

ISSN 1817-4248



Tendencias en la producción de conocimientos
sobre educación, trabajo e inserción social

EL CASO DE ARGENTINA

Silvia Kremenutzky

Versión Resumida



Serie **Estudios por país** N° 5

Tendencias en la producción de conocimientos
sobre educación, trabajo e inserción social.
El caso de Argentina

Silvia Kremenutzky

Buenos Aires, octubre, 2005

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene, no implican, por parte de redEtis, IPE o IDES, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países, territorios, ciudades o zonas citados, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en este libro incumbe exclusivamente a sus autores.

Directora de la serie: Claudia Jacinto

Edición: Verónica Diyarian

Diseño: Raúl Rodríguez

ISSN 1817-4248

redEtis (IPE – IDES)

red Educación, Trabajo, Inserción Social - América Latina

Aráoz 2838

1425 Ciudad de Buenos Aires - Argentina

Tel.: (54 11) 4804-4949 int. 106

E-mail: info@redetis.iipe-ides.org.ar

Sitio web: www.redetis.iipe-ides.org.ar

redEtis en América Latina es un proyecto del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO (IPE-UNESCO), y del Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES) de Argentina.

redEtis cuenta con financiamiento del Banco Mundial.

© redEtis, IPE-IDES, octubre de 2005

EDUCACIÓN, TRABAJO E INSERCIÓN SOCIAL: TENDENCIAS EN LA PRODUCCIÓN DE CONOCIMIENTO EN LA ARGENTINA.

Versión Resumida

INTRODUCCIÓN

Las modificaciones tecnológicas, económicas, políticas y socioculturales en la estructura productiva de los últimos años marcan nuevas tendencias y comportamientos del mercado laboral. Este contexto modifica a su vez el vínculo entre educación y trabajo e interpela a las políticas públicas para que den respuesta al impacto negativo que estos cambios producen en las posibilidades de inserción social de vastos sectores de la población.

Bajo este marco general, este artículo sintetiza los hallazgos del relevamiento de 21 trabajos sobre educación, trabajo e inserción social organizados o ejecutados por universidades, diferentes ministerios (en muchos casos evaluaciones de programas públicos financiados por organismos de crédito), fundaciones, universidades y/o centros de investigación. La mayoría de ellas utilizan diseños metodológicos que combinan el análisis documental y bibliográfico, con la elaboración de datos estadísticos, principalmente provenientes de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH-INDEC). En menor medida, las investigaciones generan información primaria a través de entrevistas, encuestas y observaciones de campo.

TEMAS, PROBLEMAS ABORDADOS Y PRINCIPALES HALLAZGOS

Las principales temáticas y hallazgos de los trabajos fueron:

1. Demandas y desafíos de la formación para el trabajo en la década de 1990.

Existe coincidencia en los estudios respecto a que aunque la educación mejore la calidad del empleo no pudo contrarrestar el impacto de un mercado de trabajo restringido, donde el sector informal también se ha constituido en un espacio expulsor. Estos cambios no afectan a todos por igual: el nivel de instrucción, la edad y el sexo son variables relevantes en la inserción, desocupación y subocupación.

La vulnerabilidad (inestabilidad, precariedad) de la inserción laboral es la principal característica de las personas en el mercado laboral actual, con mayor impacto negativo en el caso de las mujeres, existiendo una relación positiva entre nivel educativo y nivel de empleo, con un vínculo más evidente en los niveles muy altos y mayor peso de los empleos no plenos entre los jóvenes (Rodríguez Enriquez, 2001).

Entre las principales tendencias se observan (Gallart, 2000): la insuficiencia de la educación primaria y algunos años de secundaria en un mercado competitivo; el deterioro de la inserción laboral de los varones, el incremento de la propensión a trabajar de las mujeres, la convergencia de las tasas de actividad, empleo e ingresos entre quienes tienen estudios superiores.

Desde la perspectiva de las empresas, ha cambiado la demanda de las competencias laborales. Se busca que el trabajador tenga conocimientos técnico profesionales, pero también plasticidad y posibilidades de adaptación a nuevos procesos y exigencias. En la búsqueda de competitividad, las empresas han elevado los pisos educativos requeridos para los puestos de trabajo. Estas medidas, en un contexto de precarización del empleo, han implicado que la acostumbrada correlación entre nivel educativo y calidad laboral sea representativa solo para los niveles extremos. Por ello, aunque la secundaria completa aumenta la probabilidad de obtener un mejor empleo, no hace diferencia en la probabilidad de perderlo (Kritz, 2000; Rodríguez Enríquez, 2001).

El sector informal, por su parte, también se ha constituido en un espacio expulsor, donde los menos calificados y más pobres son discriminados negativamente, empujados a incorporarse precariamente como asalariados en microempresas o en el cuentapropismo de sobrevivencia. Una investigación cualitativa (Baldevere, Carpio, Kessler y Novacovsky, 2000) ha identificado diferentes subgrupos entre los desocupados o inactivos provenientes del mercado formal, definiendo “una nueva informalidad”:

- a. Los desalentados con capital social: personas de mayor edad, con baja calificación, que intentaron en vano encontrar trabajo y/o realizar un emprendimiento.
- b. Los desempleados diferidos: son los que encuentran un status sustituto al de actor económico (estudiar), para eludir la caracterización de desempleado. Funciona como una especie de moratoria laboral.
- c. Los informales con capacidad de acumulación: son los microempresarios o cuentapropistas, que están en el mercado informal pero con un proyecto de futuro y estrategias de diversificación de actividades.
- d. Los informales de subsistencia: desarrollan actividades sin margen de capitalización o de mejora: asalariados de baja remuneración, cuentapropistas de bajos ingresos.

Los jóvenes pobres, de bajo nivel educativo, que están fuera del sistema escolar, desempleados o con empleos precarios son los más perjudicados por el proceso de exclusión social. Según datos disponibles de la EPH (2003), mientras la tasa de desempleo total es del 15,6% para el total del país, los jóvenes de hasta 25 años tienen más del doble (33,9%), levemente superior para las mujeres. El subempleo horario es del 17,4% para los varones y del 20,9% para las mujeres.

La relación entre escolaridad, empleabilidad, e ingresos muestra que las ocupaciones a las que acceden los jóvenes no están en relación con la escolaridad adquirida. Por otra parte, tampoco las oportunidades educativas y ocupacionales se distribuyen equitativamente entre todas las categorías ocupacionales y sectores de actividad. (Salvia, 2002). Las relaciones entre educación y empleo han cambiado: ingresar en el mercado de trabajo no significa permanecer; lo más frecuente es la alternancia de períodos de desocupación, la obtención de algún empleo en condiciones de precariedad, y, eventualmente, el acceso a un puesto de trabajo estable. (Jacinto, 2000)

2. Las políticas públicas de educación y formación para el empleo

2.1. Las transformaciones en la educación técnica

La ley Federal de Educación (1993) introdujo cambios en todos los componentes del sistema educativo.

Después de una década de discusión, los balances señalan que las reformas situaron el tema de la educación en la agenda pública; sin embargo, no se han conseguido los objetivos de equidad, calidad y eficiencia que pretendían. Algunos autores críticos a la reforma (Riquelme, 2001) señalan que la descentralización fue acelerada y sin medidas complementarias, obedeciendo a recortes fiscales y no a un desarrollo de la constitución federal y que profundizó la disparidad educativa entre las provincias.

Varios trabajos analizan la reforma de la educación técnica desde diferentes puntos de vista. Unos, sostienen que se generaron mecanismos para mejorar la articulación entre la escuela y el contexto local, a través de procesos participativos, pero que la falta de recursos y la desigualdad interprovincial no han permitido una ejecución exitosa (Hernández y Sotelo, 1999). Otros, analizando los Trayectos Técnicos Profesionales (componente especializado de la educación técnica) sostienen que se presentan dificultades para la integración curricular con el nivel polimodal; que faltó concertación, y estudios sobre las competencias demandadas y apoyo técnico para su implementación. Un riesgo señalado fue que la heterogeneidad del nuevo sistema puede llevar a una segmentación al nivel de las instituciones más que al nivel de las orientaciones o especialidades. (Gallart, 2003; Riquelme, 2001; Testa y Sánchez, 2001).

Riquelme (2001) formula varias críticas a la reforma, entre ellas, señala que la descentralización

- a. fue acelerada y sin medidas complementarias, obedeciendo a recortes fiscales y no a un desarrollo de la constitución federal;
- b. profundizó la disparidad educativa entre las provincias;
- c. en lugar de generar estándares de títulos creó gran heterogeneidad (para el año 2000 sólo 6 provincias aplicaron cambios). Mientras el área metropolitana de Buenos Aires queda en una posición aventajada, provincias como Misiones, Chaco, Formosa o Santiago del Estero, tienen entre el 35% y 40% de su población en riesgo educativo.

Esta autora alerta sobre los sistemas segmentados, desiguales y en competencia porque implican exclusión y retroceso de las políticas integradoras, tal como lo muestran las investigaciones realizadas en los países anglosajones.

Hay quienes centran las dificultades en el pasaje de las políticas del nivel experimental al general en las provincias (Hernández y Sotelo, 1999), en contraposición a la crítica por haber realizado la reforma sin un nivel previo de experiencia piloto (Testa y Sánchez). Dentro de la discusión se debe tener en cuenta, como señala Riquelme, que aún falta información para evaluar los avances del INET; además, esto implica una demora en la corrección de los puntos problemáticos y en la reformulación de su rol institucional (Gallart, 2003).

Algunos autores señalan que el recorte y modificación del currículo técnico no se sustentó en estudios previos sobre las competencias demandadas, sino por los avatares del proceso de reforma (Testa y Sánchez; Riquelme, 2001).

2.2. Evaluaciones de programas y proyectos de formación e inserción laboral diseñados e implementados por las políticas públicas.

Varios trabajos examinan servicios y programas públicos de formación profesional e inserción laboral. Sobre la oferta tradicional dependiente de los ministerios de Educación, se señala su carácter en general desarticulado, y superpuesto, que no responde adecuadamente a las demandas del mercado de trabajo. Sobre el denominado “Proyecto Joven”, la mayor inversión de la década de este género, se han señalado críticamente: el bajo impacto producido en la inserción laboral de los beneficiarios, la gran concentración, alta rotación y mortalidad de las Instituciones capacitadoras participantes, la escasa vinculación al sistema educativo formal o no-formal o al sistema productivo.

Los principales resultados de las evaluaciones señalan que:

- Los más jóvenes o con menor experiencia laboral accedieron a empleos precarios en ingresos, estabilidad y beneficios laborales.
- Cerca del 70% de las empresas que contrataron pasantes cubrieron nuevos puestos de trabajo; en el 30% restante las contrataciones han sido por reemplazos.
- En los varones mayores o con experiencia laboral, la capacitación no mejora su condición de actividad ni la calidad de los empleos en relación con el grupo de comparación.
- Las mujeres que no logran ocuparse (casi un 50%) presentan una situación de desempleo de larga duración (casi once meses, similar al grupo control) (Cohen, Martínez y Navarrete, 2001).
- El impacto sobre las tasas de **inserción laboral** es negativo (a favor del grupo de control) o muy bajo cuando es positivo (a favor de los beneficiarios), variando en este último caso hasta el 1,4% para los varones y al 5,0% para las mujeres beneficiarias.
- **El tiempo de búsqueda** de empleo en varones fue inferior entre 0,7 y 2,3 meses con respecto al grupo de comparación; en las mujeres la diferencia fue de 3,4 meses a su favor.
- **Productividad.** El impacto que produjo sobre los salarios fue negativo en los varones, variando entre \$9,52 (primeros cursos) y \$5 (etapa de mayor ejecución); en las mujeres las diferencias fueron a favor, variando entre \$34,33 y \$15.
- Con respecto al **Tipo de empleo**, el grado de formalidad ha sido superior en la población beneficiaria de los cursos, principalmente en las mujeres con un máximo del 9,5%.

En síntesis, el bajo impacto producido en los beneficiarios, la gran concentración, alta rotación y mortalidad de las ICAP participantes, de escasa vinculación al sistema educativo formal o informal o al sistema productivo, no justifican este tipo de intervención como política de capacitación laboral ni como estrategia que aporte a la reforma del sistema de formación profesional (Devia, 2003).

Sobre los programas sociales dirigidos a jóvenes pobres que incluyen capacitación laboral, particularmente orientada al sector informal y/o iniciativas a cargo de municipios, algunos son innovadores mientras que otros de escasa calidad técnica.

Redes locales de formación para el trabajo

Si bien en la última década y especialmente hacia finales de los 90 existieron en el país una serie de experiencias que toman al territorio como unidad para la ejecución de proyectos y programas, son escasos los trabajos de investigación o sistematizaciones de dichas experiencias que evalúen el impacto desde la perspectiva de la articulación entre educación y trabajo.

El análisis de la configuración territorial de la formación profesional dirigida a jóvenes de bajo nivel educativo en Comodoro Rivadavia, Chubut, donde se realizó un estudio de caso, muestra que **la oferta es desarticulada**, con fuerte presencia del Estado, pero con intervenciones en paralelo de diferentes sistemas y programas. Una de las dificultades para la articulación es la existencia de fines y objetivos institucionales diversos, en centros de formación con escasa sostenibilidad e institucionalización.

La oferta existente plantea una **serie de problemas** que llevan a cuestionar que se esté construyendo una nueva propuesta de mayor calidad y que pueda permanecer en el tiempo. Algunos de estos problemas son: la variedad y escasos antecedentes de las entidades capacitadoras, la escasez de fondos corrientes en los centros de formación profesional tradicionales, la ausencia de fondos permanentes en las ongs y otras entidades, el financiamiento de programas ad-hoc para dar respuesta a demandas puntuales del mercado de trabajo.

El **desafío** que queda pendiente es el de conformar circuitos formativos con sucesivos niveles de complejidad, articulados con la educación no formal; mayor articulación de actores y constitución de sistemas nacionales que articulen educación, formación y empleo, considerando el sector informal. (Jacinto, Pomes, Silvestrini et al, 1999)

Algunos lineamientos para las políticas de formación y empleo

María Antonia Gallart (2000) señala que las políticas deberían:

- Ser resultado de un esfuerzo conjunto entre diferentes instancias estatales, que articule las necesidades del grupo objetivo y las demandas del sistema productivo.
- Brindar servicios comunes que no puedan ser provistos individualmente por instituciones pequeñas (formación de formadores, desarrollo curricular, elaboración de materiales didácticos).
- Contemplar la inversión de fondos estatales y la articulación en la ejecución del Estado y el sector privado (ONGS y comunitarias).
- Considerar las diferencias internas de la población objetivo (nivel de pobreza, posibilidad educativa, edad).
- Dar coherencia y continuidad en el tiempo a las políticas implementadas tanto en términos de los proyectos institucionales como de las trayectorias de los beneficiarios.

Claudia Jacinto (2000), partiendo de los límites y desarticulaciones presentes en las acciones de formación y empleo dirigidas a jóvenes que abandonaron la educación secundaria enfatiza la necesidad de apuntar a un sistema integrado de educación permanente. Algunas propuestas puntuales son:

- Articular las acciones en un circuito educativo secuenciado y que relacione los sistemas de educación y formación profesional.

- Considerar la intersectorialidad de las intervenciones, planificando una intervención más integral.
- Contemplar la intermediación laboral, atendiendo a diferentes escenarios potenciales de inserción de los jóvenes (mercado formal, autoempleo).
- Promover redes de instituciones y organizaciones locales que lleven adelante proyectos de atención educativa y social de jóvenes que abandonan la escuela.
- Contemplar formaciones modulares que permitan acceder a competencias de mayor complejidad secuencialmente.

GALLART, María Antonia. 2002. "Investigación sobre el seguimiento de egresados de cursos de capacitación laboral", Boletín Cinterfor, N° 153, Montevideo, CINTERFOR, pp. 153-175.

JACINTO, Claudia. 2000. "Jóvenes vulnerables y políticas públicas de formación de empleo", Revista de Estudios de Juventud Mayo, N° 1, Buenos Aires, Dirección Nacional de Juventud, pp. 103-121.

3. Trayectorias educativas y laborales

Varios estudios analizan el impacto de la formación sobre la posterior inserción en el mundo del trabajo, examinando las trayectorias educativas y laborales. Dentro de ellos, se destacan los seguimientos de egresados del nivel secundario y de cursos de formación profesional (FP). Entre los primeros, se evidencia que la educación secundaria resulta cada vez más necesaria y al mismo tiempo, cada vez más insuficiente para la inserción en el mercado de trabajo. Las trayectorias de los jóvenes se componen de movimientos de entrada y salida del mercado laboral, con periodos de desocupación e inactividad.

Con respecto a los egresados de cursos de FP, los estudios identifican que los jóvenes que no acceden a estudios superiores o abandonan el nivel secundario, la conciben como una alternativa de formación para el trabajo. Los jóvenes suelen valorar positivamente la formación recibida y algunos de ellos se reinsertan en la educación formal, pero resulta escaso el impacto en la mejora de la inserción laboral.

Los resultados de los estudios de seguimiento de egresados de formación profesional indican que si se quiere mejorar la calidad y el impacto de la formación profesional se hace necesario un ajuste de la currícula y la complementación de la capacitación con un incremento del capital social de los educandos (Scarincio, 2001; Gallart, 2000b).

Un seguimiento de egresados de la escuela media (Filmus y otros, 2004) que encuestó a los jóvenes cuando se encontraban cursando sus estudios, y posteriormente durante los primeros años de egresados, elaboró la siguiente tipología de recorridos post-secundarios:

1) *De estudio como actividad principal*: representa a aquéllos que al egreso del nivel medio continúan sus estudios en el nivel terciario o universitario y que han permanecido inactivos o sólo han trabajado en forma esporádica.

2) *De trabajo como actividad principal*: agrupa tanto a los ocupados, como desocupados, que en el periodo de estudio manifiestan estar en actividad económica y que no asisten a estudios de nivel superior.

3) *De combinación estudio-trabajo*: son aquellos egresados que continúan estudiando y que al mismo tiempo trabajan o buscan trabajo.

4) *Errático*: el conjunto comprende a aquellos que presentan oscilaciones en su paso por el mercado laboral y por el sistema educativo. Es decir, que no manifiestan aún una tendencia clara y sostenida en las actividades que desempeñan. Por ejemplo, que en el primer año no estudiaban ni trabajaban y en las posteriores mediciones desempeñan alguna de esas dos actividades.

5) *Vulnerables*: son los que estudiaban o trabajaban durante el primer año de egreso y en las posteriores mediciones dejaron de hacerlo.

6) *De riesgo*: son aquéllos que se encuentran en condición de inactividad absoluta y aquéllos que permanecen desocupados y no asisten al sistema educativo en ninguna de sus modalidades post-secundarias.

AREAS VACANTES

El relevamiento señala las siguientes temáticas como vacantes o escasamente exploradas en los estudios:

- Estudios de género, que den cuenta de procesos institucionales de discriminación.
- La formación para el trabajo desarrollada por sindicatos
- Formación de competencias para el emprendedorismo, el autoempleo y la gestión de microemprendimientos.
- Redes locales de formación para el trabajo (municipios, ONGs, Estado, etc.)
- Evaluación de programas de formación e inserción en el empleo, (pasantías, contratos laborales, microemprendimientos productivos y/o auto-empleo, formación ocupacional, etc.) y/o la economía social.

Confluyeron en la Argentina de los últimos años una serie de factores que despertaban la expectativa de mejora en la democratización del sistema educativo y en las posibilidades de inserción laboral y social. Entre ellas la implementación de experiencias novedosas en el sistema educativo formal, nuevos actores incorporados a la formación para el trabajo, programas con financiación internacional de gran envergadura, la descentralización educativa que otorgó a las provincias mayor autonomía en las decisiones locales, etc. Sin embargo, estos intentos han sido insuficientes.

Se ha demostrado que la educación no puede compensar las inequidades producidas por el mercado de trabajo, planteándose un desafío para las políticas públicas en el sentido de ser repensadas en el marco de una política general que apunte a una mayor equidad, al aumento de la calidad y al acceso a mejores oportunidades laborales para los sectores más desfavorecidos.

ALGUNOS DE LOS ESTUDIOS RELEVADOS

- FILMUS, Daniel, Ana MIRANDA y Julio ZELARAYAN. 2004. "La transición entre la escuela secundaria y el empleo: los recorridos de los jóvenes en el GBA". Ponencia presentada en *La educación frente a la crisis del mercado de trabajo y de la inserción social en América Latina*. (Buenos Aires, 23 al 25 de Junio de 2004).
- FILMUS, Daniel; Ana MIRANDA y Analía OTERO. 2004. "La construcción de trayectorias laborales entre los jóvenes egresados de la escuela secundaria", en Claudia JACINTO (coord.) *¿Educar para qué trabajo? Discutiendo rumbos en América Latina*, Buenos Aires, La Crujía/redEtis/MECyT/MTEySS.
- GALLART, María Antonia: 2000a "El desafío de la formación para el trabajo de los jóvenes en situación de pobreza: el caso argentino" En GALLART, María Antonia: *Formación, pobreza y exclusión*. Montevideo. Cinterfor. Págs. 241-311
- GALLART, María Antonia. 2000b. "Investigación sobre el seguimiento de egresados de cursos de capacitación laboral." *Boletín Cinterfor*. (Montevideo) Serie 153. Págs. 153-175
- GALLART, María Antonia: 2003. "La reforma de la educación técnica en la Argentina durante los años noventa. Modelos, alcance de la implementación y balance actual." En GALLART, María Antonia *Tendencias de la Educación Técnica en América Latina. Estudios de caso en Argentina y Chile*. París. IPE. Págs. 33-149
- JACINTO, Claudia *et al.* 1999. "Las configuraciones locales en la formación para el trabajo de jóvenes. Una articulación sustentable y de calidad?. El caso de Comodoro Rivadavia". En SALVIA, Agustín: *La Patagonia de los noventa: sectores que ganan, sociedades que pierden*. Buenos Aires. La Colmena. Págs. 119-139
- JACINTO, Claudia. 2000. "Jóvenes vulnerables y políticas públicas de formación de empleo". *Revista de Estudios de Juventud Mayo*. (Buenos Aires). Número 1. Págs. 103-121
- KRITZ, Ernesto "Reforma y Crisis: La educación en el mercado de trabajo de la argentina en los años 90." *Revista Debate 2, Educación y Trabajo urbano en 6 países de la región*. En www.siteal.iipe-oei.org
- RIQUELME, Graciela. 2001. *Los efectos distributivos del gasto en educación en los '90: la educación secundaria y la educación técnica de los jóvenes en la Argentina*. Tesis de Doctorado. Facultad de Filosofía y Letras. UBA.
- RODRIGUEZ ENRIQUEZ, Corina. 2001. "Éramos tan plenos: indicadores de vulnerabilidad laboral por sexos." Ponencia presentada en *5 congreso Nacional de Estudios del Trabajo de la Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo*. (Buenos Aires, 1,2 y 3 de Agosto de 2001)
- SALVIA, Agustín. 2002. *Los Jóvenes Trabajadores frente a la Educación y el Empleo en la Argentina post-Reformas Estructurales*.
- SCARINCIO, Matilde. 2001. *Evaluación de resultados. Seguimiento de egresados de los cursos 1998*.