

XI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2015.

POLITICAS DE EDUCACIÓN Y TRABAJO: Evolución histórica y análisis de los programas “Argentina Trabaja” y “FinEs”.

Fernanda Fernández Hughes.

Cita:

Fernanda Fernández Hughes (2015). *POLITICAS DE EDUCACIÓN Y TRABAJO: Evolución histórica y análisis de los programas “Argentina Trabaja” y “FinEs”*. XI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-061/9>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

XI Jornadas de Sociología UBA

Coordenadas contemporáneas de la sociología: tiempos, cuerpos, saberes

MESA 1 | Miradas sociológicas desde y hacia las políticas sociales

POLITICAS DE EDUCACIÓN Y TRABAJO: Evolución histórica y análisis de los programas “Argentina Trabaja” y “FinEs”

Fernanda Fernández Hughes. UBA. (ferfer3103@hotmail.com)

Resumen

El siguiente informe presenta algunas notas de una investigación de campo sobre la implementación de políticas públicas tanto en el mundo del trabajo como en el ámbito de la educación. La destrucción del trabajo y del empleo se inicia en la Argentina con la Dictadura Cívico-Militar de 1976, teniendo como consecuencia, entre otras, la emergencia de formas “atípicas” del trabajo: informalidad laboral, tercerización, precariedad, dentro de un contexto de desocupación y flexibilización. La educación, por su parte también se ve afectada por los embates del neoliberalismo, perdiendo su capacidad para la inserción de los jóvenes en el mundo del empleo. Después de la crisis del 2001, y sobre todo a partir de 2004 podemos ver cómo las políticas estatales toman un nuevo rumbo, y gracias a esta intervención del Estado, comienza a disminuir la desocupación; sin embargo, continúa siendo un problema en la Argentina la “calidad” del trabajo. En este sentido, narraremos el desarrollo histórico de las políticas públicas, en especial aquellas que se vinculan con el mundo educativo y el laboral, teniendo en cuenta la caracterización de las dos últimas décadas y los cambios producidos en varios frentes en lo que hace al trabajo y al empleo, así como las modificaciones en el proceso educativo. A su vez, intentaremos analizar cuál es el impacto de estas políticas en la estructura socio-ocupacional así como en el entramado social en su conjunto.

Palabras clave: políticas públicas, empleo/ trabajo cooperativo, educación, subjetividad/ identidad, Estado.

Introducción

Este trabajo se inscribe en el marco de un proyecto de investigación (Ubacyt: “Sujetos, Trabajo y Estado”), y el objetivo general del mismo consiste en el análisis de un programa denominado “FinEs”, como parte de un proyecto de políticas públicas orientadas a la mejora de los niveles educativos de la población.

Para este objetivo, es necesario remontarnos a la historia de las políticas públicas que se vienen llevando a cabo en la Argentina desde el neoliberalismo, iniciado con el golpe militar de 1976 y llevado a su máxima expresión durante la década que se inicia en 1990. En un primer momento presentaremos las medidas adoptadas desde el Estado, desde el punto de vista laboral: los planes “Trabajar” (1996), “Jefes/as de Hogar” (2002) y “Argentina Trabaja” (2009- actualidad), analizando de manera crítica las características de los mismos. Al mismo tiempo, intentaremos esbozar las causas de su éxito o de su fracaso en la generación de empleo y en el mejoramiento de las condiciones laborales. A su vez, analizaremos las medidas que el Estado toma con respecto a los problemas educativos: la aplicación de la Ley Federal de Educación de los ’90, la que generó la fragmentación del sistema educativo y la respuesta desde el nuevo modelo para tratar de reencausar la educación como medio de inclusión social, sobre todo para aquellos sectores de la sociedad marginados a partir de las políticas neoliberales. Finalmente, haremos hincapié en las características del programa “FinEs”, cuáles son sus objetivos, a quienes está destinado, cuáles son los requisitos para la participación y como se lleva adelante la implementación del programa, para poder desarrollar una serie de límites o aspectos que podríamos considerar críticos a la hora de evaluar si cumple o no con lo que el programa se propone.

Origen del problema: Reestructuración capitalista y transformación social

En la Argentina, el año 1976 inaugura un nuevo capítulo en la historia de las políticas públicas. Una modalidad de capitalismo conocida como neoliberalismo se impone desde mediados de la década del ’70 a escala global, y uno de sus ejes centrales es que el mercado actuando sin restricciones ni limitaciones es el mecanismo de asignación de recursos económicos más eficiente, pero también el disciplinador social por excelencia. Se inicia entonces la imposición del nuevo *orden*, estableciendo las nuevas políticas y las nuevas reglas económicas.

Ya desde fines de los '60 y comienzos de los '70, tras un largo período de acumulación de capitales, se comienzan a evidenciar diferentes indicios de crisis del capitalismo: la crisis del modelo fordista-taylorista como forma de organización del trabajo, la crisis del “Estado de Bienestar” y del keynesianismo y la disminución de la tasa de ganancia¹. Estas son manifestaciones de la crisis en la relación entre el trabajo y el capital: la forma de contención del poder del trabajo comenzó a desintegrarse. Recomponer la tasa de ganancia requería transferir el poder acumulado en el campo del trabajo al campo del capital. Es entonces que se desata la ofensiva contra los trabajadores y sus salarios, contra el gasto estatal en tanto restaba a los ingresos de los empresarios, y contra las formas de gobierno que limitaban la acumulación. Se imponía para el capital el establecimiento de un nuevo *orden*, de un nuevo patrón de dominación. La Dictadura Cívico Militar se constituyó en la primera estrategia de disciplinamiento social para poder aplicar “exitosamente” las reformas necesarias en esta nueva fase del capitalismo. De esta forma, se silenció el conflicto social por la redistribución de la renta, que se venía llevando a cabo en la Argentina durante la permanencia del modelo de Estado Benefactor. Son dos los cuestionamientos esenciales: el primero se relaciona con la intervención del Estado en la regulación de la economía (y por sobre todo el sostenimiento de las políticas del “pleno empleo”) y el exceso de gasto que generaban los servicios públicos universales, y en segundo lugar cuál es el rol que este nuevo estado nación debe adoptar de cara a los procesos globalizatorios.

“La forma de enfrentar la crisis estructural del capital, fue la reorganización del ciclo productivo preservando sus fundamentos esenciales: se inicia una mutación en el interior del patrón de acumulación pero no en el modo de producción.” (Antunes, 2005, p.22)

Las transformaciones en las relaciones de poder entre las clases sociales fueron expresadas en el campo de la teoría social, la que en general, abandonó la teorización y análisis de las clases sociales vaciando de contenido al concepto de capitalismo. De acuerdo con Gramsci, la dominación de una clase sobre otra no se ejerce a través del uso constante y explícito de la coerción, sino que existen otros mecanismos para lograr el consenso: la construcción hegemónica. Esta se manifiesta en las formas de pensar, sentir y actuar que, finalmente, generan un consenso generalizado en la sociedad funcional al

¹ Expresión porcentual de la relación entre las ganancias y los capitales invertidos.

mantenimiento del *statu quo*. Orienta a construir una determinada visión del mundo en los sujetos sociales. La reiteración del discurso que pregona que los sujetos nada podían hacer respecto de las consecuencias sociales de la nueva etapa formó parte de la ideología que se basó en los discursos sobre el “fin de la historia” tan famoso de Fukuyama², lo que hace imposible pensar en una sociedad futura diferente o en algún cambio o transformación del orden actual, y en la promoción individual del éxito económico, siendo la libertad individual uno de sus valores supremos. El llamado neoliberalismo había devenido en sentido común de la época. Junto a la acelerada acumulación y concentración de la riqueza, monopoliza el poder político, económico y comunicacional, controlando también la orientación y gestión del conocimiento para reproducir la hegemonía. Baste recordar también la postulación del “fin del trabajo” (Rifkin) expresada en la desaparición del concepto de trabajo, produciendo no sólo “una parálisis política sino también en el desarrollo de la crítica histórica del trabajo capitalista”. (Dinerstein, A. y Neary, M., 2009, p. 273)

4

Nos encontramos así con la paradoja que encierra el modo de producción capitalista ya que pese a ser un sistema de dominación, cuenta con el consenso de los sectores sociales dominados.

Uno de los componentes de la reestructuración estuvo dado por la reorganización general del mundo del trabajo. Durante los años '90, la palabra clave fue flexibilización, que no significa otra cosa que borrar los derechos de los trabajadores a favor del capital. El trabajo no regulado posibilita la incorporación laboral al proceso productivo sin compromisos para el capital, descargando en el trabajador la responsabilidad de su reproducción permanente. Recordemos que hasta los años '80, casi el 75% de la población activa, estaba implicada en relaciones salariales (Merklen, 2005). Esto es lo que Castel denomina la “sociedad salarial”, que es aquella cuya forma de organización social se sustenta en la adquisición de los derechos sociales a través del trabajo. El acceso al empleo asalariado por parte del jefe de hogar era la forma de integración social. Esta “sociedad salarial” implica el establecimiento de un contrato entre el empleador y el individuo en

² Fukuyama, Francis (1992, EEUU). Lo que este autor va a plantear es que a partir del fracaso del modelo de la URSS contemplamos un proceso de “muerte de las ideologías” que genera una tendencia inevitable que involucrará a todos los Estados. Este camino tiende hacia un fin único: el triunfo de la economía de libre mercado y a la par, de la democracia liberal estadounidense.

tanto fuerza de trabajo, siendo el Estado el garante de lo pactado a través de la negociación colectiva realizada entre el empleador y los trabajadores sindicalizados. Los atributos que caracterizaban al estatuto del trabajador asalariado ubicaban y clasificaban al individuo en la sociedad, en detrimento de los otros sostenes de identidad. De modo tal que vemos que el trabajo en la sociedad capitalista se erige en principio organizador de nuestras vidas. La sociedad salarial aseguraba derechos, daba acceso a prestaciones fuera del trabajo y posibilitaba una participación ampliada en la vida social: consumo, vivienda, educación, ocio. (Castel, 1997)

Con el surgimiento de un nuevo tipo de capitalismo también llamado “tardío” o “flexible” emergen estas nuevas formas de trabajo, que algunos autores agrupan bajo la denominación de “atípicas”, ya que quedan por fuera de los marcos que caracterizaban al asalariado “clásico”: estabilidad laboral, acceso a la seguridad social y jornada laboral continua. El trabajo “atípico” expresaría formas de prestación de servicios cuya característica fundamental es la falta o insuficiencia de tutela contractual.

En este sentido, será necesaria la redefinición de la clase trabajadora clásica, para que pueda comprender también a aquellos que viven del trabajo dentro de la “economía informal”, y también a trabajadores precarizados y mercerizados. La clase-que-vive-del-trabajo está constituida por todos aquellos asalariados que viven de la venta de su fuerza de trabajo. Esta noción ampliada de clase trabajadora nos permite visualizar las mutaciones que se vienen produciendo en el mundo del trabajo.

El proceso de des-industrialización que se inicia con la dictadura de 1976 se va a profundizar aún más durante el menemismo. “A partir de estos procesos se puso en evidencia un desmoronamiento del modelo de inclusión social y de movilidad social ascendente constituido en base a las posibilidades educativas y laborales en el marco de la constitución del Estado Social” (Svampa, 2005). Las políticas del gobierno menemista respondían a los lineamientos del Consenso de Washington: apertura de la economía a la competencia externa, desregulación del mercado de trabajo, privatización de empresas y servicios públicos, transferencia de servicios públicos (salud y educación) a las provincias, es decir descentralización y principalmente reducción del gasto público al menos en algunos sectores presupuestarios.

A partir de esta reconfiguración de la estructura social, que provocó un aumento acelerado de la pobreza y la marginalidad social, junto con el quiebre de los lazos sociales y la pérdida de identidad de los propios sujetos, el Estado desarrolla una estrategia principal: la focalización de la asistencia social (acciones compensatorias frente a las nuevas carencias). Al mismo tiempo, la sociedad civil frente a las limitaciones de las políticas estatales implementa desde distintos grupos sociales nuevas formas de organización.

Cambios en las políticas estatales: Del “plan trabajar” al “Jefes y Jefas de hogar”

Las transformaciones producidas desde los inicios de la década del '90 tuvieron, entre otras consecuencias, el crecimiento de los índices de desempleo, la extensión de situaciones de precariedad laboral, y el aumento de la pobreza, como ya hemos mencionado. El modelo de inclusión social y de movilidad social ascendente posibilitado por la inserción en el sistema educativo y en el mercado laboral, que había tenido lugar en décadas anteriores se desmoronó. Durante años, las políticas universales, fundamentalmente en salud y educación, habían garantizado bajos niveles de pobreza y marginalidad. Las políticas públicas abandonaron progresivamente los criterios de universalidad, ganando en selectividad y focalización. Desde el Estado se pusieron en marcha una serie de políticas focalizadas, de corta duración, limitada cobertura y pasivas. Eran concebidas como asistencia paliativa, de emergencia y transitoria, y su diseño fue asumido como una actividad técnica, hecho que se evidenció en el perfeccionamiento de los mecanismos para delimitar a la “población objetivo” y el monitoreo de la implementación.

Los primeros planes de empleo surgieron como respuesta a las luchas sociales contra la privatización de YPF en 1996. Los levantamientos populares en Cutral-Có y Plaza Huincul fueron reprimidos violentamente, dejando el saldo de un muerto. Ante los crecientes niveles de conflictividad social, el gobierno creó diversos planes de “empleo” como ser el Programa Trabajar I, un subsidio que tenía una duración de entre 3 y 6 meses, y entre sus objetivos se proponía brindar un ingreso a los desocupados más vulnerables mientras buscaban empleo. En el país había más de dos millones de desocupados, y se otorgaron 118 mil planes. En octubre de 1997, la cifra ascendió a 206 mil Trabajar.

Las evaluaciones del Programa mostraban que el mismo no contaba con los instrumentos que posibilitaran la identificación de los destinatarios y si reunían las

características propuestas como criterios de elegibilidad. También, se cuestionó el impacto de la ayuda económica y la pertinencia y calidad de las contraprestaciones. El Plan Trabajar que se implementó desde 1996 hasta 2001 es un claro ejemplo de una política social “paliativa” que intenta reducir el riesgo social producto de la política económica de los ‘90.

Con el gobierno de la Alianza, la cantidad de subsidios bajó, y no fueron canalizados exclusivamente a través de los intendentes sino también de manera directa a los vecinos que se organizaran e inscribieran en una ONG.

Luego del estallido de diciembre de 2001, durante el gobierno de Eduardo Duhalde, los programas de empleo se masificaron. El Plan Jefes y Jefas de Hogar puesto en marcha se extendió a 2 millones de beneficiarios. Los requisitos eran tres: no tener trabajo, ser jefe/a de hogar y tener chicos en edad escolar. Más allá de la masividad de beneficiarios y de la incorporación de mecanismos de contraprestación en actividades comunitarias, el ideario de intervención social continuó siendo el mismo que en la década del ‘90. Las políticas sociales habían redefinido la cuestión social bajo la categoría de *pobreza*. A partir de ella, se obtuvo una visión fragmentada de la realidad y de los procesos sociales. Se naturalizó la construcción de un concepto cuantificable, no-relacional, a-histórico, esencialista e individualizante. Entender de esta forma a la pobreza, llevó a elaborar diagnósticos parcializados acerca de sus causas, las que no se vinculaban con las políticas macroeconómicas o con los proyectos de desarrollo asumidos. El Estado asumió la problemática de la pobreza y la propuesta fue la asistencia paliativa, de emergencia y transitoria. Acompañando la focalización de la asistencia, se generalizó la descentralización y privatización de las prestaciones hacia los gobiernos locales y las ONGs y asociaciones civiles. Estas tendencias contribuyeron a privatizar las políticas sociales ya que sustituyen medidas de incidencia macro-social bajo la responsabilidad política de los poderes públicos. El carácter focalizado supone un que hay que “justificar” el gasto público social y por lo tanto es importante cómo se hace la selección de la población hacia la cual dirigir la ayuda. Podríamos decir que esta justificación del gasto público se vincula con la idea de Claudia Danani sobre el “merecimiento”: “La cuestión del merecimiento ha sido fundamental en la política social, pues en el supuesto de que en ella siempre se forja la satisfacción / insatisfacción de necesidades, o que está en juego una vida más o menos satisfactoria, el ser alcanzado por la política es, en buena medida, el vector por el que las

personas y grupos quedan a un lado u otro de esas fronteras.”(Danani, 2009, p.41) El Plan Jefes y Jefas de Hogar, definió a sus beneficiarios, como “aquellos que habían quedado fuera del mercado de trabajo”. Ambos programas tienen en común un marcado carácter asistencialista y focalizado ya que se trataba de intervenciones selectivas destinadas a compensar las consecuencias de los cambios estructurales producidos durante los '90.

A su vez, el neoliberalismo generó un cambio profundo en el rol educativo. La Argentina tuvo varias etapas de formación de sujetos: un primer período que se inaugura con la conformación del Estado Nación, a partir de la generación del 80; la etapa peronista, que se inicia en 1946, y finalmente la etapa neoliberal. Como plantea Filmus: “en el primero de ellos, la educación cumplió una función eminentemente política en torno a la construcción de la nacionalidad. En el segundo, en cambio, fue privilegiado su rol económico y de integración social en un contexto de industrialización y crecimiento de la economía con movilidad social ascendente. El derrocamiento del general Juan D. Perón en el año 1955 fue sucedido por un conjunto de gobiernos que, aunque de signo democrático algunos de ellos y de características dictatoriales otros, carecieron de proyectos nacionales integradores que convocaran a la educación como política de estado destinada a jugar un papel central” (Filmus, 2012).

8

Los noventa contribuyeron a fragmentar y deteriorar el proceso educativo. La crisis económica restó funciones a la educación ya que el principal problema de la población era su imposibilidad de inserción en el mercado laboral. La escuela pasa a ser un ámbito de contención social a partir del crecimiento de las tasas de desocupación, la pobreza y la exclusión social. En los noventa el único programa educativo que apuntaba a la finalización de los estudios es el denominado “Proyecto Joven”, destinado a jóvenes de entre 16 y 24 años y cuyo requisito era no haber terminado la escuela. Sin embargo la capacitación que brindaba este programa no reemplazaba el título secundario oficial.

Desde el punto de vista educativo, la escuela cambió radicalmente su función. La Ley Federal de Educación provocó una fuerte fragmentación y desigualdad al interior del sistema educativo ya en crisis. Esta ley deriva las funciones del Ministerio de Educación hacia los ministerios provinciales. Este traspaso de funciones no se condice con un traspaso de recursos económicos. Esto genera que las provincias más pobres sean las más perjudicadas a la hora de desempeñar la función educativa. Esto también generó problemas

a nivel salarial, en relación con el pago a los docentes, el cual empezó a depender de cada provincia. Se inicia entonces un proceso de conflictividad gremial que afectará el normal dictado de clases. Debido al contexto económico, entrada la década del noventa dos de cada tres alumnos argentinos (según la CEPAL) provenía de un hogar situado bajo la línea de pobreza. La escuela se transformó así en refugio-comedor destinado a brindar contención. Por otro lado, la aplicación de la ley generó sistemas provinciales dispares, llegando al año 2002 con 25 modelos institucionales vigentes en los diferentes establecimientos educativos que albergaban algún año de estudio del EGB3 o Polimodal y 55 modelos que combinaban el nivel primario, el secundario, el EGB y el Polimodal.

Las políticas sociales hoy

A partir del gobierno de Néstor Kirchner, se dan los principales cambios en las políticas sociales articulando diferentes planos pero cuyo principal resultado es la mejora en las condiciones materiales de vida, aunque todavía insuficientes. Recordemos que en 2001, la tasa de desocupación era de 16,4, alcanzando en 2002 el 21,5. En 2012 había descendido al 7,2.³ Las demandas, los conflictos y las prácticas sociales serán problematizadas de otra forma: se producirán innovaciones en las políticas sociales, las que asumirán los objetivos de inclusión social, la reconstrucción de los lazos sociales y de la cultura del trabajo.

En 2003 Alicia Kirchner se hace cargo del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, pretendiendo llevar adelante una política que busque “superar el concepto asistencialista o de mera beneficencia”.⁴ La ruptura respecto al modelo anterior reside en que ya no se llevan adelante a través de la individualización de las problemáticas sociales y la fragmentación de los receptores de asistencia. Este “nuevo modelo” plantea una posición diferente de las que veníamos mencionando en la historia de las políticas sociales ya que se sitúa dentro de una nueva denominación: políticas “integrales”, que se remiten a la construcción de ciudadanía, pasando del concepto de “beneficiario” al concepto de “sujeto de derecho”. Lo integral está dado por el trabajo conjunto, por la planificación de políticas que contengan programas relacionados entre si tendientes a garantizar la inclusión social por dos vías: o cubriendo una necesidad insatisfecha o generando nuevas oportunidades.

³ Ver tabla de desocupación en anexo.

⁴ Estas ideas están expresadas en dos tomos escritos por Alicia Kirchner en 2010 y disponibles en la página del ministerio.

Desde el gobierno, se reconoce que la desocupación, la pobreza y el deterioro de las condiciones de vida encuentran su origen en factores macro-económicos.

En el trabajo y en las regulaciones al empleo es donde se han dado los cambios más significativos, favoreciendo el “trabajo decente” (formal y protegido). Por ejemplo, en 2010, de cada 10 puestos de trabajo creados, 8 eran registrados. También hubo un incremento significativo en los salarios.⁵ Cabe destacar también, dentro del marco de las políticas “integrales”, el Nuevo Estatuto del Peón Rural, el Nuevo Régimen de contrato para el Personal Doméstico y la Asignación Universal por Hijo, que incorporó a las protecciones de la seguridad social a niños, niñas y adolescentes pertenecientes a hogares de trabajadores del sector informal y de subsistencia, con un importante impacto.

Cuando se revisa el modelo del plan Jefes y Jefas de Hogar, impulsado por Duhalde, lo primero que se hace es crear el Programa de Emergencia Habitacional, que tenía como objetivo la construcción de obra pública (dependiente de la Secretaría de Obras Públicas de la Nación) utilizando como mano de obra un equipo cooperativo integrado por 12 Jefes y Jefas de Hogar, y cuatro personas desocupadas. A la vez, en un programa similar se comenzaron a construir desde este trabajo cooperativo varios centros integradores comunitarios y la obra pública se extendió a polideportivos, trabajos de mantenimiento y reparaciones. Los trabajadores de estas cooperativas son los que en 2009 se sumaron al nuevo programa que impulsa ahora el Ministerio de Desarrollo Social, de trabajo cooperativo pero también con la ampliación a otras ramas productivas además de la obra pública.

En el año 2009, se pone en marcha el PRIST: Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”, cuyo objetivo principal es “la promoción del desarrollo económico y la inclusión social, generando nuevos puestos de trabajo genuino, con igualdad de oportunidades, fundado en el trabajo organizado y comunitario, incentivando e impulsando la formación de organizaciones sociales de trabajadores, quienes tendrán a su cargo el desarrollo de obras, trabajos o acciones en todo el territorio nacional. Asimismo y como objetivo indirecto, el trabajo generado redundará en el desarrollo e incremento de la calidad

⁵ Grassi, Estela, La cuestión social y la cuestión de la pobreza. Voces en el Fénix, www.vocesenelfenix.com

de vida de los sectores más vulnerables, a través del apoyo a las comunidades más desprotegidas” (Resolución de Ministerio de Desarrollo Social N° 3182/09).

A diferencia de la focalización, al menos desde el discurso, el trabajo que el programa pretende generar no es visto como una contraprestación (Plan Jefes y Jefas), sino que es la forma de mejorar la calidad de vida y la manera de buscar reinsertar a aquellos que han quedado marginados del sistema productivo.

El Programa está dirigido a personas entre 18 y 64 años, que no tengan un empleo formal ni ingresos por planes sociales, jubilaciones o pensiones.

La política social se apoya en dos líneas centrales: la familia y la generación de empleo. A través de políticas públicas se promueve generar acciones para desarrollar capacidades sobre la base del trabajo autogestionado que impacten sobre el espacio social y también desarrollar proyectos productivos.

El plan Argentina Trabaja comienza a partir de 2009 con intervención del Ministerio de Desarrollo Social. El mismo, además de reconocer nuevas formas productivas, apunta también a la capacitación de los cooperativistas. Se ve aquí entonces una vinculación entre políticas laborales y políticas destinadas a una mejora de los niveles educativos para una posible inserción a futuro en el mercado laboral formal.

El Ministerio promueve el trabajo en red, la creación y el fortalecimiento de las empresas sociales, mutuales, cooperativas, en el marco de la Economía Social (solidaria, democrática, distributiva). Actualmente, cuenta con alrededor de 200.000 trabajadores que lo perciben.

El plan Jefes y Jefas del duhaldismo introduce a su vez una característica interesante en lo que respecta a educación: la idea de contraprestaciones educativas.

A partir de 2003, se produjo un giro discursivo importante en la política educativa, cuyo puntapié inicial fue la derogación de la Ley Federal de Educación (LFE) que rigió en el escenario educativo argentino a partir de 1993 y se cristalizó en lo que se denominó Reforma Educativa del menemismo. La sanción de la Ley de Educación Nacional (LEN) en 2006 tuvo como una de sus pretensiones políticas más explícitas “desinstalar” los marcos de referencia de la ley anterior. Aun así, la prioridad estuvo puesta en la educación joven en un primer momento y, entre el 2003 y el 2007 no hubo ningún proyecto concreto en lo que respecta a políticas de educación de adultos, con excepción del programa Programa

Nacional de Alfabetización “Encuentro”, creado por el Ministerio de Educación en 2004. Los primeros lineamientos los encontramos en la Ley de Educación Nacional de 2006. Esta ley establece una serie de prioridades con respecto a lo que hace a educación de adultos y finalización de la escuela tanto primaria como secundaria. El artículo 138 de dicha ley da lugar a programas innovadores ya que vinculan la educación directamente con las organizaciones sociales. Esto permite que ya no sea solo el Estado a través de sus instituciones “formales” el que se ocupe de la finalización de los estudios.

El plan de finalización de estudios primarios y secundarios para jóvenes y adultos FINES (ministerio de Educación) es creado en 2007, en el marco del artículo 138 de la Ley de Educación Nacional 26.206/06, y el mismo destina un lugar a la educación formal dentro del campo de la formación de trabajadores, componente que es presentado por este programa como una *vía de acceso a la inclusión social*.

El artículo 138 de la LEN dispone:

“La creación de programas a término destinados a garantizar la erradicación del analfabetismo y el cumplimiento de la educación obligatoria prescripta en el artículo 16 de la presente ley, para la población mayor de dieciocho (18) años de edad que no la haya alcanzado a la fecha de la promulgación de la presente ley. Dicho programa contará con servicios educativos presenciales y a distancia, integrando un sistema de becas para jóvenes y adultos, y provisión gratuita de materiales de aprendizaje, que asegure la calidad educativa, así como la permanencia y egreso de los/as participantes”.

Una segunda ley que impactó en la educación de adultos fue la de financiamiento educativo (N° 26.075/05), que estableció esta modalidad como una de sus 11 prioridades presupuestarias. Este punto es inédito en la historia reciente de la educación en el país. La tercera ley que tuvo impacto en la modalidad es la ley de educación técnico-profesional (N° 26.958), normativa que en el artículo 19 menciona las posibilidades de articulación entre la educación primaria y la secundaria de adultos y las ofertas de formación profesional o para el trabajo. Es decir, el nuevo andamiaje legal se perfiló como una oportunidad de darle impulso a un sector de la educación que había sido postergado en todos los sentidos durante más de una década.

El 1 de marzo de 2008, en el discurso inaugural de las sesiones del Congreso, Cristina Fernández de Kirchner remarca la importancia de la finalización de los estudios para la incorporación en el mercado laboral.

“Vamos a lanzar a través del Ministerio de Educación un plan de finalización de la escuela primaria y secundaria. Hay, entre los argentinos menores a 40 años, 5 millones de argentinos que no han terminado el colegio secundario que, como todos ustedes saben, por ley del Congreso se ha tornado obligatorio y de los cuales medio millón tampoco han terminado la primaria. Si le sumamos a la población superior a los 40 años, estamos duplicando las cifras”.

En este discurso establece la creación de un Programa que contribuya a reforzar los centros de educación para adultos ya existentes, pero que a su vez cuente con una dinámica diferente, que permita horarios flexibles para la preparación de las materias a rendir. A partir de esta fecha se empieza a delinear el plan FINES que en un primer momento va a estar orientado a la finalización de los estudios secundarios. Los requisitos de este Programa van a ser: tener 25 años o más y adeudar alguna materia de los últimos años. El requisito de la edad se incorpora a partir de haber percibido el abandono escolar en jóvenes que asistían regularmente a los establecimientos educativos. Se lo denominará “programa de terminalidad”.

El plan consiste en un convenio con organizaciones sociales cuyo requisito es tener personería jurídica, las que ejecutarán el presupuesto que se les brinda para la preparación de los estudiantes que adeudan materias, las que rendirán en una institución formal. Los tutores de este programa son en su mayoría militantes políticos y miembros de estas organizaciones sociales, lo que ha generado disputas con el sistema educativo formal. Esta idea de apelar a las organizaciones sociales responde a una propuesta de intersectorialidad que, como hemos dicho anteriormente, se viene desarrollando desde el Ministerio a partir de 2003.

El Plan FINES es un programa de alcance nacional que fue creado para atender a poblaciones de jóvenes y adultos que no han finalizado la educación secundaria; a partir de la obligatoriedad establecida por la LEN de este nivel educativo, en el artículo 16 y en el artículo 46, se decidió la creación de ofertas educativas flexibles basadas en una estructura curricular modular y acordes a las necesidades de los jóvenes y adultos. De este modo, se

puso en marcha en 2008 este programa, que posteriormente, en 2009, se amplió y comenzó a recibir a personas que no habían finalizado la educación primaria.

Alcances y limitaciones

El primer problema que encontramos es que el programa FINES fue tan exitoso que se volvió una política en sí mismo. Se instala la modalidad para la finalización de los estudios secundarios, a partir de un programa a término, pero no se planifica a largo plazo una política educativa integral. Como hemos dicho, una de las principales críticas es que el programa es la política en sí mismo. Si bien el FINES tenía una fecha de finalización en 2011, el mismo se ha quedado cristalizado y arraigado de tal manera que parecería sumamente complicado poder desactivarlo. Este programa constituye un avance pero claramente no modifica la cuestión de fondo: hace falta una política que prevea la elaboración de diseños curriculares contextualizados para la educación de jóvenes y adultos que efectivamente tenga impacto en la formación de los trabajadores. A su vez, el diseño curricular debería responder a la demanda del sector al que está dirigido. Por ejemplo, dentro del programa FINES que se desarrolla en el marco del Programa Argentina Trabaja el diseño curricular podría estar relacionado con trabajo cooperativo y autogestión, herramientas necesarias para ese ámbito. De lo contrario, se continúa con una propuesta devaluada y sin mayores atractivos para los sectores que más necesidades tienen de que el Estado les brinde respuestas en relación con el ejercicio de sus derechos. Mientras tanto, el Plan FINES continúa siendo un programa focalizado que no logra impactar en las rígidas ofertas de la educación de jóvenes y adultos en el país. Si bien contribuye con la finalización de los estudios de la población, no responde del todo a una política de vinculación estrecha con el mundo laboral. Sin embargo, hay que recordar que el plan nació como una política transitoria de implementación coyuntural, y no como una estrategia para mejorar la calidad de la modalidad. Esto continúa siendo una deuda pendiente.

Otro problema es que conviven en paralelo dos sistemas: el sistema educativo formal, a través de los Centros de Educación para Adultos, y el programa FINES, en el que el único rol del Estado es el aporte económico para su ejecución. A su vez, a partir de la puesta en funcionamiento en 2009 del programa “Argentina Trabaja”, se abren más FINES que responden al Ministerio de Trabajo y no necesitan el Ministerio de Educación para su

reconocimiento. Son las gobernaciones de las provincias las que aprueban los planes de estudios. Si bien este proyecto intersectorial responde a una lógica de articulación entre las diferentes instituciones del Estado, se pierde la función específica de cada uno de los ministerios. Tanto Educación como Trabajo como Desarrollo Social se van a ocupar de este programa, lo que genera superposición de funciones y jurisdicciones.

Cabe destacar que, en relación con otros programas destinados a trabajadores con dificultades de acceso a un puesto de trabajo, este Programa plantea avances interesantes. En primer lugar, el hecho de que la terminalidad de los estudios formales se incorpore en el caso del Argentina Trabaja como oferta opcional, y no como contraprestación, implica un gran avance en la concepción del derecho a la educación en el terreno de las políticas sociales, ya que la contraprestación educativa encierra en sí misma una contradicción, ya que estudiar no debería ser una condicionalidad en tanto derecho humano básico, cómo si lo planteaban algunas políticas públicas de años anteriores.

Podríamos decir también que una falla del programa FINES es su estructura sumamente endeble: los tutores son en su gran mayoría militantes o voluntarios que carecen de formación pedagógica. A su vez no tienen una relación laboral formal: no reciben el salario en forma regular y si bien son trabajadores indirectos del Estado no están reconocidos como tales.

Finalmente la última crítica que deberíamos hacerle al Programa se relaciona con la currícula. La misma no ha sido revisada ni adaptada a los diferentes sujetos que podrían formar parte del programa: el FINES se dirige tanto a amas de casa como a trabajadores con algún oficio, o sujetos que han sido expulsados del mundo laboral: “No le podés explicar geometría de la misma manera a un capataz de obra, a un carpintero o a un ama de casa”⁶

También es necesario decir que el rol del Estado es fundamental, pero que si no hay un trabajo de unión ministerial, es decir una acción conjunta entre los diferentes ministerios que pueda articular lo educativo con lo laboral las políticas no van a ser lo suficientemente beneficiosas. Esta acción sin embargo, como hemos dicho anteriormente no debería superponer las competencias de los distintos ministerios.

⁶ Testimonio recogido a partir de una entrevista con Esther Levy, licenciada en Ciencias de la Educación y una de las mentoras del plan FinEs.

A pesar de las críticas al programa es importante remarcar que se ha hecho mucho desde el Estado a partir de 2003 y en especial con la idea de vincular mundo del trabajo con mundo de la educación, que no deberían ser dos esferas separadas. Podemos ver otros ejemplos, entre ellos el programa Conectar Igualdad que ya tiene más de tres millones de jóvenes que forman parte del programa y que han recibido su notebook a lo largo de las escuelas públicas del país. Además podríamos destacar el Programa Jóvenes con Más y Mejor trabajo que justamente demuestra que el Estado hace foco sobre la cuestión de la “inempleabilidad” de la juventud a través de estas políticas.

La devaluación de las credenciales, es decir que la oferta en el mercado laboral haga que el título cada vez se valore menos (a causa de que al haber demasiada oferta el empleador puede “darse el lujo” de elegir al más calificado para puestos que no requieren esa calificación), genera también que la competencia en el mercado laboral para los jóvenes requiera de un nivel de estudios cada vez mayor que justamente no se compatibiliza con la necesidad laboral. En otras palabras, si los jóvenes necesitan estudiar cada vez más para insertarse en el mercado de trabajo, les cuesta más tiempo y eso atrasa el ingreso en el mercado o si logran ingresar reduce su tiempo para poder realizar los estudios.

16

A partir del rol participante que ha tomado el Estado las estadísticas indican que desde el primer trimestre de 2003 hasta el primer trimestre de 2011 la tasa de empleo de los jóvenes aumentó un 124%. Sin embargo, es este grupo etario el que presenta las mayores cifras de desempleo en la Argentina. No olvidemos que los jóvenes fueron también víctimas de la flexibilización laboral de los '90 (contratos que incluían los conceptos de “aprendizaje” y “pasantías”, los llamados “períodos de prueba”, la reducción de los aportes que el empleador debía hacer, entre otras cosas).

El “Plan Integral para la Promoción del Empleo Más y Mejor Trabajo” que inicia en 2003 y que tiene un programa dedicado exclusivamente a los jóvenes que cuenta hoy en día con más de 300.000 beneficiarios es un buen ejemplo de una política desde el Estado como forma de guiar ese camino tan complejo del pasaje de la educación al trabajo. La idea además es poder hacer que la formación y la inserción en el mercado laboral estén relacionadas, a través de la orientación.

Otra alternativa positiva a la hora de pensar políticas que beneficien la escolarización y que no haya un abandono temprano de los estudios son la Asignación Universal por Hijo

(que claramente ha impactado en un aumento de la matrícula) y los planes de Becas. Estos últimos son fundamentales como forma de incentivar los estudios en aquellas familias que no tienen los recursos para invertir en la educación de sus hijos. El plan de Becas a nivel nacional se ha ampliado de una manera impresionante en las últimas décadas lo que sumado a la asignación, en algunos hogares permite que los hijos no deban trabajar desde tan jóvenes.

La escuela necesita también de medio como para ser capaz de brindar contención a los niños que comienzan a pensar en la formación para un futuro con un trabajo dentro de un puesto bien remunerado. Es por eso que es fundamental la articulación entre escuela y mercado de trabajo y entre la escuela y las Universidades mediante orientación vocacional.

La creación de nuevas formas de trabajo también ha ayudado, como ser el auge que ha tendido a partir de 2001 la Economía Social, y aquí se destaca el ejemplo que hemos visto del Plan Argentina Trabaja que reconoce nuevas formas de trabajo alternativas a las “tradicionales”, sobre todo fomentando el trabajo cooperativo. Este ingreso, si bien no reemplaza en términos de monto a un salario mínimo, podría brindar un extra para la posibilidad de una inserción más tardía en el mercado de trabajo.

17

Además el reconocimiento por parte del Estado de las formas de trabajo cooperativas puede ayudar a que los jóvenes no necesiten insertarse en el mercado en puestos de trabajo no calificados y mal remunerados.

Finalmente, es importante decir que se ha hecho mucho en la última década en lo que hace a la relación de los jóvenes con el mercado laboral. La clave como he dicho está en poder llevar a la educación como el elemento democratizador por excelencia y como la herramienta para la formación de jóvenes que puedan desarrollar al máximo sus capacidades. Para esto es fundamental el rol del Estado. La última ley de educación fue un gran avance, modificando los daños de las décadas anteriores, así como la construcción de escuelas a lo largo de todo el territorio nacional y la creación de nuevas universidades. Una vez que se ha logrado reestablecer el mercado laboral, y rearmarlo luego de que en 2002 la desocupación abarcara a casi un 25% de la población y la pobreza a más del 50%, se puede volver a pensar en educar para un mercado de trabajo.

BIBLIOGRAFIA

- **Antunes**, Ricardo. *Los sentidos del trabajo. Ensayo sobre la afirmación y la negación del trabajo*. Buenos Aires, Ediciones Herramienta, 2005.
- **Basualdo**, Eduardo (2011), Sistema político y modelo de acumulación. Tres ensayos sobre la argentina actual. Atuel, Buenos Aires. Tercer ensayo.
- **Bourdieu P.** y **Passeron J.C.**, (1977), La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza. Barcelona, Laia Ed. Libro 1 y Cap 1 del Libro 2.
- **Cárcar**, Fabiola (2000), La política activa de empleo en la Argentina de los noventa: ¿mayor inclusión o mejor exclusión? Análisis de contenido, alcance y evolución de los programas de empleo y capacitación implementados por el Gobierno Nacional en la década del 90. Tesis Maestría. FLACSO. (En Word) Ver conclusiones
- **Cárcar**, Fabiola (2010), Planes y clientelismo. Documento de trabajo para un Seminario sobre Jóvenes, educación y trabajo, en FLACSO (en Word).
- **Castel**, Robert (1997): *La metamorfosis de la cuestión social*, Paidós, Buenos Aires.
- **Cattani**, A.; **Coraggio**, J.L.; **Laville**, J.L. (2009): *Diccionario de la otra Economía*, UNGS/Altamira/Coediciones, Buenos Aires (Selección: pp. 105-114, 163-169, 283-295).
- **Dinerstein**, Ana y **Neary, Michael** (2009): “Antivalor en movimiento: el trabajo, la subsunción real y la lucha contra el capitalismo.” En: **Dinerstein, Ana C.** y **Neary, Michael** (compiladores) *El trabajo en debate. Una investigación sobre la teoría y la realidad del trabajo capitalista*, Ediciones Herramienta, Buenos Aires, pp. 269-285.
- **Dinerstein**, Ana (2001): “La protesta social en Argentina. El poder de lo irrealizado. El corte de ruta en Argentina y el potencial subversivo de la mundialización” en OSAL.
- **Durkheim**, Emile (1991), La Educación, su naturaleza y su papel, en Natorp y Dewey, Teoría de la educación y sociedad, CEAL, Buenos Aires, 1991.
- **Filmus**, Daniel (1996), Estado, sociedad y educación en la argentina de fin de siglo. Proceso y desafíos. Buenos Aires, ed. Troquel. Cap 1
- **Filmus**, D. y **Cárcar**, F. (2010), Educación y trabajo en América Latina y Argentina en las últimas dos décadas. En Filmus, Daniel: Crisis, transformación y crecimiento. América Latina y Argentina (2000-2010). Eudeba, Buenos Aires. (En Word)
- **Filmus**, D. y **Kaplan**, C (2012) Educar para una sociedad más justa. Debates y desafíos de la Ley de Educación Nacional. Aguilar, Buenos Aires. Cap 1 y 2. (en Word)

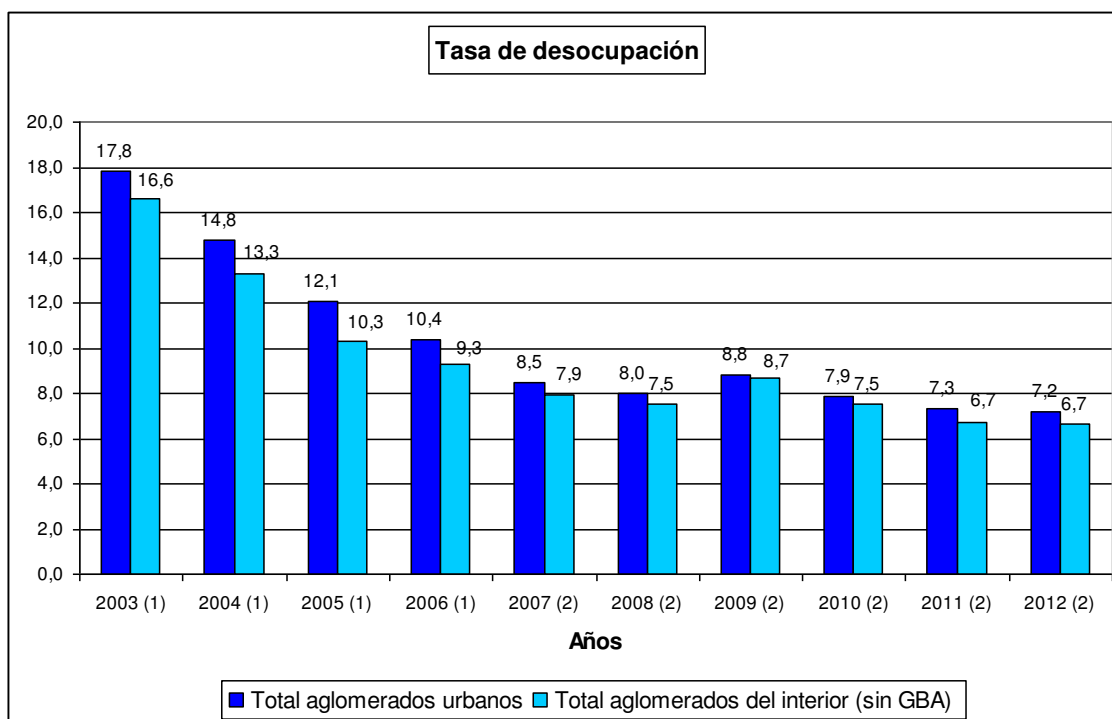
- **Fraschina**, Juan Santiago (2010), El modelo económico kirchnerista. El inicio de un nuevo modelo de desarrollo. GEENaP, Colección Economía nacional y popular, Ediciones Cooperativas. Cap 8
- **Fraschina**, Juan Santiago (2010), El modelo económico kirchnerista. El inicio de un nuevo modelo de desarrollo. GEENaP, Colección Economía nacional y popular, Ediciones Cooperativas. Cap 1 a 7.
- **Isuani**, Ernesto A. (2009): “*El Estado de Bienestar Argentino: Un rígido bien durable*” (mimeo), Blackwell, Londres.
- **Kosacoff**, Bernardo (2007), Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007. Buenos Aires, CEPAL
- **Lo Vuolo**, R., **Barbeito**, A. (1998): *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*; Miño y Dávila Ed. – Ciepp; 2da edición, Buenos Aires, cap. I y II.
- **OEI-CEPAL** (2010), 2021 Metas educativas. La educación que queremos para la generación de los bicentenarios. Madrid. En: <http://www.oei.es/metas2021.pdf>
- **Parsons**, Talcott, La Educación como asignadora de roles y factor de selección social, en Dimensiones Sociales de la Educación. Compilación de 1985.
- **Svampa**, Maristella (2005): *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*, Editorial Taurus, Buenos Aires.
- **Thurow**, Lester (1988), “La competencia por los puestos de trabajo: la lista de contratación de mano de obra.” En A. Meixide (ed.), *El trabajo y la estructura salarial*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.

Anexo

Tasa de desocupación

Serie histórica

Tasa de desocupación: calculada como porcentaje entre la población desocupada y la población económicamente activa.



20

Elaboración propia sobre la base de la EPH – Serie histórica. INDEC

(1) Total 28 aglomerados urbanos.

(2) Total 31 aglomerados urbanos