7º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo
aset
ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

Asociación Argentina de Especialistas de Estudios del Trabajo

VII Congreso Nacional de Estudios del Trabajo

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

Graciela C. Riquelme[*] y
Herger, Natalia[**]

[*] Doctora de la Universidad de Buenos Aires. Investigadora Independiente del CONICET, Directora del Programa de Educación, Economía y Trabajo del IICE. Profesora Titular Ordinaria de Economía de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras. UBA. E-mail: griquelm@filo.uba.ar
[**] Programa Educación, Economía y Trabajo del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación. Facultad de Filosofía y Letras. UBA. E-mail: nath@filo.uba.ar

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

Graciela C. Riquelme[1] y
Herger, Natalia[2]

Introducción

Este artículo elaborado para el 7º Congreso de ASET se propone, a partir de la actualización de los resultados diagnósticos disponibles sobre el acceso a la educación y formación para el trabajo por parte de jóvenes y adultos en las últimas décadas, avanzar en una discusión metodológica sobre:

- las limitaciones de los indicadores cuantitativos sobre el mercado de trabajo;
- los aportes de nociones de riesgo educativos;
- las limitaciones en términos de definición de políticas y acciones de alcance provincial, departamental o local;
- la necesidad de explorar la construcción de indicadores cualitativos que den cuenta de la pérdida o no acceso a saberes socialmente relevantes por parte de sectores populares;
- la necesidad de reconstruir escenarios de interpretación cuanti-cualitativa que expresen la segmentación socio-educativa de mercados educativos y laborales;
- la necesidad de articular abordajes de interpretación globales con perspectivas de interpretación provinciales y locales para caracterizar problemas.

La ponencia recupera las propuestas metodológicas de un proyecto de investigación[3] en curso que busca contribuir a:

a) el diseño de escenarios alternativos de expansión y cobertura con corrección de los efectos negativos o regresivos de la distribución del gasto social en educación y formación para el trabajo;
b) el estudio del funcionamiento y/o factibilidad de redes de acciones de educación y formación con regulación de los actores involucrados, docentes y población trabajadora.

---

[1] Doctora de la Universidad de Buenos Aires. Investigadora del CONICET, Directora del Programa de Educación, Economía y Trabajo del IICE. Profesora Titular Ordinaria de Economía de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras. UBA. E-mail: edueco@filo.uba.ar
[2] Programa Educación, Economía y Trabajo del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación. Facultad de Filosofía y Letras. UBA. E-mail: nath@filo.uba.ar
[3] Proyecto UBACyT "Escenarios alternativos para la atención de demandas de educación y formación de trabajadores: evaluación de efectos distributivos del gasto social" Director: Dra. Graciela C. Riquelme, Programa Educación, Economía y Trabajo, Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras. UBA.

Los desafíos metodológicos actuales del proyecto se sitúan frente a 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.

Particularmente, resulta de interés señalar que el proyecto sostiene la importancia de la información en manos de los sectores populares, y en tal sentido busca comprobar que la potencialidad del uso crítico de la misma en la pugna distributiva respecto de la asignación presupuestaria y/o de fondos a líneas y políticas de empleo y de formación para el trabajo, tiene efectos sobre las capacidades de demandas y contribuye al empoderamiento de los actores sociales claves: trabajadores y docentes.

1- Los diagnósticos globales de necesidades educativas y de formación para el trabajo

El diseño de políticas, programas y acciones orientadas a la educación y formación para el trabajo requiere la identificación de las múltiples demandas sociales y productivas, definidas a nivel global pero más específicamente debería contarse con información precisa sobre los ámbitos locales. Sin embargo, esto constituye una gran limitación a la hora de elaborar propuestas o acciones pues la comprensión del problema, la ideas y los proyectos se definen en los ámbitos centrales.

La información se capta a nivel de individuos, familias y unidades económicas, pero los procesamientos centralizados vuelven a alejar los resultados de los ámbitos de acción directa. Es esta una preocupación central de la investigación actualmente en curso, pues si bien se cuenta con perfiles de educación y formación para los totales de población y algunas áreas urbanas, estos no están disponibles en las áreas locales, espacios de la implementación de los diversos programas y proyectos de educación y formación para el trabajo.

Interesa también argumentar sobre las múltiples demandas derivadas de la heterogeneidad económico-productiva, dados los problemas que la población argentina tiene para integrarse en el mercado de trabajo, lo cual permite plantear hipótesis respecto a la existencia de beneficiados y excluidos de la dinámica del mercado.

La disponibilidad de años de educación es consecuencia del acceso y permanencia diferencial en el sistema educativo que constituye un aparato prestador altamente diferenciado, que a través de la expulsión de los de menor rendimiento contribuye a la "selectividad de los mejores". Sin embargo, la expansión cuantitativa de años de escolaridad no puede asociarse con disponibilidad de salarios.

Finalmente se formulan algunas hipótesis para la oferta del sistema educativo en relación con las múltiples demandas que surgen del heterogéneo sistema económico argentino.

Beneficiados y excluidos de la educación y el trabajo

A lo largo de las últimas décadas de la Argentina diversos grupos de población trabajadora con diferente nivel educativo fueron encontrando nichos de empleo, mientras la estructura laboral por vía de la demanda absorbía a los menos calificados y los niveles de producción generaban o mantenían ocupaciones.

En este contexto la tasa de desocupación por nivel educativo benefician a los más educados más allá de los ciclos verificados en las últimas décadas.

A su vez, los jóvenes compiten con los adultos trabajadores en un mercado restringido de oportunidades laborales.

El acceso y permanencia en el sistema educativo garantizaría o permitiría una menor presión sobre el mercado de trabajo, y una mayor retención de adolescentes y jóvenes y debería reducir la competencia por puestos de trabajo con los adultos (aún los jefes de hogar jóvenes).

Las mujeres y jóvenes son los más perjudicados en el desempleo, más allá de su nivel educativo relativo.

El comportamiento de las adolescentes y las jóvenes mujeres tradicionalmente se asoció a una mayor permanencia en las escuelas, pero paradojalmente han mantenido

desventajas relativas en el acceso al mercado de trabajo. Ser mujer y pertenecer a sectores populares coincide con las situaciones de mayor exclusión social, más aún si tienen responsabilidades familiares.

Acceso y permanencia

La evaluación de los años de escolaridad de la población indica el stock de capital educativo, que marca los resultados obtenidos o derivados del acceso y permanencia en el sistema educativo. En el stock educativo de la población urbana de 25 años y más, según tramos de ingreso resulta significativa la diferenciación y los beneficios obtenidos por los grupos con mayores ingresos.

La tendencia a un incremento progresivo en el nivel educativo de la población, resulta un hecho vigente en todo este siglo, que sólo se invierte en pocos casos por efectos de migración que pueden llevar a un descenso del nivel educativo en algún grupo poblacional.

Los logros educativos son notoriamente diferenciados según los grupos poblacionales evaluados por los ingresos familiares.

En cuanto a las diferencias regionales las hipótesis centrales hablan sobre los siguientes hallazgos:

- las Región Metropolitana o el Gran Buenos Aires, entendida como Capital Federal y partidos del Gran Buenos Aires, tiene ventajas educativas sobre el Nordeste y el Noroeste;
- los grupos de mayores ingresos obtienen más educación, y ven favorecido su acceso hasta los niveles de posgrado del sistema educativo;
- la repetición y abandono son mayores en las regiones del Nordeste y Noroeste y en los grupos de menores ingresos:
- las mujeres son el grupo con mayores ventajas en el acceso y permanencia;
- los jóvenes son el grupo con mayores logros educativos.

El nivel educativo de la población expresa los logros resultantes luego del pasaje por el sistema educativo. Los indicadores muestran que existen altas tasas de asistencia, es decir, un acceso generalizado a la educación primaria, pero no finalización del nivel, pues no toda la población logra finalizar la primaria.

En los ´80 los diagnósticos críticos sobre las condiciones pedagógicas pusieron en evidencia a la crisis del sistema educativo, anticipando el leiv motiv de los ´90: el jaque a la calidad. Así, en esta década, la mediciones sobre la calidad insumieron más

fondos que los esfuerzos por reparar los problemas endémicos de la educación: la baja retención y los problemas de aprendizaje en el contexto del ya reconocido deterioro de las condiciones del trabajo docente (salarios y nivel de formación).

Ante estas dificultades cualitativas del perfil educativo, la expansión cuantitativa expresada en más años de escolaridad resulta un indicador altamente relativo.

La oferta del sistema educativo

En el sistema educativo formal el proceso de reforma que dio a luz al actual sistema se inició con la transferencia de la educación secundaria y superior no universitaria a las provincias sin previsiones de orden administrativo ni garantías de financiamiento a cada una de las jurisdicciones, evidenciando el carácter nuevamente fiscal de tal medida orientada a descomprimir el gasto central. Al mismo tiempo se encaró un proceso de transformación acelerada de todas las dimensiones del sistema educativo. Todo ello produjo un resquebrajamiento del sistema educativo vigente, que influye negativamente en la profundización del vaciamiento de contenidos y segmentaciones ya existentes en los distintos niveles educativos.

Los sistemas tradicionales de formación para el trabajo (escuelas técnicas y centris de formación profesional) han sido desarticulados y reemplazados por el énfasis en programas o proyectos de capacitación de corta duración. Estos se han encarado principalmente desde el Ministerio de Trabajo y fueron ejecutados por instituciones que se presentan a una licitación pública, los cursos ofrecidos han apuntado a cubrir supuestos nichos de formación en un nivel de semi-cualificación o de capacitación para el autoempleo y las microempresas.

En un contexto de fuerte crecimiento del desempleo y la pobreza, los programas de educación y formación para el trabajo ocuparon un lugar central dentro de las políticas activas de empleo y también dentro de 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: desempleados, jóvenes, ocupados en actividades de baja productividad y/o informales, discapacitados, mujeres, trabajadores con bajo nivel educativo, etc.

Así es como se sostenía la necesidad de posicionarlos mejor en un mercado de trabajo fuertemente selectivo convirtiéndolos a través de la capacitación en sujetos más "empleables". De esta manera, las políticas de formación profesional comenzaron a yuxtaponerse con la estrategia de la política social y la formulación de los programas específicos de empleo.

La multiplicación de programas, cursos e instituciones y agentes prestadores, ha resultado en la aparición de "nuevos escenarios complejos" donde "las personas jóvenes y adultas presas de la sobrevivencia cotidiana frente a situaciones cada vez más adversas de desempleo, caída de ingresos, pobreza e indigencia, difícilmente logran enfrentar o evaluar las opciones diversas y fragmentadas, y menos aún generar demandas de educación y formación" (Riquelme y Herger, 2003).

El eje de estos programas no han sido los objetivos de educación y formación profesional de los trabajadores en el sentido de garantizar el derecho a una formación amplia que incluya los conocimientos y habilidades para el desempeño laboral y la comprensión del ámbito socioeconómico en que se inserta una actividad por el contrario que han actuado más como:

- instancias de contención de la crisis,
- subsidios a la población excluida,
- subsidios indirectos a los empleadores, dado que respondían a sus demandas de mano de obra, reduciendo al mínimo los costos de selección y capacitación así como los salariales. La relación entre empresa y pasante de cualquiera de los programas era estrictamente educativa y sin compromisos de una contratación posterior,
- Incentivos a la generación de mercados de capacitación, a través de licitaciones públicas se delega en las instituciones de capacitación la elaboración y ejecución de los proyectos de capacitación.

Es claro que otras actividades han sido realizadas 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.

Una hipótesis clave debe referir a la contradicción entre el incremento de la cantidad de años de escolaridad y la pérdida de relevancia de los saberes, y hasta el vaciamiento de contenidos operados en los planes y programas de enseñanza.

Estas interpretaciones cambiaron desde los ´60 en que se podía hablar de "devaluación de credenciales" a la posterior "fuga hacia delante" y la actual "desarticulación de saberes" y obsolencia para graduados que por deudas no han utilizado sus conocimientos.

Grupos en desventaja relativa en el mercado laboral

- 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.

Esto debe interpretarse como resultado de los cambios tecno-productivos que inciden en el incremento de requerimientos educativos formales para el acceso a los puestos y de la expansión de la mano de obra excedente con mejor educación. Además, en un contexto de alto desempleo, se facilita el aumento de los certificados solicitados, lo que lleva a disminuir fuertemente las posibilidades de aquellos con bajo nivel educativo: primaria incompleta o completa y aún secundaria incompleta.

El "fenómeno de fuga hacia delante" en las credenciales también podría relacionarse con la pérdida de calidad de los saberes alcanzados por la población en los últimos veinte años y que configura un crítico panorama cualitativo de la formación de recursos humanos del país.

- Riesgo educativo

Un estudio de principios del año 2000, se señala 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). Al considerar las actuales tasas específicas de desempleo pareciera que el grupo de trabajadores en riesgo laboral debe incluir también a aquellos con secundario completo y superior incompleto.

- Las mujeres y los jóvenes beneficiados y excluidos

En los últimos años las diferencias en el perfil educativo entre varones y mujeres parecen estar ampliándose en beneficio de las trabajadoras mujeres. Sin embargo, el optimismo de estas aseveraciones debe revisarse, pues el acceso al mercado laboral para las trabajadoras mujeres es muy dificultoso, así como sus condiciones de trabajo.

Entre la mujeres es menor la proporción de trabajadoras que tienen un nivel de hasta secundario incompleto y en 2003, las graduadas de la educación superior casi duplican a los graduados.

No obstante, su inserción laboral no resulta tan clara pues si bien en la actual coyuntura su tasa de desocupación es levemente menor a la de los varones, aquellas que han completado el nivel secundario o ingresado al superior (sin completarlo) tienen tasas de desocupación más altas que sus pares varones e incluso que las trabajadoras con menor educación. Estas últimas tienen ventajas sobre los trabajadores con el mismo nivel educativo, al igual que las graduadas del nivel superior.

La mujer funciona como mano de obra más barata, que acepta empleos precarios, de allí la menor tasa de desocupación en las de bajo nivel educativo. También, en el tramo crónico de problemas de acceso al empleo, el cual es el de la población con educación secundaria completa, son las trabajadoras mujeres quienes tienen mayor dificultad para obtener una ocupación.

Las mujeres incrementaron las tasas de actividad pero a costa de la calidad de sus ocupaciones, lo que ratifica su condición de precariedad laboral.

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.).

Cuadro1:
Situación en el mercado laboral según educación. Grupos seleccionados. 2003. En porcentajes.

	Total aglomerados	GBA
Perfil educativo de la PEA		
Hasta secundario incompleto *	48.4	47.4
Secundario completo y más	51.6	52.6
Varón		
Hasta secundario incompleto*	54.9	54,3
Secundario completo y más	55.1	45,8
Mujer		
Hasta secundario incompleto*	39.8	38,5
Secundario completo y más	60.2	61,5
15 a 24		
Hasta secundario incompleto*	44.7	37.8
Secundario completo y más	55.2	62.2
25 a 39		
Hasta secundario incompleto	43.0	43.4
Secundario completo y más	57.0	56.6
40 a 64		
Hasta secundario incompleto*	54.8	54.9
Secundario completo y más	45.2	45.1
Tasas de desocupación específicas por nivel educativo	***15,8***	***16.8***
Hasta primario incompleto*	15,5	16.7
Primario completo*	15,5	16,6
Secundario incompleto*	19,4	19,9
Secundario completo	18,3	21,3
Superior incompleto	18,7	18,1
Superior completo	6.0	5,9
15 a 24 años	*33.5*	*34.3*
Hasta Primario incompleto*	33.1	48.0**
Primario completo*	27.0	25,8
Secundario incompleto*	37.7	41,9
Secundario completo	37.1	39,1
Superior incompleto	31.0	29,3
Superior completo	22.5	16,3**
Varón	*16,4*	*17.4*
Hasta Primario incompleto*	16,1	16,2
Primario completo*	17,8	19,4
Secundario incompleto*	20,2	21,4
Secundario completo	15,4	16,6
Superior incompleto	17,6	16,8
Superior completo	6,9	8,2
Mujer	*15,0*	*16.0*
Hasta Primario incompleto*	14,4	17,7
Primario completo*	11,1	11,2
Secundario incompleto*	18,1	17,2
Secundario completo	21,7	26,6
Superior incompleto	20,0	19,4
Superior completo	5,3	4,3

(*) PEA en riesgo educativo y laboral
(**) Alto coeficiente de variación.
Fuente: elaboración propia sobre la base de Encuesta Permanente de Hogares. Mayo 2003.

Este cuadro sobre la situación educativa sin duda es valioso en términos de tendencias globales, pero limitado a la hora del diseño y programación de acciones en localidades o distritos urbanos o rurales, pues carecen de la referencia y desagregación necesaria. Más aún, ni en volumen ni calidad permiten sostener la orientación de propuestas de solución a problemas y demandas locales, al no poder interpretarse y comprobarse hipótesis que expliquen el funcionamiento de ciertas dinámicas de acceso y permanencia en la educación.

2- Potencialidad para las políticas y programas globales y locales

Los sectores Educación, Trabajo y Desarrollo Social operan en la definición de programas sólo a partir de datos nacionales o incluso hasta independientemente. Hemos señalado en otros trabajos la existencia de superposición y yuxtaposición de los programas encarados desde esos ámbitos (Riquelme y Herger; 2003).

Estas situaciones afectan la capacidad de atención por parte de las políticas, y también a la demanda por parte de la población, que pueden traducirse en los siguientes problemas:

Atención por parte de las políticas globales	*Demanda*
- Diseños alejados de las realidades locales. - Desconocimiento de los contextos locales. - Distancia respecto al aparato prestador. - Problemas de focalización. - Aislamiento de las respuestas locales. ↓ Burocracias en la administración y gestión	- Ausencia de grupos de presión para hacer oír necesidades. - Hipótesis de Avance Acumulativo (Quien menos educación tiene menos demanda). - Conformidad y Auto-exclusión. - Falta de significación y/o relevancia de propuestas.

A esto debe agregarse la aparición en ámbitos locales de múltiples organizaciones comunales que operan diferentes tipos de recursos locales para atender necesidades y/o cooptar voluntades de la ciudadanía local. Ha sido discutida en nuestro país la genuinidad de las ONG´S, precisamente porque una gran mayoría ha sido dirigida desde su aparición por intereses espurios.

Los organismos internacionales impulsaron esta aparición acompañada por los discursos críticos a las burocracias centrales y su inconformidad para atender necesidades. Así, grupos políticos operaron a favor de la organización de grupos de acción comunal que concursaron por recursos locales para diferentes tipos de programas de acción municipal. El imperativo era acercar los gastos a la comunidad a los propios usuarios evitando intermediaciones.

Lo local constituye un ámbito especial de concreción de las "relaciones sociales cotidianas" que, a través y por la proximidad que las caracteriza, permite identificar o transformar los lazos existentes.

La perspectiva del desarrollo local supone el convencimiento de que el desarrollo no es algo que venga desde afuera, sino que tiene condiciones endógenas, que se proyecta desde el ámbito local como un proceso integral mediante el cual mejoran las condiciones de vida de todos los miembros de la sociedad de manera sostenida tanto en lo material como en lo social, cultural y lo político. En este sentido, uno de los ejes fundamentales del desarrollo local, si bien no el único, pasa por las actividades productivas y el empleo. En los ámbitos locales se expresan y concretan las múltiples demandas de la sociedad civil frente al aparato público y privado de prestación de bienes y servicios.

"La geografía ha establecido tres formas de regionalización o tres tipos de regiones: la región homogénea, la región polarizada y la región plan. La primera se refiere esencialmente a elementos de la geografía física y fue el criterio tradicional de dividir el territorio de un país. La segunda, también llamada funcional o nodal, hace referencia a las relaciones entre objetos y la conexión de objetos a través de procesos; es decir, que la región se define por las relaciones (habitualmente económicas) que unen a una ciudad o grupo de ciudades con su área de influencia. Por último, la región plan o programa es de inspiración prospectiva, es un concepto operativo y orientado para la acción" (Mazorra, Filippo y Schleser; 2005).

La implementación de políticas sociales en ámbitos locales expresa o no la articulación con los niveles centrales o sectoriales y las propias provincias, como espacio geográfico de contexto de la política laboral o educativa. A cada nivel o ámbito parecen alcanzarle diferentes responsabilidades o acciones.

Global o Sectorial	Provincial	Lo Local
- Definición de políticas y programas sectoriales. - Orientación/ Definición de grandes líneas	- Distribución de recursos - Supervisión y seguimiento	- Dinámica de relación entre oferta y demanda de programas. - Programas focalizados. - Acción de ONG`S ↓ - Superposición de recursos para mismas demandas. - Dispersión de esfuerzos - Incapacidad de demanda.

Relación en el mercado de trabajo

⇩

Oferta	***Niveles de intervención***	***Demanda***
Políticas de educación y formación para el trabajo - retención de los jóvenes en el sistema educativo; - becas; - pasantías Políticas de desarrollo social - Sostenimiento/mantenimiento de ingresos - Prestación directa de bienes y servicios Políticas laborales - Contención de la expansión de la PEA -Promoción del empleo: crecimiento; de corte transversal (capacitación laboral; flexibilización laboral, reparto del tiempo de trabajo); subsidios al empleo privado; empleo público de emergencia; -Preventivas del desempleo: reconversión de actividades privadas; reforma del Estado; apertura externa; desarrollo regional - Reconversión de la subocupación: Calidad del empleo; Atención a los desocupados		Programas desde la demanda para incorporación selectiva Actividades de formación para el trabajo desde Confederaciones empresarias, sectores de actividad Actividades de empresas
	Eje territorial Local Distritos Provincias Regiones País	

3- La accesibilidad como un desafío para las intervenciones locales.

Aún en los períodos de mayor integración social correspondía plantear como dimensiones de interpretación claves para evaluar la dinámica de la relación educación-trabajo, los problemas en la distribución de bienes y servicios sociales derivados de la mutua y conflictiva correspondencia entre segmentación socio educativa y heterogeneidad económico – productiva.

Las condiciones necesarias para la integración en la vida social fueron: la participación o integración de la población en espacios productivos (más o menos organizados) a través del acceso a una ocupación (más o menos estable) que la garantice, y la obtención de un ingreso regular que constituye en sí una de las condiciones de la "inclusión social" de la población.

La precarización de las relaciones sociales de producción son 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;
- la pérdida de identidad por el trabajo (neo-pauperismo, neo-pobreza, o nuevos pobres)

Al decir de Castel (1995), se generan 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.

En contextos de crisis de integración social como los actuales, las barreras de accesibilidad cultural, físicas y económicas sólo existen para aquellos que tienen cierto grado de "inclusión social", y no para los excluidos que funcionan como colectivos marginados de los bienes y servicios de la sociedad.

De acuerdo a Subirats (1994) "La plena integración social pasa por la participación de las personas en tres ejes básicos: el mercado y/o la utilidad social aportada por cada persona, como mecanismo de intercambio y de vinculación a la contribución colectiva de creación de valor; la redistribución, que básicamente llevan a cabo los poderes y administraciones públicas; y finalmente, las relaciones de reciprocidad que se despliegan en el marco de la familia y las redes sociales".

Las desigualdades generadas por la escala jerárquica de posiciones de mercado (y por el no reconocimiento de la complejidad de funciones y trabajos que aportan utilidad social al conjunto) son reforzadas en parte por un Estado de Bienestar en relativo declive mediante una redistribución de bienes, servicios y finanzas estrechamente vinculada a las contribuciones y aportes previamente realizados.

Por otra parte, también existen claras conexiones entre la posición que los individuos ocupan en el mercado y las redes sociales y familiares disponibles. Esto último se llama a menudo el «capital relacional» entendido como un activo más, junto al económico o el formativo, a la hora de explicar la posición en que se hallan las personas y/o los grupos sociales en la sociedad o en sus distintos campos o espacios de intercambio.

La sociedad postindustrial está dejando atrás: políticas de protección y asistencia basadas, o con claros vínculos, en el mercado de trabajo, considerado hasta hace poco el principal o casi único mecanismo de integración social.

Para la complejidad de los nuevos procesos de marginación y exclusión social las políticas sociales que actualmente se están desarrollando no están siendo efectivas en la reducción de los nuevos impactos económicos, sociales y culturales que transforman nuestro entorno día tras día. Se asiste a una nueva economía, nuevas realidades y problemas sociales, y viejas respuestas políticas. Aún muchas soluciones se comportan paradojalmente.

El acceso a los bienes y servicios sociales, planteados en esta perspectiva de desintegración social, determina que se desdibujen los espacios de inserción productiva, socio-familiares y comunales o locales. Así la orientación del análisis sostenido en décadas previas (denominado tradicional o estructural) es posible reconocer situaciones diferenciales de adscripción económica, social y cultural que condicionaban el acceso a los bienes y servicios sociales. Sin embargo, este condicionamiento no implica exclusión total, aunque en amplios sectores populares comporta fuertes limitaciones para la integración social y el acceso restringido a bienes.

El acceso de la población al conjunto de bienes y servicios sociales depende tanto de variables de orden cultural, físico y económico como de las características del sistema productor de los mismos que implica regulaciones y decisiones del aparato

político-administrativo a cargo de estas prestaciones. Ello remite a los problemas de accesibilidad cultural, física y económica a los bienes y servicios como la educación, la salud, la recreación, la vivienda y otros en áreas urbanas y rurales, a través de la serie de flujos o trayectos recorridos por la población para obtener beneficios sociales.

La problemática correspondiente a la accesibilidad cultural está vinculada a las relaciones sociales resultantes del tipo de organización familiar y social comunitaria que, fuertemente sesgada por patrones culturales condicionan e implican percepciones deferentes sobre la forma de satisfacción de las necesidades básicas. El análisis del acceso cultural de la población al sistema educativo tiene como centro a la familia y debe tener en cuenta su integración en la estructura social. Esta integración adoptará por su parte niveles diferentes de acuerdo a la complejidad de las relaciones establecidas en cada zona. En el consumo de bienes y servicios inciden también la percepción que la familia tenga de los mismos. Esa percepción varía de acuerdo a las características económicas, étnicas, lingüísticas, etc. de los distintos grupos a los que la familia pertenece. Si bien esta percepción no es tema de este trabajo, es conveniente dejar sentada la necesidad de su estudio, aún para análisis económicos. Las decisiones para el acceso y permanencia en el servicio educativo están asociadas al costo de oportunidad asignado a la educación. Este a su vez depende de que valor se otorgue a la educación.

Los factores referidos a la accesibilidad física están relacionados con el sistema de "vías de comunicación" y "transporte", así como con la distribución espacial de la población. El sistema de vías de comunicación y del transporte condicionan fuertemente el acceso de la población a las instituciones prestadoras de bienes y servicios sociales. En el medio rural o áreas suburbanas este problema adquiere relevancia dadas las características de la distribución espacial de la población y la diferente morfología del terreno en que se localiza.

Por último, los problemas de accesibilidad económica son los más ligados al consumo. Estos hacen referencia a los niveles de ingreso de la población que resultan de su inserción en la organización económico ocupacional. Estos problemas suelen ser los limitantes más frecuentes para el acceso al sistema operante de servicios sociales, y para la continuidad en la satisfacción de las necesidades básicas. Se hace necesario, en este caso, evaluar los niveles de ingreso de la población, teniendo en cuenta los aportes de

todos los miembros del grupo familiar, puesto que éste se reconoce como la unidad económica que decide respecto a la inserción societal de cada miembro. En los grupos populares, rurales o marginales y en los estratos medios bajos, la decisión sobre el acceso al sistema educativo y, más aún, sobre la permanencia en el mismo, aparecía tradicionalmente asociada a la evaluación que realizara el grupo familiar del valor económico de la educación frente al trabajo como el costo de oportunidad de la educación. Esto, a su vez, refleja el valor cultural asignado a la misma variable clave de los determinantes de la accesibilidad cultural.

La dimensión referida a la barreras para el acceso a los bienes y servicios sociales supone considerar las limitaciones del sistema oferente, en este caso el estado y el sector privado, que tienen definidos estilos y formas de organización que, en términos del consumo implican cobertura y atención de diferentes grupos objetivo de la demanda. Ya se ha dicho que las características de dicho sistema están fuertemente ligadas al sistema político-administrativo, esto es, a las orientaciones del Estado en cuanto las formas de planificación y organización que varían en función del nivel de enseñanza y de su localización espacial. Así, un micro-sistema educativo local supone una determinada estructura acorde a los requerimientos del área, es decir, estrategias particulares de expansión y programación curricular adaptada y alternativas de uso y aprovechamiento de los recursos humanos y materiales. Esto, a su vez, requerirá un determinado financiamiento, tanto de los fondos provenientes de la organización administrativa estatal, como de las propias familias (bajo las formas de aportes, matrículas o pago de cooperadoras) y también de las empresas o unidades económicas del ámbito local, requieran o no de formación.

Es precisamente el interjuego de la dotación, los equipos, los niveles de organización y los precios de los bienes y servicios, el que configura la trama de las posibilidades reales ofrecidas a los demandantes. El aparato prestador brinda, para iguales servicios, tipos de prestaciones diferenciales, por lo que en el campo de la educación cobró cuerpo la teoría de la heterogeneidad educativa que expresa el reconocimiento de la notoria segmentación del sistema para diferentes grupos de población.

En consecuencia, la satisfacción de las necesidades básicas de la población prevé, por un lado, un sistema oferente de bienes y servicios y, por otro, una población demandante que accede diferencialmente a los mismos en función de la existencia de barreras de acceso culturales, físicas y económicas; que asume en el medio urbano rural rasgos peculiares de acuerdo a la heterogeneidad del mismo.

El acceso a los bienes y servicios sociales se concibe como una función social propia del núcleo familiar y no de individuos aislados. La familia en sectores populares y urbanos presenta una alta cohesión como institución básica y es una unidad económica. Por lo tanto los comportamientos individuales son mediatizados a través de la conducta familiar.

A continuación se precisa el alcance conceptual de la problemática de la accesibilidad a la educación, no pensada como un sistema rígido, sino por el contrario con toda una gama de posibilidades de atención formales y no formales, que incluye a las escuelas y lo que se ha dado en llamar "más allá de la escuela".

Plantear la problemática del acceso a bienes y servicios sociales y la exclusión y marginación de vastos sectores de población, constituye un marco conceptual clave para la interpretación de la relación educación y trabajo en Argentina del 2005, pues se trata de una población de un país con situaciones sociales críticas y con múltiples demandas y necesidades. Estas demandas y necesidades se dan en un contexto de cambios estructurales, crisis, imágenes de recuperación económica y con incremento paulatino de demanda de mano de obra, pero que contiene a vastos sectores excluidos del empleo formal asalariado.

4- Escenarios alternativos para la implementación de políticas

La implementación de políticas sociales en ámbitos locales expresa o no la articulación con los niveles centrales o sectores y las propias provincias, como espacio geográfico de contexto de la política laboral o educativa.

La investigación[4] actualmente en curso busca comprobar la posibilidad de diseño de "espacios alternativos" de expansión y mayor cobertura de la educación y formación de trabajadores sobre la base de "redes de complementariedad" o "redes integradas" en ámbitos locales de acciones sectoriales.

Los "espacios alternativos" se constituirían en áreas de integración de líneas de programas o proyectos globales derivados del sector educación, trabajo o desarrollo social.

Dado su carácter estructural, la exclusión, presenta una dimensión espacial. Los procesos de exclusión se acompañan muy a menudo de procesos de segregación territorial que realimentan, a su vez, la propia exclusión. La estructura y dinámica productiva tienen un fuerte impacto en el territorio y sus habitantes. La localización selectiva de las grandes infraestructuras públicas de transporte y comunicación, los cada vez más habituales procesos de deslocalización industrial, y la producción basada en la información y el conocimiento, tienen evidentemente consecuencias muy significativas no sólo desde el punto de vista ambiental, sino también de distribución territorial de la población en un mercado de trabajo flexibilizados. "Existen una serie de condicionantes contextuales relativos a lo medioambiental, lo social, lo cultural y las políticas sociales, que intervienen directamente en los procesos de exclusión social. Es por ello que, en cada espacio vital considerado, es necesario introducir otros elementos procedentes de una mirada más territorial sobre la exclusión social. Es de este modo como se podrá hablar del no acceso o del acceso restringido a determinados servicios públicos y a los derechos de ciudadanía" (Subirats; 2004)

El espacio local puede convertirse en un espacio alternativo para:

- expansión de cobertura y atención
- articulador de recursos de políticas sociales
- articulador de espacios comunales
- integrador de diseños y prestaciones
- integrador de redes sociales

[4] Proyecto UBACyT "Escenarios alternativos para la atención de demandas de educación y formación de trabajadores: evaluación de efectos distributivos del gasto social" Director: Dra. Graciela C. Riquelme, Programa Educación, Economía y Trabajo, Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras. UBA.

Ello podría tener efectos directos e indirectos sobre el mercado de trabajo, tales como la:

- generación de empleo de baja calificación para ampliación de instalaciones
- generación de puestos de trabajo para atención de servicios básicos (atención de la infancia, cuidado de ancianos; etc.)
- generación de puestos de trabajo docente

Los ámbitos locales son en la actualidad "sede" de ong´s todo tipo de movimiento sociales potenciados por la resistencia a la exclusión social. Por ello, la población de áreas locales debería ejercer su capacidad de demanda, más allá de las limitaciones propias derivadas de su debilidad de demandar, de peticionar, de exigir la solución de sus problemas cuando ellos atentan contra sus derechos de supervivencia.

Participar es una cuestión clave en lo social pero también una condición que implica poder. Los excluidos no participan más allá de una creciente movilización emergente orientada a la presión por subsidios de subsistencia.

El ámbito local permitirá accionar e impulsar canales de participación a través de una presencia estatal más activa por medio de mecanismos de regulación de los actores sociales en la distribución de recursos.

Integralidad de acciones de Desarrollo Social, Trabajo y Educación

- identificación de grupos objetivos
- diseños integrados de acciones complementarias
- asignación de recursos (docentes, establecimientos, locales, físicos, monetarios y materiales)

Estímulo a las comunidades locales para:

- participación en diseños de asignaciones
- información sobre recursos asignados
- participación en el monitoreo de acciones

Sistemas de diseño de información local integrada sobre mercado de trabajo y políticas sociales

- accesibilidad administrativa
- disponibilidad para los usuarios de la comunidad
- tipos de información: programas, acciones, presupuestos y recursos
- sistema de monitoreo

Participación en seguimiento y control

Los sistemas de información deben no sólo capturarse en la base sino regresar y procesarse para integrarse a las bases de datos de las comunidades locales. Debería generarse "tarjetas de control de prestaciones sociales" por medio de los que cada actor social pudiera operar en el monitoreo de las asignaciones recibidas por su grupo familiar.

Esto permitiría evitar la duplicación de prestaciones, la irracionalidad en la distribución y, a través de los equipos de monitoreo, el seguimiento sobre la calidad de los servicios brindados y los resultados obtenidos.

Finalmente se sostiene la importancia de la información en manos de los sectores populares y la potencialidad del uso crítico de la misma en la pugna distributiva respecto de la asignación presupuestaria y/o de fondos a líneas y políticas de empleo y de formación para el trabajo. Ello tiene efectos sobre las capacidades de demandas y contribuye al empoderamiento de los actores sociales claves: trabajadores y docentes.

Bibliografía

Castel, R. (1995) La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salario. Fayard. París.

Mazorra, X, Filippo, A y Schleser, D. (2005) Áreas económicas locales y mercado de trabajo en Argentina: estudio de tres casos. Serie Desarrollo productivo. Documento 157. CEPAL. Chile.

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

Riquelme, G. C. (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.

Subirats, J. (director) (2004) Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea. Colección Estudios Sociales. Número 16. Fundación "laCaixa". España.