



MINISTERIO DE EDUCACION Y JUSTICIA  
SECRETARIA DE EDUCACION



ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS  
PROGRAMA REGIONAL DE DESARROLLO EDUCATIVO

EDUCACION Y  
TRABAJO EN  
ZONAS  
DESFAVORABLES

**GRACIELA G. RIQUELME**



BUENOS AIRES  
ARGENTINA  
1989

PROYECTO ESPECIAL MULTINACIONAL DE DESARROLLO EDUCATIVO  
INTEGRADO EN ZONAS DESFAVORABLES

**Reconceptualización y alternativas en la  
perspectiva de las políticas sociales**

---

**VERSION PRELIMINAR**

oooooooooooooooooooo



## **MINISTERIO DE EDUCACION Y JUSTICIA**

---

**Ministro de Educación y Justicia**

*Dr. Jorge F. SABATO*

**Secretario de Educación**

*Dr. Adolfo STUBRIN*

**Subsecretario de Gestión Educativa**

*a/c Dr. Héctor María GUTIERREZ (h)*

**Directora General de Planificación Educativa**

*Lic. Alicia N.L. de BERTONI*

## **ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS**

---

**Secretario General de la O.E.A.**

*Dr. Joao Clemente BAENA SOAREZ*

**Director del Departamento de Asuntos Educativos**

*Dr. Juan Carlos TORCHIA ESTRADA*

**Representante de la O.E.A. en la Argentina**

*Dr. Benno SANDER*

**Coordinador de Asuntos Administrativos y Financieros de la**

**Representación de la O.E.A. en la Argentina**

*Sr. Guillermo A. CORSINO*

**Coordinador de Cooperación Técnica de la Representación de la**

**O.E.A. en la República Argentina**

*Sr. Jorge B. KAUFMAN*

## ÍNDICE

I.	APROXIMACION TEORICO CONCEPTUAL.....	pág. 1
1.	Las interpretaciones desde la marginalidad.	
2.	Las interpretaciones del sector informal.	
3.	Las interpretaciones de la pobreza.	
4.	La identificación de grupos objetivos de <u>políticas sociales.</u>	
II.	ORIENTACION DEL ESTUDIO.....	pág. 17
1.	Identificación de zonas desfavorables.	
2.	Determinación de grupos objetivos.	
3.	Tipo de acciones a desarrollar y necesidades básicas insatisfechas.	
4.	La planificación educativa en zonas <u>desfavorables.</u>	
III.	ZONAS DESFAVORABLES DE ARGENTINA. UNA APROXIMACION EVALUATIVA.....	pág. 38
IV.	EDUCACION Y TRABAJO PRODUCTIVO.....	pág. 54
1.	Las orientaciones internacionales.	
2.	Revisión de experiencias de integración entre educación y trabajo.	
V.	HACIA LA DEFINICION DE ALTERNATIVAS DE INTEGRACION DE EDUCACION Y TRABAJO....	pág. 73
1.	Reconceptualización del valor pedagógico del trabajo.	
2.	Estrategias y alternativas de proyectos integrados de educación y mundo del trabajo.	
3.	Orientación general de las acciones y contenidos de la formación para el trabajo.	



## I. APROXIMACION TEORICO-CONCEPTUAL

El interés de este estudio resulta de poder contextuar / la relación educación y trabajo en situaciones socio-económicas diferenciales, tales como las que se verifican en las denominadas zonas/ desfavorables. De por sí, el tratamiento del vínculo educación-trabajo ha concitado y concita discusiones encontradas, pues se ponga el acento en una u otra dimensión, o se resalta el vínculo, las consecuencias o los efectos, serán también diferentes las hipótesis, las acciones y los programas de acción.

Plantear contextuar dicha relación es intentar buscar // precisar los enfoques existentes y su particular proyección en áreas concretas más desfavorecidas. Esto, a su vez requiere un peculiar / tratamiento conceptual. La elección de la denominación "zonas desfavorables" (que no corresponde a la autoral de este trabajo) sale al / cruce a otras definiciones de algún mayor alcance conceptual como / por ejemplo: zonas marginales, zonas urbano-marginales, zonas de / pobreza crítica, áreas rurales, áreas rurales marginales, zonas de / pobreza.

Estas categorizaciones también entrañan grupos poblacionales involucrados, pobladores de esas zonas, a la vez denominados población marginal, marginales, pobres, población rural, etc. Desde la óptica de su inserción laboral específica podrán ser considerados/ pobladores golondrinas, desocupados, subocupados, empleados inestables, trabajadores informales o cuenta-propia.

Esta heterogénea gama supone también situaciones diferentes tanto en términos objetivos, de realidad objetiva, como en // cuanto a su comprensión o explicación teórica, desde las dimensiones económicas o sociales. Por ello, sin pretender realizar un estudio acabado, sino sólo introductorio y orientador, se intenta:

- formular una recorrida conceptual sobre al alcance de las diferentes formas de caracterización de las zonas desfavorables.
- promover que se precise la perspectiva desde la que se efectúa/ un análisis determinado para evitar el uso superpuesto de enfoques, categorías y de explicaciones a veces contrapuestas.
- la comprensión de los problemas de áreas socio económicas enclavadas.
- la búsqueda de soluciones alternativas, a partir de deslindar el/ alcance particular de las acciones educativas.
- evitar confusiones en cuanto a la explicación de las causas u orígenes de las situaciones de pobreza o marginalidad, y por ende,

el planteo de soluciones sin claridad evaluativa respecto a los / efectos a esperar.

Lo fundamental es delinear las dimensiones de los problemas a enfrentar en zonas desfavorables y con poblaciones marginales, para habida cuenta de su clara identificación, esbozar las posibilidades de recuperación desde programas educativos, aún con la inclusión de experiencias de integración de educación-trabajo.

Pareciera, en tal sentido, imposible aislar las acciones / educativas y pretenderlas omnipotentes en la solución de problemas/ para estas regiones. Por ello, sólo distinguiéndose de las acciones / socio comunitarias pero a la vez integrándose con las mismas desde/ la especificidad educativa se pueden lograr resultados relativos. En este tipo de espacio resultan claves acciones de promoción de em-// pleo, de incremento de la productividad y de desarrollo socio-comu-  
nitario.

La integración institucional con los demás sectores sociales es prioritaria en la determinación e implementación de políticas / sociales, y más aún en contextos de pobreza crítica o alto aislamiento.

La relación educación-trabajo no puede ser visualizada / como salvadora o la solución integradora de todos los problemas. Su verdadero alcance y una necesaria reconceptualización de este vínculo es eje de los capítulos que siguen. En particular se busca limitar la confianza en la función promotora de la educación para superar la pobreza crítica, incrementar ingresos o mejorar las inserciones ocupacionales. Esto sería simplificar y bastardear una relación / necesaria y con alcances diferentes de acuerdo a los contextos en / los que se incluya.

La preocupación teórica por categorizar e interpretar / las causas por las que se mantienen y hasta surgen áreas de pobreza, zonas marginales o zonas desfavorables ocupa un lugar central/ en los actuales estudios de economistas, sociólogos, antropólogos y aún pedagogos. Estas investigaciones responden a diferentes encuadres, que responden a lógicas liberales, tradicionales y marxistas,/ hasta intentos de cuantificación empírica, sin otra intención que justificar políticas de asistencialidad a grupos marginales.

Así, es amplia la literatura de discusión teórica como aquella que avanza en las dimensiones empíricas en vistas de la búsqueda de criterios, o para identificar grupos objetivos o poblaciones-metas de acciones determinadas.

En este capítulo, y tal como fuera planteado se presenta una síntesis de los principales abordajes teóricos que pueden permitir una mejor descripción e interpretación de los fenómenos de la marginalidad, pobreza o sector de trabajadores informales. La problemática por este tipo de estudio que buscan caracterizar el fenómeno

no, determinar las causas, atacar sus efectos en vistas a la elevación de las condiciones de vida de la población.

Es precisamente el incremento del tamaño de las poblaciones a atender, el agravamiento de los indicadores de insatisfacción de necesidades básicas, expresada por la alta desnutrición, la alta mortalidad infantil, los problemas de hacinamiento y falta de vivienda, la baja educación.

Es evidente la perpetuación de la existencia de vastos // sectores de población que son discriminados de beneficios sociales y / económicos. Esto coincide con la vigencia de barreras existentes para acceder a los bienes y servicios sociales mínimos que determinan las/ malas condiciones materiales y por ende baja calidad o condiciones de vida.

### 1. Las interpretaciones desde la marginalidad (1)

Han sido planteadas en el marco de las teorías del desarrollo des tacando la dinámica de procesos como la migración, la urbaniza-/ ción, los problemas de empleo y la distribución del ingreso. Por/ ello la existencia de equilibrios o desequilibrios en el crecimiento y la distribución conlleva la localización de grupos discriminados/ en la obtención de beneficios económicos, el disfrute de cierta ca lidad de vida. Es decir se advierte la conformación de una socie dad no igualitaria, pese a sus postulados, que expulsa a secto- / res física, social y económica mente.

Los estudios definen una marginalidad ecológica, otros económica/ y otros espacial. En cuanto a la marginalidad ecológica (2) es la/ que ubica como marginales a los habitantes de áreas periféricas o de zonas alejadas deprivadas, o bien promiscuos o hacinados. En esta interpretación la marginalidad es equivalente a bajas condi/ ciones materiales de vida.

A partir de las interpretaciones de la marginalidad social se cate goriza como marginales al grupo que no se ha incorporado a la / sociedad, es decir que no participan ni de los recursos y benefi cios, ni de la red de decisiones sociales, políticas y económicas./ Se intenta igualmente explicar el origen de la conformación de los sectores marginales a través de indicadores económicos, sociales,/ socioculturales, políticas y psicológicos.

---

(1) Se sigue a VILLAVICENCIO, Judith, "Sector informal y Población Marginal. CLACSO, CORDIPLAY - ILDIS y PREALL. Mayo 1976.

(2) ROSEMBLUTH, L.: Problemas socioeconómicos de la marginalidad y la integración ur bana. Citado por VILLAVICENCIO, J., op. cit.

"Concretamente proponen:

Indicadores económicos: estructura del consumo, inversión, ingreso, crédito, etc.

Indicadores socioeconómicos: educación, vivienda, salud.

Indicadores socioculturales: lenguaje, comunicación, etc.

Indicadores políticos: estructura del poder, etc.

Indicadores psicosociales: rasgos psíquicos sociales" (3).

Estas interpretaciones responden a una concepción dualista de la sociedad, y para ellos la marginalidad económica es sólo una participación en estructuras ocupacionales dominantes y en las pautas de consumo de la sociedad.

En otra perspectiva aparece la noción de marginalidad económica que interpreta a la misma como expresión del desarrollo capitalista dependiente, y en tal sentido reconoce que los grupos marginales son funcionales para la mantención del sistema.

En las economías latinoamericanas, el sector dominante presenta/ características de capitalismo monopólico y se ha demostrado in/ capaz de incorporar a él a un porcentaje importante de la fuerza de trabajo activa. Esta se ha insertado, entonces, en otros sectores económicos o ha pasado a constituir un ejército de desem/ pleados o subempleados. (4):

Los abordajes analíticos llevan a considerar de tres formas el problema:

- a) Los que se basan en la teoría general de la población.
- b) Los que centran el análisis en las características de los procesos de trabajo y de explotación.
- c) Los que definen la marginalidad a partir del análisis de las distintas actividades económicas y el papel que éstas tienen en el proceso de desarrollo y crecimiento.

a) En esta perspectiva aparece la reformulación del concepto de población excedente o superpoblación, entendida como ejér-

---

(3) CABEZAS, B. y DURAN, F.: Orientaciones teóricas y operacionales de la marginalidad. Citado por VILLAVICENCIO, J., op. cit.

(4) VILLAVICENCIO, J., op. cit.

cito industrial de reserva (5). Resulta población no funcional o marginal de reserva los trabajadores de actividades terciarias de bajos ingresos, los desocupados y los trabajadores en actividades comerciales.

La idea es que son los pobladores estrictamente funcionales con el sector oligofólico, ya que frente a la heterogeneidad económico-co-productiva es posible tres niveles de actividades económicas:

- un conjunto de ramas altamente monopolizadas, que por exigencias técnicas, sólo pueden operar en gran escala;
- actividades flexibles respecto a escala en las que también penetra el capital monopolista y donde coexisten unidades grandes, medianas y pequeñas;
- un sector muy fragmentado y de baja productividad, donde las economías de escala no son importantes.

Para José Nun contingentes no integrados en la matriz productiva principal se ven así marginados hasta llegar a la condición de masa excedente.

Para este autor la población marginal es el sector más oprimido dentro de la estructura social latinoamericana. Se caracterizaría por representar a un alto porcentaje de la población que sobrevive a pesar de las pésimas condiciones en que viven. Se insertan en tareas simples y en los sectores menos calificados y peor pagados. Políticamente, son desorganizados. Así, los marginales urbanos serían: changadores, vendedores ambulantes, cargadores, jornaleros, obreros esporádicos de empresas precarias sin sindicato, empleadas domésticas, lavanderas, prostitutas, pobres y mendigos.

b) Las interpretaciones que vinculan la marginalidad a la situación de la población respecto al proceso de trabajo, identifican dos formas principales:

- situación de marginalidad originada en la fijación del trabajador a su medio de producción. Es decir, trabajadores todavía no "liberados". Serían:

- i) fijados por coacción extraeconómica: mano de obra indígena semiservil;
- ii) productores directos pero en condiciones en que se hace imposible la acumulación.

---

(5) NUN, J.: Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal", Revista Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 1969, N° 2.

- Situación de marginalidad en que la mano de obra es ya "libre" pero no ha podido todavía establecer una relación estable con el empleo.
  - i) Trabajadores por cuenta propia, que no han podido vender su fuerza de trabajo.
  - ii) Trabajadores que venden su fuerza de trabajo por jornada completa pero en condiciones de inestabilidad. (6)

c) Se reconoce como actividades marginales aquellas que no corresponden al nivel o sector dominante y hegemónico de la estructura económica, y por lo tanto su desaparición no afecta el funcionamiento normal del sistema.

En términos históricos se postula que los sectores dominantes se instalan al margen de áreas más atrasadas, que continúan persistiendo cada vez más atrasadas, empleando recursos residuales, con estructuras inestables y precarias a la vez de ingresos reducidos.

En esta posición la mano de obra o población marginal no puede ser conceptualizada como un ejército industrial de reserva, sino una mano de obra excluida que conforme avanzan los cambios en la composición técnica del capital, pierde de modo permanente y no transitorio la posibilidad de ser absorbida en esos niveles hegemónicos de producción y, ante todo, en la producción urbano industrial que tiene la hegemonía dentro de la economía global. (7).

Corresponde citar antes de continuar algunas críticas planteadas a estas posiciones. Estas sostienen que la teoría de la marginalidad pretende ubicar un término operacional y descriptivo de una situación de continuo, en el plano analítico. Además objetan cuestiones referidas a la visión negativa sostenida sobre el desarrollo capitalista en América Latina.

En forma complementaria dado que la población no discrimina según la situación de empleo se procede a continuación a la evaluación conceptual de la categoría sector informal urbano.

- 
- (6) MURMIS, M.: Tipos de marginalidad. Citado por VILLAVICENCIO, J., op. cit.
  - (7) QUIJANO, A.: Polo marginal de la economía y mano de obra marginalizada. Citado por VILLAVICENCIO, J., op. cit.

## 2. Las interpretaciones del sector informal.

Tal como se adelantara, la caracterización de zonas desfavorables conlleva el análisis de la población involucrada, y los trabajadores informales constituyan o no un sector orgánico son un grupo relevante, objeto de políticas sociales y de empleo. El interés en este documento es su presentación analítica, pues constituye un sector del mercado de trabajo en el que se insertan pobladores rurales marginales.

Existe también, como al plantearse el enfoque de la marginalidad, una gran confusión conceptual. El concepto "sector informal" está basado en características definidas a priori, tales como unidades productivas y/o trabajadores de baja productividad, unidades caracterizadas por la alta competitividad, tecnologías baratas, alta rotatividad de la mano de obra, etc., así como trabajadores/no cubiertos por la previsión social, con bajos ingresos, baja escolaridad, en un horario de trabajo muy inferior al promedio, y a menudo pertenecientes a la fuerza de trabajo secundaria. (8)

Dagmar Raczyński agrupó las diversas perspectivas teóricas sobre el sector informal en tres: a) aquellas que privilegiaban el análisis del aparato productivo, y de las formas de funcionamiento del mismo que generaría un sector informal; b) la perspectiva del empleo que señala que el funcionamiento de los mercados laborales produciría un sector de empleo informal; y, c) la perspectiva del bienestar social que de alguna u otra forma asocia el sector informal con los grupos de bajos ingresos pertenecientes a las categorías de pobreza crítica.

Por lo general, el punto de partida de los análisis referidos al sector informal ha sido la constatación del creciente problema del subempleo urbano, traducido en bajos ingresos y deterioro en condiciones de vida de la población. También se reconoce que esta situación está vinculada al estilo de desarrollo, que configuró una economía altamente heterogénea, expulsora de cierta mano de obra del aparato productivo estructurado, o bien le impide su acceso, cual sucede con poblaciones migrantes rurales.

Más arriba se intentó una caracterización, pero por lo general todas las descripciones son sólo enunciados o enumeración de rasgos que no permiten su real conocimiento al no formularse las leyes relativas a su funcionamiento interno. En tal sentido, debe intentarse, en primer lugar, la ubicación del sector informal dentro de la estructura económica del sistema y en segundo lugar, evaluar las características de las actividades pertenecientes al

---

(8) CORVALAN V. Oscar: Marcos teóricos y estrategias metodológicas utilizadas en el análisis del empleo y la capacitación ligados al sector informal. Seminario Latinoamericano de Educación y Trabajo. IDRC-CENEP. Buenos Aires, 1987.

mismo. Respecto a esto último pueden mencionarse la imposibilidad de acumular capital; su funcionamiento se realiza por vía del uso de tecnologías simples o retrasadas; los ingresos promedio son bajos; no existen requerimientos de formación y son actividades de organización elemental.

Por lo tanto, el sector informal puede ser descrito como "un sector dependiente y subordinado de la economía que concentra a un conjunto de actividades productoras de bienes y/o servicios donde las posibilidades de acumulación de capital son muy reducidas, se desarrollan con una tecnología muy simple, generan bajos ingresos, es fácil incorporarse a ellas y carecen de una organización formal de su proceso de trabajo y mano de obra incorporada".(9).

Dentro del sector informal deben incluirse, entonces, aquellas empresas poco desarrolladas cuyo número de trabajadores debe ser determinado en cada situación concreta; aquellas donde no hay disociación entre capital y trabajo (las actividades artesanales); los trabajadores por cuenta propia que ejecutan servicios que producen ingresos bajos (servicios domésticos, comercio detallista o ambulante) y los trabajadores esporádicos sujetos o no a una relación salarial con el empleador (obreros temporales, trabajadores familiares). Se excluyen, por lo tanto, a los cesantes absolutos y a los que buscan trabajo por primera vez, ya que ellos no ejecutan actividades que, según las variables antes definidas, puedan incluirse dentro del sector informal.

### 3. Las interpretaciones de la pobreza

A lo largo de los últimos años existe un reconocimiento general de la existencia de la pobreza, que ha estimulado su análisis tanto en términos cuantitativos como por vía del tipo de bienes de los que quedan excluidos los vastos sectores sociales pobres. Pero, nuevamente aparecen problemas tanto conceptuales como empíricos para su determinación.

Hay ya a esta altura numerosos estudios clásicos sobre el tema (10) que a continuación se sintetizan en los aspectos más relevantes

(9) SOUZA, P. y TOKMAN, V.: El sector informal. PREALC OIT. 1978.-

(10) ALTAMIR, O.: La dimensión de la pobreza en América Latina. CEPAL. UN. 1979.  
CIDES-OEA: Pobreza y programas de acción social. Artículos de MUSGORVE, P.; MARTINEZ NOCUEIRA, R.; FRANCO, R.; Buenos Aires, 1979.  
PINERA, S.: Medición, análisis y descripción de la pobreza en la Argentina. CEPAL. 1978.  
CEPAL: La superación de la pobreza, una tarea urgente y posible.  
CEPAL -PNLD-UNICEF. 1984.

tes para este capítulo contextual de la relación educación y trabajo en zonas desfavorecidas.

Altimir destaca que la pobreza es, por lo pronto, un síndrome / situacional en el que se asocian el infraconsumo, la desnutrición, las precarias condiciones de vivienda, los bajos niveles educacionales, las malas condiciones sanitarias, una inserción inestable / en el aparato productivo o dentro de los estratos primitivos del mismo, actitudes de desaliento y anomia, poca participación en / los mecanismos de integración social, y quizás la adscripción a / una escala particular de valores, diferenciada en alguna medida de la del resto de la sociedad.

Sin embargo a este concepto se le reconoce una profunda ambigüedad teórica.

Se ha señalado que existen dos grupos de hipótesis manejadas / en torno al crecimiento y la distribución, tan cercanos al origen de la pobreza:

"a) Para un conjunto de autores, por ejemplo Gunder Frank, / Theotonio dos Santos, Aníbal Quijano y para ciertas corrientes políticas la pobreza es intrínseca al modelo de capitalismo dependiente cuya expansión determina una exclusión progresiva de población del sistema productivo y distributivo.

Los corolarios políticos de esa interpretación son de que la única forma de superar la pobreza es la revolución social y los corolarios educativos consistieron en proponer la constitución de un sistema de educación popular -como negación / del institucionalizado- para liberar a las masas de la dominación del sistema capitalista.

b) Para otros (por ejemplo, Raúl Prebisch y otros economistas de la CEPAL) la pobreza ha estado vinculada a la insuficiencia dinámica del desarrollo cuyos negativos rasgos de limitada industrialización, bajas tasas de ahorro e inversión, excesiva tendencia al consumismo, utilización de tecnologías / ahorradoras de mano de obra se manifiestan en una tasa de crecimiento insuficiente y se asocia a una estructura concentrada del ingreso económico incompatibles con la generación de empleo productivo, condición indispensable para la superación de la pobreza". (11).

---

(11) RAMA, G.: Políticas educativas y eliminación de la pobreza, en Educación y Democracia. Comisión de Educación. Congreso Nacional y Fundación Ebert. Octubre 1987.

Existe otra forma de organizar los enfoques existentes: a partir de las teorías que se preocupan de la distribución del ingreso, / el análisis económico convencional y el pensamiento marxista. Pe ro para todos ellos la pobreza no aparece definida.

Por ello puede señalarse los "pobres" que quedan comprendidos en tal corte de la pirámide social no constituyen otra cosa que un agregado estadístico. Su posterior caracterización multivariada puede servir para identificar los diferentes grupos humanos que pueden ser objeto de las políticas destinadas a solucionar o aliviar las situaciones de pobreza y también, es de esperar, pa ra continuar la búsqueda relaciones teóricas a las cuales incor porar significativamente el concepto de pobreza. Mientras esto / no se logre, tal concepto es válido siempre que no represente u na transgresión inadvertida de la frontera entre lo descriptivo / y lo explicativo, y en tanto se tengan claramente en cuenta los juicios de valor en los que se origina.

"Por otra parte, tampoco la consideración del conjunto de las situaciones de pobreza debe obscurecer el hecho de que existe una estratificación dentro de la pobreza; de que, por debajo de los umbrales mínimos que se establezcan para delimitar la pobreza, se dan desigualdades de bienestar -o, en rigor: de privación- entre los pobres; de que, desde el umbral de la pobreza hasta situaciones de mayor indigencia, existe una gama de niveles de privación que pueden tener consecuencias radicalmente diferentes en cuanto al deterioro de la condición humana". (12).

Es por ello que la pobreza aparece asociada a la existencia de / políticas asistenciales o radicales orientadas a su superación.

El concepto de necesidades básicas es más claramente instrumental. Se halla asociado a la idea de que los planes de desarrollo deben incorporar objetivos específicos de satisfacción de tales necesidades, si han de orientarse a eliminar situaciones de privación. El concepto de pobreza, por ser aggregativo, sólo permite / formular un objetivo general con respecto a su disminución o eliminación.

Esto conlleva por un lado definir los componentes materiales y / los no materiales de las necesidades básicas. Entre los primeros existe relativo acuerdo para fijar ciertos requerimientos mínimos de las familias, que suelen ser adquiridos a través del consumo privado: alimentación adecuada; alojamiento y vestimenta, como / así también cierto equipamiento doméstico. En segundo lugar, incluyen servicios esenciales provistos por y para la comunidad / en general, como agua potable, servicios sanitarios, transporte/

---

(12) ALTIMIR, O.: op. cit.

público y servicios de salud, educación y cultura. El acceso a / empleo libremente elegido se inserta, asimismo, en cualquier política de necesidades básicas como medio y como fin, ya que no sólo proporciona un ingreso al ocupado, sino que también es esencial para el sentimiento de respeto propio y de dignidad del individuo (OIT, 1977) (13).

Entre las necesidades básicas no materiales, se debe referir tanto a los derechos humanos así como a los valores de igualdad, / autosuficiencia y participación.

Otro problema asociado es la identificación de los pobres para / los que existen métodos directos e indirectos. El método directo consiste simplemente en identificar como pobres a todas aquellas personas cuyo consumo efectivo deja insatisfecha alguna de las / necesidades consideradas básicas. El método basado en el ingreso consiste en calcular el ingreso mínimo necesario para satisfacer todas las necesidades básicas, el que constituiría entonces / la "línea de pobreza", e identificar como pobres a todos aquellos cuyo ingreso sea inferior a esa línea de pobreza.

Los puntos de quiebre que separan a los grupos pobres de los / no pobres, y que serán denominados líneas de pobreza, dependen del criterio adoptado para definir el término de pobreza.

Básicamente existen tres enfoques para definir las líneas de pobreza. El primero es absoluto, el segundo relativo y el tercero / una combinación de los dos anteriores. El enfoque absoluto define una norma o patrón mínimo de vida en términos de nutrición, vivienda, salud, vestuario y otras necesidades consideradas básicas. El ingreso necesario para sustentar este patrón mínimo de vida constituye la línea de pobreza.

El enfoque relativo considera en forma explícita la interdependencia existente entre las líneas de pobreza y la distribución del ingreso.

El tercer enfoque procura superar esta desventaja del enfoque / relativo sin abandonar totalmente la concepción relativa a la pobreza. Un ejemplo de este enfoque, que en cierta medida es una combinación de los dos anteriores, consiste en fijar la línea de / pobreza como un determinado porcentaje del ingreso medio de la / población.

A título informativo, y porque resulta clave para la comprensión del fenómeno en Argentina, que ya fuera evaluado cuantitativa-/

---

(13) Programa de Acción adoptado por la Confederación Mundial del Empleo. 1977.

mente (14), se presenta el marco conceptual del Proyecto "Investigación sobre pobreza en Argentina" (IPA). En documentos de presentación se destaca que por la medición de los grupos / pobres -sea por vía de la satisfacción de necesidades básicas / o por vía de los ingresos disponibles para acceder a estos bienes se obtienen resultados diferentes.

Por un estudio empírico realizado se llegan a determinar en el universo de pobres los siguientes grupos:

- a) Pobres, definidos tanto por disponer de ingresos inferiores al valor de la línea como por no satisfacer al menos una de las necesidades básicas.
- b) Pobres, definidos por tener ingresos menores al valor de la línea aunque satisfacen todas las necesidades consideradas como básicas.
- c) Pobres, definidos por tener alguna necesidad básica no satisfecha, pese a que sus ingresos son superiores al valor de la línea. (15)

El grupo a) estaría constituido por hogares que tradicionalmente sufrieron carencias importantes, tanto en lo referente a su habitat, como en sus posibilidades de una adecuada inserción en el mercado de trabajo.

En este grupo se verificaría una mayor tasa de dependencia, básicamente determinada por una mayor proporción de inactivos jóvenes. La situación ocupacional de los activos estaría caracterizada por una inserción inestable, sin cobertura de los servicios de seguridad social, participando de actividades de baja productividad. En resumen, una inserción precaria, con bajos niveles de instrucción formal por parte de los activos.

En este grupo se ubicaría la mayor proporción de jefes mujeres y el mayor desempleo.

El grupo b) estaría constituido por los "nuevos pobres". Es decir, aquellos hogares que, en razón de la caída de los salarios reales, no logran acceder a satisfacer adecuadamente todas las necesidades a través de la adquisición de bienes y servicios que contempla la canasta.

Finalmente, el grupo c) estaría conformado por hogares con u-

(14) INDEC: La pobreza en Argentina, 1984.

(15) BECCARIA, Luis y MINUJIN, Alberto. "Métodos alternativos para medir la evolución del tamaño de la Pobreza". Documentos de Trabajo N° 6, INDEC, Buenos Aires.

na mejor inserción que los anteriores en el mercado de trabajo, aunque sin posibilidades de mejorar sus niveles de vida, ya sea por no acceder a un habitat más favorable por disponer de un ingreso insuficiente para enfrentar ese nivel de inversión, / como por no conseguir acceder a planes y programas.

El Proyecto I.P.A. ha centrado su atención en estos cuatro sectores:

- Empleo
- Educación
- Salud
- Vivienda e infraestructura (habitat)

Respecto al empleo las características que se destacan como causas a la pobreza son:

- Falta de cumplimiento de trámites legales en relación al sistema tributario y a las normas laborales hacia los trabajadores asalariados.
- Existencia de una relación horizontal entre empleador y asalariados.
- Inestabilidad en los ingresos del empleador y sus dependientes.
- Tamaño reducido de unidades productivas, de hasta diez ocupados, pero frecuentemente hasta cinco (7).

Se consideró al binomio madre-niño como el grupo en mayor riesgo, desde el punto de vista del sector salud; a la educación preescolar y al nivel primario como los principales sobre los cuales analizar la segmentación del sistema educativo, a la vez que considerar al niño y al adolescente como sujetos de programas, en virtud de ser la etapa del ciclo de vida en que se define su ingreso al mercado de trabajo, ya sea mediante su incorporación efectiva, ya sea mediante la continuación de su capacitación, y en consecuencia su habilitación para puestos de trabajo más calificados, más estables y de ingresos más elevados (16).

#### 4. La identificación de grupos objetivos de políticas sociales

La preocupación de científicos sociales así como de planificadores y políticos es delinejar estrategias de atención a los grupos desfavorecidos. Entre los primeros se podrán denominar marginales, ejército de reserva, sector informal urbano, pobres, tra-

---

(16) VINO COUR, P.: Investigación sobre pobreza en Argentina. Objetivos y dimensiones de análisis. INDEC, 1988.

bajadores marginales; y según su localización serán urbanos o / rurales; pertenecerán a enclaves fronterizos, zonas de desarrollo o desfavorecidas pero en todos los casos se verificará alguna de las siguientes situaciones:

- existirá un grupo con necesidades básicas insatisfechas.
- será necesario su identificación y localización.
- existirá ausencia o presencia de instituciones de atención.
- será necesario definir programas de acción sectoriales o / multisectoriales.

En este contexto todas las restantes acciones educativas, de salud, vivienda tienen que relativizarse y a la vez integrarse. Pareciera que sus efectos se condicionan y potencian de acuerdo a la claridad y precisión con que se plantean los programas, sus / objetivos, recursos y espacios de intervención. Por lo general, / existen superposiciones, irracionalidad y regresividad en los e-/ efectos por desaliento y competitividad de los proyectos.

De por sí, ¿cuál es el papel que le corresponde a la política social en la erradicación de la pobreza?. La respuesta sólo es posible definiendo previamente, qué es política social. Si bien no es éste el lugar para intentar una definición, pueden distinguirse / algunas orientaciones mayores.

Una concepción "macro" la identificará con el conjunto de todos/ los medios utilizados para alcanzar los objetivos considerados sociales, como la erradicación de la pobreza y la satisfacción de // las necesidades básicas, con lo que incluso la política económica/ sería parte de la política social.

En un proceso de puesta en práctica de una estrategia antipo-/ breza no basta considerar políticas aisladas. Es preciso seleccionar aquellos elementos del proceso social más significativamente/ relacionados con el problema a resolver y con la política estatal/ que se aplicará o evaluará. Esto conduce a la consideración con/ junta de un haz de políticas definido a partir del objetivo cen-/ tral que se pretende alcanzar, considerando en forma simultánea fines y medios técnicos como manera de facilitar la coherencia y la unidad.

En cuanto a la adecuación y eficacia técnica de las políticas so-/ ciales, la condición básica de toda política es su coherencia. Las contradicciones e incompatibilidades de que ella puede adolecer / son variadas, como las que se recuerdan a continuación:

- a) inadecuación por definición imprecisa o errónea de sus obje/tivos.
- b) falta de coherencia entre la identificación de los sectores /

sociales concretos que se pretende beneficiar y la capacidad efectiva de los instrumentos utilizados para alcanzarlos y favorecerlos realmente.

- c) Insuficiencia, falta de continuidad y de confiabilidad de las informaciones estadísticas y demás antecedentes necesarios tanto para formular las políticas como para ejecutarlas.
- d) incomprendión, rechazo y otros obstáculos ligados a diferencias culturales y falta de integración nacional, sea debido a la percepción que tienen los beneficiarios potenciales de los objetivos perseguidos, sea por la deficiente comunicación entre éstos y los funcionarios responsables de la aplicación de la política.
- e) inadecuada o tardía elaboración, aprobación o utilización de las disposiciones legales y reglamentarias requeridas, ocasionalizada por fallas del aparato gubernamental o del poder legislativo.
- f) acontecimientos imprevistos y sus efectos, como las crisis de balance de pagos producidas por el alza de los precios del petróleo y la situación simultánea de inflación y depresión en las naciones industriales, lo que ha obligado no sólo a profundos cambios de política económica, sino a la reducción del gasto público social.
- g) omisión o consideración insuficiente de los efectos indeseados de las políticas estatales. (17)

El conjunto de políticas sociales tienen como pivote las políticas de empleo, que en los últimos años han buscado la superación gradual del subempleo y la satisfacción de las necesidades básicas.

Se ha visto "que cuanto más elevadas las tasas de crecimiento poblacional y mayores sean las presiones migratorias, mayor es la probabilidad de que el problema del subempleo y la pobreza sigan siendo significativos en los centros urbanos, lo que impone requerimientos de absorción sumamente elevados a los estratos modernos. De ahí que el PREALC planteara ya en 1975, prioritariamente, la necesidad de orientar el diseño de políticas de desarrollo en dos direcciones simultáneas: i) modificación gradual del patrón de crecimiento prevaleciente en los estratos modernos, buscando a través de diversas variables aumentar la generación de empleos en dichos estratos; ii) transformación productiva y modernización selectiva de los sectores rezagados -agrícola tradicional e informal urbano- buscando a través de políticas directas, un permanente aumento de la productividad e ingresos de la mano de obra allí ocupada".

---

(17) FRANCO, R.: Pobreza y programas de acción social, op. cit.

"En lo que precede se ha argumentado acerca de la necesidad de reorientar las estrategias de desarrollo vigentes".

"Las diversas sugerencias implícitas en los componentes básicos / comunes esbozados en este informe, pueden agruparse en tres // grandes conjuntos: las que apuntan a alterar la estructura económica, principalmente respecto a la distribución de los activos de/ producción y la posibilidad de acceso a y control de los mismos; / las que se dirigen a manipular las políticas económicas corrientes para lograr un mejor equilibrio entre crecimiento, empleo, distri-  
bución del ingreso y satisfacción de las necesidades básicas; y // las que apuntan a promover directamente un mejor nivel de satis-  
facción de esas necesidades al nivel de algunos grupos-objetivo / que se identifican como los más pobres, las que además de consti-  
tuir objetivos por sí mismas, pueden implicar una mejora en la si-  
tuación de empleo" (18).

Ultimas orientaciones de PREALC, derivadas de las profundas cri-  
sis de las economías latinoamericanas destacan que la primera // gran tarea es dinamizar la creación de empleos. Para ello es nece-  
sario retomar el ritmo de crecimiento de las economías latinoameri-  
canas. Sin crecimiento no existe la posibilidad de enfrentar el // problema actual de empleo.

El crecimiento por sí solo no será suficiente para solucionar los / problemas de empleo. Por ello surge una segunda tarea que con-  
siste en generar empleos productivos, lo que implica corregir los/  
desequilibrios existentes en la estructura ocupacional.

Dadas las numerosas restricciones que deberán enfrentarse en el/ futuro, será necesario también plantearse la necesidad de aumen-  
tar los niveles de productividad e ingresos de los subocupados en  
el tipo de actividad que hoy día desarrollan.

El aumento del empleo y del gasto social destinado a los grupos / más pobres contribuirá a saldar la deuda social adquirida durante  
la crisis.

Y aquí resta abrir la gran pregunta sobre qué lugar cumpliría la  
educación, la validez de su integración a programas laborales o /  
el mérito de incrementar su especificidad para mayores resultados.  
Estas son cuestiones que son tratadas en el siguiente capítulo.

---

(18) PREALC: El problema del Empleo, 1975.-

## II. ORIENTACION DEL ESTUDIO

En este capítulo, sobre la base de la presentación teórica anterior, la idea es precisar y desarrollar el objeto de este documento: la relación educación-trabajo en zonas desfavorables. Ello remite a una serie de cuestiones: a) la relación general entre sistema / educativo y mundo del trabajo; b) la incorporación del vínculo educación-producción en programas escolares; c) la viabilidad de tal incorporación según niveles de enseñanza; d) sus efectos y posibilidades/ diferenciales de acuerdo al tipo de zonas.

Sin embargo todas podrían encuadrarse en las respuestas a una serie de interrogantes que son el eje de este trabajo:

- por qué centrar las acciones educativas en el trabajo en zonas desfavorables.
- para qué incorporar la relación educación-producción.
- existen posibilidades de transformación de la realidad social a través de una comprensión reflexiva del mundo del trabajo.
- acaso ello se logra por prácticas integradas de educación y trabajo.
- es factible independizar las acciones de los programas educativos de aquellos orientados a la satisfacción de necesidades básicas, promoción de empleo, elevación de ingresos.
- cuáles son las acciones más efectivas las independizan trabajo de educación o las que integran a ambas para la elevación de condiciones de vida y no sólo por motivos pedagógicos.
- pueden ser relacionados objetivos para cumplimentar la implementación de acciones de diferentes niveles de enseñanza, / en especial para primaria, media y educación de adultos.
- en cuanto a los contenidos, qué tipo de temas, acciones y orientaciones deben seguirse para la comprensión del mundo / del trabajo.
- qué debe entenderse por calificaciones en el mundo laboral, / y cómo ajustar este concepto en áreas desfavorables.

Si éstas son las cuestiones y preguntas centrales en el II desarrollo del informe de alguna manera deben tratarse las siguientes/ dimensiones temáticas:

1. Identificación de zonas desfavorables, áreas rurales y zonas/ marginales.

2. Determinación -directa e indirecta- de grupos objetivos.
3. Tipo de necesidades básicas insatisfechas.
4. Tipo de acciones para desarrollar.
5. Posibilidades de respuesta desde la educación. Integración / con programas de desarrollo integrado educativo.
6. Integración local de acciones comunitarias: promoción de empleo, obtención de servicios básicos, participación responsable, etc.

## 1. Identificación de zonas desfavorables

Este tema remite a la evaluación de la problemática de la pobreza rural (19): "Dada la magnitud y las peculiaridades de la pobreza rural es ilustrativo identificar algunas de sus características más destacadas:

- i) La pobreza rural es más heterogénea que la pobreza urbana en cuanto a las formas y situaciones en que se presenta.
- ii) Su intensidad es marcadamente mayor que la urbana.
- iii) Los niveles de ingreso en el sector rural se reducen en términos reales o aumentan levemente, distanciándose cada vez más de los ingresos promedios urbanos. Los sistemas aplicados de desarrollo favorecen más el progreso urbano y el de/ los sectores rurales de mayor nivel productivo representa-// dos por la moderna agricultura empresarial.
- iv) La característica ocupacional más destacada es el subempleo/ debido a la estacionalidad de las oportunidades de trabajo, / siendo las épocas de siembra y especialmente las de cosecha las de mayor empleo.
- v) La pobreza rural se presenta con mayor intensidad donde existen limitaciones en cuanto a la disponibilidad de recursos naturales y especialmente en condiciones ecológicas adversas (la aridez y las tierras de laderas generalmente erosionadas).
- vi) Se aprecia en varios países que la pobreza rural guarda relación con la marginación sociocultural (las culturas indígenas se ven más afectadas por la pobreza).
- vii) Los habitantes rurales en condiciones de mayor pobreza se / encuentran entre los trabajadores agrícolas temporales que / carecen de tierras. Los asalariados permanentes sin tierras / son en general menos pobres que los anteriores; dentro de / los asalariados permanentes los que trabajan para pequeños /

---

(19) CEPAL: La superación de la pobreza, op. cit.

agricultores se encuentran comparativamente en un grado / de mayor pobreza que los que trabajan para agricultores / medianos y grandes. Los aparceros, que no trabajan tie-// rras propias, parecen estar levemente mejor que los asala-riados, y aún algo mejor, aunque continúan siendo pobres, los arrendatarios de pequeñas porciones de tierra.

- viii) Entre los propietarios minifundistas se concentra una alta / proporción de los pobres rurales; sus grados de pobreza / están en relación inversa con la cantidad y calidad de tie-// rra que poseen.
- ix) Las economías campesinas se caracterizan en general por // sus bajos niveles tecnológicos, e incluso por el deterioro de tecnologías que les eran propias en el pasado.
- x) La pobreza rural presenta menor cobertura de servicios bá-  
sicos prestados por el Estado que la pobreza urbana. En es-  
pecial se aprecia esto en educación, salud, infraestructura/  
de vivienda y saneamiento ambiental. La pobreza rural no /  
es sólo consecuencia de la insuficiencia de ingresos, sino //  
que también de una notoria privación de servicios sociales /  
básicos. Los niveles de satisfacción de necesidades básicas/  
son marcadamente más bajos en las zonas rurales que en las  
urbanas. Ello se aprecia especialmente en las tasas de anal-  
fabetismo y de mortalidad infantil, esperanza de vida al na-  
cer y desnutrición infantil; sin duda la calidad de vida es /  
allí marcadamente inferior a la existente en los sectores po-  
bres urbanos.

Por otra parte, los servicios de capacitación y de asistencia té-  
cnica son de escasa cobertura, lo cual influye en la baja producti-  
vidad.

- xi) La disponibilidad y el tipo de combustibles afecta también a  
las zonas de pobreza rural, especialmente en los medios ári-  
dos y en zonas en que se incrementa la presión de la pobla-  
ción sobre recursos naturales escasos y en deterioro.
- xii) En relación con la familia, se aprecia que los lazos de rela-  
ción y dependencia son más estables y permanentes. Existe  
una estrecha dependencia de los hijos con respecto a la fa-  
milia, los que a su vez aportan desde temprana edad un tra-  
bajo de gran valor para el hogar trabajando en agricultura/  
y ganadería, recolectando combustibles (leña), cuidando a /  
los hermanos menores, etc. Esta función familiar prematura/  
del niño contribuye a incrementar la deserción escolar rural.
- xiii) El rol de la mujer en las familias campesinas merece un co-  
mentario especial. La mujer campesina, además de las dificul-  
tades que enfrenta en el cumplimiento de las duras tareas /  
del hogar, hace una importante contribución de carácter e-/  
conómico al mantenimiento de la familia.

Con el objeto de respaldar la comprensión de las diferentes situaciones que existen a nivel provincial, se presenta a continuación una caracterización de las áreas rurales en función de la dinámica poblacional (20):

"En los países latinoamericanos se han configurado diferentes áreas rurales que presentan, con distinto grado de intensidad, problemas en torno a la producción agrícola, regímenes de tenencia, uso e incorporación de tecnología, niveles de desempleo, flujos migratorios, ingreso y calidad de vida.

Estas áreas deben ser analizadas como estructuras particulares/ que encierran una heterogeneidad productiva y social dependiente de su origen histórico y de la realidad del país en que se insertan; suponen formas de producción (21) como principales condicionantes -aunque no los únicos- de un conjunto de relaciones sociales que influyen en el comportamiento, ideología y organización de los individuos.

En el contexto de este documento interesa destacar los comportamientos que hacen a la dinámica poblacional. Así, han de señalarse incidiendo en el proceso de migración rural los sistemas que regulan el uso y la posesión de la tierra (ligados a circunstancias políticas y socioeconómicas) vinculados, estos últimos, al grado de participación de los trabajadores rurales en la producción. Para poder caracterizar la dinámica poblacional en relación a la estructura de cada área rural habrá que tener en cuenta, por una parte, las formas de tenencia de la tierra, las relaciones de trabajo y la tecnología agrícola y, por la otra, la estatificación social generada (22) que determinará tipos de familias distintos con comportamientos demográficos diferentes.

(20) Se transcribe un material inédito de RIQUELME, G.C. y LEPORE, S.: "Estudio metodológico sobre la integración de la dinámica poblacional en la planificación de la educación para el desarrollo de zonas rurales". UNESCO-OREALC, 1978.-

(21) Por forma de producción agrícola se entiende "la serie de relaciones sociales / e ideológicas específicas que resultan de la combinación, en la estructura agraria, de los factores de producción (tierra, capital, niveles tecnológicas y fuerza de trabajo)". Mohor, Selim: Formas de producción agrícola e intervenciones educativas en América Latina y el Caribe en UNESCO-OREALC, Serie TRMPEAR/3, Santiago de Chile, 1978.

(22) Selim Mohor en el documento citado distingue los siguientes estratos sociales / en el medio rural: los campesinos sin tierra, "obrero agrícola" o "asalariado/ agrícola temporal" (que es a la vez "campesino-trabajador" o "trabajador-campesino"); los que trabajan en el interior de la hacienda (inquilino, colono, etc.); los pequeños propietarios agrícolas y los beneficiarios de las reformas/ agrarias.

Siendo la caracterización de las distintas situaciones existentes en el medio rural un requisito previo al proceso de planificación educativa para el desarrollo rural integrado (23), se tratará de delinear en esta sección los rasgos poblacionales relevantes de aquellas ya que pueden preverse diferencias en el comportamiento de la fecundidad y en los niveles de mortalidad de los habitantes de las distintas áreas rurales consideradas. Al mismo tiempo, cada área puede tener mayor o menor capacidad de retención de mano de obra y, por consiguiente, que existan diferentes volúmenes y composiciones de flujos migratorios desde las mismas.

Para facilitar esta tarea, dada la heterogeneidad del sector rural, se utilizará la clasificación y caracterización de zonas rurales presentada por UNESCO-OREALC (24). La misma contempla la existencia de una variedad de situaciones encuadradas como "zonas de subsistencia" y "zonas de transformación y desarrollo". Entre las primeras se señalan "comunidades indígenas", "complejo latifundio-minifundio tradicional" y "minifundio disperso y colonización espontánea". Entre las que suponen diferentes niveles de desarrollo agroindustrial se consideran las "colonizaciones masivas dirigidas", "empresas agrícolas modernas" y "sector reformado" (25).

#### a) Zonas de subsistencia

##### i) Comunidades indígenas.

En general estos núcleos de población tienen un régimen económico de subsistencia y la productividad es baja; las condiciones de salud y nutrición de la población son precarias y tienen escasa educación.

Cabría esperar que en estas poblaciones se presentaran relativamente altas tasas de natalidad y mortalidad, incidiendo en esta última, entre otros, la cobertura alcanzada por la medicina preventiva en el país en que se encuentran. De todos modos, se prevé una alta mortalidad infantil unida a los factores mencionados en el primer párrafo, produciendo así el inevitable equilibrio recursos-población típico de sistemas cerrados.

Por tratarse de grupos sociales "cerrados" no se esperarían éxodos importantes de población, a lo sumo se darán movimientos transitorios de trabajadores hacia otras áreas rurales demandantes de mano de obra estacional.

(23) y (24) UNESCO - OREALC: Serie TRMPEAR/5, op. cit.

(25) Cabe observar que la "hacienda" queda fuera de esta clasificación a pesar de persistir, en algunos países de la región, como forma de producción rural con características propias.

## ii) Complejo latifundio-minifundio tradicional.

En la situación generalizada de subsistencia en que vive el minifundista es dable esperar, unido al alto grado de concentración de la tierra una mayor fecundidad que en otras áreas rurales; como a su vez la alta fecundidad influye en las relaciones de dependencia este índice será alto. Los hijos tienen un valor económico en la medida en que todo el grupo familiar coopera en las actividades del predio. Esto último permite que los jefes de familia o los hijos mayores migren temporalmente para vender su trabajo a los latifundistas tradicionales.

Si no se da una migración definitiva más numerosa es porque la forma de producción del latifundio tradicional, caracterizada por el bajo uso de tecnología expulsora, es una fuente de trabajo estacional que permite al minifundista agregar a su "ingreso" como propietario, la retribución por su trabajo como dependiente.

Pero el minifundio de por sí, constituye una fuente de migración hacia las ciudades porque el latifundio no alcanza a absorber tanta oferta de trabajo. Se da una alta concentración de tierras que, sumada a la elevada densidad de población, contribuye al desempleo disfrazado y abierto que originan la migración de varones y mujeres jóvenes, particularmente.

Respecto del comportamiento reproductivo y migratorio puede esperarse que a mayor legitimación del sistema minifundio-latifundio, menor será la propensión al cambio. Pero si existe insatisfacción más fácilmente se pensará en la migración como forma de mejorar la suerte y se rechazarán las pautas tradicionales de reproducción.

## iii) Minifundio disperso y colonizaciones espontáneas.

Relacionado con los bajos índices de salud y educación que caracteriza a estos grupos se esperan altas tasas de fecundidad y relativamente alta mortalidad.

Considerando que estas poblaciones provienen generalmente de otras áreas rurales podría suponerse que tengan una mayor propensión potencial a migrar que otros pobladores rurales. Probablemente el mantenerse "física" y "culturalmente" aislados no les haya permitido visualizar la migración a las ciudades como mejor futuro; por otra parte, el bajo nivel de educación no facilitaría la integración de estos migrantes al sector urbano moderno y la mayor probabilidad indica que irían a engrosar las filas de los desocupados o subempleados.

Como resume Lira ... "el atraso de ciertas áreas rurales produce un efecto negativo en la migración que contrarresta la tendencia a migrar que produce el sistema de tenencia de la tierra y los bajos niveles de empleo; sería este hecho el que explicaría en mu-

chos casos por qué, a pesar de la crisis agrícola y las malas / condiciones de vida que existen en muchas regiones, sólo una/ pequeña proporción de campesinos constituyen parte de las co-rrientes migratorias hacia las grandes ciudades" (26).

b) Zonas de transformación y desarrollo

i) Colonizaciones masivas dirigidas.

En estos casos el régimen de tenencia de la tierra es de / propiedad o cesión en usufructo condicional, habiendo una sola categoría social: colonos o agricultores.

El sistema de tenencia es uno de los factores decisivos en la // predisposición a migrar (27); en este caso, los colonos o agri-/ cultores presentarán una tendencia a migrar inferior, por ejem-  
plo, que los minifundistas sobre los cuales también incide la al-  
ta concentración de la tierra que, como dijéramos antes, está // positivamente asociada con la migración.

Sin embargo, como en muchos casos estos procesos de coloniza-  
ción se dan en malas condiciones de calidad del suelo, etc., la/  
población inicialmente nucleada se dispersa originándose un tipo  
de "migrante por expulsión" (28). Cabría investigar si estos mi-  
grantes se dirigen a las ciudades o, por sentirse estrechamente  
vinculados al campo prefieren un destino rural.

ii) Empresas agrícolas modernas.

En este tipo de empresas agrícolas las relaciones de pro-//  
ducción determinan el surgimiento de dos categorías sociales //  
principales: los terratenientes y los asalariados u obreros agri-  
colas. El proceso productivo se caracteriza por una alta pro-//  
ductividad, fruto de la incorporación de innovaciones tecnológi-  
cas capital-intensivas y por el empleo de un mínimo de trabaja-  
dores estables. Existe una alta demanda de trabajos temporales/  
que, en muchos casos, serán realizados por pequeños propieta-  
rios o minifundistas de la zona y sus grupos familiares.

Las empresas agrícolas modernas son expulsoras de población //  
porque gracias a la mecanización necesitan menos cantidad de //  
mano de obra permanente y también porque la inestabilidad de /  
los empleos que ofrecen en tiempo de cosecha es un factor posi-

(26) Lira, L.F.: op. cit.

(27) Para este tema cf. Omar Arguello "estructura agraria, participación y migracio-  
nes internas" en Migración y Desarrollo 3. CLACSO, Informe de Investigación, //  
Serie Población. Buenos Aires. 1974.

(28) Concepto propuesto por Semelman y citado en Lira, L.F.: op. cit.

tivamente asociado a la migración.

Puede esperarse que los trabajadores estables de estas empresas formen un tipo de familia no proclive a cambiar sus pautas de reproducción (cf. hipótesis citada en el apartado b) ii)).

### iii) Sector reformado.

Los sectores reformados han sido reiteradamente objeto de estudio por parte de los científicos sociales con el objeto, entre otros, de conocer el comportamiento de la población involucrada. Esta presentará relativamente bajas tasas de mortalidad y menores tasas de fecundidad que el resto de la población rural. El sistema de tenencia y las relaciones de producción generan una categoría social generalmente superior a las otras que representa el campesinado, teniendo acceso a una mejor estructura de servicios sociales -vivienda, salud, educación, medios de comunicación.

Al existir un cambio profundo en el régimen de tenencia y en los modos de producción, y relaciones sociales concomitantes, cabría esperar retención de esa población y disminución de la migración. Sin embargo, si bien "las reformas agrarias han podido asegurar empleo estable a un número importante de campesinos y sus familias (29) algunos estudios han detectado que la gran atracción ejercida en una primera etapa del proceso se resiente apareciendo también aquí el fenómeno migratorio.

## 2. Determinación de grupos objetivos

La preocupación por la identificación de las poblaciones meta de atención en áreas rurales o zonas desfavorables urbano marginales resulta central para determinar el tipo de acciones a implementar.

Se pretende dejar de manifiesto que para abordar la planificación educativa en un contexto de desarrollo integral de las áreas rurales, la inclusión del área "población" debe trascender el mero análisis descriptivo referido a las características internas de los fenómenos demográficos y alcanzar un análisis integrado con aquellos componentes que hacen a su génesis y sus efectos. En el texto que sigue las variables del área son definidas y operacionalizadas sectorialmente; ello no supone que el tratamiento de las mismas deba ser realizado en el mismo sentido. Frente a ello se rechaza el estatismo y la sectorialización.

### a) Estructura

(29) Selim Mohor, op. cit.

El tratamiento de este tema consiste en la presentación de las variables consideradas relevantes para el análisis y // diagnóstico. A su vez, cada variable es desagregada en // sus indicadores respectivos y se explicita su utilización en términos de la programación educativa.

- i) Volumen, se refiere a la cantidad o número de habitaciones del área rural considerada zona-programa de la planificación educativa.

Queda indeterminado el método por el cual definir los límites de una zona-programa que parecerían depender de los alcances de la planificación educativa o del grado de homogeneidad que presente una zona para ser teóricamente "recortada".

Los indicadores seleccionados para esta variable se presentan a continuación:

- número de habitantes de la zona.
- proporción de habitantes de la zona en la región/provincia/estado y/o país.

- ii) Sexo, es ampliamente reconocida como un atributo diferencial fundamental en el análisis demográfico y en el estudio de las características económicas y sociales de la población ya que se pone de manifiesto la clara diferenciación entre ambos sexos.

Los indicadores presentados en este caso son:

- índice de masculinidad.
- proporción de varones y mujeres por grupos de edad y/o edades simples.

- iii) Edad, es el período transcurrido entre la fecha de nacimiento y la fecha del relevamiento, expresado en años completos. Toda la dinámica de la población, como así también su participación en el proceso productivo, educativo, etc., tiene una estrecha relación con la estructura por edades de dicha población.

Desde un punto de vista analítico puede parecer suficiente/relevar esta información agregada por grupos quinquenales/ o grandes grupos de edad (por ejemplo de 0 a 14, de 15 a/ 64 y de 65 y más), pero para el análisis pormenorizado de / los cambios con respecto a la matrícula escolar y, desde un punto de vista práctico, para programar la expansión del // sistema es necesario conocer el volumen de población por edades sucesivas, es decir, desagregada en años individuales, en particular para los menores de 30 años.

La consideración de la edad completa el análisis de la pirámide poblacional que demanda educación precisando, aún más, las características de los déficits de atención.

La variable edad, junto a los análisis provenientes de la caracterización económico-social del diagnóstico, ayudará a precisar los tipos de programas necesarios ya sean formales o informales. Así, ante un alto porcentaje de población menor de seis años, junto a problemas de mortalidad se esbozarán alternativas no sólo de atención directa por medio de programas escolarizados sino también programas no escolarizados para las madres y el grupo familiar.

A continuación, y en función de las características de la pirámide poblacional por edad y sexo, se intenta señalar algunos problemas que deberían contemplarse en la estructura por niveles y modalidades.

- iv) Origen, a través de esta variable, medida por el lugar de nacimiento, se conoce la condición de extranjero o no que tiene cada persona.

Los indicadores propuestos son:

- proporción de extranjeros sobre la población total.
- proporción de población nativa y extranjera por lugares de nacimiento y por nacionalidad.

- v) Condición migratoria, se trata de conocer si las personas han nacido en el lugar de la zona-programa o sí, por el contrario, nacieron en otro lugar del país, también es posible considerar el lugar de residencia anterior al actual cuando aquél no coincide con el lugar de nacimiento.

Los indicadores sugeridos para abordar este tema son:

- proporción de emigrantes por edad, sexo y destino.
- proporción de inmigrantes por edad, sexo y origen.
- proporción de inmigrantes y emigrantes de la PEA por sexo y origen/destino.
- relación entre población total de 10 y más años y personas que migran temporalmente.
- índice de masculinidad.

- vi) Condición étnica, se trata de una característica cultural de la población que puede condicionar su comportamiento individual y colectivo; de allí la importancia de incluirlo en el análisis propuesto.

Los indicadores utilizados en este caso son:

- condición de indígena o no de la población de la zona-programa.
- proporción de indígenas sobre la población total de la zona-programa.

viii) Lengua, "... muchas veces no es sino un rasgo distintivo / (del grupo nacional y/o étnico) y también por sus probables relaciones con las características socioeconómicas de // las poblaciones o superpoblaciones, es un atributo cuya importancia analítica y práctica es indiscutible en aquellos países donde hay colectividades y asentamientos indígenas que predominan o, por lo menos, son numéricamente significativos (30).

Los indicadores propuestos son:

- existencia de lenguas, dialectos, etc. hablados por la población de la zona-programa.
- proporción de población hablante de cada una de las lenguas, etc. detectadas.

ix) Estructura familiar, incorporar este aspecto al análisis responde a dos intenciones. Por una parte, cuando se quiere/ hacer un estudio interrelacionado entre variables socioeconómicas y demográficas -como el propuesto en el esquema integrador- la familia se presenta como una institución interviniendo entre los factores macroestructurales y el comportamiento individual. Como ya se expresó en otra sección de este documento, la pertenencia a un tipo determinado de familia hace que varíen los comportamientos demográficos y // también económicos y estos últimos influyen en cuanto a la / familia que se conforme.

x) Educación, definido a partir del nivel de instrucción de una persona como el "año más alto de estudios aprobados dentro del ciclo regular de enseñanza del país". (31).

---

(30) E/CEPAL/1052, op. cit.

(31) LASI, Informe de IX Sesión ... op. cit.

Volumen de población a atender (tentativo)	Algunos rasgos problemáticos de la // realidad rural	Estrategias de atención educativa	
		Formales	No formales
Menos de 1 año (V/M)	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Niveles nutricionales</li> <li>* Morbilidad</li> <li>* Mortalidad de menores de 1 año por causas / infecciosas y parásitarias.</li> </ul>	Cunas o dispensarios de atención	Programa de orientación a madres/familias en coordinación al sector SALUD
1 a 3 años (V/M)	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Idem</li> </ul>	Juntas vecinales y// entrenamiento de madres líderes para // programas de atención a niños.	Idem anterior
4 a 5 años	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Enfermedades infecto-contagiosas</li> <li>* Niveles nutricionales deficientes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programas de nivel / pre-escolar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cartillas de difusión/ sobre nivel pre-escolar.</li> </ul>
6 a 14 años	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Idem anterior</li> <li>* Incorporación temprana al trabajo.</li> <li>* Peculiaridad de los / calendarios económicos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programas de educación básica.</li> <li>Calificación laboral en las áreas rurales.</li> <li>Periodicidad en dictado de cursos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Integración del grupo familiar a la tarea educativa a través de / programas compensatorios.</li> </ul>
15 a 19 años	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Idem anterior.</li> <li>* Incorporación activa/ al trabajo agropecuario.</li> <li>* Calendario económico/ estacional.</li> <li>* Mayores responsabilidades en el grupo familiar.</li> <li>* Atraso escolar.</li> <li>* Migraciones temporales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programas de educación media con orientación laboral agrícola.</li> <li>Programas compensatorios.</li> <li>Programas diferenciados por sexo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cursos de extensión agropecuaria.</li> <li>Programas de formación continua.</li> </ul>
20-24 años	* Idem anterior.	Idem anterior.	Idem anterior.
25-29 años		Programas de educación superior.	Programas materno-infantiles para la mujer.
30-64 años	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Calendario económico-estacional.</li> <li>* Migraciones temporales.</li> <li>* Subempleo.</li> <li>* Responsabilidades como jefes de familia.</li> <li>* Analfabetismo y analfabetismo potencial / por desuso.</li> <li>* Bajo nivel educativo.</li> </ul>	Especializaciones agrícola-comerciales.	

### 3. Tipo de acciones a desarrollar y necesidades básicas insatisfechas

Siendo conscientes de la fuerte determinación monetaria de las causas de no satisfacción de las necesidades básicas, el objetivo central, de las acciones destinadas a combatir la pobreza, ha de ser que el ingreso real permanente (monetario y no monetario) de cada familia sea por lo menos equivalente al que se requiere para satisfacer tales necesidades.

Para ello resulta clave identificar los factores de los que el ingreso real de las familias depende.

"Los ingresos de las familias dependen de las oportunidades de empleo que tengan sus miembros, de la remuneración asociada a ese empleo, de la calidad de los recursos humanos, de la dotación de capital y de la productividad de los activos que poseen los grupos beneficiarios y, finalmente, de las transferencias que reciba de otros agentes o grupos de la sociedad".

"Algunas de las políticas o intervenciones que se describirán tienen un carácter distributivo, esto es, afectan la distribución primaria del ingreso resultante de la estructura de la propiedad y del funcionamiento del sistema económico".

"Este tipo de intervenciones normalmente guarda relación con la cantidad y calidad de los empleos que genera la economía y de los factores productivos que poseen los grupos pobres, con la productividad de estos factores y con los precios que les asigna el funcionamiento del sistema económico. Dichas intervenciones se proponen, en último término, aumentar la capacidad de generación de ingresos de los grupos pobres".

"Por otra parte, existen las intervenciones o políticas de carácter redistributivo que, en lugar de afectar la distribución primaria del ingreso, corrigen esta distribución mediante transferencias de ingresos y de bienes o servicios entre los distintos grupos de la población. Este tipo de intervenciones está básicamente ligado a la forma en que el Estado obtiene los recursos públicos, particularmente el gasto social destinado a la provisión directa, gratuita, o subsidiada, de bienes y servicios considerados básicos)".

"En síntesis, las políticas de superación de la pobreza deberían estar insertas en una estrategia de desarrollo en que la generación de empleos sea un objetivo prioritario, dado que el trabajo constituye la principal fuente de ingreso de los más pobres. Por otra parte, el Estado debería cumplir con la responsabilidad de crear las condiciones para lograr una distribución más justa de la propiedad de los medios de producción y de la distribución del ingreso, satisfacer directamente ciertas necesidades básicas de"

las familias pobres" (32).

La CEPAL sugiere diferentes tipos de acciones con objetivos diferenciales, que a continuación se presentan:

a) Acciones destinadas a aumentar la cantidad y calidad de los empleos:

- áreas de intervención que afectan la estructura productiva : para evitar beneficios superiores para sectores, áreas urbanas.
- mercado de factores: para evitar la segmentación, en especial en cuanto a la mano de obra, que discrimina fuertemente a la no calificada; aunque también existe respecto al acceso al crédito de los sectores marginales urbanos y rurales.
- mercado de bienes: la falta de competitividad contribuye a elevar el precio de los bienes y servicios de los sectores populares.

b) Acciones destinadas a aumentar el acervo y productividad de los activos que poseen los pobres:

- redistribución de activos: tierra y otros activos.
- elevación de la productividad.
- promoción del sector informal urbano por vía del acceso a un más amplio mercado de productos y a recursos productivos.
- promoción de las condiciones de vida de los campesinos.

c) Acciones para garantizar un ingreso mínimo familiar:

- programas especiales de empleo.
- provisión directa de bienes y servicios.
- elevación de gastos sociales respecto a políticas de satisfacción de necesidades básicas insatisfechas.

(32) CEPAL, La superación de la pobreza, op. cit.

#### 4. Planificación educativa en zonas desfavorables

La mayor preocupación de las actuales revisiones de las políticas educativas es no agudizar la segmentación, la discriminación y / la baja calidad de los servicios educativos. Ello implica detectar/ las alternativas para asegurar a todos iguales oportunidades a / acceder y permanecer en programas educativos de buena calidad. Ello no depende sólo del propio sistema educativo, y más aún en contextos desfavorables.

El acceso de la población al conjunto de bienes y servicios sociales está vinculado, por un lado, a variables de orden cultural, / físico y económico y, por otro lado, a las características del sistema productor de los mismos que a la vez está fuertemente in-/ luído por el aparato político-administrativo que regula sus prestaciones.

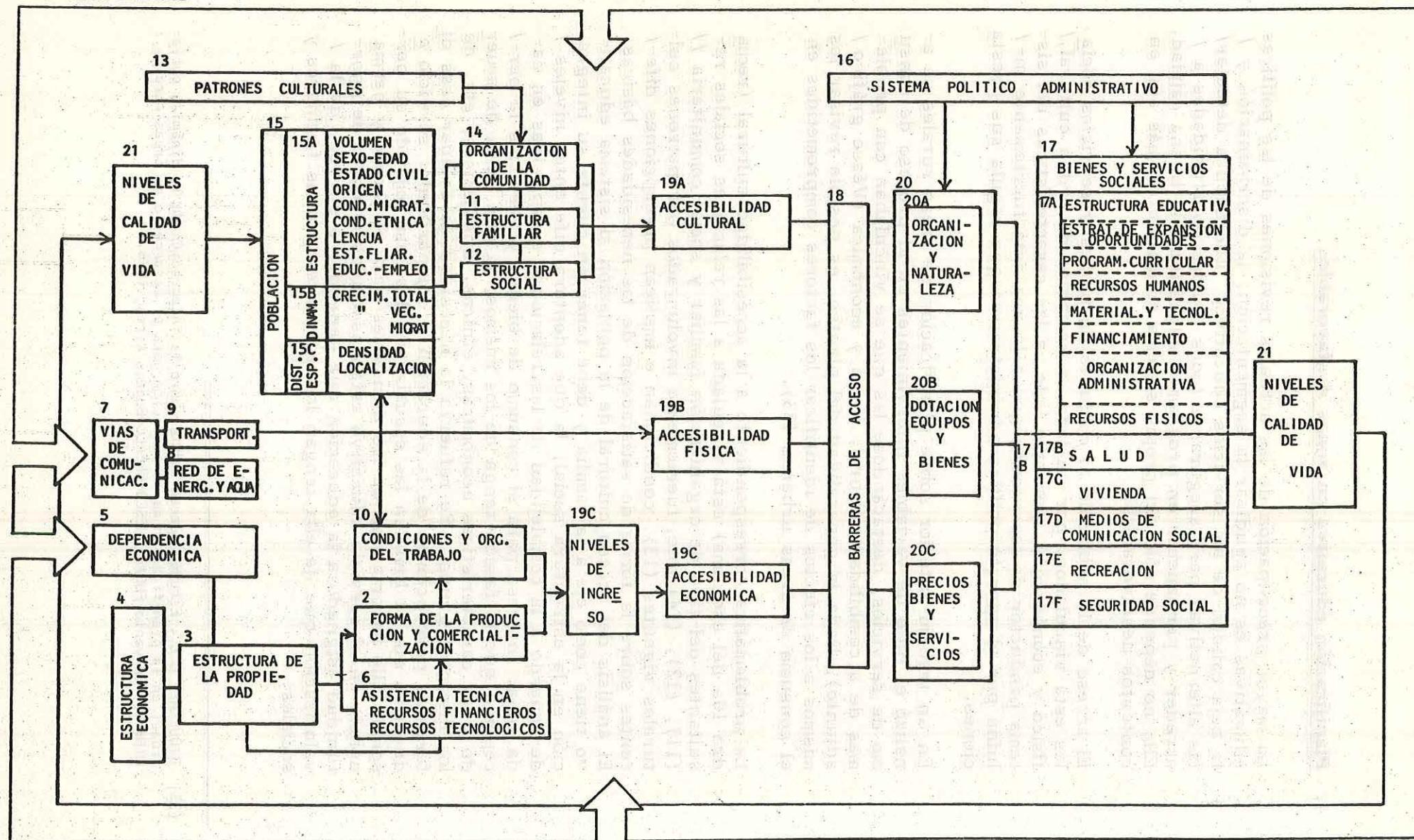
En un trabajo anterior sobre planificación de áreas rurales se analizó el flujo de variables interviniéntes en el proceso de consumo de servicios, destacándose las que se vinculaban con problemas de accesibilidad cultural, física y económica (Véase gráfico / adjunto). Dada la generalidad del planteo, es posible revisar los mismos a los efectos de identificar los factores comprometidos en el consumo de áreas urbanas (33).

La problemática correspondiente a la accesibilidad cultural (recuadro 19a del esquema) está vinculada a las relaciones sociales re-sultantes del tipo de organización familiar y social-comunitaria // (11), (12), (14) que, fuertemente involucrados por patrones cul-turales vigentes (13), condicionan e implican percepciones dife-/ rentes sobre la forma de satisfacción de las necesidades básicas. El análisis del acceso cultural de la población al sistema educati-vo tiene como eje a la familia y debe tener en cuenta su integra-ción en la estructura social, la que adoptará diferentes niveles / de acuerdo a la complejidad de las relaciones establecidas en ca-dá zona. Interesa para el consumo de bienes y servicios la per-cepción que la familia tenga de los mismos, la que varía de acuer-do a las características económicas, étnicas, lingüísticas, etc. de los distintos grupos. Se refuerza la necesidad de evaluar esas di-frentes percepciones de la educación y del particular servicio educativo que le brinden las escuelas locales, así como de su per-sonal. Ello importa porque las decisiones para el acceso y perma-nencia en el servicio educativo están asociadas al costo de opor-tunidad asignado a la educación que depende, a su vez, de la / valorización que de ella tengan los diferentes grupos familiares y sociales.

---

(33) RIQUELME, G.C.: Estudios metodológicos sobre la integración de la dinámica pobla-cional en la planificación de la educación para el desarrollo de áreas rurales.- (MIMEO). Convenio FUDAL-UNESCO-OREALC-Buenos Aires, 1978.-

1. MEDIO AMBIENTE



Los factores referidos a la accesibilidad física (19b) están relacionados con el sistema de "vías de comunicación" (7) y "transporte" (9), así como la distribución espacial de la población (15c). El sistema de vías de comunicación y del transporte condicionan fuertemente el acceso de la población a las instituciones prestadoras de bienes y servicios sociales. En el medio rural o áreas suburbanas este problema adquiere relevancia dadas las características de la distribución espacial de la población y la diferente morfología del terreno en que se localiza.

Por último, los problemas de "accesibilidad económica" (19c) son los más ligados al consumo. Estos hacen referencia a los niveles de ingreso de la población y que resultan de su inserción en la organización económico-ocupacional (2) (10). Resultan estos los factores limitantes más fuertes para el acceso del sistema operante de servicios sociales, y para la continuidad en la satisfacción de las necesidades básicas.

Se hace necesario, en este caso, evaluar los niveles de ingresos de la población, teniendo en cuenta los aportes de todos los miembros del grupo familiar, puesto que éste se reconoce como la unidad económica que decide respecto a su inserción en el mercado de trabajo. En los grupos populares, rurales o marginales, y en los estratos medios bajos, la decisión sobre el acceso al sistema educativo y, más aún, sobre la permanencia en el mismo, aparece asociada a la evaluación que realice el grupo familiar del valor económico de la educación frente al del trabajo, es decir cobra nuevamente importancia la consideración del costo de oportunidad de la educación. Existen evidencias de una estrecha asociación entre las formas de organización del trabajo familiar, los niveles de ingreso y el costo de oportunidad de la educación. Esto, a su vez, refleja la valorización cultural asignada a la misma, variable clave de los determinantes de la accesibilidad cultural.

La dimensión referida a las "barreras para el acceso a los bienes y servicios sociales" (18) supone considerar las limitaciones del sistema oferente (20) dadas por el estilo y formas de organización (20b) y precios directos e indirectos de los mismos (20c) que, en términos del consumo implican cobertura y atención de la demanda. Ya se ha dicho que las características de dicho sistema están fuertemente ligadas al "sistema político-administrativo" (16), esto es, a las orientaciones del Estado en cuanto a su función de prestador o subsidiaria en cuanto a los servicios. - El sistema educativo, en cuanto a bien y servicio (17a) tiene formas de planificación y organización que varían en función del nivel de enseñanza y su localización espacial. Así, un micro-sistema educativo local (17a) supone una determinada estructura acorde a los requerimientos del área, es decir, estrategias particulares de expansión y distribución de oportunidades frente a la presión de la demanda de la población. Asimismo tendrán una

programación curricular adaptada y alternativas de uso y aprovechamiento de los recursos humanos y materiales. Esto requerirá un determinado financiamiento, tanto de los fondos provenientes de la organización administrativa estatal, como de las propias familias (bajo las formas de aportes, matrículas o pago de cooperadoras).

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

A lo largo del trabajo se ha introducido la idea de la calidad // diferencial del sistema en iguales niveles de enseñanza debido / a variaciones en la dotación de recursos y equipos. Esto significa para una escuela, desde el número de horas de clase, el / mobiliario, los materiales didácticos, el tipo de educación curricular y hasta en los docentes (por su título y la disponibilidad de profesores especiales).

A modo de operacionalización de estas dimensiones analíticas, se incluye un ANEXO con los aspectos relevantes a identificar en la definición de programas educativos.

## A N E X O 1

### Aspectos relevantes de la accesibilidad cultural, física y económica

#### 1- Accesibilidad cultural

- Percepción de la educación en cuanto:
  - \* al rol de la escuela en el medio rural,
  - \* al rol de la escuela como un medio de socialización ajustado o no a las pautas de la realidad rurales,
  - \* a las posibilidades de movilidad social en la comunidad o / fuera de ella,
  - \* transmisora de los "efectos de demostración" propios de // las grandes ciudades,
  - \* a que sus contenidos sean funcionales para el trabajo rural,
  - \* a la posibilidad de ofrecer capacitación específica para el desarrollo de las tareas agrícolas,
  - \* al rol del docente y su nivel de integración a la gestión // comunal.
- Niveles de participación comunal (frecuencia, calidad, continuidad y tipo):
  - \* de las familias en:
    - a) la planificación educativa local desde las etapas de análisis y diagnóstico,
    - b) la administración de la propiedad comunal y educativa.-
    - c) la orientación y supervisión de las acciones educativas.
    - d) la toma de decisiones y gestión comunal.
  - \* de los organismos de base en la gestión educativa.
  - \* de los demás sectores en la planificación y gestión educativa.
- Función de la familia en las zonas rurales en cuanto a:
  - \* los niveles de integración y cohesión de sus miembros,
  - \* los diferentes tipos de las mismas,
  - \* las relaciones familiares: patrones de conducta entre padres e hijos, niveles de autoridad y relaciones de parentesco,

(\*) RIQUELME, G.C.: Estudios metodológicos sobre la integración de la dinámica poblacional en la planificación de la educación para el desarrollo de áreas rurales (MIMEO). Convenio // FUDAL-UNESCO-OREALC-Buenos Aires, 1978.-

- \* las actitudes frente al trabajo, sexo, educación (desarrollado en primer término), propiedad, religión, recreación, etc.,
- \* su significación como mediatizadora de comportamientos demográficos individuales que cristalizan en estructuras socio-demográficas familiares y comunales diferentes.

## 2- Accesibilidad física.

- Delimitación de las áreas de reclutamiento por:
  - \* distancia a la(s) escuela(s)
  - \* tiempo de recorrido
  - \* medios de transporte
  - \* formas de acceso (existencia y calidad de los mismos)
- Obstáculos que modifican el uso de las vías de comunicación:
  - \* calendario climático
  - \* realización de obras de infraestructura
- Características de los medios de transporte en cuanto a:
  - \* tipo
  - \* frecuencia del servicio
  - \* calidad del servicio
  - \* costo
  - \* existencia de servicios especiales

## 3- Accesibilidad económica.

- Formas de producción o explotación agropecuaria:
  - \* tipo de producción
  - \* tamaño de la explotación
  - \* tecnología usada
  - \* régimen de tenencia
- organización del trabajo familiar:
  - \* distribución de las tareas
  - \* períodos de dedicación de cada miembro
- Calendario económico y su influencia sobre la organización del trabajo familiar:
  - \* estacionalidad de las actividades en el área
  - \* estacionalidad de las actividades en áreas de influencia

- Migración estacional y/o permanente del grupo familiar o miembros del mismo:
  - \* tiempo
  - \* frecuencia
  - \* causas
  - \* destino
- Subempleo rural:
  - \* visible o desocupación estacional
  - \* invisible sobrenumerado
  - \* invisible por baja productividad
- Niveles de ingresos del grupo familiar:
  - \* índice de precios recibidos por venta de la producción
  - \* niveles y fluctuación de los salarios
  - \* estimación del valor económico o salario de los miembros // del grupo familiar en predios de subsistencia
- Estimación del monto y composición de los grupos familiares y personas que trabajan:
  - \* sexo y edad
  - \* población en edad de trabajar
  - \* población activa permanente
- Categoría ocupacional del trabajador rural. Como ejemplo, a continuación se cita la desagregación utilizada por PREALC // (34) en una zona rural concreta de Colchagua (Chile):
  - \* propietario
  - \* mediero
  - \* arrendatario
  - \* administrador, capataz, empleado u obrero que trabaja permanentemente en un predio recibiendo además de jornales / y salarios en dinero, usufructo de tierra.
  - \* administrador, capataz, empleado u obrero que trabaja permanentemente en un predio pero excluyendo usufructo de tierras.
  - \* trabajador temporal, voluntario, o afuerino, que trabaja en varios predios agrícolas a lo largo del año.
  - \* familiar que ayuda sin remuneración en el predio familiar.

(34) OIT-PREALC: Medición del empleo y subempleo en el sector rural. Documento de // Trabajo. PREALC/&5. Santiago de Chile, 1974.

### **III. ZONAS DESFAVORABLES DE ARGENTINA: UNA APROXIMACION EVALUATIVA**

---

Se intenta en este capítulo precisar a partir de un grupo / de indicadores la situación económico-laboral, social y educativa de / las diferentes provincias argentinas. El objetivo es proveer de un // cuadro comparativo global que aunque con datos a nivel de área pro\_ vincial posibilita la confirmación de situaciones deficitarias.

La caracterización puede efectuarse a partir de información elaborada para diferentes estudios, que se selecciona y reproduce al título descriptivo:

- desarrollo poblacional en áreas pequeñas (ecológicas de/ un análisis poblacional integral realizado para los años / censales anteriores al 1980).
- caracterización económica productiva (1980).
- situación social del acceso a los bienes y servicios socia\_ les: salud, educación y vivienda (1980).
- caracterización educativa.
- identificación de jóvenes y niños con necesidades bási- / cas insatisfechas.
- algunas precisiones respecto a la pobreza en algunas // provincias, con zonas desfavorables.

Complementariamente se presenta un material elaborado en/ el CFI sobre la estructura social de Argentina, para informar acerca de su existencia en vista de la definición de planes, programas y // proyectos socio-educativos.

Finalmente se sintetizan dos principales objetivos del "Sis- / tema de información permanente sobre la situación y evolución del // mercado laboral a nivel provincial" que se encuentra implementando / el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

En un estudio realizado por la Fundación para el Desarro- / llo de América Latina (FUDAL) denominado "Análisis Poblacional de / la Argentina" (7 tomos) se señalaba que" 'La situación poblacional // de la Argentina es vista como resultante de complejas tendencias his- / tóricas que se muestran presentes y se manifiestan en dos problemas fundamentales: 1) crecimiento insuficiente y envejecimiento prematu\_ ro; 2) desequilibrio y desigualdades regionales con migraciones inter\_ nacionales crecientes y fuerte concentración metropolitana'.

Dichos desequilibrios se insertan en el concepto de heterogeneidad estructural caracterizada por diversidad de procesos de desarrollo entre distintas regiones y sectores sociales del país que presentan problemas que pueden separarse analíticamente pero sólo pueden resolverse integralmente.

'El proceso de desarrollo económico, especialmente en lo // que él supone en cuanto a cambio en el nivel de vida de importantes sectores de la población, tiene incidencia en el comportamiento de // las variables demográficas. A su vez, el tamaño, composición y distribución de la población así como la dinámica demográfica que los // determina tiene influencia en la marcha del proceso de desarrollo e/ conómico' (4/5).

Se presentan conclusiones en términos de:

1) Principales problemas poblacionales que surgen del diagnóstico.

- Analiza a) problemas demográficos del país en general (47-60-70).  
b) problemas de acceso a bienes y servicios básicos: / salud, educación y vivienda, a nivel general del / país (47-60-70).

2) Principales tendencias demográficas y su desigual manifestación/ en las provincias.

- Analiza a) Tendencias generales: desaceleración del crecimiento total y concentración de la población; crecimiento urbano y urbanización y el papel de las ciudades medianas.  
b) Tipos provinciales de situaciones demográficas a // partir del crecimiento total -migratorio y vegetativo: 1) Provincias dispersas (Tucumán, Entre Ríos, San Luis, La Pampa y San Juan); 2) Faja subnorteña (Catamarca, Santiago del Estero, Chaco, Corrientes y La Rioja). 3) Provincias centrales (Buenos Aires -resto, Santa Fe, Córdoba, Mendoza; 4) Frontera poblacional (Salta, Jujuy, Formosa y Misiones); 5) Gran Buenos Aires.

- c) Algunas explicaciones demográficas de los tipos de provincias tales como: 1) el crecimiento vegetativo no influye positivamente sobre el crecimiento total / de las provincias; 2) el crecimiento de la población total de las provincias está casi totalmente condicionado por el crecimiento migratorio; 3) confluencia de procesos migratorios y del crecimiento total sobre las áreas urbanas; 4) Notable influencia del/ éxodo rural sobre la composición demográfica de /

las provincias; 5) Papel decisivo de las migraciones especialmente las de nativos, en la configuración espacial.

- 3) Principales procesos económicos ocurridos en el período, sus consecuencias sobre el nivel y la calidad del empleo y la incidencia conjunta y recíproca de ambos factores en relación a las tendencias demográficas (migraciones).

Analiza los aspectos que inciden en el proceso migratorio (variable fundamental en el crecimiento total de la población de provincias argentinas). Hace referencia a:

- 1) Moderado crecimiento económico con fuertes fluctuaciones.
- 2) Carácter pluralista e incorporador de la estructura ocupacional.
- 3) Patrones de ocupación económica del territorio y la actual / frontera económica argentina.

4) La existencia de polos productivos como condicionantes de / la localización poblacional.

5) La estructura ocupacional como principal determinante directo de la absorción poblacional.

6) Tipos de situaciones provinciales económicas y de empleo:

a) Economías desarrolladas con estructura de empleo no expulsoras: Gran Buenos Aires, resto Buenos Aires, Santa Rosa, Córdoba, Mendoza.

b) Estructuras económicas insuficientemente desarrolladas // con estructura de empleo no expulsoras: Jujuy, Salta, // Tierra del Fuego, Chubut, Río Negro.

c) Economías de frontera con estructura de empleo no expulsoras: Neuquén, Santa Cruz, Tierra del Fuego.

d) Economías de frontera con estructura de empleo expulsora: Misiones y Formosa.

e) Economía insuficientemente desarrollada con estructura // de empleo expulsora: La Plata, Entre Ríos, San Luis, // San Juan, Corrientes, Chaco, Catamarca, La Rioja y Santiago del Estero (todas con características diferenciadas).

7) Tipos provinciales cruzados: la relación economía - empleo - población en las provincias argentinas:

I- Región desarrollada y de atracción poblacional: Gran Buenos Aires.

II- Regiones desarrolladas y en equilibrio poblacional: resto/ Gran Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza.

III- Regiones insuficientemente desarrolladas y de atracción o / en equilibrio poblacional: Chubut, Río Negro, Salta y Jujuy.

IV- Regiones de frontera económica y de atracción o en equilibrio poblacional: Santa Cruz, Neuquén, Tierra del Fuego, / Formosa y Misiones.

V- Regiones insuficientemente desarrolladas de expulsión poblacional: La Pampa, Entre Ríos, San Luis, San Juan, Córdoba, Corrientes, Catamarca, La Rioja y Santiago del Estero.

4) Principales hechos ocurridos en cuanto a acceso diferencial de la población a tres bienes y servicios sociales considerados básicos: educación, salud y educación, así como su integración con los fenómenos económicos, ocupacionales y demográficos.

a) Analiza a) tendencias generales: leves mejorías en el acceso a educación; estancamiento de la situación sanitaria; / empeoramiento en el acceso a vivienda.

b) tipos de situaciones sociales provinciales y sus principales determinantes. En el caso de los tipos establece:

1. situación social privilegiada (resto Buenos Aires y Gran Buenos Aires).

2. situación social buena (Tierra del Fuego, Santa Fe, Santa Cruz, Córdoba, La Pampa, Mendoza).

3. situación social crítica (San Juan, Entre Ríos, / San Luis, Tucumán, Chubut, La Rioja, Córdoba, Río Negro) y

4. situación social mala (Salta, Santiago del Estero, Jujuy, Corrientes, Neuquén, Misiones, Chaco, / Formosa).

c) Analiza los tipos provinciales económico-poblacionales (mencionados en 3.7.) y su diferenciación de acuerdo a la situación social". (Consultar cuadro 1).

Resulta claro que ya hacia 1980, ciertas provincias tenían / situaciones sociales malas y críticas en función de un conjunto de indicadores como: mortalidad, mortalidad infantil, hacinamiento, déficit de vivienda y entre los educativos, el analfabetismo potencial por desuso, la educación de los jóvenes y el desgranamiento escolar.

Resulta de interés comparar estas tipologías con la caracterización de las provincias en función de los niveles de satisfacción // de necesidades básicas (INDEC 1984). Se han seleccionado del trabajo del INDEC el indicador global de la proporción de personas en hogares con necesidades básicas insatisfechas junto al de la proporción de niños en edad escolar y jóvenes a las familias. Es interesante com

probar que las provincias que registran las mayores proporciones de su población, viviendas con hogares con NBI, son en general, aquellas caracterizadas como insuficientemente desarrolladas (Cuadro 2).

A continuación se presentan algunos de los resultados del citado estudio sobre la Estructura Social de la Argentina, referidos a una evaluación precisa de las familias y población pobres de acuerdo a su localización en poblaciones de 2.000 a 10.000 habitantes y en menores de 2.000. Ello a su vez se discrimina para el total y para dos grupos de trabajadores rezagados de la estructura ocupacional: los obreros no calificados y los empleados domésticos e inestables. Ambos perfiles coinciden con el tramo de mayor marginalidad. (Cuadros 3 y 4).

Obsérvese que en todos los casos las cifras de pobreza aumentan considerablemente al referirse a esos grupos, en comparación con el promedio. Algo semejante sucede al evaluar el perfil de pobreza según nivel educativo: los menos educados son también los más pobres.

Las cifras alertan sobre las altas proporciones de población pobre que alcanza o supera el 70%. Ello ilustra sobre los requerimientos de actuación a través de políticas sociales dirigidas a la superación de la pobreza, por vía de programas de satisfacción de necesidades básicas insatisfechas y promoción de empleo.

En el trabajo del FUDAL (Riquelme, G.C. 1980), se formuló una caracterización de las jurisdicciones en función de indicadores del nivel educativo de la población (tasa de analfabetismo de la población de 15 a 29 años, tasa de analfabetismo potencial por desuso de la población de 14 años y más con primaria completa) y del acceso y permanencia en el sistema educativo (tasa de desgranamiento primario). A los fines de la presente investigación se actualizó la información con los datos correspondientes a 1980, debiéndose calcular un indicador sobre la población rezagada educacionalmente -sin instrucción y con primaria incompleta- por no contarse para esta última fecha con información desagregada para construir la tasa de analfabetismo potencial por desuso.

Sobre la base de la consideración conjunta de dichos valores es posible clasificar a las distintas jurisdicciones en las siguientes categorías desde las de menor nivel educativo a las de mejor situación relativa (Véase Cuadro N° 5).

- 1.- Jurisdicciones con muy bajo nivel educativo, por las altas tasas de analfabetismo de la población joven -más de 13% en 1970 y del 7% en 1980- altos porcentajes de sectores rezagados educacionalmente -entre un 57% y 69% en 1970 y un 46% y 67% en la última fecha- y por ende las más bajas proporciones -entre un 30 y 40% para el primer curso y entre un 23% y un 30% en 1980- de población con primaria completa del país. Este panorama deteriorado

del nivel educativo se confirma con las más altas tasas de expulsión del nivel primario entre un 60 y 80%, siendo algo menores / las relativas a 1980.

Corresponden a este grupo las provincias del Chaco, Corrientes, y Formosa, Jujuy, Misiones y Santiago del Estero.

- 2.- Jurisdicciones de bajo nivel educativo, por una relativa mejora / sobre el grupo anterior en las tasas medio altas de analfabetismo joven -6 a 13% y 4 a 6% respectivamente- y niveles medio bajos/ de población con primaria completa -40 a 44% en 1970 y 27 a 29% en 1980-. En referencia al rezago educacional y al desgranamiento, comparten los valores anteriores.

Integran este grupo: Neuquén, Salta y Río Negro. Con un nivel educativo algo mayor que éstas se ubican Entre Ríos y Chubut / al registrar tasas menores de analfabetismo joven. A su vez, Chubut, por fenómenos de migración selectiva a su favor, registra / niveles medio altos y medios de población con primaria completa. Por el contrario Entre Ríos se acerca al primer grupo de más ba jo nivel educativo en ese indicador -baja proporción de población con primaria completa- en el efecto inverso de migración selectiva.

- 3.- Jurisdicciones con nivel educativo medio, por registrar valores / medios en el analfabetismo joven, aunque cifras medio altas para la población de bajo nivel educativo -50 a 57% en 1970 y 41 a 48% en 1980 y también medio bajas proporciones de población prima- / ria completa.

Se ubican en esta posición Catamarca, Tucumán y La Rioja.

- 4.- Jurisdicciones con nivel educativo medio alto, por contar un ma- yor grupo de población en los niveles de población con primaria completa -47 a 52% en 1970 y 34 a 38% en 1980 (San Luis es ex- / cepción con un valor más bajo en 1980)- y menores los porcenta- jes de población joven analfabeta (entre 4 y 5%) en la primera / fecha, aunque registran un empeoramiento en términos relativos/ para este indicador. Además, mantienen valores medio altos en / los sectores reazagados educacionalmente y el desgranamiento pri- mario.

Se ubican en este grupo San Luis, San Juan y La Pampa.

- 5.- Jurisdicciones de más alto nivel educativo, por tener bajas tasas de analfabetismo global y joven -menor del 4%-, junto a bajas y/ niveles medios y bajos de población rezagada. Estos se corres-// ponden con altos porcentajes - 24 a 40% y 36 a 38% para cada u- no de los censos- de población con primaria completa.

Sin embargo con respecto al desgranamiento sólo el Gran Buenos Aires registra valores bajos.

Integran este grupo las jurisdicciones más desarrolladas aunque su pertenencia relativa a este grupo muestra diferencias.

Las siguientes en orden relativamente creciente son Córdoba, Santa Cruz, Santa Fe, Tierra del Fuego, el Resto de la Provincia de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires. La inclusión de Santa Cruz se ve favorecida por la migración selectiva en favor de altos niveles educativos.

El Gran Buenos Aires registra el mayor nivel educativo del país aunque también, el mayor deterioro en cuanto al analfabetismo joven y global en 1970, situación que se estabiliza hacia 1980. Si bien se mueve entre tasas bajas en cifras absolutas representa por su peso poblacional el mayor "quantum" de déficit educativo del país. Esto implica grandes esfuerzos para la oferta del sector, en cuanto a una renovada política de educación de adultos.

Tal como se muestra en el Cuadro N° 5, y más allá de algunas situaciones como las representadas por La Pampa, San Juan y San Luis, surge una clara asociación entre el nivel educativo de las jurisdicciones y su situación socioeconómica. Se tiene así una evidencia indirecta de la influencia de las variables económicas en el acceso a la educación, en el sentido que los indicadores utilizados para caracterizar la situación educacional de las jurisdicciones están señalando el acceso diferencial de la población de las mismas al sistema educacional.

Complementariamente, y con un nivel de análisis interpretativo se recomienda la consulta de un estudio sobre la "Estructura Social de Argentina" que ha sido realizado por Convenio CFI-CEPAL. Este trabajo presenta para 1980 una serie de indicadores de estratificación social y de las condiciones de vida.

Utiliza un complejo sistema de análisis socio-ocupacional para las unidades familiares y grupos poblacionales según actividad. Dicha clasificación de la Condición socio-ocupacional (CSO) extrae como grupos a estudiar (y que implican estratos diferenciales) a: directores de empresas, profesionales en función específica, propietarios de pequeñas empresas, cuadros y técnicos asimilados, pequeños productores autónomos, empleados administrativos y vendedores, trabajadores especializados autónomos, obreros calificados, obreros no calificados y empleados domésticos y trabajadores inestables.

Los estratos de asentamiento que se identificaron son:

- a) Localidades o aglomerados urbanos de más de 50.000 habitantes, que constituyen las ciudades principales de cada jurisdicción.
- b) Localidades de entre 10.000 y 50.000 habitantes, que corresponden

den a asentamientos medianos de características netamente urbanas.

- c) Localidades de entre 2.000 y 10.000 habitantes, consideradas asentamientos semirurales en la medida en que comparten numerosas características con las áreas rurales circundantes.
- d) Áreas rurales, que abarcan los asentamientos de menos de 2.000 habitantes y población dispersa.

La disponibilidad y acceso a sistemas de información sobre el mercado laboral resulta clave cuando estos materiales están definidos a nivel provincial. En el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social se ha diseñado un Sistema de Información Permanente sobre la situación y evolución del mercado laboral en el orden nacional y provincial. Tal sistema debe permitir a cada provincia disponer en forma ordenada, de información y datos actualmente dispersos, dando así mayor transparencia a la evolución del mercado de trabajo provincial. Por otra parte, a través de la recopilación sistemática de la información en un solo documento, preparado por cada provincia, el conjunto de los datos permitirá al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación realizar los análisis permanentes del mercado en todo nivel y posibilitará la propuesta de realizar a corto y a largo plazo -a nivel provincial o nacional- estudios tendientes a la reducción de los desequilibrios existentes.

Los elementos claves del sistema son:

#### 1. Características generales de la población y del mercado laboral - Conjunto básico de informaciones

Se propone, al momento de iniciar la implementación del Sistema, realizar un corto documento descriptivo de las características socio-laborales de la provincia acompañado por un conjunto básico de cuadros. El documento con sus cuadros constituye un marco de referencia indispensable, tanto para el Gobierno provincial como para la Oficina Central, para evaluar la importancia relativa de la evolución del mercado de trabajo y de los diversos acontecimientos puestos en evidencia por el Sistema.

Los modelos de los cuadros, así como las instrucciones metodológicas para su elaboración, aparecen en el Anexo I. Se puede apreciar que ciertos cuadros (p.e., los referidos al Censo de Población) no se modificarán en los próximos años, mientras que otros se deberán actualizar regularmente. La actualización se efectuará en el nivel de la provincia o en el de la Oficina Central, según las fuentes.

El documento descriptivo básico (características generales de la población y del mercado laboral) se elaborará -teniendo en cuenta la problemática específica de cada provincia- según el esquema siguiente:

1. Evaluación y composición de la población
2. Migraciones
3. Evolución de la población activa por sector económico
4. Evolución de la población activa por categoría ocupacional
5. Evolución del Producto Bruto Geográfico y de la productividad (global y por sectores)

Siendo éste un documento de referencia básica, conviene hacer hincapié en la distribución geográfica de las actividades económicas en la provincia, la importancia relativa de los distintos / sectores -mencionando cuando sea necesario la presencia de establecimientos productivos de particular relevancia- y agregar / al texto unos mapas sintéticos de la provincia.

## 2. Los informes periódicos

Para seguir la evolución de los mercados laborales -finalidad // misma del Sistema- se confeccionarán Informes Periódicos. Si // bien una periodicidad mayor sería deseable, se estima que en / la presente etapa el Sistema se limitaría a la elaboración de informes semestrales, uno cubriendo el período enero-junio y el / otro el período julio-diciembre.

El informe periódico constará de tres partes:

### 1) Evolución del mercado de empleo durante el semestre

En base a las informaciones recogidas en 2) y 3), se elaborará un corto documento destinado a sintetizar y comentar los hechos salientes ocurridos en el mercado laboral durante el semestre. El documento debe incluir:

- Comentarios generales sobre la evolución socioeconómica/ de la provincia, y sobre las causas y el impacto de variaciones ocurridas.
- Comentarios específicos de cada sector que permitan reflejar su evolución, con especial énfasis en los hechos // de mayor impacto sobre el mercado de trabajo.
- Reseña de las actividades desarrolladas por el Gobierno/ Provincial en el campo laboral (actividades del servicio).

### 2) Conjunto básico de informaciones actualizado con toda la // información estadística disponible al momento del Informe // (Anexo I).

### 3) Cuadros sectoriales sobre la evolución del mercado de empleo durante el semestre.

Tales cuadros se elaborarán en base a la información reco-

gida de las fuentes indicadas en el capítulo II.2. A tal efecto, será necesario establecer en cada provincia una lista de informantes clave para cada sector de la economía. Cuestionarios correspondientes a los diversos cuadros del Anexo II serán completados con respecto a cada informante.

En la medida de lo posible, los responsables del Sistema / deberán completar los cuestionarios durante una entrevista personal (o por lo menos telefónica) con el informante.

La entrevista personal permitirá de hecho recoger observaciones de orden general muy importantes que se indicarán en la última parte del cuestionario.

A título ilustrativo se precisan algunas informaciones que resultan muy útiles a nivel de la población de zonas desfavorables, rural y urbana. Este se obtiene de los abordajes sectoriales // (se incluye como Anexos ejemplos correspondientes a Neuquén, Entre Ríos, Chaco, Formosa, Río Negro, Misiones) referidos a la actividad agropecuaria y forestal. En ellos se pueden distinguir la evolución productiva por tipo de cultivo, la demanda de mano de obra, según migración así como observaciones predictivas generales.

CUADRO 1

## RELACION ENTRE EL NIVEL ECONOMICO Y SITUACION EDUCACIONAL DE LAS PROVINCIAS

situación económica		situación educacional	Muy Bajo NE	Bajo NE	Medio	Medio Alto	Alto
Desarrolladas	No Expulsoras						Gran Bs.As. Resto Bs.As. Cordoba Mendoza Santa Fe
	No Expulsoras						
Insuficientemente Desarrolladas	Expulsoras	Jujuy	Salta Chubut Río Negro	Tucumán			
		Chaco Corrientes Sgo.del Estero	Entre Ríos	Catamarca La Rioja	La Pampa San Juan San Luis		
Frontera	No Expulsoras	-	Neuquén				Santa Cruz Tierra del Fuego
	Expulsoras	Misiones Formosa					

FUENTE: Elaboración propia sobre la base de FNUAP-FUDAL

CUADRO 2

POBLACION EN HOGARES CON NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS

-Por Provincias-

Provincias	Población con NBI Total		Niños en edad escolar	Jóvenes
	C.a.	%	%	%

TOTAL

Capital Federal	231.872	8,3	12,9	8,8
Gran Buenos Aires				
Buenos Aires	2.607.922	24,3	34,4	25,3
Partidos Gran Buenos Aires	1.864.400	26,7	36,9	27,9
Resto de Gran Buenos Aires	743.522	19,8	29,2	20,3
Catamarca	87.039	42,6	50,9	41,4
Córdoba	529.753	22,4	31,2	21,6
Corrientes	303.818	46,9	58,5	44,3
Chaco	359.857	52,1	64,5	50,1
Chubut	87.343	34,8	44,5	34,4
Entre Ríos	292.979	32,8	44,4	31,7
Formosa	159.072	54,4	64,5	51,7
Jujuy	196.892	48,8	55,6	47,2
La Pampa	44.379	21,9	30,5	22,3
La Rioja	59.224	36,6	44,5	35,7
Mendoza	287.076	24,4	23,8	23,7
Misiones	263.424	45,1	55,9	42,5
Neuquén	93.507	40,2	41,1	33,1
Río Negro	145.707	38,9	49,6	38,6
Salta	305.776	46,8	54,7	44,8
San Juan	142.404	30,8	39,1	29,2
San Luis	67.019	31,9	42,2	31,2
Santa Cruz	27.245	26,3	31,6	26,0
Santa Fe	595.239	24,5	36,6	25,4
Santiago del Estero	302.681	51,7	61,5	49,6
Tucumán	406.748	42,4	53,0	40,8
Tierra del Fuego	6.356	27,5	29,3	29,6

FUENTE: INDEC, La pobreza en la Argentina, 1984.-

CUADRO 3

Porciento de hogares y población en hogares con necesidades básicas insatisfechas por estrato de asentamiento, según cso., condición de inactividad o nivel de educación del jefe.

ONCAL: obreros no calificados

EDOM: empleados domésticos y trabajadores inestables

		% de Hogares N.B.I.			% Población N.B.I.		
		total pcia.	Localidades 2000 a 10000 habs.	menos de 2000	total pcia.	Localidades 2000 a 10000 habs.	menos de 2000
Catamarca	Total	34,9	26,2	51,1	41,2	32,1	56,7
	ONCAL	57,8	44,0	66,5	63,8	50,3	71,5
	EDOM	58,3	46,9	64,4	65,4	54,9	70,5
Corrientes	Total	37,6	33,6	51,7	45,6	40,8	61,5
	ONCAL	59,4	57,1	62,9	68,8	65,3	73,5
	EDOM	58,1	54,9	60,2	68,9	65,2	70,0
Chaco	Total	42,8	35,3	60,7	51,1	44,5	69,3
	ONCAL	70,3	64,4	76,9	78,3	73,1	84,9
	EDOM	64,5	55,3	73,4	73,4	66,1	81,6
Chubut	Total	28,9	28,6	35,6	34,2	35,4	43,6
	ONCAL	54,7	56,7	50,6	63,5	63,6	64,6
	EDOM	62,1	59,4	61,5	69,3	67,3	71,10
Entre Ríos	Total	24,4	20,6	31,7	30,8	27,1	38,7
	ONCAL	47,8	47,5	48,3	57,3	56,5	59,2
	EDOM	49,8	42,7	49,7	61,3	53,9	61,5
Formosa	Total	44,7	35,7	58,0	53,6	43,6	67,9
	ONCAL	65,0	58,3	68,8	74,2	66,5	79,3
	EDOM	63,8	55,7	70,2	73,2	64,4	
Jujuy	Total	45,1	39,8	63,0	48,8	46,5	68,0
	ONCAL	....	....	....	....	....	....
	EDOM	....	....	....	....	....	....
La Rioja	Total	28,7	24,8	46,5	34,7	31,3	53,3
	ONCAL	48,9	44,3	55,6	55,7	51,0	62,5
	EDOM	56,0	43,0	66,9	63,5	50,9	72,4

**CUADRO 3 (cont.)**

**CUADRO 4.** Porcentaje de hogares y población en hogares con necesidades básicas insatisfechas por estrato de asentamiento, según cso. condición de inactividad o nivel de educación del jefe.

CSO CONDIC. DE INACTIV. NIVEL DE EDUCACION DEL JEFE	total pcia.	% hogares N.B.I.			% Población N.B.I.		
		LOCALIDADES DE 2000 a 10000 de menos habs.		2000	LOCALIDADES DE 2000 a 10000 de menos habs.		2000
		Total	Alto	Medio	Bajo	Total	Alto
<b>Catamarca</b>							
Nivel de Educa- ción	Total	41,8	38,2	57,8	56,4	45,5	41,4
Alto		4,7	5,7	11,5		7,4	7,4
Medio		19,2	15,5	33,0		24,4	20,4
Bajo		56,4	50,5	65,5		59,1	52,5
Corrientes	Total	46,4	45,3	66,2	60,7	50,8	48,9
Nivel de Educa- ción	Alto	7,0	4,7	6,8		8,7	5,3
Medio		14,9	12,7	26,4		20,0	17,2
Bajo		60,7	58,0	70,8		64,1	61,0
<b>Chubut</b>							
Nivel de Educa- ción	Total	33,6	40,4	57,0	49,1	38,6	47,4
Alto		5,2	12,5	12,6		8,3	15,6
Medio		10,9	11,7	17,7		15,2	16,6
Bajo		49,1	53,4	67,4		52,5	59,2
<b>Chaco</b>							
Nivel de Educa- ción	Total	50,3	53,3	71,6	62,0	56,0	58,1
Alto		9,2	14,8	22,5		10,2	21,0
Medio		16,3	16,8	32,2		21,0	21,6
Bajo		62,0	62,0	75,4		66,5	66,0
<b>Entre Ríos</b>							
Nivel de Educa- ción	Total	34,9	39,0	51,9	46,7	38,7	41,5
Alto		1,9	3,8	4,3		2,7	2,5
Medio		8,9	11,3	22,2		12,7	16,0
Bajo		46,7	47,6	56,4		49,4	58,4
<b>Formosa</b>							
Nivel de Educa- ción	Total	53,1	50,0	71,9	20,6	58,0	53,2
Alto		8,7	15,1	18,5		10,9	12,7
Medio		20,6	17,0	38,7		26,9	20,6
Bajo							48,0

CUADRO 4 (cont.)

## La Rioja

Nivel de Educa- ción	Total	36,8	35,0	53,5	40,8	38,9	57,5
Alto		3,5	6,3	9,1	5,2	10,9	12,1
Medio		16,3	17,8	29,2	22,0	23,5	34,7
Bajo		52,0	45,3	61,8	54,8	47,7	65,1

## Misiones

Nivel de Educa- ción	Total	41,9	39,8	57,4	45,9	43,4	61,5
Alto		10,0	7,5	8,1	12,6	12,3	8,7
Medio		14,2	13,1	21,5	17,7	15,6	26,8
Bajo		55,6	52,1	64,3	58,7	55,0	67,8

## Neuquén

Nivel de Educa- ción	Total	38,7	36,7	64,1	45,6	46,2	70,3
Alto		8,5	16,2	6,0	18,9	43,5	5,5
Medio		14,8	13,3	24,8	19,0	16,8	28,8
Bajo		53,2	51,4	72,4	58,5	59,1	77,2

## San Juan

Nivel de Educa- ción	Total	28,2	34,0	46,8	32,3	36,8	50,6
Alto		2,9	4,7	9,3	3,4	4,5	13,6
Medio		10,2	13,2	20,9	13,8	16,8	25,2
Bajo		41,9	43,6	53,0	44,7	45,8	56,3

**CUADRO 5. INDICADORES DE LA SITUACION EDUCATIVA POR PROVINCIAS - 1970 y 1980.-**

Provincias-Capital Federal y Gran Buenos Aires	Tasa de Analfabetismo Población 15 - 29 años				Tasa de Población de Bajo Nivel Educativo (SI+PI) de 14 años y más				Población con Primaria Completa de 14 años y más.				Tasas de Desgranamiento Nivel Primario			
	1970 Porcentajes	1980 Porcentajes	1970 Calificación	1980 Calificación	1970 Porcentajes	1980 Porcentajes	1970 Calificación	1980 Calificación	1970 Porcentajes	1980 Porcentajes	1970 Calificación	1980 Calificación	1970 Porcentajes	1980 Porcentajes	1970 Calificación	1980 Calificación
TOTAL	5,0	3,4	M	M	46,1	37,6	M	M	30,4	33,2	M	M	55,5	46,3	M	M
Capital Federal	0,8	0,6	B	B	22,7	14,3	B	B	40,5	32,5	M	M	22,0	25,8	B	B
Gran Buenos Aires																
Buenos Aires	-	1,9	MB	MB	-	33,5	MB	MB	-	37,8	MA	MA	38,2	30,3	B	B
Partidos Gran Bs. Aires	1,8	1,7	B	MB	40,0	31,7	B	MB	36,7	38,6	A	MA	-	31,2	B	MB
Resto Gran Bs. Aires	2,6	2,3	B	MB	48,1	36,5	MB	MB	31,4	36,5	MA	MA	-	28,9	MB	B
Catamarca	6,0	4,5	M	MA	58,7	46,7	A	MA	20,5	29,1	MB	M	68,4	58,2	A	MA
Córdoba	3,8	2,6	B	MB	49,7	40,2	MB	M	25,6	28,7	MA	M	51,3	44,9	MA	M
Corrientes	14,6	9,0	A	A	66,2	62,4	A	A	16,3	23,8	B	B	80,6	70,0	A	A
Chaco	16,2	12,3	A	A	69,5	67,2	A	A	17,4	24,7	B	B	78,0	69,4	A	A
Chubut	10,0	4,4	M	M	52,5	41,8	MA	MA	28,5	32,7	MA	M	69,0	58,3	A	MA
Entre Ríos	6,6	4,0	MB	MA	63,5	60,2	A	A	19,1	27,2	B	B	66,5	57,2	A	MA
Formosa	13,0	7,0	A	A	68,6	60,8	A	A	18,9	28,9	B	MB	75,7	64,6	A	A
Jujuy	16,0	4,1	MA	MA	64,3	55,7	A	A	17,8	25,4	B	B	72,7	58,7	A	MA
La Pampa	4,7	3,3	B	M	52,6	42,3	MA	MA	33,6	38,9	MA	MA	56,3	46,5	MA	M
La Rioja	5,2	3,6	M	M	55,5	41,9	MA	MA	23,9	31,0	MB	M	62,0	55,1	MA	MA
Mendoza	6,3	3,8	MB	M	51,6	43,5	MA	MA	27,0	30,9	MA	MB	51,8	42,8	MA	M
Misiones	11,0	7,9	MA	A	66,9	62,3	A	A	19,2	26,6	B	B	77,4	70,0	A	A
Neuquén	15,0	6,0	MA	MA	58,6	48,3	A	MA	22,3	28,2	MB	MB	78,2	62,0	A	A
Río Negro	11,9	5,3	MA	MA	59,6	50,0	A	MA	25,6	29,6	MB	MB	69,3	55,4	A	MA
Salta	13,0	6,0	MA	MA	59,8	50,9	A	MA	20,5	27,3	MB	B	70,3	58,1	A	MA
San Juan	6,4	3,4	MB	M	50,6	41,2	MA	MA	26,6	34,4	MA	MA	59,1	49,0	MA	M
San Luis	6,3	4,8	MB	MA	53,9	45,9	MA	MA	24,8	29,7*	MA	MB	67,2	57,7	A	MA
Santa Cruz	3,7	1,6	B	B	50,5	35,8	MA	MB	29,2	32,3	MA	M	47,7	48,1	MA	M
Santa Fe	3,8	3,4	B	M	45,8	38,7	MB	M	31,7	33,9	A	M	49,0	41,5	MB	M
Sgo. del Estero	10,4	7,8	MA	A	68,7	63,6	A	A	15,8	24,0	B	B	78,2	67,0	A	A
Tucumán	7,5	5,5	M	MA	57,5	48,3	MA	MA	21,6	27,6	MB	B	58,6	48,4	MA	M
Tierra del Fuego	3,5	1,4	B	B	40,4	25,3	B	B	32,9	32,3	A	M	66,3	36,7	A	MB

FUENTE: ELABORACION PROPIA SOBRE LA BASE DE FNUAP-FUDAL (Riquelme, G.C.). ANALISIS POBLACIONAL DE LA ARGENTINA, informe de investigación, vol IV y del Censo Nacional de Población 1980.-

## **IV. EDUCACION Y TRABAJO PRODUCTIVO**

---

---

El eje central de este capítulo es desplegar la relación educación-trabajo desde diferentes perspectivas de análisis así como revisar un grupo de experiencias de integración de actividades productivas con acciones educativas. Recorrer el espectro conceptual tiene // como propósito permitir encuadrar las diferentes experiencias o proyectos locales, facilitando su evaluación en términos del tipo de relación establecida entre el mundo laboral y la educación.

### **1. Las orientaciones internacionales**

Luego de la Segunda Guerra Mundial las economías en vías de / recuperación pusieron atención en las posibilidades de la educación como proveedora de recursos humanos.

Las relaciones entre educación y empleo después de la segunda guerra sufrieron la influencia de la organización científica del trabajo. La parcialización y fragmentación del trabajo en tareas/ específicas, facilitó la incorporación de mano de obra no escolarizada, afectada exclusivamente a tareas simples. En esta perspectiva la formación implica una división entre la adquisición de saberes y la puesta en práctica, a través de una lógica de diversificación y especialización de formación efectuada fuera de / la empresa.

Es durante este período que se comienza a elaborar procedimientos de previsión de mano de obra con determinadas calificaciones, ante la profunda crisis de las economías locales, y la preocupación ante la escasez de mano de obra.

A lo largo de los últimos años se han verificado profundas transformaciones en el sistema productivo y en las relaciones sociales laborales que modifican el papel de la educación y sus logros // en el ámbito del trabajo. Estas modificaciones inciden en los perfiles ocupacionales y en los comportamientos diferenciales de los distintos grupos sociales frente al mercado laboral en función // de su formación profesional y sus posibilidades de aplicación.

Las complejas relaciones involucradas en el proceso anterior supone que de la población activa, jóvenes o adultos, no se pue-/ de esperar comportamientos laborales uniformes sino que, la dinámica de las relaciones sociales de producción y la pertenencia a grupos sociales incide en la apropiación diferencial del conocimiento y en sus posibilidades de aplicación y transferencia en/ el mundo del trabajo.

Desde mitad de siglo organismos como OIT, UNESCO y aún OEA comenzaron a preconizar la integración educación-trabajo. El organismo latinoamericano lo hizo desde el apoyo de la organización de sistemas de planificación junto a la definición de políticas de promoción comunitaria.

Desde la OIT, en los inicios se postuló la idea de la falta de adecuación del sistema educativo a los requerimientos del aparato productivo. Esto respondía a enfoques tecnicistas fundados en la teoría del capital humano, para la que los trabajadores debían conformarse en términos de una relación demanda-oferta de recursos humanos, siendo inexistente la perspectiva de los propios actores y su desarrollo formativo. Es en esta época que se impulsa la organización de servicios de orientación profesional para intermediar en el mercado laboral y ajustar las búsquedas entre empresas y oferentes. Junto a ello se ubican los servicios de empleo, bolsas de trabajo y una serie de programas de capacitación y formación para el empleo. Se destaca la idea de aproximar la formación a la realidad efectiva laboral.

A lo largo de los 60' y 70' se asiste a una vasta gama de experiencias de integración desde los organismos de educación técnica, o de los de formación profesional que incluyen hacia el final la elaboración de proyectos de acción educativo-laboral, acciones de escuelas-producción, pasantías, impulso a la organización laboral autónoma.

Hacia 1975, y como resultado de la maduración de este conjunto de ideas se forma la Convención sobre Desarrollo de los Recursos Humanos (Convenio N° 142/OIT). Entre las disposiciones generales señala que "la calificación "profesional" de los términos "orientación" y "formación" significa que la orientación y la formación tienen por objeto descubrir y desarrollar las aptitudes humanas para una vida activa productiva y satisfactoria y, en unión con las diferentes formas de educación, mejorar las aptitudes individuales para comprender individual o colectivamente cuánto concierne a las condiciones de trabajo y al medio social, e influir sobre ellos".

Sostiene que las políticas y programas que se definen deberían ayudar "y alentar a todas las personas, en pie de igualdad y sin discriminación alguna, a desarrollar y utilizar sus aptitudes para el trabajo en su propio interés y de acuerdo con sus aspiraciones, teniendo presentes al mismo tiempo las necesidades de la sociedad". También "deberían estimular a las empresas a aceptar la responsabilidad de formar a sus trabajadores. Las empresas deberían colaborar con los representantes de sus trabajadores al programar sus actividades de formación y deberían cerciorarse, en la medida de lo posible, de que estas actividades sean conformes al sistema oficial de formación".

Como objetivos de estas políticas y programas se enuncian los / siguientes:

- a) asegurar el acceso a un empleo productivo, incluido el trabajo independiente, que corresponda a las aptitudes y aspiraciones personales del trabajador, y facilitar la movilidad/profesional;
- b) promover y desarrollar el espíritu creador, el dinamismo y la iniciativa con vistas a mantener o acentuar la eficacia // en el trabajo;
- c) proteger a los trabajadores contra el desempleo o contra toda pérdida de ingresos o de capacidad de ganar resultante de una demanda insuficiente de sus calificaciones y contra/ el subempleo;
- d) proteger a los trabajadores ocupados en tareas que supongan una excesiva fatiga física o mental;
- e) proteger a los trabajadores contra los riesgos profesionales mediante una formación de calidad en cuestiones de seguridad e higiene del trabajo, que forme parte integrante de / la formación para cada oficio u ocupación;
- f) asistir a los trabajadores en su búsqueda de satisfacción / en el trabajo, de expresión y desarrollo de su personalidad y de mejoramiento de su condición general por el propio esfuerzo, con miras a mejorar la calidad o modificar la naturaleza de su contribución profesional a la economía;
- g) conseguir un avance social, cultural y económico y una adaptación continua a los cambios, con la participación de// todos los interesados en la revisión de las exigencias del / trabajo;
- h) lograr la plena participación de todos los grupos sociales / en el proceso de desarrollo y en los beneficios derivados / de éste".

El desafío es la estructuración de sistemas flexibles, abiertos y/ complementarios de la enseñanza general, técnica y profesional, / así como de orientación escolar y profesional.

Resulta fundamental los principios de integración inter-institucional que sostiene el Convenio de OIT pues en su artículo 6 // destaca la necesidad de las políticas y programas de:

". coordinarse con la política y con los grandes programas de / desarrollo social y económico, tales como los relativos a la promoción del empleo, la integración social, el desarrollo rural, el / desarrollo de la artesanía y la industria, la adaptación de los // métodos y la organización del trabajo a las necesidades humanas, y el mejoramiento de las condiciones de trabajo;

. tener en cuenta la interdependencia y la cooperación internacionales en el campo económico y tecnológico ".

Respecto a la relación con el trabajo se postula que "Los programas de formación inicial para jóvenes con poca o ninguna experiencia profesional deberían comprender, en particular:

- a) enseñanza general coordinada con la formación práctica y / la instrucción teórica correspondiente;
- b) formación básica en conocimientos teóricos y prácticos comunes a diversas ocupaciones afines, que podría impartirse en un instituto de enseñanza o de formación profesional o en la empresa, en el puesto de trabajo o fuera de él;
- c) especialización en conocimientos teóricos y prácticos directamente utilizables en los empleos existentes o que se han/ de crear;
- d) iniciación controlada a las condiciones en que se desarrolla normalmente el trabajo".

"La formación en el trabajo organizada como parte integrante de la enseñanza que se da en instituciones de formación debería // ser planificada conjuntamente por las empresas, las instituciones y los representantes de los trabajadores interesados, con objeto de:

- a) permitir que los educandos utilicen los conocimientos que / han adquirido fuera de su empleo en situaciones reales de trabajo;
- b) dar formación en los aspectos de la ocupación que no pueden enseñarse fuera de las empresas;
- c) familiarizar a los jóvenes con poca o ninguna experiencia / profesional con las exigencias y condiciones en que probablemente habrán de trabajar y con sus responsabilidades / en el trabajo en grupo".

Dedica espacios claves a los tipos de acciones para el trabajo // por cuenta propia y para zonas rurales. En cuanto a los primeros señala que deberían tener "en cuenta la situación social del trabajador y:

- a) abarcar, además de la formación técnica correspondiente, / una formación en los principios y prácticas básicos de la / gestión de empresas y de la formación de otras personas;/
- b) hacer comprender mejor la necesidad de tomar iniciativas,/ de evaluar los riesgos y de aceptarlos".

"Los programas destinados a las zonas rurales deberían tener / por objeto garantizar plenamente la igualdad de oportunidades /

en materia de orientación y de formación profesionales entre la población rural y urbana.

Tales programas deberían estar concebidos en el marco de la política nacional de desarrollo, teniendo en cuenta, entre otras cosas, las características y tendencia de las migraciones entre las zonas rurales y urbanas.

Los programas destinados a las zonas rurales deberían prever las necesidades especiales en materia de orientación y de formación profesionales de:

- a) los trabajadores agrícolas, incluidos los de las plantaciones, los pequeños propietarios que explotan directamente sus fincas, los arrendatarios y aparceros y demás personas ocupadas en la agricultura o en sectores afines, especialmente en caso de reforma agraria y de otros cambios importantes en los sistemas de abastecimiento, producción y distribución en las zonas consideradas;
- b) las personas empleadas en ocupaciones no agrícolas, y en particular en la educación, las comunicaciones, transportes y otros servicios, y en la artesanía".

Señalan que "Los países en que los medios y los programas de orientación y de formación profesionales para las zonas rurales están todavía poco desarrollados deberían concentrar inicialmente sus esfuerzos en:

- a) facilitar información a los jóvenes y a los adultos de las zonas rurales sobre los objetivos y las medidas previstas para introducir mejoras o cambios estructurales importantes en la zona considerada y sobre los efectos de esta acción en su trabajo y su vida;
- b) ofrecer oportunidades de enseñanza y de formación profesional sistemáticas a tiempo completo o parcial, según convenga, a los jóvenes que trabajan para completar su formación empírica en el puesto de trabajo;
- c) preparar programas breves de formación complementaria, de actualización de la formación o de nueva formación profesional para los adultos, por conducto de los servicios existentes de formación profesional, divulgación y demás servicios de asesoramiento;
- d) crear en las regiones rurales un personal de dirección en los ámbitos social y económico y fomentar la participación de grupos más amplios de población en las actividades de desarrollo;
- e) promover la voluntad de mejoramiento individual".

En cuanto a los grupos especiales de población destacan a las mi

norías lingüísticas señalando que "Las personas que forman parte de minorías lingüísticas y de otra naturaleza deberían tener / acceso a una orientación profesional que las informe, en su lengua materna o en una lengua que les sea familiar, y cuando sea necesario mediante intérpretes, de las condiciones y requisitos / existentes en materia de empleo, así como de los derechos y obligaciones de las partes interesadas y de la asistencia que pueden recibir para resolver sus problemas particulares".

La Conferencia Internacional de Educación convocada por / la UNESCO en 1981 produjo una Recomendación Nº 73 sobre la integración entre Educación y Trabajo Productivo. En los considerandos/ reconocen: "la importancia tanto para el individuo como para la sociedad de que se establezca una interacción eficaz entre la educación y/ la vida del trabajo con el fin de satisfacer las demandas de una mayor aplicabilidad de la educación y de una constante adaptación de sus estructuras, programas y contenidos a las nuevas situaciones económicas, culturales y sociales y a las condiciones de trabajo, así como de una adecuada preparación de todos los niños y jóvenes a su profesión futura y a una vida enriquecedora, y de fortalecer la pertinencia de los programas de educación permanente" y "que la aplicación práctica de los conocimientos teóricos y el trabajo productivo efectuado por los alumnos y estudiantes, tanto dentro como fuera del establecimiento de formación, son factores importantes de la educación moderna que favorecen el desarrollo de la personalidad creando más vínculos con el mundo exterior, incluyendo el mundo del trabajo, y que contribuyen además a la comprensión por parte del individuo / y de la comunidad de los valores sociales, morales, estéticos y económicos ...".

Los principios fundamentales que sostiene la recomendación pueden sintetizarse como sigue:

- interacción eficaz y constante entre educación y trabajo productivo, como producción de bienes y servicios materiales o de índole intelectual, y aún no retribuidos.
- deberían integrarse todos los niveles de enseñanza.
- promover articulación teoría y práctica en el marco de la integración con el trabajo productivo.
- estimular las capacidades creadoras y productivas, o bien/ su desarrollo ulterior y a la vez la participación en actividades de utilidad social o en trabajos de aplicación (dentro o fuera del sistema educativo).
- la interacción entre la educación y el trabajo productivo // debería llevarse a cabo de dos maneras fundamentales:

- a) incluyendo al trabajo productivo en el proceso de enseñanza y de educación en escuelas y en otros establecimientos educacionales;
- b) por medio de la creación de condiciones más adecuadas para que toda la población activa pueda continuar su educación sin interrumpir su labor productiva.
- educar para lograr una apreciación del valor social y económico de diferentes tipos de trabajo e inculcar mediante la educación el respeto de los trabajadores y del mundo del trabajo en general, y desarrollando al mismo tiempo la capacidad del individuo para hacer una elección libre y acertada de una línea ulterior de educación, trabajo y carrera, proporcionando una orientación constructiva y facilidades de asesoramiento en las instituciones y a nivel nacional.
- promover la comprensión de las realidades económico-sociales, la participación comunitaria en los desarrollos locales, y a través de ello propender a la mejora de las perspectivas de empleo garantizando igualdad de oportunidades educativas y profesional o técnica en ámbitos rurales o urbanos.
- desarrollo del conocimiento científico-tecnológico básico para las esferas de la producción.
- las disposiciones relativas al trabajo productivo que haya de ser efectuado por niños y jóvenes como parte de su educación deberán conformarse en todo momento a las leyes y normas nacionales e internacionales relativas al trabajo de niños y jóvenes y, en particular, a los convenios y recomendaciones internacionales pertinentes en lo que respecta a la edad mínima para empezar a trabajar y las leyes y normas nacionales e internacionales relativas a la protección de los niños, jóvenes y demás grupos de personas.

Las políticas y programas que se proponen destacan entre las actividades a desarrollar aquellas que contribuyan a:

- "a. estimular el desarrollo de aptitudes y disposiciones creadoras y contribuir a la comprensión de las actividades administrativas, científicas y de investigación en el lugar de trabajo en la sociedad moderna; en lo posible, los alumnos y en particular los estudiantes podrán participar en actividades prácticas completas, la investigación científica, los proyectos de estudios, la asistencia médica, técnica y de organización y en las actividades socioculturales conjuntamente con los maestros y demás especialistas, contribuyendo así al desarrollo nacional;
- b. familiarizar con las condiciones de vida y de trabajo en u-

na serie de actividades económicas adecuadas a las necesidades presentes y futuras de la comunidad o región y de la sociedad en su conjunto;

- c. ampliar los conocimientos, las aptitudes y la experiencia // en cuanto al manejo correcto y seguro de herramientas, // máquinas y otros equipos y materiales en las situaciones / de trabajo;
- d. facilitar el conocimiento de las relaciones económicas y sociales en la vida del trabajo, con especial referencia a la / conservación del medio físico, y estimular la participación/ de los alumnos y estudiantes en la vida económica y social;
- e. poner de relieve la adquisición de conocimientos y aptitud es socialmente útiles, el desarrollo de la capacidad de / comprensión de las ventajas y exigencias del trabajo de e quipo y de las actividades administrativas y de resolución/ de problemas;
- f. asegurar la participación de los estudiantes en la organiza ción del trabajo de grupo, y en la planificación de los pro cesos de trabajo y evaluación, desarrollando distintas for mas de administración;
- g. estimular las iniciativas que tienden a transmitir a la nue va generación las tradiciones nacionales de artesanía por / medio de cursos facultativos en dicha materia". (35).

En una reunión internacional de expertos realizada en 1980 se consideró la necesidad de evaluar las experiencias de integración/ entre educación y trabajo productivo a través de los siguientes indi cadores:

- evaluación de la Tecnología (Know-how), en exámenes finales.
- participación del profesor en experiencias laborales y de tra bao.
- participación de "no-profesor" en actividades educacionales y su aceptación por los establecimientos educacionales.
- transformación de la relación prcfesor-alumno en la perspecti va de ver la cooperación en la ejecución de tareas colectivas.
- transformación del sistema valórico de profesores y alumnos / con respecto al trabajo.

---

(35) UNESCO Recomendación N° 73 a los Ministerios de Educación relativa a la Inte racción entre Educación y el Trabajo Productivo. Ginebra 1981.-

- mejorar la organización comunitaria y compromiso.
- abrir las estructuras de producción a la experimentación educacional.
- relación entre formación y capacitación.
- mejor vinculación entre educación formal y educación no formal.
- nueva actitud frente al trabajo, especialmente la relación entre el trabajo intelectual y el trabajo manual.
- utilización completa de materiales locales y recursos humanos.
- establecimiento de nuevos servicios en la Comunidad (comités de ayuda educacional, traer a la población distante más relación, comité de higiene, comité de producción).

Al abordar en el último capítulo la reconceptualización de la relación educación y trabajo, se señalarán algunos puntos de alerta acerca de las propuestas precedentes.

## **2. Revisión de experiencias de integración entre educación y trabajo.**

Resulta atinado sostener que cualquier experiencia de integración entre educación y trabajo productivo debe interpretarse en función del modelo de desarrollo existente en el país de referencia. Así en contextos socialistas la proyección es profunda y su aplicación masiva, similar a lo que sucede con economías estatizadas.

Las experiencias en países con economías mixtas, de fuerte control estatal muestran resistencias en el sector privado a la expansión de estas actividades; además señalan que la excesiva preocupación por la producción sacrifica los objetivos pedagógicos y existe resistencia en el personal docente a integrarse.

En países de aplicación masiva de la relación educación-producción en economías centralizadas los problemas son menores, registrándose como logros: una producción significativa en volumen y calidad, valorización del trabajo en general y del manual, valorización del trabajo agrícola y la introducción en todos los niveles de enseñanza. En estos países el trabajo productivo pasa a valorizar la creatividad, el desarrollo científico y tecnológico.

Experiencias en países en vías de desarrollo que tienen adaptados modelos de economías de mercado, son más limitadas tanto por su cobertura y por su continuidad. Además se verifica un más bajo prestigio social para este tipo de programas que sólo se instituyen para poblaciones marginales y desertores de la e-

ducación formal. Existen entre los casos observados, mayores / resultados en el ámbito rural pues en las ciudades, los problemas administrativos y distributivos de los beneficios

En países desarrollados las experiencias de integración educación-trabajo se centran en facilitar la transición de la escuela / al trabajo, en vistas a reducir la deserción y recuperar población que abandonó el sistema. Las actividades prevén prácticas curriculares y extra-programáticas de vínculo educativo-laboral. Así existen empresas pedagógicas que prevén actividades laborales como parte del currículo escolar hasta sólo el desarrollo de prácticas laborales paralelas desvinculadas de los contenidos programáticos. Existen también programas de apoyo comunitario: campañas de salud, higiene, investigación social y trabajos de limpieza.

Un tipo de experiencias que debe ser particularmente analizado son las desarrolladas en el medio rural. Aparece significativo analizar, en estas experiencias, las implicancias curriculares que se deducen y se requiere en cada una de ellas.

- a) Sin lugar a duda, aquellas experiencias en que el trabajo productivo es paralelo al aprendizaje las implicancias son mayores y los cambios que se deben esperar, tanto desde el punto de vista de los objetivos educativos como en las metodologías de enseñanza y la evaluación, son significativas.
- b) Otro aspecto que merece ser analizado, en el contexto regional de la ruralidad, lo constituye el grado de participación de la comunidad en la conducción de la educación. La relación entre comunidad y educación aparece como un factor importante en la integración de educación y trabajo productivo. En esta situación se puede reseñar los ya muy conocidos esfuerzos por "nuclearizar" la educación en el Perú. El primer objetivo asignado a estos núcleos es "promover la cooperación y participación familiar y comunitaria en la obra educativa, así como proyectar la acción educativa hacia la comunidad". (36).

Los tipos de situaciones que pueden registrarse son de: a) paralelismo entre aprendizaje y trabajo, b) aprendizaje funcional al trabajo, c) trabajo funcional al trabajo, y d) interfuncionalidad entre aprendizaje y trabajo. (37).

(36) MAGENDZO, A.: Guía para talleres de formación para educadores en la integración entre educación y trabajo productivo. OREAL-UNESCO, 1984.

(37) PETTY, M. y otros: Hacia una alternativa de educación rural, estudio exploratorio. CIE, 1976.

Entre las primeras se destacaba el caso de una Escuela Adventista del Plata en Puigari (Argentina) "donde todos los estudiantes efectúan algún tipo de trabajo realizando "las actividades propias de un oficio relacionado con los avances técnicos de nuestra época, para que logren apreciar la dignidad del trabajo útil, el valor de las tareas comunes de la vida y estén en condiciones de desenvolverse inteligentemente en ellos". (38).

"Una organización muy similar a ésta se puede encontrar en el Colegio Benemérito de México, donde también realizan todo tipo de tarea manual con la excepción de un pequeño grupo que se especializa en agricultura y trabajo en los campos del establecimiento".

Ambos casos son ejemplos de empresas autosuficientes de grandes cantidades de alumnos. Aunque también se mencionaba el caso de una pequeña escuela rural en una zona muy pobre -Quimilí (Argentina)- con una sola hectárea de campo cultivada por docentes y alumnos entre clase y clase.

"Otro de los casos que pueden anotarse dentro de esta clasificación es la escuela de Swaneng Hill, en Botswana (África). Allí los alumnos (de primaria) organizados en Brigadas de trabajo voluntario, que cubren diferentes áreas de producción, realizan tareas agrícolas, de construcción, textiles, etc.".

Para las experiencias en que el aprendizaje es funcional al trabajo, Petty destaca los casos de cursos de formación profesional y de estricta capacitación en empresas.

Pero hay un caso muy original en el que se organiza el aprendizaje en función del trabajo, lo constituyen las escuelas de alternancia, donde los alumnos están dos semanas trabajando en sus casas y una semana en el colegio.

En la Argentina este sistema se implementa en las escuelas de la Asociación para la Proporción de las Escuelas de la Familia Agrícola (APEFA), que funcionan en varias provincias del norte del país.

Esta experiencia es en sí misma un pequeño sistema educativo, que dispone de un programa de formación de docentes y un plan de estudios propios. Además integran a los padres en los proyectos de investigación y aplicación productiva.

(38) Colegio Adventista del Plata: "Proyecto y Planes de Estudio", Entre Ríos, 1975.  
pág. 12.

Los alumnos no realizan ninguna actividad productiva en la escuela, y el trabajo que realizan en los campos de sus padres / es independiente de la organización escolar. Cabe destacar que este tipo de estructura educativa suele tener más éxito en zonas donde existen medianos y pequeños productores agrícolas / y los alumnos no viven demasiado lejos de la escuela.

En Senegal, se las conoce con el nombre de Casas Familiares // Rurales, funcionan desde hace 10 años y ya existen 27 repartidas a lo largo de todo el territorio. Cada Casa Familiar ejerce / una acción directa con los jóvenes, escolarizados o no, quienes/ desde los 15 años siguen una formación con régimen de alternancia (han pasado alrededor de 8.000 por la institución), y una / acción con las familias quienes se benefician con la formación // (alrededor de 14.000 están actualmente relacionadas de manera / directa).

También en Brasil, en Río Grande do Sul, funcionan estas es-/ cuelas de régimen de alternancia. En este caso los alumnos pa-/ san 3 meses en la escuela y 3 meses en su casa. Se trabaja con grupos rurales marginales.

Los casos de experiencias donde el trabajo es funcional al aprendizaje son aquellos en que el trabajo productivo ha sido incorporado a las actividades de la escuela con un sentido altamente pedagógico. El trabajo productivo es realizado por los alumnos para completar su formación técnica agropecuaria.

Podemos enumerar aquí los núcleos rurales de Colombia, donde / los alumnos aprenden técnicas de cuidado de animales y cultivos de huertas, para luego aplicarlo en las propiedades de sus familias.

En Uribelarrea, Argentina, se subordina de tal manera el trabajo a los objetivos de la enseñanza que en ningún caso se incorpora la realización de un trabajo que no tenga la virtud de enseñar y de brindar la oportunidad de incorporar algo nuevo en el desarrollo de su formación específica. El criterio de selección de actividades productivas es que éstas contribuyan a un aprendizaje.

La interfuncionalidad aprendizaje y trabajo plantea una integración profunda educativa-productiva.

En la Escuela Productiva de Alto de Piedra, se ha logrado esta / integración total entre estudio y trabajo ya que además de la participación social lograda alrededor de la escuela, por la que docentes, padres y alumnos se aúnan alrededor de un proyecto, el mismo plan de estudios está en función del trabajo y el trabajo / provee la temática y motivación para los estudios.

La mitad de las asignaturas se refieren a la formación teórica-/básica y el resto son estrictamente técnicas. Las clases teóricas mantienen estrechamente vinculación con los requerimientos del trabajo productivo. Ha disminuido la importancia de los exámenes, siendo reemplazados, en parte, por una autoevaluación de los alumnos en los estudios y trabajos prácticos.

De la misma índole es la Escuela Productiva de Zapotillo, Panamá, en la que existe una total correspondencia entre trabajo y estudio.

Se reseñan a continuación experiencias de evaluación correspondientes a un estudio comparativo de experiencias no formales y formales de educación técnica y formación profesional (39). Entre las experiencias no formales destacan el surgimiento de unidades móviles para el sector rural, cuya metodología consiste en trasladar equipos ambulantes de capacitación a los lugares de trabajo.

Otras modalidades en el medio rural, tendientes a ligar el proceso de capacitación a las condiciones reales de trabajo, son aquellas que han logrado una combinación dinámica entre estadía en centros fijos y práctica en el campo. Al respecto pueden mencionarse, por ejemplo, los cursos con régimen de alternancia implementados por la UTU de Uruguay para la capacitación de campesinos jóvenes en materias agropecuarias. Allí los alumnos permanecen durante una semana en un centro de formación donde, conjuntamente con los profesores, elaboran un plan de estudio y trabajo que ellos deben poner en práctica posteriormente durante los fines de semana en sus respectivas casas.

Ha surgido en conjunto una nueva demanda de programas no convencionales en la búsqueda de la implementación de tecnologías apropiadas.

"La nueva estrategia no consiste en transferir contenidos técnicos con un alto nivel de especialización, como lo demandan los sectores industriales modernos, sino en crear e introducir "tecnología apropiada", haciendo uso de los recursos de que disponen este tipo de empresas. Se trata de una capacitación que considera la globalidad del proceso productivo. Por lo tanto, los contenidos hacen referencia a aspectos que incidirían en un aumento de la productividad, que va desde el mejoramiento del área técnica hasta aspectos referidos a la capacidad gerencial y administrativa del proceso de producción. Se trata de agilizar

---

(39) MACENDZO, N., BARRA, L., GONZALEZ, L.: Estudio comparado sobre los cambios e innovaciones de la educación técnica y la formación profesional en América Latina. UNESCO-CINTERFOR-PILE, 1981.-

los mecanismos de financiamiento, de comercialización y de gestión que se presentan como limitaciones cruciales en este tipo de empresas.

Venezuela y México han iniciado programas similares destinados a promover la generación de empleo, creando empresas con producción de bienes y servicios en pequeña escala. El primero a través de la Dirección de Pequeña Empresa y el segundo, a través de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, creando la Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento (UCECA) cuyo cometido es organizar y supervisar la capacitación vinculada a la generación de empleos y colocación de trabajadores en pequeñas empresas (40).

Existen también una vasta variedad de programas orientados hacia la formación profesional urbana.

La estrategia curricular de dichos programas consiste en atender a los sectores marginados del empleo elevando su nivel educativo a través de programas escolarizados de alfabetización y enseñanza básica, fomentando diversas asociaciones de trabajo, incentivando la búsqueda de tecnologías apropiadas y de alternativas nuevas de comercialización y créditos. El objetivo es contribuir a la mejor estructuración de este "sector" para que pueda ir ganando ciertos "espacios" en el mercado interno de bienes. Este nuevo enfoque implica la necesaria coordinación de diversas agencias e instituciones para abordar el problema desde diferentes perspectivas. Esto ha determinado, en el caso de Colombia, un trabajo conjunto del SENA y del Ministerio de Educación para diseñar un currículo que articule los aspectos de educación-formación de modo integral y flexible.

Un grupo de acciones a promocionar dentro del sector informal / urbano son: los grupos solidarios de trabajadores informales, los talleres públicos, los programas de microempresas asociativas, los programas de transferencia de empleo asalariado al sector formal.

Entre las actividades innovadoras del sector formal de la educación en América Latina cabe destacar los casos de Cuba y Perú (41).

Varias son las vías o alternativas que se utilizan en Cuba para la formación de personal calificado, ya sean obreros calificados, / técnicos medios o especialistas de nivel superior, en lo que a las relaciones con unidades productivas se refiere.

---

(40) MACENDZO y Otros: op. cit.

(41) Se utiliza como guía un documento de MASO FROMETA, L.: Transformaciones tecnológicas y organizacionales del mundo del trabajo y sus efectos sobre los programas de educación y producción. UNESCO-OREALC, 1985.-

Los obreros calificados y técnicos medios se forman en varios tipos de centros.

#### Centros vinculados directamente a la producción

En estos centros los alumnos forman parte de la fuerza productiva de un centro de producción, ya sea un plan agrícola, una fábrica textil o de equipos electrónicos, entre otros.

Los alumnos laboran durante 20 horas semanales y las actividades que desarrollan en los centros de producción están relacionadas directamente con las especialidades que estudian.

#### Centros universales

En estos centros se forman obreros calificados y técnicos medios, en especialidades universales, o sea especialidades que se desarrollan en diversos centros de producción o servicios.

Los alumnos se vinculan a la producción en los últimos años de estudio en períodos concentrados de varias semanas.

#### Centros mixtos

Estos centros desarrollan especialidades universales y especialidades muy vinculadas a un centro de producción. Los centros mixtos generalmente además de formar personal calificado en especialidades universales, forman personal calificado en especialidades azucareras y están construidos en áreas cercanas a las centrales azucareras.

Los alumnos se vinculan a la producción, en los primeros años durante 4 o 5 horas semanales y en los últimos años en períodos concentrados de varias semanas.

En Cuba, la vinculación del estudio con el trabajo propicia entre otros el logro de los objetivos siguientes:

- Relacionar al estudiante con su futura actividad desde el punto de vista técnico.
- Relacionar al estudiante con los trabajadores y la actividad laboral antes de graduarse.
- Adquirir conocimientos en su especialidad, utilizando equipos e instrumentos de aplicación industrial con una tecnología moderna.

Los cursos de postgrado constituyen una vía importante de desarrollo, la que se realiza en vinculación muy estrecha entre el Sistema Nacional de Educación y los organismos de producción, servicios de investigación; participan juntos profesores y espe-

cialistas de la producción. Los cursos son impartidos por Educación o los organismos".

De Perú cabe destacar la orientación de los programas instituídos durante la reforma educativa como los correspondientes a la Calificación Profesional Extraordinaria (42).

a) Programa de aprendizaje

Era un programa de Calificación Profesional Extraordinaria, cuyo propósito era formar sistemática e integralmente a jóvenes para el desempeño de ocupaciones calificadas. La duración de los cursos de aprendizaje era de 21,5 meses, divididos en las siguientes etapas:

- preaprendizaje, destinado a la orientación vocacional y a la formación básica polivalente. Se realiza en los centros de CPE con una duración de cinco meses;
- aprendizaje propiamente dicho, orientado a satisfacer los requerimientos de formación profesional de la ocupación específica. Se divide en dos grados, el primero se realiza en el centro con una duración de 5,5 meses y el segundo, se lleva a cabo en el centro y en la empresa por tiempos iguales. La duración total del segundo grado es de 11 meses.

b) Programas de capacitación básica

Los programas de capacitación básica estaban destinados a desarrollar las habilidades y conocimientos requeridos para el desempeño de un puesto de trabajo. Los cursos tienen una duración variable y son de dos tipos: de habilitación y de complementación.

Estaban destinados a jóvenes y adultos, principalmente para aquellos que se encuentran en situación de subempleo y desempleo.

La participación de la comunidad en el desarrollo del programa es muy pequeña; sin embargo, hay un interés creciente de algunas instituciones.

c) Programas de perfeccionamiento de trabajadores en servicio

Estos programas tenían por objeto contribuir a la formación integral de los trabajadores a través del perfeccionamiento y la especialización, como medios para actualizar, ampliar o profundizar sus habilidades y conocimientos. La duración de los cursos es variable, de acuerdo con las especialidades y sus requerimientos.

---

(42) VERASTEGUI, L.: Estudio de cambios e innovaciones en la educación técnica y formación profesional. 2. Perú. OREALC-UNESCO, 1978.-

Todas las instituciones de CPE desarrollaban programas de perfeccionamiento de trabajadores en servicio, en forma permanente o eventual.

d) Programa de adiestramiento dentro de la empresa

El programa ADE tenía los siguientes propósitos:

- atender las necesidades específicas de capacitación de las empresas.
- perfeccionar a los supervisores de las empresas en aspectos relacionados con la metodología para el adiestramiento.
- formar eventualmente a instructores de empresas.

e) Programa de unidades móviles para el adiestramiento dentro de la empresa

f) Programa de unidades móviles de extensión de pequeñas industrias

El programa de unidades móviles de extensión de pequeñas industrias tenía los siguientes propósitos:

- capacitación en ocupaciones específicas a jóvenes y adultos de las áreas rurales, de manera que puedan iniciarse en actividades productivas en las especialidades de carpintería, albañilería, mecánica general;
- perfeccionar a trabajadores de las pequeñas industrias rurales, para mejorar la productividad, la calidad, los costos y el comportamiento del personal; y
- prestar asistencia técnica a talleres existentes y a grupos de trabajadores para la instalación de nuevos talleres (43).

Se sistematizan a continuación experiencias y reflexiones sobre la integración de educación y trabajo (44).

En un artículo de origen africano la respuesta para justificar la asociación educación y producción es que en esas sociedades no existe separación entre ambos campos. El aprendizaje se realiza en el marco de la comunidad al ritmo de la vida social y de los trabajos cotidianos. Se compara con Europa, en la que, en esa perspectiva, la división operada entre educación y producción se

(43) Metodología de la Extensión de Pequeñas Industrias. Ministerio de Trabajo y Comunidades. Lima. 1967.

(44) UNESCO: Revue trimestrielle de l'éducation. Perspectives. Vol. XII, N° 4, 1982.- Dossier: Apprendre et travailler.

vincula con la destrucción de las formas tradicionales de la producción y de la vida comunitaria.

La falta de educación recién se advierte con la revolución industrial. La propuesta es integral al plantear que los diversos métodos educativos podrán modificar la educación si se incluyen en movimientos de liberación nacionales, por los que los trabajadores van tomando conciencia de su necesidad de conocer la ciencia y la técnica, para una mayor transformación de la realidad social y productiva. Por ello hablan de una "educación para la transición" (45). El objetivo central de estos países es lograr una educación para la autosuficiencia. Propician la creación de Fundaciones para la Educación y la producción que estimule la elaboración de proyectos alternativos, con metodologías y materiales ad-hoc, formando promotores educativos y evaluando acciones implementadas.

En el caso de Bulgaria, país socialista, la enseñanza y el trabajo productivo son dos factores fundamentales para la socialización de las nuevas generaciones. Se destaca la función pedagógica de la integración de la educación y el trabajo, en el sentido amplio de la cultura laboral, de la comprensión de las condiciones sociales y técnicas de la producción. En Bulgaria (46) se han establecido tres tipos de actividades: a) el primero engloba las formas de trabajo productivo considerados como parte integrante y prolongación de la enseñanza politécnica otorgada por escuelas primarias y de preparación profesional de pre-secundaria. En estos casos se busca otorgar a los alumnos un sistema de conocimientos científicos, técnicos y económicos y la creación de aptitudes para el trabajo a través del contacto con máquinas simples. A medida que se avanza en el sistema educativo progresan la profundidad de estos tratamientos, con las prácticas en el aparato productivo.

b) Están orientadas a la proyección de la educación politécnica y profesional. Y las c) comprenden las actividades de participación individual de los alumnos en el período vacaciones o en prácticas especiales en el mundo del trabajo.

Los objetivos perseguidos son: formar una actitud de creatividad y de responsabilidad en el medio laboral, crear aptitudes y hábitos de trabajo socialmente útiles, como esfera de expansión y afirmación individual, perfeccionar la formación politécnica y profesional y formar entre los individuos las cualidades de organización, la capacidad de orientación y progreso en el oficio elegido,

(45) CASTLES, S., VAN RENSBURG, P. y RICHER, P.: *L'education pour la transition*. UNESCO. Revue Perspectives, op. cit.

(46) TZVETKOV, D.: *Enseñanza y trabajo en Bulgaria*, en UNESCO, Revue Perspectives. // op. cit.

capacidad de toma de decisiones y de evaluar las situaciones de / trabajo.

Resulta interesante sintetizar la experiencia de producción cooperativa y enseñanza técnica desarrollada en los países vascos (47). Este proyecto se ubicó en Mondragon y tuvo dos elementos centrales: de una parte la creación de un banco popular obrero, institución no sólo destinada a la ayuda financiera sino también a la organización y gestión para la creación y consolidación de cooperativas y de otra parte, la creación y la expansión ulterior de la escuela técnica. Esta escuela asegura a la clase obrera una enseñanza y una formación de excelente calidad y bajo costo. Forma oficiales, maestros, maestro industrial y uno similar al de ingeniero técnico. Se orientan por la comprensión e implementación del sistema cooperativo. Además sostienen que las relaciones entre las facultades del hombre y el mundo son frutos de cuatro procesos interdependientes: a saber: la interacción, la percepción, la orientación y la apropiación. La interacción es el contacto inmediato con la naturaleza, la percepción es contacto intermediado por los sentidos, la orientación está ligada a la manera en que el hombre percibe las cosas y les asigna funciones. Por último la apropiación es la interacción de nuestros sentidos y la naturaleza/ donde las facultades en juego las orientan hacia sus propios objetivos, es decir se utilizan y transforman los objetos de manera constructiva. Uno de los procesos claves de apropiación es la actividad productiva. En esta perspectiva, desde las acciones educativas deben estimularse esta progresión reconstructiva social.

(47) ORNELAS, C.: Producción cooperativa y enseñanza técnica en países vascos, en // UNESCO, Revue Perspectives, op. cit.

## **V. HACIA LA DEFINICION DE ALTERNATIVAS DE INTEGRACION DE EDUCACION Y TRABAJO**

En este último capítulo se avanza sobre muchas de las cuestiones ya desarrolladas a las que, en parte, se les busca alternativas de atención o para las que se precisa las orientaciones a seguir. Por un lado, se presenta una reconceptualización sobre la relación educación y trabajo, luego se identifican las estrategias y proyectos laborales con que las acciones educativas deberían integrarse; en tal sentido, se desarrollan, luego, algunas precisiones sobre el aprovechamiento de los sistemas de información socio-educativa y laborales para finalmente formular una serie de alternativas sobre tipos de programas y la orientación curricular.

### **1. Reconceptualización del valor pedagógico del trabajo**

En los primeros capítulos se formularon una serie de preguntas/ que quedaron sin retomarse, y en particular se centraban en la imposibilidad de que la educación vinculada al trabajo pudiera / superar los problemas de marginalidad y pobreza, cambiando radicalmente la calidad de vida de la población.

Los programas y experiencias presentados tienen logros pero // también no alcanzan a cumplir objetivos tan ambiciosos. Es decir, habría que circunscribir los objetivos y referirlos a contextos // concretos. Vale considerar las conclusiones presentadas por Cabral de Andrade (48), que pueden sintetizarse como siguen:

- a. Las experiencias en zonas rurales son las que presentan // mejores en términos de cobertura, integración entre producción y formación general, cantidad de ingresos generados.-
- b. Las experiencias urbanas más interesantes son las que se / clasifican en el grupo de educación no formal. En la mayoría de ellas se logra una buena participación de la comunidad. En cuanto a los ingresos generados, se presentan situaciones distintas, siendo las más frecuente aquella en que los ingresos no son muy significativos. Los pocos casos en/ que se hace "concientización" se encuentran en ese grupo / de experiencias.

---

(48) CABRAL DE ANDRADE, A.: Problemas y perspectivas de los programas de educación-// producción. Algunas reflexiones. CINTERFOR. Estudios y monografías. 1987.-

Sin embargo estas experiencias no constituyen un instrumento válido para superar las desigualdades sociales. La mayoría de ellas sólo facilitan a los pobres "convivir con la pobreza", ganar algún ingreso y conseguir algún trabajo en el sector informal o como obrero del sector formal. Sin embargo, algunas de ellas, desafortunadamente un número muy reducido, abren perspectivas interesantes como propuesta de superación de la marginalidad. La solución ideal parecería ser intentar combinar los siguientes elementos en las propuestas de escuelas de producción no formales:

- Una participación de la comunidad en todas las fases de implantación y funcionamiento de la experiencia.
- Mejores estudios de factibilidad sobre los bienes y servicios a producir.
- Reserva de mercado del sector público por parte de la producción de las unidades.
- Creación de mecanismos especiales para la comercialización de parte de los productos (centrales de ventas, esquemas de subcontratación con empresas, ferias y exposiciones, etc.).
- Acciones de concientización.
- Reserva de parte del tiempo de los participantes para promover la educación general.
- Destino prioritario de los ingresos a los alumnos y sus familias (reducir al mínimo el uso de los ingresos para financiar a la institución).
- Desarrollar un gran esfuerzo de formación de profesores y preparar material didáctico adaptado a las necesidades de programas de educación-producción.
- Estimular la formación de unidades productivas de tipo asociativo con los participantes de algunos de esos programas.
- Creación de un fondo especial para financiar la implantación y el capital de trabajo de las unidades de producción, evitando los problemas de escasez de recursos en períodos de cambios en la administración de los organismos educacionales.

El rol educativo del trabajo depende ante todo del dinamismo y de las capacidades de organización de los alumnos. La participación activa en la planificación, organización, control y evaluación del trabajo enriquece considerablemente la experiencia social, estimula la maduración, y los sentidos de responsabilidad e iniciativa. La práctica de la gestión, los acuerdos y la cooperación en el trabajo impuestos por las condiciones objetivas forman la conciencia social y los comportamientos individuales.

Cabe rescatar como dirección central de la integración educación y trabajo, el que desde el sistema educativo se impulsen / la comprensión reflexiva y crítica del mundo del trabajo. Ello // supone la identificación de los factores interviniéntes, el papel jugado por los medios de producción, su constitución y configuración, la comprensión de la dinámica del aparato productivo, / el conocimiento de las condiciones de trabajo, las relaciones entre tecnología y producción, las innovaciones tecnológicas y las medidas de higiene y salubridad laboral.

Sin sobredimensionar la misión de la educación en el marco del desarrollo económico corresponde, sí, discutir la significación / de los conceptos de la educación para el trabajo, entendida como "educación general para el trabajo", es decir, la comprensión del mundo global del trabajo como parte de la realidad social (nivel macro y microeconómico), y la educación pre-empleo, orientadora hacia desempeños laborales, teniendo en cuenta la / preparación necesaria para la inserción ocupacional, permanencia, movilidad y cambios ocupacionales (49).

Las discusiones y recomendaciones internacionales han colocado/ el tema de la interacción entre la educación y el trabajo productivo como un tema clave, recuperando citas, convenios y acuerdos que integran posturas tanto de la Unesco como de la OIT / (Unesco, Recomendación N° 73).

En esta última parte del artículo se presenta un eje de abordaje para la integración de la educación y la formación profesional en el marco del trabajo productivo, que corresponde a las orientaciones generales de las acciones, contenidos y grupos objetivos.

La educación de la población en general, así como la formación, capacitación y readaptación profesional de los adultos, y en particular trabajadores, no debe perder de vista el garantizar:

- Una igualdad de oportunidades para obtener educación y capacitación laboral.
- Una formación básica general y científico-técnica que constituye un punto de partida para posibles readaptaciones profesionales y reconversiones ocupacionales.
- Posibilidades equivalentes para la inserción en el mercado laboral.
- Un desarrollo de carrera laboral, con movilidad ocupacional intra e interramas.

---

(49) Se sigue un trabajo de la autora sobre "Readaptación profesional y ocupacional / de los trabajadores en contextos de crisis". UNESCO-OREALC, Caracas, 1985, en // Revista AGCE, octubre de 1985.-

En tal sentido, en términos operativos, el sistema de educación / debe impulsar el desarrollo de "calificaciones técnicas, entendidas como la serie de conocimientos científico-tecnológicos y habilida-/ des ligadas a las exigencias del progreso técnico; calificaciones / funcionales, aquéllas que permitan el reajuste permanente del // profesional a las complejas condiciones determinadas por el pro-/ greso tecnológico sobre la organización del trabajo y las califica-/ ciones sociales, que permitan tanto la inserción a nivel de una / organización productiva como la comprensión del ámbito socioeco-/ nómico en el que se encuadra su actividad específica de modo // que su participación en el sector profesional en el que actúa sea reflexiva y consciente". (50) (51). Así las calificaciones técnicas y funcionales son los componentes centrales de la formación para el empleo, mientras las calificaciones sociales habilitan, fundamen-/ talmente, para la vida del trabajo y carrera laboral.

A modo de reflexión introductoria se pueden plantear el sentido/ y contenido general de las acciones educativas, sean éstas de // formación o readaptación profesional y estén organizadas para // los diferentes estratos ocupacionales (Cuadro 2). El desarrollo// de las calificaciones sociales se piensa como común al conjunto de los trabajadores y es, en gran medida, la garantía para la recon-/ versión y desarrollo en el mundo del trabajo y para propiciar la/ comprensión del funcionamiento económico global. Si bien las es-/ trategias para el perfil de calificaciones técnicas y funcionales // pueden diferenciarse, sin embargo, tanto los ciclos y cursos del sistema educativo como los trabajadores de diferentes perfiles de berían integrarse en un conjunto articulado de estrategias modu-/ lares de alternancia y recurrencia dinámica entre el empleo y la/ educación.

Un tema fundamental es, a la par de la revisión de los currícula, realizar un estudio profundo sobre la imagen y representación so-/ bre el mundo del trabajo que transmiten los textos escolares des-/ de los inicios de la primaria. Las primeras observaciones mues-/tran que en los manuales y lecturas se acuñan conceptos claves / que luego es difícil desarraigar como por ejemplo: la distorsión / trabajo manual y no manual, trabajo individual y colectivo, la ad-/ misión y aceptación de las diferencias individuales como las de// terminantes del acceso segmentado a puestos de trabajo, las pos-/ibilidades marcadas para ambos sexos, visiones unilineales del de-/sarrollo para el país, el ocultamiento de los factores intervinién-/tes en las fuerzas productivas.

(50) RIQUELME, G.C.: "La formación de los trabajadores en un contexto de crisis", en / Cuadernos Fundación Dr. Eugenio Blanco N° 3, pp. 33-43, Buenos Aires, diciembre / de 1983.

(51) BRUSILOWSKY, S.: "La promoción del trabajo productivo en los programas escolares. Estudio de casos". UNESCO - División de estructuras, contenidos, métodos y técni-/cas de educación, París, 1979.-

La educación y el trabajo deberían recuperar áreas para su potenciación mutua, e integrar las modalidades tradicionalmente orientadas a la esfera ocupacional, técnica y de formación profesional, en una esfera de currícula más amplios e integrados.

De acuerdo con lo esbozado hasta aquí, también en cada uno de los niveles de enseñanza debería propiciarse el desarrollo de las calificaciones técnicas, funcionales y sociales; más aún, la articulación de los establecimientos escolares con la actividad productiva puede enriquecer esta visión comprensiva del mundo laboral.

Existen experiencias válidas de este tipo, quizás no tan expandidas, que por lo general, obedecen a iniciativas de los propios institutos y no responden a una reflexión común sobre su conveniencias.

En tal sentido, en este artículo se propone una serie de alternativas de integración de la población escolar, asistente a los niveles del sistema, en especial los de enseñanza media y superior con los grupos demandantes y/o sectores productivos. Son programas de extensión, trabajos de campo, trabajo social integrado, programas de producción de bienes y servicios rentables y no rentables, diseño y/o adecuación de tecnologías, prácticas y becas en diferentes estratos productivos, muchos de ellos existentes y no expandidos (Cuadro 3).

Las actividades de integración de la educación con el trabajo productivo se listan en forma común para el nivel primario, se diferencian tanto para las dos orientaciones de la enseñanza media -general y técnica- como para las grandes especialidades de la educación superior -científico-técnicas, administrativo-comerciales, médico-asistenciales y social-.

Finalmente puede señalarse como otros de los factores desfavorables para la vinculación educación y trabajo a los siguientes: la interacción entre los profesores y los colectivos de producción, la participación de los alumnos en las actividades productivas y socio-culturales de las empresas y la participación de representantes obreros en el proceso educativo de las escuelas.

Cualquiera sea el énfasis otorgado a la relación educación-trabajo productivo, la posición que se sostiene en este informe es la de rescatar el valor pedagógico de las acciones integradas -periódicas, alternadas, permanentes, etc.- en que se propenda e impulse la comprensión del mundo del trabajo, en vistas a una participación en su transformación y/o reproducción consciente del conocimiento de los factores interviniéntes. Nunca debe olvidarse que el contenido de la enseñanza es la síntesis de toda la práctica social y que la escuela prepara la vida activa y del trabajo, y este no es más que una dimensión de aquella práctica so

cial. El máximo logro desde la educación es concretar que se desarrolle un movimiento de "racionalizadores", de la creatividad científica y técnica, en el sentido de la transformación de la realidad.

La transformación social es la transformación de la realidad. La transformación de la realidad es la transformación social.

que las personas se orientan a vivir y a trabajar para satisfacer sus necesidades y deseos, y no para satisfacer las necesidades y deseos de los demás.	que las personas se orientan a vivir y a trabajar para satisfacer las necesidades y deseos de los demás.
que las personas se orientan a vivir y a trabajar para satisfacer las necesidades y deseos de los demás.	que las personas se orientan a vivir y a trabajar para satisfacer las necesidades y deseos de los demás.
que las personas se orientan a vivir y a trabajar para satisfacer las necesidades y deseos de los demás.	que las personas se orientan a vivir y a trabajar para satisfacer las necesidades y deseos de los demás.
que las personas se orientan a vivir y a trabajar para satisfacer las necesidades y deseos de los demás.	que las personas se orientan a vivir y a trabajar para satisfacer las necesidades y deseos de los demás.

Cuadro 2: El desarrollo de las calificaciones técnicas, funcionales y sociales para los grupos de trabajadores.

	ORIENTACION DE LAS ACCIONES EDUCATIVAS PARA EL DESARROLLO DE	
	Calificaciones técnicas	Calificaciones funcionales
MICROEMPRESAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Idem anterior</li> <li>- Complementación científico-tecnológica</li> <li>- Aprovechamiento e integración de tecnologías apropiadas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Idem anterior</li> <li>- Integración sectorial y por tamaño: economías de escala</li> <li>- Introducción a la administración financiera: acceso al crédito</li> </ul>
TRABAJADORES CUENTA PROPIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Iniciación en fundamentación científico-tecnológica</li> <li>- Tecnología apropiada</li> <li>- Integración de actividades económico-industriales</li> <li>- Certificación ocupacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Complementación administrativa y comercial</li> <li>- Integración sectorial y por tamaño: economías de escala</li> <li>- Integración a la administración financiera: acceso al crédito</li> </ul>
SECTOR INFORMAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Iniciación en fundamentación científico-tecnológica</li> <li>- Certificación ocupacional</li> <li>- Capacitación en oficios de sectores dinámicos</li> <li>- Capacitación para producción de bienes no negociables y prestaciones de servicios médico-asistenciales y soc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Integración y comprensión de las actividades</li> <li>- Programas de empleo mínimo</li> </ul>

FUENTE: Reproducción de RIQUELME, G.C.: "Readaptación profesional y ocupacional de los trabajadores en contextos de crisis"-UNESCO - OREALC - Caracas, 1985 y en Revista AGCE de Ciencias de la Educación - 1985.-

TIPOS DE PROGRAMAS DEL SISTEMA EDUCATIVO FORMAL
Calificaciones sociales
<p><b>Objetivos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- estimular la comprensión crítica y reflexiva de la realidad social y económica</li> <li>- desarrollar aptitudes y disposiciones positivas hacia el mundo del trabajo</li> <li>- facilitar la comprensión de las relaciones económicas y sociales tanto en ámbitos micro, locales o macro espaciales</li> <li>- ampliar los conocimientos sobre el funcionamiento de diferentes modelos económicos y laborales</li> <li>- identificar tipos de estructuras y categorías ocupacionales de acuerdo a las relaciones con los factores de producción</li> </ul> <p><b>Contenidos generales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Historia social y política introducción y general</li> <li>- Introducción a la economía y sociología</li> <li>- Historia de la Ciencia</li> <li>- Legislación laboral</li> <li>- Introducción a la organización y relaciones laborales</li> <li>- Formas asociativas de propiedad: co-gestión y cooperativas</li> </ul> <p>Sistemas modulares de alternancia y recurrencia</p> <p>cátedras abiertas - cursos regulares - intercambio a través de actividades de integración de Educación y trabajo</p> <p>(Evitar prestaciones segmentadas y desarticuladas)</p>

**CUADRO 3. ACCIONES DE INTEGRACION DE EDUCACION Y TRABAJO EN LOS NIVELES DE ENSEÑANZA DEL SISTEMA EDUCATIVO FORMAL.-**

**FUENTE:** Reproducción de RIQUELME, G.C.: Readaptación profesional y ocupacional - op. cit.

	ACTIVIDADES DE INTEGRACION DE EDUCACION Y TRABAJO				SUPERIOR (UNIVERSITARIO Y NO UNIVERSITARIO)			
	NIVEL PRIMARIO	NIVEL MEDIO GENERAL	NIVEL MEDIO TECNICO	Científico-técnico	Administrativo-comerc.	Médico-asistenciales	Sociales	
<b>SECTOR MODERNO</b>								
Punta	Introducción progresiva al mundo del trabajo: - Reconocimiento de las actividades productivas locales	- Prácticas de campo de asignaturas coordinadas para: - cursos pre-vocacionales - evaluación funcionam. económico-empresarial - aplicación de técnicas administrativo-comerc.	- Prácticas de campo de asignaturas coordinadas para: - cursos pre-vocacionales - evaluación funcionam. económico-empresarial - aplicación de técnicas administrativo-comerc.	- Programas de capacitación y Perfeccionamiento de personal en servicio				
Ligado o Accesorio								
Producción de Bienes y servicios	- Observación y reproduc. recreativa de diferentes condiciones de trabajo			- Prácticas laborales (rentadas y no rentadas)				
Finanzas								
Administración Pública	- Prácticas de actividades económicas en la escuela por grado o secciones, intercambio e integración de grupos			- Becas pre-empleo				
Construcción	- Desempeño de roles ocupacionales diversos, teniendo a superar: - distorsión manual - no manual - diferencias sexuales			- Programas de extensión (Sociales y Comunales)				
	Introducción progresiva en el desarrollo científico y tecnológico: - visitas y reconocimiento maquinarias y equipos - prácticas simples de transformación de mat. prima			- Servicios de Asesoria General				
				- Programas de Investigación y Orientación a diferentes niveles del apoyo productivo				
<b>MICROEMPRESAS</b>								
<b>TRABAJADORES CUENTA PROPIA</b>								
<b>SECTOR INFORMAL</b>								

## 2. Estrategias y alternativas de proyectos integrados de educación y mundo del trabajo.

Considerar la relación educación y trabajo en el marco de políticas sociales para zonas desfavorables supone identificar los problemas prioritarios, la demanda de atención por grupos objetivos y las instituciones o sectores que pueden intervenir.

En esta perspectiva, la de la planificación educativa en áreas marginales, se requiere la medida de los efectos de la influencia de la educación y formación sobre el empleo, con el objeto de poder responder cuatro tipos de preguntas:

- a. ¿en qué medida la educación permite por ella la elevación / de la productividad, en términos individuales y colectivos?
- b. ¿cuál es la incidencia de la educación/formación sobre el acceso a los empleos en particular de los jóvenes recién egresados del sistema educativo?
- c. ¿la oferta de educación tiene un impacto sobre la movilidad de la mano de obra tanto geográfica como profesional. En / caso afirmativo, cuál es la parte de carácter educativo en / el conjunto de elementos determinantes de la inserción de / la mano de obra en el empleo, comprada en particular a // las restantes características de los trabajadores?
- d. de qué manera los conocimientos transmitidos por el sistema de educación/formación son puestos en prácticas y utilizados en el proceso concreto de trabajo?

La respuesta a estas preguntas se efectúa generalmente según / tres tipos de aproximaciones complementarias:

- el abordaje desde el empleo que consiste en investigar los determinantes de las condiciones de acceso a uno u otro empleo/ por sector de actividad y empresa.
- el abordaje por el sistema de educación, la variable dependiente será la formación, el establecimiento y su valor predictivo / en el acceso a empleos particulares.
- el abordaje institucional que permite la puesta en evidencia de los diferentes actores sociales, de las instituciones y sus relaciones más o menos conflictuales.

En áreas rurales, marginales o urbano-marginales estas preguntas son aún más difíciles de contestar, y muchas veces se simplifican los contenidos de tales relaciones. Resulta claro que las acciones educativas que se diseñen en áreas desfavorables tomen / en cuenta los siguientes puntos:

- la población a atender según edad, para los mayores de dieciocho identificar la condición laboral.
- las necesidades de formación y readaptación.
- las instituciones a intervenir en las prestaciones educativas.

Por otra parte importa conocer los proyectos de tipo comunitario, regional, económico-productivo con los que estas acciones / -directa o indirectamente- podrían integrarse. En capítulos anteriores se anticiparon la necesidad de articular los programas educativos con los restantes proyectos de desarrollo locales.

A continuación se presentan las diferentes instituciones o alternativas de programas locales que deberían detectarse y hacia // las cuales podrían dirigirse los proyectos educativos de zonas // desfavorables:

- Programas de desarrollo comunitario.
  - incrementar la calidad de vida.
  - provisión de servicios sociales mínimos.
  - atención de población infantil.
  - actividades de recuperación educativa.

Desde la educación pueden diseñarse programas de formación de mayores líderes y jóvenes a cargo de atención educativa.

- Provisión de servicios comunales:
  - construcción de aulas.
  - construcción de cloacas.
  - construcción de jardines.
  - construcción de desagües.
  - servicios de mantenimiento.
  - programas de empleo mínimo.
  - capacitación de mano de obra.
- Programas de desarrollo agropecuario local:
  - fertilización de tierras.
  - provisión de insumos.
  - búsqueda de tecnologías apropiadas.
  - incremento de la producción.
  - apoyo a la gestión administrativa.

Desde los sistemas de formación locales interesa la capacitación / de los trabajadores agropecuarios y pequeños propietarios locales: en técnicas de sembradío, cosecha, fertilización y de administración y gestión empresaria.

- Programas de promoción de microempresas:

- unidades tecnológicas simples, semiartesanales.
- absorderas de empleo, y bajo uso de capital.
- pueden ser unidades de producción de bienes y servicios / para sectores de población de menores ingresos.
- unidades.
- actividades que se orienten a emplear materias primas locales de modo de estimular el proceso de producción regional/ de insumos allí originados y crear, así, efectos multiplicadores hacia atrás que no se "filtrén" fuera del área de implantación.

Este tipo de programas están siendo estimulados desde diferentes sectores de gobierno:

"a) Proponer la consolidación de las actividades informales a partir de la creación o el estímulo de unidades microempresariales por medio de planes de promoción que contemplen crédito orientado, asistencia técnica y capacitación.

b) Propiciar formas no convencionales de organización y gestión de las unidades microempresariales a fin de garantizar la participación social y la distribución equitativa de cargas y // beneficios.

c) Descentralizar el proceso de organización, seguimiento y adopción de decisiones específicas en torno a las unidades a // crear o reforzar a fin de garantizar el rol protagónico y activo de provincias, municipios e instituciones de base en los // planes respectivos.

d) Orientar prioritariamente el accionar productivo de las microempresas a incluir en el Programa hacia la producción de / bienes y servicios destinados a satisfacer las necesidades básicas de la población urbana y rural a fin de cooperar en una 7 política integral de superación de la pobreza.

e) Asociar, para cumplimentar adecuadamente este objetivo, el Programa de Creación de Empleo con políticas globales de mejoramiento de la calidad de vida de la población a fin de garantizar que el incremento de ingresos a percibir por los integrantes de las nuevas unidades productivas forme parte de un plan global que contemple tanto aumento de ingresos monetarios como acceso creciente de utilización de bienes y servicios compatibles con un nivel de vida más digno" (52).

- Programas de readaptación profesional y reconversión de mano de obra:

---

(52) ROFMAN, A. y MORENO: Promoción, capacitación y financiamiento de microempresas. CEUR, 1988.-

- trabajadores desempleados.
- trabajadores del sector informal urbano.
- sindicatos.
- jóvenes.
- empleadas del servicio doméstico.

Toda esta gama de proyectos o acciones apuntan directamente al tema del empleo, los ingresos y por esta vía a la atención de la pobreza. Por lo tanto, estos proyectos ejes son los que tendrían que estimularse y apoyarse con experiencias como:

- alternancia educación y producción.
- proyectos integrados de escuelas-granjas.
- capacitación comunitaria.
- adecuación de tecnología apropiada.

En varias oportunidades se señaló en este documento que el sector educación no puede actuar autónomamente, por lo contrario/ deberían articularse, a nivel nacional, regional y local, con:

- INTA: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria.
- INTI: Instituto Nacional de Tecnología Industrial.
- Grandes obras.
- Programas de parques nacionales.
- Programas de promoción industrial y parques industriales.

Ello facilitaría la obtención de recursos técnicos, materiales, humanos y financieros, que alivianarían el uso concentrado de los/ escasos recursos educativos.

### **3. Orientación general de las acciones y contenidos de la formación para el trabajo.**

Corresponde en el final, formular algunas observaciones generales sobre el sentido de las acciones educativas dirigidas al mundo del trabajo, y más precisamente a la población marginal, rural y urbana, o a los sectores de pobreza y trabajadores informales.

Las críticas al sistema educativo formal para zonas rurales -la mayoría de las cuales son zonas desfavorables- se han centrado/ en la debilidad operatoria de la educación formal y la no satisfacción de necesidades básicas. En cuanto a la primera se señala la cobertura insuficiente, el bajo rendimiento, los altos costos, la inadecuación técnica, la baja utilidad para la población rural así/ como el que tales acciones vuelven reforzadoras de la desigualdad.

En cuanto a las críticas centradas en los problemas surgidos // del estilo de desarrollo rural o agravados por él, y a los que / no atiende el sistema formal (53) se destaca: i) la no satisfacción de necesidades básicas (pobreza, empleo, ocupación, vivienda, etc.); ii) necesidades básicas de educación para la organización de la defensa de los derechos, entre ellos, la tierra; la sindicalización; el mercadeo; el desempeño en actividades que requieren lecto-escritura; el evitar la expoliación por los intermediarios; la posibilidad de asimilar los cambios sin destrucción personal, familiar y grupal; el desarrollo de formas asociativas/ de producción y comercialización y los elementos mínimos de contabilidad, administración, etc.; y iii) incapacidad para atender/ a la población de 15 años y más que no asistió a la escuela o // que va perdiendo su escolarización por desuso.

UNICEF al referirse a las necesidades básicas de educación en / el medio rural las agrupa "en cuatro campos: a) rudimentos de/ lectura, escritura y aritmética funcionales que permitan a las // personas el acceso a las fuentes de conocimientos que les resul- ten útiles; b) comprensión elemental de los procesos de la natu- raleza de su zona (cultivos, ganadería, nutrición y conserva-// ción de alimentos, medio ambiente, protección de éste); c) cono- cimientos y habilidades para desarrollar confianza en sí mismo, / para crear una familia y administrar un hogar (puericultura, // planificación familiar, salud, alimentación); d) conocimiento del/ medio social que permita una participación constructiva. El Ban- co Mundial, por su parte, también agrupa las necesidades bási- cas de educación en cuatro campos, muy semejantes a los defini- dos por UNICEF, a saber: a) educación general o básica, com-// prendiendo alfabetización, conocimientos generales de ciencia y del medio ambiente (educación primaria y secundaria); b) Educación para el mejoramiento familiar, de la calidad de vida familiar: sa- lud, nutrición, atención a los niños, planificación de la familia; / c) Educación para el mejoramiento comunitario y el fortalecimien- to de las instituciones de base y nacionales; d) Educación ocu- / pacional con el fin de desarrollar conocimientos y habilidades // respecto de diversas actividades económicas y de utilidad en la/ vida diaria". (54).

Resulta sumamente útil la idea de PRADA (55) citado por Borsotti) cuando propone concebir a la escuela como un "centro de / animación rural y de recursos educativos". "Su estructura debe ser flexible, de modo que le permita atender al proceso educati-

(53) Se sigue a BORSOTTI, C.: Sociedad rural, educación y escuela en América Latina. Editorial Kapelusz, Buenos Aires, 1984.-

(54) BORSOTTI, C.: ob. cit.

(55) PRADA, Abner: Educación para el desarrollo rural en América Latina. UNESCO- // CEPAL-PNUD. Buenos Aires. 1978.-

vo comunitario de manera integral y, a la vez, constituirse en / base de desarrollo creciente, mediante la participación directa // de la comunidad, los docentes y todos los que trabajan en o para la comunidad. En tal sentido, sus funciones tendrían que // centralizar todos los servicios que reciba la comunidad; atender al alumnado; poner recursos educativos a disposición de los a-/ dultos; servir de asiento a los organismos de base; prestar a-/ sistencia técnica agropecuaria; asistir a las madres en la educa- / ción de sus hijos y en la economía del hogar rural; ayudar a // los jóvenes a organizarse autónomamente; constituir una despen- sa comunal y organizar un pequeño taller rural; centralizar la / recepción de programas de radio y televisión; impulsar acciones cooperativas".

Más aún, las acciones educativas para zonas desfavorables -ru- rales o urbanas- deben integrarse en los principios generales// de la educación comunitaria. Estos sostienen que la educación / es una necesidad vital y permanente, como paradigma orienta-// dor de la educación comunitaria.

Ello implica:

- una percepción de la educación como una necesidad vital y // continua durante toda la vida de los individuos y grupos.
- su percepción de la comunidad y sus miembros con capacida- / des de aprendizaje y de transformaciones en toda su existen- cia.
- el reconocimiento de la existencia de otras formas y recursos/ educativos emergentes de una comunidad y que pueden operar junto a los recursos escolares.

Esto contribuye a lograr pobladores reflexivos y concientes de / su propia educación o auto-educación comunitaria (56.).

El diseño de proyectos y acciones para sectores populares margi- nales, que integren la educación con el trabajo como vía de po- / tenciación de los recursos y logro de los objetivos debe sin em- / bargo evitar:

- sobreestimar el papel de la educación.
- despertar expectativas en las comunidades sin contar con la // seguridad de satisfacerlas.
- centrar las acciones en necesidades accesorias y no en las e- / senciales de los grupos de muy escasos recursos.
- ofrecer programas aislados y con las mismas características y/ contenidos que los dirigidos a otros estratos sociales, sin una verdadera integración de objetivos, metas y medios.

(56) Se siguió a SIRVENT, M.T.: Educacão Comunitaria. A experiencia do Espírito Santo. IICA. Basiliense, 1984.-

- preocuparse excesivamente por dar una atención integral, lo que podría conducir a la creación de mecanismos de coordinación complejos y lentos, de escaso impacto y cobertura.
- prescindir de la participación de los Estados, municipalidades, organismos descentralizados y comunidades, en la definición e instrumentación de los programas.

A continuación se enseñan algunas alternativas de programas // de integración de educación y trabajo: a) programas de capacitación para trabajadores rurales; b) talleres públicos de producción; c) programas específicos para el sector informal urbano.

a) Los objetivos sustantivos de los programas de capacitación/agropecuaria según los destinatarios serían:

i) en la capacitación de productores

- desarrollar en la población campesina los conocimientos, / habilidades y destrezas necesarias para el aprovechamiento óptimo de los recursos de que dispone para transformar sus condiciones de vida y trabajo.
- coadyuvar a consolidar el proceso de organización campesina, en lo referente a la producción.
- propiciar la capacitación consciente de las organizaciones/campesinas en el planeamiento, la realización y la evaluación de las estrategias, las políticas y los programas para el desarrollo rural integral.

ii) en la capacitación de los jornaleros

Además de los tres objetivos antes enumerados se buscará en este grupo los siguientes objetivos:

- coadyuvar en el incremento de su capacidad organizativa/ y negociadora para la defensa y mejoría de sus condiciones de vida y trabajo.
- fomentar las normas asociativas que les permitan incrementar su capacidad de generar, retener y distribuir excedentes, a efectos de satisfacer los mínimos de bienestar.

Las acciones deben tener carácter participativo, y concebida como un proceso dialéctico permanente, en el que cada acción genera otra y todas se integren en dicho proceso. Cada una debe insertarse en un proceso permanente de detección de necesidades, a partir del análisis de los problemas del núcleo o de la organización, y de la programación, ejecución y evaluación de acciones dirigidas a solucionarlos.

La capacitación estará dirigida a grupos y no a individuos, y de

preferencia a campesinos de una misma organización, o que tengan al menos un proyecto común, o problemas comunes. Responderá a las necesidades de desarrollo propias de la organización/y de sus procesos productivos o de su bienestar social, los cuales serán considerados prioritarios.

Se integrará a los procesos de promoción de las organizaciones/y se adecuará a las condiciones concretas del núcleo y al desarrollo relativo de su organización.

- b) Los talleres públicos de capacitación-producción tiene co-/mo objetivos: (57 )
- a) Rescatar productividad del sector no moderno o informal de la economía sobre todo de los grupos tradicional/y marginal, mediante el establecimiento de un programa/de formación-producción popular que faculte a la población económicamente activa desocupada o subempleada, y a la población inactiva, para generar fuentes de ingreso.
  - b) Estimular en los usuarios el desarrollo de actividades y/proyectos por cuenta propia, facilitándoles las instalaciones, equipos y herramientas necesarios para hacer aprendiendo, en procesos productivos.
  - c) Brindar servicios de capacitación en actividades que permiten aumentar los ingresos individuales y familiares.
  - ch) Ofrecer capacitación para crear empresas de autogestión, asociativas o cooperativas, incluyendo aspectos técnicos y otros relacionados con la organización y gestión/empresarias.
  - d) Propiciar, en particular para los talleres rurales, la formación empresarial campesina y la diversificación de la / producción en la zona atendida por el proyecto.

Las cuatro opciones ofrecidas como vías de salida son: la reducción de los gastos domésticos, la obtención de ingresos complementarios, la formación de pequeñas empresas y la incorporación al mercado de trabajo formal.

"Las áreas marginales urbanas son óptimas para el establecimiento de talleres en donde se realicen actividades propias de los sectores económicos secundario y terciario (industria, comercio y /servicios), aunque casi siempre de modo artesanal".

---

(57 ) CHANG, L., REUBEN, S. y SANCHEZ, L.: Los talleres públicos de capacitación-producción en el INA de Costa Rica. CINTERFOR-OIT. Estudios y Monografías N° 68, // 1985.-

"Las áreas marginales y tradicionales rurales exigen especial atención en el sector agropecuario. Para llevar a cabo cada proyecto de taller público rural, se requiere contar con terrenos para la producción agropecuaria. Los terrenos se dividen en pequeñas parcelas y se asigna una parcela a cada usuario para que desarrolle en ella un determinado cultivo, por tiempo definido, dependiendo del ciclo vegetativo de la producción. En esta parcela el usuario realiza todas las labores necesarias, desde la preparación del terreno y la siembra, hasta la cosecha del producto, además de lo relativo a la venta y el mercadeo. Sigue las técnicas dadas por el facilitador con un método de formación individualizado y, si es ya un trabajador activo que llega a complementar su capacitación, intercambia con aquél sus propias técnicas y experiencia" (58).

- c) Los programas orientados al sector informal urbano tienen tres alternativas para su acción:

La primera estrategia va dirigida a mejorar hasta donde sea posible las condiciones de trabajo y producción de la población que se desempeña en actividades marginales de subsistencia, y que no reúnen un potencial de desarrollo "desde adentro", mientras que tampoco pueden aspirar a ser absorbidos por el sector formal, dadas las restricciones de este último.

La segunda estrategia va dirigida a la transferencia de mano de obra del sector informal al sector formal, ya sea haciendo uso de las oportunidades que el crecimiento que este último ofrece espontáneamente, o del efecto de programas especiales de empleo promovidos por la política general de desarrollo.

La tercera estrategia busca el incremento de la productividad y la consolidación de las ocupaciones y actividades del SIU que presentan un potencial de desarrollo en sí mismas y en sus articulaciones con el sector formal.

Se listan a continuación algunos tipos de programas y acciones:

- i) programas de mantenimiento de autoempleo marginal.

- grupos solidarios: tienen el objetivo de dar acceso al crédito, a precio comercial, a esta población como medio para estabilizar y mejorar su ingreso y generar condiciones de acceso solidario a sistemas de seguridad mutualista. Junto con el crédito, los grupos reciben asesoría para su desarrollo y el del grupo, con el propósito de mejorar tanto su capacidad de gestión como sus posibilidades de acción solidaria.

---

(58) CHANG, L. y otros: ob. cit.

Además de estos componentes básicos, los programas han identificado otras posibilidades que en algunos casos han logrado llevar a la práctica: la asistencia técnica, el acceso de los participantes a otras formas de crédito y capacitación cuando su desarrollo lo requiera, la organización de los usuarios del programa de modo que generen otras formas de acción colectiva en torno a problemas comunes.

- talleres públicos: Con este nombre, o el de "bancos de maquinaria, se designan programas experimentados en algunos países, y que pueden generarse a partir de talleres establecidos con el doble propósito de capacitación y producción.

La primera de las dos grandes líneas de acción del programa es la de dar capacitación en un oficio a personas con poca o ninguna calificación. En este punto, el programa enlaza con el de transferencia de asalariados al mercado de trabajo del sector formal.

La segunda línea de acción va dirigida al uso de los talleres como centros de recursos de producción para ponerlos a disposición no sólo de los usuarios de capacitación, sino de microempresarios, especialmente del nivel de subsistencia, que carecen de equipos (herramientas y maquinaria) para adelantar con mayor eficiencia sus actividades y de esa manera mejorar sus ingresos y eventualmente iniciar el tránsito hacia su establecimiento como microempresas con potencial desarrollable.

### ii) programas especiales de empleo.

- empleo asalariado en obras públicas.
- micro-empresas asociativas de mantenimiento de obras públicas e infraestructura urbana.

### iii) programas dirigidos a la vinculación orgánica de mano de obra y unidades productivas del sector informal con el formal.

- colocación de asalariados.
- generación de empleo independiente.
- creación de empresas asociativas:

La experiencia de muchos programas de este tipo en América Latina demuestra que las empresas asociativas son un instrumento viable para la generación de empleo e ingresos, siempre y cuando en su promoción se tengan en cuenta los siguientes criterios:

\* las empresas asociativas no pueden reproducir la marginalidad o la informalidad: sólo se justifican cuando se crean para aprovechar un espacio económico real y rentable.

Vi esmergencia, esforzó, entre otros, estos 50 años:

\* las empresas asociativas deben estructurarse con una organización administrativa y de producción de naturaleza esencialmente moderna, aún si hacen uso de / / tecnologías no muy desarrolladas, pues como cualquier empresa deben responder a un imperativo de eficiencia.

\* debe darse un tratamiento adecuado, que es complejo, a los difíciles problemas de capacitación, integración/ social y organización que son planteados por la gestión empresarial asociativa.

\* además de la formación, la promoción de empresas asociativas requiere de mecanismos adecuados de financiación que no siempre se encuentran presentes en el / / marco institucional.

Finalmente cabe reiterar algunas ideas acerca de las actividades de vinculación educación-trabajo productivo, enunciando / criterios orientadores:

- se ha de promover la comprensión crítica y reflexiva de la realidad.
- deben integrarse en un proceso general educativo comunitario, con participación de la población.
- evitar que se constituyan estas acciones en circuitos de baja calidad, por ello deben resguardarse el nivel de la formación general y científico-tecnológica.
- garantizarse igualdad de oportunidades.

- prever diseños flexibles y funcionales por medio de métodos de educación a distancia, recurrencia, alternancia, centros móviles, etc.

- evitar la asistencialidad y promover actitudes responsables/concientes y promotoras de las búsquedas de soluciones a las situaciones de marginalidad y pobreza.