

NOVEDADES EDUCATIVAS

Mayo 2014 | N° 281 | Año 26

AR \$29 | MX \$90 m/n | ISSN 0328-3534

www.noveduc.com

Cuando los contenidos tienen sentido

- » Enseñar y aprender mediante proyectos
- » Ciencia y arte: lenguajes en diálogo
- » Niños y jóvenes que producen e investigan

Educación y trabajo. ¿Juntos o separados?

- » Trayectorias laborales de mujeres y niños
- » Formación laboral y educación secundaria
- » Pasantías laborales y otras estrategias

 **FORMACIÓN DOCENTE**

Difusión de
la ciencia

 **TÉCNICAS DRAMÁTICAS**

Prejuicios y
discriminación

 **OPINIÓN**

Escuelas públicas,
vicios privados

Educación Secundaria y formación para el trabajo

Modalidad de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos

Horacio Ademar Ferreyra (Coord.)
Equipo de Investigación de la Facultad de Educación
Universidad Católica de Córdoba¹

En el presente artículo se comparten algunos aportes teóricos y prácticos de un trabajo de investigación más amplio que abordó un recorrido por las diferentes escalas desde donde se planifican las políticas públicas referidas a la modalidad Educación Permanente de Jóvenes y Adultos, con centro en los actores, instituciones y prácticas de la provincia de Córdoba en el marco del sistema educativo nacional en el contexto regional e internacional.

Las políticas educativas como políticas públicas y en su condición de prácticas sociales, constituyen “objetos significativos” que intentan fijar el (los) sentido(s) que, en un determinado contexto espacial y temporal, se le confiere(n) a la educación y “*forman parte de un proceso más general de producción-reproducción material y simbólica de la educación (...), se van gestando al abrigo de discursos socialmente contruidos, aunque también contribuyen, en buena medida, a alentarlos o a resignificarlos...*” (Almandoz y Vitar, 2009, p. 3). En palabras de Imen (2008), “... *la retórica oficial crea un sentido que ayuda a instalar una determinada visión de la realidad general y educativa así como la oficialización de ciertas prioridades y problemas en detrimento de otros*” (p. 403). En este sentido, las políticas no sólo construyen marcos legales y ciertas directrices de actuación, sino que priorizan ciertas preocupaciones, formulan prioridades, fijan un lenguaje y, al hacerlo, configuran un programa no solo técnico, sino ideológico y esencialmente político (Contreras, 1997).

En tanto configuraciones discursivas que suponen la expansión de ideas, pretensiones y valores (Contreras, 1997), las propuestas de políticas no se conciben como verdades únicas ni universales (aunque sí pretenden instaurar un marco de referencia compartido), sino como construcciones que han de ser leídas en contexto y cuya recepción supone una apropiación por parte de las instituciones y actores involucrados, no exenta de tensiones e incertidumbres. Al respecto, Almandoz y Vitar (2009) señalan:

“Las políticas gubernamentales suponen siempre un trasfondo de tensión entre universalidad y particularidad; no sólo es necesario construir consensos acerca de los principios generales –v. gr. la igualdad, la calidad– sino también acerca de los modos de concretarlos (...). Toda política trabaja sobre una paradoja ineludible: establecer un conjunto de valores y criterios de distribución y afrontar la polémica que suscitará esta decisión, puesto que existen otras posiciones y formas de interpretación de los problemas. La dimensión de lo político constituye por esto uno de los meollos del hacer las políticas públicas; no es sólo una cualidad de los que gobiernan; remite, por el contrario, al ejercicio de la ciudadanía, a la acción colectiva y pública” (p. 7).

Esto supone abordar la política educativa como un “*acto transformador*” (Freire, 1994), como un constructo en permanente creación y recreación. La educación no puede permanecer indiferente ante los cambios de la sociedad, sino que debe asumir que éstos inciden en ella y viceversa. A diferencia de otras políticas públicas, la política educativa –que tiene en la anticipación uno de sus valores más importantes (Fernández, 1999)– contribuye particularmente a formar y transformar la realidad.

Por ello, la política educativa procura –por intermedio de las instituciones y de las personas con atribuciones jurídicas para hacerlo², y en nombre de la sociedad y con su participación– diseñar y gestionar un conjunto contingente y epocal de decisiones (enunciados, procesos, intervenciones, abordajes, planes, programas, proyectos, actividades, evaluaciones, entre otras), orientadas de manera directa a lograr una mejor educación para toda la ciudadanía.

Esto supone asumir el papel dinámico de la política educativa en la construcción de decisiones, fundadas en saberes científicos y cotidianos puestos en diálogo con el conocimiento de la realidad, no sólo de lo que es (presente) y de lo que *ha sido* (pasado), sino con una visión proyectiva de lo que *debe ser* (futuro). Se procura así una racionalidad incremental que permita garantizar y optimizar el logro de los objetivos propuestos. De hecho, es la política educativa la que posibilita lo deseable, a la luz de un encuadre filosófico, ideológico, antropológico, sociológico, psicológico y pedagógico (Martínez Paz, 1998, p. 8).

En esta caracterización de la política educativa, y siguiendo a Aguilar Villanueva (1994), reconocemos la presencia de cuatro componentes:

- Institucional: da cuenta de que las políticas son diseñadas por una autoridad formal, legalmente constituida en el marco de su competencia; esto es, según se ha dicho, las *instituciones y las personas con atribuciones jurídicas para hacerlo*.
- Decisional: *el conjunto contingente y epocal de decisiones*, relativas a la elección de fines y medios, en una situación específica y en respuesta a determinados problemas y necesidades.
- Comportamental: implica la acción o inacción, pero esencialmente, un curso de acción y no sólo una decisión singular: *intervenciones, planes, programas, proyectos*.
- Causal: los productos de las acciones que tienen efecto en el sistema político y social; en este caso, *una mejor educación para toda la ciudadanía*.

En este contexto, es importante considerar que la producción, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas educativas se efectivizan considerando las cuestiones de escalas (internacional, nacional, provincial y escolar), porque las sociedades sólo podrán funcionar adecuadamente si los modelos institucionales y sus espacios políticos, económicos, culturales y educativos, es decir sociales, se corresponden (Bell, 1987), a partir de sus múltiples relaciones territoriales que encuentran su sentido en la interacción humana.

De este modo, las decisiones de política educativa se traducen, desde un “modelo relacional” (Graglia, 2004) y un enfoque territorial (Claval, 1999; García, 1976, en García, 2006), en metapolíticas (internacionales), macropolíticas (nacionales), mesopolíticas (provinciales/jurisdiccionales³) y micropolíticas (escolares), lo que supone por parte de los Estados el diseño y gestión de políticas que reconozcan, por un lado, la tendencia hacia la integración y la descentralización de competencias y recursos y, por otro, el protagonismo de los ciudadanos y del sector privado en sus respectivos territorios⁴, en el marco de una “sociedad educadora”⁵.

En este modelo, adquieren relevancia las ideas de proximidad, *comunidad* (Subirats i Hume, 2002) y *escala humana* (Max-Neef, Elizalde y Hopenhayn, 2001) que, imbricadas, traccionan hacia la pertinencia, la participación y la apropiación de quienes se hallan implicados como sujetos participantes, e inspiran nuevos puntos de partida a la hora de rediseñar las políticas necesarias para el logro de una educación de calidad para todos (Corbetta, 2009, en López, 2009).

En este marco, cada escala (internacional, nacional, provincial y escolar) expresa y despliega su autonomía y asume el proceso de construcción de las políticas en sus respectivos territorios (proximidad y comunidad), convocando para ello a los diferentes sectores, estamentos y sujetos a asumir sus propios desafíos y acciones con responsabilidad, creatividad, apertura, flexibilidad, coherencia y continuidad. Se garantiza, así, tanto la atención de la “diversidad” en el contexto de lo educativo global como la atención de las “particularidades” en lo educativo local (Miranda, 2001; Corbetta, 2009, en López, 2009).

De esta perspectiva, las “metapolíticas” se construyen a partir de la relación mundo-nación y constituyen recomendaciones a escala global, que le permiten a cada uno de los países —en interacción con sus respectivas provincias, estados o departamentos— definir las denominadas “macropolíticas”, o sea el conjunto de directrices básicas a partir de las cuales se organiza y gestiona un sistema educativo nacional.

Las provincias, en relación con las escuelas, discuten los núcleos básicos de las concertaciones nacionales, y generan nuevos consensos y redefinen otros, dando origen a las “mesopolíticas” o políticas jurisdiccionales⁶. Éstas, a su vez, son reinterpretadas y contextualizadas por cada una de las instituciones educativas; se ingresa de este modo en el campo de la “micropolítica”.

Políticas de cambio educativo (Gráfico 1)

Este proceso de construcción y reconstrucción de políticas educativas no es lineal, sino que constituye un continuo de reflexión y acción, en el que las decisiones son procesadas de diferentes maneras por los sujetos involucrados, quienes ponen en juego diferentes estrategias de actuación (negociación, ruptura, resistencia pasiva, no-decisión, etc.) en los distintos espacios (Croizier y Friedberg, 1990). Estos enunciados —afirma Dussel (2010)—:

“se vinculan a una teoría de la acción de los agentes o actores que no los considera reproductores acríticos de políticas emanadas por otros, sino sujetos complejos, con sus propios ‘repertorios de acción’ —como dice el sociólogo Charles Tilly (1995)— que les permiten plantearse problemas, definir estrategias y visualizar soluciones” (p. 178).

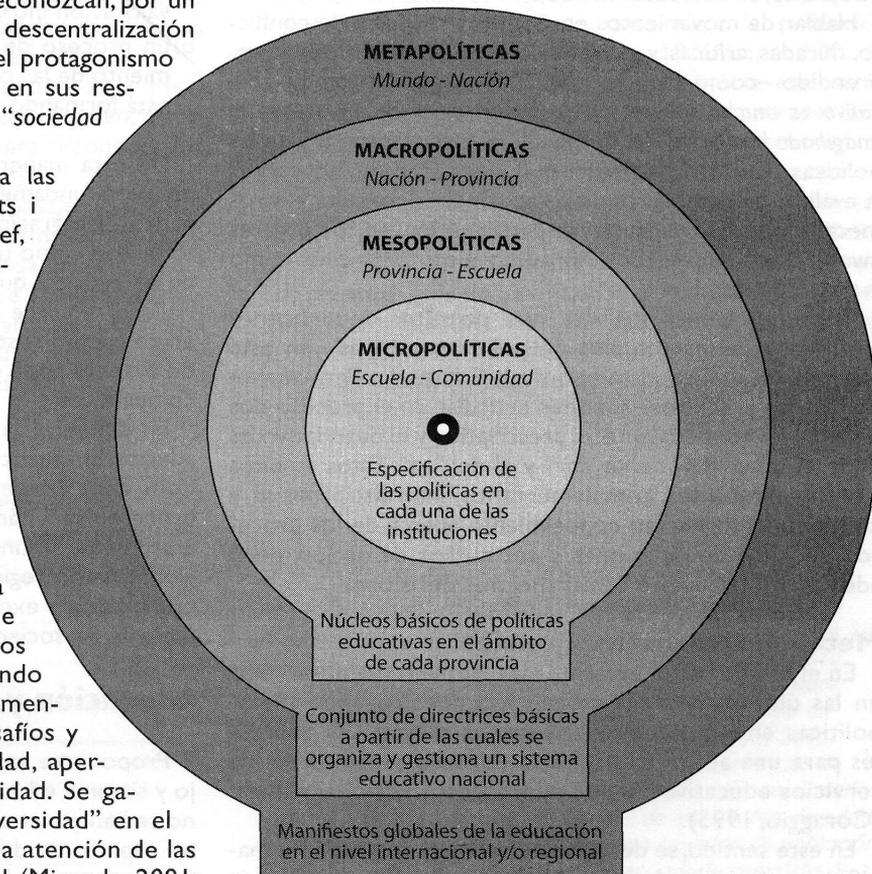


Gráfico 1. Fuente: Elaboración propia a partir de Ferreyra, 2012, p. 41.

Las políticas educativas son acontecimientos participativos, más que simples documentos. Los sistemas educativos no cambian de arriba hacia abajo, ni varían necesariamente todos sus componentes al mismo tiempo, ni al mismo ritmo. Tampoco permanecen inalterables, sino que adquieren una lógica singular de apropiación de las modificaciones en cada una de las escalas/territorios que los configuran (Dussel, 2010).

Sostienen Almandoz y Vitar (2009):

“...la política no se concibe como una tarea llevada a cabo por un aparato monolítico de gobierno sino como fruto de la interacción de sujetos y de organizaciones que cuentan con campos de decisión y racionalidades peculiares. Perspectiva relacional que abandona una visión piramidal y lineal de las relaciones de poder para dar cuenta de las variadas micropolíticas puestas en juego tanto en el ámbito central como en las instancias intermedias y el centro escolar” (pp. 2-3).

Por otra parte, estas políticas se inscriben, necesariamente, en la perspectiva del conflicto, ya que abordando la totalidad del espectro socioeducativo al que se enfocan, y a partir de una cierta secuencia, operan en cada contexto como una estrategia que pretende integrar un doble movimiento: desde *arriba hacia abajo* y viceversa (Torres, 2000), o como sostienen otros expertos desde *afuera hacia adentro* y desde *adentro hacia afuera* (Darling-Hammond, 2001; Martinic, 2001). Así, resultan más relevantes, pertinentes, eficaces, eficientes y equitativas las que operan en ambos sentidos (arriba/abajo, adentro/afuera), que las que lo hacen sólo en una dirección (arriba, abajo, afuera, adentro), ignorando la mirada crítica y las contradicciones que se suceden en cada territorio (Corrales, 1998; Husén, 1988).

Hablar de movimientos en distintos sentidos, de conflicto, miradas críticas y contradicciones supone haber comprendido —como dice Torres (2000)— que *“el cambio educativo es mucho más complejo y más difícil de lograr que lo imaginado hasta hoy”* (p. 4). De allí, la importancia de que las políticas educativas consideren la necesidad de incorporar la evaluación sistemática de las acciones, la consulta y otros mecanismos que aseguren la participación de los actores involucrados, entendidos no como ejecutores sino como artífices del cambio.

Estas reflexiones iniciales nos permiten reconocer y reafirmar que los estudios de políticas públicas —en este caso educativas, en el campo de la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos— suponen articular en el proceso dos ámbitos de conocimiento: el prescriptivo y el descriptivo, es decir, el saber del “deber ser” y el del “es”. Estos ámbitos —interdependientes, complementarios, interdisciplinarios y contextuales— generan conocimiento acerca de los procesos de toma de decisiones y sus cursos de acción, pero, además, contribuyen a tomar mejores decisiones.

Metapolíticas internacionales⁷

En el marco de un enfoque más humano del desarrollo, en las últimas décadas se han ido construyendo metapolíticas en las que se expresan las directrices generales para una acción concertada de mejoramiento de los servicios educativos en el ámbito global, regional y local⁸ (Coraggio, 1995).

En este sentido, se destacan —en el nivel mundial— los manifiestos por una educación básica para todos (*Conferencia Mundial sobre Educación para Todos*, Jomtien-Tailandia, 1990),

de calidad para todos (*Foro Mundial sobre la Educación*, Dakar-Senegal, 2000) y la *Declaración y Objetivos del Milenio* (Nueva York-EE.UU., 2000). En Latinoamérica y el Caribe, se subrayan las reuniones intergubernamentales realizadas en el marco del Proyecto Regional de Educación en Cuba (2002) y Argentina (2007), y las Metas 2021 OEI (2010), con el propósito de promover cambios sustantivos en las políticas educativas, a los fines de alcanzar, hacia el año 2021, las metas mundiales de una educación de calidad con equidad para todos.

En todos estos eventos, la promoción de oportunidades de aprendizaje para los jóvenes y adultos ha ocupado un lugar en los debates. Sus recomendaciones han sido retomadas desde su especificidad en las diferentes conferencias internacionales de Educación de Adultos⁹, dándole identidad y especificidad a la temática.

En las sucesivas conferencias internacionales, Iberoamérica se destaca en las cuestiones relativas en torno a los procesos de alfabetización, vinculación de la educación con el trabajo, ciudadanía, interculturalidad, jóvenes, género y desarrollo local sostenible (UNESCO y OEI), especialmente presentes en el accionar desarrollado por el Centro de Cooperación Regional para la Educación de los Adultos en América Latina y el Caribe (CREFAL).

En razón del incremento de la exclusión social y, en especial, de la presencia de poblaciones de mujeres altamente vulnerables, en la Región han adquirido especial dimensión los procesos de alfabetización y sus alcances, y se generó la necesidad de formular acciones en pos de una visión abarcativa e integral de alfabetización en contextos complejos, a fin de garantizar la educación como:

- a) un derecho humano que, al hacerse efectivo, fortalece la valoración intrínseca de la persona;
- b) un proceso de aprendizaje cuyo objetivo es el mejoramiento de las condiciones de vida de la población que se está formando, y su inclusión social.

De esta manera, la educación se constituye en una dimensión fundamental para el desarrollo de cada persona y para su integración social, y reclama la idea de la intersectorialidad como una garantía de coordinación y coherencia de las políticas que se pretenden desarrollar. La intersectorialidad requiere de una fuerte voluntad política y técnica en un trabajo sostenido y continuo, que permita ir generando avances en la construcción de una mirada y estrategias compartidas.

En definitiva, la educación, en general, y la de jóvenes y adultos en particular, con una visión integrada e integradora, debe dar respuesta a los problemas derivados de los procesos simultáneos y a veces contradictorios de democratización, mundialización, planetarización, integración, globalización, regionalización, polarización, marginación, discriminación y exclusión que inciden en el desarrollo sostenible de las sociedades.

Educación y mercado de trabajo

Proponerse analizar la relación entre mercado de trabajo y sistema educativo es ingresar en un campo donde aún no se han construido claros consensos. Se configura como un espacio de debate donde confluyen racionalidades diferentes —una educativa y una productiva (Jacinto, 2007)—, concepciones acerca del modelo económico-productivo y

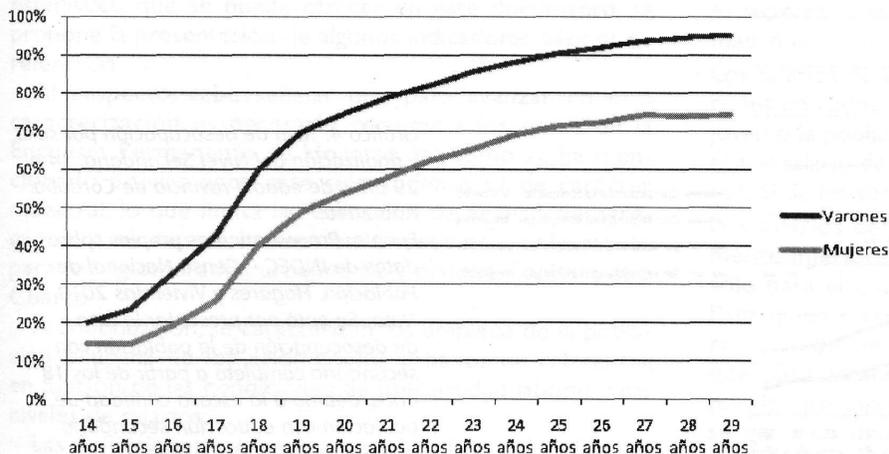


Gráfico 2. Tasa de actividad por sexo (14 a 29 años). Provincia de Córdoba. Año 2010.

Fuente: Procesamientos propios sobre datos de INDEC – Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

su relación con las funciones del sistema educativo (Briasco, 1995), tensiones en torno a la igualdad de oportunidades, a la relación entre titulación y acceso a mejores puestos de trabajo (Jacinto, 2007), e incluso en relación con la concepción misma de *trabajo* (Messina, Pieck, Castañeda, 2008), por mencionar solamente algunos de los ejes principales.

Continuando con el criterio de abordaje cuantitativo del presente capítulo, el objeto de este apartado es incorporar la caracterización del acceso al mercado de trabajo de la población adolescente y joven en la provincia de Córdoba, a partir de los datos disponibles más recientes. En este marco, el aporte que se busca construir es un análisis del acceso al mercado de trabajo a partir de un conjunto de variables claves, considerando como factor de comparación el acceso a la titulación de Nivel Secundario. De esta forma, se espera contribuir con información actualizada a los debates que se construyen en torno a esta compleja relación.

En primer lugar, se aborda la caracterización de la inserción económica de la población adolescente y joven, a partir del análisis de la tasa de actividad¹⁰, para reconocer los procesos de ingreso al mercado (Gráfico 2).

Tal como se observa en el gráfico, el pasaje de la inactividad a la actividad económica, ya sea como ocupado o desocupado, se manifiesta en forma intensa entre los 16 y los 19 años, cuando la tasa de actividad se incrementa más de 30 puntos porcentuales tanto para varones como para mujeres. Entre los 20 y 29 años se produce también un ingreso sistemático, pero con menor intensidad.

Debido a las particularidades y desigualdades que se manifiestan en las sociedades actuales en torno a la distribución por sexo del trabajo productivo y reproductivo, el ingreso al mercado laboral se da en menor medida entre la población femenina en todas las edades presentadas.

Cabe indagar acerca de las diferencias que se presentan en el ingreso al mercado de trabajo de la población adolescente y joven, considerando el acceso a la titulación de Nivel Secundario. El siguiente gráfico presenta estos datos, diferenciando con líneas continuas o punteadas el acceso a dicho título (Gráfico 3).

Son marcadas las diferencias en la población en función del sexo y el acceso al título de Nivel Secundario:

- Para los varones: el ingreso al mercado de trabajo es significativamente más temprano para la población que no finalizó el nivel. Ya a los 19 años, el 80% de la población masculina que no terminó la educación secundaria es económicamente activa, contra el 57% de quienes la finalizaron. Los niveles de actividad de la población de 22 años de edad que no terminó el secundario son los mismos que alcanza la población de 29 años que finalizó el secundario. Para las mujeres: el fenómeno se manifiesta en forma inversa, ya que las mujeres que no finalizan la educación secundaria evidencian una tasa de actividad marcadamente baja, y muy estable en las edades superiores a los 20 años. A los 21 años, la tasa de actividad es del 58% tanto

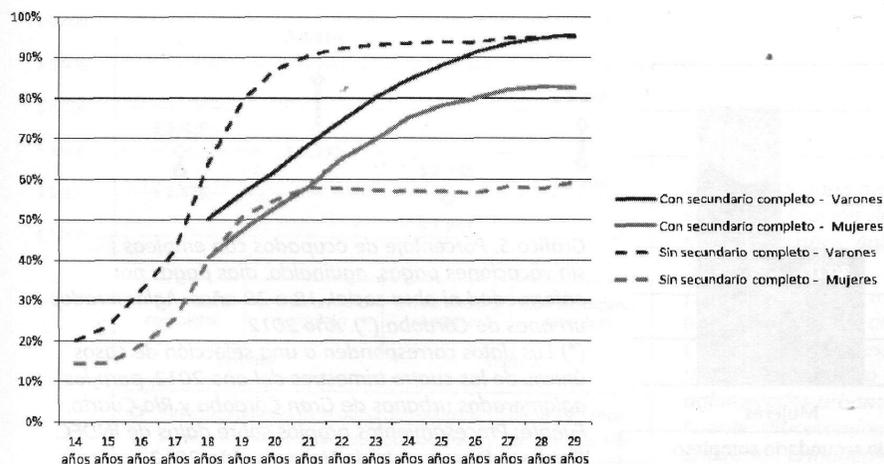


Gráfico 3. Tasa de actividad por sexo y finalización del Nivel Secundario, 14 a 29 años. Provincia de Córdoba. Año 2010.

Fuente: Procesamientos propios sobre datos de INDEC – Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

Nota: Se optó por presentar la tasa de actividad de la población con secundario completo a partir de los 18 años de edad, debido a la escasa cantidad de población con educación secundaria completa de 17 años y menos.

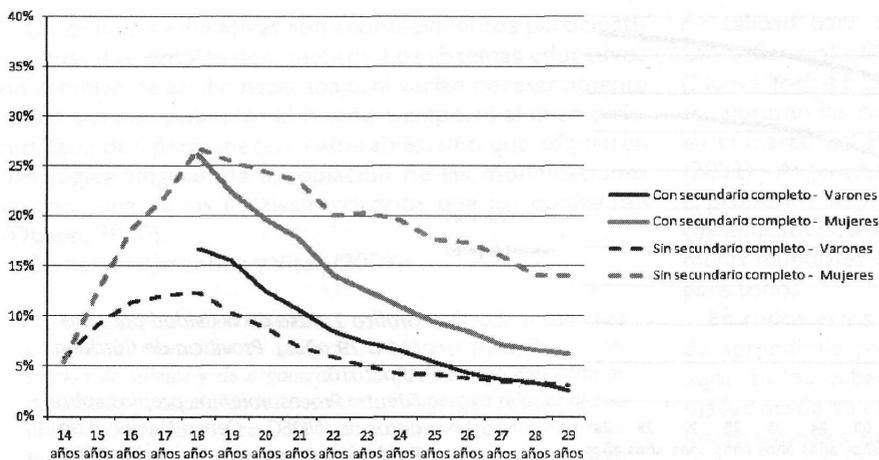


Gráfico 4. Tasa de desocupación por sexo y finalización del Nivel Secundario, 14 a 29 años de edad. Provincia de Córdoba. Año 2010.

Fuente: Procesamientos propios sobre datos de INDEC – Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

Nota: Se optó por presentar la tasa de desocupación de la población con secundario completo a partir de los 18 años, debido a la escasa cantidad de población con educación secundaria completa de 17 años y menos.

para las mujeres que finalizaron el secundario como para quienes no lo hicieron. A los 29 años, mientras que el indicador se mantiene estable en el grupo que no finalizó el secundario, para el resto de las mujeres asciende a más del 80%.

Nótese que el acceso al título de Nivel Secundario no parece modificar significativamente las brechas entre varones y mujeres.

En forma complementaria, se analiza la tasa de desocupación¹¹, que perfila la posibilidad de acceder a un puesto de trabajo de aquellos que desean trabajar (Gráfico 4).

Tal como se observa en el gráfico, el ingreso al mercado de trabajo no parece ser una tarea sencilla para la población joven: los índices de desocupación alcanzan su pico máximo entre los 17 y los 20 años de edad, tanto para quienes finalizaron el secundario como para quienes no lo hicieron.

– Para los varones: entre los 18 y los 24 años, el acceso al mercado de trabajo para quienes desean trabajar parece presentar mayores dificultades para la población que terminó el Nivel Secundario, ya que su índice de desocupación es mayor al de la población que no posee el título. A los 18 años, la brecha es de 5 puntos porcentuales. Este dato contrasta fuertemente con ciertas representaciones acerca de las posibilidades de acceso a un trabajo para la población que no finaliza la educación secundaria. Ya en el último tramo, los valores de la desocupación son bajos en ambos grupos.

– Para las mujeres: de igual forma que en el caso anterior, la relación entre finalización del nivel y acceso al mercado de trabajo de quienes buscan activamente es inversa al caso de los varones. A los 18 años de edad, las tasas de desocupación son similares tanto para aquellas que finalizaron el secundario como para quienes no lo hicieron, y en valores muy altos: más del 25% de la población femenina que busca trabajo no lo consigue. A medida que se aumenta en la edad mejoran las condiciones para quienes poseen el título de Nivel Secundario, y las brechas se incrementan progresivamente. A los 29 años, el 6% de las mujeres con título de Nivel Secundario busca trabajo y no lo consigue, contra el 14% de las que no poseen la educación secundaria completa.

Ahora bien, para profundizar en el análisis de la inserción en el mercado de trabajo de la población adolescente y joven, es necesario caracterizar los diferentes tipos de trabajo a los que logra acceder la población, analizando las características y condiciones del empleo. Se apunta a dar cuenta de algunas variables que se relacionan con el concepto de *trabajo decente*, conceptualización desarrollada por la Organización Internacional del Trabajo para definir las condiciones para un cumplimiento pleno del derecho al trabajo, considerando el empleo, la protección social, los derechos de los trabajadores y el diálogo social (Ghai, 2003). Si bien una caracterización en profundidad bajo el marco rector de esta conceptualización excede las posibilidades del análisis

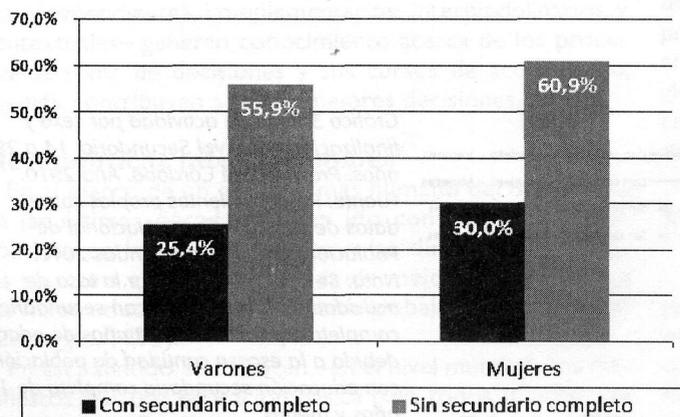


Gráfico 5. Porcentaje de ocupados con empleos sin vacaciones pagas, aguinaldo, días pagos por enfermedad ni obra social. 18 a 29 años. Aglomerados urbanos de Córdoba (*). Año 2012

(*) Los datos corresponden a una selección de casos únicos de los cuatro trimestres del año 2012, para los aglomerados urbanos de Gran Córdoba y Río Cuarto. Fuente: Procesamientos propios sobre datos de INDEC, Encuesta Permanente de Hogares. Año 2012.

estadístico que se puede ofrecer en este documento, se propone la presentación de algunos indicadores básicos de referencia.

Al respecto, cabe señalar que para avanzar en esta caracterización es necesario recurrir a los datos de la Encuesta Permanente de Hogares. Tal como se ha mencionado previamente, este relevamiento es de carácter muestral, lo que limita la realización de análisis desagregados, y es representativo en la provincia únicamente para los aglomerados urbanos de Córdoba Capital y Río Cuarto.

A continuación, se caracterizan los empleos de la población ocupada de los aglomerados urbanos de referencia, en función de las condiciones de precariedad laboral y los niveles de salarios.

Las definiciones y criterios considerados para definir un trabajo como precario son amplios, responden a diferentes paradigmas y han ido evolucionando en el tiempo (Neffa y otros, 2008). Por razones de disponibilidad de información, aquí se consideran las ocupaciones que no cuentan con ninguno de los siguientes cuatro beneficios: vacaciones pagas, aguinaldo, días pagos por enfermedad y obra social (Gráfico 5).

Tal como se observa en el gráfico, al momento de analizar las condiciones de los empleos a los que accede la población adolescente y joven, el acceso al título de Nivel Secundario comienza a manifestarse como un componente que marca intensas diferencias, tanto para los varones como para las mujeres.

Si se considera a los trabajadores de entre 18 y 29 años que accedieron al título de Nivel Secundario, entre una cuarta y quinta parte accede a trabajos donde no poseen ninguno de los beneficios antes mencionados (vacaciones pagas, aguinaldo, días pagos por enfermedad y obra social): 25,4% para los varones y 30% para las mujeres.

En cambio, para aquellos que no lograron egresar del nivel, las condiciones son mucho más desfavorables, ya que la proporción de jóvenes que acceden a trabajos precarios es muy superior; situándose en torno al 60% (Gráfico 6).

Cabe resaltar algunos aspectos relevantes que estos datos presentados ponen de manifiesto

- Se evidencia una brecha en el nivel de salarios de la población ocupada joven, marcada por el acceso al título de Nivel Secundario. Tanto para varones como para mujeres, el salario de un trabajador menor de 30 años

es superior si se posee secundario completo, en aproximadamente un 40%.

- Los salarios de las mujeres son menores a los de los varones en todos los casos analizados: ya sea la población joven o la población total, con secundaria completa o sin ella, el salario de las mujeres ronda en un 75% en relación con el de los varones.
- Los salarios de los trabajadores jóvenes son marcadamente inferiores al del total de la población ocupada sólo para el grupo que posee el secundario completo. Para quien no accedió al título secundario, estas diferencias son pequeñas. Estos datos permiten deducir que, para aquellos que egresaron de la secundaria, se perfilan posibilidades de mejora salarial a medida que se gana en experiencia (y posiblemente haya vinculaciones con el acceso a titulación universitaria). En cambio, para quienes no alcanzaron a obtener el título de Nivel Secundario, las perspectivas de percepción de ingresos parecen similares en la población joven como en el conjunto de trabajadores, lo que indicaría menores probabilidades de mejora salarial con mayor experiencia.

Prioridades para la formulación de políticas públicas

Pensar y hacer educación desde una mirada constructiva implica ser capaces de abarcar el legado de saberes, prácticas y creencias acumulados en el pasado –para revalorizarlo–, disponernos a (re) interpretar los signos de los nuevos escenarios, abrirnos a las innovaciones del presente, vislumbrar y edificar los mejores futuros posibles.

Las investigaciones y estudios del ámbito internacional –con énfasis en Iberoamérica– que se han revisado dan cuenta de un consenso generalizado acerca de la necesidad de superar el enfoque meramente compensatorio asignado a la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos, a fin de avanzar, paulatinamente, hacia una propuesta integral e integrada de calidad, promoción humana permanente y justicia educativa. Esto implica la redistribución de las condiciones materiales y simbólicas del aprendizaje y el reconocimiento de los distintos contextos y actores, con la finalidad de que todos puedan participar en la vida social, con pleno ejercicio de sus potencialidades.

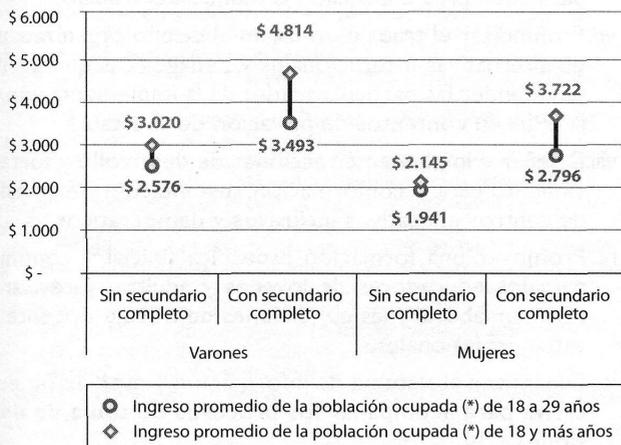


Gráfico 6. Salario promedio de la población ocupada, por sexo y finalización de la educación secundaria. 18 a 29, y 18 y más años. Aglomerados urbanos de Córdoba (**). Año 2012

(*) Se considera el ingreso promedio de la sumatoria de ingresos laborales del individuo en un mes de referencia.

(**) Los datos corresponden a una selección de casos únicos de los cuatro trimestres del año 2012, para los aglomerados urbanos de Gran Córdoba y Río Cuarto.

Fuente: Procesamientos propios sobre datos de INDEC, Encuesta Permanente de Hogares. Año 2012.

A partir del reconocimiento de las diferencias, el centro-escuela- podría, entre otras posibilidades:

- contribuir mejor con la construcción de la justicia educativa y garantizar que todos los estudiantes se apropien de los aprendizajes considerados prioritarios, es decir, esos saberes sin los cuales tanto la inclusión laboral como la continuación de estudios superiores o la participación ciudadana quedan seriamente comprometidas;
- diversificar los sentidos de las experiencias educativas y escolar. Por un lado, esto supondría reorientar la enseñanza en función de los diferentes estilos de aprendizaje y, por el otro, exigiría multiplicar los espacios de conocimiento, expresión y participación de los estudiantes, para que todos encuentren en la escuela su lugar y adquieran las herramientas necesarias para la vida.

En este sentido, a través de un análisis reflexivo, los autores han señalado cómo el Estado nacional –juntamente con las provincias, algunos municipios y empresas y organizaciones del país– ha iniciado un proceso de revalorización de la modalidad en el cual se intenta ponderar los logros y dificultades, a fin de rescatar y potenciar los primeros y contribuir con la superación de las últimas, con el propósito de fortalecer la especificidad de la EPJA.

Si bien aún persiste en la EPJA una importante demanda no cubierta, la información obtenida en la investigación realizada –en especial en la provincia de Córdoba– pone de manifiesto un mayor crecimiento de la cobertura de educación de EPJA en los últimos años; en especial entre 2008 y 2010, la matrícula ha aumentado un 26%, dada la expansión de la modalidad en el interior provincial y el desarrollo de la educación a distancia bajo la modalidad semipresencial. Este proceso de expansión que atravesó la provincia de Córdoba, al igual que otras jurisdicciones del país, abre la puerta a la ampliación de las posibilidades de acceso a la Educación Secundaria para aquellas personas que no han logrado transitar una escolarización completa y oportuna en su paso por la oferta de educación común.

No obstante, y en relación con los niveles de promoción y finalización de la Educación Secundaria, la marcada asimetría entre el ingreso y el egreso señala una problemática hacia cuya atención es imperativo orientar los esfuerzos. Para que las oportunidades sean efectivas, no basta con garantizar el acceso y desplegar la oferta de infraestructura y cargos necesarios para que exista un espacio donde desarrollar las acciones educativas: es indispensable garantizar procesos significativos de aprendizaje que se efectivicen en un tránsito exitoso por los niveles y ciclos que prevé la propuesta curricular de la modalidad.

Por otra parte, el análisis de los índices de promoción ha permitido comprobar la existencia de brechas significativas: en el Ciclo Básico de la EPJA, entre las zonas urbanas y rurales (menores niveles de aprobación del año escolar en estas últimas) y, en todos los ciclos y ámbitos, entre géneros (las mujeres alcanzan niveles de promoción superiores a los varones). Se destaca también la gran heterogeneidad de los grupos participantes, e inclusive la presencia de sujetos con necesidades educativas derivadas de la discapacidad integrados en las aulas. En cuanto al personal

docente, se han identificado debilidades relacionadas con su sentido de pertenencia a la modalidad, la baja expectativa que tienen sobre las posibilidades de aprendizaje de los estudiantes, la falta o escasez de formación pedagógica (en el caso de los profesionales de otros campos que dictan clases en la EPJA) y/o específica para abordar la enseñanza a jóvenes y adultos.

En este escenario, adentrarse en los cambiantes desafíos relacionados con la Educación Secundaria de la población adulta demanda un giro epistémico en pos de superar respuestas antitéticas, que se sustentan en una única forma de ver la realidad que invisibiliza la existencia e interdependencia dinámica de diversas variables y que, por ende, no contribuye con una transformación que, para ser tal, requiere ser contextual y situada e involucrar procesos multidireccionales y actores diversos. Como argumenta Darling-Hammond (2001), “no es plausible una visión dura de la reforma emprendida desde arriba, ni tampoco otra romántica, dejada al albur de los cambios espontáneos desde las bases. Son necesarios tanto la imaginación local como el liderazgo político” (p. 274).

En este sentido, señalamos algunas prioridades que entendemos requieren ser consideradas en la formulación de las políticas públicas para alcanzar el desarrollo socio-educativo de la modalidad EPJA:

- Sostener y afianzar las estrategias de alfabetización, continuidad educativa y culminación de estudios primarios y secundarios.
- Garantizar el ingreso, la permanencia y logros de aprendizajes de calidad, en atención a una creciente demanda diversificada y heterogénea.
- Implementar un sistema de seguimiento de estudiantes y egresados.
- Diseñar y desarrollar una propuesta curricular integrada, dinámica, flexible y articulada con la trama social, cultural y productiva de los contextos en que se desarrolla la EPJA.
- Revisar el marco legal regulatorio de la modalidad, cuya especificidad no está contemplada en el actualmente vigente (más asociado a la educación secundaria común que a la de EPJA), a fin de generar disposiciones normativas que atiendan a la especificidad y necesidades operativas de la modalidad.
- Apoyar el desarrollo de *modelos educativos alternativos de segunda oportunidad* que integren la continuidad y conclusión de estudios con el desarrollo de competencias para el empleo e inclusión al mundo del trabajo.
- Profundizar el trabajo en torno al diseño organizacional de alternativas institucionales y pedagógicas que permitan atender las particularidades de la implementación de la EPJA en contextos de privación de libertad.
- Diseñar e implementar acciones de desarrollo y fortalecimiento para la conformación, sustentación y expansión de centros educativos inclusivos y democráticos.
- Promover una formación específica (inicial y continua) para los educadores de jóvenes y adultos, y revisar el régimen laboral y las condiciones de trabajo docente de estos profesionales.
- Dinamizar el sistema de información y evaluación educativa para acompañar los procesos de toma de decisiones. ■

NOTAS

1. Integran el equipo de investigación de la Facultad de Educación de la Universidad Católica de Córdoba: Mariano Acosta, Georgia Blanas, Gerardo Bortolotto, Susana Caelles Arán, Julio Castro, M., Esteban Cocorda, Jacinta Eberle, Nora Güizzo, Crescencia Larrovere, Marcela Rosales, Martin Scasso, Silvia Vidales. C.e.: hferreyra@coopmorderos.com.ar (Proyecto reconocido por el programa "Proyectos de Investigación y Desarrollo" del Ministerio de Ciencias y Tecnología del Gobierno de la Provincia de Córdoba. Para acceder al informe final de la investigación URL: <http://tesis.bibdigital.uccor.edu.ar/90/> (Fecha de consulta: 8/3/2014).
2. En las últimas décadas se reconoce que en la construcción y reconstrucción de políticas educativas, no sólo intervienen los agentes tradicionales (personas individuales físicas y jurídicas –instituciones privadas, municipios y Estado–), sino que se han incorporado con fuerza los organismos y entidades financieras internacionales en el marco de la mundialización.
3. En esta publicación, se utilizará indistintamente el término *provincia* o *jurisdicción*.
4. Entendemos por *territorio* no sólo un espacio geográfico y la jurisdicción correspondiente a un nivel de gobierno, sino también el resultado de una red de relaciones entre los sujetos (individuales y colectivos), y entre éstos y el ambiente o espacio biofísico. En definitiva, como la forma en que ese espacio es habitado, socializado y humanizado (Claval, 1999), es decir, apropiado, transformado y valorado (material y simbólicamente) por una sociedad. (García, 1976, en García, 2006).
5. "Las políticas educativas y las propuestas de transformación y mejora de la educación escolar no pueden reducirse a iniciativas centradas en el sistema escolar, sino que han de incorporar al conjunto de las instituciones en las que el ciudadano se desenvuelve a lo largo de su vida" (OEI, 2010, p. 84). Disponible en: [<http://www.oei.es/metast2021/expertos23.htm>]
6. Se incluye en jurisdicción a los municipios que prestan servicios educativos.
7. Este apartado constituye una selección revisada y actualizada de *Políticas educativas internacionales y nacionales* (Cap. I, pp. 42-45), en Ferreyra (2012).
8. Algunos Estados nacionales ceden su capacidad de decisión y asumen dichos lineamientos como estrategia para la transformación, sin mediar un proceso de adaptación. Otros, en cambio, apelando a la ética y a la voluntad política legítima para avanzar por sus propias vías, con eficacia y eficiencia efectúan las contextualizaciones necesarias, adecuando las metapolíticas internacionales a las realidades nacionales o regionales.
9. Para ampliar, véase UNESCO: URL: www.unesco.org/es/ (9/7/2011) (Temas: Educación de adultos).
10. La tasa de actividad se construye a partir de la relación entre la población económicamente activa (PEA) y la población total. La PEA es aquella que aporta o desea aportar su trabajo para producir bienes y servicios. Es decir, incluye tanto a los ocupados como a los desocupados (INDEC).
11. La tasa de empleo se construye a partir de la relación entre la población desocupada y la población económicamente activa (PEA) y la población total. Se define como población desocupada aquella que no trabaja pero busca activamente un trabajo (INDEC, 1997).

INFORMACIÓN ADICIONAL

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, L. F. (coord. y comp.) (1994). *El estudio de las políticas públicas*. México: Porrúa.
- Almandoz, M.R.; Vitar, A. (2009). "Reformas educativas contemporáneas: ¿continuidad o cambio?". Ponencia en Tercer Congreso Nacional y Segundo Encuentro Internacional de Estudios Comparados en Educación. En: *Senderos de la innovación: las políticas y las escuelas*. Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación (SAECE). Buenos Aires.
- Bell, D. (1987). La vanguardia fosilizada. *Revista Vuelta*, XI (127), México.
- Briascó, I. (1995). "Algunos elementos sobre la relación educación y trabajo". En: *Revista Interamericana de Educación de Adultos*, N° 1, 47-64.
- Claval, P. (1999). "Los fundamentos actuales de la geografía cultural". En: *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, Bellaterra: Servei de Publicacions de la Universitat Autònoma de Barcelona, N° 34, pp. 25-40.
- Contreras, J. D. (1997). *La autonomía del profesorado*. Madrid: Morata.
- Coraggio, J. L. (1995). *Desarrollo humano, economía popular y educación*. Buenos Aires: IDEAS/REI/AIQUE.
- Corbetta, S. (2009). "Territorio, ppio y educación. La escuela desde un enfoque de territorio en políticas públicas". En: López, N. (coord.): *De relaciones, actores y territorios: hacia nuevas políticas en torno a la educación en América Latina*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO.
- Corrales, J. (1998). *The Politics of Education Reform Implementation: Bolstering the Supply and Demand*. Countering Institutional Blocks. Paper presented for the World Bank, EE.UU.
- Croizier, M.; Friedberg, E. (1990). *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*. México: Alianza.
- Darling-Hammond, L. (2001). *El derecho de aprender. Crear buenas escuelas para todos*. Barcelona: Ariel.
- Dussel, I. (2010). "La escuela media argentina y los desafíos de las metas 2021". Ponencia presentada en el V Foro Latinoamericano de Educación, "Metas Educativas 2021: Propuestas Iberoamericanas y Análisis Nacional", Buenos Aires: Santillana, pp. 169-181. Disponible en: http://www.fundacionsantillana.com/upload/ficheros/noticias/201007/libro_v_foro.pdf [recuperado el 4 de enero de 2012].
- Fernández, J. M. (1999). *Manual de Políticas y Legislación Educativa*. Madrid: Síntesis/Educación.
- Ferreyra, H. (2012). *Educación de jóvenes y adultos: políticas, sujetos y contextos*. Buenos Aires: Novedades Educativas.
- Freire, P. (1994). "La naturaleza política de la educación". En: *Obras maestras del pensamiento contemporáneo*. Buenos Aires: Planeta.
- Ghai, D. (2003). "Trabajo decente. Concepto e indicadores". En: *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 122, N° 2.
- García, C. (2006). "Las representaciones sociales del territorio. Enfoque y metodología para su estudio". Ponencia en VI Congreso Latinoamericano de Estudios del Discurso. "América Latina en su discurso". Instituto de Estudios Regionales, Universidad de Antioquia, Santiago de Chile.
- García, J. L. (1976). *Antropología del territorio*, Madrid: Ediciones JB.
- Craglia, E. (2004). *Diseño y gestión de políticas públicas: hacia un modelo relacional* (1ª ed.). Córdoba: EDUCC.
- Husén, T. (1988). *Nuevo análisis de la sociedad del aprendizaje*. Barcelona: Paidós.
- Imen, P. (2008). "Políticas Educativas y modos de trabajo docente en Argentina: un recorrido por las imposiciones y resistencias entre la reproducción y la emancipación". En: *Perspectiva*, 26 (2), 401-432. Disponible en: <http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/viewFile/12132/11416> [recuperado el 2 de enero de 2012].
- Jacinto, C. (2007) *Diagnóstico, tensiones y recomendaciones de política en relación con los vínculos entre educación y formación laboral de la población adolescente*. Buenos Aires: UNICEF Argentina.
- Knoll, J. H. (2007). *La historia de las conferencias internacionales de la UNESCO sobre la educación de personas adultas. Desde Elisnor (1949) a Hamburgo (1997)*. En: *Convergencia*, vol. XL, N.os 3-4.
- López, N. (coord.) (2009). *De relaciones, actores y territorios: hacia nuevas políticas en torno a la educación en América Latina* (1a ed.). Buenos Aires: IIPE-UNESCO.
- Martínez Paz, F. (1998). *Política educacional: fundamentos y dimensiones*. Buenos Aires: Academia Nacional de Educación.
- Martín, S. (2001). "Conflictos políticos e interacciones comunicativas en las reformas educativas en América Latina". En: *Revista Iberoamericana de Educación*, N° 27, 18-19.
- Max-Neef, M.; Elizalde, A., y Hopenhayn, M. (2001). *Desarrollo a escala humana*, Montevideo: Nordan-Comunidad y Redes.
- Messina, G.; Pieck, E., y Castañeda, E. (2008). *Educación y trabajo: lecciones desde la práctica innovadora en América Latina*. Santiago de Chile: OREALC/UNESCO.
- Miranda, E. M. (2001). *La transformación educativa en la Argentina: análisis político de su implementación en Córdoba*. Latin American Studies Association.
- Neffa, J. C. (coord.), y otros (2008). *La informalidad, la precariedad laboral y el empleo no registrado en la provincia de Buenos Aires*. La Plata: Centro de Estudios e Investigaciones Laborales - CEIL-PIETTE, Ministerio de Trabajo Provincia de Buenos Aires.
- Rodríguez, L. (2008). *Situación presente de la educación de jóvenes y adultos en Argentina*. México: CREFAL. Disponible en: http://www.crefal.edu.mx/descargas/informes_nacionales/argentina.pdf [recuperado el 21 de julio de 2011].
- Subirats i Hume, J. (coord.) (2002). *Gobierno local y educación. La importancia del territorio y la comunidad en el papel de la escuela*. Barcelona: Ariel.
- Tilly, Ch. (1995). *Las revoluciones europeas, 1492-1992*. Barcelona: Crítica.
- Torres, R. M. (2000). "Reformadores y docentes: El cambio educativo atrapado entre dos lógicas". En Cárdenas, A. L.; Rodríguez Céspedes, A., y Torres, R. M. *El maestro, protagonista del cambio educativo*. Bogotá: CAB/Magisterio Nacional.

Obra meritosa del "2.º Concurso de tesis, tesinas y trabajos de investigación. Relación Educación-Trabajo" organizado en 2013 por las editoriales Aulas y Andamios Editora (Fundación UOCRA) y Novedades Libros (Colección Educación y Trabajo).