

# **Escenarios alternativos para la atención de demandas de educación y formación de trabajadores: apropiación de saberes socialmente necesarios y evaluación de efectos distributivos del gasto social<sup>1</sup>**

Graciela C. Riquelme (directora)  
Natalia Herger, Ariel Langer  
María Belén Urien y Alexander Kodric  
(equipo)

## **1. Introducción**

En Argentina, las reformas educativas implementadas en la última década han diversificado y resquebrajado el sistema educativo formal, mientras sucesivas medidas de política educativa y laboral han generado la dispersión y fragmentación de la formación para el trabajo, por yuxtaposición de políticas sociales de empleo y capacitación. Ello fue en detrimento, político y financiero, de propuestas dirigidas a la recuperación educativa de la población y de la generación de instancias coordinadas y reguladas de formación continua para el trabajo.

Este artículo presenta los resultados alcanzados hasta el momento por el proyecto de investigación “Escenarios alternativos para la atención de demandas de educación y formación de trabajadores: apropiación de saberes socialmente necesarios y evaluación de efectos distributivos del gasto social” (Subsidio UBACyT y CONICET), que se propuso la comprensión de los problemas de la atención de las demandas educativas de los trabajadores y la interpretación de la oferta de formación para el trabajo en un contexto de complejización de las relaciones sociales de acceso y permanencia en el campo de la producción, el trabajo y la educación.

Las hipótesis del proyecto dieron cuenta de la contraposición y complementariedad de los siguientes fenómenos sociales: a) la expansión cuantitativa con pérdida de calidad de los saberes frente a la diversificación y resquebrajamiento del sistema educativo formal, b) las dificultades para la apropiación de los jóvenes y adultos trabajadores de ofertas formativas en el mosaico fragmentado de ofertas de educación y formación para el trabajo y c) la doble exclusión educativa y laboral frente a la yuxtaposición de políticas sociales de empleo y capacitación.

El proyecto buscó evaluar y desarrollar escenarios alternativos de expansión y cobertura intentando corregir los efectos negativos y regresivos de la distribución de la educación y formación para el trabajo a través del diseño de redes y mecanismos de regulación a partir de los actores más significativos, tanto los docentes como la población trabajadora.

La preocupación central fue entender las dificultades que enfrentan los jóvenes y adultos con bajo nivel educativo para la apropiación de saberes socialmente necesarios en un mosaico fragmentado de ofertas de educación y formación para el trabajo. La visión de los jóvenes y adultos como sujetos activos de su educación constituye una perspectiva analítica olvidada por la política educativa.

Hasta el momento el proyecto ha avanzado en la definición de escenarios alternativos, la constatación de los efectos distributivos perversos en áreas locales y el análisis crítico las

---

<sup>1</sup> Proyecto de investigación “Escenarios alternativos para la atención de demandas de educación y formación de trabajadores: apropiación de saberes socialmente necesarios y evaluación de efectos distributivos del gasto social” (Subsidio UBACyT Programación Científica 2004-2007 y CONICET 2005-2009). Dirección: Dra. Graciela C. Riquelme. Programa Educación, Economía y Trabajo, IICE.

nociones de competencias y saberes, así como su definición y uso en las normativas de la educación técnica y de adultos de los últimos diez años.<sup>2</sup>

## **2. Fundamentación teórica y antecedentes del proyecto**

El reconocimiento sobre el profundo deterioro de la calidad de vida de los ciudadanos y de una sociedad cada vez más fragmentada y excluyente después de décadas de política neoliberal de ajuste y control social está comprobado en numerosas investigaciones y estudios de la sociología, de la economía política y de la distribución. [Torrado (2004), Lo Vuolo y Barbeito (2002), Altimir y Beccaria (1999)]

Los análisis sobre la política social y de empleo implementada durante ese período marcan que los numerosos programas focalizados 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. [Golbert y Giacometti (1998), Grassi (2003)] De ahí que no tuvieron impactos sobre los índices de pobreza y desocupación que continuaron creciendo durante toda la década. Las políticas limitadas a los más pobres no sólo tienen un sesgo paternalista sino que conllevan el peligro de estigmatizar a los destinatarios. [Golbert (1996)]

Algunas investigaciones en el campo de la economía política de la educación plantearon desde décadas pasadas los efectos distributivos negativos [Beccaria y Riquelme (1985)]; luego se advirtieron las consecuencias distributivas “perversas” del gasto social en educación y formación en el marco de las políticas neoliberales de los 90. [Riquelme (1998), (2005) y (2006)] Estos estudios muestran que el ámbito de la educación y formación para el trabajo compromete a diversos sectores, autoridades y actores que se entrecruzan a nivel nacional, provincial y municipal, conformando un mosaico de acciones sociales, de empleo y capacitación fragmentadas. La falta de coordinación entre los sectores de gobierno y la diversificación de programas de formación y capacitación generaron la dispersión y superposición de los escasos recursos existentes. [Riquelme y Herger (2005), Herger (2007)]

En informes recientes se reconoce que aunque se haya expandido el acceso a la educación hay desigualdades muy profundas que se mantienen. La igualdad de oportunidades en educación debe considerar que la educación es un proceso social en el que el “cuánto” no se puede separar del “qué”. “Existe un nexo ineludible entre distribución y contenido.” [Connell (1997), p. 27] La evidencia empírica demuestra que existen mayores desigualdades en la distribución del ingreso que en la distribución educativa. De esta manera se propone centrar la atención en la brecha de ingresos entre pobres y ricos, ya que se considera que las mayores desigualdades en América Latina provienen de las desigualdades de ingreso. [Reimers (2000)]

El derecho a la educación se instala en diversos foros mundiales como derecho básico y moviliza la presión pública sobre los gobiernos y la comunidad internacional para que se cumplan compromisos respecto al acceso a la educación básica libre, obligatoria y pública a todo el mundo (Foro Mundial de Educación 2007, FLAPE 2007). En Argentina estudios recientes abordan las transformaciones ocurridas en nuestro país en torno al derecho a la educación, tanto en su dimensión jurídico-formal como del cumplimiento efectivo, desde la perspectiva de las barreras que cuestionan y desestabilizan las condiciones efectivas de realización de la promesa jurídica. [Finnegan y Pagano (2007)]

---

<sup>2</sup> Los resultados del proyecto se han publicado en la serie Cuadernos de Educación, Economía y Trabajo (ver el apartado 7 de este artículo), entre los que se destaca la compilación de las ponencias y participaciones de investigadores del país y del Extranjero en el seminario-taller “Efectos distributivos del gasto social en educación y formación de trabajadores”, n. 19 (ver el apartado 6 de este artículo).

Desde ámbitos de la política universitaria en el período más agudo de la crisis económica, política y social se comenzaron a construir propuestas para el desarrollo del país con distribución de la riqueza entre todos los argentinos (Plan Fénix 2002), un debate interdisciplinario y pluralista para arribar a un proyecto estratégico sobre la inclusión social, el bienestar y la educación como imperativos para el desarrollo (Plan Fénix 2005 y 2006).

También los observatorios sobre las condiciones de vida de la población se desarrollan en el país luego de la crisis del 2001 con diversas temáticas y perspectivas. [Salvia y Tarni (2005) y Svampa (2006)] En algunos casos se plantea el monitoreo de los niveles de déficit social en materia de desarrollo humano, entendidos como deuda social, así como estudios de base para el diseño e implementación de políticas públicas. [Salvia (2005)] Otros observatorios realizan seguimientos de la conflictividad social y la evolución de la situación económica, social y política en diversos países de América Latina (OSAL CLACSO 2007).

Existen investigaciones sobre las relaciones entre el Estado, el poder y la educación en las provincias argentinas [Rivas (2004)] y propuestas para la participación en los presupuestos educativos provinciales [Mezzadra y Vera (2005)] y sobre monitoreo del financiamiento educativo (CIPPEC 2005, 2006 y 2007).

La construcción de una alternativa de medición de efectos distributivos del gasto educativo debería organizarse alrededor de cuatro ejes que reconozcan la heterogeneidad social, la heterogeneidad económica y las diferencias territoriales en que se instalan los procesos sectoriales o institucionales a través del tiempo [Riquelme (2004)]

Desde la política educativa se ha analizado el contexto y las medidas con fuerte orientación neoconservadora y neoliberal, así como los impactos disruptores que generaron en el sistema educativo. [Wiñar y Lemos (2005)] Los diagnósticos cuantitativos acerca del acceso y permanencia en el sistema educativo siguen advirtiendo que se mantienen grupos de población en desventaja relativa en la educación formal y no formal. [Riquelme (1999), (2000), (2005), Sirvent (1992), Sirvent y Llosa (1998), Sirvent y Topasso (2006)]

El concepto de demanda social desarrollado por María Teresa Sirvent constituye una perspectiva fundamental en el campo de la educación popular al interpretar el colectivo de necesidades objetivas y subjetivas de la población en un contexto de factores inhibidores y facilitadores de su reconocimiento, expresión y explicitación ante los ámbitos institucionales y/o públicos. El abordaje de las situaciones de riesgo educativo por bajo nivel de educación formal pone en evidencia la potencial marginación de la vida social, política y económica de la ciudadanía en el contexto de las actuales condiciones sociopolíticas y económicas. [Sirvent (1999)] A su vez, este concepto se asocia a la “(...) compleja red de conocimientos que un ciudadano necesita para analizar crítica y autónomamente los hechos de su entorno barrial, municipal, nacional e internacional” [Sirvent y Llosa (1999)]

El proyecto ha profundizado los desarrollos previos del programa “Educación, economía y trabajo” especialmente en los siguientes ejes.

- a) Las políticas de educación y formación para el trabajo: hacia la conformación de escenarios complejos
- b) Necesidades educativas y de formación para el trabajo
- c) Gasto público en acciones de formación y capacitación para el empleo

*Las políticas de educación y formación para el trabajo: hacia la conformación de escenarios complejos*

En estudios y ensayos de la década pasada [Riquelme (1995)] se sostenía que la necesidad y el desafío es la construcción de una red de acciones de educación y formación para el trabajo. [Riquelme y Herger (2003)] Los distintos estudios coinciden en la dispersión de la educación y formación de jóvenes y adultos, en la existencia de una oferta segmentada, sin planificación central e implementados por instituciones privadas y organizaciones no gubernamentales expresada en la noción de “ilusiones de corto plazo” [Riquelme, Herger y Magariños (1999)]

La conformación de los escenarios complejos de la educación y formación para el trabajo se caracterizan a través de las siguientes hipótesis eje [Riquelme y Herger (2003)]:

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

#### *b) Necesidades educativas y de formación para el trabajo*

En Argentina, los indicadores educativos muestran continuas mejoras en las tasas de asistencia, es decir, un mayor acceso al sistema educativo que se localiza fundamentalmente en la universalización del nivel primario y una mayor tasa de pase al nivel secundario. Sin embargo, los problemas de retraso, abandono y bajo nivel de los aprendizajes logrados continúan siendo preocupantes en el sistema educativo argentino, alertando sobre los límites de la “expansión cuantitativa”, que reproduce la discriminación social y económica. [Riquelme (2000)]

La expansión de educación formal resulta una “deuda interna” clave con la sociedad civil que puede traducirse frente al aparato productivo y mercado laboral en diversas necesidades de los trabajadores jóvenes y adultos y/o múltiples demandas de educación y formación. Un ejercicio analítico sobre las demandas socio-educativas permitiría sostener que existen diferentes fuentes u orígenes para las mismas. [Riquelme (1985)]

Una línea temática sustantiva para el proyecto fue el abordaje cualitativo y cuantitativo de los grupos excluidos del sistema educativo, cuyo tratamiento ha concentrado diversos tipos de estudios. En la línea de las múltiples demandas al sistema educativo se han identificado grupos con necesidades educativas. [Riquelme (1997), (1998), (2000)]

#### *c) Gasto público en acciones de formación y capacitación para el empleo*

Los diversos programas de formación encarados desde las áreas de trabajo, desarrollo social y educación han promovido la asignación de fondos a través de licitaciones públicas entre instituciones previamente “registradas”, originando el surgimiento de cuasi mercados de instituciones de formación con escasa sustentabilidad en el tiempo [Riquelme (1998) y (2000)], a la vez que presentan una falta de coordinación entre los distintos sectores intervinientes y los programas implementados, que acentúan el ineficiente uso de los recursos.

En investigaciones previas se han realizado ejercicios para construir indicadores de los efectos distributivos negativos en relación con las demandas sociales por educación de los trabajadores en comparación con el gasto en proyectos de formación orientados al empleo o de subsidio al empleo. [Riquelme (1998), (2000) y (2003)] Existe una elaboración conceptual sobre medición de los efectos distributivos de carácter monetario y no monetario, pues la distribución de la educación expresa la orientación de políticas de grupos de poder o incluso de grupos de conducción técnico-educativos, en el mejor de los casos. [Riquelme (2003)]

Desde la perspectiva de la planificación educativa se han elaborado ejercicios de estimación de la deuda social educativa, ejercicio de atención de las demandas sociales

educativas críticas, ejercicio de estimación de la demanda social de los jóvenes (excluidos del sistema educativo formal), ejercicio de estimación de recursos básicos y globales necesarios para el diseño y la implementación de programas de terminación de la primaria y secundaria para jóvenes [Riquelme (2000)], estimación de la cobertura de la demanda social para terminar primaria y secundaria en la educación de adultos. [Riquelme (1998) y (2000)]

### **3. Referencias metodológicas**

Este proyecto constituye una investigación teórica-empírica realizada desde el campo de la economía política de la educación. En la perspectiva teórica esta investigación contribuye a la sistematización y profundización de los desarrollos conceptuales del programa “Educación, economía y trabajo”, acerca de la educación y formación para el trabajo en Argentina y los efectos distributivos del gasto.

La perspectiva empírica del proyecto corresponde al trabajo de campo desarrollado a nivel nacional, provincial y local. El carácter de empírico es fundamental en esta investigación, pues la verificación de las hipótesis se realiza con el aprovechamiento de estadísticas socio-educativas e información sobre el financiamiento de la educación y formación para el trabajo, así como con la elaboración de instrumentos ad-hoc de relevamiento de la información y de evaluación cuanti-cualitativa.

El sistema de hipótesis interpretativas fue organizado sobre la base de dos grandes dimensiones conceptuales (A y B) y un eje vertebrador transversal y longitudinal (C):

- (A) Atención de las demandas socio-educativa de la población trabajadora.
- (B) Oferta de educación y formación para el trabajo.
- (C) Redistribución del gasto social e ingresos.

El abordaje de las dimensiones y la verificación de las hipótesis se desarrolló en diferentes niveles:

- Global.
- Nacional o sectorial.
- Provincial o local, que integra territorialmente como campo de aplicación a la provincia de Misiones y los aglomerados urbanos de Gran Buenos Aires y Mar del Plata.
- Por programas e institucional: sindicatos, organizaciones de base, organizaciones no gubernamentales, organizaciones comunitarias.

Los desafíos metodológicos del proyecto fueron las limitaciones de la información socio-demográfica y laboral tradicional para generar nuevos abordajes que articulen los análisis globales con los locales, para una mejor comprensión e interpretación de los problemas de la doble exclusión educativa y laboral, así como de los recursos individuales y sociales no apropiados por los jóvenes y adultos en ámbitos locales. A continuación se describen brevemente las principales estrategias metodológicas del proyecto:

- a) El diagnóstico de las demandas socioeducativas de la población trabajadora
- b) La vigencia del mercado de ilusiones de corto plazo
- c) El trabajo de campo en áreas locales
- d) Superposición del gasto social en política educativa, social y de empleo

*a) El diagnóstico de las demandas socioeducativas de la población trabajadora*

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, principalmente la Encuesta Permanente de Hogares y la Encuesta de Desarrollo

Social, permitieron una estimación de los volúmenes de la demanda social por educación, definida como la población que no completó el secundario. Ello permitió caracterizar a los grupos de población que en función de sus características de género, etarias y educativas se encuentran en mayor desventaja en su inserción social y laboral. Éstas constituyen las situaciones de mayor complejidad a enfrentar por las políticas de educación y formación para el trabajo, así como por la política social y de empleo.

*b) La vigencia del mercado de ilusiones de corto plazo<sup>3</sup>*

Habida cuenta de que en la Argentina la oferta de educación y formación para el trabajo presenta una elevada fragmentación institucional, superposición y dispersión de acciones y recursos se plantea que la elaboración de un mapa de ofertas podría constituir un instrumento clave tanto para la evaluación de los recursos institucionales, humanos y tecnológicos disponibles como para el rediseño de políticas coordinadas de atención de las necesidades de formación de la población trabajadora.

Con esta orientación, la investigación previa llevada a cabo en 1997 y 1998 en el marco del proyecto “Reestructuración productiva y nuevas formas de calificación (UBACyT 1996-1998) buscó reconstruir la urdimbre del “mapa de la oferta de educación y formación para el trabajo” en el Gran Buenos Aires a través de la identificación y el análisis de las acciones de formación que se desarrollaban en esa área geográfica. En el año 2005 se replicó el mismo ejercicio de manera de contrastar los resultados en los diferentes años y comprobar las hipótesis acerca de la fragmentación predominante en la educación y formación para el trabajo.

Para ello se utilizaron diversos tipos de registros, algunos de elaboración propia y otros secundarios, que dieran cuenta de los distintos sectores intervinientes:

- Instituciones y cursos anunciados en diarios de circulación masiva en una misma semana.
- Instituciones de formación para el trabajo dependientes del sector educación (centros de formación profesional).
- Los programas de empleo y formación y las instituciones de capacitación ligados a ellos.
- Organizaciones de la comunidad registradas en el centro de organizaciones de la comunidad.

Si bien este mapa no incluyó la totalidad de las ofertas del Gran Buenos Aires, sí pudo incorporar las acciones más significativas y de mayor envergadura en ese momento.

*c) El trabajo de campo en áreas locales*

Con el objetivo de evaluar el funcionamiento de los escenarios de educación y formación para el trabajo en áreas provinciales y locales, durante el año 2007 se desarrolló un trabajo de campo en la Provincia de Misiones y la ciudad de Posadas y en el General Pueyrredón en la Provincia de Buenos Aires.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Se sigue: Riquelme, G. C. y N. Herger (2006): *Escenarios de educación y formación para el trabajo, ¿mercado de ilusiones de corto plazo o alternativas socio-educativas a la exclusión?* Serie de Cuadernos del Educación, Economía y Trabajo, n. 17. Programa Educación, Economía y Trabajo. Buenos Aires, Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras, UBA. Registro de Propiedad Intelectual n. 621.182.

Riquelme, G. C. y N. Herger (2005): *Mercado de ilusiones de corto plazo: discusiones metodológicas y su aplicación en áreas locales.* Serie de Cuadernos del Educación, Economía y Trabajo, n. 14. Programa Educación, Economía y Trabajo. Buenos Aires, Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras, UBA. Registro de Propiedad Intelectual n. 621.182.

<sup>4</sup> En el Gran Buenos Aires en el año 2005 se replicó la metodología de 1997 y 1998. En el Cuaderno de Trabajo n. 17 se analizan los resultados obtenidos en los diferentes años (ver el apartado 7 de este artículo).

En cada provincia/ciudad se buscó relevar información sobre las distintas ofertas de educación y formación para el trabajo que se estaban implementando y las que se implementaron durante la década del 90, encaradas tanto desde el sector educación, como por programas de empleo o sociales con componentes de formación o capacitación, organizaciones de la sociedad civil, movimientos sociales y el sector privado.

Durante el trabajo de campo en los ámbitos locales fueron surgiendo problemas vinculados principalmente a la desconexión y fragmentación entre los niveles nacional, provincial y municipal responsables de las políticas de educación y formación; desconexión y fragmentación que incluso se evidencia en el interior de un mismo nivel de gobierno entre los sectores encargados de distintos programas. Ello evidencia que la planificación intra e intersectorial continúa siendo una deuda pendiente en materia de educación y formación para el trabajo que redundará en la superposición y dispersión de recursos de por sí escasos.

*d) Superposición del gasto social en política educativa, social y de empleo<sup>5</sup>*

El análisis de la asignación y distribución del gasto público social en educación y formación para el trabajo requirió una perspectiva cuantitativa y la estimación de indicadores de gasto a través de diversas fuentes de información.

Un primer trabajo consistió en la estimación del gasto ejecutado a nivel nacional y por cada provincia para calcular el gasto por alumno de nivel primario y nivel secundario. Analizar los montos de gasto por alumno constituye una referencia parcial respecto a las necesidades educativas de una provincia, es decir, nos habla del uso de los recursos en sí mismo, su aprovechamiento, y podría compararse entre provincias si además se consideraran los datos de salarios docentes y de recursos asignados. Se introduce un cálculo distributivo de mayor interés al estimar el gasto por alumno potencial a partir de vincular el gasto existente, ya no con la matrícula efectivamente atendida sino con la población total en edad de estar atendida en el sistema educativo, es decir aquellos con edades de asistir a la educación inicial, primaria o básica y secundaria o polimodal.

Con el objetivo de comprobar la superposición y dispersión del gasto público social en educación y formación para el trabajo se realizó el análisis del presupuesto nacional asignado a la finalidad de educación y formación para el trabajo por diversas jurisdicciones de la administración pública nacional. La información ha sido volcada en una base de datos del año 2004 organizada por jurisdicción, programa, objetivo del programa, asignación presupuestaria y cobertura.

Se ha diseñado y aplicado un ejercicio de estimación preliminar de los recursos anuales necesarios para formular un plan de expansión e inversión en educación primaria y secundaria. Las hipótesis consideran un multiplicador básico de gasto por alumno, a partir de los datos oficiales que se aplican a los volúmenes de población no cubierta de las diferentes edades, es decir la población excluida del sistema educativo. En la hipótesis media y máxima a ese multiplicador se le agrega un porcentaje estimado que se podría aplicar a los grupos de población con sobre-edad y luego en programas específicos para la repitencia, y a ello se le sumaría las inversiones en infraestructura. Los resultados del ejercicio se han comparado con los recursos aplicados a programas orientados a la

---

<sup>5</sup> Se sigue: Riquelme, Graciela C. (2005): *La deuda social educativa en Argentina: práctica y cumplimiento del derecho a la educación*. Serie de Cuadernos del Educación, Economía y Trabajo, n. 16. Programa Educación, Economía y Trabajo. Buenos Aires, Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras, UBA. Registro de Propiedad Intelectual n° 621.182.

población excluida joven y adulta a través de programas sociales y de empleo. [Riquelme (2005) y (2006)]<sup>6</sup>

#### **4. Acerca de los escenarios de atención de las demandas de educación y formación trabajadores**

A continuación se presentan algunos de los resultados alcanzados por el proyecto de investigación de acuerdo a sus ejes temáticos principales.

##### *a) Demanda social atendida y excluida de la educación y formación para el trabajo*

Los procesos contradictorios de expansión educativa, supuesta democratización, fragmentación y exclusión educativa se han analizado a través una serie de indicadores cuantitativos que sin duda expresan situaciones complejas y que podrían caracterizarse también en términos cualitativos por medio de evaluaciones de los tipos de programas, cobertura y objetivos.

A lo largo de las últimas décadas las tasas netas de asistencia demuestran expansión, siendo la mayor variación la de secundaria y educación superior, en gran medida por tener una menor cobertura. El análisis de la asistencia de acuerdo a los niveles de ingreso entre 1997 y 2003 muestra que no ha habido variaciones en la estructura distributiva del acceso, aunque es claro que la mayor expansión se da en el grupo de educación superior en todos los quintiles.

Se ha podido distinguir también una asociación entre el nivel de desarrollo relativo de las provincias y las tasas de asistencia a preescolar (5 años). En EGB 1 y 2 no se registran diferencias interprovinciales dado el nivel de acceso. En el caso de EGB 3 los mayores niveles de cobertura se asocian con provincias con mayor desarrollo relativo. Las restricciones en el acceso a polimodal comparadas con los ciclos previos son significativas.

Por su parte, el perfil educativo de la población adulta según quintiles de ingreso muestra una estructura semejante en 1998 y en 2003, lo que traduce un comportamiento invariable en cuanto al acceso y la educación obtenida en ese período crítico del país. Sólo cabe anotar que entre 1997 y 2001 en el grupo de menores ingresos (quintil I) y en el tercer quintil se registra una cierta disminución del tramo con mayor educación. En términos estructurales, nuevamente el menor nivel educativo se concentra en los grupos más pobres (y aún en el tercer quintil).

El acceso de la población al mercado de trabajo y a las alternativas de educación y formación adquiere dimensiones particulares en ámbitos espaciales concretos. Así, la dinámica del mercado de trabajo en ámbitos locales y/o provinciales expresa el interjuego de la relación cuanti-cualitativa entre oferta y demanda de mano de obra, que se concreta en esos espacios locales. En este interjuego de factores intervinientes en el mercado de trabajo desde la oferta y la demanda de empleo junto a la educación y formación de los trabajadores, a través de los sistemas de formación (público y privado) es que se definen las posibilidades de los sujetos y la potencialidad de sus trayectorias futuras.

---

<sup>6</sup> Riquelme, G. C. (2005): *La deuda social educativa en Argentina: práctica y cumplimiento del derecho a la educación*. Serie de Cuadernos del Educación, Economía y Trabajo, n. 16. Programa Educación, Economía y Trabajo. Buenos Aires, Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras, UBA.

Riquelme, G. C. (2006): *Education and Distribution of Social Expenditures: Evaluation of Social Debt and Alternatives for Their Attention*. Póster presentado en la Conferencia Internacional "How do Recent Advances in Economic Thinking Contribute to the Major Challenges Faced by Education". Institute for Research on Economics and Sociology of Education (IREDU). Universidad de Dijon. 21 y 23 de junio de 2006. (Publicada en CD Rom).

En tal sentido cuenta el análisis de las políticas educativas, laborales y sociales que puedan intervenir en la oferta de educación y formación de trabajadores para facilitar el acceso y permanencia tanto en el empleo como en las alternativas de formación. Desde la perspectiva de la demanda interesaría identificar el perfil de requerimientos sectoriales o de las actividades económicas de acuerdo a indicadores tecno-organizativos de la producción, particularizando los posibles efectos sobre el incremento de demanda. [Riquelme (2005)]

A modo de diagnóstico se destacan las situaciones de mayor complejidad a enfrentar por las políticas de educación y formación para el trabajo así como por la política social y de empleo.

*El perfil educativo de la población económicamente activa:* Los análisis sobre de la situación de la población activa han verificado una definida elevación del nivel educativo formal de los trabajadores y la expulsión de los menos educados. En 2003, poco más de la mitad de la PEA del GBA (52,6%) tiene secundario completo o más, situación que hace diez años sólo alcanzaba un tercio de la misma población, en el 2006 esta cifra continúa mejorando (53,4%), lo que indica una mayor proporción de población activa con más educación. El porcentaje de la PEA con hasta secundario incompleto baja al 46,6 %. Al considerar el total de la PEA urbana se observa la misma tendencia pero la variación es mayor entre 2003 y 2006 en el GBA.

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

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

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

#### *b) La oferta de educación y formación para el trabajo*

El proyecto se propuso evaluar la vigencia del mercado de ilusiones de corto plazo de educación y formación para el trabajo, entendiendo por ello la existencia de ofertas dispersas de corta o larga duración que se brindan con supuestas garantías de empleo o habilitaciones para puestos de trabajo. La perspectiva crítica sobre esta situación plantea

que este tipo de ofertas no garantizan una trayectoria formativa de múltiples entradas al mercado de trabajo, pues no responde a la genuina atención de las necesidades educativas de la población joven y adulta. [Riquelme y Herger (2005)]

Para establecer la vigencia o no del mercado de ilusiones de corto plazo en educación y formación para el trabajo se requiere analizar ciertas dimensiones que den cuenta de su funcionamiento a partir de 2001 y la existencia de cambios y continuidades:

- Los agentes y los responsables de la ejecución de políticas.
- Los mecanismos de asignación y distribución de recursos.
- Los mecanismos de regulación existentes.
- La orientación y el contenido de las políticas y programas.

El análisis de cada dimensión a nivel nacional, provincial y local permitió comprobar la vigencia del “cuasi- mercado” de la formación para el trabajo y de un mercado de ilusiones de corto plazo, verificando la complejidad del ámbito de educación y formación para el trabajo donde coexisten una diversidad de actores y espacios que responden a lógicas también diversas. La realidad es que la educación y formación para el trabajo incorpora numerosos y contrapuestos intereses que determinan opciones de formación no muy claras y contradictorias; de allí que resulte necesario reconstruir tal complejidad de perspectivas en el marco de la educación permanente.

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

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

### *c) Las pugnas distributivas*

Las pugnas entre niveles y autoridades se traducen en volúmenes de gasto a lo largo de los años y participaciones diferenciales que permiten interpretar el peso o importancia que los actores sociales implicados asignan a uno u otro nivel, o el poder de una autoridad sobre otra. La situación del gasto en las últimas décadas expresó el respaldo de los gobiernos por atender demandas sociales de la educación primaria y secundaria. Ello se tradujo en logros de educación medidos en cada uno de los habitantes de cada provincia: esa Argentina geográficamente diferente y socialmente desigual. En este punto se intenta revisar el resultado de estas pugnas en las asignaciones del gasto educativo, expresado en los montos absorbidos por cada uno de los niveles de enseñanza y la distribución provincial del gasto.

De acuerdo a datos del sector educación, el porcentaje de gasto en educación respecto al PBI se ha ido incrementando en la década de los 90 hasta los años recientes. Así, de representar un 2,6% en el año 1991 el gasto educativo llegó a representar el 5,0% en 2001 para luego, en 2002, ser un 4,1%. Pese a estas variaciones, que pueden atribuirse a que las cifras son provisorias, es notorio el cambio respecto a los inicios de la década pasada.

El gasto por niveles de enseñanza indica el mayor peso del gasto en el nivel primario, pues absorbe alrededor de 46% frente a un 27,9% del nivel secundario, pese a que este

nivel requiere de mayores gastos en personal, pues las escuelas secundarias suponen horas cátedra para varias materias de la currícula, que en primaria se resuelve con un único cargo docente.

Analizar los montos de gasto por alumno constituye una referencia parcial respecto a las necesidades educativas de una provincia, es decir, nos habla del uso de los recursos en sí mismo, de su aprovechamiento, y podría compararse entre provincias si además se consideraran los datos de salarios docentes y de recursos asignados. Se introduce un cálculo distributivo de mayor interés al estimar el gasto por alumno potencial a partir de vincular el gasto existente, ya no con la matrícula efectivamente atendida sino con la población total en edad de estar atendida en el sistema educativo, es decir aquellos con edades de asistir a la educación inicial, primaria o básica y secundaria o polimodal. El cálculo, entonces, resultó de estimar en cada provincia la población atendida o que asiste, la que no asiste y la que nunca asistió para los tramos de 5 a 19 años. El sistema educativo debería atender a toda esa población pero, como sabemos, el sistema escolar expulsa o no retiene a sus alumnos, generando un sistema altamente excluyente y que discrimina a vastos sectores sociales.

En el marco del proyecto se elaboró una propuesta preliminar de evaluación – conceptual y cuantitativa– de la deuda social en educación con la población infantil, adolescente y joven, y con la población económicamente activa, es decir, los trabajadores. El ejercicio de estimación tiene carácter preliminar, y sólo anticipa las grandes dimensiones sobre las que debería generarse la búsqueda de recursos genuinos para ampliar el financiamiento del gasto social en educación (conjunto de la población) y formación para el trabajo (focalizada en los actuales y futuros trabajadores).

El planteo central es formular un ejercicio de estimación de los recursos anuales necesarios para hacer frente a esta deuda social educativa desde la política educativa. Complementariamente se incluyen algunas estimaciones sobre el gasto aplicado a educación y formación para el trabajo a través de programas de la política social o la política laboral.

Las hipótesis consideran un multiplicador básico de gasto por alumno, a partir de los datos oficiales que se aplican a los volúmenes de población no cubierta de las diferentes edades, es decir la población excluida del sistema educativo; en la hipótesis media y máxima a ese multiplicador se le agrega un porcentaje estimado que se podría aplicar a los grupos de población con sobre-edad y luego en programas específicos para la repitencia y a ello se le sumaría las inversiones en infraestructura.

##### **5. Acerca de la deuda social en educación: qué igualdad y la igualdad de qué<sup>7</sup>**

El proyecto de investigación permitió comprobar la existencia de una deuda social en educación y formación para el trabajo, expresada en procesos contradictorios de expansión educativa, supuesta democratización, fragmentación y exclusión educativa así como la disparidad del gasto en educación y su incapacidad para atender las aspiraciones educativas.

¿Por qué hablar de deuda social? Porque lo inscribimos en el marco del derecho social a la educación, como garantía de igualdad de oportunidades para acceder a la educación primaria y secundaria, y aun universitaria, y no sólo como “educación para todos”, que sólo es primaria.

Se suman a los derechos de inserción, de percepción los de “integración”.

“El derecho a la integración va más lejos que un derecho social clásico. En primer lugar, lo enriquece con un imperativo moral: más allá del derecho a la

---

<sup>7</sup> Se sigue Riquelme (2005).

subsistencia, procura dar forma al derecho a la utilidad social; considera a los individuos como ciudadanos activos y no únicamente como personas asistidas a las que hay que auxiliar. En este sentido, la noción de integración, al articular auxilio económico y participación social, contribuye a definir un derecho de la era democrática. Cuando se derivan únicamente de una teoría de la deuda social, los derechos, al contrario, son pasivos y se fundan en una relación de dependencia (por lo demás, fueron reconocidos y formulados en una era predemocrática); el titular de los derechos sigue siendo un sujeto subordinado. La obligación, en cambio, puede participar de un movimiento de resocialización. Considera a los individuos como miembros de una sociedad en la cual tienen derecho a tener un lugar. Lo que se afirma no es sólo el derecho de vivir, sino el de *vivir en sociedad*”. [Fitoussi y Rosanvallon (2003), p. 220]

La deuda social educativa replantea el qué hacer en el marco de qué igualdad y la igualdad de qué. Ya no sólo distribución sino redistribución, es decir, impulsando cambios en la concentración de la riqueza, a través de intervenciones, por ejemplo, en estructuras impositivas.

Las reformas de la modernización fueron y crearon retrocesos sociales, por lo que vale ahora reformar para intervenir en la libertad y el derecho a mayores condiciones de vida. Esto implica actuar sobre las pugnas distributivas entre grupos sociales.

El propósito del siguiente gráfico es sistematizar las principales evidencias en torno a los contradictorios procesos de expansión educativa, supuesta democratización, fragmentación y exclusión educativa y la necesidad de una operatoria conjunta de políticas en torno al derecho a la educación, para fundamentar la definición de las hipótesis.

### El derecho a la educación de la población infantil, joven y adulta

Condiciones previas	3 4	5 6 7 8 9 10 11 12	13 14 15 16 17	18 y más
	Más aulas	Extraedad y repitencia Riesgo de abandono	Extraedad y repitencia Riesgo de abandono	Asiste Educ. Formal o No Formal Excluidos del sistema Coordinación intersectorial
	Expandir oferta	Más horas de clase	Más horas de clase	
Política educativa de estimulación temprana	Expansión de alternativas complementarias.	Políticas de inclusión complementarias	Alternancia dirigida	Grupos familiares y situación laboral
Política Social	Política Social Educativa Centros de Atención Compensatoria Barriales		Comunidad Organismos Sociales- Empresas	Política Laboral
Política Social	Programas de Alternancia y Apoyo Familiar Sector Excluido		Educación y Formación para el trabajo	Educ. y Formación para el trabajo

Fuente: Elaboración sobre la base de Riquelme, G.C. (2005b): *La deuda social educativa en Argentina 2005: un ejercicio de estimación (el derecho a la educación es posible)*. Documento de Trabajo del Proyecto “Escenarios alternativos para la atención de demandas de educación y formación de trabajadores: evaluación de efectos distributivos del gasto social y apropiación de saberes”. Serie de Cuadernos del Educación, Economía y Trabajo, n. 16. Programa Educación, Economía y Trabajo. Buenos Aires, Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras.,UBA.

Estos modelos o diseños simplificados de acciones traducen la necesidad de integrar políticas sectoriales de educación, desarrollo social, trabajo y salud. La integralidad de las

políticas orientadas a la implementación de una educación permanente para la población supone reconocer la ampliación de las garantías para el acceso, la permanencia en los niveles, la calidad, la significación de los saberes obtenidos y la recuperación educativa de los excluidos.

El diseño de políticas integradas debería postularse desde el nivel nacional a través de los genuinos esfuerzos “intersectoriales” y de “coordinación de intereses” entre los múltiples programas y proyectos que tienen que atender a semejantes poblaciones. Estos desarrollos son el tema central de un nuevo proyecto de investigación recientemente iniciado.<sup>8</sup>

## **Bibliografía**

- Altimir, O. y L. Beccaria (1999): *El mercado de trabajo bajo el nuevo régimen económico en Argentina*. Santiago de Chile, CEPAL.
- Beccaria, L.A. (2001): *Empleo e integración social*. Buenos Aires, FCE.
- y G.C. Riquelme (1985): *El gasto social en educación y la distribución del ingreso: efecto distributivo del gasto público en la educación pública y privado*. Buenos Aires, FLACSO-IDRC.
- Belanger, P. y P. Federighi (2004): *Análisis transnacional de las políticas de educación y formación de adultos. La difícil liberación de las fuerzas productivas*. Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Castel, R. (1995): *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salario*. París, Fayard.
- CEPAL (2005): *Invertir mejor e invertir más. Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, CEPAL-UNESCO.
- Connell, R. (1993): *Escuelas y justicia social*. Madrid, Morata.
- Finnegan, F. y A. Pagano (2007): *El derecho a la educación en Argentina*. Buenos Aires, Fundación Laboratorio de Políticas Públicas.
- Fitoussi, J.P. y P. Rosanvallon (1997): *La nueva era de las desigualdades*. Buenos Aires, Manantial.
- Gallart, M.A. (2000): *Los desafíos de la integración social de los jóvenes pobres: la respuesta de los programas de formación en América Latina*. Buenos Aires, III Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo.
- Grassi, E. (2003): *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*. Buenos Aires, Espacio.
- Golbert, L. (1996): *Viejos y nuevos problemas de las políticas asistenciales*. Buenos Aires, Centro de Estudios para el Cambio Estructural (CECE).
- y C. Giacometti (1998): “Programas de empleo e ingresos en Argentina”. En: Troyano, A., L. Golbert, C. Giacometti y otros (1998): *Programas de empleo e ingresos en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires, BID-OIT.
- Jacinto, C. (2003): “Juventud, educación y trabajo en América Latina: dilemas y políticas”. En: *6º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*. Buenos Aires, Asociación Argentina de Especialistas del Trabajo (ASET)-Facultad de Ciencias Económicas, UBA.

---

<sup>8</sup> Proyecto “La deuda social en educación y formación para el trabajo en Argentina: Diseño de modelos de atención del derecho a la educación”, UBACyT F151. Dirigido por la Dra. Graciela C. Riquelme, programa “Educación, economía y trabajo”.

- y Gallart, M.A. (Comp.) (1998): *Por una segunda oportunidad. La formación para el trabajo de jóvenes vulnerables*. Montevideo, CINTERFOR-OIT-RET.
- Lo Vuolo, R.M. y A.C. Barbeito (1998): *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*. Buenos Aires, CIEPP-Miño y Dávila.
- Mezzadra, F. y A. Vera (2005): *Manual para entender y participar en el presupuesto educativo provincial*. Buenos Aires, CIPPEC.
- Monza, A. (2003): *Los dilemas de la política empleo en la coyuntura argentina actual*. Buenos Aires, CIEPP-Fundación OSDE.
- Plan Fénix (2006): *La inclusión social, el bienestar y la educación: imperativos para el desarrollo. Plan 2006-2010*. Proyecto Estratégico de la Universidad de Buenos Aires, Plan Fénix. Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral.
- Razquin, P. (2001): *Teachers' Relative Salaries in Chile, Argentina and Uruguay*. Stanford, Stanford University. (Mimeo.)
- Reimers, F. (2002a): “Tres paradojas educativas en América Latina. Sobre la necesidad de ideas publicas para impulsar las oportunidades educativas”. En: *Revista Iberoamericana de Educación* (Madrid), n. 29.
- (2002b): *Mejorando la calidad de la educación para todos. Los desafíos de buscar la igualdad de oportunidades educativas en épocas de austeridad financiera*. Santiago de Chile. UNESCO.
- (2002c): *Políticas compensatorias, de discriminación positiva y justicia social a fines del siglo XX en América Latina. Insuficientes, subfinanciadas y frágiles*. En: *La Educación*, n. 132-133.
- Riquelme, G.C. (2004): *La educación secundaria antes y después de la reforma: efectos distributivos del gasto público*. Buenos Aires, Miño y Dávila.
- (2005a): “Educación y distribución del gasto social en Argentina”. En: *Plan Fénix en vísperas del Segundo Centenario: una estrategia de desarrollo con equidad*. Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, UBA.
- (2005b) “La deuda social educativa en Argentina 2005: un ejercicio de estimación (el derecho a la educación es posible)”. Documento de Trabajo del Proyecto “Escenarios alternativos para la atención de demandas de educación y formación de trabajadores: evaluación de efectos distributivos del gasto social y apropiación de saberes”. Serie de Cuadernos de Educación, Economía y Trabajo, N° 16.
- (2006a): “La relación entre educación y trabajo: continuidad, rupturas y desafíos”. En: *Anales de la Educación Común*, Tercer siglo, año 2, n. 5.
- (2006b): “Education and Distribution of Social Expenditures: Evaluation of Social Debt an Alternatives for Their Attention”. En: Institute for Research on Economics and Sociology of Education (IREDU): *How Do Recent Advances in Economic Thinking Contribute to the Major Challenges Faced by Education*. Dijon, Universidad de Dijon. (CD-ROM.)
- y N. Herger (2005): “La explosión y fragmentación de la educación y formación para el trabajo en Argentina: resignificación y desafíos en la perspectiva de los jóvenes y adultos”. En: *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, vol. 13, n. 39.
- , ———— y E. Magariños (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.
- Rivas, A. (2004a): *Las miradas políticas de la educación provincial. Análisis de una encuesta a los actores políticos de la educación en las 24 jurisdicciones argentinas*. Documento de Trabajo n. 3. Buenos Aires, CIPPEC.

- (2004b): *Gobernar la educación. Estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas*. Buenos Aires, Granica.
- Salvia, A. y F. Tarni (coord.) (2005): *Barómetro de la deuda social argentina n. 2: Las desigualdades persistentes*. Buenos Aires, UCA.
- Sirvent, M.T. (1999): *Cultura popular y participación social. Una investigación en el barrio de Mataderos*. Buenos Aires, Miño y Dávila.
- 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* (Buenos Aires), año VI, n. 12.
- y P. Topasso (2006): *Análisis del nivel educativo de riesgo de la población joven y adulta en Argentina. Notas para una política educativa*. Buenos Aires, FFFyL, UBA.
- Torrado, S. (2004): *La herencia del ajuste. Cambios en la sociedad y la familia*. Buenos Aires, Capital Intelectual.
- Wiñar, D. y Lemos, M.L. (2005): *De la fragmentación a la desintegración del sistema educativo argentino*. Luján, Universidad Nacional de Luján.

## **Anexos**

*Seminario Taller “Efectos distributivos del gasto social en educación y formación de trabajadores”, organizado por 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.*

Este seminario-taller se realizó entre los días 7 a 9 de noviembre de 2005 en la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. El evento fue organizado por el programa “Educación, economía y trabajo (PEET) del IICE, dirigido por la Dra. Graciela C. Riquelme, y la Maestría en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales de FLACSO-Argentina, dirigida por el Dr. Alfredo Monza. Este seminario contó con un subsidio del Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCyT/SECyT) obtenido por concurso para Reuniones Científicas (RC 2005).<sup>9</sup> Los objetivos fueron:

1. Presentar los resultados de equipos de investigación de universidades y centros de investigación invitados en torno a:
  - los problemas de superposición del gasto social en programas sociales, de empleo y de educación y formación para el trabajo,
  - las consecuencias sobre los efectos distributivos “perversos” o regresivos para la población excluida y
  - la cuantificación de la deuda social en relación con los grupos doblemente excluidos de la educación y el trabajo, con especial referencia a jóvenes y adultos.
2. Generar un espacio de discusión sobre metodologías, técnicas e indicadores de medición que podrían facilitar los mecanismos de evaluación y seguimiento del gasto en políticas, programas y acciones de educación y formación para el trabajo.

---

<sup>9</sup> También se contó con el auspicio del Proyecto de Investigación UBACyT F146/ CONICET “Escenarios alternativos para la atención de demandas de educación y formación de trabajadores: evaluación de efectos distributivos del gasto social”, programa “Educación, economía y trabajo”, la Maestría en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales, FLACSO, el Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA y redETIS, Red de Educación, Trabajo e Inserción Social de América Latina, IDES- IPE-UNESCO.

3. Debatir acerca de lineamientos de políticas alternativas a partir de casos y/o experiencias nacionales y extranjeras acerca de:

- la potencialidad de redes de servicios de educación y formación para el trabajo,
- la generación de empleo directo e indirecto de docentes, derivada de la expansión de la educación de jóvenes y adultos y
- el uso crítico de la información como mecanismo de control social por parte de los sectores excluidos.

La conferencia de apertura estuvo a cargo del Dr. Howard Glennerster, Prof. Emérito de la London School of Economics y Co-director del Centre of Análisis of Social Exclusión (CASE). En su exposición, el Prof. Glennerster se refirió a los orígenes del CASE y a las líneas de investigaciones que desarrolla en torno a la definición y caracterización de la exclusión social en una perspectiva multidimensional. También presentó los cambios experimentados en la política social inglesa desde la asunción del Partido Laborista y los resultados que obtuvieron en la resolución de los problemas de desempleo y atención educativa desde la primera infancia. Los comentarios estuvieron a cargo del Dr. Alfredo Monza (FLACSO), quien destacó un rasgo distintivo de la producción intelectual inglesa, la estrecha vinculación entre el alto desarrollo conceptual y la resolución de los problemas sociales. También resaltó la amplia variedad de diseños y abordajes de los programas sociales ingleses, así como la búsqueda de eficiencia en el uso de los recursos. Para finalizar planteó dos interrogantes, uno referido a la posibilidad de revertir el deterioro provocado por la era Thatcher en un contexto de globalización, cambio tecnológico y cambios demográficos; otro, la posibilidad de replantear la intervención social del Estado a partir de la conjunción de programas sociales (posteriores al mercado) con medidas de orientación y regulación del funcionamiento del mercado.

La exposición del Dr. Jorge Calero, investigador de la Universidad de Barcelona, se centró en la evaluación de los efectos distributivos del gasto público en la educación post obligatoria (secundaria y superior) en España entre 1980 y 2000, poniendo especial atención al impacto del sistema de becas para el nivel superior.

El primer panel sustantivo se inició con una reflexión del Dr. Luis Beccaria (UNGS) acerca del rol de la política social en una Argentina caracterizada por una alta desigualdad distributiva. En este marco planteó tres desafíos básicos, mejorar el crecimiento y la calidad del empleo, mejorar la distribución del ingreso primario y aumentar la eficiencia y la cobertura de las políticas sociales. El Lic. Javier Curcio (UNICEF Argentina) presentó un estudio reciente acerca de la inversión social dirigida a la infancia, realizado por UNICEF y el Ministerio de Economía. El Lic. Javier Lindemboin (CONICET-CEPED) mostró los compromisos de inversión educativa establecidos por la Ley Federal de Educación y aún no cumplidos. Finalmente, la Dra. Graciela Riquelme (CONICET-UBA-FFyL-IICE-PEET) definió conceptual y cuantitativamente la deuda social en educación tomando como fundamento el derecho a la educación para toda la población escolarizada (mejor educación) y los jóvenes y adultos excluidos del sistema educativo, planteando un diseño y modelo de cálculo sobre las grandes dimensiones de intervención para expandir el presupuesto educativo.

En el segundo panel se abordaron desde diversos enfoques los problemas de superposición y fragmentación de los programas sociales, de empleo y de educación y formación para el trabajo. La desigualdad económico-social que caracteriza a nuestro país y los desafíos para la igualdad en el sistema educativo fueron tratados de manera conceptual por el Lic. Néstor López (IICE-UNESCO). La ponencia de la Lic. Natalia Herger (becaria CONICET-UBA-IICE/PEET) abordó la diversificación y fragmentación de la educación y formación para el trabajo. El Lic. Agustín Salvia (UBA-IIGG) analizó

los cambios en las políticas dirigidas a jóvenes en los 90 y en la actualidad. La desventaja ocupacional de los jóvenes con bajo nivel educativo en los últimos veinte años fue abordada por la Lic. Ana Miranda y la Lic. Analía Otero (FLACSO). Las implicancias de género del Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados constituyeron el tema central de la exposición de la Lic. Laura Pautassi (CONICET-UBA) y la Lic. Corina Rodríguez Enríquez (CONICET-CIEPP). La participación de los comentaristas, Lic. Silvio Feldman (UNGS) y Lic. Laura Golbert (OIT), abrió la discusión acerca de las dificultades para la articulación de acciones y las medidas necesarias para fortalecer las áreas de gobierno para el diseño y puesta en marcha de políticas sociales más integradas.

En el tercer panel se presentaron resultados de investigaciones acerca de la participación y capacidad de demanda de los actores sociales. Inicialmente, la Lic. Silvia Llomovatte (IICE, FFyL, UBA) presentó el encuadre teórico de la investigación sobre la responsabilidad social de la universidad que dirige en la Facultad de Filosofía y Letras. La Lic. Graciela Dimarco (UNGSM) se refirió a sus investigaciones sobre movimientos sociales emergentes, centrándose en el caso particular de las empresas recuperadas. El complejo proceso de reconocimiento de necesidades y de articulación de demandas educativas por parte de los sectores populares fue abordado por el equipo del Programa “Desarrollo sociocultural y educación permanente” del IICE, representado por la Lic. Claudia Lomagno. Finalmente, el Lic. Axel Rivas (CIPPEC) presentó una experiencia de trabajo con organizaciones locales respecto a propuestas de presupuesto participativo en educación. En su participación como comentarista, el Lic. Rubén Lo Vuolo (CIEPP), planteó el quiebre de la política social como sistema de protección que permitía la constitución de ciudadanos con pleno derecho. La situación actual genera la dependencia de la población respecto del Estado e inhibe la participación real de los ciudadanos.

La mesa redonda “integralidad de las políticas sociales” contó con la participación del viceministro de Desarrollo Social, Lic. Daniel Arroyo, quien se refirió al desempleo y la precariedad laboral como los principales factores de la exclusión social y presentó las dos líneas de acción centrales encaradas por ese ministerio. El Ministerio de Trabajo estuvo representado por el secretario de trabajo, Lic. Enrique Deibe, quien realizó un breve diagnóstico del proceso de crisis que atravesó nuestro país, las medidas puestas en marcha en ese momento para enfrentarla y las acciones que se estaban implementando desde ese sector. El Ministerio de Educación delegó la representación en la coordinadora de la Dirección de Políticas Compensatorias, Lic. Eugenia Bernal.

En la mesa “Presentación de experiencias de la relación Estado-organizaciones de la sociedad civil” participaron representantes de organizaciones no gubernamentales mediadoras entre las demandas de la sociedad civil e interventoras ante el Estado (SES e IIED) y representantes de organizaciones de base (MTD), que relataron las acciones que desarrollan y la manera, muchas veces conflictivas, de relacionarse con el Estado. Tres expositoras, la Lic. Nelly Pereyra (FFyL, UBA), la Lic. Lidia Schiavonni (UNaM) y la Lic. Adriana Rofman (UNGS), dieron cuenta de experiencias de vinculación entre la universidad y las demandas provenientes de la sociedad civil y del propio Estado. Como comentarista de ambas mesas, la Dra. Claudia Jacinto (redEtis, CONICET – UNGS), planteó interrogantes y tensiones entre las diversas concepciones de integralidad y de la cuestión social, los múltiples actores que intervienen en la construcción de un espacio público, los roles de cada actor y las relaciones entre los niveles del estado (local, regional, nacional).

El grupo de trabajo con los asistentes, coordinado por la Prof. Amanda Toubes (IICE, FFyL, UBA) propició el intercambio entre los representantes del sector público y las organizaciones de la sociedad civil, donde se dio cuenta de las limitaciones y desafíos para las acciones en curso y se reiteraron las dificultades de integración de las políticas sociales.

En la sesión final del Seminario surgió el acuerdo de organizar un grupo de trabajo con los investigadores participantes, a la manera de un seminario permanente sobre políticas sociales.

A partir de los materiales recibidos por parte de los participantes y de desgrabaciones realizadas del evento se realizó una compilación del Seminario en formato electrónico (CD-ROM).

### *Serie Cuadernos de Educación, Economía y Trabajo*

Esta serie está dedicada a la publicación de los resultados de investigaciones, estudios y tesis realizados por los integrantes del programa “Educación, economía y trabajo”. Se sostiene la idea de “working in progress”, elocuente respecto a la imagen de producción no acabada y perfeccionable, por lo cual el valor de su presentación casi al mismo tiempo de estar produciéndose es el de dar cuenta de los esfuerzos de elaboración y diseño, a la vez que poder constituir un inventario de orden teórico y metodológico para las investigaciones en marcha.

Los números 10 a 20 incluyen trabajos realizados en el marco del proyecto “Escenarios alternativos para la atención de demandas de educación y formación de trabajadores: evaluación de efectos distributivos del gasto social y apropiación de saberes” (UBACyT F146) desde su inicio hasta la actualidad, así como algunos antecedentes relevantes para el abordaje teórico y metodológico del proyecto (Cuaderno de Educación, Economía y Trabajo N° 10). Se destaca el Cuaderno N° 19, correspondiente a la compilación de las ponencias y participaciones de investigadores del país y del Extranjero en el seminario-taller “Efectos distributivos del gasto social en educación y formación de trabajadores”, realizado en 2005. Todos los números se encuentran disponibles en CD-ROM.

Cuaderno N° 10. Riquelme, G.C.: *Asignación y distribución del gasto en educación técnica y formación profesional: construcción de indicadores y políticas alternativas.*

Cuaderno N° 11. Riquelme, G.C. y N. Herger: *La explosión y fragmentación de la educación y formación para el trabajo en argentina: resignificación y desafíos en la perspectiva de los jóvenes y adultos.*

Cuaderno N° 12. Herger, N.: *Educación y formación para el trabajo en Argentina en los 90: entre la política de empleo y la política social.*

Cuaderno N° 13. Herger, N.: *¿A quién sirvieron las políticas de educación y formación para el trabajo? El caso de la Provincia de Buenos Aires.*

Cuaderno N° 14 Riquelme, G.C. y N. Herger: *Mercado de ilusiones de corto plazo: discusiones metodológicas y su aplicación en áreas locales.*

Cuaderno N° 15. Riquelme, G.C. y N. Herger: *La doble exclusión educativa y laboral y los recursos individuales y sociales no apropiados por jóvenes y adultos en ámbitos locales: entre los diagnósticos tradicionales y los nuevos desafíos metodológicos.*

Cuaderno N° 16. Riquelme, G.C.: *La deuda social educativa en Argentina: práctica y cumplimiento del derecho a la educación.*

Cuaderno N° 17. Riquelme, G.C. y N. Herger: *Escenarios de educación y formación para el trabajo ¿mercado de ilusiones de corto plazo o alternativas socio-educativas a la exclusión?*

Cuaderno N° 18. Riquelme, G.C., N. Herger y A. Langer: *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.*

Cuaderno N° 19. Riquelme, G.C. (comp.): *Efectos distributivos del gasto social en educación y formación de los trabajadores.*

Cuaderno N° 20. Herger, N. (2007): *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.* (Tesis de maestría).