

# **La reforma del estado y su correlato en el sector educación. Algunas reflexiones acerca de lo que ocurrió con la formación para el trabajo.**

Esther Levy.

Cita:

Esther Levy (2004). *La reforma del estado y su correlato en el sector educación. Algunas reflexiones acerca de lo que ocurrió con la formación para el trabajo. VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-045/686>

# LA REFORMA DEL ESTADO Y SU CORRELATO EN EL SECTOR EDUCACIÓN. ALGUNAS REFLEXIONES ACERCA DE LO QUE OCURRIÓ CON LA FORMACIÓN PARA EL TRABAJO

Esther Levy, Facultad de Filosofía y Letras (UBA), Maestría en Políticas Sociales,  
Facultad de Ciencias Sociales (UBA),

[estherlevy@arnet.com.ar](mailto:estherlevy@arnet.com.ar)

## Introducción

Este trabajo es parte de una investigación más amplia llevada adelante en el marco del Proyecto UBACyT (2000 – 2003): *Discutiendo las teorías del capital humano desde la sociología de la educación : el modelo de la triple hélice en la uiversidad; las dimensiones sociocultural y sociopolítica del vínculo educación - trabajo en el sistema educativo*, el cual se desarrolla en el Instituto de Investigaciones de Ciencias de la Educación de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (IICE/FFyL/UBA).

A su vez resume ideas y planteos acerca de las políticas de formación de trabajadores discutidas en el espacio de la Mesa de Políticas Sociales del Instituto de Estudios y Formación de la Central de Trabajadores Argentinos (IDEF/CTA).

En esta ponencia intentamos resumir algunas reflexiones acerca de las características de las políticas de los 90 en materia de formación profesional destinada a los sectores sociales más golpeados por el ajuste, especialmente aquellos que contaban con escasas herramientas para insertarse en el mercado de trabajo en virtud de haber desertado tempranamente del sistema educativo formal.

En términos generales, este trabajo plantea algunas de las aristas poco revisadas que adquirió la FP como política en este nuevo modelo de Estado.

*1. La reforma del Estado y su correlato en el Sector Educación. Algunos aspectos relevantes*

Durante la década del 90, la escena nacional se caracterizó por el aumento de la pobreza y la exclusión social en el marco de un proceso de reconfiguración del aparato estatal. “Según el diagnóstico de los organismos internacionales, especialmente el FMI y el BM, la crisis del país era producto de la acción ineficiente del Estado en materia de regulación del gasto público, que generó entre otras consecuencias, un agudo déficit fiscal. Los discursos privatistas impugnaron la administración de las empresas y servicios públicos en manos estatales, posición que agregó otro argumento más llevar adelante un proceso de ajuste estructural inimaginable cuatro décadas atrás, basado centralmente en la implementación de programas destinados a crear un orden económico-social orientado hacia el mercado, reduciendo la capacidad de intervención del Estado” (Montaña, C., Levy, E, 2004).

Siguiendo a PAUTASSI (2001) el “ajuste estructural” como un proceso de índole política que involucra una dimensión de largo plazo, estructural, y otra de corto plazo, coyuntural. La autora sostiene que “en tanto se trata de cambios de tipo “estructural” de las actividades tradicionales del Estado, las reformas involucran directamente dos atributos básicos: la autonomía del Estado, (la existencia de áreas y agencias estatales que se desempeñan relativamente al margen de las presiones

sociales) y la capacidad de gestión (involucra habilidades administrativas, técnicas y coercitivas del aparato estatal)". La viabilidad política y las características del proceso de reforma dependen directamente de la manera en que el Estado ejerce su autonomía.

En este contexto se llevó adelante la reforma del Sector Educación, donde la sanción de tres normativas como las Leyes de *Transferencia* (24.049/91), *Federal de Educación* (24.195/93) y de *Educación Superior* (24.521/95), modificaron sustancialmente la estructura pedagógica y administrativa del sistema educativo, en el marco del mencionado proceso de racionalización y achicamiento del Estado Nacional. Dichas normativas fueron sancionadas por las dos cámaras del congreso nacional y conformaron el esqueleto y soporte jurídico para llevar a cabo el proceso de reforma del sector conocido como *Transformación Educativa*. En la memoria colectiva de los trabajadores de la educación, la década menemista es sinónimo de la introducción sin disimulo del neoliberalismo en las aulas y en las prácticas escolares en general.

Si bien aquí no intentamos analizar en profundidad la reforma educativa menemista, sin embargo vamos a centrar la atención en los aspectos vinculados al área de la Educación de Jóvenes y Adultos (EDJA), con especial preocupación en la formación para el trabajo de los sectores sociales más afectados por el proceso de ajuste y reforma del Estado antes mencionado.

## 2. *El olvido de la reforma educativa: la DEJA*

Los 90, sobre todo la primera mitad de la década en el período de la sanción de las tres leyes antes mencionadas, fue una etapa de enfrentamiento entre el sector docente y los equipos técnico políticos responsables de la reforma.

Sin embargo, la cuestión de la formación de los jóvenes y adultos de sectores sociales desfavorecidos que no finalizaron la educación formal no fue un tema de preocupación y debate, sobre todo en el seno del Ministerio de Educación de la Nación. Por el contrario, la Ley Federal, si bien el artículo 30 define los objetivos de la Educación de Adultos, le otorga en la estructura del sistema educativo un lugar compartido con la Educación Especial y Artística, dentro de lo que la normativa denomina Regímenes Especiales.

La Educación de Adultos no participó del proceso de reforma<sup>i</sup>, ni en el plano técnico, y mucho menos en el económico, generando de esta manera la existencia de un subsistema fragmentado y desarticulado a nivel nacional, provincial e intraprovincial, sin definiciones acerca de su organización y objetivos específicos.

Corresponde recordar en este punto que tal situación no es consecuencia solamente de las políticas de la reforma del 90, sino que da cuenta de la consolidación de un proceso histórico de abandono del sector. Me refiero a que si bien la Ley 1420 de Educación Común sancionada en 1884 contempló la creación de escuelas nocturnas en el ámbito de la Capital Federal, nunca existió una normativa que organizara el sistema en su totalidad otorgándole coherencia. Sin embargo, hubo un antecedente que definió un intento de organización del sector: la creación en 1968 de un organismo dependiente del Estado Nacional denominado Dirección Nacional de Educación de Adultos (DINEA), el cual en 1978, tras la transferencia a las provincias la totalidad de los servicios de educación básica de adultos, sólo tuvo a su cargo las

escuelas anexas a las Fuerzas Armadas y los centros de educación secundaria y terciaria. (ver RODRIGUEZ, 1994). A principios de los 90 la Ley de Transferencia de los Servicios Educativos determinó el cierre de la DINEA y la disolución de las direcciones nacionales.

Retomando el tema que nos ocupa, y tal como hemos hecho referencia en líneas anteriores, durante el último cuarto del siglo XX nuestro país fue escenario la implementación de políticas económicas de corte neoliberal que, conjuntamente con la introducción de nuevos criterios de gestión, favoreció la emergencia de un nuevo modelo económico y social que tuvo su correlato inmediato en el mercado de trabajo y consecuentemente en la formación de trabajadores. A este proceso, se sumó el vertiginoso avance tecnológico que se dio a escala mundial, elemento que influyó directamente tanto en el modo de producción como en las pautas de consumo social. En ese contexto, las políticas de formación de trabajadores apuntaron a adecuar los perfiles de egreso y las competencias de acreditación a los imperativos impuestos por este nuevo modelo. Tales transformaciones, sumadas al deterioro de las condiciones laborales, sociales y políticas, redefinieron los ejes de integración social, donde el trabajo dejó de tener un lugar central.

### *3. Las políticas laborales se impusieron por sobre las educativas y materia de formación para el trabajo*

El desinterés político por la EDJA plasmado en la falta de iniciativas (y financiamiento) destinados al sector, agravó considerablemente la situación social y laboral de un cada vez más amplio sector de la población que estando excluidos del

sistema educativo formal no disponen de credenciales que les permitan acceder a puestos de trabajo en el mercado formal de la economía. No queremos decir que si las tuvieran accederían, pero los condicionantes serían otros.

Es decir, si bien es obvio, también es pertinente volver a plantear que en un escenario marcado por la falta de trabajo y el aumento de la pobreza e indigencia, los trabajadores que no cuentan con credenciales que certifiquen un nivel determinado de formación (sobre todo las credenciales del sistema educativo formal) se enfrentan a condiciones más difíciles de acceso y permanencia en el mercado de trabajo que aquellos trabajadores que sí las tienen.

El escenario resultante de este “desinterés” es que las áreas políticas de economía y trabajo, o sea los Ministerios de Trabajo y Economía ocuparon el espacio vacío que dejó Educación y generaron una línea de trabajo en esta dirección basada en la puesta en marcha de Programas que ocuparon el lugar de políticas, cuyas estrategias no incluyeron necesariamente contenidos ni destrezas vinculados a la formación general<sup>ii</sup>.

“Por el contrario, apuntaron a la formación en perfiles ocupacionales más cercanos al sector informal, básicamente para puestos de trabajo puntuales y semicalificados, generando un tipo de inserción laboral precaria, con alta rotación y remuneraciones muy bajas. Fueron programas destinados a elevar y actualizar el nivel de calificación de la mano de obra que, en virtud del diagnóstico oficial, era una de las causantes de la baja competitividad. El programa de mayor envergadura por el alcance y la inversión económica se denominó programa de Apoyo a la Reconversión Productiva (PARP), el cual baso su estrategia de intervención en identificar cuáles eran las

calificaciones necesarias en los trabajadores para un mejoramiento de la productividad. Para hacerlo contó con cuatro componentes, entre los cuales se encontraba el **Proyecto Joven** que constituyó un ejemplo paradigmático que ilustra las iniciativas que estamos describiendo (LEVY, 2004).

Este programa se inició (sin llegar a implementarse) en el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, quedando radicado finalmente en la Secretaría de Empleo y Capacitación Laboral del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (transferencia que se realizó a principios de 1996). Estuvo financiado, diseñado y monitoreado por el Banco Interamericano de Desarrollo (la Argentina contó con un préstamo otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo que financió el 70% del proyecto).

El Proyecto Joven se presentaba como la alternativa para resolver el mismo problema en dos niveles: a) la escasa inserción laboral de la población de jóvenes pobres, desocupados, con escasa o nula experiencia laboral y con escolaridad media incompleta, y b) responder a la demanda de mano de obra calificada por parte del sector productivo.

Fue presentado como EL PROGRAMA SOCIAL destinado a revertir el desempleo de estos jóvenes ofreciendo cursos de formación para el trabajo en “oficios” demandados por el mercado. Apuntaba a “*apoyar la reconversión de los sectores productivos del país mediante la formación de recursos humanos demandados por las empresas*” (MITNIK, 2000).

Este caso muestra como desde el área laboral se avanzó en esta dirección sin la participación del área educativa. Es más, en términos legales la cuestión que plasmó en la Ley Nacional de Empleo 24.013/91 donde se observa una marcada tendencia



del Ministerio de Trabajo para intervenir en materia de “*política de formación, de tutela o supervisión del sistema de formación, y hasta, en algunos casos, de planeamiento y ejecución de programas*”.

#### 4. *El modelo emergente de formación de trabajadores*

Los 90 dejaron un saldo negativo en materia educativa para aquellos que en algún momento de sus trayectorias escolares debieron abandonar la continuidad en el sistema.

El Proyecto Joven es un ejemplo concreto de las características que en la década en cuestión definieron a las políticas de vinculación de educación y trabajo, que en ningún momento plantearon un espacio de discusión en el seno del *sistema educativo*, como tampoco fue una preocupación en la formulación de *políticas educacionales*.

Creemos que no está mal que se generen estrategias que apunten a mejorar las condiciones de inclusión social de los trabajadores desocupados, pero pensamos que la respuesta debe contemplar la formación general del trabajador y no aspectos puntuales que se traducen en perfiles semicalificados con escasa o nula posibilidad de reinserción en caso de producirse algún proceso mínimo de modernización tecnológica.

Lo paradójico de la cuestión es que la reforma laboral tuvo como una de sus premisas centrales la flexibilización. Sin embargo, estas iniciativas de capacitación, reconversión y reentrenamiento chocaban de frente con los requerimientos del sector productivo al cual se suponía que respondía (por ejemplo el Proyecto Joven),

el cual demandaba al Estado trabajadores con formación y capacitación para el manejo de las nuevas tecnologías, capacidad para enfrentar y resolver problemas imprevistos, compromiso y disposición de trabajo en grupo y rotación de tareas. Obviamente, este tipo de perfiles necesita indefectiblemente de una formación sólida, adquirible sólo a largo plazo y que combine la formación general e integral del trabajador, así como la formación específica.

No fue el mismo caso para aquellos que tuvieron una trayectoria exitosa y se mantuvieron en el interior del sistema hasta el final. Observando la Ley Federal de Educación, encontramos que si bien no tiene un artículo específico destinado a la vinculación entre la educación y el trabajo, se apuntó a la reforma de la enseñanza media, reformulando (no necesariamente para bien) la vinculación con el mundo del trabajo, y si bien la educación polimodal en sí misma no ofrece una salida laboral en ninguna de sus modalidades, ofrece una formación polivalente relacionada con los grandes campos del sistema productivo (lo cual es un requisito necesario para ingresar al mundo del trabajo, independientemente del puesto del que se trate). Por otro lado, el gobierno intentó responder al desafío de la vinculación con el ámbito laboral a través de la creación de los Trayectos Técnicos Profesionales<sup>iii</sup>, cuya función (según lo dispuesto en el Acuerdo Marco del Consejo Federal de Cultura y Educación) “es formar técnico/as en áreas ocupacionales específicas cuya complejidad requiere el dominio de competencias profesionales que sólo es posible desarrollar a través de procesos sistemáticos y prolongados de formación”<sup>iv</sup>. Es decir, el Estado tuvo en cuenta a aquellos que tuvieron la suerte de permanecer insertos en el sistema. Entonces, cabe interrogarse acerca de los que “no tuvieron suerte” y fueron expulsados.

En este sentido, sabemos todos los que investigamos y trabajamos en temas vinculados a las políticas sociales, que los sectores sociales a los aquí se hace referencia son destinatarios por excelencia de *programas devenidos en políticas* que poco contribuyen a mejorar su condición en relación al trabajo e inclusión social.

Estamos hablando en este caso de jóvenes y adultos que al igual que todos los demás jóvenes y adultos que viven en el país son *ciudadanos* y gozan del mismo derecho a la educación, y sin embargo hoy se constituyen en *sujetos beneficiarios* de políticas que apuntan, al menos desde el discurso, a “compensar” esa escasez de educación y calificaciones para acceder a un trabajo.

Con ello queremos referirnos a que el Estado debió garantizar no sólo el derecho al acceso a la educación sino y también las condiciones para que todas las personas puedan hacerlo. En este sentido, entonces, se trata de una deuda con estos jóvenes y adultos por no haber logrado garantizar el *ejercicio efectivo de este derecho*.

Si entendemos al trabajador en relación al concepto de derecho necesariamente su formación debe pensarse en términos integrales. Esto es “articular perspectivas específicas de formación para el trabajo (y no para el empleo) con perspectivas amplias que, aun también ligadas a la formación para el trabajo, puedan permitir a los sujetos recuperar oportunidades negadas de aprendizaje y de crecimiento como personas. Es en este sentido que debería ser pensado un sistema de formación profesional que establezca puentes con versiones tradicionales y no tanto de escolaridades y formaciones no escolarizadas y con formaciones múltiples que permitan el acceso a saberes generales y a nuevos saberes específicos o especializados, recuperando y fortaleciendo el sistema formal de formación que ya

existe en el país. De este modo se daría respuesta no sólo a la emergencia que plantea la coyuntura, también se respondería a una línea de política de Estado a largo plazo”.(GUELMAN, A. LEVY, E. 2003).

Para finalizar, creemos que el desafío reside en replantearnos *qué entendemos por formación de los trabajadores*. Es decir, si se trata sólo de adquisición de habilidades y competencias, no estamos hablando de formación de trabajadores, sino de individuos que realizan algún tipo de actividad específica en el espacio laboral.

#### *Bibliografía citada y consultada*

- Acuerdo Marco para los Trayectos Técnico-Profesionales. Res. 55/96.CFCE. Noviembre. 1996.
- CEPAL (2001). Gestión de programas sociales en América Latina. Análisis de casos. Proyecto Joven de Argentina. CEPAL/SERIE POLÍTICAS SOCIALES. Santiago de Chile.
- DANANI, C (1996). Algunas consideraciones sobre la política social como campo de estudio y la noción de población objeto. En HINTZE, S. (1996). Políticas sociales. Contribución al debate teórico metodológico. Bs. As. EUDEBA.
- DILEO, P., LEVY, E. (2003) Contenidos del componente Formación en el marco del Seguro. Instituto de Estudios y Formación de la Central de Trabajadores Argentinos (IDEF/CTA).Bs. As.
- GALLART, M. A. (Coord.) (2000). Formación, pobreza y exclusión: los programas para jóvenes. Montevideo, CINTERFOR.

- GUELMAN, A. Y LEVY, E. (2003) La formación de trabajadores: La formación profesional y su relación con la formación general. 6° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. ASET. Bs. As.
- LEVY, E (2004) Evaluación de las Políticas Públicas de Formación Profesional destinadas a los jóvenes y aplicadas al sistema productivo. Tesis de Maestría (en proceso de elaboración).
- LEY EDUCACIÓN SUPERIOR (24.521/95),
- LEY FEDERAL DE EDUCACIÓN 24.195/93.
- LEY NACIONAL DE EMPLEO 24.013/91 .
- LEYES DE TRANSFERENCIA (24.049/91),
- MITNIK, F. (2000). Proyecto Joven: la capacitación laboral como herramienta de equidad social. En GALLART, M.A. "Por una segunda oportunidad". CINTERFOR/OIT, Montevideo.
- MONTAÑA, C., LEVY, E. (2004) El programa de Reforma Estructural del Estado en los 90. Instituto de Estudios y Formación de la Central de Trabajadores Argentinos (IDEF/CTA).Bs. As. (Mimeo).
- PAUTASSI, L. (2001). Estabilización, ajuste estructural y derechos sociales. Acerca de la relación entre orientación política y cambio técnico-económico. Publicado en COURTIS, C. (comp.) (2001) Desde otra mirada. Textos de Teoría Crítica del Derecho. Bs. As. Eudeba.
- RODRIGUEZ, L. (1994) Pedagogía de la liberación y educación de Adultos. En PUIGGRÓS, A (Dir.) Dictaduras y utopías en las } historia reciente de la educación argentina (1955 – 1983). Galerna. Bs. As.

---

<sup>i</sup> En contraste con lo que ocurrió con el sistema regular, donde la transformación educativa impactó profundamente sobre la estructura y la organización curricular.

<sup>ii</sup> La Reforma del Estado en el área educativa y laboral determinó modificaciones en el plano jurídico las cuales quedaron plasmadas en la Ley Federal de Educación 24.195/93 y en la Ley Nacional de Empleo 24.013/91. Ambas normativas impactaron de diferente manera pero con la misma direccionalidad en términos de la formación para el trabajo.

<sup>iii</sup> En sí mismos constituyen una oferta abierta y flexible, diseñada y organizada a partir del concepto de “competencia” (rendimiento esperado en una situación de trabajo real). Es decir, la capacidad de poner en juego un complejo conjunto de conocimientos, actitudes y habilidades en contextos disímiles. Las ofertas curriculares de los TTP se organiza alrededor de la definición de perfiles profesionales definidos con relación a áreas ocupacionales en las cuales el egresado habrá de desempeñarse en el futuro. En virtud del tipo de perfil profesional se especifican las competencias que el alumno deberá demostrar en la situación de trabajo concreta.

<sup>iv</sup> Acuerdo Marco para los Trayectos Técnico-Profesionales. Res. 55/96.CFCE. Noviembre. 1996.