

Los desafíos de la oferta educativa

En el marco de los avances en el cumplimiento de los objetivos del sistema educativo de cobertura y acceso, expresados en un aumento significativo de la tasa de escolaridad en la última década, se plantean una serie de fenómenos que, si bien no son nuevos, pasan a ser centrales en la agenda educativa en virtud de la importancia, la magnitud y la complejidad que detentan. Tal es el caso del creciente número de adolescentes que abandonan sus estudios en el transcurso de la educación media, así como de aquellos jóvenes que no están vinculados al sistema educativo ni al mercado laboral y productivo.

De acuerdo al último Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 coordinado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), en la Provincia de Buenos Aires el 46% de quienes tenían entre 20 y 29 años no había completado el Polimodal o Secundario y ya no concurría a ningún establecimiento

educacional, valor que asciende al 51% entre los varones y al 41% entre las mujeres. En números absolutos, constituyen más de un millón de jóvenes. De acuerdo con la misma fuente, el 19% de las personas de ese grupo de edad no estaba ocupada ni asistía a un establecimiento educacional. En números absolutos, eran más de 400.000 jóvenes, si bien hace falta aclarar que el Censo al medir las variables laborales no es tan riguroso como otros estudios del mismo INDEC.

Paralelo al crecimiento de las tasas de ingreso al sistema escolar y del número de estudiantes matriculados en los distintos niveles, ha habido un agravamiento de diferencias educativas entre los sectores pobres de la población y los que no lo son. La esperanza de vida escolar se ubica en la finalización de la educación media para los estudiantes que provienen de hogares pobres, en contraste con la terminación de la educación superior para aquellos que provienen

Cuadro 1. Provincia de Buenos Aires. Población de 20 a 29 años que no asiste pero asistió a un establecimiento educacional por máximo nivel de instrucción alcanzado. Años 1980 a 2001.

Nivel de educación alcanzado	1980	1991	2001
Hasta primario incompleto	13,8%	6,4%	4,0%
Primario completo	37,5%	32,4%	23,9%
Secundario incompleto	16,7%	19,0%	18,5%
Total población sin secundario completo	68,0%	57,8%	46,3%

Fuente: INDEC, Censos nacionales de población y vivienda.

de hogares no pobres. Hay también una mayor incidencia de bajo desempeño, repitencia y deserción en alumnos pertenecientes a clases populares, debido a que las condiciones en que se desarrolla su proceso educativo son poco favorables. En este sentido, ha habido una serie importante de intervenciones dirigidas a compensar déficit básicos (programas de alimentos y becas) con el objeto de que puedan permanecer en el sistema y completar su formación.

Sin embargo, a medida que se avanza hacia la educación media el riesgo de abandono aumenta, configurándose un escenario mucho más exigente, tanto para estos jóvenes, que con frecuencia deben insertarse tempranamente en el mercado laboral y no ven en la permanencia en la escuela un valor agregado significativo, como para la escuela, que debe retener a sus alumnos y responder a la creciente demanda de proveerlos de una base sólida desde la cual superar las desigualdades e integrarse socialmente.

La deserción está determinada por la interacción entre las condiciones y las características de los estudiantes, y el conjunto particular de relaciones que se configuran en el escenario escolar. Si bien las condiciones de pobreza estructural de los estudiantes pueden ser compensadas y así atenuar su efecto, lo que constituye la tarea específica de la escuela es la transformación y el mejoramiento de sus prácticas, adecuándose a los objetivos de formación de los adolescentes.

La no finalización de los estudios supone para los adolescentes y jóvenes una desventaja, no sólo en cuanto al insuficiente capital educativo del que disponen para iniciar su trayectoria laboral, sino también en relación con la pérdida del vínculo con el espacio de aprendizaje social que constituye la escuela.

En lo que concierne al sistema educativo, la exigencia se centra en mejorar la calidad de los procesos, compensar las deficiencias de los alumnos dentro del sis-

tema mismo y promover su permanencia y promoción hasta la finalización de los estudios. Ya que han sido positivos los avances en cobertura e inclusión, los retos están en la retención y la promoción.

Parte de la respuesta a la demanda de una mejor formación ha sido la reorganización de los ciclos, buscando diferenciarlos y dotarlos de especificidad y creciente complejidad en la adquisición de conocimientos y el desarrollo de competencias sociales. Por otra parte, ha habido una importante reflexión en torno a la insuficiencia del papel de control alrededor del cual la escuela ha configurado gran parte de sus prácticas, y a la necesidad de que este modelo dé paso a estilos más participativos en los que los actores educativos se reconozcan como tales y el clima escolar sea coherente con los objetivos de formación integral.

En el caso específico de la educación media en el sistema educativo provincial, se trata de trabajar sobre la articulación de los ciclos EGB3 y Polimodal a través de acciones en los siguientes aspectos:

- Un clima escolar que promueva el desarrollo de una mayor participación en la vida cotidiana de la escuela y sus diferentes instancias, la regulación desde la interacción social más que desde regímenes de control externos a los actores y la formulación de proyectos personales que vinculen la experiencia en la escuela, el aprendizaje y los intereses y motivaciones particulares. Las competencias sociales básicas y complejas no son pasibles de ser ejercitadas o adquiridas por fuera del escenario social cotidiano, se obtienen e interiorizan a través de la experiencia social significativa, y por esto resulta tan importante que los últimos ciclos escolares configuren un espacio de relaciones favorable a su desarrollo.
- La elaboración de un perfil de egresado que responda, por una parte, a

las demandas del actual mercado de trabajo, y por otra, a la exigencia de una formación integral en competencias generales y conocimientos en áreas específicas. La gestión y la conducción pedagógica del ciclo deben estar alineadas con el perfil del egresado. En este sentido, las estrategias y los métodos y prácticas de enseñanza se eligen de acuerdo con su adecuación a él, del mismo modo que la evaluación y las condiciones de promoción.

- Dado que hay un alto riesgo de deserción en estos ciclos, debe plantearse un nivel de mediación alto por parte de la escuela entre las características de los estudiantes y su disposición hacia el aprendizaje y los objetivos de formación que se quiere alcanzar. Esto supone que la figura de los docentes y los orientadores se hace central, ya que deben acompañar de cerca el proceso de los estudiantes como parte de las medidas de compensación.
- Ya que se intenta centrar el papel de la escuela en su especificidad pedagógica y en el mejoramiento de sus prácticas de formación, es importante que se abra a la comunidad y al contexto local para apoyarse en organizaciones de base (organizaciones no gubernamentales, asociaciones locales, clubes juveniles, entre otras) que llevan a cabo acciones de contención y compensación. Éstas no sólo constituyen espacios de socialización y participación altamente valorados por los jóvenes, sino que tienen una trayectoria importante en este campo.

Experiencias de formación

En el ámbito externo a la escuela hay un amplio espectro de interpretacio-

nes acerca del problema. Por una parte, hay una tendencia importante a poner el énfasis en la relación formación-trabajo, dado lo apremiante de la necesidad de muchos jóvenes de encontrar un empleo para proveerse el sustento. Por otra, hay experiencias que se dirigen a la creación de espacios de integración social, que incluyen la formación como una de las dimensiones desde las cuales promover la inserción de los jóvenes a la par de otras como la cultura, el arte, el deporte, la recreación y la salud.

María Teresa Gallard hace una categorización de las experiencias llevadas a cabo en América Latina en la línea de la relación formación-trabajo: los programas tradicionales de formación para el trabajo, los de formación y empleo dirigidos específicamente a jóvenes y los de promoción social y capacitación.

En primera instancia, un modelo tradicional de formación para el trabajo, que se caracteriza fundamentalmente por estar formulado, planeado, financiado e implementado por el sector público a través de los sistemas educativos y de empleo por medio de los programas nacionales de capacitación. Se trata de programas abiertos a jóvenes, adultos y trabajadores, que tienden a formar parte de la estructura del sistema educativo y el sistema de empleo como oferta que integra la formación general y la formación específica.

Su mayor fortaleza radica en que se trata de acciones permanentes con presupuestos fijos y continuidad institucional, ya que forman parte del sistema, aprovechan en mayor o menor grado los recursos y relaciones existentes, así como la oportunidad del constante aprendizaje y cambio. Con relación a la oferta, sus características permiten acciones de formación a mediano plazo y no solamente cursos cortos.

Sus debilidades provienen del escaso contacto que tienen los contenidos de la oferta con las características y deman-

das del mercado de trabajo. Se trata de cursos de formación orientados a ocupaciones que a veces no encuentran un correlato concreto en el mercado laboral o tienen una escasa demanda. Por otra parte, dado que no son programas focalizados, la cobertura que pueden llegar a tener respecto a jóvenes en condiciones de pobreza no es importante.

De cara a las exigencias y características del mercado laboral, el segundo grupo de programas se dirige a elevar la “empleabilidad” de los jóvenes, entendida como el conjunto de aptitudes y actitudes requeridas en la consecución de un empleo y la permanencia en él. Estos programas se han implementado en todos los países de América Latina con algunas variaciones dependiendo de cada país, pero con un modelo común. Son programas diseñados específicamente para intervenir sobre los dos ejes más evidentes del problema: formación y empleo. Asimismo, intentan focalizar sus acciones en la población objetivo a través de los criterios de selección de los participantes (jóvenes, provenientes de hogares pobres en situación de desempleo) y de las áreas en que se inscriben los cursos ofertados (ocupaciones semi-calificadas.)

La propuesta es capacitar en un área específica de trabajo, complementando la formación con una pasantía en una empresa legalmente constituida. La estrategia de la práctica laboral introduce un interesante puente entre la teoría y la práctica, ya que instala el aprendizaje en el desempeño mismo de la tarea, y se asegura de esa manera de que los contenidos impartidos tengan una relación directa con la demanda del mercado de trabajo, a la vez que introduce al joven a la experiencia en un ámbito laboral formal. Con el objeto de que los participantes puedan completar los cursos, se les otorga una beca que cubre los gastos básicos de transporte y alimentación durante el período que dura la formación (máximo seis meses).

Las fortalezas de estos programas se basan en el alto grado de vinculación que logran con el sector productivo y laboral, tanto en lo relativo a los contenidos y perfiles que orientan la formación, como al escenario de relaciones que configuran para el joven a través de las prácticas. Estas dos cualidades se relacionan directamente con la naturaleza de las entidades que desarrollan los cursos: se trata de instituciones con fines de lucro que se han especializado en formación de trabajadores y que tienen un trato cercano con la empresa y los sectores productivos. Esto les permite diseñar ofertas formativas que se adecuan directamente a las demandas del mercado, así como la posibilidad de gestionar en las empresas los espacios para las prácticas laborales.

La principal limitación que han mostrado estos programas en las evaluaciones de impacto realizadas es que los cursos impartidos no aseguran el acceso a trayectorias ocupacionales calificadas. Si bien se elevan los niveles de empleabilidad de los participantes, el tipo de empleos a los que tienen mayor probabilidad de vincularse se ubica en una franja del mercado de gran inestabilidad dada su estructura flexible, la alta rotación y baja proyección laboral.

Por otra parte, el impacto sobre la empleabilidad tiene una restricción sujeta a las características de los participantes: la carencia de competencias generales y sociales básicas, que también forman parte de la empleabilidad y para las cuales estos programas no cuentan con elementos compensatorios.

Por fuera del modelo mismo, su implementación tiene características que bien pueden llegar a ampliar sus alcances o a reducirlos. Dado que lo común es que la participación del Estado, aparte de la financiación, se dé solamente en las fases de formulación de objetivos, selección de propuestas y evaluación de los programas a su término, hay algunos aspectos de su

desarrollo que resultan claves para asegurarse de que la focalización y el impacto no se vean comprometidos.

Los resultados de las evaluaciones muestran que hay una tendencia marcada a escoger a los participantes que se adecuan mejor al perfil del egresado, es decir a los “mejores” dentro de la población de postulantes. Desde la perspectiva de los programas mismos se entiende que, a mejores condiciones de entrada, mejores resultados se obtienen. Sin embargo, esto pone en discusión la capacidad real de las acciones para compensar carencias y sumar al proceso de formación de los participantes, mas aún si se tiene en cuenta que ya desde el principio el programa “auto-focaliza” convocando sólo a ciertos grupos de jóvenes.

Otro de los hallazgos relevantes es que las instituciones que desarrollan los programas suelen tener experiencia en procesos de formación y cualificación de trabajadores, pero no tienen preparación para trabajar con jóvenes en condiciones de pobreza material y riesgo de exclusión social. Las características de los participantes, así como el contexto en que se inserta su formación, demandan no solamente experticia en la tarea de impartir conocimientos, sino además un ambiente de aprendizaje que promueva relaciones significativas con los contenidos que se aprenden y con la formación como proceso de desarrollo y mejoramiento. Asimismo, también requieren que se constituya en una experiencia social enriquecedora para el joven donde se pueda reconocer a sí mismo en sus capacidades y logros concretos y en la posibilidad de generar vínculos nuevos que amplíen su red de relaciones.

Por último, se ha detectado un especial énfasis en la fase de desarrollo, así como en la evaluación basada en indicadores puntuales, mientras que el acompañamiento y seguimiento posterior a la finalización de los cursos quedan en

un segundo plano. Los cursos, al ser de corta duración, exigen especial cuidado durante las fases lectiva y práctica, asumiéndose que en ellas reside el mayor potencial del programa. Sin embargo, la permanencia de los aprendizajes a través del tiempo, los cambios de actitud y disposición hacia el trabajo y la actividad productiva, y la integración y consolidación de las interacciones sociales, son procesos que demandan una mediación más prolongada por parte de los agentes capacitadores.

La tercera categoría en que se agrupan las experiencias llevadas a cabo en este campo se caracteriza por acciones de promoción social y capacitación. Suelen ser acciones muy focalizadas en la población objetivo, experiencias llevadas a cabo por instituciones locales de base y organizaciones no gubernamentales que por su modo de trabajo logran ponerse en contacto directo con las necesidades e intereses de las personas, más que con las demandas del mercado laboral. En este modelo, el objetivo primordial es la promoción del desarrollo humano de estas poblaciones a través de la formación.

Muy focalizadas en las poblaciones marginales, suelen tener poca cobertura y problemas de continuidad, a pesar de lo cual, por otra parte, logran un buen nivel de articulación con otras instituciones locales.

Es un modelo fuerte en la interpretación de necesidades, intereses y diversidad de la población de jóvenes, que también tiene la capacidad para abarcar situaciones sociales críticas, dándoles cauce a través de proyectos productivos, actividades de recreación y cultura y creación de redes sociales entre los jóvenes y otras instancias locales. La formación se centra en la compensación de carencias en competencias sociales y en muchos casos también en la reparación de traumas derivados de la exclusión social.

Nuevos desafíos

Las características y resultados de estos tres modelos de intervención resultan útiles porque evidencian aspectos importantes de la naturaleza del problema y a la vez logran orientar nuevas acciones sobre la base de la experiencia previa.

Queda claro, a partir de esta breve caracterización, que ninguno de los modelos logra abordar en forma integral el problema, y de hecho cada uno de ellos plantea una hipótesis diferente respecto a los aspectos que deben ser trabajados y a las acciones más pertinentes.

Sobre la base de conocimientos que da la evaluación de experiencias previas, se puede establecer que el problema de la formación y el empleo en jóvenes pobres entraña un conjunto de carencias notables en la formación general, en competencias sociales básicas de comportamiento y en competencias sociales complejas de interacción en ambientes productivos. Teniendo en cuenta que el problema es más complejo que la ausencia de un empleo o de conocimientos en un quehacer específico, la respuesta debe ser integral y comprensiva de la multiplicidad de necesidades implicadas.

Por otra parte, debe también tenerse en cuenta que se trata de un problema de flujo: la población de jóvenes sin trabajo y con carencias en la formación se mantendrá mientras no haya cambios en las condiciones sociales y económicas, en el mercado de trabajo y en las cifras de deserción escolar.

La población de jóvenes en condiciones de pobreza no es homogénea. Muchos de los programas dirigidos a promover empleabilidad y formación para el trabajo suponen que su destinatario es un joven genérico y no reconocen las diferencias en sus características, diferencias que demandan respuestas institucionales muy variadas.

En esta misma línea, las necesidades, intereses y motivaciones de los jóvenes que pertenecen a la población son heterogéneas. En este punto se debe introducir el señalamiento del pobre papel que tienen los jóvenes en la formulación de los programas y la ejecución de las acciones que los tienen por destinatarios.

Acercas de la puesta en marcha de los programas, cabe resaltar las siguientes cualidades como elementos claves en función de los cuales varían sus alcances:

- Un diseño que tenga en cuenta el acompañamiento, el seguimiento y la evaluación como dimensiones que también garantizan el logro de los objetivos y que permiten mantener los efectos de la formación en el tiempo, a la vez que impactan sobre el proceso de aprendizaje social de los participantes, que como se ha visto tiene incidencia directa en la empleabilidad.
- Un especial énfasis en la definición del perfil de los agentes de formación que equilibre el conocimiento específico y las estrategias pedagógicas más adecuadas para su enseñanza y la positiva disposición hacia los participantes, el conocimiento de sus características y la preparación para el trabajo en procesos de desarrollo con jóvenes.
- Una planeación que tenga en cuenta las experiencias previas y sus resultados como base de nuevas formulaciones y que conozca los programas que ya están en marcha a fin de evitar la superposición.
- Una vinculación interinstitucional que permita aprovechar las estructuras y recursos existentes y que a la vez comprometa diferentes instancias asignando racionalmente las responsabilidades.
- La creación de un sistema de certificación de competencias laborales y sociales en la formación, así como

de habilidades y conocimientos adquiridos a lo largo de los programas.

Acerca de la segunda tendencia, las experiencias deben dirigirse a la creación de espacios de integración social, ya la tercera categoría presentada anteriormente hace mención a acciones que, si bien llevan a cabo actividades de formación con jóvenes, también integran otros aspectos a sus propuestas, tratando de promover el desarrollo personal y social.

Estas experiencias, que surgen en su mayor parte de organizaciones de base, suelen tener la impronta de la cercanía con los jóvenes y con sus contextos próximos, y la necesidad de poner en marcha soluciones a los problemas concretos, que también forman parte de la comunidad.

Los objetivos de las acciones que llevan a cabo son múltiples, ubicándolos en el espectro de la satisfacción de necesidades y la promoción del desarrollo educativo, cultural, productivo, recreativo y la elevación de las condiciones de salud de los jóvenes.

En lo concerniente a los destinatarios y al modo de trabajo hay aspectos de estas organizaciones que constituyen su mayor potencial como agentes de desarrollo e integración social:

- Tienen una aproximación directa a los adolescentes y jóvenes, tanto como a sus características y especificidades.
- Cuentan con el contexto local como escenario concreto de las acciones en el cual éstas tienen resonancia y del cual reciben retroalimentación. En este sentido, hay una importante vinculación con otras instancias locales y con la comunidad, y vías de comunicación directa que facilitan el flujo de información, tanto como la gestión misma de los proyectos.
- Dan importancia a la cultura juvenil y sus manifestaciones como base a partir de la cual establecer vínculos con estos grupos, hacer ofertas for-

mativas y de promoción, y llevarlas a cabo.

- En esta misma línea, son espacios de socialización altamente valorados por los jóvenes y llegan a consolidarse como espacios que generan pertenencia e identidad, tanto para sus participantes como para los contextos en que se ubican.
- Tienen capacidad de convocatoria y trabajan con agentes de formación muy variados, dentro de los que se cuenta con actores externos, que muy frecuentemente tienen preparación en este campo y un alto nivel de interés y motivación, con agentes locales pertenecientes a diferentes instancias y con jóvenes provenientes de las mismas comunidades.
- Se aproximan a los problemas de los jóvenes desde una perspectiva múltiple, tratando de establecer relaciones entre diferentes dimensiones del desarrollo personal y la integración social.

Dado que se trata de experiencias que centran su trabajo en las especificidades y la diversidad de los jóvenes en contextos muy particulares, la conformación de redes de intercambio con otras organizaciones de esta naturaleza es clave para el mejoramiento de las ofertas, el crecimiento y la sustentabilidad de los proyectos, la apropiación de las experiencias y los resultados obtenidos y el fortalecimiento del tejido de relaciones que promueven. Debido a que no pueden abarcar todos los aspectos comprometidos en los procesos de inclusión e integración social, su impacto depende en gran medida de qué tanto logren apoyarse entre sí.

Siguiendo las direcciones en que apuntan los resultados de experiencias previas, las primeras acciones deben estar encaminadas a la identificación de las características de la población objetivo. En este sentido, cualquier medida que se adopte debe tener en cuenta una carac-

terización mínima en función de la edad, el género, las trayectorias educativas y laborales, la pertenencia a un sector socioeconómico específico, la ubicación en un contexto rural o urbano, los intereses, las expectativas y las motivaciones de los jóvenes.

Partiendo de este análisis preliminar, se pueden identificar grupos de necesidades que permitan mayor focalización en la formulación de objetivos. Una perspectiva de proceso puede resultar útil a esta tarea si se considera que el propósito general dentro del que se inscriben las acciones es la inclusión social de la población. Inclusión que supone en un extremo la compensación de desigualdades en el acceso a educación, salud, servicios básicos, pertenencia y participación social, y que se mueve progresivamente hacia la cualificación de los trayectos educativos, participativos y laborales de los jóvenes, así como hacia la construcción y desarrollo de su proyecto de vida.

Teniendo en cuenta la naturaleza dinámica del fenómeno y el carácter de proceso y acumulación que tiene la integración social, la escuela sigue siendo uno de los espacios determinantes en la generación de trayectorias adecuadas. Recobran importancia los objetivos de retención, promoción y reinserción como fases que siguen a los de cobertura e inclusión.

Por fuera de la escuela, es claro que las carencias de los jóvenes son múltiples y que, en esta medida, la respuesta más adecuada es la que plantea una oferta integral que apunte a itinerarios de formación en diversas áreas: entre otras, incorporación laboral, terminalidad de la educación media, acceso a la educación superior, participación social, promoción de estilos saludables de vida, formación ciudadana y recreación.

En el ámbito local, la gestión de los gobiernos municipales puede ser de gran importancia en la consolidación de una red organizada de ofertas de formación y de-

sarrollo para jóvenes. Por una parte, las organizaciones de base cuentan con la fortaleza de conocer de cerca las carencias y conjuntos de necesidades de las comunidades en que trabajan, a la vez que dependen de la vinculación con otras instituciones para garantizar la continuidad de sus acciones. Por otra parte, los gobiernos municipales cuentan con los recursos estructurales y de gestión para integrar la experiencia local y establecer líneas prioritarias en la formulación de los planes de desarrollo y en la generación de una demanda social clara hacia las políticas de jóvenes.

Se hace imprescindible entonces que los municipios hagan un esfuerzo por establecer una relación consistente con estas organizaciones y crear un espacio de trabajo conjunto caracterizado por:

- La creación de un espacio común de participación local en torno al tema de juventud que convoque a organizaciones de base que trabajan en este campo, y que fomente la organización y la participación directa de los adolescentes y los jóvenes.
- Una red de información que permita conocer las experiencias existentes, valorarlas en función de sus características y alcances, ponerlas en contacto entre sí y darlas a conocer a las comunidades.
- Una agenda de trabajo con estas organizaciones, a fin de establecer diagnósticos concretos en áreas delimitadas a partir de los cuales caracterizar la situación del municipio.
- Una gestión de proyectos que comprometa por igual al municipio y a las organizaciones de base.

Otra tarea que compromete al municipio y que resulta relevante es la planeación y formulación de los proyectos de desarrollo local. Si los objetivos de formación y desarrollo de los jóvenes tienen correspondencia con las demandas y necesidades concretas y se incluyen en los proyec-

tos de desarrollo, el eje de juventud adquiere relevancia y lugar institucional desde el cual gestionar convenios, conseguir recursos y hacer demandas concretas de apoyo técnico y fortalecimiento institucional.

La tarea de coordinar y vincular acciones se hace extensiva también a otras instituciones gubernamentales que trabajan en el nivel local en las áreas de educación, salud, cultura, empleo, recreación y deporte. Más allá del ámbito local, el establecimiento de redes intermunicipales y de acuerdos en torno a demandas concretas en áreas comunes permite una gestión más robusta y el desarrollo de proyectos

intersectoriales. Estos proyectos tienen mayor alcance en la consecución de recursos y apoyo institucional, y en el impacto sobre la población de jóvenes a los que se dirigen.

En la medida en que haya un conocimiento claro de la situación de los jóvenes en el nivel local y en que los municipios, las organizaciones de base y las organizaciones comunitarias puedan expresar sus objetivos de desarrollo en los planes locales, se logrará generar una demanda social significativa hacia las políticas de juventud y hacia las instituciones gubernamentales y el sector privado.

