Hogar, Plan Juvenil y otros menores), se advirtió en los entrevistados una opinión positiva sobre los cursos y expectativas de insertarse laboralmente después de los mismos, que en algunos casos se concretaba.

“P: ¿Qué te parece que tiene de bueno el plan? R: que aprendes...” (mujer, 19 años, asiste, secundaria incompleta, Plan Juvenil, Quilmes).

“Estaba en un proyecto para jóvenes que te da capacitación gratis y una pasantía en informática. Al finalizar nos dieron un informe que me dijeron que era muy positivo en mi caso y me ofrecieron quedarme a trabajar en el lugar donde hice la pasantía.” (mujer, 22 años, secundario completo, Programa para jóvenes, Quilmes).

Se reiteran visiones ya planteadas acerca de la idea de “empleabilidad” que convierten 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.

Aunque todos los beneficiarios entrevistados tenían bajo nivel educativo, pocos realizaban una contraprestación educativa o de formación. Más aún, las entrevistas mostraron que no conocían esta posibilidad y llegaban a ella luego de pasar por otras actividades de carácter socio comunitario.

“Tenía que limpiar en la calle o en un comedor. Pero hace unos meses me robaron el DNI, mientras trabajaba, me hacían cosas feas, por eso no limpio más Y vengo a la escuela.” (mujer, 24 años, cursa EGB adultos, PJyJHD, San Fernando).

P: ¿Sabías que podías terminar de estudiar a cambio del Plan? R:: no... no sabía... me dijeron que tenía que trabajar...” (varón, 24 años, no asiste, primario incompleto, PJyJHD, Quilmes).

Ello quizás se relaciona con que el acceso a los planes se daba vía un “contacto” político o a través de organizaciones comunitarias que los incluyen en sus proyectos. La

información a través de folletos, centros comunitarios, escuelas o relevamientos realizados por las áreas de asistencia social fue mencionada por pocos entrevistados. En las entrevistas resultó claro que la asignación de las tareas de contraprestación no tenía en cuenta las características de los beneficiarios, respecto a su educación, formación, experiencia laboral; etc. De esta manera lo expresaba una joven:

“que lo vayan blanqueando para que la contraprestación sea más de trabajo serio, tomarlo más como un trabajo en serio.... porque así yo no puedo ofrecer mucho ni puedo pedir más. Que se organice de otra manera, mantenerle el plan a la gente y a la vez registrarla... se puede armar una base de datos y de ahí ver... que la gente diga lo que sabe hacer y que cuando se la necesite para el trabajo que sabe, que se la llame... “vos sabés esto bueno en tal lugar hay tal puesto” (mujer, 20 años, secundario completo, PJyJHD, Quilmes).

Finalmente, cabe mencionar que la principal crítica a los programas de empleo se centraba en la falta de control de la asignación y del cumplimiento de las contraprestaciones asignadas a los destinatarios.

“Que controlen a quien le dan el plan, hay gente que cobra y no trabaja. Y que sepan que dar un plan es una responsabilidad grande, me parece que el Estado no controla nada.” (mujer, 24 años, cursa EGB adultos, PJyJHD, San Fernando).

El carácter de ayuda que los entrevistados asignaban a las prestaciones monetarias de los programas resalta su interpretación como un satisfactor singular de la necesidad de subsistencia inmediata, que es sin duda reconocido como tal por los sujetos. En el caso de los más jóvenes, sobre todo aquellos sin responsabilidades familiares, se pudo distinguir que las tareas que realizaban satisfacían otras necesidades ligadas a su identidad y imagen de sí mismos.

Un punto central es el desconocimiento que manifestaban los beneficiarios respecto al contenido y las condiciones de los programas y la falta de difusión de las mismas, que constituye una responsabilidad de las autoridades provinciales y municipales. Se privilegiaba cierto tipo de contraprestación, aquellas más ligadas al trabajo, desconociendo otras como la posibilidad de completar la educación primaria o secundaria que constituyen una necesidad objetiva y subjetiva de los beneficiarios. El

hecho de que los planes no incluyeran ni orientación ni entrenamiento a los beneficiarios para las tareas de contraprestación resalta su carácter asistencialista, que justificaba la entrega de dinero o bienes a cambio de alguna actividad definida como “laboral”. Lejos se está de reconocer los bienes y servicios como un derecho de los ciudadanos que el Estado debe garantizar.

4.4. Políticas y medidas para favorecer la expresión de las demandas educativas de jóvenes y adultos

Las evidencias cuantitativas y cualitativas verifican que no todos los ciudadanos tienen las mismas oportunidades para acceder a la educación y formación para el trabajo, y más aún, la situación de mayor desventaja en que se encuentra la población con bajo nivel educativo para continuar en el sistema y apropiarse de las diversas oportunidades educativas.

La segmentación educativa no sólo funciona en el circuito formal sino que se reproduce en las experiencias educativas del llamado “más allá de la escuela”. El principio fundamental de la educación permanente es que “todos son capaces y deberían ser alentados para aprender y continuar haciéndolo a lo largo de toda la vida, sea en instituciones formales de educación y formación o informalmente, en el hogar, el trabajo o la comunidad. Sin embargo, ello sólo es realidad para un grupo privilegiado” (Belanger y Tuijnman; 1997).

Las alternativas de educación no formal no fueron explotadas para superar los problemas cruciales del bajo nivel educativo de jóvenes y adultos. Al contrario, el enunciado “principio de avance acumulativo” da cuenta de 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, y la oferta de

cursos no formales refuerza esa segmentación. Menos del 10% de la población que abandonó sin completar el nivel secundario intentó volver a estudiar y entre la población con hasta secundario incompleto sólo 17% realizó algún curso de educación no formal, mientras este porcentaje es de 46% entre quienes completaron el secundario.

Las entrevistas realizadas muestran el entrecruzamiento de factores que dificultan la concreción de los mínimos de educación formal y, más aún, los ideales de la educación a largo de toda la vida. En ellas se reconocen barreras:

- culturales y actitudinales, ligadas a las aspiraciones y las expectativas sobre la educación y las propias capacidades de logro;
- situacionales, vinculadas a las condiciones de vida de cada uno de los jóvenes incluyendo sus responsabilidades laborales y familiares;
- económicas, referidas a su posibilidad de destinar dinero y tiempo a la asistencia a ofertas de educación y formación;
- institucionales, referidas a las características del sistema prestador de servicios educativos, entre ellas, la falta de información y orientación.

Al abordar las necesidades y demandas educativas de la población, la programación de la política educativa debería plantearse al menos dos cuestiones: la identificación y transformación de las situaciones deficitarias y una identificación de las causas que predominan para las mismas (Riquelme; 1997). La política educativa no sólo debe responder a las demandas explícitas sino también reconocer y atender las necesidades educativas objetivas, teniendo en cuenta las debilidades de ciertos grupos de población para demandar y favorecer su capacidad de expresión.

La disponibilidad de sistemas de información y de orientación resulta fundamental para favorecer el movimiento de jóvenes y adultos por los complejos escenarios de educación y formación, seleccionando las instancias más acordes a sus necesidades e

intereses para la construcción de un proyecto educativo individual. Tanto las encuestas como las entrevistas realizadas dan cuenta de las carencias que en esta materia tiene Argentina y cómo afecta las oportunidades educativas de la población con menor nivel. La capacidad de demanda de los sectores populares debe asentarse en una mayor información sobre las instancias formales y no formales disponibles.

“Desde el punto de vista del sujeto las políticas de continuum educativo adquieren interés, si apuntan a permitirle a cada individuo y a la colectividad controlar y manejar su aprendizaje en los tiempos, lugares y direcciones que él ha elegido libremente y en donde se desarrolla efectivamente su potencial intelectual (...) El objetivo central es el control o el refuerzo y la difusión de las capacidades de iniciativa de los actores” (Belanger y Federighi; 2004).

Una cuestión clave consiste en favorecer la completitud de los niveles de educación primaria y secundaria de calidad, en tanto constituyen la base sobre la que se sustenta una verdadera educación y formación permanentes. Las percepciones de algunos jóvenes acerca de la devaluación de contenidos de la educación de adultos requiere atención en tanto puede actuar como barrera al acceso, a la par que se mantiene la desigualdad en la distribución de saberes entre diferentes grupos de población.

La política educativa debería dirigirse a fortalecer la educación de jóvenes y adultos, olvidada por la reformas educativas de los noventa, a través de diferentes medidas entre las cuales pueden mencionarse:

- la revisión de los currículos de la educación primaria y secundaria para renovar y ampliar el acceso a los conocimientos generales y científico-tecnológicos;
- estrategias más flexibles de enseñanza y aprendizaje aún en la educación formal;
- el diseño de diferentes espacios de puesta en práctica de saberes y conocimientos en alternancia con la formación teórica, principalmente en el nivel medio;

- la actualización de la formación de profesores para todos los niveles.

El reconocimiento de los aprendizajes previos, realizados tanto dentro como fuera de la educación formal, constituye una alternativa que puede ayudar a derribar barreras culturales o simbólicas ligadas a la desvalorización de los propios saberes y de esa manera estimular la incorporación o la vuelta a la escuela. En nuestro país aún son incipientes las experiencias al respecto pero deberían estudiarse los resultados obtenidos en otros países de América Latina y Europa.

Para facilitar la participación de ciertos grupos será necesario, como fue mencionado más arriba, ampliar los sistemas de becas o prestaciones monetarias para completar la educación formal, pero también establecer servicios de guarderías para las mujeres con hijos pequeños. Se trata de medidas cruciales para asegurar la igualdad de acceso y disminuir el efecto de factores económicos sobre la extensión o la calidad de la educación y formación que reciben distintos grupos de población.

Finalmente, se deberían organizar los diversos servicios, programas y cursos de manera de recomponer un sistema integrado, coordinado y con saberes social y laboralmente relevantes. Dar claridad respecto al quién es quién y qué tipo de formación ofrece así como tender puentes entre las diversas instancias es un desafío de regulación frente a la multiplicidad de ofertas fragmentadas de educación y formación y un requisito para la construcción de un proyecto educativo a lo largo de toda la vida.

Capítulo V

Conclusiones y desafíos

En este capítulo final se destacan a manera de cierre de esta tesis los resultados principales que dan cuenta de las características que fue adquiriendo el ámbito de la educación y formación para el trabajo durante la última década. El hincapié se ha puesto tanto en las características de la oferta como en las referidas a las demandas de la población trabajadora.

El panorama económico y social resultante de la salida de la crisis de diciembre 2001, sin embargo, plantea nuevas demandas productivas y sociales a la educación y obliga a interpretar las rupturas y continuidades en las orientaciones de las políticas en curso. El desafío sigue siendo la generación de condiciones para la recuperación de un Estado regulador que impulse la concertación de los diferentes sectores y actores en pugna.

5.1 Las políticas de educación y formación para el trabajo en la década del noventa: orientaciones de la oferta y necesidades de los trabajadores

La interpretación de la educación y formación para el trabajo se realizó en la perspectiva de la educación continúa o permanente como derecho de todos los individuos y grupos sociales al aprendizaje a lo largo de toda la vida y una obligación del Estado que debe garantizarlo a través de la coordinación de diferentes recursos y modalidades socialmente disponibles.

La formación para el trabajo, propiamente dicha, tal como se entiende en esta tesis, parte del trabajador y sus necesidades, no como formación ajustada o adaptada a puestos de trabajo (capacitación). El énfasis está en la adquisición de conocimientos

generales, científicos y tecnológicos con progresivo avance en profundidad y especificidad para el desarrollo en campos profesionales u ocupacionales amplios.

En esta tesis se propuso un abordaje crítico los procesos que han caracterizado el ámbito de la educación y formación para el trabajo en Argentina desde la década del noventa, y realizó un tratamiento conceptual de los mismos, destacando:

- la *expansión* de la educación y formación para el trabajo por la multiplicación de programas organizados y financiados por el Estado como por la explosión de instituciones y cursos ofrecidos por el sector privado y la sociedad civil;
- la *diversificación* de los tipos de instituciones y de los cursos por incorporación de nuevas especialidades o temáticas de formación;
- la *fragmentación institucional*, pues los distintos niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal) y diferentes ministerios (Educación, Trabajo, Desarrollo Social) encararon y gestionaron ofertas de formación focalizadas y desarticuladas entre si;
- la *superposición*, que se expresa en que distintos programas se concentraron en los mismos beneficiarios, repitieron las mismas estrategias de atención y/o financiaron cursos de formación en las mismas especialidades, ramas de actividad y/o niveles de calificación, mientras otras poblaciones no fueron atendidas y otras especialidades resultaron vacantes;
- la *dispersión*, entendida como la aplicación desordenada de recursos y acciones constituyó el correlato de la fragmentación y la superposición en tanto no se coordinaron ni planificaron las intervenciones de los diferentes sectores del gobierno y menos aún las encaradas por el sector privado o la sociedad civil.

El escenario resultante es complejo dado que compromete a diversos sectores, autoridades y ámbitos que se entrecruzan a nivel nacional, provincial y municipal conformando un mosaico de acciones fragmentadas y superpuestas, donde la población

joven y adulta con bajo nivel educativo encuentra serias dificultades para construir un proyecto educativo y de formación.

A continuación se reseñan los resultados más relevantes sobre las dos dimensiones centrales del análisis:

- (i) las características de la oferta de educación y formación;
- (ii) las características de la demanda potencial y efectiva de la población trabajadora.

5.1.1 Las características de la oferta de educación y formación

Crisis del mercado de trabajo y educación de los trabajadores: evidencias de un diagnóstico equivoco

La explicación oficial a los problemas de empleo, es decir, la sostenida por el gobierno y el círculo académico ligado a él, sostenía que los mismos eran ajenos a las políticas macroeconómicas y sectoriales vigentes. El crecimiento de los niveles de actividad sin generación de empleo o incluso con destrucción de puestos de trabajo, se consideraba una “paradoja” que respondía a la existencia de restricciones que impedían que el crecimiento económico se tradujera en más puestos de trabajo; entre los cuellos de botella más importante se encontraba la falta de adecuación de los trabajadores a los requerimientos productivos.

Aparecía una interpretación tradicional sobre el mercado de trabajo basada en el déficit de calificación de los desocupados frente a los nuevos requerimientos tecnológicos. “Se están creando nuevos empleos en la Argentina, pero lamentablemente en gran cantidad de casos la gente no está capacitada para llegar a esos empleos. Existe una brecha significativa entre la oferta y lo que demanda el proceso productivo en relación con los conocimientos de los trabajadores.” (Secretario de Educación Tecnológica del Ministerio de Educación; 1997).

En esta tesis se muestra que no sólo la demanda de empleo fue escasa, sino que al contrastar el nivel educativo de los ocupados con los puestos en los que se desempeñaban era posible corroborar una creciente situación de “sobreeducación”. En 1991, 40% de los puestos no calificados estaban ocupados por trabajadores con educación secundaria incompleta o más, y 7,3% de los puestos técnico-operativos correspondían a ocupados con educación superior completa. En 2001 estas cifras alcanzaban el 52% en el caso de tareas no calificadas y 15% en las técnico-operativas. Ello muestra otra cara del proceso de sustitución de trabajadores de bajo nivel educativo por otros de mayor nivel pero sin una elevación generalizada en la calificación de las tareas que desempeñaban. Existía una oferta más cualificada de trabajadores, que llevaba a que se contrataran trabajadores de mayor nivel educativo para puestos que no habían variado su nivel de calificaciones.

Las políticas de empleo focalizadas: entre la flexibilización laboral y los planes asistenciales

En Argentina, la política laboral para enfrentar los crecientes problemas de empleo fue consecuente con las interpretaciones oficiales, modificando repetidamente el marco institucional de las relaciones de trabajo y desarrollando una multiplicidad de políticas activas y pasivas focalizadas y discontinúas en el tiempo.

Los numerosos programas de empleo que se implementaron en el país durante los noventa han sido organizados de acuerdo a un eje temporal, referido a las fases del desempeño económico y del mercado de trabajo y otro que se refiere al tipo de instrumento o forma de intervención.

En la primera mitad de la década del noventa, la cantidad de programas de empleo implementados fue baja, respecto a su desarrollo posterior, y se agrupaban en

tres líneas de acción: formación y capacitación, subsidio al empleo privado, empleo público de emergencia. Desde mediados de 1994, con la profundización de la crisis de empleo, la orientación de los programas cambió, ganando protagonismo el empleo público de emergencia por sobre el fomento del empleo privado.

Entre 1994 y 2001 fue notorio el número de los programas de formación y capacitación puestos en marcha, que superó en muchos momentos a otro tipo de modalidades de intervención.

La problemática de promoción del empleo fue tomada por otros sectores de gobierno además de Trabajo que lanzaron planes propios con componentes orientados a ese objetivo. Todas las medidas implementadas respondieron a los diagnósticos sobre la escasa flexibilidad en el mercado laboral y la falta de condiciones de empleabilidad de la fuerza de trabajo, sostenidas por el discurso oficial. Su objetivo fue facilitar el proceso de reestructuración económica y social que estaba en curso a nivel global. La otra orientación explícita que se desprende de los objetivos y características de implementación de la mayoría de los programas de empleo y capacitación es su carácter asistencialista y su nula incidencia sobre el funcionamiento del mercado de trabajo.

Fragmentación, explosión y superposición de ofertas de educación y formación

En un contexto de fuerte crecimiento del desempleo y la pobreza, los programas de formación y capacitación constituyeron uno de los instrumentos de intervención más utilizados por las políticas de empleo y también por las políticas sociales. La capacitación para el desempeño laboral fue considerada uno de los medios más adecuados para incrementar las posibilidades de inserción en el mercado de trabajo de distintos grupos con dificultades laborales. Se sostenía la necesidad de posicionarlos

mejor en un mercado de trabajo fuertemente selectivo convirtiéndolos a través de la capacitación en sujetos más “empleables”.

El sustento ideológico de estos programas colocaba en los propios trabajadores la responsabilidad de su desocupación pues su escasa o nula calificación los convertía “inempleables” en un contexto de reestructuración económica-productiva. Las víctimas se convertían en victimarios.

El análisis de la educación y formación para el trabajo a nivel nacional y en la provincia de Buenos Aires permitió comprobar la hipótesis de la complejización resultante de la superposición del tipo de ofertas, la diversificación de instituciones y agentes oferentes, las dificultades de acceso por parte de los trabajadores, la focalización en las mismas o distintas poblaciones y la escasa o nula adecuación a los requerimientos del mundo del trabajo. La yuxtaposición entre los objetivos de las políticas sociales, de empleo y de formación para el trabajo contribuyó también a nivel provincial a la dispersión y multiplicación de acciones de formación cortoplacistas y de carácter más asistencialista que educativa.

Las acciones de capacitación y formación que se desarrollaron en la provincia de Buenos Aires dan cuenta que la diversidad de agentes no implicó propuestas diferentes en cuanto a las áreas para las que formaban, la población a la que se dirigían o las formas de implementación. En primer lugar, varios programas se superponían tanto en el perfil de beneficiario como al tipo de prestación. Así el Proyecto Imagen y el programa de Capacitación en búsqueda de empleo/autoempleo apuntaban a orientar y hacer más eficiente la búsqueda de empleo; la capacitación para el desarrollo de microemprendimientos fue el objetivo de varios programas provinciales y del Proyecto Micro; y la capacitación de desocupados para empresas que requerían personal se encaró desde el programa provincial de capacitación a demanda y desde el programa

Emprender del Ministerio de Trabajo Nacional. También se observan superposiciones en cuanto a las poblaciones atendidas, definidas principalmente por su situación de desocupación, pero también como microempresarios.

No se encontraron en el gobierno provincial líneas de formación dirigidas específicamente a jóvenes desempleados con bajo nivel educativo, que constituyeron un grupo prioritario de las acciones nacionales (Proyecto Joven, posteriormente PAPEJ), aunque si se desarrollaron programas específicos para mujeres (Casas solidarias).

Superposición de las ofertas de educación y formación para los trabajadores en la Provincia de Buenos Aires. Década de 1990.

Población objetivo	Gobierno Nacional			Gobierno Provincial		
	Educación	Trabajo	Desarrollo Social	Educación	Trabajo	Desarrollo Social
Población general				X		
Desocupados	X	X	X	X	X	X
Desocupados de rama/sector		X			X	
Jóvenes		X	X			
Mujeres		X	X		X	X
Microemprendedores		X	X		X	X

Fuente: elaboración propia sobre la base de cuadros Anexos 2.3 y 3.2

Los cursos desarrollados en el marco de los programas de empleo y sociales se orientaron principalmente hacia el sector de servicios y ocupaciones de baja o media calificación. Desde el Ministerio de Producción y Empleo de la provincia se promovió la capacitación y práctica laboral en las áreas de gastronomía, hotelería y turismo y de

servicios sociales y comunitarios por medio de líneas específicas para estas ramas dentro del ya citado programa de capacitación y formación laboral. Los cursos correspondientes a programas nacionales se volcaron también hacia ocupaciones de tipo administrativo y formación en informática, algunos oficios de tipo técnico (soldador, auxiliares para producciones diversas) y los servicios sociales y de salud en las mismas ocupaciones que los programas provinciales: cuidado de ancianos, auxiliar de cocina de comedores escolares, asistente materno infantil

En cuanto a las formas en que se implementaron, los diferentes programas adoptaron la combinación de formación en el aula (etapa de capacitación) y prácticas laborales en empresas (etapa de práctica laboral) y su duración dependía de los contenidos establecidos para cada curso, pero con la característica común de ser cursos cortos.

La superposición de ofertas de formación en ocupaciones ligadas a los servicios y a tareas administrativas coincide con el fenómeno de la terciarización del empleo que se intensificó en la última década, junto a la desarticulación de la industria provocada por el modelo económico de apertura externa. Pero también responde al perfil de muchas de las instituciones de capacitación que se crearon en torno a los programas de empleo y definieron cursos de bajo costo en términos de los recursos necesarios para la instrucción y atractivos para la población beneficiaria.

Explosión y fragmentación con bajos niveles de atención de los trabajadores con necesidades educativas

La multiplicación de ofertas no tuvo como correlato una mayor o mejor atención de las necesidades educativas y de formación de la población. Al contrastar la cobertura de las acciones analizadas con los volúmenes de población activa y

desocupada con bajo nivel educativo se observó que frente a las necesidades educativas todos los servicios considerados y, particularmente, los programas de capacitación han tenido una cobertura muy reducida. Sólo 10% de los desocupados que no completaron el secundario y el 2% de la PEA con igual nivel educativo fueron beneficiarios de programas nacionales o provinciales.

De esta manera se reconoce el desfase cuantitativo en la atención de educativa de jóvenes y adultos que permanecen en una situación de fuerte desventaja, es decir, sin conocimientos esenciales para su participación plena en la vida ciudadana, laboral, familiar; etc. y con mayores probabilidades de caer en la exclusión en una sociedad cada vez más compleja. Ello constituye una deuda social, educativa y laboral no saldada con ciudadanos jóvenes y adultos, que no ha podido resolverse con programas focalizados.

¿A quiénes sirvieron las políticas de educación y formación para el trabajo en los '90?

Los programas de capacitación encarados principalmente desde el sector Trabajo y Desarrollo Social funcionaron principalmente como instancias de contención y asistencia frente al aumento de la desocupación para grupos vulnerables tales como los jóvenes y las mujeres. Las condiciones en que se realizó la capacitación y lo puntual y específico de los contenidos ofrecidos, da cuenta de la función de “ocupacionismo” (Castel; 1997) que tuvieron estos planes al generar “un como sí de trabajo” y “un como sí de formación”. A la par fueron instalando en el sentido común de los beneficiarios una visión individualista de los problemas de empleo, que ponía el énfasis en sus carencias de acreditación y experiencia. Se trataba de controlar a los grupos excluidos, de contenerlos en esa posición con instrumentos que simulaban favorecer su inclusión.

Para las empresas resultaron subsidios indirectos pues respondían a sus demandas de mano de obra reduciendo al mínimo los costos de selección y capacitación así como

los salariales. La “promoción del empleo” funcionó para el sector de la capacitación laboral pues a partir de las licitaciones públicas se crearon numerosas instituciones y consultoras dirigidas a la elaboración y ejecución de los proyectos de ese tipo. Se incentivó de esta manera un mercado de capacitación ligado a promesas de salida laboral inmediata.

La diversidad, la falta de articulación, la baja permanencia y la dispersión en la calidad de la formación ofrecida por los planes analizados, dan cuenta de su distancia respecto a una política de educación y formación dirigida a la recuperación educativa de la población y la conformación de instancias coordinadas y reguladas que garantizaran el derecho a una formación continua para el trabajo.

5.1.2 Las demandas educativas de la población trabajadora

La educación y formación para el trabajo puede constituir un satisfactor de diversas necesidades humanas, principalmente la de entendimiento o comprensión de los diversos ámbitos en que los sujetos desarrollan su vida, por lo tanto cabe preguntarse acerca de sus características y el tipo de satisfacción que ofrecen. El análisis realizado sobre las ofertas disponibles para los trabajadores jóvenes y adultos dio cuenta de que en muchos casos actúan como pseudosatisfactores, en tanto constituyen un “como sí” de formación y capacitación, como satisfactores singulares, dirigidos a la formación en oficios puntuales, o pueden tener un efecto inhibitor en tanto su carácter reduccionista puede limitar la prosecución del aprendizaje y, sobre todo, el incremento de la capacidad de iniciativa de los actores.

Respecto a los factores que facilitan/inhiben el reconocimiento de una necesidad y de los satisfactores disponibles, se ha identificado el entrecruzamiento de distintos tipos de barreras: culturales o simbólicas, situacionales, económicas e institucionales.

Acerca del círculo de exclusión educativa

Una primera observación corresponde a la distancia que existe entre la necesidad objetiva de completar niveles mínimos de educación, que la mayoría de las investigaciones establecen como el secundario completo, y la necesidad subjetiva, es decir, la percibida efectivamente como carencia por los sujetos y que puede impulsarlos a buscar diversos satisfactores. Un indicador de esta brecha es que sólo 8% de la población que no asiste y no completó el secundario ha intentado comenzar o retomar los estudios.

La educación no formal ha sido promovida desde diversas orientaciones y grupos como una instancia de recuperación educativa y de formación para los sectores con baja educación. Sin embargo sólo 28% de la población de 15 a 60 años ha participado en instancias de educación no formal y es mucho menor la participación de quienes tienen bajo nivel educativo: 7,1% de los que nunca asistieron, 3,4% con primario incompleto, 12,2% con primario completo y 25% con secundario incompleto.

Barreras al acceso a la formación y capacitación para el trabajo

Entre los excluidos de la formación y capacitación laboral es posible discriminar dos grupos: la mayoría que dijo desconocer que existen estos cursos (67%) y un tercio que declaró saber sobre los mismos. El porcentaje de población que dijo no conocer estos cursos disminuye a medida que se avanza en los niveles educativos, oscilando entre el 84% de quienes tienen el primario incompleto y el 40% de quienes completaron el nivel superior. El desconocimiento sobre la existencia de cursos se convierte en otra de las caras del principio de avance acumulativo.

El otro grupo, quienes contestaron que saben de este tipo de cursos, enfrentan otras barreras, entre las que la escasa información sobre los cursos, los horarios inconvenientes y los altos costos monetarios surgen como las más importantes. No existen diferencias significativas entre las dificultades señaladas por la población con distinto nivel educativo. Sólo cuando se indaga acerca de “los requisitos de escolaridad altos” el grupo con menor educación se distancia del resto: un 19% responde que se trata de un impedimento, mientras en el grupo más educado sólo responde afirmativamente el 8%.

Educación, trabajo y proyecto de vida en la perspectiva de los jóvenes

Completar la educación formal, se trate de la primaria o la secundaria, constituía un propósito muy valorado por los jóvenes entrevistados, que destacaban su importancia para su futuro, particularmente en el aspecto laboral y familiar. La conciencia de que tener bajo nivel educativo constituye un factor de vulnerabilidad y exclusión que pone en riesgo sus posibilidades de inserción social se expresaba en frases tales como “no quedarme fuera del mundo” o “para ser alguien”, propias de quienes habían retomado los estudios formales.

La posibilidad de encontrar un empleo o mejorar el que ya poseían fue el motivo más mencionado por todos los entrevistados al momento de explicar porque querían retomar los estudios. De esta manera los entrevistados hacían una lectura de las demandas del mercado de trabajo y reconocían la existencia de circuitos diferenciales en función de la educación alcanzada.

Se transparentaba una visión que colocaba las posibilidades de inserción laboral y los problemas de empleo sólo en las características de los trabajadores, es decir, de ellos mismos, su falta de educación o de ciertas calificaciones (idiomas, computación,

oficios, etc.) sin advertir las limitaciones que generaba el contexto económico y productivo del país.

En las entrevistas analizadas fue posible identificar los diversos significados que se atribuyen a la educación y formación para el trabajo, entre los que se destacaron aquellos ligados a la búsqueda de una mejor posición, tanto laboral, social y familiar. Estos significados eran compartidos aún por quienes no habían intentado retomar o completar sus estudios y por aquellos que planteaban las dificultades de la educación de adultos.

Las dificultades económicas y, específicamente, la necesidad de trabajar para ayudar o mantener la familia es una de las razones que más suelen pesar en la decisión de dejar los estudios y también al momento pensar en la posibilidad de retomarlos.

Entre las características poco facilitadoras que asumen las ofertas de educación y formación, se pudo identificar en primer lugar, la falta de información, el desconocimiento de las opciones educativas, la falta de orientación para la selección, que se expresaban en la escasa mención a los mecanismos formales de difusión de las ofertas educativas, principalmente, las públicas.

Al indagar sobre los programas con componentes de formación (Plan Jefas y Jefes de Hogar, Plan Juvenil y otros menores), se advirtió en los entrevistados una opinión positiva sobre los cursos y la expectativa de insertarse laboralmente después del mismo, que en algunos casos se concretaba.

Aunque todos los beneficiarios entrevistados tenían bajo nivel educativo, pocos realizaban una contraprestación educativa o de formación. Más aún, las entrevistas mostraron que no conocían esta posibilidad y que llegaban a ella luego de pasar por otras actividades de carácter socio comunitario. De las entrevistas surgió que la

asignación de contraprestaciones no tenía en cuenta las características de los beneficiarios, respecto a su educación, formación, experiencia laboral; etc.

5.2 La educación y formación de los trabajadores a partir de 2001: rupturas y continuidades

La crisis y la recesión provocados por más de veinte años de políticas económicas de corte neoliberal, profundizadas durante la década del noventa, se hicieron sentir a fines de 2001 con el estallido social que dejó al descubierto una sociedad jaqueada por la pobreza y la desconfianza en las instituciones. La crisis económica pero también antropológica se expresó en el incremento de la desigualdad y en las fallas de 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).

La Argentina post-crisis se caracterizó simultáneamente por el estancamiento económico, el desequilibrio estructural en su balance de divisas y un alto endeudamiento externo. En ese contexto se operó el “default” y posteriormente la salida de la convertibilidad a través de la “devaluación”. En el mercado de trabajo, la profundización de la recesión provocó en 2002 una destrucción record del nivel de empleo y la desocupación abierta afectó al 21% de la PEA. A fines de ese año, mejoró levemente la tasa de desempleo (17,8%) pero alcanzó su máximo histórico el nivel de subocupación (19,9%). A la par se mantuvieron los procesos de reducción nominal de salarios y la caída del salario real, es decir, del poder adquisitivo, por efecto de la devaluación sobre los precios.

En lo social, el deterioro de las condiciones de vida de la población argentina se expresó en el crecimiento acelerado de la pobreza desde el colapso de la convertibilidad.

En octubre de 2002, el 57,5% de las personas pertenecía a un hogar pobre, mientras el 27,7% no alcanzaba a cubrir con sus ingresos la canasta básica de alimentos. La implementación de planes de subsidio monetarios a jefes/as de hogar desocupados tuvo una baja incidencia en estos indicadores, pese a que su cobertura se amplió respecto a la de programas previos (INDEC, 2002).

En la segunda mitad del año 2002 comenzaron a recuperarse los niveles de actividad y empleo y hasta la actualidad se mantiene el crecimiento del producto y la generación de una importante cantidad de puestos de trabajo³⁹. La conservación del tipo real de cambio – aspecto central de la política económica- junto a otras medidas macroeconómica contribuyeron a dar ciertas ventajas a la industria y sus posibilidades de sustituir importaciones por producción nacional, cambiando el sesgo característico de la década anterior, en que el sector industrial fue negativamente afectado.

Sin embargo, las mejoras de tres años de crecimiento económico no han logrado extenderse a toda la población y el desafío siguen siendo el 50% de los asalariados en condiciones precarias, un sector informal o marginal cada vez más heterogéneo y los trabajadores que permanecen desocupados. Más aún resta enfrentar los graves niveles de pobreza y exclusión en el que vive una parte importante de la población argentina, a pesar del alivio expresado por diversos indicadores. Así, a fines del año 2006 la 26,9% población pertenece a hogares pobres y 8,7% de la población es indigente (SIEMPRO; 2006).

Se asiste a un período de reactivación productiva pero que dista de resolver todos los problemas de empleo y sus consecuentes costos sociales, que requerirán de un largo

³⁹ En el tercer trimestre de 2006 el desempleo bajó al 12.2% , tasa que incluye como desocupados a aquellos que tiene un Plan Jefes y Jefas de Hogar (INDEC (2006) Mercado de trabajo: principales indicadores 3° trimestre de 2006 adelanto de resultados. INDEC. Ministerio de Economía y Producción. Noviembre.

período de crecimiento y medidas de mediano y largo plazo en los diversos planos de intervención del Estado (político, económico, social, educativo, cultural; etc.).

En este marco las demandas a la educación y formación para el trabajo se resignifican en función de la mayor generación de empleo y la incipiente reindustrialización sustitutiva de importaciones. Pero también por las demandas provenientes de los trabajadores del sector no formal y de economía social, nicho de inserción de jóvenes y adultos excluidos de la educación y el trabajo.

En este apartado se propone, a partir de la interpretación de las rupturas y continuidades en las orientaciones y características de las políticas de educación y formación para el trabajo desde 2001, una reflexión acerca de las condiciones para la recuperación de un Estado regulador que impulse la articulación de los diferentes sectores y actores para la atención integral de las demandas de jóvenes y adultos.

5.2.1 Rupturas hacia la conformación de nuevos escenarios

El término ruptura significa, según el diccionario de la Real Academia Española, “acción y efecto de romper o romperse” y entre sus muchas acepciones se encuentran algunas que reflejan el sentido de este punto, en tanto supone “interrumpir la continuidad de algo no material”, “tener principio, empezar, comenzar” o “resolverse a la ejecución de algo en que se hallaba dificultad” (RAE; 2006). En el ámbito de la educación y formación para el trabajo, la Argentina postcrisis del 2001 constituye un escenario donde puede reconocerse la interrupción en ciertas tendencias y el inicio o comienzo de otras formas de acción.

En primer lugar, se reposicionan en la agenda educativa dos modalidades que fueron desplazadas en la formulación e implementación de la Ley Federal de Educación: la educación de jóvenes y adultos y la educación técnica. Desde el sector

educativo parece haber un reconocimiento, en el plano de las ideas, de la ley⁴⁰ y de algunas acciones (Plan de Alfabetización; Programas de inclusión educativa), de las necesidades de terminalidad e inclusión educativa de los jóvenes, de alfabetización de los adultos y del derecho a la educación permanente. Sin embargo, ello aún no fue acompañado por un proceso de fortalecimiento y actualización de la educación de adultos que garanticen tanto el cumplimiento efectivo de los niveles de escolaridad formal como el acceso a los conocimientos necesarios para la participación ciudadana y social.

Este impulso es compartido por la política social y laboral al incorporar en un plan socio-laboral de amplia cobertura, como es el Plan Jefes y Jefas de Hogar, una contraprestación dirigida a completar la educación general básica y el polimodal, y no sólo impulsar cursos específicos y focales. Este caso constituye una instancia de coordinación entre los sectores de Educación, Trabajo y Desarrollo Social. Sin embargo, siguen siendo limitados en términos de la atención de la población con bajo nivel educativo. Mejorar la difusión de este derecho como contraprestación puede convertirse en un aporte a la recuperación educativa de la población beneficiaria, sobre todo al considerar que un 80% no han logrado completar el nivel secundario.

Entre 2004 y 2005 se desarrolló un movimiento a favor 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 para la recuperación productiva en un contexto de reestructuración. Esta ley establece la creación de un fondo nacional específico destinado a equipamiento, infraestructura y proyectos institucionales. Los documentos de base reconocen la diversificación

⁴⁰ La Ley de Educación Nacional (n° 26.206) sancionada en 2006 coloca a la educación permanente de jóvenes y adultos como una modalidad del Sistema Educativo Nacional.

anárquica que caracteriza a la educación técnica y proponen algunas acciones de apoyo a su racionalización (registro federal de instituciones y procesos de homologación de títulos y certificaciones), cuya eficacia y verdadera ruptura con lógicas de corto plazo dependerá fundamentalmente una planificación regional y nacional de la implementación.

En materia de formación para el trabajo se han iniciado planes formación orientados a sectores de actividad prioritarios definidos a nivel nacional por su capacidad de crecimiento y generación de empleo. En apoyo a la productividad y competitividad de estos sectores se plantean diversas medidas de capacitación que coordinan acciones entre ministerios (Educación, Trabajo y Economía y Producción) y entre niveles de gobierno (nacional, provinciales y locales). Al menos desde el discurso se plantea la constitución de redes de formación profesional por sector que nucleen a las distintas unidades interactuantes (centros de formación profesional, de capacitación laboral, empresas, sindicatos, organismos gubernamentales y no gubernamentales, etc.).

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

Otra de las rupturas se relaciona con el surgimiento de nuevos actores, los llamados movimientos sociales, que expresan una mayor capacidad de demanda por sus derechos sociales y civiles, incluyendo el acceso a la educación. Esta categoría es acuñada a partir del surgimiento de grupos que, excluidos de beneficios sociales pero integrados a la vida social, pugnan por obtener reivindicaciones sean estas programas laborales o sociales. Y, a la vez, la población denominada previamente como

“marginal” o sectores populares pobres e indigentes han cobrado mayor significación en muchas áreas urbanas por su capacidad organizativa y mayor participación frente a las situaciones críticas y de deterioro social.

Los movimientos sociales están organizados alrededor de emprendimientos individuales, familiares, grupales y hasta con patrón y utilizan figuras legales de cooperativa, asociación civil, taller protegido y mutual. En los últimos años han recibido el apoyo de áreas gubernamentales que, a través de diversos programas, promueven y estimulan las actividades inscriptas en el marco de la economía social e iniciativas de desarrollo local. Partiendo de emprendimientos productivos muchos de estos movimientos han extendido sus actividades hacia las comunidades en las que están insertos desarrollando merenderos y comedores comunitarios.

Entre sus acciones se incluye también la educación y formación para el trabajo, con actividades de apoyo escolar, alfabetización, terminalidad de la educación obligatoria, formación para el trabajo. Más recientemente, la educación formal, primaria y secundaria, se ha convertido en una nueva área de intervención de los movimientos sociales, a través de escuelas autogestionadas y bachilleratos populares que se presentan como alternativas de educación para sectores populares y que buscan ser reconocidas por el Estado.

5.2.2 Continuidades en el mercado de la formación

A mediados de la década pasada, un estudio del mapa de la oferta de educación y formación para el trabajo⁴¹ verificó la existencia de un “cuasi-mercado de formación y capacitación” compuesto por una amplia gama de organizaciones, a veces meros

⁴¹ Se hace referencia al Proyecto de Investigación “Reestructuración productiva y nuevas formas de calificación”(Programación Científica UBACyT 1995-1998), dirigido por la Dra. Graciela C. Riquelme, Programa Educación, Economía y Trabajo, Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras. UBA.

“sellos”, que pugnaban por la captación de fondos provistos por el Estado, por agencias extranjeras o por los propios consumidores del servicio. La actualización del mapa de la oferta realizada en 2005⁴² permite comprobar la vigencia del funcionamiento del mercado que estimula a viejos y nuevos agentes como los llamados movimientos sociales emergentes. Aún en los últimos años se atienden demandas focales siguiendo mecanismos de demand driven, es decir, asignaciones de fondos estatales para demandas de corto plazo. Los programas orientados a capacitar trabajadores desocupados en actividades de autoempleo o microemprendimientos constituye un ejemplo de ello.

Desde el sector público, pese a algunos intentos de coordinación de acciones entre los diversos ámbitos como los foros de competitividad o los planes y redes sectoriales, se mantienen dificultades o limitaciones para la planificación de las acciones de formación. Las diversas líneas de apoyo técnico y capacitación para organizaciones de base, no orientan sobre actividades o sectores de producción y de formación en la idea de que esas organizaciones y sus miembros conocen mejor el mercado y las necesidades locales. Sin embargo, son conocidas las experiencias que muestran las dificultades de la población para visualizar nichos alternativos de producción y generar demandas de educación y formación que no repitan las ocupaciones tradicionales.

Las mismas dificultades se advierten en el ámbito de la educación técnica, pues las estrategias de mejoramiento están quedando en manos de las mismas instituciones sin diagnósticos previos acerca de las características educativas y las demandas productivas regionales y locales. Se mantienen lógicas de competencia entre

⁴² Que se realiza en el marco del Proyecto de investigación “Escenarios alternativos para la atención de demandas de educación y formación de trabajadores: evaluación de efectos distributivos del gasto social” Directora: Dra. Graciela C. Riquelme, Programa Educación, Economía y Trabajo, Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras. UBA.

instituciones educativas para obtener recursos del sector, que no estimulan sus posibilidades de integración o articulación en redes.

El ámbito de las organizaciones de la sociedad civil continuó expandiéndose en estos últimos años a partir de 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

Los llamados movimientos sociales surgidos a fines de los noventa y con la crisis de 2001 se suman a este ámbito representando intereses de diversos sectores, entre los cuáles se destacan los más postergados de la sociedad, trabajadores desocupados, población pobre e indigente, jubilados y pensionados. Estos movimientos constituyen nuevos actores sociales con posturas y reclamos disímiles frente al Estado. Algunos aspiran a la autonomía y autogestión reclamando al Estado el acceso a bienes y servicios sociales que son su responsabilidad (salud, educación, trabajo). Otros movimientos, en cambio, se han incorporado en la pugna por los recursos de las distintas áreas de gobierno (Desarrollo Social y Trabajo) siguiendo lógicas asistencialistas y clientelistas, y en muchos casos han sido cooptados en este proceso. De ahí que sean mencionados tanto en el apartado de rupturas como en este referido a continuidades.

Finalmente, la revisión del tipo de cursos de formación para el trabajo destinados a jóvenes y adultos con baja educación permiten verificar la vigencia en 2005 de formaciones que no responden a los requerimientos de un aparato productivo en proceso de reactivación ni de microemprendimientos productivos. Los cursos del sector privado, la sociedad civil y los ofrecidos desde el sector Educación y Trabajo se concentran en actividades ligadas a los servicios y en los oficios del cuentapropismo tradicional.

5.3 Desafíos para la regulación de los escenarios de educación y formación

En esta tesis se ha comprobado la complejidad del ámbito de la educación y formación para el trabajo donde coexisten una diversidad de actores y espacios que responden a lógicas también diversas. 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, la desarticulación de la educación técnica y la multiplicidad de acciones focalizadas de capacitación para contener la crisis de empleo y social.

Este contexto no está a favor de los requerimientos del sector productivo ni favorece el desarrollo educativo de los trabajadores en la perspectiva del largo plazo. La sustentabilidad de los procesos de recuperación del sector productivo plantea demandas de formación de recursos humanos e inversiones en desarrollo de ciencia y tecnología que requerirán una intervención concertada entre el Estado y los actores de la sociedad civil y productiva.

En la actualidad los sujetos principales de 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 con diferentes niveles de representatividad.

La complejidad ligada a la superposición y fragmentación del campo de la educación y formación para el trabajo requiere el reconocimiento de tal situación y la recuperación de un Estado regulador que impulse la integración de los diferentes actores en pugna en este espacio de construcción social. Un punto clave es reposicionar al sector educación en un rol más activo en la definición de la política de formación para el trabajo pues, como quedó comprobado, en este ámbito se yuxtaponen las urgencias de la política social y de empleo, mientras los objetivos educativos pierden peso.

Se trata de proponer, en primer lugar, una *concertación* entre las distintas áreas del Estado nacional y provincial que permita responder de manera planificada y con ofertas articuladas a las múltiples demandas de los trabajadores y del sector productivo en sus diferentes ramas. Los temas en juego para la concertación deberían estar asociados a la articulación y pertinencia de las acciones, la difusión y ampliación del acceso, la calidad de los contenidos, el reconocimiento de saberes y los recursos disponibles.

Ello considerando que los programas de educación y formación para el trabajo deben priorizar la calidad de los saberes, evitando impulsar actividades y cursos focales, que no tengan un sólido fundamento de conocimientos. “La orientación de la educación técnica y la formación para el trabajo deben revisarse para concretar las urgentes exigencias de una mayor calidad en la apropiación de saberes socialmente necesarios” (Riquelme; 2006).

El proceso de incipiente reestructuración productiva 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 diversas ramas. Es aquí donde se instala la cuestión de la definición de perfiles profesionales y el reconocimiento de saberes, que si bien no es nueva ahora aparece ligada a la identificación y certificación de competencias para una ocupación. En Argentina ya están operando unidades de certificación⁴³ que funcionan en forma paralela en distintas áreas (Educación, Trabajo), con distintos niveles de ingerencia (nacional y provincial) y convocando a los mismos o distintos actores de la producción y el trabajo. Aunque siguen sin resolverse problemas ligados a la mejora del sistema educativo y la modernización y ampliación de la formación para el trabajo.

⁴³ En otros países de América Latina las discusiones sobre certificación con base en competencias se iniciaron en la década del noventa con el impulso técnico y financiero de los organismos internacionales, especialmente OIT. Actualmente en la región se están desarrollando diversas experiencias de certificación que, con la sola excepción de México, no alcanzan aún a convertirse en sistemas nacionales.

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 asignación de recursos (monetarios y no monetarios) a la educación técnica y la formación para el trabajo deben visualizar las perspectivas del largo plazo, privilegiando la formación de técnicos, operarios y 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 (Riquelme y Herger; 2006).

Por otro lado no se trata de atender sólo las demandas del empleo formal y estructurado, surgen también demandas del heterogéneo sector informal y marginal, que actualmente integran trabajadores cuentapropistas, microemprendimientos, empresas sociales, diversas experiencias de economía social y otros movimientos sociales. Es allí donde las necesidades de educativas de los trabajadores incluyen la alfabetización, la educación primaria y secundaria combinando estrategias de tipo formal y no formal que garanticen el acceso a saberes socialmente relevantes. Estos deben articularse con programas de enseñanza técnica en ocupaciones y oficios donde se incluyan las capacidades de organización y gestión de la producción que aporten a la sustentabilidad y el crecimiento a estos emprendimientos.

Debe definirse el conjunto de demandas sociales críticas que comprometen a una franja de población joven y adulta doblemente excluida de la educación y el trabajo. En

la mira de una mayor integración social, estos deberían constituir un objetivo principal para la política social y de las políticas de educación y formación para el trabajo.

Los recursos disponibles en programas que se superponen desde los diversos ámbitos del sector público constituyen un espacio de pugna de poder que debe ser objeto de racionalización. Los fondos necesarios para atender al menos a algunos sectores de la población con demandas educativas insatisfechas no exceden los destinados actualmente a subsidios por desempleo y sostenimiento de ingreso. El sector educación podría encarar la búsqueda de financiamiento considerando entre las alternativas posibles la reasignación de partidas destinadas a planes de Desarrollo Social y Trabajo.

Más allá de esto debe considerarse que no es la educación la garantía del acceso al empleo o de más empleabilidad de los trabajadores. Lo que puede lograr es “liberar las reservas latentes de productividad cultural, social, y desde luego, también económica, en el seno de las poblaciones adultas” (Belanger y Federighi; 2004), y es sin duda, una herramienta que puede potenciar el desarrollo de proyectos laborales y de vida.

En un contexto donde han empezado a surgir expresiones de demanda de actores sociales organizados (movimientos sociales; sindicatos, etc.) se trata de fortalecer y mantener estos procesos. Cabe recordar que “toda demanda social es producto de un proceso histórico de construcción colectiva, en tanto refiere a una expresión organizada y colectiva de necesidades y reivindicaciones, que los miembros de un grupo social buscan implementar a través de decisiones institucionales y/o públicas” (Sirvent; 1999).

Se requiere potenciar la capacidad de reconocimiento de necesidades y la articulación de reclamos ante el Estado por su satisfacción, evitando las estrategias de cooptación, clientelismo y participación engañosa que pueden desactivar el conflicto. La capacidad de demanda de los sectores sociales puede asentarse en la mayor información

sobre el uso de los recursos de la política social, laboral y educativa para solicitar su reorientación y aplicación a genuinas demandas de esos grupos de población (Riquelme y Herger; 2005). En educación y formación para el trabajo los actores sociales organizados pueden asumir un rol de reclamo por la situación de desventaja educativa en que se encuentra gran parte de la población argentina y su derecho a una educación a lo largo de toda la vida.

Bibliografía

- Barbier, J.C. (1998) “Analizar la implementación: una herramienta indispensable para la evaluación de las políticas públicas de empleo”. En Gautié, J. y Neffa, J.C. (comps.) (1998) Desempleo y políticas de empleo en Europa y Estados Unidos. Editorial Lumen/Humanitas. Buenos Aires.
- Beccaria, L. A. (2001) Empleo e integración social. Fondo de Cultura Económica. Argentina.
- Beccaria, L. A. 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 privado. FLACSO IDRC. Buenos Aires.
- Bélanger, P. y Federighi, P. (2004) Análisis transnacional de las políticas de educación y formación de adultos. La difícil liberación de las fuerzas productivas. Colección Ideas en debate. Miño y Dávila Editores. Buenos Aires.
- Belanger, P. y Tuijnman, A. (editor) (1997) New patterns of adult learning: a six-country comparative study. Pergamon and UNESCO Institute for education. Great Britain.
- Bracchi, C., González, V., Gabbai, M. (2004) *¿Una escuela alternativa o la alternativa a la escuela?*. 1º Reunión del grupo de trabajo “Educación, políticas y movimientos”, Movimientos sociales y conflictividad educativas en América Latina. CLACSO. Noviembre. Colombia.
- Braslavsky, C. (1993) Aportes para el fortalecimiento del componente educativo del MERCOSUR en especial referencia a la educación general. Buenos Aires. (Mimeo).
- Carciofi, R., Cetrángolo, O. y Larrañaga, O. (1996) Desafíos de la descentralización: educación y salud en Argentina y Chile. CEPAL, Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- Castel, R. (1995) La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salario. Fayard. París.
- Castells, M. (1999) La era de la información. Economía, sociedad y cultura. México. Siglo XXI
- CEPAL (2005) Panorama social de América Latina 2004. CEPAL. Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- CINTERFOR (2001) Formación para el trabajo decente. Trazos de la formación, n° 12. CINTERFOR, OIT. Montevideo.
- 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.
- De Ibarrola; M. (2004) Paradojas recientes de la educación frente al trabajo y la inserción social. Tendencias y debates, n° 1. RedEtis. Buenos Aires. Septiembre.
- De Moura Castro, C. Schaack, K y Tippelt, R. (Eds.) (2002). Formación profesional en el cambio de siglo. Sobre Artes y Oficios, 1. CINTERFOR. Montevideo.
- Di Marco, G., Palomino, H., Méndez, S., Altamirano, R. y Libchaber de Palomino, M. (2003) Movimientos sociales en la Argentina. Asambleas: la politización de la sociedad civil. Universidad Nacional de San Martín. Jorge Baudino Ediciones. Buenos Aires.
- Doray, P. y Arrowsmith, S. (1997) “Patterns of participation in adult education: cross-national comparisons”. En Belanger, P. y Tuijnman, A. (editor) (1997) New patterns of adult learning: a six-country comparative study. Pergamon and UNESCO Institute for education. Great Britain.
- Feldman, S. (1995) Contratos laborales de trabajo promovidos: su uso en el sector privado. En Estudios del Trabajo, n°8/9, segundo semestre de 1995. Buenos Aires.

Filmus, D. y Miranda, A (1999) “América Latina y Argentina en los '90: más educación, menos trabajo = más desigualdad”, en Filmus, D. (comp.) (1999) Los noventa: política, sociedad y cultura en América Latina y Argentina de fin de siglo. FLACSO. EUDEBA. Buenos Aires.

Fitoussi, J. P y Rosanvallon, P. (1997). La nueva era de las desigualdades. Ediciones Manantial, Argentina.

Gallart, M. A. y Jacinto, C. (1997) “Competencias laborales: tema clave en la articulación educación y trabajo”. En Gallart, M. A. y Bertonecello, R. (1997) Cuestiones actuales de la formación. Papeles de la Oficina Técnica, n° 2. CINTERFOR, Montevideo.

Gallart, M. A. (2000) Los desafíos de la integración social de los jóvenes pobres: la respuesta de los programas de formación en América Latina. III Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo. ALAST. Mayo. Buenos Aires.

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

Gentili, P. (2002) “Tres teses sobre a relação trabalho e educação em tempos neoliberais”. En Lombardi, J. C. , Saviani, D. y Sanfelice, J. L. (2002) Capitalismo, Trabalho e Educação. Editora Autores Associados. Brasil.

Grassi, E. (2003) Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I). Espacio Editorial. Buenos Aires.

Golbert, L. y Giacometti, C. (1998): “Programas de empleo e ingresos en Argentina”. En, Troyano, Golbert, Giacometti, Green, et al.(1998): Programas de empleo e ingresos en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo/Oficina Internacional del trabajo. Buenos Aires.

Golbert, L. (1996) Viejos y nuevos problemas de las políticas asistenciales. Serie Estudios, n° 12. Centro de Estudios para el Cambio Estructural (CECE). Buenos Aires.

González Velasco, L. (2004) Nuestra cabeza piensa donde nuestros pies caminan. Ediciones La Fragua. Buenos Aires.

Hernández, D. (2003) Estudios sobre empleo. Componente C: formación profesional. Estudio 1.eg.33.3: Oficina de la CEPAL-ONU en Buenos Aires, a solicitud de la Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía de la Nación. Versión preliminar sujeto a revisión. Buenos Aires.

IPE (1999) IPE Balance de una gestión. Instituto Provincial del Empleo. Ministerio de la Producción y el Empleo. Provincia de Buenos Aires. Argentina.

Instituto Provincial de Empleo (1998) Informe del Programa de capacitación y formación laboral. Área de capacitación y práctica laboral. IPE. Diciembre. Buenos Aires.

Jacinto, C. (1997) “Políticas públicas de capacitación laboral de jóvenes. Un análisis desde las expectativas y las estrategias de los actores”, en Estudios del Trabajo, n° 13, enero/julio, 1997. Buenos Aires.

Jenkins, A., Vignoles, A. Wolf, A. y Galindo-Rueda, F. (2002) The determinants and effects of lifelong learning. Centre for the Economics of Education. London Schools of Economics and Political Science. London.

Kosacoff, B. (1995) “La industria argentina: un proceso de reestructuración desarticulada”. En Bustos, P. (comp.) Más allá de la estabilidad Argentina en la época de la globalización y la regionalización. Fundación Friedrich Ebert. Buenos Aires.

Kulfas, M. (2000) "La calificación de la fuerza de trabajo ante la reestructuración productiva y el desempleo". En Época, año 2, n° 2, noviembre de 2000. Buenos Aires.

Llach, J., Kritz, E., Braun, D. y Torres, A. (1997) Un trabajo para todos. Empleo y desempleo en la Argentina. Consejo Empresario Argentino. Buenos Aires.

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.

Landi, O. (1982) La redistribución de saberes y de credenciales educativas (la enseñanza parasistemática en la cultura de la crisis). I Jornadas de Educación y Trabajo. FLACSO, CEDES, CIE. Buenos Aires.

Lo Vuolo, R., Barbeito, A. y Rodríguez Enríquez, C. : La inseguridad socio-económica como política pública: transformación del sistema de protección social y financiamiento social en Argentina. Documento de trabajo n° 33. CIEPP. Buenos Aires. 2002.

Max-Neff, M. y otros (1986) Desarrollo a escala humana. Una opción para el futuro. CEPAPUR. Fundación Dag Hammarskjöld. Santiago de Chile.

Ministerio de Economía y Producción (2004) Informe sobre los programas de empleo de ejecución provincial 2003. Dirección de Análisis del Gasto Público y Programas Sociales. Ministerio de Economía y Producción. Buenos Aires.

Monza, A. (2002) Los dilemas de la política empleo en la coyuntura argentina actual. Colección Diagnósticos y propuestas. CIEPP y Fundación OSDE. Buenos Aires.

Morgenstern, S. (2000) La crisis de la sociedad salarial y las políticas de formación de la fuerza de trabajo. Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo. ALAST. Buenos Aires.

Neffa, J. (2003) El trabajo humano. Contribuciones al estudio de un valor que permanece. CEIL-PIETTE CONICET. Asociación Trabajo y Sociedad. Grupo Editorial Lumen. Humanitas. Buenos Aires.

Oszlak, O. (1999) "De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado". En Revista Nueva Sociedad, n° 160, marzo-abril, 1999. Venezuela.

Pain, A. (1996) Capacitación Laboral. Formación de Formadores. Serie Los documentos n° 4. Facultad de Filosofía y Letras. UBA. Ediciones Novedades Educativas. Buenos Aires.

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

Palomino, H. (2004) "La Argentina hoy - Los movimientos sociales". En *Revista Herramienta*, n° 27. Octubre.

Repetto, F. (2001) Gestión pública y desarrollo social en los noventa. Las trayectorias de Argentina y Chile. Universidad de San Andrés. Prometeo Libros. Buenos Aires.

Programa Argentino de Desarrollo Humano (1998) Informe sobre Desarrollo Humano en la Provincia de Buenos Aires 1998 "La Seguridad Humana". Programa Argentino de Desarrollo Humano. H. Senado de la Nación. Banco de la Provincia de Buenos Aires. Argentina.

Riquelme, G. C. (2006) "La relación entre educación y trabajo: continuidad, rupturas y desafíos". En Anales de la educación común, n° 5, Tercer siglo, año 2, diciembre. Buenos Aires.

Riquelme, G. C. (2005) La deuda social educativa en Argentina 2005: un ejercicio de estimación (El derecho a la educación es posible). Seminario Taller "Efectos distributivos del gasto social en educación y formación de los trabajadores". Programa Educación, Economía y Trabajo, IICE y Maestría de Diseño

y Gestión de Programas y Políticas Sociales, FLACSO. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires. 7 a 9 de noviembre. Mimeo.

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. Documento de Trabajo del Programa Educación, Economía y Trabajo. Mimeo.

Riquelme, G.C. (2004) La educación secundaria antes y después de la reforma: efectos distributivos del gasto público. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires. Miño y Dávila Editores. Buenos Aires.

Riquelme, G. C. y Herger, N. (2003) Educación y formación de los trabajadores en Argentina 2003: resignificación y desafíos para la atención de demandas, 6° 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. (2000) La educación formal y no formal, la ocupación y los ingresos de los trabajadores urbanos. III Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo. ALAST. Buenos Aires.

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

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

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

Riquelme, G. C. (1998) Asignación y distribución del gasto en educación técnica y formación profesional construcción de indicadores y políticas alternativas. Jornadas Financiamiento de la Educación Argentina. Situación actual. Perspectivas. Propuestas. Academia Nacional de Educación. Septiembre. Buenos Aires.

Riquelme, G. C. (1997) Estudios para la educación técnica y la formación profesional. Estudio de caso nacional. Argentina, Documento de trabajo N° 15. Instituto de investigaciones en Ciencias de la Educación. Facultad de Filosofía y Letras. UBA.

Riquelme, G. C. (1997) Vulnerabilidad social: educación de los sectores populares. Mimeo.

Riquelme, G. C. (1996) “La educación para el mundo del trabajo. El mandato de las competencias o la construcción conflictiva de las calificaciones”. En Camilloni, A., Riquelme, G.C. y Barco de Surghi, S. (1996) Debates pendientes por la Ley Federal de Educación. Novedades educativas. Buenos Aires.

Riquelme, G.C. (1991) Implicancias educativas en la transformación de las calificaciones ocupacionales: un abordaje teórico-conceptual. Cuadernos de Investigación, n° 8. Instituto de Ciencias de la Educación. Facultad de Filosofía y Letras. UBA. Buenos Aires.

Riquelme, G. C. (1989) Reconceptualización de la relación educación y trabajo. Ministerio de Educación y Justicia. OEA. PEM. Dirección General de Planificación Educativa. Noviembre.

Riquelme, G. C. (1985) "Readaptación profesional y ocupacional de los trabajadores en contextos de crisis" presentado en Coloquio Regional sobre Vinculación entre la Educación y el Mundo del Trabajo, OREALC-UNESCO en Revista Argentina de Educación, Año IV, n° 6. Buenos Aires.

Riquelme, G. C. (1978) Situación Social. Serie Estudios de la Población Argentina N° 2. Volumen IV FNUAP (Fondo de Naciones Unidas para Actividades de Población) y FUDAL: (Fundación para el Desarrollo de América Latina. Análisis Poblacional de la Argentina). Buenos Aires.

Rodríguez Enríquez (2001) Rodríguez Enríquez, C. (2001) Eramos tan plenos: indicadores de vulnerabilidad laboral por sexo. 5to. Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. 1 al 3 de agosto de 2001. Buenos Aires. Argentina.

Romero Brest, G., Brusilovsky, S. y Anysz, S. (1979) Actualización y reciclaje de los profesionales en Buenos Aires. Centro de Investigaciones en Ciencias de la Educación. Instituto Torcuato Di Tella. Buenos Aires.

Rubenson, K. y Xu, G. (1997) "Barriers to participation in adult education and training: towards a new understanding". En Belanger, P. y Tuijnman, A. (editor) (1997) New patterns of adult learning: a six-country comparative study. Pergamon and UNESCO Institute for education. Great Britain.

Salvia, A. (2003) Políticas y programas de empleo en una década fallida. Asistencia al desempleo y programas activos de empleo, capacitación y formación de capital humano. Informe de avance. Proyecto de cooperación técnica OIT/MTEySS. Buenos Aires.

Schorr, M. (2004) Industria y Nación. Poder económico, neoliberalismo y alternativas de reindustrialización en la Argentina contemporánea. Edharsa. IDAES. Buenos Aires.

Secretaría de la Función Pública (1998) Relevamiento de capacitación de la provincia de Buenos Aires. Guía para referentes y gestores de capacitación. Programa Fortalecimiento Institucional. Secretaría de la Función Pública. Secretaría General de la Gobernación. Provincia de Buenos Aires.

SIEMPRO (2006) Pobreza e indigencia. Anticipo 2do semestre de 2006. Área de Información y Análisis Social. SIEMPRO. Consejo de Coordinación de Políticas Sociales. Presidencia de la Nación. Buenos Aires.

SIEMPRO (2002) Informe de la situación social de la provincia de Buenos Aires. (Mimeo).

Sirvent, M. T., Toubes, A., Santos, H., Llosa, S. y Lomagno, C. (2006) Necesidades y demandas educativas de jóvenes y adultos en sectores populares y en movimientos sociales emergentes. Propuestas para su inclusión en el plan de estudios de Ciencias de la Educación. Documento del Programa de Desarrollo Sociocultural y Educación Permanente: la educación de jóvenes y adultos más allá de la escuela. Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación. Facultad de Filosofía y Letras. UBA. (Mimeo).

Sirvent, M. T., Toubes, A., Santos, H., Llosa, S. y Lomagno, C. (2006) Revisión del concepto de educación no formal. Documento para el Departamento de Ciencias de la Educación. Programa de Desarrollo Sociocultural y Educación Permanente: la educación de jóvenes y adultos más allá de la escuela. Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación. Facultad de Filosofía y Letras. UBA. (Mimeo).

Sirvent, M.T. (1999) Cultura popular y participación social. Una investigación en el barrio de Mataderos (Buenos Aires). Editorial Miño y Dávila, Buenos Aires.

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

Sirvent, M. T. (1994) Educación de Adultos: investigación y participación. Desafíos y contradicciones. Libros del Quirquincho. Buenos Aires.

Sirvent, M. T. (1992), "Políticas de ajuste y educación permanente. ¿Quiénes demandan más educación? El caso de Argentina"; en IICE: Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IICE). Año 1, N° 1. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.

Sirvent, M. T. y Brusilovsky, S. (1983) Diagnóstico Socio-cultural de la población Bernal-Don Bosco. Asociación Cultural Mariano Moreno. Buenos Aires.

Soares Couto, M. C. (1996), “Banco Mundial: políticas e reformas”. En De Tommasi, L., Warde, M. J. y Haddad, S. (org.) (1996), O Banco mundial e as políticas educacionais. PUC-SP. Acao Educátiva. Cortez Editora. Brasil.

Tanguy, L. (2001) “De la evaluación de los puestos de trabajo a la de las cualidades de los trabajadores. Definiciones y usos de la noción de competencias”. En Neffa, J. C. y De la Garza, E. (Comp.) (2001) El trabajo del futuro. El futuro del trabajo. Colección Grupos de Trabajo de CLACSO. CLACSOAsdi. Buenos Aires.

Tedesco, J.C. (1977) Industrialización y educación en la Argentina. Documento n° 1. Proyecto “Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe”. UNESCO, CEPAL, PNUD. Buenos Aires.

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

Vior, S. y Wiñar, D. (2005) “Atrapados en la Ley Federal”. En Le Monde diplomatique, año VII, número 78, Diciembre 2005. Buenos Aires.

Wiñar, D. (1988) La formación profesional en Argentina. CINTERFOR. OIT. Montevideo.

Wiñar, D. (1970) Poder político y educación. El peronismo y la Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional. Documento de Trabajo. Centro de Investigaciones en Ciencias de la Educación. Instituto Torcuato Di Tella. Buenos Aires.

Cuadros Anexos

Anexo 2.1.

Leyes y decretos nacionales con menciones a la educación y formación para el trabajo

Fecha	Norma	Tema principal
13/11/1991	Ley 24013	Ley Nacional de Empleo:
24/02/1992	Decreto 340	Régimen de pasantías
29/04/1993	Ley 24195	Ley Federal de Educación
23/03/1995	Ley 24465	Ley de Fomento del Empleo: empleo a prueba, fomento (ex combatientes, discapacitados) y contrato de aprendizaje
23/03/1995	Ley 24467	Ley de Pymes
09/11/1995	Ley 24576	Modifica ley de contrato de trabajo: agrega especificaciones con respecto a la formación laboral
09/03/1998	Decreto 254/98	Plan para la igualdad de oportunidades entre varones y mujeres en el mundo laboral
22/09/1998	Ley 25013	Ley de reforma laboral: pasantías: define la relación
06/10/1999	Ley 25165	Establece el régimen de pasantías educativas
22/10/1999	Decreto 1200/99	Reglamenta Ley 25165 (establece plazo para adecuar pasantías existentes a la normativa vigente)
29/05/2000	Ley 25250	Ley de reforma laboral
29/05/2000	Decreto 428/00	Modifica Ley 25165: determina condiciones para la administración pública para establecer pasantías (responsables, límites en presupuesto y en cantidad de pasantes)
23/06/2000	Decreto 487/00	Modifica Ley 25165: extiende pasantías hasta 6 horas diarias y hasta 4 años
02/10/2001	Decreto 1227/01	Establece el contrato de pasantía de formación profesional dependiente de las empresas sin convenio con instituciones educativas
10/12/2002	Resolución 837	Reglamenta el decreto de contratos de pasantía de formación profesional

Fuente: Proyecto “Escenarios alternativos para la atención de demandas de educación y formación de trabajadores: evaluación de efectos distributivos del gasto social” (UBACyT F146) Dirigido por la Dra. Graciela C. Riquelme, Programa Educación, Economía y Trabajo, Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras. UBA.

Cuadro Anexo 2.2.
Programas de empleo ejecutados por el gobierno nacional. 1991 a 2001.

Período y programas implementados	Objetivos	Organismo de ejecución
1991-1994 Etapa expansiva		
<i>Programa Intensivo de Trabajo (PIT) (1993 y 1994)</i>	Insertar laboralmente a trabajadores desocupados de larga duración, preferentemente jefes de hogar, con calificaciones obsoletas e inscriptos en la Red de Servicios de Empleo, para la realización de obras y tareas de utilidad pública y social orientadas a obras de infraestructura básica con impacto en la comunidad.	Ministerio de Trabajo.
<i>Bono para la creación de Empleo Privado (BOCEP)(1993)</i>	Reubicación de personal retirado de la Administración Pública.	Ministerio del Interior
<i>Programa Social Agropecuario(1993)</i>	Apoyo a pequeños productores minifundistas. Apoyo a la creación o fortalecimiento de actividades agropecuarias o agroindustriales. Facilitar la implementación de sistemas productivos adecuados y consolidar grupos de productores.	Ministerio de Economía
<i>Programa de Empleo Privado (PEP) (1994 y 1995)</i>	Reinserción laboral de ex trabajadores de PyMEs	Ministerio de Trabajo.
<i>Programa global de crédito para micro y pequeña empresa (1994)</i>	Mejorar los niveles y empleo de los micro y pequeños empresarios	Ministerio de Economía
<i>Sistema de Prestaciones por desempleo</i>	La asistencia al desempleado está integrado por una prestación económica, el pago de las asignaciones familiares y el cómputo del período a efectos previsionales.	Ministerio de Trabajo.
Fines de 1994-1995 Fase recesiva		
<i>Programa de Apoyo al Desarrollo Productivo (1994)</i>	Desarrollar y consolidar la formación de emprendimientos productivos.	Secretaría de Desarrollo Social
<i>Programa de Asistencia Solidaria (PROAS) (1994 y 1995)</i>	Generación de empleo transitorio mediante la ejecución de obras o prestación de servicios de utilidad pública.	Ministerio de Trabajo.
<i>Programa de Empleo de Interés Social (PROEDIS) (1994)</i>	Ejecución de obras de interés social o comunitario por ong's sin fines de lucro.	Ministerio de Trabajo.
<i>ASISTIR (1995)</i>	Generar empleo transitorio para jóvenes desocupados de hasta 25 años, a través de la ejecución de servicios civiles a la comunidad.	Ministerio de Trabajo.
<i>Programa de Entrenamiento Ocupacional (PRENO) (1995)</i>	Generación de empleo transitorio mediante la ejecución de obras o prestación de servicios de utilidad pública.	Ministerio de Trabajo.
<i>Programa de Empleo Coparticipado-PROCOPA</i>	Se basó en la realización de obras de utilidad pública y social, intensivas en mano de obra y ejecutadas por los gobiernos provinciales.	Ministerio de Trabajo.
<i>Apoyo a la reconversión de la esquila (1995 y 1996)</i>	Impulsar el mejoramiento técnico y organizacional del sector lanero.	Ministerio de Trabajo.
1996-1998 Recuperación		
<i>Trabajar I (1996)</i>	Empleo transitorio en proyectos de infraestructura	Ministerio de Trabajo.
<i>Programa Servicios Comunitarios (1996/1997)</i>	Generación de empleo transitorio para desocupados.	Ministerio de Trabajo.
<i>Desarrollo de Empleo Local (1997 a 2003)</i>	Empleo público transitorio a nivel local	Ministerio de Trabajo.
<i>Programas Especiales de Empleo (1997 a 1998)</i>	Empleo público transitorio. Brindar apoyo adecuado y flexible a áreas en reconversión o crisis. Generación de proyectos para trabajadores desocupados	Ministerio de Trabajo.
<i>Servicios comunitarios II (1998)</i>	Generación de empleo transitorio para desocupados.vulnerables.	Ministerio de Trabajo.
<i>Trabajar II (1997 y 1998)</i>	Empleo transitorio en proyectos de infraestructura	Ministerio de Trabajo.
<i>Trabajar III (1998 y 1999)</i>	Empleo transitorio en proyectos de infraestructura	Ministerio de Trabajo.
<i>Movilidad geográfica (1996 a 1998)</i>	Prevé el reintegro del monto del traslado para aquellos grupos de trabajadores cuyas capacitación es demandada en zonas geográficas lejanas al lugar de residencia	Ministerio de Trabajo.
<i>FORESTAR (1995, 1996 y 1997)</i>	Promover la ocupación transitoria. Aumentar la masa forestal.	Ministerio de Trabajo.
<i>PROEMPLEO</i>	Promover el empleo privado indeterminado	Ministerio de Trabajo.
1998-2001 Recesión		

<i>Programa de Emergencia Laboral (2000)</i> 1- <i>Comunitario</i> 2- <i>Productivo</i> 3- <i>Crear Trabajo</i>	Empleo directo en proyectos de servicios sociales y comunitarios Promover la inserción laboral en proyectos productivos	Ministerio de Trabajo.
<i>PROEMI (1999 y 2000)</i>	Promoción del empleo privado	Ministerio de Trabajo.
<i>PROEMI sector construcción (1999 y 2000)</i>	El programa ofrece la devolución indirecta de contribuciones y cargas sociales a las empresas de las construcción.	Ministerio de Trabajo.
<i>Plan Jefas y jefes de hogar desocupados (2002 y sigue)</i>	Empleo transitorio que procura brindar ayuda económica y garantizar el derecho familiar de inclusión social.	Ministerio de Trabajo.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Cuadro Anexo 2.3
Programas con componentes de formación y capacitación para el trabajo por objetivos
Ministerio de Trabajo 1991 a 2004.

Período y programas implementados	Objetivos
1991-1994 Etapa expansiva	
<i>Programa Nacional de Pasantías para la Reversión PRONAPAS (1994 y 1995)</i>	Aumentar las calificaciones de los trabajadores. Facilitar la adquisición de destrezas requeridas para encontrar un empleo productivo. Aumentar la empleabilidad de los desempleados.
<i>Proyecto Joven (1994 a 1997)</i>	Mejorar las posibilidades de inserción laboral de los beneficiarios brindándoles capacitación intensiva e integral para ocupaciones demandadas por el sector productivo, y ofreciéndoles la oportunidad de realizar una práctica laboral en ámbitos empresariales
Fines de 1994-1995 Fase recesiva	
<i>Capacitación ocupacional (1995/1996)</i>	Promovió mediante acciones de capacitación ocupacional, la inserción de sus participantes en el mercado formal de trabajo dentro de las empresas privadas.
<i>Aprender (1995 a 1997) - (Contrato de aprendizaje Ley 24465)</i>	Promover la capacitación en empresas, destinada a jóvenes de 14 a 25 años, sin empleo, a través del reintegro del costo de la póliza contra accidentes y de la cobertura de salud contratadas por la empresa adherida al programa para los aprendices contratados bajo esta modalidad, cuando la relación de aprendizaje fuera mayor a seis meses.
<i>Proyecto Microempresas (1995/1997)</i>	Apoyar a las personas desplazadas de sus puestos de trabajo, contribuyendo al desarrollo de las micro empresas y el autoempleo.
<i>Proyecto Imagen (1995 a 1997)</i>	Identificar las nuevas tendencias del mercado laboral, valorar por parte de los beneficiarios su propia experiencia y realizar los ajustes para la adecuación del perfil laboral a las exigencias del mercado de trabajo.
<i>Talleres ocupacionales (1995 a 2004)</i>	La creación o adaptación de instituciones destinadas a atender demandas de capacitación ocupacional de recursos humanos en su zona de influencia.
1996-1998 Recuperación	
<i>Capacitación para el empleo (1996)</i>	Contribuir a la inserción laboral de los beneficiarios en el mercado formal dentro del sector privado de la economía
<i>Emprender (1996)</i>	Impulsar la capacitación inicial de mano de obra, destinada a nuevos emprendimientos.
<i>Reversión laboral (1996-1997)</i>	Brindó orientación, capacitación y asistencia técnica a los agentes del estado nacional cuyos cargos fueron suprimidos como consecuencia de la aplicación de la ley 24.629.
<i>Programa de apoyo a la productividad y empleabilidad de jóvenes (PAPEJ) (1997 a 2002)</i>	El objetivo del programa es brindar capacitación laboral para ocupaciones requeridas en el mercado de trabajo, a fin de mejorar las condiciones de empleabilidad de los beneficiarios.
<i>Talleres protegidos de producción I y II (1997-2001)</i>	Programa destinado a la creación de Talleres Protegidos y al apoyo de los ya existentes, en tanto ámbitos laborales orientados a promover la adaptación laboral de las personas con discapacidad. Buscó generar en cada uno de estos espacios un plan de desarrollo empresarial.
<i>Proyectos especiales de capacitación – empleabilidad y capacitación para un sector (1997)</i>	- desarrollar acciones de capacitación laboral no encuadradas en otros programas del MTSS, según dos líneas de capacitación: Empleabilidad y Capacitación para un Sector o Rama de Actividad. - desarrollar acciones de asistencia técnica para facilitar la vinculación asociativa entre instituciones gubernamentales y no gubernamentales.
<i>Capacitación laboral para un sector o rama de actividad (1997 a 1999)</i>	- incrementar las competencias y la productividad de la mano de obra dentro de un específico sector o rama de actividad en el nivel regional, provincia o localidad. - fomentar la asociatividad entre los actores sociales y productivos vinculadas con la problemática sectorial.
<i>Programa Especial de capacitación laboral (1998 a 2001)</i>	Promover la calificación o recalificación laboral de la población desempleada o en riesgo de pérdida de empleo, de trabajadores afectados por situaciones de crisis productiva sectorial, regional o en empresas en crisis, jóvenes desocupados, trabajadores de PyMES
1998-2001 Recesión	
<i>Programas de capacitación para apoyar el empleo (1998)</i>	recalificar a la fuerza de trabajo perteneciente a sectores y/o regiones que hayan sido declarados en crisis o en procesos de reestructuración por la SEyCL, mejorando las oportunidades de empleo genuino de los

	trabajadores.
<i>Programa de Capacitación Sectorial (2000 - 2001)</i>	Incrementar las competencias y la productividad de trabajadores ocupados, desocupados, con baja o mediana calificación, en un específico sector de la actividad económica en el ámbito regional, provincial o local, a través de proyectos de capacitación que fomenten nuevas competencias laborales o tiendan a la adaptación de las ya adquiridas, a los cambios tecnológicos u organizacionales en los procesos de trabajo.
<i>Programa Regional para el Fortalecimiento del Entrenamiento Técnico y Profesional de Mujeres de Bajos Ingresos-Programa Argentina (FOR-Mujer) (2000 a 2004)</i>	Mejorar y aumentar las oportunidades de formación y de empleo de las mujeres de bajos ingresos, favoreciendo específicamente su participación igualitaria en la formación técnico-profesional, elevando el nivel técnico y la gama de opciones de capacitación y ajustando la capacitación a la demanda del mercado de trabajo.
<i>Estudiar es trabajar (2001)</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Posibilitar la finalización de la educación de nivel medio (EGB tercer ciclo y Educación Polimodal) a jóvenes de ambos sexos desempleados e inactivos. - Mejorar las condiciones de acceso al empleo a través de la formación técnico profesional orientada a las demandas de las economías locales y/o regionales (itinerario laboral). - Promover la inserción laboral a través de estrategias de orientación, asistencia y seguimiento.
2001-2002 Crisis	
<i>Programa especial de formación y asistencia técnica para el trabajo (2002 y 2003)</i>	Incrementar las competencias, mejorar las condiciones laborales y apoyar la búsqueda y consecución de empleo u ocupación.
2003-2004 Lenta recuperación	
<i>Jefas y jefes de hogar desocupados- Terminalidad educativa y formación profesional</i>	<ul style="list-style-type: none"> - fortalecer las condiciones de empleabilidad de los beneficiarios del Programa Jefes de Hogar Desocupados (PJHD), - mejorar los niveles de alfabetización y promover la incorporación de los beneficiarios del programa al sistema educativo formal. - fortalecimiento de calificaciones profesionales
<i>Planes sectoriales de calificación</i>	Capacitar a trabajadores desocupados, ocupados e ingresantes al mercado de trabajo en competencias y calificaciones demandadas por las empresas del sector en las distintas regiones en las que esas se distribuyen. Brindar asistencia técnica a empresas articulada con la capacitación de trabajadores.
<i>Unidad de registro y certificación de competencias laborales</i>	Contribuir al reconocimiento sectorial de las calificaciones de los trabajadores mediante procesos de evaluación y certificación orientados por normas de competencia laboral elaboradas por consenso entre los actores del mundo del trabajo.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Cuadro Anexo 2.4
Programas con componentes de formación y capacitación para el trabajo por población objetivo
Ministerio de Trabajo. 1991 a 2004

Período y programas implementados	Población destinataria	Cobertura
1991-1994 Etapa expansiva		
<i>Programa Nacional de Pasantías para la Reconversión PRONAPAS (1994 y 1995)</i>	Trabajadores desocupados de 16 a 24 años de edad, cesantes de más de 45 años de edad y mujeres sin distinción de edad, inscriptos en la Red de Servicios de Empleo	55.000
<i>Proyecto Joven (1994 a 1997)</i>	Jóvenes pobres de ambos sexos, entre 16 y 35 años, con un nivel educativo máximo de secundario completo, sin experiencia laboral relevante, que se encuentren desocupados, subocupados o inactivos.	121.000
Fines de 1994-1995 Fase recesiva		
<i>Capacitación ocupacional (1995/1996)</i>	Desempleados adultos de ambos sexos, personal de PyMES y trabajadores del sector privado con amenaza de desempleo, de 30 a 55 años. Todo el país	Sin datos
<i>Aprender (1995 a 1997) - (Contrato de aprendizaje Ley 24465)</i>	Jóvenes de 14 a 25 años, sin empleo.	Sin datos
<i>Proyecto Microempresas (1995/1997)</i>	Personas de ambos sexos que habían sido afectadas por los procesos de reconversión productiva o racionalización administrativa en el sector público o privado - Tener habilidades básicas, una idea de negocio o estar ejecutando un emprendimiento y disponer de recursos financieros o bienes de capital 21 a 55 años, no pobres y con secundaria completa.	12.000
<i>Proyecto Imagen (1995 a 1997)</i>	Mayores de 16 años con problemas de empleo, sin los recursos necesarios para financiar su capacitación para la búsqueda de una nueva ocupación dependiente.	75.000
<i>Talleres ocupacionales (1995 a 2004)</i>	Desocupados y ocupados con relación a la orientación de la capacitación definida en cada Taller Ocupacional	6.800
1996-1998 Recuperación		
<i>Capacitación para el empleo (1996)</i>	Trabajadores desocupados mayores de 25 a 55 años. O en situación de inminente pérdida del empleo	2.000
<i>Emprender (1996)</i>	Beneficia a las empresas que inician nuevos emprendimientos o amplían los existentes creando nuevos puestos laborales. Los trabajadores que necesiten mejorar su calificación profesional para ampliar sus posibilidades de empleo.	6.000
<i>Reconversión laboral (1996-1997)</i>	Agentes del estado nacional cuyos cargos fueron suprimidos como consecuencia de la aplicación de la ley 24.629.	Sin dato
<i>Programa de apoyo a la productividad y empleabilidad de jóvenes (PAPEJ) (1997 a 2002)</i>	De 16 a 35 años Primaria incompleta /Secundaria completa desocupados pobres de todo el país, que no asisten, en horario diurno, a una institución educativa de nivel primario o medio	36.000
<i>Talleres protegidos de producción I y II (1997-2001)</i>	Personas en edad laboral que padezcan alguna alteración funcional que implique desventajas considerables para su integración en el mercado de trabajo.	En 1997 : 6.000 personas.
<i>Proyectos especiales de capacitación – empleabilidad y capacitación para un sector (1997)</i>	De 35 a 55 años desocupados de larga duración. Para Rama: Trabajadores o directivos de PyMEs y/o desocupados; Para empleabilidad: Desocupados o con riesgo de pérdida del empleo.	Sin datos
<i>Capacitación laboral para un sector o rama de actividad (1997 a 1999)</i>	Desocupados de larga duración de 35 a 55 años. Todo el país Deben acreditar experiencia en el sector de actividad del proyecto. También focaliza en trabajadores en actividad pertenecientes a pequeñas y medianas empresas y titulares de microemprendimientos productivos que acrediten amplia experiencia en el sector.	1997 a 2000: 28.323 personas
<i>Programa Especial de capacitación laboral (1998 a 2001)</i>	Trabajadores ocupados, en riesgo de pérdida de empleo; Trabajadores desocupados en general; Trabajadores afectados por situaciones de crisis productiva sectorial, regional o emergencia laboral; Trabajadores desocupados jóvenes que requieren recalificación laboral para ingresar al mercado de trabajo.	Sin datos
1998-2001 Recesión		
<i>Programas de capacitación para apoyar el empleo (1998)</i>	Trabajadores de sectores y/o regiones en crisis. Beneficiarios de programas de empleo.	Sin datos.
<i>Programa de Capacitación Sectorial</i>	Trabajadoras/es desocupadas/os, subocupados o ocupados de baja o	

(2000 - 2001)	mediana calificación laboral, mayores de 18 años, que acrediten experiencia en el sector de actividad del proyecto.	
<i>Programa Regional para el Fortalecimiento del Entrenamiento Técnico y Profesional de Mujeres de Bajos Ingresos-Programa Argentina (2000 a 2004)</i>	Mujeres de bajos ingresos. Provincias de Jujuy, Mendoza, Córdoba y Gran Buenos Aires.	750 en la primera etapa
<i>Estudiar es trabajar (2001)</i>	jóvenes de ambos sexos desempleados e inactivos de 18 a 25 años con bajo nivel educativo en todo el país.	
2001-2002 Crisis		
<i>Programa especial de formación y asistencia técnica para el trabajo (2002 y 2003)</i>	Trabajadores desocupados, subocupados y ocupados en riesgo de pérdida de empleo u ocupación.	Sin datos.
2003-2004 Lenta recuperación		
<i>Jefas y jefes de hogar desocupados- Terminalidad educativa y formación profesional</i>	Jefes o jefas de hogar desocupados con hijos menores a cargo. También alcanza a los jefes de hogar cuyo cónyuge, concubina o cohabitante se encuentre en estado de gravidez	- Terminalidad: 64.180 - Formación Profesional: 36.954 - Beneficiarios del plan JyJHD (promedio 2004) 1.705.027
<i>Planes sectoriales de calificación</i>	Desocupados y Ocupados de Sectores de actividad prioritarios	Sin datos
<i>Unidad de registro y certificación de competencias laborales</i>	Trabajadores – Empresarios- Instituciones de formación profesional	Sin datos

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Cuadro Anexo 3.1
Programas provinciales de empleo según dependencia. Provincia de Buenos Aires. 2001.

Ministerio de Trabajo	Programa de Generación de Empleo – Unidad Generadora de Empleo; Manos Bonaerenses; Barrios Bonaerenses; Plan Bonus; Segunda oportunidad; PAIS; Plan Gerenciar
Ministerio de la Producción Dirección Provincial de Promoción y Desarrollo de Microempresas	Programa Microempresas
Instituto Provincial de Acción Cooperativa (IPAC).	Asistencia financiera a cooperativas y otras formas asociativas solidarias; Primera empresa asociativa de jóvenes; Diagnóstico y propuestas asociativas para los consorcios productivos; Capacitación Básica Común; Empresas en Crisis; Promoción a cooperativas y otras formas asociativas solidarias; Asistencia específica para cooperativas.

Fuente: elaboración propia sobre la base de Centro de Estudios Bonaerenses (2001)

Cuadro Anexo 3.2: Programas provinciales de empleo según tipo, población objetivo, prestación y contraprestación y acceso. Provincia de Buenos Aires

Tipo y Programa	Población objetivo	Prestación y Contraprestación	Tipo de acceso
<i>Empleo público de emergencia</i>			
Emergencia de empleo (1990)	Desocupados	Prestación monetaria mensual. Contraprestación: participación en proyectos socio comunitarios, productivos o capacitación	Proyectos presentados por los municipios
Barrios Bonaerenses (1996 y sigue)	Jefes de hogar con 3 o más menores de 16 años a cargo; Mayores de 65 años, discapacitados o embarazadas	Prestación monetaria mensual de \$150/200. Contraprestación: entrenamiento ocupacional; formación básica y capacitación laboral; emprendimientos socio comunitarios o productivos	Proyectos presentados por los municipios u ONGs
PAIS (1997 a 2003)	Un integrante de cada grupo familiar sin ingresos, preferentemente familias numerosas	Prestación monetaria mensual no mayor a \$700. Contraprestación: obras y servicios de mantenimiento u obras menores.	Proyectos presentados por los municipios, consejos barriales u ONGs
Gerenciar (2000 a 2004)	Un integrante de cada grupo familiar sin ingresos	Prestación monetaria mensual no mayor a \$350. Contraprestación: obras y servicios de mantenimiento u obras menores.	Proyectos presentados por los municipios, consejos barriales u ONGs
<i>Empleo transitorio en el sector privado</i>			
Plan Provincial de Pavimentación (95-97)	Desocupados, que no perciban prestaciones por seguro de desempleo	Empleo transitorio. Salarios se fijan según lo establecido por la UOCRA.	Inscripción en el Servicio de Empleo Municipal o Provincial
Bonus (2000 a 2004)	Jóvenes de 18 a 25 años sin experiencia laboral relevante	Beca mensual de \$100. Práctica laboral de 20 horas semanales, en empresa o negocio	Inscripción individual
Segunda Oportunidad (2000 a 2004)	Jefes de familia desempleados entre 45 y 55 años	Beca mensual de \$150 y ART Práctica laboral de 20 horas semanales, en empresas o negocios.	Inscripción en el Servicio de Empleo Municipal o Provincial
<i>Microemprendimientos</i>			
Programa Provincial de Microempresas (87 -01)	Todos los habitantes de la provincia en condiciones de elaborar proyecto o pequeñas unidades productivas	Líneas de crédito. Capacitación empresarial. Tutorías. Asistencia técnica	Inscripción en Registro Provincial de Microempresas
Programa para Jóvenes Empresarios (97 a 01)	Jóvenes entre 18 y 25 años de escuelas técnicas o agropecuarias	Capacitación y asistencia técnica para el desarrollo de proyectos productivos asociativos	Inscripción individual
Manos Bonaerenses	Mujeres, especialmente jefas de hogar desocupadas	Materias primas y equipamiento para microemprendimientos	S/d
Generación de Empleo	Desocupados de los sectores sociales más vulnerables	Apoyo a la formulación de proyectos; Capacitación en gestión y cooperativismo	Proyectos presentados por los municipios y ONGs
<i>Creación o sostenimiento de empresas o cooperativas</i>			
Incubadora de empresas	Microempresas productivas y de servicios	Financiamiento y asistencia técnica	Proyecto presentados por los municipios
PROMECON	PyMES	Financiamiento para adquisición de equipamiento y estudios y formulación de proyectos	Convenio CFI y Provincia de Buenos Aires.
Empleo en la Pesca Artesanal	Microempresarios del sector	Financiamiento para adquisición de embarcaciones, capacitación y asistencia técnica	Presentación de proyecto
Empresas en crisis	Trabajadores y empresarios de empresas en crisis económica y financiera	Diagnóstico asistido, asesoramiento y capacitación para empresas en crisis económica y financiera	Inscripción individual
<i>Formación y capacitación</i>			

Formación y reconversión laboral	Desocupados mayores de 18 años.	Cursos de capacitación y en algunos casos práctica laboral.	Inscripción en el Servicio de Empleo Municipal o Provincial
Barrios Bonaerenses (1996 y sigue)	Jefes de hogar con 3 o más menores de 16 años a cargo Mayores de 65 años, discapacitados o embarazadas	Prestación monetaria mensual de \$150/200. Contraprestación: formación básica y profesional	Proyectos presentados por los municipios u ONGs
Casas Solidarias	Mujeres, especialmente jefas de hogar desocupadas	Cursos de orientación y capacitación laboral	S/d
Capacitación para microempresarios	Microempresarios	Cursos de capacitación en comercialización, contabilidad, gestión y otros necesarios para la puesta en marcha del proyecto..	S/d

Fuente: Elaboración propia sobre la base de informes del Instituto Provincial del Empleo. Ministerio de la Producción y el Empleo. Provincia de Buenos Aires. Argentina.

Cuadro Anexo 3.3: Programas de empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación ejecutados en la provincia de Buenos Aires. 1993 a 1999.

Tipo	Programas	Población objetivo	Prestación y contraprestación
Público de emergencia	Programa intensivo de empleo (PIT)	Trabajadores desocupados de larga duración, preferentemente jefes de hogar, con calificaciones obsoletas.	Sueldos y cargas sociales de los trabajadores contratados por organizaciones no gubernamentales para la realización de obras y tareas de utilidad pública y social.
	Programa de asistencia solidaria (PROAS)	Trabajadores desocupados de larga duración, preferentemente jefes de hogar, con calificaciones obsoletas.	Ayuda económica no remunerativa por ejecución de obras o prestación de servicios de utilidad pública o social.
	Asistir	Jóvenes de hasta 25 años sin ocupación.	Ayuda económica mensual por la prestación de servicios civiles a la comunidad.
	Servicios comunitarios I y II	Trabajadores desocupados con baja calificación laboral pertenecientes a hogares de escasos recursos económicos. Cupo mínimo de 90% de mujeres beneficiarias por proyecto.	Ayuda económica no remunerativa por prestación en proyectos de servicios sociales en localidades con alta pobreza relativa
	Trabajar I, II y III	Desocupados	Subsidio \$200. Proyecto socio-comunitarios
	Servicios comunitarios	Desocupados de baja calificación y escasos recursos	Subsidio no remunerativo. Proyectos socio-comunitarios
	Especiales de empleo	Desocupados, regiones en crisis	Subsidio según proyecto. Proyectos especiales de obra o servicios
Fomento del empleo privado	Proempleo	Desocupados de 38 años y más, con cargas de familias	Transferencia por desocupado efectivizado por cualquier empresa de entre 100 y 150\$ por trabajador durante 18 meses, como parte de su salario normal y habitual.
	Forestar	Desocupados rurales	Una ayuda económica no remunerativa de hasta \$200 mensuales (por 2 a 3 meses de duración del proyecto) y el seguro de responsabilidad civil, a cargo de MTSS. Cobertura médico asistencial a cargo de los Organismos Responsables.

Fuente: elaboración propia sobre la base de Dirección Nacional de Políticas de Empleo y Capacitación. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación. 1999.

Anexo Metodológico

1- Relevamiento de programas de educación y formación para el trabajo, programas de empleo y políticas sociales y fichas de programas

La identificación, caracterización y análisis de las políticas y programas de educación y formación para el trabajo constituye una actividad permanente del Programa Educación, Economía y Trabajo⁴⁴. Para esta tesis el relevamiento se extendió a las políticas y programas que se implementaron en la Provincia de Buenos Aires desde 1990 incluyendo:

- Políticas de empleo
- en general;
- con componentes de formación y capacitación para el trabajo;
- Programas de capacitación laboral;
- Políticas sociales
- con componentes de educación y formación para el trabajo
- Políticas y programas de Educación y Formación Profesional;
- Políticas y Programas de educación de jóvenes y adultos;
- Programas de becas educativas y otros destinados a mantener a jóvenes y adultos en el sistema educativo.

⁴⁴ Programa Educación, Economía y Trabajo del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación de la Facultad de Filosofía de la Universidad de Buenos Aires. Dirección Dra. Graciela C. Riquelme.

La búsqueda de información realizada entre 2003 y 2005 requirió dirigirse a diversas áreas del gobierno nacional y provincial de los que dependían los programas de interés, fundamentalmente Ministerios de Trabajo, Ministerios de Desarrollo Social y Ministerios de Educación, y otras áreas técnicas encargadas del seguimiento de los mismos (SIEMPRO, Direcciones de empleo; etc.). A partir de la realización de entrevistas breves al personal de cada área se pudo acceder a diversos informes y documentos referidos a la formulación, seguimiento y evaluación de los programas.

La primera sistematización de la información relevada consistió en la elaboración de fichas por programas que incluyen los siguientes datos fundamentales:

Nombre del Programa:
Dependencia Institucional:
Período de ejecución
Zona geográfica
Población objetivo/beneficiaria y selección de beneficiarios
Objetivos/metás
Prestaciones
Formas de ejecución
Financiamiento (Fuentes, montos y destinos)
Componentes o proyecto de capacitación
Contenidos
Estrategias
Vinculación formación-sistema productivo
Otros componentes
Otras estrategias (beneficios, estrategias de acción)
Actores involucrados y funciones

Estas fichas constituyen un banco de información básica que permitió la posterior clasificación y ordenamiento de los programas para su análisis en profundidad.

2- Entrevistas a jóvenes con bajo nivel educativo

En 2004 y parte de 2005 se realizaron en el marco del proyecto de investigación “Escenarios alternativos para la atención de demandas de educación y formación de trabajadores: evaluación de efectos distributivos del gasto social” (UBACyT F146)⁴⁵ entrevistas de carácter exploratorio a jóvenes de 18 a 24 años pertenecientes a sectores populares y que tuvieran bajo nivel educativo, es decir, primario incompleto o completo y secundario incompleto. El trabajo de campo se realizó en dos municipios del Gran Buenos Aires, uno ubicado en la zona sur – Quilmes- y el otro en zona norte – San Fernando.

El objetivo de las entrevistas fue indagar:

- el significado que atribuyen a la educación y formación en sus condiciones de vida, laborales y educativas.
- las barreras que encontraron para continuar sus estudios formales y/o retomarlos;
- la información con que cuentan sobre las diferentes opciones de educación y formación disponibles en los municipios seleccionados;
- la información y el acceso a los distintos programas de empleo y capacitación.
- las características del plan de educación o de formación y sus opiniones acerca del mismo.

También se abordó la historia educativa, la trayectoria laboral, la organización de los tiempos de vida, trabajo y estudio de los jóvenes en tanto dimensiones significativas para interpretar su situación educativa al momento de la entrevista.

⁴⁵ Proyecto “Escenarios alternativos para la atención de demandas de educación y formación de trabajadores: evaluación de efectos distributivos del gasto social” (UBACyT F146) Dirigido por la Dra. Graciela C. Riquelme, Programa Educación, Economía y Trabajo, Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras. UBA.

A fin de captar distintas situaciones respecto a las ofertas de educación y la formación para el trabajo y a los programas de empleo-capacitación se definió que era necesario entrevistar grupos diferentes en función de que:

e) participaran de programas de empleo con componentes de educación y/o de formación para el trabajo;

f) asistieran a cursos en centros de formación profesional u otras instancias de formación para el trabajo no relacionadas con programas de empleo

g) participaran de programas de empleo con contraprestación laboral

h) no asistieran a ninguna instancia de educación y formación para el trabajo ni tuvieran programas de empleo.

Ello requirió diversas estrategias de contacto con los jóvenes. Por un lado se realizó un rastreo exploratorio de las instituciones educativas y de los centros de formación de cada municipio y se indagó cuáles de esas instituciones tenían vinculación con programas de empleo, en especial el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Así, los jóvenes del grupo a) y b) fueron entrevistados en las escuelas de adultos o centros de formación profesional a los que asistían, ya sea como parte de un programa de empleo o no. El contacto con los grupos c) y d) se realizó principalmente vía organizaciones barriales y ong's locales que fueron identificadas por su vinculación con planes de empleo y sociales y por el trabajo con jóvenes.

Se diseñaron tres guías de entrevistas que contemplaban las diferencias entre los grupos definidos a través de algunas preguntas específicas, aunque la mayoría de los preguntas era común.

Aunque no fue posible realizar gran número de entrevistas en cada grupo, el trabajo de exploratorio finalizó con aproximadamente cuarenta que son analizadas en el capítulo IV de la tesis.

A continuación se incluyen los cuestionarios guías utilizados.

Proyecto UBACyT “Escenarios alternativos para la atención de demandas de educación y formación de trabajadores”

Guía de entrevista a jóvenes de 18 a 24 años que participan de programas/instituciones de formación para el trabajo
--

Nombre:

Edad:

Programa de empleo o empleo formación (si corresponde):

Institución de formación para el trabajo (si corresponde):

Fecha y lugar de la entrevista:

Caracterización familiar

- ¿Cómo está formada tu familia? ¿con quién/quienes vivís?

Trayectoria Educativa

- ¿Fuiste a la escuela? ¿hasta que grado o año?

- ¿Por qué dejaste la escuela? (indagar sobre los motivos: económicos, falta de interés o dificultades en el estudio, familiares, otros)

- ¿Intentaste en retomar la escuela?

Si responde que SI

- ¿Cuándo?

- ¿Por qué volviste a dejar?

- ¿Por qué te interesa retomar los estudios?

Si responde que NO

- ¿por qué? (indagar problemas o dificultades)

- ¿Tenés pensando volver a estudiar? ¿Por qué?

Situación Laboral Actual

- ¿Estas trabajando? (haciendo changas, trabajos en tu casa).

Si responde que SI

- ¿A qué te dedicas?

- Indagar:

- Ocupación

- Donde trabaja

- Como consiguió ese trabajo

- Cuántos días a la semana trabaja y cuantas horas por día

- Le pagan

Si responde que NO

- ¿Estás buscando trabajo?

- ¿Qué tipo de trabajo buscas?

- ¿De qué forma estas buscando? (preguntas en el barrio, a amigos, buscas en el diario; otras)

En caso que esté buscando trabajo

- ¿hace mucho que estás buscando trabajo?

- ¿Te resulta difícil? ¿Por qué? (indagar sobre su percepción de por que no encuentra trabajo)

Proyecto UBACyT “Escenarios alternativos para la atención de demandas de educación y formación de trabajadores”

Situación Laboral Previa

- Trabajaste antes ¿qué hacías?
- Indagar sobre la ocupación anterior:
 - Ocupación
 - Donde trabajaba
 - Cuántos días a la semana trabajaba y cuantas horas por día
 - Le pagaban

Difusión y acceso a la instancia de formación en la que participa

- *¿qué estas estudiando acá?*
- *¿Desde cuándo estás estudiando acá?*
- *¿Cómo conociste este lugar y los cursos que dan?*

Las diferentes opciones de educación y formación disponibles en los municipios seleccionados

- *¿Hiciste otros cursos antes? ¿Cuándo y donde? ¿De qué se trataba?*
- *¿Conoces otras escuelas de adultos u otros centros de formación para el trabajo? ¿Cuáles?*

Sobre planes de empleo o empleo formación

- *¿Tenés algún plan? (Jefes y Jefas, Barrios Bonaerenses, Bonus; etc.) ¿Este cuándo tenés el plan?*
- *¿Cómo te enteraste de este Plan? (Indagar como accedió al Plan)*
- *¿Qué tareas tenés que hacer por estar en el Plan?*
- *¿Qué te parece que tiene de bueno el Plan ?*
- *¿Qué te parece que tiene que debería mejorar?*
- *¿Conoces a otras personas que tienen el plan? ¿Ellos que hacen?*
- *¿Tuviste otros planes? ¿Cuál y de qué se trataba?*
- *¿Te ofrecieron otros planes? ¿Cuál?*

Si tiene contraprestación de formación:

- *¿cómo te enteraste que podías hacer el curso como parte del Plan?*
- *¿porqué elegiste esta contraprestación?*

Importancia o valor asignado a la formación que recibe en sus condiciones de vida, laborales y educativas

- *¿Por qué estás elegiste hacer este curso? (indagar sobre motivo/motivos)*
- *¿Alguien te ayudo a elegir el curso?*
- *¿Te gustaría trabajar en algo relacionado con (nombre del curso)?*
- *¿Tenés pensado estudiar algo más? ¿Por qué?*
- *¿Cuándo terminas el curso te dan alguna ayuda para conseguir trabajo en algo relacionado con lo que aprendiste?*

Características de la formación recibida

- *¿Cuál es la duración del curso?*
- *¿Cuántos días por semana venís? ¿y por cuántas horas? ¿en que horario?*
- *¿Qué actividades hacen?*
- *¿Realizan prácticas fuera del centro de formación o pasantías?*
- *¿Qué título obtienen al finalizar?*
- *¿Antes de empezar te tomaron un examen? ¿Sobre qué?*
- *¿Cuándo estudias?*
- *En el caso de mujeres con hijos ¿quién cuida a tu hijo/s cuándo venís acá?*
- *¿Qué te parece que tiene de bueno el curso que estás haciendo?*
- *¿Qué te parece que debería mejorar?*

Organización de los tiempos de vida, trabajo y estudio

Proyecto UBACyT “Escenarios alternativos para la atención de demandas de educación y formación de trabajadores”

- ¿Podrías contarme qué haces en la semana?

Guía de entrevista a jóvenes de 18 a 24 años que participan de programas de empleo con contraprestación educativa (terminar la primaria o la secundaria)

Nombre:

Edad:

Programa de empleo o empleo formación (si corresponde):

Institución de formación para el trabajo (si corresponde):

Fecha y lugar de la entrevista:

Caracterización familiar

- ¿Cómo está formada tu familia? ¿con quién/quienes vivís?

Trayectoria Educativa

- ¿qué nivel estás haciendo?
- ¿Fuiste a la escuela? ¿hasta que grado o año?
- ¿Por qué dejaste la escuela? (indagar sobre los motivos: económicos, falta de interés o dificultades en el estudio, familiares, otros)
- ¿Intentaste antes en retomar la escuela?

Si responde que SI

- ¿por qué te interesaba retomar los estudios?
- ¿por qué no podías volver a la escuela?

Situación Laboral Actual

- ¿Estas trabajando? (haciendo changas, trabajos en tu casa).

Si responde que SI

- ¿A qué te dedicas?
- Indagar:
 - Ocupación
 - Donde trabaja
 - Como consiguió ese trabajo
 - Cuántos días a la semana trabaja y cuantas horas por día
 - Le pagan

Si responde que NO

- ¿Estás buscando trabajo?
- ¿Qué tipo de trabajo buscar?
- ¿De qué forma estas buscando? (preguntas en el barrio, a amigos, buscas en el diario; otras)

En caso que esté buscando trabajo

- ¿hace mucho que estás buscando trabajo?
- ¿Te resulta difícil? ¿Por qué? (Indagar sobre su percepción de porque no encuentra trabajo).

Situación Laboral Previa

- Trabajaste antes ¿qué hacías?
- Indagar sobre la ocupación anterior:
 - Ocupación

Proyecto UBACyT “Escenarios alternativos para la atención de demandas de educación y formación de trabajadores”

- Donde trabajaba
- Cuántos días a la semana trabajaba y cuantas horas por día
- Le pagaban

Difusión y acceso a la instancia de formación en la que participa

- ¿Desde cuándo estás estudiando acá?
- ¿Cómo te enteraste del Programa “X” y de esta la posibilidad de completar la escuela?

Las diferentes opciones de educación y formación disponibles en los municipios seleccionados

- ¿Hiciste otros cursos antes? ¿Cuándo y donde? ¿De qué se trataba?
- ¿Conoces otras escuelas de adultos u otros centros de formación para el trabajo? ¿Cuáles?

Sobre planes de empleo o empleo formación

- ¿Tenés algún plan? (Jefes y Jefas, Barrios Bonaerenses, Bonus; etc.) ¿Este cuándo tenés el plan?
- ¿Cómo te enteraste de este Plan? (Indagar como accedió al Plan)
- ¿Qué tareas tenés que hacer por estar en el Plan?
- ¿Qué te parece que tiene de bueno el Plan ?
- ¿Qué te parece que tiene que debería mejorar?
- ¿Conoces a otras personas que tienen el plan? ¿Ellos que hacen?
- ¿Tuviste otros planes? ¿Cuál y de qué se trataba?
- ¿Te ofrecieron otros planes? ¿Cuál?

Si tiene contraprestación de formación:

- ¿cómo te enteraste que podías completar la escuela como parte del Plan?
- ¿por qué elegiste esta contraprestación?

Importancia o valor asignado a la formación que recibe en sus condiciones de vida, laborales y educativas

- ¿Qué pensas hacer cuándo termines la escuela primaria o secundaria?
- ¿Por qué estás estudiando? (indagar sobre motivo/motivos)
- ¿En que te parece que te ayuda haber terminado la primaria o secundaria?.

Características de la formación recibida

- ¿Cuál es la duración del nivel?
- ¿Cuántos días por semana venís? ¿y por cuántas horas? ¿en que horario?
- ¿Qué materias tenés?
- ¿Te enseñan algún oficio o trabajo?
- ¿Qué título obtienen al finalizar?
- ¿Antes de empezar te tomaron un examen? ¿Sobre qué?
- ¿Cuándo estudias?
- En el caso de mujeres con hijos ¿quién cuida a tu hijo/s cuándo venís acá?

Organización de los tiempos de vida, trabajo y estudio

- ¿Podrías contarme qué en la semana?

Proyecto UBACyT “Escenarios alternativos para la atención de demandas de educación y formación de trabajadores”

Guía de entrevista a jóvenes de 18 a 24 años que no participan de actividades de educación y formación para el trabajo

Incluye a quiénes participan de programas de empleo con contraprestación laboral

Nombre:

Edad:

Programa de empleo (si corresponde):

Fecha y lugar de la entrevista:

Caracterización familiar

- ¿Cómo está formada tu familia? ¿con quién/quienes vivís?

Trayectoria Educativa

- ¿Fuiste a la escuela? ¿hasta que grado o año?

- ¿Por qué dejaste la escuela? (indagar sobre los motivos: económicos, falta de interés o dificultades en el estudio, familiares, otros)

- ¿Intentaste retomar la escuela?

Si responde que SI

- ¿Cuándo? ¿por qué no lo hiciste?

- ¿por qué interesa retomar los estudios?

Si responde que NO

- ¿por qué? (indagar problemas o dificultades)

- ¿Tenés pensado volver a estudiar? ¿Por qué?

Situación Laboral Actual

- ¿Estas trabajando? (haciendo changas, trabajos en tu casa).

Si responde que SI

- ¿A qué te dedicas?

- Indagar:

- Ocupación
- Donde trabaja
- Como consiguió ese trabajo
- Cuántos días a la semana trabaja y cuantas horas por día
- Le pagan

Si responde que NO

- ¿Estás buscando trabajo?

- ¿Qué tipo de trabajo buscas?

- ¿De qué forma estas buscando? (preguntas en el barrio, a amigos, buscas en el diario; otras)

En caso que esté buscando trabajo

- ¿hace mucho que estás buscando trabajo?

- ¿Te resulta difícil? ¿Por qué? (Indagar sobre su percepción de porque no encuentra trabajo).

Situación Laboral Previa

- Trabajaste antes ¿qué hacías?

Proyecto UBACyT “Escenarios alternativos para la atención de demandas de educación y formación de trabajadores”

- Indagar sobre la ocupación anterior:
 - Ocupación
 - Donde trabajaba
 - Cuántos días a la semana trabajaba y cuantas horas por día
 - Le pagaban

Difusión y acceso a la instancia de formación en la que participa

- ¿Hiciste algún curso antes? ¿Cuándo y donde? ¿De qué se trataba?
- ¿Consideras que te ayudó/sirvió? ¿Por qué?
- ¿Conoces escuelas de adultos o centros de formación para el trabajo? ¿Cuáles?
- ¿Tenés pensado estudiar algo más? ¿Por qué?

Sobre planes de empleo o empleo formación

- ¿Tenés algún plan? (Jefes y Jefas, Barrios Bonaerenses, Bonus; etc.) ¿Este cuándo tenés el plan?
- ¿Cómo te enteraste de este Plan? (Indagar como accedió al Plan)
- ¿Qué tareas tenés que hacer por estar en el Plan?
- ¿Elegiste el trabajo o te dijeron que tenías que hacer esto? ¿Qué otras tareas se podían hacer?
- ¿Qué te parece que tiene de bueno el Plan ?
- ¿Qué te parece que tiene que debería mejorar?
- ¿Conoces a otras personas que tienen el plan? ¿Ellos que hacen?
- ¿Tuviste otros planes? ¿Cuál y de qué se trataba?
- ¿Te ofrecieron otros planes? ¿Cuál?
- ¿Recibiste alguna capacitación o entrenamiento antes de empezar a trabajar?

Importancia o valor asignado a la educación/formación que recibe en sus condiciones de vida, laborales y educativas

- ¿Te interesaría completar tus estudios? ¿Por qué?
- ¿Te interesaría formarte en algún trabajo? ¿Por qué?

Organización de los tiempos de vida, trabajo y estudio

- ¿Podrías contarme qué haces en la semana?

Resumen

En Argentina sucesivas medidas de política educativa, laboral y social implementadas desde la última década han generado la fragmentación y superposición de las acciones de formación para el trabajo. Este trabajo de tesis se propuso abordar estos procesos y la interpretación crítica de sus consecuencias en la atención de las necesidades educativas de los trabajadores con bajo nivel educativo.

Luego de la presentación del marco conceptual, en los capítulos centrales de la tesis se analizan las medidas que fueron conformando un mosaico fragmentado de ofertas de educación y formación tanto desde el gobierno nacional y como en el caso de la provincia de Buenos Aires. Se argumenta que los programas de educación y formación para el trabajo implementados a partir de los '90 constituyeron medidas de “urgencia” ligadas al alto desempleo y a la caída de los ingresos, más que políticas de largo plazo dirigidas a la recuperación educativa de jóvenes y adultos. En el cuarto capítulo se explora la relación entre las demandas educativas de la población y el sistema prestador de educación y formación para el trabajo, identificando las dimensiones o factores que intervienen facilitando o dificultando el acceso de la población con menor nivel educativo.

A modo de conclusión se propone una interpretación de los escenarios actuales de la educación y formación mostrando continuidades y rupturas en la orientación de las políticas; y se reflexiona acerca de la generación de condiciones para la generación de un Estado regulador que impulse la concertación de los diferentes sectores y actores en pugna para la atención integral de los sectores excluidos de la educación y el trabajo.