

PRESENTACIÓN

Ponemos a disposición de los lectores en esta publicación una selección de contenidos de artículos y capítulos escritos a lo largo de veinte años de investigación y reflexión en la temática de la articulación entre la educación -en particular la formación- y el mundo del trabajo¹. Esta actividad ha tenido como marco y objeto, en primer lugar la Argentina, pero también, y muy principalmente, América Latina, situadas en el contexto de los cambios globales de los últimos tiempos.

El contexto de la temática en el período

En la región, el período que transcurre desde los inicios de la década del ochenta hasta los primeros años del nuevo siglo ha sido testigo de grandes transformaciones en la tecnología, la economía, el empleo y, por ende, en el mundo del trabajo. Por el lado de la formación hubo un incremento muy importante de la cobertura de la educación formal; intentos, algunos más felices y otros inconclusos, de reformas educativas, las que entre diversos objetivos buscaban preparar mejor a los jóvenes para el trabajo; y finalmente, procesos de maduración, crisis y supervivencia de los sistemas regionales de formación profesional.

La “década perdida” de los ochenta ha sido testigo de la desilusión por la incapacidad de concretar las expectativas de pronto desarrollo, la iniciación de los procesos de ajuste estructural, y el ocaso de la indus-

¹ La autora realizó una edición de los contenidos de los artículos para este libro; por lo tanto, la mayoría de ellos no son idénticos a las versiones publicadas. En todos los casos se trató de síntesis y corrección de estilo, no se agregaron conceptos o contenidos nuevos. La autora se hace responsable de los cambios.

tria de sustitución de importaciones. Los noventa muestran los efectos de la globalización, la privatización de servicios públicos, el cese en la expansión del empleo público, el auge de la maquila, y el aumento de la precarización del empleo. Las empresas que lideran el proceso de transformación incorporaron nuevas tecnologías, y modificaron la organización del trabajo, al implementar complejos sistemas de subcontratación. A lo largo de todo el período se observa un estancamiento o disminución de la población económicamente activa en el sector manufacturero, un incremento de los servicios, y la continuidad en un numeroso sector informal.

La educación formal ha ampliado fuertemente su cobertura hasta incluir en la educación primaria a la casi totalidad de la población infantil, al menos en las tasas brutas. La educación secundaria, si bien ha incrementando también notablemente su matrícula, sigue perdiendo buena parte de sus alumnos antes de la conclusión del ciclo. Como consecuencia, el analfabetismo tiende a desaparecer y los jóvenes logran más años de escolaridad que los adultos, pero las restricciones del mercado laboral contribuyen a que esas mayores credenciales no garanticen la ocupación. Pese a la intención enunciada de lograr para el fin de siglo una educación básica de aceptable calidad para todos, la realidad muestra enormes diferencias entre el sector urbano y el rural, entre países, y entre la retención y la calidad de las escuelas que atienden a la clase media urbana y las que sirven a los sectores de menores ingresos.

Las instituciones nacionales de formación profesional, que constituyeron un sistema de capacitación típico de América Latina y desempeñaron un rol clave en la industrialización de la región, tienen dificultades para adaptarse al nuevo contexto industrial. Sus fuentes de financiación se resienten y su articulación con el Estado y las empresas sufre en la nueva coyuntura. Los Bancos de cooperación que lideran las transformaciones del Estado en los noventa apoyan la reformulación de los esquemas institucionales de formación, con resultados desiguales según los países.

En este contexto se desarrolla la investigación. Los marcos de referencia y los objetos de análisis varían. Al comienzo hay un cuestionamiento de las corrientes vigentes acerca de los recursos humanos y del capital humano, que postula un “ajuste” entre la educación y el mercado laboral, se plantean temáticas tales como la segmentación de los sistemas educativos y del mercado laboral, el cambio tecnológico y la descalificación laboral, la educación y el autoempleo, etcétera. Sin embargo, este cuestionamiento tiene poco peso en las políticas públicas que siguen las tendencias anteriores. Por ende, los objetos de análisis cam-

bien, pero en otra dirección, ya que disminuye el interés por la educación técnica y, en cambio, crecen los estudios sobre la inserción laboral de personas con diferentes logros educativos. Con respecto a la evaluación, esta se refiere más a los programas particulares que a los sistemas nacionales. El análisis de las grandes instituciones cede el paso a los estudios de costo-resultados de proyectos específicos.

Merecen destacarse dos libros publicados en América Latina al promediar el período considerado, provenientes de instituciones de fuerte arraigo y desarrollo en la región, pues son la bisagra para nuevas aproximaciones en la temática de educación y trabajo que tienen vigencia actualmente (Gallart, 1995). Uno refleja la experiencia sobre la renovación necesaria en las instituciones de formación profesional (Cinterfor-OIT, 1991); el otro es resultado de la colaboración entre la CEPAL y la oficina regional de UNESCO (CEPAL-UNESCO-OREALC, 1992).

La década del noventa se abre entonces con expectativas no siempre satisfechas, tanto en la calidad de la aproximación conceptual como en los aportes de la investigación, cuyo caudal en el tema y en la región, significativo en la primera parte de la década del ochenta, tiende a reducirse. La disminución de la financiación estatal y privada, el predominio de los trabajos de consultoría puntuales, y el traslado de la actividad de investigación, desde los organismos nacionales y los centros de investigación hacia los Bancos de cooperación y las consultoras, hacen que disminuya la acumulación de los resultados de investigación. Sin embargo, la actividad de dos instituciones merece ser destacada: la primera es la CEPAL, que por convenio con GTZ realiza la convocatoria e integración de estudios regionales más importante del fin del período en el tema de la formación (GTZ-CEPAL-Cinterfor/OIT, 1999 y 2001). La otra organización es Cinterfor/OIT que, con su continuo apoyo a las Instituciones Nacionales de Formación Profesional en sus actividades de evaluación y una importante actividad editorial, mantiene viva la memoria, registro y difusión de los avances registrados en el período. También es necesario agradecer en este apartado el apoyo de IDRC del Canadá a la Red Latinoamericana de Educación y Trabajo, que permitió a lo largo de los años 90 mantener una interacción importante entre los investigadores e instituciones de la región, financiando talleres, seminarios e investigaciones (Novick y Gallart, 1997; Jacinto y Gallart, 1998; Gallart, 2000); todo ello posibilitó el desarrollo de líneas de análisis de las que son testimonio muchos de los trabajos presentados en este libro.

Por el lado de las políticas, durante las dos décadas se nota un mayor protagonismo de los Ministerios de Trabajo a través de sus pro-

María Antonia Gallart

gramas de empleo, y una fuerte influencia de los entes multilaterales de crédito que pesan en el cuestionamiento de las instituciones educativas y de formación existentes, y promueven formas alternativas de provisión de la formación. La educación técnica y la formación profesional sufren los embates de estos cuestionamientos, pero en muchos países no han sido reemplazadas por arreglos institucionales que permitan la continuidad de servicios de formación flexibles y que respondan a la demanda. Más aún, se produce una separación entre la demanda social que busca formación y se inscribe en los cuestionados cursos de “oferta” y la demanda de las empresas, la cual, en el caso de las firmas de mayor tamaño se concentra en la capacitación de los niveles administrativos y jerárquicos, y en las pequeñas presenta grandes dificultades de articulación. La financiación de la formación, que sigue siendo predominantemente estatal, se debate entre estos dos polos. Los estudios locales de evaluación de las políticas también se polarizan entre una evaluación estrictamente económica de costos y beneficios, y una posición crítica, en general en análisis provenientes del ámbito universitario, que renuevan la tradición reproductivista de los setenta. Los estudios institucionales que integran los aspectos organizacionales y contextuales son relativamente escasos.

Los contenidos del libro

Los artículos seleccionados² se pueden ordenar a lo largo de dos ejes: uno es el cronológico, desde los más tempranos a los actuales, el cual ayuda a ver el desarrollo de la problemática, de la reflexión y en general, el crecimiento y la acumulación; el segundo eje es el temático. En el ordenamiento del libro se privilegió el segundo, aunque quien lo desee puede leer los *papers* siguiendo el orden cronológico, pues junto a cada título se especifica la fecha de publicación.

El ordenamiento temático se abre en dos vertientes: por un lado los aspectos conceptuales y metodológicos, y por otro, los contenidos concretos. Estos últimos se refieren a los ámbitos de la formación para el trabajo (la educación secundaria técnica, la educación superior tecnológica), los grupos críticos objetivos de las políticas de formación, el rol

2 Los textos se eligieron entre más de cincuenta publicaciones en once países. Los criterios de selección fueron los siguientes: una extensión reducida (artículo o capítulo plausible de comprensión autónoma), la inclusión de los resultados de las principales investigaciones, el planteo de pautas de política, su focalización en la Argentina o la región latinoamericana, la cobertura del período considerado y la presencia de los principales temas desarrollados por la autora. La nueva edición de dichos textos tuvo como objetivo minimizar superposiciones y repeticiones, y darles forma como libro integrado.

de la formación en las políticas sociales y, finalmente, la situación actual en dos temas cruciales: la relación entre los niveles de instrucción y las posibilidades de inserción laboral, y la articulación entre el Estado y el sector privado en la provisión de la formación.

Tal como puede visualizarse en el índice, el libro comprende cuatro partes. La primera, correspondiente a la aproximación conceptual, desarrolla en el primer capítulo los conceptos básicos presentados en dos artículos de la década del noventa.

La segunda, referida a los temas sustantivos, incluye cuatro capítulos. El capítulo dos, sobre la educación técnica, muestra resultados de investigaciones realizadas en la década de los ochenta. El tercero se ocupa de la educación tecnológica superior con materiales de los noventa, momento en que se registró un auge de las iniciativas en ese tipo de educación. Otro aspecto de los temas sustantivos señala la importancia de la focalización en los grupos objetivo más necesitados de formación para lograr su inserción laboral; este es el contenido del capítulo cuatro, que presenta las conclusiones de una investigación regional sobre la juventud en situación de pobreza, y los resultados de un trabajo efectuado en la Argentina acerca de mujeres habitantes de villas de emergencia, ambos estudios llevados a cabo en los años noventa. Finalmente, se dedica otro capítulo, el quinto, a la reflexión sobre el rol de la formación en las políticas sociales en general, y en particular en el caso argentino, abarcando dos artículos publicados en esa década.

En la tercera parte se presenta un relevamiento de la situación de la articulación entre formación y empleo al fin del siglo, a través de dos trabajos de envergadura. El primero versa sobre la dinámica cuantitativa de la educación formal y el empleo (capítulo seis), y el segundo sobre el rol del Estado y las empresas en la formación profesional, resumiendo los resultados de un estudio de casos regional (capítulo siete).

Por último, el tema de la metodología, encarado en la cuarta parte, plantea la integración de métodos que fundamenta los estudios empíricos de la autora, y que se va desarrollando a lo largo de los textos focalizados en los resultados de investigaciones incluidos en el libro. Se conforma así el octavo capítulo, el cual constituye una reflexión que se considera útil para los jóvenes que entran en el mundo de la investigación.

El capítulo de cierre intenta una mirada desde el final del camino sobre las cuestiones pendientes y los avances que se han realizado en estos años.

La presentación de este conjunto de artículos, muchos de ellos agotados y por lo tanto no disponibles para el público, permite aproximar

María Antonia Gallart

Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas), DSE (Fundación Alemana para el desarrollo internacional). Buenos Aires, 1998.

“Tendencias y desafíos de la formación profesional y el empleo en América Latina”, en *La Educación, Revista Interamericana de Desarrollo Educativo*, OEA, Año XLII, N° 129-131, Washington, 1998.

“Reestructuración productiva, educación y formación profesional”, en *“Pobreza y desigualdad en América Latina, temas y nuevos desafíos”*. Víctor E. Tokman, Guillermo O'Donnell, compiladores. Paidós, Buenos Aires, 1999 (Existe versión anterior en lengua inglesa).

“La investigación en formación profesional: la experiencia desde la Red Educación y Trabajo”, en Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional Número 147, setiembre-diciembre 1999: *Innovaciones en formación: gestión, financiamiento, calidad e investigación*. Cinterfor/OIT, Montevideo 1999.

“*Formación, pobreza y exclusión*”, María Antonia Gallart (Coordinadora). Cinterfor/OIT, Red Latinoamericana de Educación y Trabajo, Montevideo, 2000.

“Sectores público y privado en América Latina con respecto a la formación como resultado de los procesos de apertura de mercados y de reestructuración productiva”, en *Memoria del Seminario de Formación y Capacitación ante los retos que plantea la apertura económica y la reestructuración de las empresas*. Conocer, CEPAL, Red Latinoamericana de Educación y Trabajo, México 2000.

“La articulación entre el sector público y la empresa privada en la formación profesional de América Latina”, en *Formación para el trabajo: ¿pública o privada?*, Guillermo Labarca, coordinador. Cinterfor/OIT, CEPAL, GTZ, Montevideo, 2001.

“Job training in Latin America: Past, present and future”, en *Analysis of prospects of the education in Latin America and the Caribbean*. (Seminar on prospects for education in Latin America and the Caribbean, Santiago, Chile, August 23-25, 2000). UNESCO, Santiago de Chile, 2001.

Veinte años de educación y trabajo

“Poverty, youth and training: a study on four countries in Latin America”, en *Compare*. Volumen 31, Nº 1, marzo de 2001. Londres. British Association for International and Comparative Education, 2001.

La formación para el trabajo en la Argentina: Situación actual y perspectivas para el futuro. Santiago de Chile, CEPAL-GTZ. Proyecto: Políticas para mejorar la eficiencia y la relevancia del entrenamiento profesional en América Latina y el Caribe. Fase II, 2001.

La formación para el trabajo y los jóvenes en América Latina. Santiago de Chile, CEPAL-GTZ. Proyecto: Políticas para mejorar la eficiencia y la relevancia del entrenamiento profesional en América Latina y el Caribe. Fase II, 2001.

LA APROXIMACIÓN CONCEPTUAL

María Antonia Gallart

I

Los conceptos básicos del análisis de la relación educación-trabajo

I.1

La interacción entre la sociología de la educación y la sociología del trabajo (1997)

Desde el comienzo del desarrollo de la sociología (Collins, 1977) la interrelación entre el mundo de la educación y el mundo del trabajo representan una inquietud significativa.

Esta preocupación aparece al menos desde tres puntos de vista:

1) La relación de la educación con la estratificación social. Esto se debe a que la educación constituye, en el mundo actual, una institución central en la asignación de roles sociales y, a su vez, la ocupación tiene un papel central en la definición del estatus de las personas. La relación entre educación y empleo resulta, por lo tanto, primordial para el análisis de la movilidad y la reproducción social. Por un lado, lo que transmite la educación y el conjunto de sujetos que la reciben forman un capital cultural y social definitorio de las carreras posteriores (Bourdieu, 1971; Bourdieu et al, 1973). Por otro lado, el valor de las credenciales educativas está condicionado por la extensión, cobertura y funcionamiento del sistema educativo, en términos de su inclusividad, progresividad, segmentación (Ringer, 1979), y asimismo, por la inserción ocupacional de las personas con diversos niveles de instrucción o, en otras palabras, por la forma de la pirámide educativa de la fuerza de trabajo y la mayor o menor disponibilidad de puestos de trabajo calificados y bien pagos en una sociedad dada (Boudon, 1983).

2) La repercusión de los cambios de la organización del trabajo en el sistema educativo. Desde el comienzo del desarrollo de los sistemas educativos modernos, estos han tendido a especializarse según los destinos laborales esperados para sus alumnos, tanto en la duración de los estudios como en su especificidad. La profesionalización de las univer-

María Antonia Gallart

sidades, la educación técnica, la formación profesional en artes y oficios, todas responden a determinadas definiciones del mundo del trabajo y de las necesidades de aprendizaje formal. En cada sociedad se produce una negociación entre el primer aspecto (relación de la estratificación con la educación) y este segundo punto de vista (búsqueda de la mejor manera de enseñar las habilidades requeridas para trabajar aquí y ahora). La continuidad y transformación de fórmulas institucionales, tales como el sistema dual alemán, la paulatina desaparición de las escuelas de artes y oficios, la actual crisis de la educación técnica secundaria y de las instituciones de formación profesional tienen que ver con esta respuesta del sistema educativo formal y paraformal a los cambios del sistema productivo, de la organización del trabajo y de la estructura social.

3) Las diferencias entre la racionalidad educativa y la racionalidad productiva, y sus consecuencias para las organizaciones educativas y productivas, y la difícil interrelación entre ellas (Gallart, 1985). La organización escolar procesa grandes cantidades de alumnos de diferentes edades y provenientes de muy distintos hogares, que entran en el sistema desde edad temprana y tienden a salir de él cada vez más tarde (idealmente al final de la adolescencia por lo menos). Realiza entonces un trabajo secuencial y acumulativo, relacionado con diversas etapas evolutivas del niño y el joven, generalmente, encuadrado en el marco de una organización altamente burocratizada pero descentralizada en una multiplicidad de unidades organizacionales pequeñas y medianas (las instituciones educativas) repartidas a lo largo del territorio. Debe a la vez, contener a esa variedad de usuarios de manera que estén dispuestos a continuar concurriendo a la escuela y brindarles, como mínimo, habilidades básicas para desempeñarse como ciudadanos y trabajadores y, como máximo, conocimientos y capacidades variadas que permitan el aprendizaje de las competencias necesarias para cubrir adecuadamente la variedad de nichos ocupacionales que aparecen y desaparecen en una sociedad moderna. Esta contradicción entre, por un lado, la organización burocrática y la diferenciación en la situación de partida de los educandos y por ende, de los resultados educativos en términos de conocimientos y actitudes y, por el otro, las dificultades seculares de los procesos de descentralización y desformalización a los que se ha intentado someter a la educación, no parecen ser remediabiles solamente por medios tecnológicos (tecnologías educativas y educación a distancia) o por la mera reforma estructural (cambios curriculares y de organización escolar). La inercia de los sistemas educativos y la burocratización de los intentos de educación no formal (por ejemplo,

educación del adulto y formación profesional) son testigos de lo anterior.

El sistema productivo, en cambio, tiene una dinámica diferente de desarrollo tecnológico, procesos de acumulación y cambios organizacionales, la cual se encuentra condicionada por el interjuego de diversos factores: las innovaciones de la tecnología, el incremento de la productividad, la relación de poder entre los actores sociales (empresarios, trabajadores, Estado), y el desempeño en mercados que varían en dimensión y límites (por ejemplo, mercado interno versus globalización). La estructura ocupacional que resulta de ese interjuego es el lugar de inserción de las personas formadas en el sistema educativo. El veloz cambio tecnológico, la reconversión organizacional y la variación en las calificaciones tienen un ritmo diferente y una estructuración más lábil que la del sistema educativo. La racionalidad productiva es entonces muy diferente de la educativa. La vinculación, como mínimo, y el “ajuste”, como máximo, que se pregonan en muchos textos de la corriente de los recursos humanos resulta una empresa difícil que enfrenta muchos problemas y que debe ser replanteada en cada momento de los procesos de cambio educacional y productivo. El retraso secular de la educación, obligada a planear su currículum con años de anticipación y en ciclos largos y escalonados, con respecto a los avances en la organización del trabajo y la tecnología no debe asombrar; el problema se centra en distinguir claramente cuál es el rol de la educación, sobre todo la formal, con respecto al mundo del trabajo y qué se puede esperar de ella, así como repensar el concepto de aprendizaje laboral de acuerdo con los nuevos tiempos.

Las personas, a lo largo de sus vidas, como puede verse en las trayectorias educativas y ocupacionales, transcurren por estas organizaciones, educativas y productivas, y son sometidas a las tensiones de ambas racionalidades. La utopía de la formación continua, de la desaparición de las diferencias en una “ciudad educativa”, deja lugar en la realidad a circuitos que se inician con educación de muy variada calidad y duración, e inserción precaria o calificante en puestos de trabajo de muy diferente futuro. Los tres puntos de vista señalados anteriormente se entrecruzan, y fijan los límites de las posibilidades de las personas concretas para aprender y desarrollarse en un contexto determinado. Si la equidad es un valor para la sociedad, y si la competitividad de la producción es una exigencia en el contexto de la economía contemporánea, el análisis de la relación entre los cambios en la educación y en el mundo del trabajo y su dependencia mutua es una necesidad.

María Antonia Gallart

Una visión histórica

Un recorrido por la forma de articulación de la educación con el mundo del trabajo desde el surgimiento de los sistemas educativos, seguido por una mirada a la organización de la formación para el trabajo y su acompañamiento a las transformaciones del mundo laboral, puede ser útil en esta empresa de aproximarse a la interacción entre la sociología del trabajo y la sociología de la educación.

En el mundo preindustrial, convivían con muy poco contacto entre sí: una formación básica corta destinada a sectores populares, de origen religioso o municipal; un aprendizaje de oficios, originalmente en la casa del maestro, y luego en escuelas de artes y oficios, con propósitos de promoción social de los sectores populares; y la enseñanza focalizada en destinos universitarios con gran preponderancia de contenidos humanísticos y de profesiones liberales. La continuidad de los alumnos entre los tres sistemas era escasa: las clases populares solo accedían a las dos primeras formas y las clases pudientes a la tercera. La educación media fue surgiendo trabajosamente, como prolongación de la educación básica o como anticipación de estudios universitarios, con la lógica tensión entre ambos objetivos.

El desarrollo de la sociedad urbana diferenciada, la institucionalización de las profesiones y la incipiente producción industrial hacen que el siglo XIX sea la cuna de la matriz de los sistemas educativos que aún están vigentes en Europa y América. El Estado se afirma como proveedor de la educación básica necesaria para la ciudadanía, en sus dos acepciones: participación en una sociedad nacional y requisito para el voto en las democracias burguesas que se extienden en el mundo. La escuela como institución se extiende a lo largo de la extensa geografía de nuevos y viejos países; los sistemas educativos se desarrollan en el mundo moderno, toman formas más locales y descentralizadas o más unitarias y centralizadas, y presentan su manifestación concreta en la escuela pública, estatal o privada, regulada estrechamente por el Estado. Las habilidades básicas de lectoescritura y matemática aplicada se inculcan a las poblaciones urbanas en general, y a las rurales de las sociedades relativamente desarrolladas. Los nuevos países de América independiente se ponen como metas explícitas, no siempre alcanzadas, la escolarización de sus poblaciones. Las profesiones universitarias se institucionalizan, con sus condiciones de ingreso, sus reservas de mercado y las asociaciones para defender sus áreas de trabajo. La ingeniería, la profesión tecnológica por antonomasia, reconoce diferentes orígenes y desarrollo en las distintas sociedades. Son ejemplos de ello, el modelo anglosajón, donde los ingenieros se forman en el transcurso de

procesos de invención e implementación tecnológica y la carrera educativa surge a posteriori separada de la acreditación profesional, y el modelo latino, heredero de la tradición militar, con énfasis en la ingeniería civil y el servicio al Estado, y sólidamente encuadrado por carreras universitarias y exámenes de competencia (Collins, 1989; Cunha Marino, 1986).

Dentro de este marco se extiende el fenómeno de la producción industrial. La revolución industrial se instala originalmente en sociedades que presentan aún bajos niveles educativos, pero cuentan con una tradición artesanal. El obrero profesional se desarrolla en este contexto, en el que incorpora su fuerte pertenencia de clase; la fábrica se constituye en lugar de trabajo, de lucha y de negociación. La calificación profesional -orgullo y base desde la cual puede asegurarse un liderazgo entre los demás trabajadores- le brinda elementos de fuerza para cuestionar la dominación empresaria. Los movimientos socialistas y los sindicatos surgen en este marco. Las demandas sociales al sistema educativo son, fundamentalmente, el acceso a la instrucción pública y, en algunos casos, a la educación vocacional postprimaria. Los Estados, y el sistema educativo en particular, responden con un mayor énfasis en la extensión de la educación básica, que llega, como puede apreciarse en la educación dual de Alemania, a obligar a escolarizarse a los aprendices. Se establece también, una educación postbásica, técnica o vocacional dirigida a sectores obreros en el caso de la formación profesional, y a las clases populares ascendentes en el caso de la educación técnica preingenieril.

En este contexto se desarrollan diversas formas de formación para el trabajo en los países centrales, como ramas terminales de la educación secundaria dirigidas a ocupaciones específicas (Inglaterra), como aprendizaje dual piloteado por empresarios y sindicatos (Alemania), o como formación específica en la empresa articulada con educación secundaria comprensiva (USA). Caracterizan a todas estas maneras de formación: la articulación entre educación básica y capacitación focalizada en puestos de trabajo o en familias de éstos, con mucho énfasis en las habilidades motrices, la disciplina y el aprendizaje secuencial de operaciones concretas. El análisis ocupacional y el “reverse engineering” para desarrollar los programas educativos fundamentan esta formación. Está dirigida, fundamentalmente, a los jóvenes y adolescentes de sectores populares, y constituye más un instrumento de inserción y capacitación laboral que un mecanismo de movilidad social. La ubicación de esta formación para el trabajo en el recinto escolar (Francia), enteramente en la fábrica (USA) o en alternancia (Alemania), se

María Antonia Gallart

relaciona con la tradición de cada país; son diferentes maneras, todas ellas problemáticas, de resolver la contradicción entre la racionalidad educativa y la productiva.

Cabe preguntarse, a esta altura de la reflexión, qué sucede con sociedades periféricas, preponderantemente urbanas, con un desarrollo importante de la organización del trabajo industrial fordista y sectores terciarios de comercio y servicios amplios, como fueron, y son aún, muchas de las regiones más desarrolladas de los países latinoamericanos. En el caso de América Latina se estableció la matriz del sistema educativo según las pautas de los sistemas occidentales, con una estructura burocrática de lenta evolución y difícil alteración rápida. Esta estructura abarca: educación básica con pretensión, al menos, de universalidad, aunque con realidades muy diferentes en la cobertura del acceso a la escuela, en los niveles de deserción y en los resultados en términos de habilidades básicas; educación secundaria dividida entre una educación media, asentada en un currículum enciclopédico y propedéutico (aunque con calidad deficiente fuera de las escuelas de elite) y una educación técnica, definida como preparación para mandos medios de las empresas, pero también, fracturada entre escuelas técnicas, orientadas a la continuación de estudios terciarios, y escuelas vocacionales con problemas de vinculación con el mundo productivo. La universidad prosigue centrada en modelos preponderantemente profesionales, aunque presenta islas importantes, correspondientes a departamentos de investigación y transferencia tecnológica.

Se puede volver, a esta altura del presente estudio, a los interrogantes iniciales sobre la articulación entre la Sociología de la Educación y la del Trabajo, situándola en ese largo momento, aún vigente en gran parte de los sistemas productivos de la mayoría de nuestros países, correspondiente a la industria de sustitución de importaciones y el proceso de crecimiento del sector servicios.

El desarrollo de las Instituciones de Formación Profesional, cuya decana -el SENAI- ya cuenta con medio siglo de existencia, es la respuesta educativa al proceso de industrialización de sustitución de importaciones. Para evitar los problemas del sistema educativo formal, estas instituciones (salvo en el caso del CONET de Argentina y la UTU en Uruguay, que pusieron mayor énfasis en la educación técnica formal) se establecen fuera de la educación formal; si bien sus currículos son en muchos casos de mediana duración (varios años), instrumentan una gran variedad de cursos cortos y largos, no encadenados con el sistema educativo, habiendo respondido inicialmente a las carencias detectadas en el sector productivo. En la mayoría de los países se trata

de fuertes instituciones públicas autónomas, sostenidas financieramente por un impuesto a la nómina salarial; en el caso del SENAI y el SENAC son administradas por las confederaciones empresariales (Cinterfor/OIT, 1990).

Estas instituciones se establecieron y crecieron particularmente en países con desarrollo importante de la industria de sustitución de importaciones (por ejemplo, Colombia y Brasil) y niveles de instrucción bajos en las poblaciones que accedían al empleo industrial (Gallart, 1993). La capacitación especial para el puesto de trabajo de esa población era una necesidad para la instalación de la industria metalúrgica y textil que floreció en ese período.

Se trata de instituciones con una metodología específica basada en el análisis ocupacional y las series metódicas que permiten planificar la capacitación para familias de ocupaciones. Este proceso se puede resumir en una serie de pasos: 1) diagnóstico del mercado de trabajo, cuantitativo y cualitativo, a fin de conocer la demanda de las diferentes áreas y el tipo de mano de obra requerida; 2) análisis para examinar un área o familia ocupacional (la lista de ocupaciones es establecida a posteriori, con base en el análisis de los puestos de trabajo encontrados en la realidad de las empresas); definición de perfiles ocupacionales, fundamentada en los insumos extraídos del análisis ocupacional y que deben corresponder a los requeridos por el mercado de trabajo, y ser verificados periódicamente para adaptarse al cambio tecnológico; 4) modulación ocupacional que identifica las ocupaciones de un sector del mercado de trabajo mediante bloques de tareas, operaciones y conocimientos necesarios para ellas; y 5) itinerario de formación profesional, que es la representación gráfica de las ocupaciones en un segmento del mercado de trabajo, ubicadas en función de su nivel de complejidad en términos de aprendizaje, de la más simple a la más compleja, para la calificación ocupacional por etapas (Kalil, 1984). Este proceso fundamenta la creación y mantenimiento de los diversos cursos de capacitación.

Los países con mayor desarrollo educativo, como Argentina y Uruguay, en cambio, desarrollan la educación técnica formal demandada por los sectores populares que acceden a la educación postprimaria. La formación de los operarios es el resultado de una combinación entre aprendizaje en el trabajo y niveles relativamente aceptables de escolaridad, con menos inversión en capacitación.

El origen de las escuelas técnicas es variado y presenta especificidades, tanto entre países como entre diferentes instituciones al interior de cada país. En general, provienen de la evolución a través del tiempo

María Antonia Gallart

de las antiguas escuelas de artes y oficios dirigidas a formar obreros calificados y artesanos. Al prolongarse la escolaridad fueron incorporando materias de formación general y científico-tecnológicas, hasta integrar un currículum en el que coexisten la enseñanza de aula (educación general y científico-tecnológica), de laboratorio (educación científico-tecnológica) y de taller (tecnología y habilidades manuales). La importancia relativa de estos tres aspectos varía por países e instituciones.

La mayoría de la educación técnica de la región presenta dos características: una es su encadenamiento con la educación formal debido a su condición de educación postprimaria y en muchos casos preuniversitaria; la otra es que se imparte en escuelas separadas, especializadas, de varios años de duración, con una coordinación específica a nivel nacional o estadual, generalmente, del Ministerio de Educación. Si bien en algunos países de la región se han hecho intentos de educación técnica terminal, y también existen iniciativas de escuelas comprensivas que integran en un mismo local la educación académica y la vocacional, las características señaladas anteriormente son las que se presentan con mayor frecuencia (Gallart, Cerrutti y Moreno, 1994).

Esta organización de la formación para el trabajo convivió en las últimas décadas con una gran extensión de la cobertura del sistema educativo. La educación primaria se universalizó de hecho en la mayoría de los países de la región, y la secundaria llegó a cubrir la mitad o más del grupo de edad, pero continuó existiendo una fuerte segmentación entre las escuelas de elite y las que atienden a sectores populares.

Tres aspectos relativizan, desde el punto de vista de la equidad, el acceso generalizado a la educación secundaria. Uno es la desigualdad de resultados en términos de puntaje en los tests de evaluación, entre modalidades y escuelas de clase media y populares. El segundo es que existen variaciones en la cobertura entre las jurisdicciones correspondientes a las regiones más desarrolladas y las más pobres. El tercero es que esa amplia cobertura coexiste con porcentajes importantes de repitencia y desgranamiento antes de la terminación de la educación media. Esta deserción está ligada al origen socio-económico de los alumnos, agregando un elemento más a los problemas de equidad del sistema (Gallart, 1996).

Si se cambia el punto de vista, enfocando al mercado de trabajo en la región, se observa que en las décadas recientes (1960-1990), las características del empleo no fueron homogéneas. El sistema productivo muestra una gran heterogeneidad, ya que la industrialización de sustitución de importaciones, y el sistema fordista en particular, no cubre la

mayoría de la fuerza de trabajo, debido a la importancia del sector servicios y el sector informal en la fuerza laboral urbana. Esto plantea un desafío a la formación para el trabajo, que en sus orígenes fue pensada fundamentalmente para el sector industrial.

La situación actual

Es conveniente retomar ahora los tres enfoques que se planteaban al inicio, relacionando la Sociología de la Educación con la Sociología del Trabajo: la sociología de la estratificación, la sociología del desarrollo del sistema educativo, y las lógicas diferentes de la educación y del trabajo.

La demanda social por educación y la consecuente ampliación del acceso a esta en los niveles básico y medio y, según los países, a la enseñanza superior tienen como fuerte motor, la búsqueda de movilidad social. En el período de desarrollo de la industrialización de sustitución de importaciones, la educación formal y en particular, la educación técnica y la formación profesional superior fueron instrumentos de una reproducción ampliada que permitió movilidad tanto de los hijos de obreros, como de las nuevas clases medias (Ciavatta Franco y Castro, 1981). Esto se sumó al crecimiento del empleo público que permitió absorber egresados de la escuela secundaria, creando así la ilusión de una movilidad continuada, posible por el acceso a la educación. Esa imagen colectiva de movilidad se mantuvo debido al crecimiento de la matrícula universitaria en algunos países y a los diferenciales de salarios obtenidos por los egresados de la universidad. Los servicios educativos estatales gratuitos en todos los niveles (aunque la deserción anterior contribuía a excluir a las personas provenientes de los sectores de pobreza) contribuyeron a esa imagen colectiva de movilidad. Sin embargo, la diferencia entre acceso y terminación de los niveles de instrucción, la segmentación en los resultados y, en general, los circuitos educativos de desigual calidad pusieron en cuestión los objetivos manifiestos de la organización del sistema educativo y la formación profesional.

Los cambios introducidos por la globalización y la flexibilización del mercado de trabajo encontraron una articulación entre la educación y el empleo signada por los problemas planteados anteriormente. La educación técnica, dominada por la racionalidad educativa, con dificultades de articulación con el mundo de la producción y con escuelas líderes muy encaminadas a la continuación de estudios superiores de sus egresados, fue fuertemente criticada por su inadecuación al cambio tecnológico y organizacional del trabajo, sus costos y una estructuración

María Antonia Gallart

que obligaba a la especialización temprana de los alumnos, en un mundo que privilegiaba la educación general. La formación profesional fue cuestionada por el sobredimensionamiento de sus instituciones y su dependencia de la definición de las calificaciones correspondientes al modelo fordista.

Hoy en día, la globalización de la economía contribuye a que la calificación de los trabajadores sea clave en la competitividad de las naciones (CEPAL-UNESCO, 1992). La introducción de la microelectrónica en la producción, tanto de bienes como de servicios, ha modificado las formas de organización, promoviendo una división de trabajo más horizontal y menos piramidal; esto exige una corresponsabilidad y capacidad de respuesta a problemas no predictibles, lo cual implica un cambio en las calificaciones laborales (Gitahy y Rabelo, 1992; Leite, 1992). Por otro lado, los demandantes de trabajadores se diversifican, y la antigua distinción entre el sector formal y el informal dentro del mercado de trabajo ha evolucionado hacia una mayor complejidad; en la actualidad se constituyen redes productivas que incluyen empresas de muy diverso tamaño y que, mediante mecanismos de subcontratación, integran a trabajadores en microempresas que antes hubieran sido registradas como informales. Finalmente, el debate sobre las calificaciones y la organización del trabajo está dominado por el análisis ocupacional de la producción industrial, en momentos en los que la mayoría de la población activa se desempeña en el sector terciario. Urge por lo tanto, una mejor comprensión de los cambios en el trabajo y las calificaciones de los servicios (Gallart, 1995).

Resumiendo, este proceso produjo importantes modificaciones. De una fuerza de trabajo con una participación predominante de la industria manufacturera y la construcción, se ha pasado a un neto predominio de los servicios. Asimismo, se registra una alta proporción de la población activa en pequeños establecimientos, los cuales pueden ser refugio de trabajadores desplazados, con muy baja productividad y lindantes con la desocupación disfrazada; pero existen también micro y pequeñas empresas modernas que sirven a la demanda de clientelas de ingresos medios y altos, o que son subcontratadas por empresas del sector integrado. Este proceso se ve acompañado por un aumento de la precariedad laboral.

***Los desafíos del trabajo a la educación en el fin de siglo:
la reconversión productiva y la exclusión social***

La reestructuración productiva que tiene lugar en la región es parte de una tendencia global, pero toma aquí características específicas.

Esta tendencia tiene tres componentes principales: el ajuste del sector público que incluye reformas en los servicios estatales y privatización de empresas públicas; la liberalización y desregulación que producen cambios en las reglas de competencia y en la supervivencia de las firmas; y el cambio tecnológico y la reestructuración organizacional. Existen diferencias en la importancia relativa de estos factores entre los países, pero, en menor o mayor escala, suelen estar presentes en todos.

Este proceso de reestructuración productiva recrea la organización de las empresas y la relación entre ellas. Se va desplazando el estilo fordista de organización basado en la fabricación en serie de productos idénticos, desarrollada en grandes plantas estructuradas jerárquicamente, y que se caracterizaba, en consecuencia, por el trabajo especializado y la estructura ocupacional jerárquica. En cambio, en los nuevos modelos basados en la producción flexible y la organización más horizontal en células productivas, responsables por la producción y la calidad, se requieren calificaciones polivalentes de los trabajadores. Más aún, los procesos de subcontratación y terciarización, hacen que habilidades de gestión sean necesarias a niveles ocupacionales que antes no lo necesitaban. Estos cambios afectan la estructura de la fuerza de trabajo, la jerarquía de las calificaciones, y el manejo de los recursos humanos, al interior de la firma y entre países (Carrillo, 1994; Gitahy, 1994).

Sin embargo, hay que calificar estas transformaciones. El cambio tecnológico, en particular la introducción de tecnologías automatizadas microelectrónicas, la revolución de las comunicaciones y la competencia por los mercados inician este proceso. Pero las condiciones del contexto político y económico y la estrategia de las firmas nacionales y transnacionales modifican su desarrollo. Por ello, no es conveniente plantear un único proceso común a todos los países y todas las empresas: es difícil generalizar en una región que muestra muy diferentes formas de producción. Islas de modernidad aparecen señalando cambios en el tejido industrial, pero coexisten con firmas que mantienen formas anteriores de organización; otras, en cambio, tienden a desaparecer arrasadas por la competencia internacional.

Por lo tanto, las características del nuevo modelo de producción son válidas sólo como paradigma, ya que las empresas reales muestran características mezcladas del modelo anterior y el nuevo. Sin embargo, ese paradigma influye sobre la organización del trabajo en su conjunto. Conviene entonces plantearse algunas preguntas: ¿En qué medida el cambio de la organización laboral implica un cambio en las calificaciones y, por lo tanto, un cambio en la formación para el trabajo? ¿Qué sucede con el resto de la fuerza de trabajo que no accede a esos islotes

María Antonia Gallart

de modernidad? ¿Cómo se insertan los jóvenes en este nuevo mundo del trabajo? Aparece así la otra cara de la reestructuración, el problema de la exclusión y el desempleo.

Las demandas de la competitividad entre firmas y países, combinadas con los cambios tecnológicos y organizacionales, se dirigen a trabajadores con mayores niveles de instrucción que los trabajadores calificados del modelo anterior; esta demanda de trabajadores polivalentes no puede ser cubierta por cursos de capacitación cortos, sino que exige más años de educación formal (Castro, 1988). Las condiciones del desarrollo de sistemas educativos heterogéneos y segmentados hace que una proporción alta de los jóvenes que abandonan la educación formal no tengan las habilidades básicas requeridas. Los obreros adultos, desplazados por el cambio tecnológico, trabajadores sin calificación o que solamente detentan calificaciones rutinarias, encuentran dificultades para reinsertarse laboralmente en el nuevo escenario. Las mujeres de sectores populares que acceden por primera vez al mercado de trabajo o que buscan reinsertarse luego del período de crianza de los hijos son también perdedoras en este mercado de trabajo ofertado.

Asimismo, la heterogeneidad del sector informal plantea un desafío especial a la educación y la capacitación. Las pequeñas empresas y los trabajadores por cuenta propia tienen articulaciones complejas con el sector integrado. Las competencias de gestión y negociación y la capacidad de formar asociaciones, que les den más poder en el intercambio y que posibiliten su inserción en el mercado, no eran parte de la tradicional formación en oficios. Las habilidades básicas de lectoescritura y matemática aplicada, necesarias en el sector formal, son también condiciones indispensables en los programas dirigidos al apoyo institucional a la microempresa, o a la generación de ingresos en poblaciones en situación de pobreza. El cambio tecnológico en el sector de servicios, pese a su heterogeneidad interna, crea también nichos ocupacionales que demandan nuevas calificaciones.

Como consecuencia, la organización tradicional de la formación para el trabajo entra en crisis; la formación profesional como preparación específica para puestos de trabajo debe transformarse en una formación polivalente que permita el reentrenamiento a lo largo de la vida. La educación técnica como educación formal especializada, donde, tempranamente, los adolescentes deben elegir un camino predeterminado, es objeto de tres cuestionamientos centrales: uno es la pérdida de libertad de opción que permitiría la continuidad en la formación general por algunos años más; el segundo es la dificultad de adaptación de los currículos de la educación formal a los continuos cambios tecnológicos

y organizacionales de la industria; el tercero se refiere al desafío de cambiar currículos centrados en ejes tecnológicos excluyentes, tales como la mecánica y la electrónica, frente a procesos productivos que integran tecnologías de muy diverso origen.

La combinación entre sociedades heterogéneas, mercados de trabajo segmentados y una educación que, más allá de la generalización del acceso, muestra resultados muy diferentes en términos de calidad de los conocimientos y habilidades, es una mezcla explosiva en las actuales circunstancias. El mito social de la movilidad por la educación enfrenta una crisis. La devaluación de credenciales establece diferencias nítidas en el acceso al empleo a favor de las personas que han transitado por los circuitos privilegiados del sistema educativo. La formación extraescolar se complejiza con la necesidad de recuperación de habilidades básicas y educación general sin la cual no es posible una inserción laboral no precaria.

Esta somera descripción de lo que implica la reestructuración productiva respecto de las formas tradicionales de formación para el trabajo en la región, permite replantear los ejes sobre los que se puede analizar la nueva situación y examinar el aporte de la sociología del trabajo a la educación.

Las competencias como clave en la articulación entre la educación y el trabajo¹

En el concepto tradicional de la calificación, la habilidad manual, el conocimiento de las máquinas y de las reglas técnicas del manejo de materiales y procesos, y la ubicación del trabajador en la organización conformaban un espacio definido que se resumía en el tiempo de formación necesario para desempeñar una determinada ocupación y el tipo de decisiones autónomas que debía estar preparado a tomar en ella. Estas dos dimensiones permitían ubicar las calificaciones en un continuo jerárquico que servía de base para salarios y negociaciones colectivas.

El paso de la organización del trabajo fordista a la especialización flexible; el surgimiento del sector informal con su variedad de ocupaciones, en algunos casos calificadas y semicalificadas, con bajo encuadre organizacional; la flexibilidad laboral que promueve el desempeño

¹ Este apartado resume contenidos de GALLART, María A. y JACINTO, Claudia, 1995. "Competencias laborales: tema clave de la articulación educación-trabajo" en ***Educación y Trabajo*** Año 6 N° 2, diciembre.

María Antonia Gallart

alternativo de varias ocupaciones calificadas y el cambio más frecuente de lugar de trabajo; las tecnologías microelectrónicas que exigen mayores niveles de abstracción y manejo de maquinarias muy costosas, fueron todos factores que convergieron para que cada vez un mayor número de ocupaciones y, más aún, de trayectorias ocupacionales no se adaptaran a la rigidez del encuadre anterior.

Aparece así la noción de competencia, ella resulta clave en la articulación entre la educación y el mundo del trabajo al menos por dos razones. La primera es que las calificaciones son más fácilmente evaluables y medibles y corresponden a las ocupaciones, como unidades de empleo; constituyen el objeto tradicional del análisis ocupacional. Las competencias incluyen conocimientos más amplios, capacidad de análisis y resolución de problemas concretos y toma de decisiones en contexto de incertidumbre; el sujeto de las competencias es la persona, no el puesto de trabajo. Sumado esto al hecho de ser más flexibles que las calificaciones, los individuos pueden pasar de un puesto a otro, cambiar de ocupación y seguir utilizando las competencias aprendidas. Lo anterior dificulta la evaluación y acreditación de las competencias y refuerza el rol del mercado de trabajo en ello. La segunda razón es que las competencias tienen su base en los conocimientos, procedimientos y actitudes adquiridos en la educación formal, pero se desarrollan a lo largo de la vida, incorporando el aprendizaje en el trabajo real y la educación no formal. Por lo tanto, los cambios acaecidos en el transcurso de la existencia de los trabajadores, tanto en el sistema educativo y de formación como en el sistema productivo, influyen en el acervo de competencias de una población dada².

El concepto de competencia, entonces, está asentado a la vez en el análisis de la organización del trabajo y en un replanteo de la formación que articula la educación general y especializada, la capacitación técnica y, fundamentalmente, el aprendizaje de la capacidad para resolver problemas no previstos en situación de trabajo.

Los interrogantes al mundo del trabajo

Lo presentado hasta aquí plantea algunas cuestiones fundamentales para la construcción del concepto de competencias. Uno es cómo reorganizar la trama que permitía anteriormente definir tareas, salarios y condiciones de trabajo a partir de las calificaciones, con este nuevo concepto de competencias. Para ello, es importante reestablecer una relación entre categorías ocupacionales y competencias. Resulta tam-

² En el capítulo siguiente se desarrolla con más detalle el concepto de competencias.

bién indispensable lograr una acreditación de las competencias que permita un reconocimiento de ellas en distintos trabajos. Finalmente, se requiere detectar las carreras posibles, los bloqueos a la movilidad ocupacional, los “techos” que frenan el desarrollo de las competencias. Estas últimas cuestiones son claves si se quiere que el concepto de equidad se integre al de productividad.

Originalmente, los sistemas de calificaciones profesionales se basaban sea en disposiciones del gobierno central (como en Francia), sea en la autorregulación de los actores sociales (cámaras de comercio, sindicatos, asociaciones profesionales). La calificación profesional era definida como la capacidad de desempeñar un conjunto de tareas complejas e interdependientes relacionadas con un oficio o un campo ocupacional. Se estructuraban currículos vocacionales a tal fin, con exámenes finales teórico prácticos que acreditaban diplomas en una multiplicidad de especialidades. Hoy en día, se pone mayor énfasis en conocimiento teórico y razonamiento, y el cambio organizacional y tecnológico ha llevado a la experimentación con nuevas formas de enseñanza y la revisión constante, tanto en los organismos educativos como en las empresas, de las competencias demandadas, a fin de redefinir dichas calificaciones. Los objetivos centrales son la flexibilización de los programas educativos y la mejora de las habilidades adquiridas haciéndolas relevantes para el contexto laboral. La tendencia, entonces, es evitar la referencia a programas de estudio estáticos o clasificaciones de puestos de trabajo y, en cambio, medir las competencias de una manera neutral, por organismos independientes de la institución de enseñanza, a través de instancias que tengan fuerte participación de los actores del mercado de trabajo. Se acreditan así no sólo los estudios realizados sino también la experiencia laboral. Se definen claramente niveles de competencia de mayor a menor, y se focaliza en los resultados en contextos problemáticos.

La acreditación de competencias exige tres características necesarias para ser útil en el mercado de trabajo: visibilidad para los empleadores y las asociaciones profesionales, es decir que se sepa cuáles son las habilidades concretas que esa acreditación indica; transferibilidad de un sector educacional a otro, de manera que las competencias adquiridas en el aprendizaje en el trabajo sirvan para continuar estudios en la formación profesional, y que las habilidades adquiridas en la educación general, debidamente complementadas con conocimientos técnicos o práctica laboral, sirvan para la inserción en el mercado de trabajo; y, finalmente, posibilidad de traslado de un tipo de puesto de trabajo a otros, de una empresa o sector a otro, lo que significa que las compe-

María Antonia Gallart

tencias sean reconocidas transversalmente en el universo ocupacional. El sistema de “National Vocational Qualifications” (NVQ) de los países anglosajones constituye un ejemplo de lo anterior (Colardyn y Durand-Drouhin, 1995). Pero el desarrollo de estos sistemas de competencias no puede librarse solamente a la negociación entre Ministerios de Trabajo, de Educación y Asociaciones de Empleadores. El análisis de la realidad del mundo laboral, de la organización del trabajo en diversas empresas y sectores significa un aporte crucial de la sociología del trabajo a la elaboración de nuevas pautas de negociación colectiva. El hecho de que los sujetos de las competencias sean las personas y no los puestos de trabajo crea un desafío al planteo tradicional de los acuerdos obrero-patronales como ya lo están manifestando los sindicatos franceses.

Es importante elaborar una metodología de análisis del trabajo que supere el clásico análisis ocupacional, no sólo para evaluar las competencias ejercidas, sino asimismo para iluminar los procesos educativos, descubriendo las competencias transversales a distintos puestos, y el conjunto de competencias necesarias en cada uno. A partir de ello, y de una definición más clara de las competencias y su forma de medirlas, se podrá trabajar en la trasposición pedagógica de las mismas, o en otras palabras, en los caminos educativos, formales y no formales, de conocimientos teóricos y experiencia que permitan su adquisición.

Al terminar estas consideraciones, parece conveniente volver a los puntos de vista iniciales que vinculaban la Sociología de la Educación y la Sociología del Trabajo, es decir: la relación de la educación con la estratificación social como asignadora de roles sociales; la organización del sistema educativo, y en particular, la educación técnica y la formación profesional; y la diferencia conflictiva entre la racionalidad educativa y la racionalidad productiva.

Desde el punto de vista de la relación con la movilidad, la tendencia a la flexibilización del mercado de trabajo no impide que sigan existiendo reservas de mercado para profesiones, sobre todo universitarias, y en el resto de las ocupaciones se produzca una devaluación de credenciales³, la cual origina, en un mercado de trabajo ofertado, un efecto de “selección” que hace demandar mayores niveles educativos de entrada para puestos que no lo necesitan. Es por ello que el efecto de la educación formal como discriminadora para el mercado de trabajo sigue vigente, aunque, en muchos casos, haya pasado de instrumento

³ Se llama “devaluación de credenciales” a la tendencia a exigir mayores niveles de instrucción para el acceso a las mismas ocupaciones, aprovechando la mayor oferta de personas educadas, consecuencia de la extensión de la cobertura educacional.

de movilidad a “paracaídas” social. La posibilidad de acreditar competencias adquiridas en el mundo del trabajo podría mejorar las chances de aquellos que han presentado desventajas iniciales en la adquisición de credenciales educativas, siempre y cuando dominen las habilidades básicas indispensables.

Con respecto a la estructuración del sistema educativo, la organización de la educación formal y no formal responde a etapas superadas del mundo del trabajo. Es urgente avanzar en tres sentidos: el acceso del total de la población, no a un número de años de escolaridad, sino al dominio de las habilidades básicas de lectoescritura y matemática aplicada; la postergación de la especialización vocacional hasta después de haber adquirido una sólida educación de fundamento; y el replanteo organizacional de las actuales instituciones de formación profesional y educación técnica para responder al cambio del contexto laboral.

Finalmente, la necesidad de articular la racionalidad educativa de las instituciones escolares y de formación, y la del sistema productivo plantea un desafío: la educación de las personas, el desarrollo de la libertad y la construcción de un espíritu crítico constructivo muestran contradicciones con la tendencia a la precarización del empleo, el énfasis en la lealtad a la firma y el deterioro de las condiciones de trabajo. La propensión al incremento de las competencias demandadas no parece coincidir con un enriquecimiento real de las características del trabajo. La lucha por la difícil dupla de la equidad y la productividad, en la formación del ciudadano-trabajador, está presente en esta compleja relación entre el mundo de la educación y el mundo del trabajo.

BIBLIOGRAFIA

- BOUDON, Raymond. 1983. *La desigualdad de oportunidades. La movilidad social en las sociedades industriales*. Barcelona: Daia.
- BOURDIEU, Pierre. 1971. Reproduction culturelle et reproduction sociale. *Social Science Information*. v.10, n.2. p.45-79.
- BOURDIEU, Pierre; BOLTANSKI, Luc; DE SAINT MARTIN, Monique. 1973. Les strategies de reconversion, les classes sociales et le système d’enseignement. *Social Science Information*. v. 12, n. 5. p. 61-113.
- CARRILLO, Jorge. 1994. Flexibilidad y calificación en la nueva encrucijada industrial. En: Gitahy, Leda (Ed.) *Reestructuración productiva, trabajo y educación en América Latina*. Buenos Aires: CIID; CENEP; Cinterfor/OIT; UNICAMP; UNESCO/OREALC.
- CASTRO, Claudio de Moura. 1988. La automatización en Brasil: quién le teme a los circuitos digitales. En: Cerri, Marianela; González,

María Antonia Gallart

- Luis Eduardo; West, Gordon (Comp.). *Modernización, un desafío a la educación*. Santiago de Chile: UNESCO/OREALC y Programa Cooperativo CIDE/PIIE/OISE.
- . 1995. *Training policies for the end of the century*. Paris: UNESCO/IIEP.
- CEPAL; UNESCO. 1992. *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile.
- CIAVATTA FRANCO, María Aparecida y CASTRO, Claudio de Moura. 1981. La contribución de la educación técnica a la movilidad social: un estudio comparativo en América Latina. *Revista latinoamericana de estudios educativos*. n.1. p.9-42.
- CINTERFOR/OIT. 1990. *La formación profesional en el umbral de los 90. Un estudio de los cambios e innovaciones en las instituciones especializadas en América Latina*. Montevideo.
- COLARDYN, D; DURAND-DROUHIN. 1995. Recognising skills and qualifications. *The OECD observer*. n. 193, abr.-may.
- COLLINS, Randall. 1977. Functional and conflict theories of educational stratification. En: Karabel, Jerome; Halsey, A.H. . *Power and ideology in education*. New York: Oxford University.
- . 1989. *La sociedad credencialista. Sociología histórica de la educación y la estratificación*. Madrid: Akal.
- CUNHA MARINO, Marcelo Jacques de. 1986. *Profissionalização e credenciamento: a política das profissões*. Rio de Janeiro: SENAI.
- GALLART, María Antonia. 1985. La racionalidad educativa y la racionalidad productiva: las escuelas técnicas y el mundo del trabajo. Buenos Aires: CENEP.
- . 1993. Latin America: articulation of education, training and work. En: *International Encyclopedia of Education*. London: Pergamon.
- . 1995. Formación, educación y desempleo en la Argentina. En: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. *Libro blanco sobre el empleo en la Argentina*. Buenos Aires.
- . 1995. Restructuring, education and training. Presentado en el Taller Académico “*Poverty in Latin America: Issues and New Responses*”, organizado por Kellogg Institute for International Studies, Notre Dame, Indiana, USA, 30 de setiembre y 1º de octubre.
- . 1996. Los cambios en la educación media y técnica en la Argentina y Chile: la formación para el trabajo y las reformas educativas. Presentado en el “*Seminario Subregional sobre educación para el mundo del trabajo, la competitividad y la integración social*” organizado por IIEP-UNESCO, Caracas, 24 al 26 de setiembre.

Veinte años de educación y trabajo

- GALLART, María Antonia; CERRUTTI, Marcela; MORENO, Martín. 1994. *La educación para el trabajo en el Mercosur. Situación y desafíos*. Washington: OEA.
- GITAHY, Leda 1994. Reestructuración productiva, trabajo y educación. En: Gitahy, Leda. *Reestructuración productiva, trabajo y educación en América Latina*. Campinas: UNICAMP; CIID/CENEP/RELET; Cinterfor/OIT; UNESCO/OREALC. p. 9-29.
- . 1994. Inovação tecnológica, relações interfirmas e mercado de trabalho. En: Gitahy, Leda. *Reestructuración productiva, trabajo y educación en América Latina*. Campinas: UNICAMP; CIID/CENEP/RELET; Cinterfor/OIT; UNESCO/OREALC. P. 123-133.
- GITAHY, Leda; RABELO, Flavio. 1992. Educación y desarrollo tecnológico: el caso de la industria de autopartes. En: Gallart, María Antonia (Ed.) *Educación y trabajo. Desafíos y perspectivas de investigación y políticas para la década de los noventa*. Montevideo: Cinterfor/OIT; Red Latinoamericana de Educación y Trabajo/CENEP; CIID. Tomo I.
- KALIL, Nagib Leitune. 1984. Nuevos enfoques metodológicos de la formación profesional. *La educación. Revista interamericana de desarrollo educativo*. Washington, OEA. v.117, n.91. p. 33-68.
- LEITE, Elenice. 1992. Del obrero 'standard' al 'polivalente': nuevas fronteras de la calificación del trabajo industrial. En: Gallart, María Antonia (Ed.) *Educación y trabajo. Desafíos y perspectivas de investigación y políticas para la década de los noventa*. Montevideo: Cinterfor/OIT; Red Latinoamericana de Educación y Trabajo/CENEP/ CIID.
- . 1994. Trabalho e qualificação: a classe operária vai a escola. En: Gitahy, Leda. *Reestructuración productiva, trabajo y educación en América Latina*. Campinas: UNICAMP; CIID/CENEP; Cinterfor/OIT; UNESCO/OREALC. p. 215-225.
- MARTÍNEZ ESPINOZA, Eduardo. 1994. *Vocational training in Chile: a decentralized and market oriented system*. Ginebra: OIT.
- RACHID, Alessandra. 1995. Nuevos sistemas de calidad en la industria de autopartes y sus efectos sobre la calificación de la mano de obra. En: Gallart, María Antonia (Ed.) *La formación para el trabajo en el final de siglo: entre la reconversión productiva y la exclusión social*. Buenos Aires: Red Latinoamericana de Educación y Trabajo/CENEP/ CIID; UNESCO/OREALC.
- RINGER, Fritz K. 1979. *Education and society in modern Europe*. London: Indiana University .
- ROPÉ, F.; TANGUY, Lucie. 1994. Introduction. En: *Savoirs et competences*. París: L'Harmattan; Logiques Sociales.

María Antonia Gallart

SCANS. 1992. *Lo que el trabajo requiere de las escuelas. Informe de la Comisión SCANS para América 2000*. Washington: Departamento de Trabajo de los Estados Unidos.

STROOBANTS, M. 1994. La visibilité des competences. En: Ropé, F.; Tanguy, L. (Ed.) *Savoirs et competences*. Paris: L'Harmattan; Logiques Sociales.

II

La educación técnica: escuela y trabajo

II.1

El rol de la educación técnica en argentina: una aproximación cuanti-cualitativa (1989)¹

1. Algunas consideraciones teórico metodológicas

En este apartado se plantean algunas consideraciones sobre el marco de referencia y las estrategias metodológicas que guiaron el estudio. Con respecto al marco de referencia debemos dejar en claro, como primer supuesto, que no asumimos ni proponemos un “ajuste” ideal de la educación técnica para con el mercado de trabajo, y menos aún con una definición a priori de los puestos de trabajo en el sector industrial. Las dinámicas del desarrollo del sistema educativo y del sistema productivo tienen su propia lógica. Si bien existe una estrecha relación entre el crecimiento y desarrollo del sistema educativo en una sociedad dada y las formas que adopta la estructura social, en la que el mayor peso de influencia se da desde la sociedad hacia el sistema educativo, este a su vez tiende a una cierta autonomía, y produce modificaciones en la estructura social por efectos de su transmisión ideológica y de los cam-

¹ Este trabajo resume contenidos de una investigación realizada por el Centro de Estudios de Población de Buenos Aires con el auspicio del International Development Research Centre del Canadá.

María Antonia Gallart

bios en conocimientos y habilidades de los miembros de las distintas clases sociales. Se está lejos, por lo tanto, de propugnar el tipo de enfoque de “recursos humanos”, en el que la función de la educación se limita casi exclusivamente a proveer de personal al sector productivo, y que puede organizarse desde la planificación casi sin desviaciones del objetivo señalado. Tampoco se adhiere sin reservas a los postulados del “reproductivismo”, pues el rol de la educación no se agota en la reproducción de una estructura social dada, ni en la continuidad sin modificaciones de un sistema de clases.

La historia de los sistemas educativos señala que estos se desarrollan en una dialéctica con el sistema social en el cual están insertos y que, en el nivel medio, objeto del presente estudio, su relación con la estructura ocupacional se vincula con el acceso a la educación de los distintos sectores sociales y la utilización de las credenciales educativas para objetivos de movilidad o conservación de su propia posición diferencial en la estructura social. El rol del currículo, entonces, no es sólo proveer de habilidades para una ocupación dada -aunque ese aprendizaje es importante sobre todo en la educación inmediatamente anterior a la inserción en el mercado de trabajo- sino que también es elegido por los alumnos y promovido por el poder educativo en función de las capacidades que brinda para el acceso a posiciones de privilegio relativo. El prestigio de determinadas carreras que parecen desfasadas de la realidad se vincula con esta situación. Lo mismo sucede con la prolongación de la escuela en situaciones de devaluación de credenciales. El rol de la educación técnica resulta entonces más complejo que una pura adaptación a puestos de trabajo; tiene que ver con el acceso a posibilidades de desarrollar una carrera ocupacional móvil en un mercado de trabajo dado.

Esta situación provoca una interacción dialéctica entre la estructura social y el sistema educativo que hace que las relaciones no sean mecánicas. Para rastrearlas es necesario partir de sectores específicos, como la educación técnica en este caso particular, y contrastar los objetivos manifiestos de esta con sus objetivos reales, dentro del sistema secundario.

El origen social y las expectativas futuras de los egresados, así como sus reales carreras educativas y ocupacionales, son útiles para comprender el porqué de los cambios o permanencia de un determinado currículo, así como su “ajuste” o “desajuste” con las demandas del sistema productivo. Para eso, además del examen de los requerimientos educativos de distintos tipos de ocupaciones y del desarrollo tecnológico de la industria, es necesario contemplar la jerarquización social de

esas ocupaciones y las reales oportunidades en el mercado de trabajo en el sector destinatario, y en los demás.

Para concretar este planteo es importante señalar que la opción entre educación general, formación profesional, y preparación para la universidad, en la secundaria técnica, se relaciona con el sector social del cual provienen los alumnos, con sus expectativas ocupacionales, con el mayor o menor valor de la credencial de técnico en el mercado, y con la articulación institucional real entre las escuelas y el sector productivo al cual están dirigidas. La formación tecnológica, más o menos sofisticada según las especialidades, no sólo debe ser evaluada desde su adecuación al sector destinatario, sino también por su capacidad para facilitar estudios posteriores, y por las posibilidades que brinde para ubicarse en un mercado de trabajo, más amplio que el del sector económico específico al que se encamina esa especialidad técnica.

Todo ello está directamente relacionado con la evolución de la fuerza de trabajo y de la tecnología industrial, pero no linealmente, sino a través de una mediación institucional -educación técnica, CONET² y escuelas- y de una demanda social -en términos de origen social y expectativas futuras de los alumnos- por ese tipo específico de educación formal.

Por todo lo anterior, al abordar la articulación de la educación técnica con el mundo del trabajo y los objetivos reales y estatuidos de esta, parecía importante emplear una estrategia metodológica que permitiera, a la vez, penetrar en la vida escolar, analizando cómo se transmitían los contenidos científico-tecnológicos y las habilidades manuales, la presencia del mundo del trabajo en la institución escolar y la imagen del egresado que tenían los participantes de esa institución. También parecía importante ver cómo se relacionaba lo anterior, llamado por nosotros currículo real, con el desempeño de los egresados en el mundo del trabajo y en la educación superior. Para ello se pensó que la mejor aproximación era una encuesta a egresados que hubieran pasado un tiempo suficiente desde su egreso, con el objeto de poder analizar su performance en ambas dimensiones (el mundo del trabajo y la universidad).

Por lo tanto, se empleó una estrategia metodológica cualitativa en la primera etapa destinada al estudio institucional del currículo real de las escuelas técnicas: esta estrategia incluía entrevistas focalizadas a los

² Consejo Nacional de Educación Técnica, organismo oficial a cargo de la enseñanza técnica.

María Antonia Gallart

protagonistas (directivos, profesores, maestros de taller y alumnos), observación de aula y taller y datos institucionales, tomando como unidad de análisis cada institución escolar y realizando un proceso de triangulación. Esto se integró en una segunda etapa con una estrategia cuantitativa en el seguimiento de egresados; para ello se utilizaron muchos de los elementos que surgieron de la primera etapa, como las estrategias de los actores (alumnos y profesores), características de la formación recibida, en cuanto a las diferencias entre especialidades y entre escuelas, articulación taller-teoría, y relación de las escuelas técnicas con el mundo del trabajo. Todo ello permitió enriquecer el seguimiento que se basó en las variables clásicas de este tipo de investigación: origen socioeconómico, niveles y especialidades educativos e inserción ocupacional.

Creemos que más allá de las múltiples limitaciones de este enfoque, este permitió una riqueza mayor en la caracterización de los objetivos reales de la escuela técnica y en el análisis de la articulación entre la escuela técnica y el mundo del trabajo.

2. La educación técnica en la Argentina

Al iniciar este documento sobre la educación técnica en la Argentina, conviene formular algunas preguntas que ayudan a caracterizarla.

La primera es la siguiente: La educación técnica argentina ¿se aproxima más a una educación tecnológica que brinda a sus alumnos un fundamento tecnológico amplio que puede ser aplicado a distintas instancias educativas y ocupacionales? (Castro y Quadros, 1985); ¿o es una enseñanza nítidamente vocacional que prepara a sus alumnos para determinadas ocupaciones manuales?

Muy relacionada con la anterior se plantea una segunda pregunta: La educación técnica argentina ¿es una enseñanza industrial -tal como fue llamada en sus inicios-, es decir, dirigida al sector industrial de la economía (en una acepción amplia que incluye la industria de la construcción)?; ¿o es una educación técnica en general dirigida y aplicable en muy diversos sectores y ramas?

Finalmente, una última pregunta se dirige más en profundidad a la función social de la educación técnica con respecto a la estructura social: ¿Es la educación técnica una rama de la educación media dirigida a la reproducción de la estructura social, por medio de la transmisión a los hijos de los trabajadores de los conocimientos y actitudes necesarios para que desempeñen el mismo tipo de roles ocupacionales que sus padres?; ¿o es un tipo de secundaria que posibilita la movilidad social de sus egresados?

Estas dimensiones de la educación técnica no sólo permitirán caracterizarla sino que darán cuenta en alguna medida de su atractivo para los padres y alumnos que constituyen su “clientela”. Esto nos evitará la tentación de juzgar la educación técnica sólo por sus contenidos curriculares o por el perfil buscado para sus egresados, y por ende, la mayor o menor adecuación de aquéllos al sistema productivo. Se caería así en la falacia de planificar el desarrollo educativo sin tener en cuenta su relación con la estratificación social, o en la más común, definir el perfil de los egresados desde el contenido manifiesto del currículo y los objetivos estatuidos por el sistema educativo y no por su real inserción en el mercado de trabajo (Foster, 1977).

Se puede intentar una respuesta a los interrogantes anteriores desde una investigación realizada en los años 1984 y 1986. Esta tenía objetivos más amplios, pero algunos de sus resultados brindan elementos importantes en relación con las preguntas señaladas al comienzo.

La investigación constó de dos etapas. En la primera, se realizó un estudio institucional en profundidad de quince escuelas técnicas de diferentes especialidades (electrónica, construcciones, mecánica y automotores) situadas en el área metropolitana de Buenos Aires. El análisis se centró en la presencia del mundo del trabajo en ellas, tanto en el aprendizaje de taller como en las materias teórico-técnicas. La segunda fue la articulación entre educación general, científico-tecnológica y vocacional en el currículo real, es decir, aquello que realmente se enseñaba en ellas (Gallart, 1985).

Pareció importante complementar este estudio cualitativo institucional y curricular con una encuesta a una muestra de 400 egresados que habían terminado de cursar la educación técnica en esas escuelas hacía aproximadamente diez años. Se les preguntó sobre su historia educativa y ocupacional y su evaluación de la formación recibida para el trabajo y para la universidad (Gallart, 1987). Se pensaba en un seguimiento de egresados que mostrara el cruce de una oferta educativa y un mercado de trabajo particulares, pero situándolo en el contexto de la demanda social por una modalidad específica de la enseñanza postprimaria.

A partir de esta investigación se puede intentar una respuesta a los interrogantes planteados al iniciar este apartado.

Con respecto a la opción entre una educación tecnológica y una vocacional, si bien la educación técnica está dividida en diversas especialidades con sus currículos particulares, no se trata de una enseñanza típicamente vocacional, en su acepción de preparación para una ocupación manual calificada, ya que no se estudia el oficio de carpintero,

María Antonia Gallart

tornero, etcétera³. Si bien algunas prácticas de esas ocupaciones se incluyen en el aprendizaje de taller, el currículo del ciclo superior está centrado en el estudio de las materias teórico-técnicas relacionadas con un proceso o rama industrial que varía según las especialidades⁴. Esta visión, más amplia y exigente en cuanto al estudio, hace a la enseñanza técnica más difícil que las otras ramas de la educación media⁵. La articulación entre estas materias y la enseñanza de taller -supuesta aplicación de los conocimientos tecnológicos- es algo todavía por resolver. Por otro lado, la definición del técnico medio egresado de la escuela técnica es más amplia que la de una categoría ocupacional.

Esta respuesta desde lo curricular se complementa con lo observado en la carrera de los egresados. La inmensa mayoría continúa estudios superiores, casi todos en carreras científico-tecnológicas, particularmente en ingeniería y arquitectura (cuadro 1). A la vez, si bien una cantidad importante de los que comenzaron a trabajar desde muy jóvenes, antes de los 16 años, empezaron como aprendices en oficios manuales, y otro grupo comenzó como operario calificado⁶, el grupo más importante, algo menos de la mitad, se inició como técnico, sea en oficina técnica, sea en tareas de producción o taller⁷. Por ello, tanto desde lo curricular como desde el desempeño de sus egresados, la educación técnica argentina va más allá de la formación para ocupaciones específicas y tiende a ser una enseñanza tecnológica (cuadro 2).

Se puede encarar ahora la segunda pregunta, respondiendo si se trata de una educación industrial dirigida a ese sector y, en el caso de cada una de las especialidades, a una rama específica del sector. El cu-

³ La educación técnica consta de seis años de estudios posprimarios, los primeros tres son de enseñanza general, similares a las otras modalidades del sistema secundario, pero con mayor énfasis en las materias de Ciencias Exactas, y con aprendizaje de taller en el contraturno. En el ciclo superior de tres años se estudia una especialidad, y predominan las materias científico-tecnológicas en aula, y el aprendizaje de la especialidad en taller.

⁴ Ejemplo de esas materias son: Teoría de los circuitos, Tecnología de componentes electrónicos, y Técnicas digitales en electrónica; Estática y resistencia de materiales, Proyectos, y Topografía y obras viales en construcciones; Termodinámica, Hidráulica, Resistencia y Cálculo de elementos de máquinas en mecánica; Motores de combustión interna, Elementos de máquina (mecanismos), y Laboratorio de ensayo de motores en automotores.

⁵ Como ejemplo, baste señalar que la única modalidad secundaria en que se enseña Análisis Matemático en la Argentina es esta.

⁶ Empezaron como aprendices, obreros calificados o supervisores, 11.2%.

⁷ Por ejemplo, dibujante, planificador de planta, técnico en control de calidad, cómputos y presupuestos, mantenimiento, etc..

Cuadro 1

**Distribución porcentual de los egresados de escuelas técnicas
que cursaron al menos un año de estudios superiores
por carrera elegida según especialidad cursada**

<i>Estudios superiores por carrera elegida (1 año o más)</i>	<i>Especialidad Cursada (%)</i>				
	<i>Electrónica</i>	<i>Construcciones</i>	<i>Mecánica</i>	<i>Automotores</i>	<i>Total</i>
Arquitectura	-	48.6	5.7	6.0	15.9
Ingeniería	83.1	40.5	72.9	79.1	68.1
Carreras afines a la computación	9.2	2.7	1.4	1.5	3.6
Física, química, matemática	4.6	-	1.4	-	1.4
Profesorado técnico de física, química, matemática	3.1	-	8.6	1.5	3.3
Otras	-	8.1	10.0	11.9	7.6
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
N	(65)	(74)	(70)	(67)	(276)

X² significativo al .999

El currículo particular de cada especialidad estudiada se centra en procesos correspondientes a distintas industrias: electrónica, construcción, metalmecánica en general y automotores en particular, y ello define las características tecnológicas del conocimiento impartido, desde la distinta profundidad y aplicación de las matemáticas hasta las materias técnicas, la práctica de taller y la organización de la producción.

Pero al examinar la ubicación de los egresados según sector y rama de la producción, se observa una notable dispersión. Si bien el modo está en la industria manufacturera, menos de un tercio del total se desempeñaba en ésta. Aun centrándonos en las ocupaciones técnicas donde la proporción de los empleados en la industria manufacturera aumenta (38,4 %), aquellos que trabajan en ramas distintas de la industria manufacturera y de construcción superan el 40 por ciento (cuadro 3). Si observamos la distribución de los egresados de las distintas especialidades, esta situación se repite: la mayor concentración en la rama destinataria es la de los egresados de construcciones civiles que se desempeñan en el sector de la construcción (46 %), seguidos de cerca por mecánica en la industria manufacturera (43 %). Sin embargo, en todas las

María Antonia Gallart

Cuadro 2

Distribución porcentual de los egresados de escuelas técnicas por ocupación actual según primera ocupación

<i>Ocupación actual</i>	<i>Primera Ocupación</i>				<i>Total</i>
	<i>Tareas decisionales</i>	<i>Tareas Técnicas</i>	<i>Empleados</i>	<i>Tareas de ejecución directa</i>	
Tareas decisionales	51.5	34.5	44.8	30.1	36.5
Tareas técnicas	30.3	47.4	22.4	45.1	40.9
Empleados	12.1	14.0	28.4	15.9	16.9
Tareas de ejecución directa	6.1	4.1	4.5	8.8	5.7
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
N	(33)	(171)	(67)	(113)	(384)

X² significativo al .99

Cuadro 3

Distribución porcentual de los egresados de escuelas técnicas por sector y rama de la ocupación actual

<i>Sector y rama de la actividad actual</i>	<i>Ocupación actual</i>				<i>Total</i>
	<i>Tareas decisionales</i>	<i>Tareas técnicas</i>	<i>Empleados</i>	<i>Tareas de ejecución</i>	
Producción agropecuaria y servicios agrícolas	—	0.6	3.1	—	0.8
Industria manufacturera	23.2	38.4	29.2	39.1	31.4
Construcción	18.3	19.5	1.5	21.7	16.2
Comercio	34.5	1.9	12.3	—	15.4
Transporte y comunicaciones	4.9	10.1	6.2	8.7	7.5
Servicios – electricidad, gas y agua	6.3	21.4	47.7	17.4	20.1
Servicios de reparación	12.7	8.2	—	13.0	8.7
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
N	(142)	(159)	(65)	(23)	(389)

X² significativo al .999

Cuadro 4

Distribución porcentual de los egresados de escuelas técnicas por sector y rama de la ocupación actual según especialidad cursada

Sector y rama de la ocupación actual	Especialidad cursada				Total
	Electrónica	Construcciones	Mecánica	Automotores	
Minas y canteras	2.0	—	—	1.0	0.8
Industria manufacturera	32.0	13.0	43.0	35.0	30.8
Construcción	2.0	46.0	10.0	5.0	15.8
Comercio	17.0	11.0	15.0	19.0	15.5
Transporte y comunicaciones	9.0	2.0	8.0	11.0	7.5
Servicios – electricidad, gas y agua	19.0	27.0	20.0	19.0	21.3
Servicios de reparaciones	19.0	1.0	4.0	10.0	8.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
N	(100)	(100)	(100)	(100)	(400)

X² significativo al .999

especialidades, la mayoría de los egresados se desempeñaba en otros sectores que los presumiblemente destinatarios (cuadro 4).

¿Esto quiere decir que los egresados de las escuelas técnicas no aplican los conocimientos adquiridos en ellas? Al analizar con detenimiento el tipo de tareas desempeñadas, y en especial las habilidades y conocimientos utilizados en ellas⁸, se ve que esto no es así. Sólo 26 por

⁸ Dado que las clasificaciones ocupacionales habituales mezclan el nivel educativo de la persona que se desempeña con el sector y rama en que actúan y presentan una aproximación menos rigurosa al tipo de tareas, en la encuesta se hizo un exhaustivo análisis y categorización de la ocupación principal con el objeto de dilucidar más claramente la aplicación de los conocimientos impartidos en la escuela. Se los categorizó en dos continuos. En el primero, las categorías estaban relacionadas con la especialidad cursada y éstas eran: tareas afines con la especialidad, tareas técnicas en general, aplicación de la técnica a otros campos y tareas ajenas a la técnica. En el segundo continuo se establecieron siete niveles tecnológicos: análisis de sistemas, computación, electrónica, cálculo y dibujo técnico, mecánica y/o electricidad, materiales de construcción y conocimientos generales (aquellos que podrían haber sido adquiridos en el bachillerato).

María Antonia Gallart

Cuadro 5

Distribución porcentual de los egresados de escuelas técnicas por afinidad de la ocupación actual con la especialidad según la especialidad cursada

Afinidad de la ocupación actual con la especialidad	Especialidad Cursada				Total
	Electrónica	Construcciones	Mecánica	Automotores	
Tareas afines con la especialidad	47.0	62.0	35.0	24.0	42.0
Tareas técnicas en general	29.0	4.0	22.0	41.0	24.0
Aplicación de la técnica a otros campos	6.0	9.0	9.0	8.0	8.0
Tareas ajenas a la técnica	18.0	25.0	34.0	27.0	26.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
N	(100)	(100)	(100)	(100)	(400)

X² significativo al .999

ciento de los entrevistados aplicaban conocimientos generales, el resto se desempeñaba en tareas afines a la especialidad cursada (42%), tareas técnicas en general (24%) y aplicación de la técnica a otros campos (8%), como en el caso de los vendedores técnicos o docentes técnicos (cuadro 5). Si pensamos en los conocimientos de máximo nivel tecnológico enseñados en cada especialidad, la única cuyos egresados los aplican mayoritariamente es electrónica, ya que 56% aplican conocimientos de ese nivel tecnológico o más (por ejemplo, computación o análisis de sistemas). En las demás especialidades en las cuales el máximo nivel tecnológico enseñado era el de cálculo y dibujo técnico, sólo construcciones tenía una mayoría de egresados que lo empleaba (58%); mecánica y automotores sólo registraban alrededor de un tercio en ese nivel. De todas maneras, en estas especialidades, proporciones importantes aplicaban conocimientos de menor nivel tecnológico, pero técnicos (cuadro 6).

La consecuencia de lo anterior es que los egresados emplean mayoritariamente el tipo de conocimientos impartidos en las escuelas técnicas, pero curiosamente lo hacen en una variedad de ocupaciones y en diversos sectores y ramas: pueden actuar en tareas técnicas de mantenimiento o reparación en las ramas de servicios de transporte, o aplicar sus conocimientos técnicos al comercio. Más aún, la gama de cono-

Cuadro 6

**Distribución porcentual de los egresados de escuelas técnicas
por nivel tecnológico utilizado en la ocupación actual
según especialidad cursada**

<i>Nivel tecnológico utilizado en la ocupación actual</i>	<i>Especialidad cursada</i>				<i>Total</i>
	<i>Electrónica</i>	<i>Construcciones</i>	<i>Mecánica</i>	<i>Automotores</i>	
Análisis de sistemas	4.0	1.0	1.0	2.0	2.0
Computación	8.0	—	1.0	2.0	2.8
Electrónica	44.0	—	5.0	1.0	12.5
Cálculo y dibujo técnico	4.0	58.0	33.0	30.0	31.3
Mecánica y/o electricidad	20.0	5.0	24.0	38.0	21.8
Materiales de construcción	2.0	11.0	2.0	—	3.8
Conocimientos generales	18.0	25.0	34.0	27.0	26.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
N	(100)	(100)	(100)	(100)	(400)

X² significativo al .999

cimientos que aplican es muy amplia y los técnicos emplean variedad de ellos. Podemos concluir entonces que se trata más de una educación técnica que de una educación industrial, ya que si bien una proporción importante de técnicos se ubica en el sector destinatario, sus conocimientos se utilizan en un sector mucho más amplio de la población económicamente activa (PEA) urbana.

Antes de pasar de estos interrogantes, sobre la inserción actual de los egresados, a la relación entre la educación técnica y la movilidad social, cabe preguntarse si el haber continuado estudios superiores modifica dicha inserción ocupacional. Como era de suponer, las 78 personas que concluyeron estudios superiores tienden a ubicarse en las posiciones más altas de la pirámide ocupacional: 93,6 por ciento de ellas trabajan como empleados con calificación técnica o universitaria, docentes, empresarios o jefes de la administración pública o privada. En cambio, aquellos que sólo alcanzaron a cursar estudios superiores y no los completaron muestran sólo una pequeña diferencia en cuanto a inserción ocupacional con respecto a los técnicos secundarios, ya que 69,7 por ciento de ellos se desempeñan en las ocupaciones citadas en comparación con 64,5 por ciento de los que sólo alcanzaron estudios secun-

María Antonia Gallart

Cuadro 7

Distribución porcentual de los egresados de escuelas técnicas por máximo nivel educativo alcanzado según el máximo nivel alcanzado por el progenitor

Máximo nivel educativo alcanzado	Máximo nivel educativo alcanzado por el progenitor					Total
	Primaria incompleta o completa	Secundaria incompleta	Secundaria completa	Universidad incompleta	Universidad completa	
Secundaria incompleta	5.2	—	4.2	—	—	4.3
Secundaria completa	29.2	33.3	12.5	18.2	20.0	26.9
Universidad incompleta	48.6	38.9	54.2	63.6	60.0	49.2
Universidad completa	17.0	27.8	29.2	18.2	20.0	19.6
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
N	(288)	(36)	(48)	(11)	(15)	(398)

X² no significativo al .95

darios. La terminación de estudios superiores y no lo que cursaron es lo que aparece como relevante en la inserción ocupacional actual de los encuestados.

La última pregunta se vincula con la función reproductora de la educación técnica. Se piensa en general que la educación técnico-vocacional es una rama de la educación secundaria dirigida a los sectores sociales de menos recursos y destinada a reproducir en los hijos los mismos niveles sociales de sus padres. Por ello nos preguntamos cuál es el grado de movilidad y cuál el de reproducción social que presentan estos egresados que hoy en día tienen alrededor de 30 años (80% entre los 28 y los 31 años), con respecto al nivel educativo y al estatus ocupacional de sus progenitores.

La movilidad educativa de padres a hijos es muy alta, acorde con la expansión del sistema educativo en Argentina en el período que va desde la generación de los padres a la de los egresados. Sólo un 4 por ciento de estos tiene menor nivel educativo que sus progenitores, otro tanto alcanza el mismo nivel y un 92 por ciento, un nivel mayor (cuadro 7). Si se vuelve la atención a la ubicación de padres e hijos en la jerarquía ocupacional, se puede observar que la movilidad también es grande, aunque mucho menor. Experimentaron movilidad negativa 19,8 por ciento, 24,9 por ciento tienen estatus ocupacionales similares a sus pa-

dres y 55 por ciento experimentaron movilidad positiva. Sin embargo, si cruzamos la ocupación paterna y filial, puede observarse una fuerte significación en la correlación. Existe la tendencia a que aquellos cuyos padres se ubicaban en las regiones inferiores de la escala ocupacional, se ubiquen también en la parte inferior de la distribución de los hijos (cuadro 8). Analizando el cuadro 8 y relacionándolo con estos datos de movilidad intergeneracional podemos señalar que, entre los 220 individuos ascendentes, la inmensa mayoría (182) son hijos de cuentapropistas, obreros calificados y empleados sin calificación (categorías 2 y 3); de ellos 132 han ascendido una o dos categorías ocupacionales y 50 más de dos. En otras palabras, más de la mitad del total de los encuestados cuyos padres pertenecían a las categorías 2 y 3 han ascendido uno o dos escalones en la pirámide ocupacional. Un quinto más de ese total ha ascendido tres escalones o más. Los que se mantienen en la misma categoría de sus padres se dividen en partes semejantes (51 y 48 individuos) entre los provenientes de las categorías señaladas antes y los demás. En la movilidad negativa, casi la totalidad descienden hasta dos categorías (70 sobre 79), y de ellos sólo 12 provienen de las muy numerosas categorías paternas 2 y 3.

Podemos afirmar entonces que los protagonistas de esta notable movilidad ascendente son principalmente los hijos de padres cuentapropistas, obreros calificados y empleados sin calificación, y que la gran mayoría de ellos asciende hasta dos categorías en la escala, aunque un grupo importante alcanza a ascender tres o más. Los responsables de la movilidad descendente, en cambio, provienen mayoritariamente de padres de las categorías altas (empleados con calificación técnica o profesional, o más) y descienden dos escalones o menos.

Se puede ver, a través de este somero análisis, que la educación técnica es un canal de movilidad para los hijos de padres de los niveles ocupacionales medio y medio bajo, lo que no se puede decir de aquellos provenientes de los niveles paternos más altos cuyos objetivos no son sólo de movilidad sino principalmente de conservación de estatus. Hay tres razones para lo anterior: una es estadística y corresponde al escaso número de padres en la categoría 7; la segunda es la edad promedio de los entrevistados, que hace difícil el acceso de la categoría 6 a la 7 (empresario con más de 50 empleados, alto jefe profesional independiente); la tercera es el efecto de techo que se da siempre en las categorías superiores.

La imagen que presenta el cruzamiento de la clasificación jerárquica de la ocupación actual de los entrevistados con la de sus padres, es a la vez de una asociación fuerte y de una movilidad alta. En otras pala-

María Antonia Gallart

Cuadro 8

***Distribución porcentual de los egresados de escuelas técnicas
por clasificación jerárquica de la ocupación actual
según clasificación jerárquica de la ocupación del progenitor***

<i>Clasificación jerárquica de la ocupación actual</i>	<i>Clasificación jerárquica de la ocupación del progenitor</i>							<i>Total</i>
	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	
1. Servicio doméstico, obrero no calificado, peón rural	—	—	—	—	—	—	—	—
2. Encargado de edificio, obrero calificado, chofer, empleado, tractorista, maquinista, colono, trabajador por cuenta propia sin personal ni local (comerciante, artesano, vendedor)	6.3 (1)	11.0 (11)	8.3 (12)	2.9 (1)	7.4 (4)	2.4 (1)	—	7.5 (30)
3. Trabajador por cuenta propia sin personal con local, pequeño productor agrícola con ayuda familiar solamente, subcontratista de la construcción en las mismas condiciones, empleado no calificado, capataz	37.5 (6)	18.0 (18)	27.6 (40)	14.7 (5)	13.0 (7)	4.9 (2)	—	19.6 (78)
4. Empleado con calificación técnica o universitaria, suboficial de las FF.AA., dibujante y calculista en relación de dependencia en la construcción	31.3 (5)	42.0 (42)	24.8 (36)	38.2 (13)	22.2 (12)	31.7 (13)	25.0 (2)	30.9 (123)
5. Empresario (industrial, comercial, financiero, de la construcción) con 1 a 5 personas ocupadas, jefe de la administración pública o privada con 1 a 10 personas a cargo, encargado de campo (hasta 10 empleados), sobrestante de la construcción, docente primario, secundario o técnico	12.5 (2)	18.0 (18)	24.8 (36)	38.2 (13)	50.0 (27)	34.1 (14)	62.5 (5)	28.9 (115)

Veinte años de educación y trabajo

6. Empresario (6 a 49 personas ocupadas), jefe intermedio administración pública o privada (más de 10 personas a cargo), director de obra de la construcción, docente universitario, oficial de las FF.AA. (hasta capitán)	12.5 (2)	7.0 (7)	11.0 (16)	5.9 (2)	7.4 (4)	19.5 (8)	12.5 (1)	10.1 (40)
7. Empresario (más de 50 personas ocupadas), profesor universitario independiente, alto jefe de las FF.AA. (mayor o más), alto jefe de la administración pública o privada (presidente, director de sociedad anónima, gerente, síndico, administrador general, ministro, senador, juez, director general, embajador o equivalente)	—	4.0 (4)	3.4 (5)	—	—	7.3 (3)	—	3.0 (12)
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
N	(16)	(100)	(145)	(34)	(54)	(41)	(8)	(398)

X² significativo al .999

bras, en la población analizada se da al mismo tiempo una reproducción de las diferencias ocupacionales y una notable movilidad.

Casi dos terceras partes de los encuestados provienen de familias cuyos padres pertenecen a las tres categorías inferiores de la escala ocupacional; en cambio, menos de un tercio de los encuestados se desempeñan actualmente en esas categorías, lo cual implica lógicamente una alta movilidad ascendente. Además, como pudo observarse, la mayoría de los egresados que han ascendido ocupacionalmente provienen de padres de esas categorías inferiores. Esta movilidad intergeneracional se advierte con referencia a la ocupación actual, no así con respecto a la primera ocupación, ya que existe una importante movilidad intrageneracional entre el primer trabajo, en la mayoría de los casos igual o inferior al de sus padres, y el trabajo actual. En este último proceso de movilidad no parece tener una influencia determinante el origen familiar, si bien este influye en la primera ocupación y en la ocupación actual.

Si a lo anterior se suma una fuerte movilidad educativa y una correlación negativa entre el nivel educativo del padre y la movilidad

María Antonia Gallart

Cuadro 9

***Distribución porcentual de los egresados de escuelas técnicas
por tamaño de la empresa en la que trabajan actualmente
según especialidad cursada***

Tamaño de la empresa (Nº de empleados)	Especialidad cursada				Total
	Electrónica	Construcciones	Mecánica	Automotores	
Más de 500	30.0	15.0	23.2	27.8	24.0
De 50 a 499	17.0	16.0	29.3	21.6	21.0
De 1 a 49	22.0	27.0	23.2	23.7	24.0
Ningún empleado	31.0	42.0	24.2	26.8	31.1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
N	(100)	(100)	(99)	(97)	(396)

X² significativo al .95

intergeneracional del hijo, se tiene la imagen de una marcada movilidad para los estratos cuyos padres presentan niveles ocupacionales bajo y medio bajo. Ampliando este concepto, si consideramos que más de la mitad de los que terminaron la universidad son hijos de padres que no superaron el nivel primario de enseñanza, y que este nivel universitario completo está fuertemente asociado a la movilidad ocupacional, puede trazarse un cuadro de marcada movilidad para una alta proporción de los entrevistados provenientes de los estratos bajo y medio bajo de la sociedad.

Los hijos de padres de niveles socio-ocupacionales alto y medio, que son minoría, muestran un ascenso menor, pero de hecho tienden a conservar su status. Aproximadamente 80 por ciento de los hijos de padres de nivel socioeconómico medio mantienen el estatus socio-ocupacional de sus progenitores o lo aumentan, y 60 por ciento de los de estatus alto lo mantienen. Esto hace que, pese al dinamismo ascendente de los de nivel socio-ocupacional bajo que pasan en su totalidad al nivel medio bajo o más, y de los de nivel medio bajo, entre los cuales sólo menos de un tercio no asciende, se produzca una fuerte asociación entre nivel socio-ocupacional del padre y del hijo.

Si bien hay un corrimiento hacia arriba, particularmente en los niveles de origen más bajo, se produce un efecto de fila de espera (*Queuing*

order model) donde los de origen superior tienden a seguir estando más arriba de una población que en su total se ha desplazado en esa dirección. Esto es posible por dos razones: una es el ensanchamiento de los sectores medios en sociedades como la argentina, debido al crecimiento del sector terciario y, en general, a fenómenos de urbanización y modernización; la segunda razón es que no estamos analizando el total del sistema educativo sino un sector peculiar, la educación técnica secundaria, que al parecer se desempeña como canal de movilidad para sectores bajo y medio bajo de la sociedad. Para un análisis total del efecto de la educación y la movilidad habría que analizar el efecto de la deserción en los niveles inferiores del sistema educativo con respecto a los niveles socioeconómicos más bajos, y el rol de la universidad y el bachillerato con respecto a los estudiantes de los niveles socioeconómicos superiores, relativamente ausentes en la educación técnica en comparación con el bachillerato.

Lo interesante de lo planteado es que con una población limitada, en el nivel medio de la educación formal, se pueden producir a la vez fenómenos considerados en la literatura como opuestos, o sea un alto grado de movilidad e índices también elevados de reproducción social.

Es preciso dejar constancia de que este hecho se señala en otros trabajos anteriores en América Latina. Un estudio comparativo de la educación técnica en varios países, realizado hace ya algunos años, planteaba la contribución de la enseñanza técnica a la movilidad de los estudiantes provenientes de los sectores más bajos, y la definía en términos de una movilidad limitada predominantemente a los estratos adyacentes. Por otro lado, sostenía que la pregunta sobre si la educación técnica actúa como medio de movilidad o de reproducción social no es pertinente, pues los dos procesos no son mutuamente excluyentes y coexisten en nuestras sociedades (Ciavatta y Castro, 1981).

Otro trabajo, quizás el más ambicioso seguimiento en un país de América Latina del paso de los jóvenes por los distintos niveles del sistema educativo y su inserción en el mercado de trabajo, señala que se deben tener en cuenta las variaciones en la estructura ocupacional y la importancia de la educación para cubrir las vacantes creadas por el ensanchamiento de los puestos en los niveles medios y eventualmente altos. La conjunción de ambos fenómenos (la expansión de la educación y la apertura de nuevas ocupaciones en los sectores medios de estratificación menos rígida) da lugar a fenómenos como los que se muestran en el presente apartado, para sectores específicos de la jerarquía ocupacional (Schiefelbein y Farrel, 1982).

Como conclusión de este tema sobre la transmisión intergeneracional de estatus en la educación técnica, se puede afirmar entonces

María Antonia Gallart

que se trata de un caso interesante aunque limitado de reproducción ampliada, donde se da un alto grado de movilidad social y una fuerte correlación entre estatus paterno y estatus filial.

Este panorama nos ha permitido caracterizar la educación técnica argentina como una enseñanza más tecnológica que vocacional; industrial en sus objetivos manifiestos, pero técnica en la práctica; a la vez móvil y reproductora. Ahora es conveniente plantear las tendencias en el contexto social que afectan a la educación técnica, y los problemas que ello implica para el currículo de dicha educación y para la carrera de los egresados en la vida real.

3. El contexto de la educación técnica

A. El peso de los procesos globales de expansión de la enseñanza y crisis del sector industrial

En un trabajo anterior (Gallart, 1984b) mostrábamos que la ocupación en el sector secundario de la economía, de temprano desarrollo en el país, ha tendido a disminuir en términos relativos en las décadas más recientes, agravado con la crisis económica de los últimos años. En cambio, el terciario ha crecido constantemente.

En el sistema educativo ha existido una fuerte expansión de la matrícula sobre todo en el nivel medio y en el superior, aunque en este último fue interrumpida por períodos de grandes limitaciones (Gallart, 1984a).

Ante esta realidad, en los alumnos y egresados aparece muy claramente la necesidad de continuar estudios superiores debido a la devaluación de las credenciales de los técnicos medios, y la presunción de los alumnos que, pese a preferir desempeñarse en su especialidad, probablemente terminen trabajando en otras tareas, por ejemplo, en el comercio. En los profesores aparece también una estrategia explícita de dedicarse a las tareas docentes y, en muchos casos, hacer carrera dentro de la docencia, para paliar así los efectos de la desocupación.

El resultado de la confluencia de estas dos estrategias es la acentuación del doble propósito de la escuela técnica (formación para el trabajo y preuniversitaria), la disminución del peso relativo de la salida ocupacional en la industria, y el predominio de los aspectos laborales de oficina técnica, con posibilidades en el expansivo sector público, y con futuro universitario. Se acentúa también la “secundarización” de las escuelas técnicas, es decir su semejanza cada vez mayor con un bachillerato tecnológico. Los profesores y alumnos viven entonces una fractura entre un discurso industrialista y de capacitación profesional

para el sistema productivo, y una realidad en la cual la experiencia de unos y la perspectiva de ambos, profesores y alumnos, pasa cada vez más por la educación superior y la ocupación en el sector terciario.

B. La heterogeneidad productiva y la dirección de los cambios tecnológicos

Al volver la mirada a la tecnología surgen dos aspectos importantes. Uno es la heterogeneidad del sistema productivo que muestra la coexistencia de capas de empresas de distinto tamaño y nivel tecnológico, además de una incidencia muy alta del sector “cuenta propia” con características muy diferentes del sector informal de otros países de América Latina⁹. Es lícito preguntarse entonces, si lo que se enseña en las escuelas técnicas debe estar en la frontera tecnológica o tratar de responder a ese universo heterogéneo.

Otro aspecto es el del aislamiento entre las especialidades de la educación técnica de niveles tecnológicos claramente distintos como Electrónica y Mecánica, en momentos en que los procesos productivos tienden a integrar esas diversas tecnologías. Las especialidades se inclinan a encuadrar la enseñanza en un determinado tipo de proceso tecnológico; en consecuencia, hay una diferencia abismal entre los contenidos que se enseñan en electrónica y en mecánica, cuando el sector más avanzado de la industria metalmecánica ha incorporado muchos elementos de la electrónica. En este tema se entrecruzan, por un lado, la diferencia radical del nivel de abstracción en los conocimientos científico-tecnológicos de ambas especialidades, observables en el currículo y organización de la enseñanza; y por el otro, la metodología para brindar conocimientos que permitan integrar las distintas tecnologías en los procesos industriales.

A esta altura, es posible sintetizar tres factores que condicionan las tendencias actuales de la educación técnica: la contradicción entre el mundo de la escuela y el mundo de la producción; la dinámica del sistema educativo y el sistema productivo en Argentina que lleva a la secundarización de la escuela técnica y a la terciarización del empleo; y finalmente la coexistencia de esquemas curriculares que responden a procesos tecnológicos específicos, con un sector industrial muy heterogéneo, de muy diversos estratos tecnológicos, pero que se encuentra dentro de una tendencia mundial a integrar determinadas tecnologías,

⁹ Tiene mayor nivel educativo e ingresos y participa en el mercado del sector moderno.

María Antonia Gallart

como la electrónica, en procesos productivos de generaciones tecnológicas anteriores.

Las consecuencias de todo ello pueden verse en los problemas de coherencia interna y externa del currículo, y en las ambigüedades y contradicciones del perfil del egresado.

4. Problemas curriculares

A. La coherencia interna y externa del currículo

La educación técnica se enfrenta con la realidad de ser una educación secundaria masiva, cuyos estudiantes quieren conseguir al mismo tiempo un título que los habilite para trabajar y elementos que les permitan seguir estudiando en la universidad. Los programas de estudio, tal como están diseñados actualmente, buscan dar al alumno los elementos básicos teórico-prácticos de un proceso tecnológico-productivo (mecánica y electrónica) o de los distintos procesos dirigidos a un mismo objeto (construcciones y automotores). No se pretende el conocimiento profundo y exhaustivo de un ingeniero, pero tampoco el conocimiento exclusivamente práctico de un oficial o de un técnico en reparaciones. Además, la edad de los alumnos -adolescentes- y la necesidad de equivalencia con los otros secundarios limita la profundidad de los conocimientos adquiridos y obliga a una amplitud de temas inusual, en una secundaria especializada.

Estas características de la educación técnica se manifiestan en algunos síntomas:

1. La telescopización de contenidos

Ante la imposibilidad de abarcar todos los temas previstos en los programas, y frente a la necesidad de adaptarse a la realidad de los alumnos, en las escuelas se realiza un proceso de selección de aquellos contenidos considerados básicos para el desempeño laboral y/o el estudio universitario. Se seleccionan en las materias correlativas -sean de ciencias básicas o técnicas- aquellos conocimientos que son necesarios para la incorporación de los contenidos señalados. Si bien esta mecánica varía, desde el desarrollo paulatino de recetas de aplicación práctica a un conocimiento tecnológico-científico (más tecnológico que científico) gradual y bastante especializado, esta situación, desde luego, dificulta la integración vertical y horizontal que busca el currículo formal. El pasado de los docentes técnicos que han vivido en carne propia los

procesos globales ya señalados, y que retransmiten experiencias universitarias y productivas no siempre actuales, pero que llevan latente una desvalorización del título de técnico secundario, y una visión del mundo de la producción que no es coherente con la imagen desarrollista del sistema de educación técnica, agravan aún más estas realidades. Los docentes de las materias no técnicas oscilan entre resignarse y tratar de enseñar a los técnicos cosas que no les interesan, y esforzarse por integrar y dar sentido a sus materias, en el marco de una formación científico-tecnológica.

2. Las fracturas

Muy conectado con lo anterior, surgen las fracturas entre materias técnicas y no técnicas, entre ciclo básico y superior, y entre teoría y taller. Cada una de estas “islas” reivindican polos diversos de la formación del técnico. La educación general del ciclo básico trata de asemejarse lo más posible a un ciclo básico de escuela secundaria y pierde así, salvo en algunas escuelas, el sentido de formación científica, problemática y de investigación, que tendría que fundamentar los conocimientos tecnológicos del ciclo superior. Esta fractura se prolonga entre materias técnicas y no técnicas del ciclo superior. El taller, en cambio, se convierte en un lugar de enseñanza artesanal y “productiva”, en muchos casos no sólo con poca conexión con el currículo teórico, sino también alejada de la actividad productiva real. Los condicionamientos planteados en el apartado anterior no ayudan a superar estas contradicciones. Ellas parecen resolverse por un convencimiento de profesores y alumnos de que la educación técnica, al ser más difícil y exigir más esfuerzo que la secundaria común, y evidentemente más moderna y más práctica, tiene que capacitar mejor al egresado para la universidad y el trabajo.

5. La carrera de los egresados

Cuando se vuelve la mirada al desempeño de los egresados, se puede observar que precisamente las contradicciones entre ese doble objetivo de la educación técnica, la formación para el trabajo y la preparación para la universidad, y también, la oposición entre la racionalidad educativa de ser escuelas y la racionalidad productiva del destino ocupacional de sus egresados, son los que hacen dinámica a la educación técnica, comparativamente con la inmovilidad curricular de la secundaria académica. El que casi dos tercios de los egresados se desem-

María Antonia Gallart

peñen en tareas relacionadas con la producción o el taller, y la ya vista orientación a la universidad, confirman esa dialéctica en la vida real.

Por ello, queremos sintetizar algunos temas y remarcar ciertos aspectos que merecen una profundización.

Pese a las contradicciones internas del currículo, la distancia que media entre las escuelas técnicas y el sistema productivo, y la influencia de la crisis del mercado de trabajo en la inserción ocupacional de los egresados, se puede observar que muchos de ellos consiguen aplicar los conocimientos adquiridos en la educación técnica, aunque su inserción ocupacional ha seguido la tendencia del total de la PEA hacia la disminución de la participación del sector manufacturero y el incremento del trabajo por cuenta propia. Los egresados se han adaptado a los cambios producidos durante estos años en la PEA y han conseguido reubicarse utilizando en buena medida los conocimientos adquiridos en la educación técnica.

Una segunda conclusión es que se produce una cierta dispersión entre sectores y ramas de la economía, y entre niveles tecnológicos; pero existe una tendencia a que los técnicos que aplican los conocimientos adquiridos en la escuela técnica se inserten en la industria manufacturera, y a que los “cuentapropistas” con local tiendan a hacerlo en el comercio y a no aplicar conocimientos técnicos. Sin embargo, hay una participación alta de técnicos en servicios -electricidad, gas y agua-, y en servicios de reparación. También es importante acotar que la industria manufacturera, la construcción y los servicios de reparación son los sectores que muestran una mayor proporción en la aplicación de conocimientos técnicos. Pero hay que dejar constancia de que casi 30 por ciento de los que se desempeñan en comercio, 60 por ciento de los de transporte y comunicaciones, y algo menos de 70 por ciento de los que lo hacen en servicios -electricidad, gas y agua- aplican algún tipo de conocimiento técnico.

Una tercera conclusión se refiere a aquellos que aplican niveles de conocimientos tecnológicamente elevados (electrónica o más) que tienden a insertarse en unidades ocupacionales de gran tamaño no necesariamente privadas, pese al predominio general de la pequeña y mediana empresa y del cuentapropismo.

Finalmente, cabe señalar que hay un núcleo de egresados que une aplicación de cálculo y dibujo técnico, trabajo por cuenta propia y en pequeña empresa, y sector de la construcción, lo que parece marcar un comportamiento específico de los egresados ocupados en esta rama de la economía.

Resumiendo lo anterior puede decirse lo siguiente: 1) hay una constante que muestra que una proporción importante de egresados se emplean como técnicos; 2) si bien se advierten tendencias a insertarse en la industria manufacturera y en el sector de la construcción, existe una amplia dispersión entre sectores y ramas; 3) aunque se produce una concentración de la aplicación de conocimientos técnicos en algunas ramas, tales como construcción e industria manufacturera, una proporción importante de egresados aplica conocimientos técnicos en las otras ramas.

Por lo tanto, toda identificación entre nivel tecnológico, y sector y rama, más allá de detectar tendencias en una u otra dirección, debe rechazarse.

Por último, a lo largo de la carrera ocupacional se nota un aumento de complejidad en las tareas realizadas, sea en cuanto a capacidad de decisión, sea en la aplicación de conocimientos técnicos.

Finalmente, conviene destacar un hecho que rara vez se toma en cuenta en la planificación educativa con respecto a los técnicos. Es común manejar un supuesto implícito que los técnicos de nivel medio se insertan en el sector moderno de la industria y en particular, en las empresas de más envergadura. La realidad observada en el seguimiento es muy diferente. Menos de una cuarta parte trabaja en unidades ocupacionales de más de 500 empleados; y la mitad de ellos, aproximadamente, lo hace en empleos públicos o empresas estatales. En cambio, 31 por ciento son cuentapropistas y si les agregamos los dueños de pequeñas empresas o comercios, el porcentaje supera el 40 por ciento (véase cuadro 9).

Lo anterior obliga a una triple reflexión: la primera consiste en replantearse la evaluación curricular desde la realidad, y pensar en el tipo de conocimientos necesarios para estas ocupaciones de autoempleo o miniempresariales, por ejemplo en cuanto a manejo contable, búsqueda de crédito, organización y comercialización en pequeña escala.

La segunda reflexión es que valdría la pena replantearse el concepto de sector informal, ya que estos cuentapropistas y pequeños empresarios no muestran señales de tener ingresos menores que aquellos que trabajan en relación de dependencia.

La tercera reflexión se refiere a la polivalencia o especialización de los técnicos y su relación con el objetivo dual de la educación técnica como formación para la universidad y para el trabajo. En este aspecto es importante tener en cuenta tanto a los sectores que componen la demanda social por educación técnica como a la inserción ocupacional de los egresados. La demanda social por educación técnica está centrada

María Antonia Gallart

en sectores medio bajos y bajos que buscan para sus hijos una cierta movilidad ocupacional, al menos en términos del acceso a empleos técnicos en relación de dependencia o como cuentapropistas, pero que también aspiran a su ingreso en la universidad. Esta demanda hace que uno de cada tres varones inscriptos en la educación media esté en las escuelas técnicas. Pero este doble objetivo pone límites a la posibilidad de especialización de los egresados, pues la enseñanza teórico-práctica debe servir a la vez, para su aplicación en un empleo y para el ingreso en la universidad. Por otro lado, la inestabilidad del mercado de empleo hace que los egresados estén mucho mejor equipados para defenderse en él con una formación polivalente, aunque centrada en una especialidad, que con una formación muy especializada. Por todo lo anterior, pareciera que la polivalencia dentro de la especialización en grandes procesos tecnológicos de la educación técnica argentina, más allá de los problemas no resueltos en la implementación del currículo, responde a una demanda real.

6. Reflexiones finales

Al concluir este documento parece importante tener en cuenta los hallazgos y limitaciones del estudio en que se basa, y plantear algunas pautas para futuras investigaciones en el área.

A lo largo de este artículo se ha intentado resaltar los hallazgos del estudio; en este apartado se presentarán sus limitaciones.

Un primer aspecto se refiere a las limitaciones estadísticas de un estudio cuanti-cualitativo como este, que nos obligó a limitarnos a cuatro especialidades y quince escuelas. Una segunda limitación es el hecho de tratarse de egresados de la primera mitad de los años setenta, que terminaron sus estudios en una situación muy distinta de la que se encontrarán los que lo hagan actualmente; estos últimos enfrentarán un mercado de trabajo diferente y un stock mucho mayor de egresados de la educación técnica.

El segundo aspecto es el de la articulación entre la estrategia cualitativa del análisis institucional del currículo y el estudio cuantitativo del seguimiento de los egresados. La estrategia cualitativa permite una flexibilidad en la construcción conceptual y por lo tanto, una elaboración de las variables que no se da en la estrategia cuantitativa, que obliga a cristalizarlas para permitir el análisis estadístico. Esto, unido a la carencia de un marco teórico elaborado sobre la relación entre los aprendizajes científico-tecnológicos y el desempeño en el mundo del trabajo, dificultó un estudio más profundo de la aplicación de los conociemien-

tos adquiridos en la escuela técnica al mundo del trabajo y las consecuencias de lo anterior para la reforma curricular, más allá de las tendencias generales señaladas en este documento.

A continuación se plantearán algunos temas cruciales para investigar en el futuro sobre la temática señalada, a partir de los resultados del estudio.

En lo curricular, un desafío central sería realizar un seguimiento de las experiencias de superación de las fracturas entre taller y teoría, y entre materias técnicas y de educación general. Se puede plantear, como lo ha hecho alguna escuela, la integración de teoría y aplicación en una planificación común de aula, laboratorio y taller que permita visualizar la unión entre ciencia-tecnología-aplicación y que se manifieste organizacionalmente en áreas de materias afines o problemáticas con las tres instancias, y en un trabajo conjunto de profesores, ayudantes de laboratorio y maestros de enseñanza práctica.

En cuanto a la articulación entre contenidos curriculares e inserción en el mercado de trabajo, cabría profundizar la línea de lo esbozado aquí respecto de los niveles tecnológicos y la utilización de los conocimientos adquiridos en las tareas en el mundo del trabajo. Este análisis podría realizarse a través de la observación de los puestos de trabajo desempeñados por los egresados, en un planteo más amplio que los clásicos análisis ocupacionales.

Finalmente, en el tema de la inserción ocupacional de los egresados y la demanda social por las distintas modalidades de la educación secundaria se pueden proponer, dos grandes rubros de investigación.

El primero se refiere al auge actual del trabajo por cuenta propia y su relación con tareas productivas o puramente comerciales, y la muy importante proporción de técnicos que se desempeñan como independientes. Este sector del mercado de trabajo, sus posibilidades de acceso y de permanencia, sus características más cercanas al sector informal o a la economía subterránea, según los casos, son asuntos de suma importancia para entender la articulación entre educación y ocupación en la educación técnica.

Un segundo rubro de investigación se refiere a la movilidad y la reproducción social en la enseñanza media, y la comparación de la educación técnica con las otras modalidades de esa enseñanza. La profundización de dicha temática debería tener en cuenta el origen social de los estudiantes de las distintas modalidades, la deserción al interior de dichas modalidades, y los logros educativos y ocupacionales de sus egresados respectivos.

María Antonia Gallart

Todos estos temas hacen necesaria no sólo una profundización de los estudios realizados, sino también una elaboración teórico-metodológica que permita superar, al menos en parte, las limitaciones señaladas aquí.

BIBLIOGRAFÍA

- CARTER, Michael. 1976. Contradiction and correspondance: analysis of the relation of schooling to work. En: CARNOY, Martin; LEVIN, Henry (Comp.) *The limits of educational reform*. Nueva York: David Mckay.
- CIAVATTA FRANCO, María Aparecida; CASTRO, Claudio de Moura, 1981. La contribución de la educación técnica a la movilidad social: un estudio comparativo en América Latina. *Revista latinoamericana de estudios educativos*. México, CEE. v.11, n.1. p. 9-42.
- FOSTER, Philip J. 1977. The vocational school fallacy in educational planning. En: KARABEL, J.; HALSEY, A.H. (Comp.). *Power and ideology in education*. Nueva York: Oxford University.
- GALLART, María Antonia. 1984. La evolución de la educación secundaria 1916-1970: expansión e inmovilidad. *Revista CIAS*. Buenos Aires. v.33, nos. 330 y 331. mar.-abr.
- . 1984. El rol de la tecnología y el trabajo en la educación técnica en la Argentina.
- . 1985. *La racionalidad educativa y la racionalidad productiva: las escuelas técnicas y el mundo del trabajo*. Buenos Aires.
- . 1985. Las escuelas técnicas y el mundo del trabajo: la carrera de los egresados. Buenos Aires: CENEP. Mimeo.
- CASTRO, Claudio de Moura; CARVALHO, Ruy de Quadros. 1985. Automation in Brazil: Who's afraid of digital circuits?
- RINGER, Fritz. 1985. *Education and society in modern Europe*. Londres: Indiana University Press.
- SCHIEFELBEIN, Ernesto; FARREL, Joseph P. 1982. *Eight years of their lives: through schooling to the labour market in Chile*. Ottawa: IDRC.
- TODD, Jick. 1979. Mixing qualitative and quantitative methods: triangulation in action. *Administrative Science Quarterly*. dic. p. 602-611.

II.2

La articulación entre la educación formal y el trabajo en los técnicos de nivel medio en la industria de la construcción de Buenos Aires (1982)¹

Presentación

La articulación entre la escuela y el mundo del trabajo preocupa a los planificadores de la educación y constituye un problema importante en aquellas modalidades de la formación secundaria orientadas específicamente a la inserción laboral de sus egresados. Tal es el caso de la Educación Secundaria Técnica. Este artículo presenta los resultados y la metodología de una investigación realizada en Buenos Aires en los años 1981-82, cuyo objeto fue explorar la articulación entre la educación y la vida laboral en los técnicos medios de un sector particular de la economía: la construcción.

Dentro de la Educación Técnica secundaria en Argentina, casi una quinta parte de la matrícula se dirige a ese sector, el cual, por otra parte, ha absorbido, en los últimos veinte años, una importante proporción del incremento de la población económicamente activa. Lo anterior, unido a la peculiar estructura del mercado de la construcción y a una organización empresaria que permite gran variedad de ocupaciones de nivel medio, tanto en relación de dependencia como autónomas, motivó el que este estudio se localizara en dicho sector.

Los principales interrogantes se referían al rol de la educación formal, y más particularmente, de la Educación Técnica de nivel medio, en la movilidad ocupacional, así como a la capacidad de sustitución de

¹ Este artículo resume contenidos de una investigación realizada en el Centro de Investigaciones Educativas de Buenos Aires con el auspicio del International Development Research Centre del Canadá: GALLART, María Antonia, 1982. *Estrategias de Supervivencia en un Mercado Cíclico: La Inserción Ocupacional de los Técnicos de Nivel Medio en la Industria de la Construcción de Buenos Aires*. Buenos Aires, Centro de Investigaciones Educativas.

María Antonia Gallart

dicha enseñanza formal por educación no formal o aprendizaje en el trabajo en las carreras de los técnicos.

La estrategia metodológica adoptada es la de un estudio de casos. Se realizó un análisis cualitativo, en el cual las categorías de las variables se fueron reelaborando en el curso de la investigación. Se siguieron dos etapas sucesivas. La primera se dedicó al análisis de las políticas de personal en un grupo de empresas, y la relación de aquellas con las estrategias empresariales de los distintos tipos de firmas. En la segunda se realizaron historias de vida de una muestra de técnicos, seleccionada entre el personal de las empresas estudiadas y en registros de técnicos independientes.

A lo largo de la investigación se fueron elaborando aproximaciones a las historias educacionales y ocupacionales de los técnicos, las cuales fundamentaron hipótesis de trabajo que partieron de la perspectiva de las empresas para ser luego contrastadas en las historias vitales de los respondientes individuales. Este artículo consta de dos partes.

En la primera presentamos algunos contenidos substantivos del trabajo mencionado, y en la segunda, una serie de reflexiones sobre la metodología utilizada, sus posibilidades y sus límites.

Para comenzar, caracterizaremos al sector de la construcción en Argentina, lo que consideramos importante para situar las carreras de los respondientes en el contexto, pues la clave de este tipo de enfoque es entender las conductas tanto organizacionales como individuales desde su propia perspectiva. Explicitemos antes el concepto de técnico utilizado en la investigación. Técnicos son aquellos que se desempeñan en tareas intermedias en la industria y/o egresados de la especialidad construcciones civiles de la Enseñanza Técnica. Operacionalmente, son aquellos que se desempeñan en tareas de dibujante, cálculo de estructuras, cómputo de materiales, etcétera, en departamento técnico; y control, gestión y coordinación de obra, en relación de dependencia o como independientes; así como también, aquellos que siendo maestros mayores de obras se desempeñan en diversas tareas en las empresas estudiadas.

Parte 1. Contenidos de la investigación

Características del sector de la construcción

El sector de la construcción presenta ciertas peculiaridades que detallamos a continuación: 1) Se produce una división neta entre dos tipos de demanda: la proveniente del sector privado (aproximadamen-

te un 54% en 1980) y la procedente del sector público (el 46% restante).

Estos dos tipos de demanda presentan características diferenciales. En la obra pública se concentran las de infraestructura tanto vial como hidráulica, cuyo volumen unitario es mayor, y cuya tecnología es específica. El sistema de licitación exige de las firmas adjudicatarias, determinadas características de tamaño, facturación anterior y capacidad tecnológica, propias de las firmas de gran volumen².

En las obras privadas, en cambio, predomina la edificación para viviendas y comercios y, en segundo término, la obra civil de fábricas. La tecnología es menos compleja que en las anteriores, lo que permite la utilización de mano de obra de baja calificación. Además, la atomización de la demanda particular favorece la coexistencia en este mercado de firmas de muy distinto tamaño.

2) La **localización geográfica de la demanda** diferencia a la industria de la construcción de otros sectores, tales como los manufactureros. Las obras se desarrollan en los terrenos disponibles determinados por el demandante, lo que obliga a organizar obradores, centros de trabajo, en tantos lugares como obras individuales encare una empresa. Esto impide economías de escala, permite la entrada de empresas chicas en el mercado, y obliga a una peculiar organización entre la sede central, que coordina y brinda el apoyo técnico, y la obra donde se realiza el trabajo directo de producción.

3) **En una misma construcción suelen intervenir una pluralidad de actores:** capitalistas o financiadores, proyectistas o departamentos técnicos que diseñan el proyecto, y empresas constructoras que lo ejecutan.

4) **El comportamiento cíclico** es otra característica del sector. La demanda, tanto la del Estado para obra pública como la privada para edificación, relacionada esta última con la disponibilidad de crédito, son fluctuantes, pues están condicionadas por las distintas políticas económicas y por los altibajos de la economía argentina. Esto obliga a recuperar las inversiones a corto plazo en los periodos positivos, y dificulta los planteos a largo plazo, tanto en organización y personal como en equipamiento. Dicha situación cíclica, comprobable en la década 1970-1980, fue agravada por la crisis de los últimos años. El producto bruto interno del sector de la construcción, que había declinado 2,0 por

² En este apartado se sigue a VITELLI, Guillermo, 1976. *Competencia, Oligopolio y Cambio Tecnológico en la Industria de la Construcción. El caso Argentino*. Buenos Aires. BID-CEPAL, Cap. 1.

María Antonia Gallart

Cuadro 1

***Demanda bruta interna en construcción discriminada
por demanda pública y privada 1970-1980
(en millones de pesos constantes 1970)***

	Pública	Variación %	Privada	Variación %	Total	Variación %
1970	4626		6981		11607	
1971	5155	11.4	7290	4.4	12445	7.2
1972	5294	2.7	6919	-5.1	12213	-1.9
1973	4401	-16.9	6494	-6.2	10895	-10.8
1974	4692	6.6	7028	8.2	11720	7.6
1975	4123	-12.1	8140	15.8	12263	4.6
1976	5598	35.8	7984	-1.9	13582	10.8
1977	7560	35.1	7407	-7.2	14967	10.2
1978	7046	-6.8	7604	2.7	14650	-2.1
1979	7164	1.7	8515	12.0	15679	7.0
1980	7730	7.9	8981	5.5	16711	6.6

Fuente: Gerencia de Investigaciones y Estadísticas Económicas del Banco Central de la República Argentina.

ciento en el lapso que va desde el primer trimestre de 1980 al de 1981, registró en el mismo período 1981-82 un descenso de 15,5 por ciento³.

5) El sector de la construcción ha absorbido más empleo en las últimas décadas que el sector manufacturero; junto con el terciario ha incrementado su participación en la población económicamente activa, gracias a las políticas de inversión pública y de edificación urbana. Pero este incremento es consecuencia, además, de un régimen de trabajo por el cual los trabajadores en relación de dependencia se dividen en mensualizados, (generalmente personal de sede y el nivel profesional y técnico en obra) y jornalizados. Estos últimos no tienen derecho a preaviso e indemnización por despido, como en las industrias manufactureras; pero en cambio, la empresa debe retener un porcentaje de su salario para un fondo de desempleo, cantidad que vuelve al trabajador en caso de cese. Esta situación favorece la entrada y salida de traba-

³ Datos de la Gerencia de Invertigaciones y Estadísticas Económicas del Banco Central de la República Argentina.

Veinte años de educación y trabajo

Cuadro 2

***Población económicamente activa en el sector construcción
y total Capital y Gran Buenos Aires: mes de octubre 1975/80 (*)***

	Construcción	Total
1975	175.541	3.765.807
1976	206.625	3.597.478
1977	233.062	3.664.305
1978	225.836	3.624.609
1979	234.196	3.477.484
1980	309.055	3.786.542

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

(*) No existen datos censales para estas fechas; la información pertenece a la expansión de la muestra de la Encuesta Permanente de Hogares.

jadores, así como también los mecanismos de subcontratación promueven el trabajo por cuenta propia. De todo lo cual se desprende la gran movilidad e inestabilidad del personal de esta industria.

Las características anteriores confluyen en tres aspectos que resultan claves para comprender la organización empresarial y laboral en el sector: a) En cuanto al aspecto jurídico, las leyes influyen directamente en el empleo; no sólo la legislación sobre despidos, subcontratación, etcétera, sino también las normas sobre títulos habilitantes para firmar planos, dirigir obras, y otras situaciones similares⁴. Lo mismo puede decirse acerca de la legislación municipal sobre construcciones que permite diversos tipos de edificaciones, o concede amnistías para la aprobación de planos de obras realizadas sin permiso, lo cual repercute en la demanda de personal y maestros mayores de obras⁵.

⁴ Los maestros mayores de obras están habilitados para construir casas de hasta dos pisos de altura. En las obras públicas, se exige que los sobrestantes (ayudantes de jefe de obra) tengan por lo menos, título secundario (maestro mayor de obras).

⁵ Dentro del continuo educacional dirigido al sector de la construcción existen constructores de tercera (cuatro años de postprimaria) y maestros mayores de obras (seis años de secundaria técnica), ambos egresados de la Educación Técnica. Además se desempeñan en el sector, profesionales universitarios (arquitectos e ingenieros) e idóneos sin título educativo pero con habilitación municipal por derechos adquiridos.

María Antonia Gallart

b) Respecto del factor organizacional, nos encontramos con una extensa gama de formas empresarias que abarca desde pequeñas empresas cercanas al cuenta propia, hasta grandes firmas, miembros de conglomerados. c) La coyuntura económica hace que las variaciones de la demanda obliguen a las empresas a adaptarse continuamente a procesos de expansión y retracción, lo cual afecta su capacidad para contratar personal estable.

Cambios en el sistema productivo y en el sistema educativo

La economía argentina en lo que va del siglo, y particularmente desde 1930, ha seguido ciclos recurrentes. Se señalarán aquí algunos momentos que marcan nítidamente la historia de los técnicos entrevistados.

El primer período, que deja huellas en los entrevistados de más edad, es el que sigue a la gran expansión urbana en el proceso de sustitución de importaciones, la cual se acelera a partir de 1930 y culmina con el primer gobierno de Perón entre 1945 y 1951. En ese momento se produce un fuerte crecimiento del Gran Buenos Aires, que es acompañado en ese gobierno por una política de vivienda que a través del crédito, favoreció a la construcción. Resulta una época de prosperidad para los técnicos independientes y las pequeñas empresas. También en ese período se promulga el grueso de las leyes sociales que reglamentan el trabajo y se produce un rápido proceso de sindicalización.

La crisis de la balanza de pagos y la inflación llevaron a implantar, a partir de 1952, una política fiscal y monetaria restrictiva, que repercutió en la inversión pública y el crédito. Con la lógica demora que implica un proceso como el de la construcción, esa política repercutió negativamente en el volumen del sector. Dicha tendencia se incrementó a partir de 1955, cuando el cambio de gobierno intensificó ese tipo de medidas.

A principios de los años sesenta, se produjo otro giro negativo, luego de una política desarrollista que había incrementado la actividad económica; estuvo también relacionado con un intento de estabilización. El sector de la construcción sufrió entonces una crisis notable, considerada la más grave con exclusión de la actual.

Hubo otros períodos positivos, tales como 1966-69, debido al incremento del gasto público en vivienda, y 1973-74 en el que también creció la actividad industrial.

En 1975, las medidas del entonces Ministro de Economía, C. Rodrigo, produjeron un fuerte golpe inflacionario. El peso fue devalua-

do en 100%, y se produjo un cambio drástico en la capacidad adquisitiva de los distintos grupos socioeconómicos, lo que afectó seriamente la actividad productiva y repercutió obviamente en el sector considerado aquí.

Finalmente, un último período de auge de la construcción, 1976-77, se centró en la obra pública y por lo tanto, en las grandes empresas. Culmina, en esos años, un proceso de concentración empresaria en el sector que se había iniciado en la década del sesenta⁶. A partir de entonces, la rama de la construcción participa en la crisis general de la economía.

El sistema educativo también ha sufrido modificaciones de importancia en el período cubierto por las vidas de los técnicos entrevistados. Tomando 1920 como fecha de origen, se observa un notable incremento de la matrícula de la Enseñanza Técnica secundaria que pasa de 2.500 inscriptos en dicho año, a 315.000, aproximadamente, en 1980; y de 20 establecimientos encargados de impartir esa enseñanza en todo el país, a 1.131 en 1975. Los egresados de la especialidad construcciones (maestros mayores de obras) que en 1953, cuando empieza a decrecer la demanda ocupacional del ciclo peronista, eran 462, pasan a ser 1.159 en 1973, y 1.582 en 1980, para todo el país. Sin embargo, en los últimos años, a partir de 1976, tanto la matrícula como los egresados han sufrido un proceso de estancamiento, y en algunos casos inclusive disminuyeron⁷.

Vemos que la Enseñanza Técnica llega a un sector cada vez más amplio de la población, y se ha convertido en una opción buscada por aquellos que cursan la Enseñanza Secundaria. Mientras en 1920 sólo cursaba Enseñanza Técnica 4,7 por ciento de los estudiantes secundarios, en 1980 lo hacía 23,9 por ciento.

Es conveniente ampliar un último punto para completar el encuadre de los cambios producidos en el período correspondiente a las historias vitales: las diferencias entre los programas de técnico constructor y de maestro mayor de obras. El primero abarca los elementos básicos para manejar la faz técnica de la obra, en una carrera corta de cuatro años postprimarios; pero en contraste con el segundo, incluye escasas materias humanísticas, y no presenta el desarrollo teórico de las materias técnicas, situación que permite al maestro mayor alcanzar el título secundario que lo habilita para entrar en la universidad.

⁶ Para una descripción detallada de ese proceso véase: YUJNOVSKY, Oscar y CLICHEVSKY, Nora, 1978. "El Sector Concentrado de la Construcción en la Argentina". *Revista Interamericana de Planificación*. México, Set.-Dic..

⁷ Datos del Departamento de Estadística Educativa del Ministerio de Educación.

María Antonia Gallart

Agreguemos que desde hace aproximadamente veinte años está cerrada la habilitación de idóneos⁸, por lo cual resulta normal que estos se encuentren en los grupos de más edad.

Este panorama de los cambios en la economía y en el sistema educativo ayuda a ubicar las historias de vida de los técnicos y arroja luz sobre los condicionamientos de sus carreras educativas y ocupacionales.

Niveles técnicos medios en la construcción

Los niveles ocupacionales medios en la construcción se ubican entre el **director de obra** y el capataz. El primero pertenece al nivel ejecutivo y señala el límite de los sectores medios, y según la legislación vigente, debe ser profesional universitario cuando se trata de edificios en altura. Es el último responsable de la ejecución de la obra. A veces existe un **jefe de obra** que asume la responsabilidad directa, mientras que la formal corresponde al director.

Estos cargos actúan de nexo directo con la gerencia de obra, en el caso de las empresas grandes. El director es el apoderado, el responsable de documentación y control de las tareas. Se trata de un rol que exige técnica y espíritu comercial, pues incluye cuestiones contractuales, ejecutivas y económico financieras. En las empresas chicas y medianas, el jefe de obra se hace en la calle, en la obra, en el trato con la gente.

El nivel siguiente es el cargo de **sobrestante**, típico del maestro mayor de obras. Constituye un jefe de obra de segunda que se ocupa del seguimiento de subcontratistas y proveedores, y de la supervisión de gente y producción en la obra, mientras el control directo corresponde a los capataces. Es el nexo entre el capataz, los contratistas y el jefe de obra. Desempeña una tarea fundamentalmente administrativo-burocrática; sin embargo, es conveniente tener conocimientos técnicos teóricos, pues hay múltiples trabajos que exigen operaciones matemáticas. En las empresas medianas y chicas, este rol está en vías de extinción; en general, lo reemplaza un capataz con experiencia aquilatada. En las de menor tamaño no hay diferencia entre sobrestante y capataz.

El rol de **apuntador**, que se ocupa de certificación de obras y presupuestos, aparece en las empresas grandes.

⁸ Idóneos son los que se desempeñan como técnicos pero no tienen el título educativo correspondiente. Generalmente, han obtenido mediante un examen municipal el título habilitante por derechos adquiridos, y trabajan como constructores independientes.

A este listado de cargos intermedios en obra se agrega el de **capataz**, el cual no se considera de nivel técnico. Habitualmente se elige para su desempeño a un obrero que ha progresado desde oficial. Se trata de un puesto de mando fundamentalmente práctico.

En la oficina técnica, las definiciones de roles son muy claras si bien se producen superposiciones en la misma persona en el caso de empresas medianas y chicas. Los cargos más comunes son los siguientes: el **calculista**, que realiza cálculos de estructura y materiales. El **presupuestista**, especializado en la preparación de documentación técnica para cotizaciones, se ocupa también de cómputos y análisis de precios. Otro rol típico de los técnicos, sobre todo de los que se inician, es el de **dibujante**, el cual realiza los planos siguiendo las indicaciones de un ingeniero o un arquitecto. En las empresas más complejas se especializa en **dibujante proyectista**, encargado de resolver problemas, hacer el primer proyecto, y dar trabajo a los **copistas**.

En las empresas más grandes, cada uno de estos roles se escalona en categorías de senior y junior, y surgen una serie de puestos intermedios a los que conciernen distintas responsabilidades dentro de la compleja jerarquía de los departamentos técnicos.

A estos cargos en relación de dependencia se agregan las tareas de tipo independiente que pueden desempeñar los técnicos, ya sea como profesionales haciendo proyecto y dirección de obras chicas, sea como socios ejecutivos de empresas de la construcción.

La movilidad entre estratos en las empresas de la construcción

Las diferencias de estructura organizacional de las firmas conducen a consecuencias claras en cuanto a las políticas de personal. Las dos empresas de tamaño mayor, multinacionales, presentan complejas estructuras burocráticas, con escalafón y niveles ocupacionales estratificados; los criterios de selección y promoción de los niveles medios son impersonales y pautados. En las empresas de las demás categorías van apareciendo criterios de confianza y recomendación personal más informales. En las empresas menores, el rol de los socios o dueños tiende a confundirse con los de los ejecutivos y profesionales; en general, la división de trabajo es menor, los roles ocupacionales son más difusos, y los requerimientos educativos, más elásticos.

Existe un claro corte entre el personal directo de producción, el técnico medio, y el jerárquico y profesional, incluyendo este último sector a los dueños de ciertas empresas. El paso de un nivel a otro es muy difícil; sólo individuos muy sobresalientes pueden superar esas barreras.

María Antonia Gallart

Con referencia a la relación entre los niveles ocupacionales y educativos, tres segmentos del mercado ocupacional pueden ser definidos con claridad: el de los obreros de producción hasta el cargo de capataz, segmento que coincide con la enseñanza primaria; el de los sobrestantes y técnicos medios en sede, puestos que originalmente eran desempeñados por egresados de la Educación Técnica secundaria, y actualmente, por lo menos en sede, tienden a ser cubiertos por estudiantes y egresados de la universidad; y finalmente, los niveles más altos, ocupados por profesionales universitarios.

Sin embargo, esta diferenciación entre los dos últimos sectores ocupacionales, que aparece claramente en las empresas mayores, pierde nitidez al ir descendiendo en el tamaño de la firma. La propiedad de la empresa se convierte en el criterio más importante, desplazando a la educación. En algunos casos, maestros mayores, dueños de la empresa, desempeñan los cargos principales y tienen como subordinados a profesionales.

Como consecuencia, se plantean dos vías de movilidad ocupacional para los técnicos de nivel medio. Una en relación de dependencia que tiene su tope, generalmente, en los cargos medios de mayor nivel en las empresas grandes. La otra en el trabajo independiente, por cuenta propia, que permite evolucionar desde la pequeña empresa hacia la mediana. En algunos casos, ambos caminos se cruzan, ya que empleados de confianza en empresas medianas y chicas, se convierten en habilitados y más tarde, en socios de la empresa.

Si consideramos la preponderancia numérica de las firmas chicas sobre las grandes, y la proporción de técnicos y profesionales sobre el total del personal, proporción que suele ser más alta en las empresas chicas, la segunda vía de movilidad parece relevante, inclusive en términos cuantitativos.

En aquellos que se desempeñan en relación de dependencia, el mayor problema ocupacional de los niveles medios, además de la escasa movilidad que les brindan las empresas grandes, radica en la facilidad con que son sustituidos en las firmas menores, las cuales, por otra parte, como señalamos, son mayoría dentro del sector de la construcción. Los puestos claves, capataz, ingeniero, jefe de obra, y empresario, son insustituibles; pero el de sobrestante, en el medio, puede ser eliminado.

El maestro mayor o técnico constructor tiene, sin embargo, una gran capacidad de supervivencia ocupacional. Puede “rebuscárselas” en muchas cosas, abarca un abanico grande de actividades posibles, lo cual no caracteriza a un arquitecto o un ingeniero. Esta polivalencia del

egresado de la Enseñanza Técnica lo hace apto para desempeñarse en tareas que van desde conducir una cuadrilla de trabajadores hasta hacer proyecto y dirección de obras no complejas, y desde manejar la contabilidad de una empresa mediana hasta hacer cálculo de estructuras. En un mercado de trabajo tan inestable como el de la construcción, dicha aptitud favorece a los técnicos.

Hipótesis sobre las carreras educacionales y ocupacionales de los técnicos

Los resultados de la primera etapa del trabajo, la cual se centró en la perspectiva de las empresas, pueden resumirse en un conjunto de hipótesis sobre las carreras y las posibilidades de movilidad ocupacional de los técnicos medios.

1.A. Existe en el sector de la construcción una segmentación de ocupaciones que delimita tres grupos con escasa movilidad entre ellos. Estos son:

- Los roles de trabajo directo de producción: obreros, oficiales y capataces.
- Los niveles medios en oficina técnica y en obra: computistas, presupuestistas, calculistas, dibujantes y sobrestantes.
- Los niveles profesionales y ejecutivos.

1.B. Cada uno de estos niveles se corresponde con un nivel educativo:

- Los trabajos directos de producción, con el nivel primario.
- Los niveles medios en oficina técnica y en obra, con el nivel secundario o universitario incompleto.
- Los niveles profesionales y ejecutivos, con el nivel universitario completo.

2. Las barreras entre los segmentos ocupacionales superiores, ejecutivo-profesional y técnico medio pueden ser superadas por el acceso a la propiedad de las empresas chicas y medianas.

3. Hay dos tipos de movilidad ocupacional para los técnicos de nivel medio en la construcción:

- a) Una movilidad relacionada con el autoempleo empresario que evoluciona desde la propiedad de la empresa chica hasta la mediana.
- b) Una movilidad en relación de dependencia que se da particularmente en empresas grandes y que tiene su límite superior en los cargos ejecutivos.

4. La experiencia en el trabajo es clave para la movilidad ocupacional del técnico medio, en cuyo caso, los empleadores le dan más importancia que en el de los profesionales universitarios jóvenes.

María Antonia Gallart

5. En un sector de comportamiento cíclico como la construcción, la polivalencia de la formación educativa de los técnicos medios es necesaria para su inserción ocupacional en una variedad de ocupaciones que les permiten sobrevivir en épocas de crisis.

6. La formación técnica de los maestros mayores de obra es generalmente adecuada al tipo de ocupaciones que les toca desempeñar.

1. En períodos de crisis como el actual, la mayor posibilidad de trabajar en relación de dependencia se da en las empresas grandes y medianas grandes, ya que las chicas y medianas reducen al mínimo sus sectores medios.

A continuación, al considerar los resultados de la segunda parte de la investigación sobre las historias vitales de los técnicos, veremos si estas hipótesis se corresponden con la visión que del mundo del trabajo tienen los técnicos entrevistados. Además se apreciará si sus historias, y en particular la relación de los pasos transitados en su carrera educativa y ocupacional, muestran los límites y posibilidades objetivas planteados por esta serie de hipótesis.

Se tratará también de descubrir cuáles son las estrategias que utilizan los técnicos para superar las alternativas de un sector ocupacional cíclico y propenso a las crisis, y si estas estrategias han variado a través del tiempo.

Las historias de vida de los técnicos

Los ejes utilizados para analizar las sesenta y dos historias de vida de los técnicos fueron los siguientes: su inserción en el mercado ocupacional como dependientes o independientes, las diferencias en la educación formal recibida, y también la edad que indicaba distintos momentos históricos para la inserción inicial en el mundo laboral, y distinta ubicación en las etapas de su carrera individual en el presente. El hecho que más de 40 por ciento de la muestra tuviera otros antecedentes educativos que el de maestro mayor de obras, que también aproximadamente 40 por ciento se desempeñara en tareas independientes y existieran grupos relativamente numerosos en las distintas edades, permitía realizar un estudio comparativo de casos con bastante riqueza.

Las entrevistas semiestructuradas comprendían una serie de preguntas abiertas sobre datos de base y también de opinión, pero su cuerpo principal consistía en una cédula de historia vital con fechas y edad del entrevistado, y datos sobre su historia familiar, educativa y ocupacional. Con el material obtenido se realizaron las tareas siguientes:

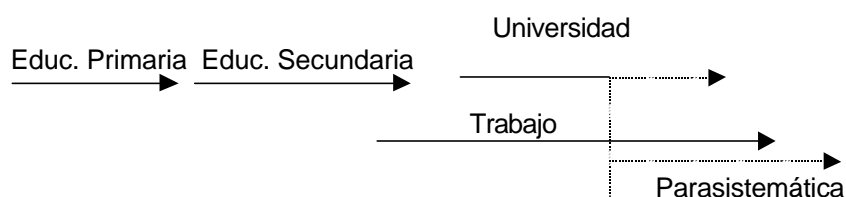
- 1) La codificación de un grupo de variables que servirían para describir la muestra, y confeccionar cuadros bivariantes que permitieran caracterizar a los principales grupos que se querían comparar.
- 2) Un análisis cualitativo de las historias de vida, rescatando el proceso presente en ellas y la circunstancia histórica en que se desarrollaron los acontecimientos relatados; se hizo un estudio comparativo de los casos siguiendo su variación sobre las características señaladas más arriba: inserción ocupacional, educación y edad. El resultado de este análisis se presenta a continuación.

Estrategias de articulación entre educación formal y trabajo

Llamamos estrategia de un sujeto, organizacional o personal, a la manera de utilizar los recursos disponibles, tanto en intensidad como temporalmente, para la obtención de sus propios fines.

Al analizar la articulación entre educación y trabajo, observamos dos estrategias polares que definen tipos de técnicos y que tienden a coincidir con los más jóvenes y los de más edad, respectivamente.

La primera estrategia consiste en terminar la secundaria, en general técnica, tempranamente, hacia el fin de la adolescencia. Sólo en el último año se empieza a trabajar, generalmente en oficina técnica, tratando luego de continuar estudios en la universidad. Esta educación formal continua y prolongada se articula con una carrera en relación de dependencia que culmina en empresas grandes, o alterna relación de dependencia con trabajo independiente. Cuando se piensa que la universidad no es viable, en general por la superposición de exigencias del trabajo y del estudio, se opta por hacer el curso de hormigón armado que es considerado como un postgrado, el cual proporciona una habilitación que mejora las posibilidades de competencia en el mercado⁹.



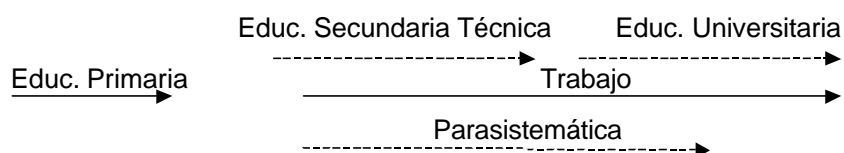
⁹ Se trata de un curso para egresados de la Educación Técnica, dictado originariamente en la Escuela Industrial Otto Krause, pero que luego fue ampliado a otras; su duración es de dos años y tiene un nivel alto de exigencia. El título recibido habilita para construir en altura.

María Antonia Gallart

La otra estrategia polar generalmente se manifiesta en los de más edad, aunque también aparece en personas de menor nivel socioeconómico, pertenecientes a otros grupos. Consiste en ingresar tempranamente al trabajo después de haber terminado la educación primaria o, como máximo, los años iniciales de la secundaria. En la adolescencia se empieza a trabajar informalmente con pares o relaciones, adquiriendo así experiencia en el sector de la construcción, y se sigue estudiando más lentamente en la escuela nocturna. Habitualmente la estrategia culmina en un título habilitante de menor nivel educativo: técnico constructor o idóneo. Este tipo de carrera aparece más en los independientes y en los dependientes de empresas chicas o medianas.

En algunos casos, a lo largo de la vida, se eslabonan estudios en niveles educativos diversos, alternando con periodos dedicados solamente al trabajo; vemos así a personas que empezaron desempeñándose como idóneos y luego se recibieron de técnicos constructores; asimismo constructores que se recibieron de maestros mayores, e incluso comenzaron estudios universitarios. Otros pasaron de la enseñanza secundaria tradicional a estudios técnicos del mismo nivel (técnico constructor o maestro mayor de obras). Se trata de un proceso de alternancia de la educación formal y el trabajo, a manera de una suerte de formación permanente.

El modelo podría visualizarse de la siguiente forma:



Estas estrategias responden a distintos momentos del desarrollo del sistema educativo y del mercado de trabajo en la construcción, así como a diferentes situaciones familiares de los entrevistados. Influyen en ellas el hecho que sus padres trabajen o no en la construcción, y la exigencia de entrar en el mundo del trabajo a determinada edad por necesidades económicas del grupo familiar. Conviene aclarar que estos tipos polares son caracterizaciones extremas, y que la mayoría de los casos se encuentran en alguna de las múltiples situaciones intermedias.

Estrategias ocupacionales de los técnicos

Al examinar las carreras de los respondientes, además de las estrategias educativas señaladas anteriormente, aparecen claramente algunas estrategias ocupacionales características.

Ciertas tendencias son comunes a todas ellas:

- Aprovechar momentos de auge para pasar del trabajo dependiente al independiente, y volver a tareas en relación de dependencia cuando el mercado se restringe.
- En los que trabajan como independientes, reducir su responsabilidad en los momentos de inflación, pasando a trabajar por administración o delegando la responsabilidad de mayores gastos en los comitentes. En el caso de los que trataban en mayor escala, subcontratar o crear empresas anexas pero legalmente independientes.
- En los que se desempeñan como dependientes, cambiar de trabajo pasando a empresas más pujantes para ir adquiriendo experiencia y movilidad interorganizacional.

Estas tácticas generales se utilizan de diversas formas según sea la orientación del sujeto, entendiendo por ésta la preferencia que, a través de su carrera, se va traduciendo en una experiencia más acusada en un aspecto.

Es posible distinguir las orientaciones de los técnicos en dos continuos. El primero va desde la opción por el trabajo técnico en oficina, como dibujante, proyectista, presupuestista, etcétera, hasta la orientación hacia la obra y las tareas en ella, como sobrestante, jefe de obra, capataz general.

El segundo continuo se extiende desde la orientación al trabajo en relación de dependencia, hasta la que prefiere el trabajo independiente, ya sea en proyecto y dirección, o como empresario.

Decimos que son continuos pues algunos técnicos se ubican en los extremos, por ejemplo aquellos que están claramente orientados a la obra y al trabajo independiente. Otros, quizá la mayoría, se sitúan en términos medios, y trabajan alternativamente en cualquiera de las opciones, según las circunstancias.

Siguiendo estas pautas se estructuran las carreras. Si tomamos los extremos encontramos dos modelos opuestos. Algunos empiezan a trabajar en empresas chicas o medianas chicas, van adquiriendo experiencia en distintos roles en obra o departamento técnico de distintas firmas, luego entran en empresas grandes, se perfeccionan en el trabajo y en cursos, van haciendo carrera interna y, en algún momento, comien-

María Antonia Gallart

zan una segunda actividad independiente, que puede seguir siendo secundaria o puede convertirse en la principal.

Otros eligen una estrategia de “obra, obra y obra” al decir de un respondiente. Adquieren una experiencia básica con familiares o en pequeñas empresas; luego pasan a desempeñarse como independientes, hacen proyecto y dirección, subcontratan o poseen su propia empresa. Si consolidan su clientela, siguen así; de lo contrario vuelven a relación de dependencia, pero como hombres de confianza en empresas medianas o medianas grandes a cargo de obra como sobrestantes o capataces generales.

Por lo común, estos dos tipos polares de carrera se corresponden con los más jóvenes y los de más edad, respectivamente; en las intermedias se dan distintas combinaciones de ambos.

También las formas de capitalización y de movilidad son diferentes. En el primer modelo, la movilidad, cuando se da, culmina en cargos de responsabilidad en grandes empresas; pero para llegar a puestos ejecutivos son necesarios los estudios superiores. La única alternativa posterior es el trabajo independiente, y dada la menor edad de los que están en ese grupo, pocos lo han intentado con éxito.

En el segundo tipo hay dos formas de movilidad. Una es limitada pero bastante notable si se tiene en cuenta el origen familiar de algunos, hijos de albañiles o pequeños contratistas. Se establecen haciendo proyecto y dirección y construyendo por administración, adquieren un estatus de profesional de barrio, y se capitalizan con su vivienda y a veces con otras propiedades, herramientas, etcétera. La otra forma de movilidad es la empresaria. Corresponde a los que instalan su propia empresa y consiguen que esta se sostenga en el mercado; logran volúmenes de capitalización mayores, pero son más vulnerables a las alternativas de la economía. Este tipo de carrera parece darse más en las generaciones intermedias.

Es obvio que estos modelos constituyen tipos extremos; en la realidad encontramos múltiples variaciones que resultan de combinaciones entre ellos.

Una forma de tarea que adquiere gran relevancia en los momentos de crisis como el actual consiste en la realización de planos de subsistencia destinados a legitimar obras clandestinas; la mayoría de los técnicos que hacen habitualmente proyecto y dirección se mantenían, en el momento de realizar las entrevistas, con este tipo de trabajo. Corresponde a clientela de barrio, pero exige tener título habilitante y conocimiento de los mecanismos municipales. Esta tarea constituye una es-

trategia de supervivencia de los técnicos independientes en los momentos de escasez de demanda.

Creemos conveniente presentar a continuación una tipología que sintetiza lo observado en las historias vitales.

Tipología de técnicos de nivel medio en la construcción

Se combinan en esta tipología, la orientación y el nivel educativo técnico. Dentro de la orientación distinguimos tres categorías. Las dos primeras se orientan predominantemente a la obra: la primera (que rotulamos “a la obra”) focaliza su trabajo en el control y el trabajo de producción directamente en obra. La segunda (“alternativa”), si bien actúa en obra, integra otros tipos de tareas y, si las necesidades del mercado lo exigen, se orienta al trabajo en oficina. La tercera categoría comprende a aquellos que se orientan definidamente a la oficina técnica.

La otra variable, el nivel educativo técnico fue categorizada en tres niveles: alto, que comprende a los que han realizado estudios universitarios incompletos específicos; medio, a los que han seguido estudios técnicos de nivel medio; y bajo, a aquellos que han realizado estudios secundarios técnicos incompletos (técnicos constructores), y a aquellos que no han seguido estudios formales técnicos de ningún tipo.

Los técnicos de nivel universitario incompleto tienden a ser los más jóvenes y a trabajar en oficina técnica (3). Sin embargo, algunos se orientan a la obra haciendo experiencias como sobrestantes, jefes de obras, etcétera (1); y otros de este mismo nivel educativo, que están adquiriendo experiencia, no tienen definida aún su orientación (2).

En el nivel educativo medio (maestros mayores de obras y otros técnicos), un grupo importante tiene una orientación ecléctica (5). Este grupo incluye a los empresarios, a los que hacen proyecto y dirección y subcontratan, y a algunos dependientes en distintos tipos de empresas que han desempeñado, alternativamente, ocupaciones en obra y en oficina técnica. No obstante, en este nivel educativo existen maestros mayores de más edad que están orientados a la obra y se desempeñan como capataces generales y sobrestantes (4). En cambio, otros maestros mayores tienden al trabajo técnico y se desempeñan en oficinas, como independientes, dedicados a planos de subsistencia y proyecto y dirección, poniendo más énfasis en el trabajo de tablero y trámites que en el específicamente constructivo (6). Se ubican asimismo en este casillero los maestros mayores jóvenes dependientes que no continuaron la universidad.

María Antonia Gallart

NIVEL EDUCATIVO TÉCNICO	ORIENTACIÓN			
		A LA OBRA	ALTERNATIVA	AL TRABAJO TÉCNICO EN OFICINA
	ALTO Universitarios incompletos	1 Muy pocos: algunos jefes de obra jóvenes	2 Los que están adquiriendo experiencia	3 La mayoría de los que trabajan en relación de dependencia
	MEDIO Maestros mayores de obras y otros técnicos	4 Algunos de los dependientes de más edad: capataces, sobrestantes	5 La mayoría: empresarios; proyecto y dirección, planos de subsistencia. Los maestros mayores jóvenes que no continúan en la Universidad.	6 Los que hacen predominantemente proyecto y dirección, planos de subsistencia. Los maestros mayores jóvenes que no continúan en la universidad.
	BAJO Técnicos constructores e idóneos	7 La mayoría de los constructores e idóneos.	8 Técnicos constructores empresarios.	9 Muy pocos: constructores que hacen proyecto y dirección y planos de subsistencia.

En el nivel educativo más bajo, los técnicos constructores e idóneos se encuentran, en su mayoría, orientados a la obra, inclusive aquéllos que hacen proyecto y dirección. Enfatizan su conocimiento del proceso constructivo y el uso de materiales (7). Sin embargo, los empresarios de este nivel educacional manejan por igual ambos ámbitos, el técnico y el constructivo (8). Finalmente, señalamos que hay muy pocos constructores e idóneos que trabajan en oficina técnica como independientes (9).

Es importante destacar que los casilleros que se ubican en el eje corresponden a los tipos congruentes, y cubren una proporción alta de los técnicos del nivel correspondiente. Además, si integramos en el cuadro la variable edad, observamos que esta tiende a aumentar en dirección a la flecha.

Esta visión tipológica y articulada de las variables muestra con claridad la importancia del factor tiempo, el cual aparece en las historias de vida si comparamos los distintos grupos de edad.

Se podría plantear entonces la pregunta siguiente: ¿Por qué los técnicos menores tienden a tener carreras distintas a las de los mayores? A fin de develar este interrogante es conveniente situar la carrera de los técnicos en el contexto de los cambios en el sistema educativo y en el sistema productivo, presentados anteriormente.

Etapas históricas y carreras de los técnicos

Los de más edad estudiaron en un momento en que la oferta educativa era aún restringida, y el terminar la escuela primaria garantizaba un nivel básico de estudios, cuando el título secundario no estaba tan difundido como hoy en día ni existía el nivel actual de competencia por parte de los profesionales universitarios. Por otro lado, todos los que se encontraban en el mercado de trabajo hace treinta y cinco años o más aprovecharon el incremento de la construcción y las facilidades crediticias del primer gobierno peronista.

Al mismo tiempo, ese grupo, muy enraizado en la construcción por herencia familiar, siente el impacto de la inflación; se reacomoda a partir de la primera contracción del mercado en la década del cincuenta, y toma las medidas necesarias para no ser atrapado por los problemas de mayores costos (subcontratación, trabajo por administración).

Los grupos intermedios presentan estrategias distintas: hay más técnicos que trabajan en relación de dependencia, los cuales van cambiando de empresa adaptándose a las circunstancias. Es también común entre ellos, el desempeñar un segundo trabajo independiente. Tienen más posibilidades de acceso a la universidad, de donde surge una motivación mayor para recibirse de maestros mayores. Por otro lado, disminuye la proporción de hijos de albañiles y contratistas, proporción que es importante en los técnicos de más edad.

Sin embargo entre los independientes de alrededor de cincuenta años, aparecen algunos de los casos más marcados de movilidad empresarial, y son los primeros que sufren el impacto del choque inflacionario de 1975, descapitalizándose. Ese impacto es sentido también muy

María Antonia Gallart

fuertemente por personas entre los treinta y cinco y cuarenta y cinco años que, luego de haber realizado un primer aprendizaje, se largaban en ese momento al trabajo independiente.

Finalmente, el grupo más joven, de veinte a treinta años, muestra una realidad distinta: predominio de los que trabajan en relación de dependencia y, dentro de éstos, una alta proporción de empleados en empresas grandes; escolaridad continuada con tendencia a seguir estudios postsecundarios, y preponderancia de los que se orientan a tareas técnicas. Comparándolo con el de más edad, pareciera que este grupo tiende a insertarse en el sector más moderno de la industria de la construcción. Esta actitud es coincidente con la extensión del sistema educativo y con la competencia frente a los profesionales universitarios para puestos que antes detentaban maestros mayores de obras; también concuerda con la importancia alcanzada por la obra pública y las empresas de mayor magnitud, en este período más reciente.

Lo anterior pone en evidencia la imposibilidad de extrapolar la experiencia de los técnicos mayores para prever el desarrollo de las carreras de los más jóvenes. Los cambios en el sector de la construcción y en la oferta de personal técnico, así como la diferencia de las experiencias previas a la entrada formal en el mundo del trabajo entre los técnicos de más edad y los menores, muestran puntos de partida diversos y por lo tanto, carreras también distintas.

Pareciera que, al menos en la Capital Federal y la zona más cercana a ella, el agotamiento del espacio libre, unido a la extensión de la oferta de profesionales universitarios en el mercado, ha reducido las posibilidades del constructor al estilo antiguo, orientado a la construcción de la vivienda unifamiliar de barrio, con su clientela profesional o empresaria de un cierto sector social, es decir clase media baja y capas altas de la clase obrera.

En cambio, la construcción en altura y la demanda del sector público que se extiende desde lo tecnológicamente más simple como escuelas y parques, hasta las obras de infraestructura de gran complejidad y tecnología avanzada, unidas a las necesidades de la contabilidad en una economía de inflación alta y continua, hacen que surja un nuevo tipo de técnico que trabaja en relación de dependencia, pone mayor énfasis en los conocimientos técnicos y en los presupuestos, y se inserta en grandes organizaciones.

Por otro lado, la compleja subdivisión de tareas de este tipo de obras favorece la existencia de múltiples firmas subcontratistas que dan lugar a movilidad empresaria en el caso de los técnicos que acceden a la propiedad de alguna de ellas.

Todo lo anterior muestra la importancia que tiene, para los técnicos de nivel medio, la polivalencia de su formación educativa. En una realidad tan cíclica e inestable como la de nuestro país, una formación especializada que sólo los preparara para alguno de los roles ocupacionales, les quitaría armas para defenderse en el mundo del trabajo.

Conclusiones sobre las historias vitales de los técnicos

Si retomamos las preguntas originadoras y las hipótesis de la primera parte y las ubicamos en el contexto de los resultados de la investigación, podemos responder lo siguiente:

La Enseñanza Técnica formal aparece como un elemento muy importante para la movilidad ocupacional en la construcción. Hoy en día, aquellos que no la tienen no pueden acceder al ejercicio libre de su profesión. Además existen muy pocas personas en los niveles medios de empresas grandes que carezcan de esa enseñanza, si bien conviene acotar que pueden ser reemplazados por bachilleres con estudios universitarios.

Sin embargo, aunque el título técnico tiende a ser condición necesaria para la movilidad ocupacional, es probable que no sea condición suficiente. Además de la capacidad personal, cada vez parece más indispensable seguir algunos años de estudios universitarios para alcanzar lugares relevantes en relación de dependencia en empresas grandes, y estudios universitarios completos para acceder a puestos ejecutivos.

En cambio, en la actividad independiente, técnicos con sólo título secundario alcanzan niveles altos, sea con el ejercicio libre de proyecto y dirección, sea en el caso de movilidad empresarial.

Esta diferencia en la valoración de las credenciales educativas puede deberse a dos cosas. La primera se relaciona con la complejidad tecnológica del tipo de obra que encaran las empresas grandes en comparación con las de las empresas chicas y medianas de las que son dueños los maestros; éstas, en los casos analizados, construyen, como máximo, torres, edificios de vivienda multifamiliar, y obra civil de fábricas. Dicha complejidad podría exigir un mayor nivel educativo. La otra razón es el credencialismo de las grandes organizaciones, donde los títulos son utilizados como señales para restringir el “pool” de aspirantes a una ocupación dada, y los estudios son también utilizados como elementos de promoción. Contribuye a esto el alto grado de burocratización de las grandes empresas. En el mercado de las pequeñas, en cambio, lo que cuenta es la capacidad de subsistir y la habilidad empresarial, cua-

María Antonia Gallart

lidades que parecen tener los maestros mayores de obras y los constructores quienes, si necesitan personal con título universitario, lo emplean.

La capacidad de sustitución de la enseñanza formal por aprendizaje en el trabajo presenta los límites de la segmentación de ocupaciones vista anteriormente. En los de más edad se nota un proceso de aprendizaje informal muy importante que, en el caso de los idóneos, llega a cubrir con creces el déficit de educación formal. Lo mismo puede decirse de los técnicos constructores. Pero en el caso de los entrevistados más jóvenes y también de los de distinta edad en las empresas de más tamaño, el nivel básico educativo, no ya para la movilidad ocupacional sino para el acceso a las ocupaciones de importancia media, se ha incrementado notablemente.

Se puede decir entonces que las hipótesis planteadas desde la perspectiva de las empresas son congruentes en líneas generales, con lo observado en las historias de vida, si bien en estas últimas se perfilan entre los respondientes de distintas generaciones, diferencias significativas que ayudan a precisar dichas hipótesis.

Como resumen final, señalamos lo siguiente:

- Existe un tipo de técnico en vías de desaparición, al menos en el contexto de la Capital Federal y zonas cercanas del Gran Buenos Aires. Se trata del técnico independiente dedicado a pequeñas construcciones (viviendas unifamiliares, depósitos, locales), muy orientado a la obra, de nivel educativo relativamente bajo, con clientela de barrio.
- En cambio, parece surgir un nuevo tipo, más sofisticado desde el punto de vista teórico, orientado al departamento técnico, acostumbrado a tablero, cálculos, planillas y papeles, el cual hace carrera en grandes organizaciones y trata de terminar estudios universitarios.
- Subsiste, aunque con cambios, el constructor empresario con nivel educativo medio, habilidad comercial, espíritu empresario, capacidad para sortear los ciclos descendentes de la construcción, y habilidad para mantenerse en el mercado tanto financiero como de usuarios.
- El predominio de cada uno de estos tipos, con todo lo que esto encierra respecto de la formación de los técnicos de nivel medio, depende de una serie de valores contextuales que se analizarán a continuación.

Condicionamientos que influyen en el mercado ocupacional de los técnicos

Si analizamos la relación entre el comportamiento de las empresas, las historias educacionales y ocupacionales de los técnicos y el contexto social más amplio, podemos enumerar algunos condicionamientos que influyen significativamente, en el mercado ocupacional de los técnicos.

- 1) El primero y más obvio es la política oficial sobre el sector de la construcción, no sólo en cuanto a que su reactivación implicaría una mayor demanda de técnicos, sino también en cuanto a que el peso relativo de los distintos tipos de empresas, definido a través de la inversión en obra pública y/o la política crediticia para vivienda, promoverá uno u otro de los tipos de técnico vistos anteriormente.
- 2) Otro condicionamiento importante es el de las incumbencias, o sea, la habilitación que otorgan los títulos de maestros mayores o técnicos constructores. Los colegios de profesionales universitarios quieren que se modifiquen las actuales incumbencias y que los egresados de las escuelas medias técnicas solamente puedan actuar como auxiliares de profesionales universitarios. Si esto llega a suceder, el primer tipo de técnico, el constructor de barrio, quedará definitivamente terminado pues no podrá firmar planos ni dirigir obras. Surgen también serios obstáculos para el técnico empresario, ya que las carreras empresariales suelen empezar en proyecto y dirección de obras.
- 3) Un tema de política educativa que repercute directamente en el mercado ocupacional de los técnicos es el de las decisiones sobre la restricción o extensión del acceso a la universidad. Si bien no estamos en un mercado totalmente credencialista, pues hemos visto que los maestros mayores tienen buenas posibilidades de competir en el mercado de trabajo inclusive con personas de mayor nivel educativo, es indudable que una afluencia mayor de profesionales universitarios al mercado limitaría el acceso de los egresados de la Escuela Técnica al grupo superior de ocupaciones analizadas anteriormente.
- 4) Mientras se mantenga el sistema de subcontratación, el ramo de la construcción seguirá siendo un sector productivo que permite el acceso a la propiedad de las empresas en muy distintos niveles. Esta situación favorece la movilidad empresarial de los técnicos.

Al relacionar estos últimos puntos, conviene recordar que uno de los aspectos centrales de este artículo es este último tema de la movili-

María Antonia Gallart

dad empresaria de los técnicos. Esta aparece en los casos observados como resultado de conocimientos técnicos básicos impartidos por la enseñanza formal, pero también, de una temprana y continua exposición al mundo del trabajo, sea como dependiente o como independiente, la cual predomina inclusive sobre la continuación de estudios en el nivel superior. Confluyen con lo anterior un hábil manejo de las circunstancias favorables, tanto económicas como de conexiones con clientes, además de la capacidad de resistencia en malos momentos como el actual.

Sugerencias para la planificación de la Educación Técnica

Un tema que se desprende de la investigación y parece importante para la planificación educativa es la relación de la segmentación de ocupaciones con el nivel educativo de los postulantes, lo que parece bloquear la movilidad ocupacional de aquellos con menores niveles.

Conviene aclarar que esta segmentación no reproduce cabalmente la comúnmente señalada por la literatura¹⁰. El estilo peculiar de la organización del trabajo en la construcción hace difícil aplicar mecánicamente los conceptos de ocupaciones primarias independientes, primarias rutinarias, y secundarias; sobre todo si se dejan de lado los niveles ocupacionales más bajos, claramente secundarios. La organización del trabajo y la variación en el tamaño de las empresas hacen que las posiciones primarias independientes y primarias rutinarias no estén claramente ubicadas en una escala jerárquica como en la industria manufacturera, ni tengan la permanencia y seguridad jurídica de las otras ramas. En tareas de producción de todas las empresas constructoras, aparecen a menudo puestos claves que no pueden ser racionalizados; en cambio, sectores medios técnicos que en otras ramas estarían netamente en el sector primario, tienen poca estabilidad. Es también difícil distinguir entre el trabajo rutinario y el independiente, dentro del segmento primario. Un capataz general tiene un grado de autonomía bastante alto, mientras un dibujante copista lo tiene muy bajo. Por otro lado,

¹⁰ Se consideran primarias independientes aquellas ocupaciones que requieren una acción autónoma y creativa. Primarias rutinarias son aquellas especializadas y repetitivas, con sueldos relativamente altos y continuidad en el empleo, y escalas de promoción definidas. Las ocupaciones secundarias, en cambio, requieren poco aprendizaje y habilidades no específicas; no existe sindicalización, se pagan salarios bajos y las condiciones de trabajo son deficientes. CARNOY, Martín, 1978. *Segmented Labor Markets: A Review of the Theoretical and Empirical Literature and its implications for Educational Planning*. Paris, IIEP.

como se vio anteriormente, a nivel personal, la movilidad empresarial parece señalar que la vía del acceso a la propiedad permite salvar algunas de las vallas entre los segmentos ocupacionales superiores.

Es importante destacar que en las carreras empresariales se notaba una integración de los conocimientos técnicos adquiridos en la educación formal con una sólida experiencia en el mundo del trabajo. Cabe preguntarse si esta integración se produce en los técnicos más jóvenes.

Las carreras de los técnicos que concluyeron sus estudios secundarios a una edad mayor que la común, muestran una ida y venida del mundo del trabajo al de la escuela que los ayudó a reflexionar sobre la base de su experiencia laboral, y a aplicar en ella los métodos y conocimientos aprendidos en el aula; intercambio poco común en la escolaridad prolongada y aislada de hoy en día. Pensamos que frente a esta realidad actual se podría esbozar la siguiente propuesta: a través de una alternancia entre estudio y trabajo (a manera del plan dual¹¹, pero con las diferencias inherentes a las peculiaridades del sector) prolongar unos años la carrera y permitir que se recupere ese diálogo entre experiencia y estudio que se observa en los técnicos que por otras razones debieron hacer esa alternancia.

Para facilitar la articulación con los estudios universitarios sería conveniente que se analizaran las equivalencias entre el ciclo superior de la Escuela Técnica y los primeros años de la Universidad, con el fin de evitar repeticiones y hacer de esa manera más parejas las exigencias para los distintos tipos de egresados secundarios, tomando en cuenta sus antecedentes educativos. Esto mejoraría el aprovechamiento de los estudios universitarios y evitaría retrasos en los maestros mayores que hubieran acumulado experiencia laboral.

Con respecto a los programas de estudio, señalemos que el plan actual está dirigido a un perfil de director de obras en viviendas unifamiliares; dicho perfil corresponde a una imagen de constructor vigente hace varias décadas y no se adapta al nuevo rol de técnico visualizado en esta investigación.

¹¹ El Plan Dual que está en vigencia en el Consejo Nacional de Educación Técnica desde hace dos años es una experiencia piloto implementada por convenio con empresas manufactureras. En este programa, los alumnos de los últimos años de las Escuelas Técnicas alternan el estudio en la escuela de materias técnicas relacionadas con el oficio a desempeñar y el trabajo en fábrica con un instructor; y reciben un pago a manera de beca por participar en este plan mixto. Luego de dos años se reciben de auxiliares técnicos. Si quieren seguir en la universidad deben cumplir un plan de transición posterior.

María Antonia Gallart

Sin embargo, la versatilidad que le da el haber conocido todos los aspectos de la obra, le permite adquirir en la experiencia esa polivalencia que parece ser un atributo necesario para mantenerse ocupado en un mercado cíclico.

El camino de la modernización de programas, desde el punto de vista ocupacional, no pasa, en consecuencia, por la especialización, sino por el mantenimiento del buen nivel y la actualización de las materias teóricas, la incorporación de una práctica real en obra, hoy en día descuidada, y sobre todo el enriquecimiento de la enseñanza con asignaturas necesarias para el nuevo rol de los técnicos, en especial: planificación del trabajo, sistemas de contabilidad y confección de presupuestos; y en cuanto a aspectos más relacionados con la tarea en obra: materiales y técnicas nuevas actualmente en uso.

Parte II: La metodología empleada

Podemos definir la investigación presentada en este artículo como un estudio cualitativo, en forma de análisis de casos, de los egresados de una determinada modalidad de la Educación Técnica, de su inserción ocupacional, y de la formación educativa y en el trabajo de los individuos que se desempeñan en cargos técnicos de nivel medio en la industria o sector que ocupa mayoritariamente a esos egresados, es decir la construcción. Todo ello teniendo en cuenta las historias educativas y ocupacionales y focalizado en los mecanismos de transición de la escuela al trabajo y en los procesos de movilidad ocupacional.

El estudio se situó en dos niveles: el análisis de empresas de distinto tipo de un sector económico peculiar dentro del contexto argentino, la construcción; y el análisis de la articulación educación trabajo en técnicos de nivel medio en esa industria, así como la movilidad ocupacional con relación a ese estrato. Se partió de preguntas originadoras e hipótesis de trabajo muy generales, para ir reformulando, en el proceso de la investigación, los conceptos y su interrelación, a fin de poder plantear hipótesis más elaboradas como resultado final.

Por tratarse de ese tipo de enfoque era importante que en ambos niveles, empresas y técnicos, se mantuviera un número reducido de unidades de recolección y/o análisis, para poder realizar entrevistas focalizadas no estructuradas, con una pérdida mínima de información, las cuales permitieran reestructurar las categorías de análisis a lo largo del proceso de investigación.

Se estudiaron en detalle diez empresas que variaban en tamaño, desde grandes empresas multinacionales hasta pequeñas, y en tipo de

clientela, pública o privada. En la segunda etapa se realizaron sesenta y dos historias de vida de técnicos que diferían, como se vio antes, en edad, educación formal recibida, e inserción ocupacional.

Para esclarecer la estrategia de investigación utilizada, se definirán algunos términos y se mostrarán a grandes rasgos los pasos seguidos.

Análisis cualitativo

Es aquel que se aproxima al objeto de investigación de una manera flexible. Las categorías de las variables se van reelaborando en el curso de la investigación, a partir de lo actuado en el trabajo de campo y de las relaciones que se van descubriendo en éste y en el análisis concomitante.

El trabajo de campo en este enfoque implica, no sólo la tarea de recolección de datos, sino también, un esfuerzo de elaboración de un marco de referencia que permita comprender cada caso en su particularidad, y detectar tendencias comunes en ellos.

Tres aspectos fundamentales configuran una recolección de información cualitativa. En primer lugar, es menester acercarse lo suficiente a la persona o situación estudiada para comprender en profundidad lo que está sucediendo; los datos cualitativos consisten en descripciones de personas, actividades e interacciones; esos datos se presentan como citas de lo que las personas dicen sobre sí mismas y sobre las situaciones en que viven¹².

Un segundo aspecto se refiere a los instrumentos a utilizar, los cuales deben ser dúctiles. En este caso se eligió la entrevista focalizada pues la duración del proyecto, y la naturaleza de las unidades de análisis, hacían difícil la integración sistemática de otros medios, como observación, etcétera. Sin embargo, se trató de incorporar, tanto en las visitas a las empresas como en las entrevistas a los técnicos, todos aquellos elementos observados o manifestaciones no previstas que pudieran enriquecer la investigación.

El tercer aspecto, clave en este tipo de estudio, es tratar de entender las conductas individuales u organizacionales desde su propia perspectiva, como se vio en la definición de “estrategia de los sujetos” presentada antes. Pero debe tenerse en cuenta que para la comprensión de las conductas, tanto colectivas (organizacionales) como individua-

¹² LOFTLAND, John. *Analyzing Social Settings*. Citado en PATTON, Michael Quinn, 1980. *Qualitative Evaluation Methods*. Beverly Hills-London, p. 36.

María Antonia Gallart

les, es necesario otro elemento que completa la noción de perspectiva; se trata del contexto en el cual se desenvuelven los sucesos relatados, que deben, por lo tanto, ser imprescindiblemente situados en el marco histórico correspondiente¹³.

Estudio de casos

Se ha definido a la investigación a que se refiere este artículo como un estudio de casos, lo cual significa que se centra en un número limitado de unidades y trata de desentrañarlas en detalle, comparándolas entre sí con respecto a dimensiones teóricamente relevantes.

Es importante tener en cuenta dos recaudos cuando se trata de un estudio de este tipo. Se deben seleccionar las unidades de análisis siguiendo criterios que hagan relevante la comparación; se eligen entonces casos que difieran en características relacionadas significativamente con el fenómeno estudiado. Además, deben buscarse suficientes unidades típicas, de modo que los procesos estudiados no sean solamente válidos para esa unidad. En otras palabras, si bien se intenta rescatar lo particular, las conclusiones surgen de la comparación entre varios casos y no de las características de una sola unidad.

Por eso se seleccionaron en nuestra investigación, muestras intencionales de empresas y de técnicos, las cuales difieren de la muestra al azar que es utilizada cuando se quiere generalizar estadísticamente a un universo mayor.

La muestra intencional se sitúa en un contexto de descubrimiento y no de justificación, y se usa cuando se quiere conocer y comprender aspectos concretos de determinado tipo de casos. Es una estrategia empleada para resolver el dilema que se presenta entre el estudio a fondo de casos singulares y la necesidad de descubrir tendencias más generales.

El estado del conocimiento previo del fenómeno estudiado y la limitación de los recursos reforzaron, en este caso, las ventajas de la opción por esta aproximación que permitió unir un conocimiento profundo de sujetos individuales con la posibilidad de obtener resultados más amplios¹⁴.

¹³ Capturar este proceso e interpretar la acción en un sentido weberiano es primordial para una metodología cualitativa. BOGDAN, Robert y TAYLOR, Steven J., 1975. *Introduction to Qualitative Research Methods*. New York. Chichester-Brisbane-Toronto, John Wiley and Sons, pp. 9-17.

¹⁴ Puede verse una interesante discusión de esta temática de la cual fueron extraídos algunos de estos argumentos en PATTON, Michael Quinn, 1980. *Qualitative Evaluation Methods*, Beverly Hills-London Sage pp. 100-106.

El proceso de la investigación

La articulación de dos perspectivas, el descubrimiento de la lógica de las respuestas de los actores a situaciones contextuales definida en términos de estrategias, y el análisis comparativo de casos que se diferencian en aspectos relevantes para nuestro marco de referencia, dio origen al tipo de análisis realizado.

El enfoque presentado planteaba un doble desafío. El primero consistía en captar los procesos de pocos casos de manera que permitiera sacar conclusiones que fueran más relevantes que la limitada realidad de los casos estudiados.

El segundo llevaba a descubrir la manera de articular el estudio de dos tipos de unidades muy distintas (unidades colectivas, como las empresas, e individuales, como los técnicos) de una forma no mecánica.

En el estudio de las empresas, las investigaciones anteriores en el sector elegido nos facilitaron la definición de una tipología de casos que resultó útil para el análisis de las políticas de personal. El hecho de tratarse de unidades colectivas permitía que la utilización de un número pequeño de unidades (diez) cubriera un universo bastante amplio. La situación de crisis de la economía argentina, en el momento en que se realizó el trabajo de campo, hizo las veces de lo que en análisis institucional se llama un analizador, permitiendo develar las estrategias de los distintos tipos de empresa y sus consecuencias para los niveles ocupacionales medios, objeto de la investigación.

Con respecto a la segunda etapa del trabajo, focalizado en las historias de vida de los técnicos y en el que se centra el presente artículo, nos encontramos con el problema que no había ningún estudio anterior que permitiera plantear una tipología de técnicos para elegir casos típicos. Con el fin de cubrir las variaciones que parecían relevantes, era necesario un número mucho mayor de casos, ya que tratábamos con unidades individuales. Por eso, y debido a las restricciones de tiempo y recursos, se decidió trabajar con una muestra de alrededor de sesenta casos.

Este número nos planteó un dilema: si nos atábamos al paradigma del análisis cualitativo, la información se volvía imposible de procesar. Si en cambio, realizábamos un análisis del tipo de una encuesta, se perdía la riqueza del descubrimiento de los procesos; por otra parte, un tratamiento estadístico no tenía sentido dada la naturaleza de la muestra, ya que cualquier tipo de análisis multivariado dejaba demasiado pocos casos en los casilleros, además de que como ya dijimos, era imposible generalizar estadísticamente a un universo más amplio.

María Antonia Gallart

Se resolvió entonces tomar un camino pragmático. Se realizó un tabulado de los casos en una serie de variables que se definieron a partir de una primera aproximación al material empírico. Esta tabulación sirvió para describir la muestra, y en un paso subsiguiente, para caracterizar a los grupos de técnicos que serían analizados más detenidamente en un estudio detallado de las historias de vida.

En este segundo paso del análisis, se tomaron las historias de vida correspondientes a las diversas categorías de técnicos que se habían definido de antemano y se construyeron tipologías a partir de esa primera caracterización de los grupos y de la abstracción de tipos de procesos y peculiaridades individuales¹⁵.

Se utilizaron tres ejes de análisis definidos por las variables elegidas inicialmente: la inserción en el mercado de trabajo, los distintos orígenes educativos y la edad. Finalmente, se combinaron los tres ejes de análisis para elaborar una tipología final que fue presentada en este artículo.

Somos conscientes de que el proceso de investigación descripto es cuestionable tanto desde los paradigmas del análisis cualitativo cuanto de los estudios cuantitativos, pero creemos firmemente, que los intentos de integración son necesarios para una mejor comprensión de los fenómenos estudiados por las ciencias sociales¹⁶.

Una última aclaración con respecto al enfoque metodológico de la investigación se refiere a la articulación entre el estudio de las empresas y el análisis de las historias de vida. Esta articulación se basa en el reconocimiento de dos tipos de unidades sociales diferentes que se complementan en la situación de mercado: las empresas que emplean a los técnicos y los individuos que ofrecen su trabajo.

Estas dos perspectivas distintas, cuya conjunción nos ofrece una visión más completa de la realidad, son, en este trabajo, pasos sucesivos para el conocimiento de la realidad educativa y ocupacional de los técnicos, de tal manera que las conclusiones de la primera etapa (estudio de las empresas) constituyen el punto de partida de la segunda (estudio de los técnicos), cuyas conclusiones permiten, a su vez, reforzar o contradecir lo visualizado desde las empresas. Esa validación o rechazo no dependen de una contrastación mecánica de proposiciones,

¹⁵ PATTON, Michael Quinn op. cit. p. 309 y sig. y McKINNEY, John C., 1968. *Tipología Constructiva y Teoría Social*. Amorrortu, Buenos Aires Cap. VIII.

¹⁶ Para una interesante defensa de los intentos de integración de ambos enfoques véase: REICHARDT, Charles S. y Cook, THOMAS, D. "Beyond Qualitative versus Quantitative Methods". Reichardt, Charles y Cook, Thomas D. Ed, 1979. *Qualitative and Quantitative Methods in Evaluation Research*. Beverly Hills-London. Sage, pp. 7-32.

sino del hecho que las dos perspectivas muestren o no, una misma realidad desde distintos ángulos. La integración de esas dos perspectivas, de las empresas y de los técnicos, permite una visión más integral de la articulación entre la educación y el trabajo.

Ese esfuerzo por desentrañar los casos, comprender los procesos y señalar estrategias que permitan la comprensión de los cambios registrados es lo que respalda los contenidos sustantivos del presente artículo.

BIBLIOGRAFIA

- BOGDAN, Robert; TAYLOR, Steven J. 1975. *Introduction to qualitative research methods*. Nueva York: John Wiley.
- CAILLODS, F.; BRIONES, G. 1981. *Educación, formación profesional y empleo: el sector industrial en Colombia*. París: UNESCO/IIEP; Ministerio de Educación Nacional de Colombia.
- CARNOY, Martin. 1978. *Segmented labor markets: A review of the theoretical and empirical literature and its implications for educational Planning*. París: UNESCO/IIEP.
- CIAVATTA FRANCO, María Aparecida y CASTRO, Claudio de Moura. 1981. A contribuição da educação técnica a mobilidade social. *Cadernos de Pesquisa*. San Pablo, Fundação Carlos Chagas. n. 36. feb. p. 41-59.
- COOK, Thomas; REICHARDT, Charles. 1979. *Qualitative and quantitative methods in evaluation research*. London: Sage.
- CORVALAN, Graziella. 1981. *Determinantes del primer empleo de los egresados de la educación técnica industrial*. Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos.
- DORE, Ronald. 1976. *The diploma disease. Education, qualification and development*. London: George Allen and Unwin.
- GERMIDIS, Dimitri A. 1974. *El trabajo y las relaciones laborales en la industria mexicana de la construcción*. México: El Colegio de México.
- HALLAK, Jacques; CAILLODS, Françoise. 1980. Education, training and access to the labour market. En: *Education, work and employment*. París: UNESCO/ IIEP. v.1.
- IDRC. 1979. *Education, work and employment. A summary review*. Ottawa.
- JELIN, Elizabeth. 1976. El tiempo biográfico y el cambio histórico: reflexiones sobre el uso de historias de vida a partir de la experiencia de Monterrey. México.
- KING, Kenneth. 1980. Education and self-employment. En: *Education, work and employment*. París: UNESCO/ IIEP. p. 219-282.

María Antonia Gallart

- McKINNEY, John C. 1968. *Tipología constructiva y teoría social*. Buenos Aires: Amorrortu.
- PATTON, Michael Quinn. 1980. *Qualitative evaluation methods*. London: Sage.
- TEDESCO, Juan Carlos. 1977. *Educación e industrialización en la Argentina*. Buenos Aires: UNESCO; CEPAL; PNUD.
- VITELLI, Guillermo. 1978. *Competition, oligopoly and technological change in the construction industry. The Argentine case*. Buenos Aires: IBD/ECLA Research Programme in Science and Technology.
- YUJNOVSKY, Oscar; CLICHEVSKY, Nora. 1978. El sector concentrado en la construcción en la Argentina. *Revista interamericana de planificación*. México. v.12, nos. 47 – 48, set.-dic.

III

La educación superior tecnológica: una educación superior para el trabajo

III.1

La educación tecnológica superior en Argentina (1995)

Se presenta en este documento la situación del sistema educativo en la Argentina, su cobertura y organización, así como la organización y cobertura de la educación superior y sus tendencias actuales, con especial énfasis en las carreras cortas de orientación tecnológica en la educación superior no universitaria. Asimismo, se intenta una visión de los desafíos que implica el cambio tecnológico, la reestructuración industrial, las modificaciones en el mercado de trabajo y la integración en el Mercosur.

Se examinan a continuación, dos iniciativas de creación de institutos tecnológicos iniciadas en el año 1994, su demanda potencial, plan de estudios y relación con el sistema productivo. Finalmente, a modo de reflexiones finales, se esbozan las perspectivas de la educación de este tipo, dentro de una educación superior largamente dominada por las universidades con carreras tradicionales y por los institutos del profesorado.

Características del sistema educativo

El sistema educativo argentino muestra una amplia cobertura: la casi totalidad de la población de la edad correspondiente se encuentra matriculada en la educación primaria, más de tres cuartas partes en la secundaria, y más de un millón de alumnos cursan la educación superior, según el censo de 1991 (Cuadro 1). Sin embargo, esa cobertura convive con mecanismos de marginación que se manifiestan en altos

Cuadro 1

Argentina, 1991. Tasas brutas y matrícula escolar por nivel

Nivel	Matrícula	Edad	Población Total	Tasa Bruta
Primaria	5.044.398	6-12	4.651.324	1,08
Secundaria	2.263.263	13-17	3.071.475	0,74
Sup. o Univ.	1.008.231	18-24	3.537.458	0,29

Fuente:Elaboración propia sobre datos de Sigal, Víctor. La oferta de carreras superiores no universitarias en la Argentina. Primera etapa del relevamiento general, 1994. Cuadro 8, pag. 18.

grados de deserción en cada nivel educativo, y necesidad de más años de los indicados para completar los niveles en una alta proporción de alumnos, con los concomitantes fenómenos de repitencia y sobreedad. Además, la medición de calidad realizada en el año 1993 mostró una inquietante desigualdad en el rendimiento de los alumnos y, en términos generales, bajos niveles de adquisición de competencias básicas, tales como lenguaje y matemática, inclusive en estudiantes que estaban terminando la educación secundaria.

Luego de un largo período de inmovilismo y centralización, está en marcha una transformación del sistema educativo a través de un doble proceso que incluye la descentralización y la transformación organizacional y curricular definida por la Ley Federal de Educación. La descentralización consiste en la transferencia del nivel primario y secundario a las provincias y la Municipalidad de Buenos Aires; el nivel primario fue transferido a fines de la década del setenta y el secundario, recientemente. Dicha descentralización implica un mayor control local de la educación y por lo tanto, la posibilidad de una mejor adaptación a las realidades regionales; pero las desigualdades entre las posibilidades económicas y la capacidad de gestión de las provincias hacen prever un incremento en la heterogeneidad de los servicios prestados. La Ley Federal ordena una transformación de los actuales niveles (siete grados en primaria y cinco o seis años de educación secundaria) en diez años de educación obligatoria (uno de preescolar seguido por nueve años de Educación General Básica-EGB) completados por tres años de Educación Polimodal; obviamente, el proceso es acompañado por un cambio de contenidos curriculares. Esta transformación se

está implementando en la actualidad, pero dado que la Ley brinda un amplio grado de autonomía a las provincias, los contenidos y normas comunes están siendo acordados en el Consejo Federal de Educación, integrado por los Ministros provinciales bajo la presidencia del Ministro de Educación de la Nación.

Centrando la atención en la enseñanza media y superior, hasta la fecha, la educación media ha estado dividida en tres modalidades principales: bachillerato, comercial y técnica. Las tres modalidades permiten a sus egresados el ingreso a la universidad. Entre ellas, la única que da títulos habilitantes para desempeñarse en el mundo del trabajo es la educación técnica, ya que el título de los egresados de la enseñanza comercial tiene escaso valor en el mercado. La educación técnica, que hoy en día depende exclusivamente de los gobiernos provinciales, presenta un panorama sumamente heterogéneo, pues incluye escuelas técnicas relativamente bien equipadas y de buen nivel académico, y otras escuelas, más cercanas a la educación vocacional, que en muchos casos brindan una formación obsoleta. No hay estudios recientes sobre el origen socioeconómico de los estudiantes de las diversas modalidades, pero en general, se considera que el bachillerato reúne alumnos de mayor nivel socioeconómico que los que cursan planes comerciales y técnicos. Las llamadas modalidades tradicionales (bachillerato y comercial) concentran tres cuartas partes de la matrícula; sus contenidos curriculares y metodología son criticados por falta de adecuación tanto a la realidad del mundo externo como a los desarrollos científicos¹.

La educación superior

La educación superior se imparte en dos tipos de establecimientos: las universidades organizadas en facultades que responden al esquema napoleónico de carreras profesionales, y los institutos de educación superior no universitaria, en su mayoría dedicados a la formación docente, que también incluyen una pluralidad de carreras. Las carreras profesionales y de licenciatura (filosofía y letras, sociología, ciencias exactas, etcétera), enseñadas principalmente en las universidades, presentan currículos de entre cuatro y seis años de duración. Existen asimismo carreras de más corta duración que se desarrollan en las universidades y en las instituciones de educación superior no universitaria.

¹ BRASLAVSKY, Cecilia y otros. *Currículum presente, ciencia ausente. Normas, Teorías y Críticas*. Buenos Aires, FLACSO y Miño y Dávila editores, 1991.

María Antonia Gallart

La organización de los establecimientos de educación superior tiene formas diferentes de propiedad y dependencia. Las universidades nacionales, que concentran la enorme mayoría de la matrícula, son autónomas y dependen del gobierno nacional para su presupuesto; las privadas son supervisadas por el gobierno, pero su propiedad corresponde a sociedades o comunidades religiosas y se mantienen con sus propios medios. Los institutos superiores son privados o provinciales.

La educación superior ha tenido un fuerte incremento en su matrícula en la década de los ochenta: el total de alumnos se acrecentó en 126,49 por ciento, la matrícula universitaria en 87,68 por ciento y la no universitaria en 268,61 por ciento (Cuadro 2). Esta matrícula se encuentra muy desigualmente distribuida entre las provincias: la tasa bruta de educación superior varía de 85,65 por ciento en la Capital Federal a tasas inferiores al 20 por ciento en las provincias del sur patagónico (Cuadro 3). El crecimiento es consecuencia de la tendencia a la universalización del nivel medio, unida a la desaparición en algunos casos, y disminución en otros, de los exámenes de ingreso a la enseñanza universitaria. La demanda social encontró, entonces, su cauce en este incremento de la escolaridad superior. Por otro lado, algunos estudios señalan una devaluación de credenciales que contribuye a que, en situación de crisis del mercado de trabajo, los diferenciales a favor de los egresados de la educación superior, tanto de ingresos como de menor

Cuadro 2

***Argentina. Matrículas y tasas de crecimiento
de la educación superior 1980-1991***

Año/Matrícula	Universitaria	No Universitaria	Total
1980	351.556	93.556 ⁽¹⁾	447.112
1991	663.369	344.862	1.008.231
Tasa de Crecimiento intercensal	87,68%	268,61%	126,49%

(1) Por diferencia entre «asiste Ed. superior» menos «asiste Ed. universitaria».

Fuente: Sigal, Víctor. La oferta de carreras superiores no universitarias en la Argentina. Primera etapa del relevamiento general, 1994. Cuadro 5, pag. 12

desocupación, se incrementen². Otro elemento que contribuyó con este crecimiento es el mayor acceso de las mujeres a la educación superior: ellas constituyen, hoy en día, más de la mitad de los inscriptos en ese nivel educativo (53%).

En este contexto, la respuesta de la oferta de educación superior no universitaria parece haber sido mayor que la de las universidades. De las 70 universidades existentes en el país, 7 fueron creadas antes de 1955, 13 entre 1956 y 1966, 32 entre 1966 y 1983 y 18 (de las cuales 12 son privadas) entre 1983 y 1992. Los establecimientos de educación superior, en cambio, pasaron de ser 581 en 1980 a 1209 en 1991³. La creación de instituciones de formación superior a lo largo de la República respondió a la necesidad de formar docentes para la educación media en expansión, pero también, a la posibilidad de crear carreras postsecundarias a las que tuvieran acceso los estudiantes sin tener que trasladarse a las ciudades sede de las universidades.

Si bien las universidades gozan de un prestigio superior, no se puede hablar en Argentina de un sistema binario como en Inglaterra o Alemania. Tanto en el sistema universitario como en el restante existe una gran variedad de orientaciones, y ambos presentan ofertas similares de carreras cortas o innovativas. Sin embargo, en la universidad hay predominio de los clásicos estudios profesionales, y en los institutos no universitarios prevalecen los profesorado y las carreras más nuevas. No han aparecido en Argentina, aunque se está hablando en este momento de su creación, instituciones similares a los “community colleges” americanos que brinden dos años iniciales de estudios postsecundarios, con posibilidad de optar por seguir sus estudios en las universidades o en carreras cortas en la propia institución. La segmentación del sistema superior pasa más bien por carreras y universidades más exigentes y prestigiosas que recogen a los mejores egresados de la educación secundaria, y una multitud de diferentes instituciones con desigual nivel en la captación de buenos estudiantes, y en la obtención de aceptables resultados de aprendizaje. Tampoco existe una relación directa entre los egresados de las distintas modalidades de educación media y los diferentes tipos de instituciones de educación superior; aunque algunas investigaciones sobre egresados de educación téc-

² GALLART, María Antonia, MORENO, Martín J. y CERRUTTI, Marcela S., *Educación y Empleo en el Gran Buenos Aires 1980-1991. Situación y Perspectivas de Investigación*, Buenos Aires: CENEP, 1993.

³ SIGAL, Victor. “La oferta de carreras superiores no universitarias en la Argentina. Primera etapa del relevamiento general”. Buenos Aires: Ministerio de Educación/PNUD ARG 93/026, Secretaría de Políticas Universitarias, 1994, pág. 21.

Cuadro 3

**Argentina. Tasas brutas de educación universitaria,
superior no universitaria y total por jurisdicción. Censo 1991**

Jurisdicción	T. B. Educ. universitaria	T. B. Educ. no universitaria	T. B. Educ. total
CAPITAL FEDERAL	64,68	20,96	85,65
GRAN BUENOS AIRES	20,98	12,31	33,28
SUBTOTAL	32,34	14,56	46,90
PROVINCIA DE BUENOS AIRES	25,57	13,41	38,98
CATAMARCA	16,75	16,26	33,01
CÓRDOBA	40,52	14,41	54,93
CORRIENTES	26,41	14,18	40,59
CHACO	17,25	12,71	29,96
CHUBUT	13,85	7,66	21,51
ENTRE RÍOS	12,33	18,01	30,34
FORMOSA	6,90	17,76	24,67
JUJUY	8,94	24,62	32,86
LA PAMPA	15,43	9,08	24,51
LA RIOJA	10,82	17,77	28,59
MENDOZA	25,36	10,58	35,94
MISIONES	10,04	10,03	20,07
NEUQUÉN	13,17	8,04	21,22
RÍO NEGRO	10,87	7,75	18,62
SALTA	18,83	16,97	35,80
SAN JUAN	23,34	13,32	36,66
SAN LUIS	22,57	9,19	31,76
SANTA CRUZ	8,13	10,72	18,85
SANTA FE	28,63	15,91	44,54
SANTIAGO DEL ESTERO	12,41	13,35	25,76
TUCUMÁN	37,89	12,09	49,98
TIERRA DEL FUEGO	6,38	10,99	17,37
TOTAL DEL PAÍS	27,03	14,05	41,08

Fuente: SIGAL, Víctor. La oferta de carreras superiores no universitarias en Argentina. Primera etapa del relevamiento general, 1994. Cuadro 7. págs. 14-15.

nica indican una alta probabilidad de que éstos sigan estudios de ingeniería o arquitectura⁴ en la educación terciaria, no parece existir una tendencia a que lo hagan en determinadas instituciones.

Es posible preguntarse, entonces, a qué población se dirige esta educación no universitaria que cubre aproximadamente un tercio de la matrícula de la educación superior. También, para dirigir el foco al objeto de este trabajo, es conveniente preguntarse cuál es la forma organizacional y en cuál de los dos subsistemas se ubica la educación tecnológica. Para ello, es necesario partir de una definición provisoria de la educación tecnológica. La organización de las carreras de educación superior, tal como existen hoy en día en Argentina, se estructura en cursos largos de cuatro a seis años en las licenciaturas y en las carreras profesionales (abogados, médicos, ingenieros), duración teórica que suele prolongarse alrededor de 50 por ciento más en el promedio de los estudiantes. Por eso, como primera nota de la definición de la educación tecnológica superior señalaremos su corta duración: dos o tres años estructurados de tal manera que la duración real de los estudios se aproxime a la duración teórica. Las restantes características son las siguientes: carreras que respondan directamente a las necesidades del sector ocupacional; buenos niveles de calidad académica; balance entre teoría y práctica, laboratorios y talleres adecuados; vinculación fuerte entre la institución educativa y las empresas. En general, en la mayoría de las carreras cortas sólo se dan las primeras características; la vinculación con el sector productivo y la calidad de talleres y laboratorios suele estar ausente. Finalmente, aunque no se manifieste en todos los casos, es conveniente que exista continuidad con la educación universitaria de licenciatura⁵.

No es fácil ubicar este tipo de enseñanza dentro del amplio espectro de la educación superior argentina. Un autor, en el que hemos basado buena parte de nuestro análisis en este apartado, expresa que las características y el desarrollo del sistema de educación superior no universitario «no fueron ajenas a las características de todo el sistema educativo: una extrema centralización desde el Ministerio de Educación acompañada por un crecimiento desordenado, el que dio lugar a un sistema normativo sumamente heterogéneo. Ello fue consecuencia de las demandas parciales de distintos sectores de la sociedad que lleva-

⁴ GALLART, María Antonia. *Las escuelas técnicas y el mundo del trabajo: la carrera de los egresados*. Buenos Aires, CENEP, 1987.

⁵ México, Secretaría de Educación Superior. "Universidad Tecnológica: Una nueva opción para la formación profesional de nivel superior", agosto 1991 (Mimeo).

María Antonia Gallart

ron a la creación de estructuras de gobierno e instituciones muy diversas y poco articuladas entre sí”⁶.

Como consecuencia de la descentralización, muy pocas de las instituciones de educación superior no universitaria siguen dependiendo del gobierno nacional: sean éstas públicas o privadas se encuentran actualmente en la jurisdicción provincial. El sector abarca más de 4000 carreras, lo que unido a la diversidad y cantidad de instituciones, conspira contra una articulación integral del sistema.

Las carreras cortas

Conviene, a esta altura de la reflexión, centrarse en las carreras cortas dictadas dentro y fuera de las universidades, con el fin de detectar aquellas que más se aproximan al modelo de educación tecnológica. Existe una clasificación de las carreras dictadas por tipo de especialidad y duración, donde puede verse que la mayoría, tanto cortas como largas, se dirigen a la formación de docentes. Nos centraremos entonces en las carreras no docentes de corta duración (Cuadro 4).

Al agrupar las carreras en aquellas orientadas a tareas administrativas y de servicios por un lado, y las orientadas al sector industrial y agropecuario por el otro, se puede observar que la preponderancia de la oferta en el área docente es mayor en las carreras más cortas (83,97%) y en las más largas (86,02%) que en aquellas que duran tres años (37,29%); en estas últimas, la oferta destinada a ocupaciones del sector terciario de la economía incluye 42,8 por ciento de las carreras, y las destinadas al sector primario y secundario 16,3 por ciento. En números absolutos esto implica 328 carreras predominantemente administrativas, y 125 predominantemente técnico industriales o agropecuarias⁷. Si se observa la distribución por provincias se nota que, como era de esperar, aquellas con mayor población y desarrollo económico tienden a presentar una mayor oferta. Tal es así que la Capital Federal y la provincia de Buenos Aires concentran más de la mitad del total de las carreras orientadas a los servicios y a los sectores agropecuario e industrial. Se puede decir entonces, que existe una razonable oferta de carreras cortas de orientación laboral, aunque su distribución a lo largo del país es muy desigual, y no parece regida por planificación ni articula-

⁶ SIGAL, Víctor. op. cit. pág. 39.

⁷ La unidad de análisis es la carrera dictada en una institución, de tal manera que la misma carrera dictada en varias instituciones figurará tantas veces como instituciones en las que se dicte.

Cuadro 4

Carreras superiores no universitarias dictadas en universidades e institutos superiores por duración, según áreas de especialidad

Áreas %	Hasta 2,5		3 Años		+ De 3		Total			%
	Años	%	Años	%	Años	%				
							Subtotal s/d Total			
SECTOR AGROPECUARIO E INDUSTRIAL										
AGRÍCOLA-GANADERO	9	0,70	29	3,78	3	0,29	41	19	60	1,47
PROFESIONAL BÁSICA	33	2,58	51	6,65	27	2,59	11	16	127	3,11
TECNOLOGÍA INDUSTRIAL	2	0,16	10	1,30	3	0,29	15	15	30	0,73
TECNOLOGÍA BÁSICA	6	0,47	35	4,56	7	0,67	48	10	58	1,42
TOTAL	50	3,91	125	16,30	40	3,83	215	60	275	6,73
SECTOR TERCIARIO										
COMUNICACIÓN	4	0,31	28	3,65	8	0,77	40	29	69	1,69
ADMINISTRATIVA	9	0,70	21	2,74	0	0,00	30	6	36	0,88
ECONÓMICA	22	1,72	105	13,69	18	1,72	145	121	266	6,51
INFORMÁTICA	21	1,64	77	10,04	23	2,20	121	132	253	6,19
SOCIAL	11	0,86	22	2,87	37	3,54	70	24	94	2,30
SALUD	70	5,47	59	7,69	9	0,86	138	129	267	6,54
TURISMO	9	0,70	16	2,09	1	0,10	26	43	69	1,69
TOTAL	146	11,42	328	42,76	96	9,20	570	484	1.054	25,80
OTRAS										
EDUCATIVA	1.074	83,97	286	37,29	898	86,02	2.258	415	2.673	5,43
DEPORTIVA	2	0,16	1	0,13	0	0,00	3	8	11	0,27
ARTÍSTICA	7	0,55	27	3,52	10	0,96	44	28	72	1,76
TOTAL	1.083	84,68	314	40,94	908	86,97	2.305	451	2.756	7,47
TOTAL GENERAL	1.279	100	767	100	1.044	100	3.090	995	4.085	100

Fuente: Elaboración propia sobre datos de SIGAL, Víctor. La oferta de carreras superiores no universitarias en Argentina. Primera etapa del relevamiento general, 1994. Sección 5, pag. 96.

ción alguna. Por otra parte, la oferta de especialidades para el sector terciario de la economía es más amplia que aquella destinada a los sectores agrícola e industrial (Cuadro 5). Lamentablemente, no se cuenta con datos de la matrícula en estas carreras que permitan delimitar su verdadero alcance.

Cuadro 5

**Argentina. Distribución de la oferta de carreras cortas
en las áreas de servicios y agropecuario-industrial por provincias,
según duración**

Jurisdicción	Duración								Total	%
	Hasta 2 1/2 años				3 años					
	Servicios	%	Agr-Ind	%	Servicios	%	Agr-Ind	%		
BUENOS AIRES	28	19,18	17	34	79	24,09	35	28	159	24,50
CAPITAL	51	34,93	25	50	66	20,12	26	20,8	168	25,89
CATAMARCA	1	0,68	0	0	3	0,91	1	0,8	5	0,77
CHACO	1	0,68	1	2	2	0,61	7	5,6	11	1,69
CHUBUT	0	0,00	0	0	6	1,83	0	0	6	0,92
CÓRDOBA	6	4,11	1	2	26	7,93	0	0	33	5,08
CORRIENTES	0	0,00	0	0	6	1,83	5	4	11	1,69
ENTRE RÍOS	4	2,74	1	2	22	6,71	12	9,6	39	6,01
FORMOSA	0	0,00	0	0	4	1,22	0	0	4	0,62
JUJUY	0	0,00	0	0	4	1,22	0	0	4	0,62
LA PAMPA	1	0,68	0	0	2	0,61	1	0,8	4	0,62
LA RIOJA	0	0,00	0	0	5	1,52	5	4	10	1,54
MENDOZA	13	8,90	0	0	20	6,10	2	1,6	35	5,39
MISIONES	8	5,48	0	0	10	3,05	4	3,2	22	3,39
NEUQUÉN	2	1,37	0	0	5	1,52	2	1,6	9	1,39
RÍO NEGRO	0	0,00	0	0	3	0,91	3	2,4	6	0,92
SGO. DEL ESTERO	8	5,48	0	0	11	3,35	2	1,6	21	3,24
SALTA	3	2,05	0	0	5	1,52	2	1,6	10	1,54
SAN JUAN	1	0,68	0	0	5	1,52	1	0,8	7	1,08
SAN LUIS	4	2,74	3	6	10	3,05	3	2,4	20	3,08
SANTA CRUZ	3	2,05	0	0	6	1,83	0	0	9	1,39
SANTA FE	9	6,16	2	4	15	4,57	10	8	36	5,55
TIERRA DEL FUEGO	1	0,68	0	0	8	2,44	1	0,8	10	1,54
TUCUMÁN	2	1,37	0	0	5	1,52	3	2,4	10	1,54
	146	100	50	100	328	100	125	100	649	100

Fuente:Elaboración propia sobre datos de SIGAL, Víctor. La oferta de carreras superiores no universitarias en la Argentina. Primera etapa del relevamiento general, 1994. Sección 5. págs. 95-110.

Como conclusión de este apartado, se pueden resumir algunas características que una autora atribuye a las carreras cortas en nuestro país: han surgido históricamente paralelas y aisladas; reproducen un modelo de “cuasi carrera” universitaria por su duración y títulos; se ha originado una gran heterogeneidad y superposición entre ellas; siguen

patrones burocráticos y mantienen pocas vinculaciones con el medio; se registran escasas iniciativas de articulación con las escuelas técnicas de nivel medio; y existen casos en que egresan menos personas que el personal que ocupan. Esto parece indicar que gran parte de las ofertas han surgido por intentos de autoempleo docente, lo cual dificulta su evaluación y/o cierre por falta de alumnos. No opera la ley de Say, es decir que la oferta no crea su propia demanda. Cabe recomendar, por lo tanto, una mejor evaluación de la inserción de sus egresados y la vinculación con el sistema productivo⁸.

El contexto laboral y los desafíos de la década del 90

La estructura ocupacional argentina ha sufrido profundas transformaciones en las décadas recientes. Por una parte, se ha acentuado el predominio absoluto del trabajo urbano; y por otra, durante la década del 80 culminó un largo proceso, al parecer irreversible, que incluye el incremento del empleo en el sector terciario de la economía y una tendencia a la precarización del trabajo, ya que ha disminuido significativamente el número de trabajadores que gozan de la cobertura social garantizada por las leyes. Además, el sector no integrado abarca una parte importante de la PEA; una mayoría de la población económicamente activa se desempeña en establecimientos de hasta cinco ocupados. Este sector no integrado es muy heterogéneo: conviven en él un sector informal pauperizado de subsistencia, junto a pequeños establecimientos que subcontratan con el sector integrado o sirven a clientelas de niveles medios y altos de consumo. Por otro lado, se avizora un cambio en la demanda de calificaciones de los trabajadores debido a la transformación productiva acaecida en los últimos años, con la integración a mercados más amplios, de bloques como el Mercosur, o en el comercio internacional. Asimismo, la privatización de las empresas públicas, algunas de estas con tecnologías avanzadas como las de telecomunicaciones y petroquímicas, están produciendo modificaciones en el reclutamiento y en los sistemas de capacitación de las empresas. Sin embargo, en términos cuantitativos, probablemente continuará incrementándose el empleo informal, y los puestos de trabajo en las pequeñas empresas aumentarán más que en las grandes. Es decir que no se prevé

⁸ RIQUELME, Graciela C. "Desarrollo de Experiencias Piloto de Formación Técnica de Educación Superior no Universitaria." Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación/BID, Programa de Reformas e Inversión en el Sector Educativo, 1993 (Mimeo), pág. 59.

María Antonia Gallart

una variación en la tendencia de la década del 80 en cuanto al dinamismo en captar trabajadores que presentan los distintos sectores. Parece haberse detenido la propensión a la disminución de los salarios reales, aunque la flexibilización del mercado de trabajo da lugar a una alta participación del empleo precario. Podría hablarse entonces de un incremento de la heterogeneidad de los mercados laborales.

La introducción masiva de la informática, tanto en servicios como en la producción industrial, produce cambios organizacionales que exigen una formación tecnológica a sus cuadros medios. En ese contexto la educación media técnica aparece como desfasada de las nuevas demandas.

Estos cambios implican la creación y la desaparición constantes de nichos ocupacionales: se modifica la organización del trabajo en el interior de las empresas y las relaciones de las empresas entre sí. Una multiplicidad de establecimientos conforman redes que dan lugar a un nuevo tejido productivo aún inexplorado por la investigación. La transformación de los servicios y la integración de la industria en un mercado más amplio presagian la necesidad de trabajadores polivalentes y de técnicos con calificaciones actualizadas capaces de adaptarse a los cambios⁹.

Frente a estos desafíos, la transformación educativa se orienta al control y mejoría de la calidad del aprendizaje y a incentivar la formación tecnológica en todos los niveles de la educación formal. Esto implica contenidos tecnológicos en la educación general básica, la reforma de la educación técnica secundaria en el marco de la enseñanza polimodal, y finalmente, la creación de institutos tecnológicos terciarios que permitan articular la formación de tecnólogos, y superar la dispersión y desestructuración de la oferta de carreras cortas presentada anteriormente.

Las iniciativas recientes de institutos tecnológicos

En el año 1994, iniciaron el dictado de carreras cortas dos institutos dirigidos a formar técnicos superiores. Presentan diversos orígenes, están situados en dos ciudades distintas y tienen programas y especialidades particulares. Un somero análisis comparativo de ambos puede ayudar a señalar los límites, las ventajas, los inconvenientes y, en general, las perspectivas de este tipo de instituciones.

⁹ GALLART, María Antonia, CERRUTTI, Marcela y MORENO, Martín, *La educación para el trabajo en el Mercosur. Situación y desafíos*. Washington: OEA, 1994.

El Instituto Tecnológico Universitario

Este instituto fue creado en una provincia mediana de alrededor de un millón y medio de habitantes, que cuenta con una industria que registra 51 por ciento del producto bruto, una producción agropecuaria que aporta otro 36 por ciento y los servicios que agregan 13 por ciento. Esta provincia cuenta con una importante industria petrolera que produce 20 por ciento del petróleo nacional. El gobierno de la provincia y la Universidad Nacional de la región unieron sus esfuerzos con el asesoramiento del SFERE (Sociedad Francesa de Recursos Educativos), para crear el sistema de institutos superiores universitarios. Se deseaba que tuvieran las siguientes características: organización pedagógica de nivel superior, descentralización, autonomía, flexibilidad y un ciclo corto de uno a tres años. Se partía de la necesidad económica de mejorar la competitividad de las empresas, agrandar el mercado, absorber y generar empleos, y asegurar la reconversión industrial y del personal. Para responder a estos requerimientos, los institutos tecnológicos universitarios se proponían contribuir a preparar gente mejor y más rápidamente formada, mediante carreras cortas profesionalizadas, que brindaran conocimiento de las nuevas tecnologías, capacidad de manejar normas de calidad, de administrar y optimizar los sistemas de producción, de ayudar a la gestión de pequeñas y medianas empresas (PYME), de desarrollar la innovación tecnológica y de asegurar el mantenimiento del sistema industrial.

Para definir las carreras se realizó un análisis de la demanda de capacitación de mandos medios de las pequeñas y medianas empresas en la provincia. Las carreras que registraron mayor número de respuestas afirmativas en las empresas industriales consultadas fueron mecánica y producción automatizada (81% de las empresas consultadas); mantenimiento industrial (51%); técnicas de comercialización (57%); gestión de empresas (49%); biología aplicada a la industria alimentaria (24%). En el caso de las empresas de comercio y servicios, también obtuvieron grados altos de respuesta las carreras de técnicas de comercialización y gestión de empresas.

En consecuencia, se creó el Instituto Tecnológico Universitario con seis especialidades que cubren alrededor de 2.000 horas de clase, con una duración asegurada de dos años, estudio intensivo orientado en grupos pequeños de aprendizaje y asistencia directa del profesor, equipamiento de última generación, apoyo informático, y relación y prácticas con empresas. Los cursos se localizaron en la Capital y en tres ciudades del interior. Las especialidades que entregarán el título de Técnico Universitario son: mecánica y producción automatizada, Man-

María Antonia Gallart

tenimiento industrial, técnicas de comercialización, gestión de empresas, gestión de empresas con orientación agroindustrial y biología aplicada a Industrias Alimentarias. Se elaboraron los perfiles de los egresados y se armaron los planes de estudios con énfasis en ciencias básicas, materias especializadas tecnológicas y formación humana (expresión y comunicación, idioma inglés, legislación, gestión). En comercialización y gestión de empresas se da más importancia a disciplinas de gestión y económicas. En todos los casos, se prevén estadías de seis a ocho semanas en establecimientos productivos.

Se decidió que la selección de aspirantes se hiciera por el promedio de calificaciones obtenido en el nivel medio, por entrevistas personales con una comisión de profesores y, en el caso de empate, por medio de una prueba de razonamiento matemático y de comprensión y producción de textos. La inscripción de aspirantes se realizó en diciembre de 1993 y en febrero de 1994, alcanzando un total de 601 inscriptos. Se confeccionó un listado por carrera según orden de promedio general de estudios secundarios y se los citó a entrevistas personales con el fin de evaluar antecedentes académicos, intereses, aspiraciones y disponibilidad para encarar los estudios. Con este método se cubrieron los cupos de aproximadamente 50 alumnos por curso, cantidad considerada óptima en relación con los recursos humanos y de laboratorio disponibles. Consiguieron acceder entre 75 y 52 por ciento de los inscriptos, siendo las carreras más demandadas técnicas de comercialización, y mecánica y producción automatizada. Una minoría de los ingresantes provenía directamente de la educación secundaria (sólo 26% tenía menos de 20 años) y 39 por ciento contaba con algún estudio postsecundario. Los datos globales muestran una preponderancia de varones (59%), lo cual se debe a que en mecánica y en mantenimiento la inscripción de mujeres es mínima, mientras en técnicas de comercialización, gestión de empresas y biología aplicada hay mayoría femenina (54%).

El Instituto Superior de Formación de Técnicos Terciarios

Se trata de una institución de enseñanza superior no universitaria que estaba dedicada a la formación de docentes de escuelas técnicas. Se sitúa en una gran ciudad caracterizada por múltiples ofertas de enseñanza superior y un amplio parque industrial. El instituto dictaba especialidades correspondientes a las diversas disciplinas técnicas del currículo de las escuelas técnicas secundarias, poseyendo para ello laboratorios adecuados. En los últimos años, tal como ha sucedido en otras instituciones de formación docente, hubo una fuerte disminución

en la matrícula, lo cual suele atribuirse a los bajos salarios de los profesores de educación media, hecho que ha convertido a la docencia en una profesión poco demandada. Como el instituto cuenta con un cuerpo docente muy calificado, muchos de los cuales se desempeñan también en universidades, surgió como opción, para reencauzar la institución, la creación de carreras cortas tecnológicas que permitieran una salida profesional en el mercado de trabajo; se buscaba que pudieran articularse con módulos de formación docente para aquellos que quisieran ser profesores, o con estudios en la universidad para aquellos que desearan seguir carreras más largas. Para ello se realizó una transformación curricular y se elaboró un acuerdo con la universidad, en vistas a un futuro reconocimiento de las asignaturas cursadas. El plan de estudios contempla un tronco común para todas las especialidades de técnico terciario, consistente en: álgebra, probabilidades y estadística, análisis matemático I y II, física I, inglés técnico, epistemotecnología, seguridad industrial, organización industrial y mantenimiento, y computación. Este tronco común se complementa con materias técnicas específicas de cada especialidad. La duración de los estudios es de tres años, previéndose el cumplimiento de 30 horas semanales de práctica en empresas o instituciones. Las carreras dictadas corresponden a los títulos de técnico terciario en: automatización y robótica; control eléctrico y accionamientos; electrónica; e informática aplicada. No se realizó ningún tipo de selección o examen de ingreso; la inscripción registró una demanda suficiente para todas las especialidades. Tampoco se efectuó un análisis de la demanda industrial. Los horarios de clase son vespertinos y nocturnos para permitir la concurrencia de alumnos que trabajan.

Al igual que en el caso anterior, aún no puede saberse cuál es la perspectiva de empleo de los egresados, ni evaluar las competencias adquiridas. Sin embargo, hay diferencias entre ambos casos que merecen ser señaladas. En el primer caso, se realizó una consulta a empresas y se contó con asesoramiento externo en la elaboración del plan de estudios; en el segundo se partió del aporte de los docentes de la institución y su experiencia. En el primer caso, se incluyeron contenidos de expresión y comunicación además de gestión y legislación; asimismo está previsto un contacto constante con las empresas, mientras en el segundo, el énfasis mayor está dado en su articulación con la universidad y con la formación docente.

Si bien resulta prematuro vaticinar el futuro de estas carreras, parece existir una demanda social suficiente para cubrir la matrícula e interés de parte de las empresas que integran la demanda ocupacional.

María Antonia Gallart

Sería importante continuar un monitoreo de estas experiencias en cuanto a la permanencia o deserción de sus estudiantes, a la calidad de los profesores, a los resultados del aprendizaje y, fundamentalmente, a la continuidad de las relaciones con las empresas¹⁰.

Reflexiones finales

El panorama presentado muestra una abundante oferta de carreras cortas de orientación tecnológica, aunque con poca articulación interna (entre instituciones y entre las diversas carreras) y externa (con la educación secundaria y universitaria y con el mundo empresario). No se conocen evaluaciones de seguimiento de egresados que permitan calibrar la performance de aquellas carreras que llevan tiempo funcionando. Sin embargo, dentro de las limitaciones de la información existente, se pueden plantear algunos interrogantes a tener en cuenta en la conducción de estas iniciativas y para la investigación evaluativa futura.

Una primera observación se refiere a la tradición argentina de poca comunicación entre el sector educativo y el sector productivo. En general, el sistema educativo se desarrolló respondiendo a la demanda popular por educación, y los niveles educativos medio y superior tendieron a crecer mucho antes de que se consiguiera la escolaridad primaria universal. La educación pública, ampliamente mayoritaria, es gratuita, en todos los niveles, y de tiempo parcial, lo que disminuye su costo de oportunidad. Como consecuencia, la variable que explica mejor el crecimiento de la matrícula en la educación superior y universitaria es el número de graduados de la enseñanza secundaria. Por otro lado, independientemente de la carrera cursada, la educación superior muestra buenas tasas privadas de retorno. Todo lo anterior explica que no haya habido históricamente, un gran interés en articular la educación superior con las empresas.

Desde el sistema productivo, el tipo de industrialización sustitutiva de importaciones y altamente protegida, que primó en el país, permitía que sus necesidades de personal calificado fueran satisfechas por la enseñanza universitaria en carreras técnicas y gerenciales y los abundantes egresados de la educación primaria y media. Hoy en día, el ingreso en el Mercosur y la exigencia de una competitividad internacio-

¹⁰ Un interesante esquema de las variables que tendría que controlar un monitoreo de este tipo puede encontrarse en RIQUELME, Graciela, op.cit.

nal está modificando los requerimientos de organización empresarial y de actualización tecnológica; por otro lado, la sobreoferta de profesionales universitarios parece indicar que finalmente existiría un espacio para carreras cortas tecnológicas y de gestión. Es por ello que, iniciativas como las presentadas aquí deben ser evaluadas cuidadosamente, no sólo en cuanto a sus contenidos curriculares y el rendimiento de sus alumnos, sino también, en cuanto a las condiciones de su creación y a la participación de otras instancias además de las puramente educativas en el seguimiento y orientación de la experiencia. El cumplimiento de las intenciones de realizar prácticas en empresas y por ende, utilizar los equipos de estas, debería ser evaluado. La adecuación de las competencias adquiridas por los estudiantes con aquellas demandadas en los niveles medios de las empresas, tendría que ser asimismo monitoreada. Cabe agregar que sería conveniente lograr la flexibilidad de programas y especialidades, para evitar la tendencia a la perpetuación de planes que pierden relevancia o adecuación a la realidad.

Se puede recordar lo expresado anteriormente en este artículo acerca de las características de los institutos tecnológicos, para replantearse en qué medida la oferta de la educación superior argentina responde a ese modelo, y también, para esbozar modelos alternativos. Las características señaladas eran las siguientes: corta duración, dos o tres años estructurados de tal manera que la duración real de los estudios se aproxime a la duración teórica; carreras que respondan directamente a las necesidades del sector ocupacional; buenos niveles de calidad académica, balance entre teoría y práctica, laboratorios y talleres adecuados; vinculación fuerte entre la institución educativa y las empresas. La evaluación de las condiciones para que se den estas características debe cubrir aspectos tales como: la inserción en el sistema educativo (en una universidad o un instituto superior, o como sistema autónomo de educación tecnológica); el tipo de ciudad en que se ubica (la articulación con el sector productivo parece más fácil en las ciudades medianas o chicas); las condiciones de reclutamiento de los profesores (la exigencia o no de experiencia en la industria, el peso de los antecedentes académicos o profesionales); la dedicación de los alumnos y las exigencias con respecto a ellos (dedicación a tiempo parcial o completo; con examen o entrevista para matricularse o ingreso irrestricto); el régimen de estudios (teórico-prácticos en la propia institución o de alternancia con períodos en industrias). Todas estas alternativas deberían ser examinadas cuando se trata del futuro desarrollo de este tipo de instituciones y carreras.

María Antonia Gallart

Finalmente, observando las experiencias anteriores en otros países, parece que no es probable en Argentina, como ya se acotó, la creación de un sistema binario, con carreras paralelas para distintos sectores sociales que crucen la educación secundaria y superior; en general, la demanda estudiantil parece rechazar esos esquemas. La opción que queda entonces es la de los institutos tecnológicos articulados con carreras universitarias tal como los dos presentados aquí.

Otra alternativa posible sería la de instituciones semejantes a los “community colleges” americanos, aún no explorada aquí. Se trata de instituciones de fuerte inserción local, que presentan diferentes formas: los colegios universitarios, llamados comprensivos, que desarrollan programas de los dos primeros años postsecundarios articulados con las universidades y que permiten a los alumnos que lo desean, continuar en los ciclos largos universitarios; programas técnico-vocacionales de capacitación laboral de corta duración (6 a 12 meses) sin crédito académico; y carreras tecnológicas, es decir, educación superior de ciclo corto en áreas tecnológicas, generalmente articuladas con la posibilidad de continuar estudios en la universidad¹¹. Sería interesante explorar las posibilidades de este modelo en Argentina, aunque al igual que en el caso de los institutos tecnológicos, habría que evitar la tendencia a atarse sólo a la dinámica interna del sistema educativo y su carrera hacia adelante, y por lo tanto, a su conexión con la enseñanza universitaria, y enfatizar en cambio, su articulación con el sistema productivo, tanto en cuanto al proceso de enseñanza-aprendizaje (profesores con experiencia productiva, prácticas en empresas) como en el perfil de sus egresados y su actualización tecnológica.

BIBLIOGRAFIA

- BEZ, Zulema. 1990. Carreras cortas en la educación terciaria. Buenos Aires. (Mimeo)
- BRASLAVSKY, Cecilia y otros. 1991. *Currículum presente, ciencia ausente. Normas, teorías y críticas*. Buenos Aires: FLACSO; Miño y Davila.
- DIDATEC. Creación de los Institutos Tecnológicos Universitarios en la Universidad de Cuyo. Mendoza, Argentina.
- GALLART, María Antonia. 1987. *Las escuelas técnicas y el mundo del trabajo: la carrera de los egresados*. Buenos Aires: CENEP.

¹¹ RIQUELME, Graciela, op. cit.

- GALLART, María Antonia; MORENO, Martín; CERRUTTI, Marcela. 1993. *Educación y empleo en el Gran Buenos Aires 1980-1991*. Buenos Aires: CENEP.
- . 1994. *La educación para el trabajo en el Mercosur. Situación y desafíos*. Washington: OEA.
- . 1993. Provincia de Mendoza y Universidad Nacional de Cuyo. *Nuevas carreras para una Mendoza que crece. Instituto Tecnológico Universitario: carreras cortas*. Mendoza, Argentina.
- MÉXICO. SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. 1991. *Universidad Tecnológica, una nueva opción para la formación profesional a nivel superior*. México.
- RIQUELME, Graciela. 1993. Desarrollo de experiencias piloto de formación técnica de educación superior no universitaria. Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación; BID. Programa de Reformas e Inversión en el Sector Educación. (Mimeo)
- SIGAL, Victor. 1994. La oferta de carreras superiores no universitarias en la Argentina. Primera etapa del relevamiento general. Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación; PNUD.

III.2

Los “nichos” ocupacionales de los técnicos terciarios: perfiles desde la demanda (1998)¹

Introducción

Este artículo presenta el perfil de los técnicos de nivel educativo terciario, a partir de una investigación realizada con el objetivo de evaluar las demandas del sector productivo en un grupo de provincias argentinas. Se intentó en ella una aproximación que permitiera diagnosticar las características de las poblaciones de técnicos trabajando en cada provincia, y las carencias y los perfiles de competencias demandados por las empresas, focalizados en el nivel educativo de las carreras cortas postsecundarias.

El estudio consta de tres partes y un capítulo de reflexiones finales. En la primera se plantea la discusión teórica sobre la formación laboral de ese nivel centrada en tres aspectos: si la necesidad de nuevas calificaciones o la devaluación de las credenciales educativas son el motivo del desarrollo de las carreras cortas postsecundarias; cómo influye en la formación el cambio desde la demanda tradicional de calificaciones rígidas y específicas hacia la demanda de competencias más generales y flexibles; y finalmente, si la organización curricular e institucional en ese nivel debe estar orientada desde la oferta de las instituciones o desde la demanda del sistema productivo.

En la segunda y tercera parte se presentan los resultados de la investigación en que se basa este artículo. La pregunta central que se formulaba en ella era si realmente existían nichos ocupacionales para los egresados de carreras cortas terciarias. El registro de una matrícula en continuo crecimiento en la educación terciaria no universitaria parecía señalar una fuerte demanda social que de alguna manera debía tener una contraparte en la demanda ocupacional de los egresados. Pero la

¹ Basado en GALLART, María A.; NOVICK, Marta; POZZAN, Silvia y ABDALA, Félix, 1996. «Las ocupaciones de nivel técnico superior: perfiles requeridos. Informe Final». *Programa de Reforma de la Educación Superior Técnica no Universitaria. Módulo III: Prioridades del Sector Productivo*. Buenos Aires: (Mimeo).

variedad de carreras ofrecidas y el pequeño tamaño promedio de las instituciones ofertantes sembraban dudas sobre el significado de esa matrícula. Los interrogantes eran: ¿Se trata de consumo educativo de recientes egresados de educación media que no quieren encarar carreras largas? ¿O se trata de una inversión a mediano plazo en ocupaciones de menor nivel que las correspondientes a los profesionales universitarios, pero con posibilidades ocupacionales concretas?

Una primera respuesta que surge nítidamente de la triangulación de los datos analizados en este trabajo, y particularmente de los datos del Censo Nacional de Población y de las encuestas a las empresas, es que esos nichos existen. Aparece en la mayoría de las provincias encuestadas, una población relevante en ocupaciones técnicas, y la inmensa mayoría de las empresas detectaron inmediatamente la existencia de puestos que, independientemente de que hoy en día estuvieran ocupados por egresados terciarios, hacían necesario el género de conocimientos impartidos en ese tipo de carreras cortas. Se manifiesta claramente que si bien se podía contratar, dada la situación del mercado de trabajo, egresados universitarios a bajo costo, esta política no era conveniente en el largo plazo porque causaba problemas de rotación y, por ende, de costo. Por otro lado, los egresados de la educación secundaria, inclusive la técnica, no llegan a adquirir actualmente las competencias necesarias para desempeñarse en esos cargos.

En consecuencia, la segunda parte de este artículo presentará un resumen de la caracterización de las personas que desempeñan ocupaciones técnicas, según el análisis que, sobre el Censo de Población de 1991, se realizó en esa investigación. La tercera estará dedicada a los perfiles detectados en la encuesta a más de cuarenta empresas de cuatro provincias, con el objetivo de señalar algunas pistas para la organización y currículos de los institutos tecnológicos terciarios, todo ello a partir de las competencias requeridas y déficits detectados. Estas reflexiones sobre la organización y currículos de las instituciones se plantearán en la parte final.

La discusión teórica sobre los técnicos superiores

Las carreras cortas terciarias dirigidas a la inserción laboral de sus egresados en ocupaciones técnicas tienen un lugar relevante en las reformas educativas que se están implementando en la Región, en particular en Uruguay, Paraguay y la Argentina, con antecedentes importantes en Brasil (Spagnolo y Castro, 1994), en México (Vila Lever 1996) y en Colombia (Gómez Campo 1995). En la discusión sobre la utilidad y necesidad de este nivel intermedio entre las escuelas técnicas secun-

María Antonia Gallart

darias y las carreras largas universitarias, se destacan tres temas interrelacionados entre sí: la devaluación de credenciales educativas debida a la extensión de la cobertura de la educación formal que permite a las empresas seleccionar personal con más educación que en tiempos anteriores; el paso de las antiguas calificaciones a las competencias laborales actuales; la relación entre los currículos de las instituciones que imparten este nivel educativo y la demanda de los establecimientos productivos.

Si se examinan las demandas de nivel educativo para el acceso a los puestos de trabajo en un período relativamente largo, en el cual se ha producido un incremento en el nivel de instrucción de los jóvenes en relación con sus mayores, puede observarse que para el mismo tipo de trabajo se exigen cada vez mayores credenciales. Estas exigencias, de las cuales testimonian los pedidos de personal en los avisos publicados por los medios, pueden tener poca relación con los contenidos de la tarea; en cambio, lo que aparece claramente es que para ocupaciones semicalificadas, las que anteriormente exigían estudios primarios completos, hace algunos años se pasó a pedir como requisito de entrada el haber aprobado el ciclo básico secundario y, hoy en día, estudios medios completos. La explicación usual es que, al haber una creciente oferta de personas con mayor número de años de escolaridad, la exigencia de niveles de instrucción más altos opera como filtro previo para librarse de aquellos postulantes con rasgos normalmente asociados al abandono temprano de la escuela: procedencia de familias de escasos recursos o marginales, probabilidad de haber tenido problemas de disciplina, etcétera. La discusión teórica en este caso enfrenta a aquellos que sostienen que la función de la educación formal es fundamentalmente seleccionar a los que ya presentan originalmente las características indicadas (“screening”) por un lado, y por el otro, a aquellos que piensan que la educación formal añade un valor agregado de conocimientos, actitudes y comportamiento que es acreditado por el mercado de trabajo (Collins, 1989).

En el caso de la educación técnica terciaria, cabe preguntarse si su surgimiento se debería al hecho que el número masivo de egresados de la educación secundaria, y en particular, de las escuelas técnicas medias, impediría identificar a aquellos que pueden acceder a un menor número de ofertas de ocupaciones acordes, y si por lo tanto, el agregado de dos o tres años más de estudios permitiría una mejor selección, independientemente de la pertinencia de ese estudio particular. La respuesta a esta interrogación pasa por examinar si sólo se trata de una demanda de más años de estudio, en cuyo caso podría satisfacerse con

egresados de carreras largas si existiera un surplus de ellos, o si se trata de una formación que agrega elementos específicos adecuados, que pueden ser impartidos en menos años y responden a necesidades concretas del sistema productivo.

El segundo gran tema de discusión es el paso de las calificaciones a las competencias. Tradicionalmente, la definición de los niveles de calificación estaba dada por una ecuación: el tiempo insumido en adquirir las habilidades y los conocimientos necesarios para esa ocupación específica, por un lado, y el lugar que dicha ocupación ocupaba en el organigrama de la fábrica (jefe, supervisor, operario, etcétera), por el otro. A mayor jerarquía y especialización, mayor calificación, y normalmente mayor salario, se pensaba entonces, y existía de hecho, una división de trabajo entre los trabajadores, que implicaba diferente conocimiento de las máquinas, y distinta capacidad para operarlas y para realizar tareas repetitivas adecuadamente en tiempo y forma. Se reservaba para algunas ocupaciones particulares, como las de mantenimiento, la exigencia de una adaptación más amplia a una variedad de circunstancias que implicaban una cierta polivalencia. Todo ello regido por una normalización de tiempos y métodos, y una separación clara entre oficina técnica y piso de fábrica.

La profesionalización de las ocupaciones universitarias en el campo de las profesiones “liberales”, con sus asociaciones por especialidad, incumbencias legales y currículo educativo correspondiente, marcaba un espacio delimitado para la mayoría de las carreras universitarias. En las demandas de trabajadores técnicos y calificados, el paradigma fordista fue privilegiado y fundamentó la formación para el trabajo tal como se encaró en América Latina. Se basaba en el concepto de la producción industrial en serie, de productos relativamente homogéneos dirigidos al mercado interno, con maquinaria de larga duración, en plantas de tamaño mediano y grande, con categorías ocupacionales claras, con un escalafón donde la experiencia tenía un rol muy importante y donde era común la relación de dependencia y la permanencia de los trabajadores en la empresa. La formación profesional y la educación técnica responden a este modelo.

Los cambios en la tecnología y la organización del trabajo, y la flexibilización del empleo han modificado este planteo. Las corrientes teóricas que analizan, hoy en día, la articulación entre la formación y el empleo ponen en cuestión los supuestos de la planificación de recursos humanos y señalan un desajuste entre la oferta educativa y las calificaciones demandadas por las empresas productivas; estas, a su vez, denuncian la escasez de personas capacitadas con características parti-

María Antonia Gallart

nentes pero diferentes a las provenientes de los sistemas educativos y de capacitación. El requerimiento de un mayor ajuste entre la oferta y la demanda de formación, de calcular costos y resultados tanto a nivel individual como social, y la rapidez de los cambios tecnológicos y organizacionales de la producción coexisten con el secular retardo de las transformaciones educativas.

Todo ello apunta a la necesidad de un nuevo paradigma, diferente del tradicional, en la articulación entre la producción y la formación, que tome en cuenta no sólo los cambios en el sector industrial, sino además, el desarrollo y la incorporación de nuevas tecnologías en el sector de los servicios.

La organización del trabajo también varía. La subcontratación, la flexibilidad laboral, tanto interna (distintos puestos en la misma empresa) como externa (el cambio de empresa y ocupación), la polivalencia que exige una variedad de calificaciones ("multiskill") o el desempeño de diversas tareas ("multitask") son todas características de la especialización flexible que alteran la demanda de calificaciones de los trabajadores. La disminución de los niveles internos de la organización fabril, la aproximación entre las tareas de diseño, programación y ejecución, la introducción del concepto de calidad total, modifican no sólo la división del trabajo a nivel de los operarios sino el rol de los ingenieros, los jefes y los supervisores y los requisitos de formación para todos ellos.

La antigua definición ya mencionada de las calificaciones, evaluadas a partir del tiempo necesario de aprendizaje, sumado al nivel jerárquico de la ocupación, se transforma en el nuevo concepto de competencias en las que es fundamental la capacidad de resolver problemas, aplicar conocimientos técnicos y manejar situaciones imprevistas en tiempo real, lo que implica capacidad de decisión.

Desde lo puramente educativo, y en particular en cuanto a la educación formal, se acentúa la importancia de la formación general prolongada (al menos nueve o diez años de escolaridad básica) para la capacidad de resolver problemas (Castro y Carvalho, 1988). Se considera que existen competencias básicas que debe tener toda la población, sin las cuales es difícil desempeñarse en empleos productivos; estas competencias de empleabilidad son señaladas en la literatura (SCANS, 1992). Se trata de las necesarias para obtener un trabajo calificante (un trabajo que permita aprendizajes y reciclajes en la trayectoria del trabajador), lo cual incluye habilidades básicas tales como la capacidad de expresión oral y escrita, y como la matemática aplicada en cuanto capacidad de resolver problemas en la actividad cotidiana. Estas competencias hacen necesaria una enseñanza prolongada, sistemá-

tica y gradual. La capacitación específica para las diversas ocupaciones se construye sobre la base de estas competencias adquiridas en la escolaridad formal y la experiencia. Obviamente, este planteo pone en cuestión la formación tradicional para el trabajo. El abandono temprano de la escuela impide una buena adquisición de las habilidades básicas; más aún, la disminución en la calidad de los aprendizajes, puesta de manifiesto en los tests de evaluación, muestra que la mayoría de los estudiantes no registra resultados satisfactorios en competencias básicas, al concluir la escuela secundaria. Finalmente, la especialización temprana de algunas escuelas secundarias técnicas da poco lugar a la formación tecnológica general que permitiría una mejor adaptación a los cambios. La formación profesional poco articulada con la educación general y diseñada para ocupaciones específicas, a veces obsoletas, debe repensarse.

Una definición más concreta de las competencias necesarias para el trabajo productivo es hoy en día bastante clara. Se trata de capacidades generales, técnicas, de comportamiento y eventualmente habilidades manuales que se constatan en la práctica. Ya no basta saber hacer: es preciso saber conocer y, sobre todo, aprender; es indispensable que un trabajador competente piense desde el punto de vista de la calidad de la producción. El problema es cómo se transmiten y se aprenden este tipo de capacidades, ya que el aprendizaje escolar es necesario pero no suficiente: sin contextualizar la enseñanza, sin aplicarla a la vida cotidiana, sin contrastarla con circunstancias nuevas, la transmisión del conocimiento se convierte en memorización. Hoy en día, la flexibilización de las tareas y la polivalencia ponen en crisis las visiones limitadas de la formación técnico-profesional secundaria. La salida parece ser una interacción mayor entre conocimientos teóricos y práctica en circunstancias y tiempos reales, que incluyan cierto grado de imprevisibilidad. La articulación institución educativa-centro de trabajo es central para que esa interacción sea posible; la alternancia de los alumnos y las pasantías de los formadores son instrumentos clave. La investigación sobre la “transposición pedagógica” de las competencias tiene que acompañar las reformas educativas y los cambios curriculares tanto de la educación formal como no formal. Esta es una tarea que no puede realizarse sólo desde la institución escolar; es necesaria una participación activa de las unidades productivas.

Los conceptos anteriores permiten plantear el último gran tema de esta introducción a la problemática teórica de las carreras cortas terciarias: la definición de la organización institucional y las propuestas curriculares desde la oferta educativa, o la respuesta flexible y actuali-

María Antonia Gallart

zada a la demanda ocupacional. Existe una seria crítica a las instituciones educativas que definen su currículo y organización desde su lugar en el sistema educativo, y en particular, se basan en sus conexiones con los niveles superiores de este para definir su función. Es el caso, por ejemplo, de las escuelas técnicas que preparan a sus alumnos para el ingreso a carreras de ingeniería y de las carreras cortas universitarias que promueven a sus egresados hacia carreras largas universitarias o hacia posgrados, sin tener en cuenta las reales demandas por conocimientos prácticos directamente aplicables en el mundo del trabajo. La disyuntiva se complejiza con las diferencias de orientación, en el caso de las ingenierías, entre la tradición francesa más teórica, donde la aplicación se ve como punto final de un desarrollo predominantemente intelectual, y la tendencia ejemplificada por los anglosajones y alemanes, más pragmática y orientada a integrar práctica y teoría desde el comienzo del aprendizaje, el cual se desarrolla en alternancia entre la escuela y la empresa. A diferencia de las ingenierías, en el caso de las carreras cortas superiores, la articulación con el mundo del trabajo aparece como crucial para su relevancia (Marinho, 1986).

Por otro lado, los cambios de la organización del trabajo demandan para los mandos medios mayor edad que la de un egresado de la educación secundaria, y por ende, competencias basadas en una escolaridad más larga que incluye educación general, adquisición de competencias técnicas, y aplicación en la experiencia. La definición e implementación de la formación de tecnólogos puede ser entonces, una iniciativa interesante en la dirección buscada por las reformas educativas².

Características de las personas que ocupaban puestos técnicos en 1991

A partir del análisis de las ocupaciones técnicas en el Censo Nacional de Población, se pueden plantear algunas reflexiones e hipótesis sobre los nichos ocupacionales y la necesidad de calificación de este sector ocupacional, y en consecuencia, aportar elementos para la factibilidad de la creación y mantenimiento de institutos tecnológicos terciarios.

² Estos párrafos resumen contenidos de GALLART, María Antonia. "MERCOSUR: La respuesta de la educación a los cambios tecnológicos y la organización del trabajo industrial", estudio preparado para la Universidad de las Naciones Unidas-INTECH, mayo de 1997 (Mimeo).

Fueron identificados tres grandes grupos entre las ocupaciones de calificación técnica en el Censo Nacional de Población³: 1) el primer grupo está referido a las tareas de gestión, administración y comercialización (TGA), sea como independiente, jefe o trabajador; 2) el segundo grupo cubre ocupaciones que exigen habilidades técnicas específicas (TE) en una diversidad de actividades y profesiones como telecomunicaciones, salud, turismo, agricultura, construcción e industria; 3) el tercer grupo incluye a los trabajadores de la educación de calificación técnica, tanto en la educación formal como no formal. El interés de este artículo se focalizará en los dos primeros grupos, llamados de ocupaciones técnicas no docentes.

Se pueden sacar algunas conclusiones del análisis de las características de las personas correspondientes a estas ocupaciones:

- 1) Se está en presencia de una variedad de perfiles técnicos, imposibles de precisar con los datos censales, pero que varían desde los más tradicionales a los más modernos. Con respecto a las especialidades de los técnicos a formar, aparecen claramente poblaciones objetivo importantes de los dos tipos de técnicos: los de gestión y administración y los técnicos específicos. Por lo tanto, se deberían plantear carreras para ambos tipos, pues muestran necesidades curriculares muy diferentes** (Cuadro 1).

En el caso de los TGA, el análisis desagregado de ocupaciones muestra una cantidad importante de individuos en tareas de gestión y administración contable que permite pensar en un currículo con un núcleo común y distintas aplicaciones; esto significaría un costo relativamente bajo de equipamiento y funcionamiento y una población objetivo interesante (Cuadro 2).

De los TGA, los más numerosos son los trabajadores en gestión presupuestaria, contable y financiera, que ocupan de 6,9 a 8,9 por ciento de ese grupo, según las provincias. Le siguen los trabajadores de gestión administrativa, jurídico-legal y de planificación que representan entre 3,9 y 5,7 por ciento del total de ocupaciones de calificación técnica; y los vendedores y trabajadores de comercialización de bienes

³ En la investigación se realizó una cuidadosa reclasificación de las ocupaciones, para separar aquellas técnicas de las artesanales o de trabajadores de cuenta propia sin calificación técnica. Ver "Las ocupaciones de nivel técnico superior: perfiles requeridos. Informe Final." Anexo E. Listado de las ocupaciones técnicas recodificadas. Mimeo, 1996.

Cuadro 1

Distribución porcentual de la población ocupada de calificación técnica por tipo de ocupación técnica y división político-administrativa

Tipo de Ocupación Técnica	Gran Buenos Aires	Resto Buenos Aires	Santa Fe	Mendoza	Santiago del Estero
Gestión y Administración	2.7	2.7	2.8	3.0	1.7
Técnicos Específicos	3.4	3.8	3.2	3.2	2.6
Docentes	3.4	4.1	4.5	4.0	4.8
Total Ocupaciones Técnicas	9.5	10.6	10.5	10.2	9.1
Total Otras Ocupaciones	90.5	89.4	89.5	89.8	90.9
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
N	3036120	1815931	1020380	532244	217011

Fuente: Tabulados propios del Censo Nacional de Población 1991.

y servicios, que van desde 2,6 a 7,5 por ciento. En total, estas tres categorías de técnicos de gestión y administración reúnen una proporción que oscila entre 13,4 y 21,5 por ciento de los trabajadores de calificación técnica.

En el subgrupo de los TE, la categoría que emplea a más personas en todas las provincias es la que agrupa a los trabajadores de salud, sanidad y ecología, los cuales representan alrededor del 10 por ciento del total de los que registran calificación técnica.

En cambio, las ocupaciones de los técnicos específicos que continúan por tamaño tienen frecuencias mucho menores. Ellas son: productores independientes de la producción extractiva, energética, de construcción e infraestructura de calificación técnica; trabajadores de la construcción e infraestructura de calificación técnica; jefes de la producción industrial de calificación técnica; trabajadores de la producción artesanal e industrial de calificación técnica; y trabajadores de reparación de bienes de consumo de calificación técnica. El total de estas cinco categorías representa entre 5,6 y 10,4 por ciento del total de trabajadores con calificación técnica en las respectivas jurisdicciones.

La suma de estas nueve categorías desagregadas (tres de TGA y seis de TE) cubren 42,7 por ciento en las jurisdicciones más urbaniza-

Cuadro 2
Distribución porcentual de las ocupaciones técnicas más frecuentes por división político-administrativa

Ocupaciones	Tipo	Gran Bs As	Resto Bs As	Santa Fe	Mendoza	Santiago Estero
Trabajadores de gestión administrativa, jurídico-legal y de planificación	TGA	5.7	4.8	3.9	5.2	3.9
Trabajadores de gestión presupuestaria, contable y financiera	TGA	8.3	8.6	8.9	8.5	6.9
Vendedores y trabajadores de comercialización de bienes y servicios	TGA	7.5	5.4	6.5	6.0	2.6
Trabajadores de salud, sanidad y ecología	TE	10.8	10.6	9.3	9.2	10.9
Productores independ. de la prod. extractiva, energética, de construcción e infraestructura	TE	2.4	3.5	2.4	1.4	1.4
Trabajadores de la construcción e infraestructura	TE	2.2	2.5	1.5	3.6	2.7
Jefes de la producción industrial	TE	1.6	1.0	1.1	1.4	0.3
Trabajadores de la producción artesanal e industrial	TE	2.5	1.6	1.6	1.9	0.2
Trabajadores de reparación de bienes de consumo	TE	1.7	0.8	1.1	1.3	1.0
Ocupaciones más numerosas		42.7	38.8	36.3	38.5	29.9
Resto Ocupaciones Técnicas (sin Docentes)		22.2	22.6	21.2	22.0	17.1
Docentes		35.1	38.6	42.5	39.5	53.0
Total Ocupaciones Técnicas		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
N		291119	191993	107640	54274	19762

Fuente: Tabulados propios del Censo Nacional de Población 1991.

María Antonia Gallart

das, alrededor de 38 por ciento en las intermedias, y aproximadamente 30 por ciento de la de menor desarrollo relativo, dentro del total de personas en las categorías técnicas incluidos los docentes.

2) La inserción sectorial de los trabajadores en general y de los técnicos en particular, exige una amplia cobertura de sectores y ramas para definir los perfiles de la demanda (Cuadro 3).

Una gran mayoría de los técnicos se inserta en el sector terciario de la economía. Tanto en los técnicos de gestión como en los técnicos específicos, la proporción va desde 70 a 78 por ciento. No existen grandes diferencias entre los TGA y los TE en cuanto a inserción en el terciario o secundario, aunque hay una tendencia mayor entre los técnicos específicos a emplearse en el secundario, y entre los TGA en el primario, sector que ocupa a la menor proporción de técnicos. Esa participación en el sector primario varía desde 5,0 a 13,2 por ciento en las jurisdicciones no totalmente urbanas. El sector servicios aparece entonces como el mayor empleador, y el Gran Buenos Aires es el lugar donde se registra la mayor tendencia de los TE a insertarse en el sector industrial.

Finalmente, cabe señalar que los técnicos específicos con mayor proporción en el sector industrial muestran gran dispersión entre las ramas productivas en las que se insertan, lo que hace difícil pensar en

Cuadro 3

Distribución porcentual de las ocupaciones técnicas de gestión y administración (TGA) y técnicas específicas (TE) por sector de actividad y división político-administrativa

Sector	GBA		RBA		Santa Fe		Mendoza		Sant. del Estero	
	TGA	TE	TGA	TE	TGA	TE	TGA	TE	TGA	TE
Primario	1.0	0.6	9.7	4.4	5.0	3.8	13.9	5.0	13.2	3.8
Secundario	20.8	29.9	11.4	25.2	15.6	24.3	17.1	26.9	6.8	17.7
Terciario	76.0	68.8	77.6	70.3	77.7	71.4	67.8	68.1	78.8	78.4
Desconocido	2.2	0.7	1.3	0.1	1.7	0.5	1.2		1.2	0.1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Tabulados propios del Censo Nacional de Población 1991.

un perfil específico a nivel de rama que permita el tamaño crítico necesario para una carrera formal, evitando la saturación en el número de los egresados. Sin embargo, sería importante la detección a nivel local de necesidades en las redes existentes de empresas; se trata de una iniciativa que debería formar parte de los proyectos de las instituciones educativas locales, pues es un tipo de análisis difícil de hacer a nivel nacional o provincial⁴.

3) *Con respecto a los niveles de instrucción de los técnicos, puede observarse que las unidades jurisdiccionales estudiadas presentan una realidad heterogénea: tres provincias muestran niveles educativos relativamente semejantes en los técnicos, y más altos que en la cuarta.*

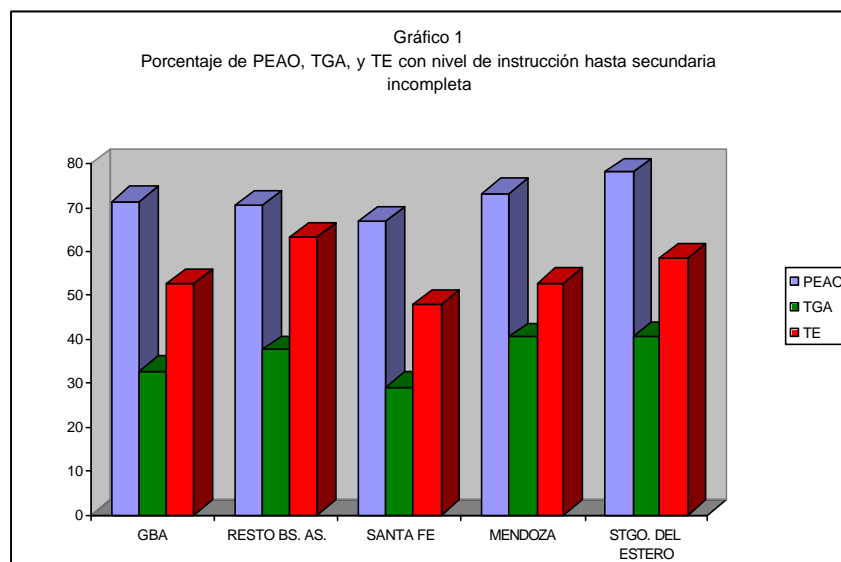
Esto sugiere dos tipos de reflexiones. La primera es que en esas tres provincias se está en presencia de técnicos relativamente modernos y no artesanales en el caso de los TE; y la segunda es que, si bien hay un espacio amplio para la mejora de los niveles de instrucción, estamos hablando de una población de técnicos con la mitad o más de sus miembros que han cursado estudios, al menos, de secundario completo.

Distribución por niveles de instrucción agregados

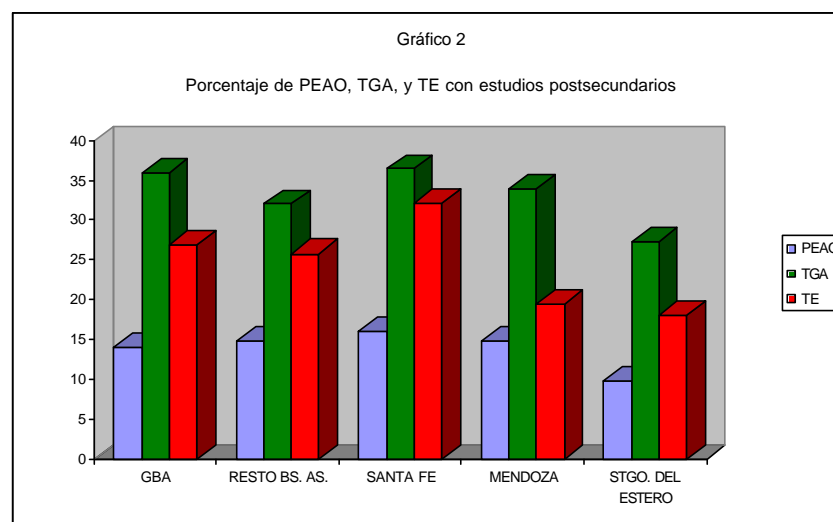
La estructura educativa de los técnicos indica que se trata de una población más educada que la población ocupada total. En todas las provincias, la proporción de trabajadores que han abandonado el sistema escolar antes de completar la educación media es mayor en la población total que en los técnicos, con diferencias que superan en general los veinte puntos porcentuales (Gráfico 1).

En el otro extremo de la estructura educativa, los trabajadores con estudios postsecundarios entre los técnicos de gestión y administración al menos duplican la proporción hallada en la población económicamente activa ocupada, y en el caso de los técnicos específicos la superan ampliamente (Gráfico 2). Sin embargo, el análisis de las ocupaciones incluidas en cada uno de estos grandes tipos parece indicar que una mejora en el nivel educativo de los técnicos es posible y probablemente necesaria, pues en un mercado de trabajo moderno, un tercio o

⁴ Para más detalles de este tipo de trabajos ver BERTRAND, Olivier, *Planning human resources: methods, experiences and practices*. Paris, UNESCO-IIEP 1992. Part Two.



Referencia: PEAO: Población económicamente activa ocupada – TGA: Técnicos de gestión – TE: Técnicos específicos. Fuente: Cuadro 3



Referencia: PEAO: Población económicamente activa ocupada – TGA: Técnicos de gestión – TE: Técnicos específicos. Fuente: Cuadro 3

más de técnicos que han alcanzado como máximo nivel completo, la educación primaria aparece como francamente insuficiente.

La comparación entre los TGA y los TE muestra niveles de instrucción más altos entre los TGA como era dable esperar. En las dos provincias de mayor población, aproximadamente un tercio tiene estudios de secundaria incompleta o menos, un tercio ha completado la secundaria como máximo nivel, y otro tercio ha logrado cursar estudios terciarios.

Distribución por niveles de instrucción desagregados

Si se examinan los niveles educativos desagregados, los porcentajes de ocupados con el mínimo nivel educativo, primaria incompleta y sin instrucción, es también mucho mayor en la población total que entre los técnicos. Los TE tienen en todas las provincias una mayor proporción de personas con los niveles educativos mínimos que los técnicos administrativos; varían entre 12,4 por ciento con primaria incompleta hasta 5,8 en la jurisdicción más urbanizada (Cuadro 4).

En el máximo nivel, estudios universitarios completos, los TE tienen asimismo una proporción mayor que los TGA; suman alrededor de un punto porcentual más en la mayoría de los distritos. Esta tendencia de los TE a tener más, trabajadores con poca educación formal y paralelamente, más profesionales universitarios que los TGA, puede estar relacionado con el tipo de tareas. Las tareas administrativas exigen un mínimo de conocimientos generales y dan pie a niveles medios ocupacionales muy numerosos; en cambio, entre los TE podrían coexistir calificaciones técnicas tradicionales adquiridas a través de aprendizaje en el trabajo con poca base educativa, y tareas técnicas modernas más cercanas a la formación ingenieril.

Los técnicos con estudios terciarios y universitarios incompletos

Es interesante dejar constancia de que un grupo importante de técnicos registran el número de años de educación que se corresponderían con una carrera corta terciaria, pero que en la generalidad de los actuales programas implican no completar el último ciclo. Aproximadamente, una quinta parte de los TGA, y 10 por ciento o más de los TE, en todas las provincias menos una, han alcanzado estudios terciarios o universitarios incompletos. Esto parece señalar que hay una capacidad de absorción de ese nivel educativo en este tipo de ocupaciones.

Cuadro 4

Distribución porcentual de la PEA ocupada, los técnicos de gestión y administración y los técnicos específicos por nivel de instrucción y división político-administrativa

Nivel de instrucción	Gran Buenos Aires			Resto Buenos Aires			Santa Fe			Mendoza			Santiago del Estero		
	PEAO	TGA	TE	PEAO	TGA	TE	PEAO	TGA	TE	PEAO	TGA	TE	PEAO	TGA	TE
Hasta Prim. Inc.	15.5	2.0	5.8	16.8	4.3	7.8	18.2	2.6	6.5	23.9	7.6	7.1	35.1	9.4	12.4
Prim. Comp.-Sec Incomp.	56.0	30.9	46.9	53.8	33.3	47.7	48.7	26.6	41.6	49.4	33.0	45.9	42.9	31.4	46.2
Secund. Completa	13.8	30.9	20.0	13.8	30.1	18.2	16.5	34.2	19.4	11.4	25.1	18.3	10.9	31.4	22.5
Terciaria Incomp.	2.7	7.2	3.8	2.2	5.0	2.6	2.5	6.0	4.8	1.9	4.8	2.8	2.1	7.0	2.3
Terciaria Comp.	3.6	6.4	8.6	4.2	7.0	6.7	4.6	7.6	8.7	3.2	3.4	6.6	2.9	2.5	5.4
Univers. Incomp.	4.5	15.3	7.9	4.0	12.1	7.4	4.3	13.8	8.4	5.2	18.1	10.0	2.3	11.5	4.3
Univers. Comp.	3.3	7.1	6.6	4.5	7.9	9.1	4.7	9.0	10.2	4.6	7.7	9.3	2.4	6.3	6.1
Desconocido	0.6	0.2	0.4	0.7	0.3	0.5	0.5	0.2	0.4	0.4	0.3		1.4	0.5	0.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
N	3036120	84935103867	1815931	48635	69220	1020380	28802	33129	523244	15925	16907	217011	3711	5576	

Fuente: Tabulados propios del Censo Nacional de Población 1991.

4) Existe una realidad heterogénea entre las unidades jurisdiccionales. Hay provincias con características similares aunque varíen en el volumen de su población y producción económica, y otra claramente distinta, con menor nivel de desarrollo en la estructura productiva, educativa y ocupacional.

Las personas con ocupaciones de calificación técnica representan alrededor de la décima parte de la población económicamente activa ocupada (entre 9,1 y 10,6%). Los docentes son minoría entre los trabajadores con calificación técnica, menos en una provincia en que suman más que el total de TGA y TE. En consecuencia, los técnicos de gestión y los técnicos específicos representan 6 por ciento o más del total de los ocupados en tres provincias y sólo 4,3 por ciento en la restante. Los técnicos específicos son más que los de gestión y administración en todas las provincias, alcanzando estos últimos aproximadamente una cuarta parte de los ocupados de calificación técnica en general, incluidos los docentes.

El número de técnicos no docentes es diferente según la provincia: Santiago del Estero cuenta con 9.287, Mendoza con 32.832, Santa Fe con 61.931, Buenos Aires (sin GBA) con 117.855 y Gran Buenos Aires con 188.802. El total de técnicos no docentes en las jurisdicciones consideradas llega a 410.707⁵.

Por lo tanto, las jurisdicciones varían en la amplitud de las poblaciones objetivo de técnicos. Algunas tienen una masa crítica de personas trabajando en ocupaciones técnicas que permite pensar en una variedad de ofertas institucionales y curriculares. En otras, el número de técnicos ocupados y los datos de la actividad económica plantean la necesidad de una oferta con menor grado de variación, para no saturar en el mediano plazo los nichos ocupacionales existentes. Finalmente, en algunas, el modelo que podría plantearse sería más cercano a los “community colleges” americanos que a los terciarios tecnológicos clásicos.

Distintos tipos de técnicos y competencias requeridas

Esta tercera parte, basada en la información brindada por los respondientes a la encuesta realizada, a una muestra de más de cuarenta empresas en cuatro provincias, trata fundamentalmente, de la definición de las ocupaciones que, a juicio de los responsables de recursos humanos de esas empresas, deberían ser desempeñadas por personas

⁵ Esta cifra surge de sumar los TGA y TE en cada división político-administrativa.

María Antonia Gallart

de nivel educativo terciario. Se intenta una descripción cualitativa basada en las respuestas textuales de los respondentes sobre los perfiles de dichas ocupaciones, tanto para los técnicos de gestión y administración (TGA) como para los técnicos específicos (TE).

El punto de partida de la definición de los técnicos superiores fue una pregunta dirigida a los responsables de recursos humanos de las empresas, sobre la existencia o no de puestos para los que fuera insuficiente la formación secundaria, inclusive técnica, y que a su vez, no hicieran necesario su desempeño por egresados de carreras universitarias largas. Hubo consenso en que esos puestos existían, y que aunque hoy en día estén desempeñados por personas con una gran variedad de credenciales educativas, desde universitarios completos e incompletos hasta idóneos, sería mejor que fueran desempeñados por egresados de carreras cortas terciarias; las razones esgrimidas fueron que los profesionales universitarios buscan rotar o ser promovidos y no permanecen en el puesto, y que los idóneos tienen dificultad de adaptarse a las nuevas tecnologías y a la polivalencia de funciones.

Al analizar los perfiles definidos por los empresarios para esos puestos, aparecen claramente dos tipos: el de los técnicos de gestión, administración y ventas, y el de los técnicos específicos, industriales o de servicios. Hay un caso intermedio que unifica funciones de ambos, pues en algunas situaciones, aunque no siempre, realiza tareas de gestión y administración y en otras asesora y utiliza una tecnología específica de aprendizaje complejo: son los técnicos en computación y análisis de sistemas.

En el primer grupo (TGA) pueden distinguirse diferentes perfiles. Es importante destacar que estos perfiles aparecen en empresas del sector industrial pero también, en las del sector servicios (por ejemplo, bancos, salud, hoteles y agencias de turismo). Un primer perfil, el más clásico, incluye tareas administrativo-contables. Estas pueden ejemplificarse en control de presupuestos y análisis de costos; en el área de comercio exterior: tramitación, gestión y seguimiento del proceso de importación-exportación; en el sector bancario: tareas de oficial de crédito, pero también, pueden actuar en el área de conciliaciones, filtrando y puntuando las cuentas, consultando cotizaciones de las acciones, y colocando títulos; y en el sector de las prepagas de salud: realización de auditoría médico-contable.

Un segundo perfil se relaciona con ventas: promotores, encargados de la vinculación con clientes y proveedores, telemarketeers. En el caso de las agencias de turismo se trata de una persona que sabe crear un viaje respondiendo a la demanda del cliente, debe manejar distintas

opciones de precios en pasajes y “packages”, y calcular los costos comparativos para que el cliente elija.

En el comercio se requiere este nivel educativo para técnicos de gestión y administración acotados a tareas específicas, tales como los encargados de restaurantes, los encargados de cajeros y de control de mercadería. También los que llevan la logística de las sucursales y realizan análisis de costos y giro en ellas. En los shoppings surgen responsables de la organización de los eventos que dinamizan las ventas.

En el límite entre los TGA y los TE, aparece el perfil intermedio señalado anteriormente: el de los técnicos de apoyo en computación. Si bien a todos los anteriores se les pide manejo de los softwares relacionados con la tarea, en este caso la demanda es más específica. Debe saber programar, por ejemplo, la facturación y la parte contable, debe conocer el proceso en cuestión (en este caso, comercialización) y asesorar al personal en el uso de computación. Para un gran diario, se pide un técnico de apoyo al área de sistemas, con conocimiento de Macintosh. En otros ejemplos, el perfil es más específico, aportando su conocimiento de la informática a diversas funciones dentro de la empresa, o sintetizando en su rol, el conocimiento informático (de soft y mantenimiento de hardware) con su aplicación concreta a un sector de las tareas de la empresa: contabilidad, costos, impuestos, etcétera.

Entre los TE, surge mayoritariamente un perfil de supervisor, sobre todo en empresas industriales o de los llamados sectores especiales (agua y energía, comunicaciones, etcétera). Se centra en los procesos de producción, tiene un espacio cercano a lo operativo, pero está en contacto con tecnologías cruciales para ese tipo de empresa; varía bastante de lugar en el organigrama: puede ser un técnico operativo, un supervisor con un perfil nuevo más similar al coordinador que al capataz, un inspector de tareas subcontratadas, o un jefe de sección con una capacidad de decisión relevante. Entre la multiplicidad de actividades encomendadas a este técnico superior, que debe tomar decisiones autónomas, se pueden citar: tareas menores de mantenimiento, conducción de equipos, resoluciones sobre calidad, rechazo o aceptación de materia prima, etcétera, todo lo cual implica conocimiento técnico del proceso y administración de insumos. Se define también como una mezcla de trabajo de oficina y planta; mientras el ingeniero determina lo que hay que hacer y entrega los planes, el técnico debe saber interpretar las órdenes, leer los displays de las máquinas, transmitir a los operarios las consignas. Lleva estadísticas simples sobre problemas y errores; maneja métodos y tiempos. Dentro de estas grandes líneas, hay una gradación desde los titulados “procesadores”, “supervisores generales”, “encar-

María Antonia Gallart

gados de sector de producción” hasta puestos “entre operario y supervisor”. En este último caso se le exige que, dado un programa de producción, lo entienda y lo transmita, introduciendo las órdenes en la computadora; no le corresponde tomar decisiones, pero debe tener conocimientos técnicos específicos.

Otro perfil que aparece es el de técnico en mantenimiento de maquinarias, principalmente, mecánico o electromecánico.

Se encuentran también técnicos específicos relacionados con determinados procesos de producción: por ejemplo, analistas de laboratorio químico-físico. Realizan control de calidad de muestras, ven si se respetan los criterios de calidad, efectúan análisis de producto en la industria petroquímica. Una empresa alimenticia multinacional define así a un técnico electrónico para fábrica: un técnico que tiene que saber neumática y PLC, que pueda diseñar pero que también trabaje, que utilice inglés técnico e informática, que tenga experiencia en planes industriales.

En las organizaciones que se alejan más del modelo fabril aparecen perfiles con características diferentes, que no son de gestión o administración; ejecutan tareas que exigen habilidades específicas de muy diverso nivel de sofisticación.

Esta somera descripción de los perfiles demandados por las empresas muestra una variación importante, tanto en nivel de conocimientos técnicos, como en manejo de decisiones autónomas. La remuneración presenta también marcadas diferencias: para los TE, desde aproximadamente \$ 500 (los operarios) hasta \$ 2500 (asistente de logística de operaciones); el promedio ronda los \$ 1100. En el caso de los TGA, el mínimo es \$ 590 y el máximo \$ 1650, con una media de algo más de \$ 900.

Los niveles educativos de las personas que desempeñan actualmente estos puestos varían, como ya se señaló, desde idóneos que no han completado estudios secundarios hasta egresados de la educación universitaria. Más de un tercio de las empresas que responden a esta pregunta emplean, entre otros, a personas que han cursado estudios terciarios. Los TGA muestran mayor nivel de instrucción que los TE y menor participación de idóneos; los TE tienen un porcentaje significativo de egresados de escuelas técnicas medias. Las carreras terciarias que se citan son: marketing, técnico comercial, técnico en computación, analista de sistemas, técnico en hotelería, técnico en lechería y analista de laboratorio.

Se expresa que los egresados actuales de estudios terciarios quieren completar estudios universitarios pues sienten “que les falta”. Por

otro lado, según lo afirmado anteriormente, contratar universitarios para estas ocupaciones implica que para mantenerlos satisfechos hay que hacerlos rotar y, si se dan las posibilidades, ascenderlos, lo cual aumenta el costo; en cambio si se contratara un terciario se quedaría en el puesto.

Conclusiones sobre los perfiles y las competencias demandadas

Al analizar con detalle los perfiles de los puestos a ser desempeñados por egresados de carreras superiores cortas, se observa una gran variedad dentro de las tendencias generales señaladas; al respecto se pueden formular algunas preguntas. La primera es si las variaciones observadas tienen que ver con la ubicación de las empresas en diferentes provincias, o más bien, con otras características como el sector y rama, o el tamaño de la firma.

Una aproximación inicial refuerza lo señalado anteriormente sobre el análisis de las ocupaciones técnicas en el Censo de Población: de las cuatro provincias estudiadas hay tres que tienen características similares pese a su diferente tamaño, mientras la provincia restante muestra características diferenciales de mayor aislamiento y menor desarrollo, lo cual se nota en las unidades ocupacionales estudiadas y en algunos de los perfiles presentados. El tamaño de la empresa, tal como era de esperar, favorece una mayor complejidad en los perfiles, y el sector y rama definen las características específicas de la aplicación de conocimientos, habilidades y competencias más amplias.

Una segunda pregunta que podría formularse es si esa variación entre distintos tipos de empresas y procesos productivos no impide la formación de técnicos en una proporción que compense los costos educativos, dado que cada tipo de empresa sólo puede contratar un número muy limitado de técnicos y la inserción local de los institutos terciarios hace que su área de influencia no sea demasiado extensa.

El análisis realizado muestra que hay rasgos generales, tanto en los TGA como en los TE, que cruzan los distintos sectores y tamaños de empresas. La aplicación concreta y la mayor o menor complejidad de roles y organizaciones varían, pero hay una serie de conocimientos, habilidades y competencias comunes. La articulación entre estos y las especificidades es lo que debe prever cada proyecto de formación, así como la existencia o no de una masa crítica de ocupaciones a ser cubiertas en la esfera de influencia de cada institución.

Una última pregunta que corresponde hacer es si las competencias requeridas por las empresas ya existen en el mercado, por lo que sería

María Antonia Gallart

inútil crear nuevas instituciones formativas o reformar las actuales para un servicio que ya está provisto. Los encuestados de las empresas señalan déficits y plantean contenidos generales y específicos a la formación, que responden a esta pregunta.

Aparece un perfil claro de competencias y conocimientos a ser enseñados por las instituciones educativas. Pero hay consenso entre los respondentes acerca de que las técnicas específicas y organizacionales particulares a cada empresa deben ser transmitidas por esta última. Se citan como ejemplos: organización de tarifas y características de los marcos regulatorios en telecomunicaciones; ritmos y formas de trabajo en bancos; administración y puntos de venta en supermercado; en turismo, tipos de emisión de boletas, reservas, tarifas muy complejas y manejo de equipo específico; conocimiento de los procesos productivos particulares y tecnologías propias en la industria; en general, prácticas en tareas asignadas, y conocimientos sobre los productos y la cultura informal de la organización. Se considera que el trabajador debe venir con conocimientos amplios y aprender la aplicación en el lugar de trabajo.

Características de comportamiento como la autodisciplina y autocontrol, la capacidad de trabajar en grupo y de conducir personal aparecen frecuentemente en las respuestas de los empresarios.

Además, hay un conjunto de competencias generales que se detectan como déficits y se plantean como contenidos de la formación. Expresión oral y escrita, lectura e interpretación de textos y normas aparecen claramente tanto para TGA como para TE; se manifiestan en la necesidad de decodificar mensajes, redactar informes y atender al público, leer e interpretar textos específicos, comunicar órdenes, interpretar memos, transmitir pautas, generar a partir de esbozos correspondencia y comunicaciones oficiales. En los TE, además: interpretar manuales técnicos, saber formular por escrito los problemas y transmitirlos, leer e interpretar las órdenes recibidas, redactar informes de desperfectos técnicos de maquinaria, y transmitir los resultados de una intervención. La matemática aplicada también es señalada como importante. Para los TE implica lectura de lo que se está controlando, captación de fórmulas, fracciones, tablas de medidas, saber dosificar. En un grupo mayoritario de empresas se plantea como déficit para ambos tipos de técnicos la capacidad de manejar situaciones imprevistas y tomar decisiones autónomas. La relevancia del conocimiento y respeto de las normas de seguridad en el trabajo, es destacado por una pluralidad de empresas en el caso de los TE. En el caso de los TGA, se señalan las carencias en la atención al público.

Se indican otros contenidos específicos pero comunes a los dos tipos de técnicos. El idioma inglés se considera necesario en casi todas las entrevistas. Los conocimientos de estadística aplicada, fundamentalmente descriptiva, y de computación, como manejo de los softwares adecuados a la tarea a realizar, son condición indispensable para el desempeño adecuado de estas ocupaciones.

En estadística, se espera el manejo de las operaciones básicas de estadística descriptiva aplicada a las ventas, a la entrada de mercaderías, etcétera. El nivel de exigencia es variable, incluyendo conceptos de media y mediana, cálculo de error, Control Estadístico de Procesos (CEP), así como cálculo de muestras para organizar encuestas de calidad y de atención a clientes.

En computación, aparecen claramente demandas por el manejo de los softwares más actualizados y usuales: procesadores de texto, planillas de cálculo y base de datos se especifican en softs adecuados para los diferentes procesos administrativos y de gestión. Para los técnicos específicos se formulan demandas, curiosamente, más generales: saber manejar softs y enseñarlos al personal, leer e interpretar órdenes de la pantalla, cargar datos, buscar y comunicar información, imprimir. Se requieren también conocimientos puntuales como CATIA (CAD-CAM), softwares de Macintosh para la industria gráfica, Programación Lógica Computadorizada (PLC) y Control Numérico (CN) en la industria metalúrgica.

Se pueden precisar aún más las competencias de los TE: en casi todos los casos surgen como necesarios, conocimientos de mantenimiento, electrónica, mecánica y control de calidad. Asimismo son señaladas como importantes las nociones de logística.

Con referencia al mantenimiento, la exigencia mínima consiste en el conocimiento de los equipos, su mantenimiento y reparación. En una empresa mediana se pide, además, nociones de automación y neumática. Se divide el mantenimiento en tres áreas: eléctrica, mecánica pesada y electrónica. El técnico debe tener una formación general para saber adaptar nuevos y viejos equipos, y poder integrar mecánica, electricidad y electrónica, además de manejar conceptos de mantenimiento preventivo. En mecánica se piden conocimientos específicos aplicados a cada industria. En electrónica se solicitan conocimientos generales pues se considera que no hay desarrollo tecnológico propio; los cursos específicos los dictan los que venden la tecnología y el técnico debe ser capaz de resolver problemas simples de los equipos. En este rubro se integra el manejo de hardware (básico) con el de software (por ejemplo PLC-CN). Con respecto a control de calidad, se piden nociones genera-

María Antonia Gallart

les, “cultura de la calidad”, conocimiento de ISO 9000. Los aspectos particulares tales como la adaptación al producto y al proceso se adquieren en la empresa. Finalmente, en cuanto a logística se citan: manejo de los elementos técnicos para definir el proceso que satisface al cliente, logística de ventas para reducción de stock, y circuitos “just in time”.

Para los TGA, las definiciones son menos precisas. En la mayoría de los casos se considera importante lo siguiente: cálculo de costo-producto, comercialización, atención al cliente, evaluación de resultados y conocimientos impositivos. En estos temas también, las exigencias son bastante diferentes, desde algunas elementales, como diferenciar nota de crédito y nota de débito, cambio de divisa, endoso de cheques, pasando por diferentes sistemas de costeo, nomencladores y honorarios (medicina prepaga), y conocimiento de formularios para impuestos aplicables a distintos productos, hasta aplicaciones de la informática a la contabilidad. El tema del marketing en el contexto actual de competitividad aparece como central.

Para aproximarse más al tipo de enseñanza terciaria demandada, resulta interesante plantear el tipo de usuarios-alumnos que visualizan las empresas, la orientación actual de los cambios a la enseñanza y el tipo de metodología que preferirían, así como las posibilidades de colaboración entre la empresa y la institución educativa.

En la pregunta referida a los destinatarios de esta formación, se inquiría si debían ser jóvenes recién egresados de las escuelas secundarias, personas con nivel secundario con experiencia laboral previa, y/o trabajadores en actividad que necesitan formación teórica complementaria. Más de tres cuartas partes de las empresas consideraron que convenía que fueran jóvenes recién egresados de la educación secundaria, alrededor de la mitad opinaron que asimismo convenía que fueran personas con experiencia laboral, y algo menos de dos tercios, trabajadores en actividad. Por otro lado, al ser preguntados sobre la edad para ingresar en esos puestos, manifiestan en general la preferencia por los jóvenes adultos.

En cuanto a la orientación de los cambios en la enseñanza, una amplia mayoría no está de acuerdo en que el currículo educativo sea fundamentalmente teórico, aunque se base en la problemática del mundo productivo; una mayoría algo menor pero significativa (más de dos tercios) no considera lo más conveniente articular prácticas de taller, laboratorio y oficina en el establecimiento escolar. El noventa por ciento, en cambio, se muestra partidario de estructurar un programa de alternancia entre la formación teórica en el instituto educativo y la práctica en la empresa. La manera de realizar esa alternancia no es aún cla-

ra, pues hay poco conocimiento de las distintas opciones. Las pasantías de los alumnos son consideradas por más de tres cuartas partes de los respondientes como muy importantes, aunque las opiniones sobre sus resultados son variadas; algunos se quejan de los costos para la empresa y de la necesidad de dedicarles personal; otros las visualizan fundamentalmente como un paso previo a la contratación. Son pocas las empresas que definen claramente planes de formación en pasantía.

Reflexiones finales sobre la viabilidad de las carreras técnicas terciarias

Al finalizar este documento se pueden responder las preguntas formuladas en la introducción. Al respecto cabe afirmar que se evidencian nichos específicos para la formación técnica terciaria no universitaria. Existe una variación en los perfiles particulares y en la inserción en distintos tipos de empresas y ramas de la economía, pero se pueden detectar competencias generales y específicas que orientan el desarrollo curricular. Las consideraciones siguientes están dirigidas a facilitar la implementación de reformas e iniciativas necesarias en ese nivel educativo.

En las páginas anteriores se señala que en los puestos en que se focaliza la investigación, es necesario el manejo de competencias específicas pero transversales, además de las generales. Estas competencias específicas transversales son: la estadística aplicada, que permite resumir información y predecir situaciones; el inglés como lengua franca tecnológica y comercial; la informática aplicada, ejemplificada en los utilitarios empleados en distintos procesos, sujetos a una actualización permanente.

Es interesante destacar que en todos estos casos se unen competencias transversales con aplicaciones muy dirigidas a procesos y modelos de organización del trabajo, cuya transmisión en la educación formal sólo puede lograrse con una articulación muy estrecha entre las unidades productivas y las instituciones educativas. La rápida obsolescencia y continua innovación de tecnologías “duras” y “blandas” refuerzan esta necesidad.

Desde el inicio de la investigación se perfilaron claramente dos tipos diferentes de técnicos: aquellos cuya tarea se centra en la administración, la gestión y las ventas, llamados técnicos de gestión y administración (TGA), y aquellos que deben aplicar, fundamentalmente, conocimientos específicos (TE) tanto en los servicios, como en la industria. Esta división responde a una tipología que hace diferencia entre fun-

ciones más administrativas y otras más cercanas al proceso productivo, y que ya aparecía netamente en el análisis censal. En las entrevistas a las empresas, sin embargo, los puestos se manifiestan como un continuo, en cuyos extremos se ubican TGA muy administrativo-contables y TE muy “industriales”. En el primer caso, son responsables, por ejemplo, de contabilidad o impuestos, y en el segundo, de mantenimiento. Existen en ese continuo, una gama de TE que unen a calificaciones técnicas determinadas, funciones de gestión de menor o mayor jerarquía.

La figura más señalada por los respondentes es la de supervisor, que no tiene las características del antiguo capataz. Se trata de un trabajador polivalente con responsabilidad sobre una serie de tareas y equipos, que necesita conocimientos transversales además de, en muchos casos, capacidad para liderar a otros trabajadores y coordinarse horizontalmente con otros supervisores.

Existen también puestos cuyas competencias articulan estrechamente conocimientos específicos, por ejemplo, análisis de sistemas e informática, con responsabilidades de gestión administrativa. Son puestos “grises” entre TGA y TE. Finalmente, en los servicios aparecen técnicos que deben manejar tecnologías de distinto tipo, desde periodistas hasta encargados de área de hoteles, que también se sitúan en zonas “grises” entre TGA y TE.

Un rubro importante, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, es el de los servicios de salud. Las carencias señaladas en los niveles educativos de los TE de este sector indican la necesidad de un mejoramiento; pero, por otro lado, aparece un perfil de TGA de auditoría médica y administración de sistemas complejos de subcontratación que no está cubierto por la oferta actual de carreras terciarias.

El análisis de los perfiles por tipo de empresas, comparando los técnicos de las que tienen procesos productivos similares y señalando semejanzas y diferencias con los de otros sectores, mostró que los TGA muestran características bastante comunes, independientemente del tipo de empresa, lo que favorece la definición de currículos comunes. En el caso de los TE, y en particular en los industriales, también aparecieron, entre las distintas ramas, una serie de competencias comunes relacionadas con la logística, el mantenimiento, la electrónica, la mecánica y el control de calidad. La capacidad para decodificar y transmitir órdenes, y las competencias generales ya señaladas anteriormente cruzan los TE insertados en muy diferentes sectores y ramas.

Dado que los números absolutos del Censo de Población ponen de manifiesto que existe una gran dispersión entre sectores y ramas en la categoría de los técnicos industriales, y puesto que no son, en términos

relativos, muy numerosos, parece importante rescatar estos contenidos compartidos. Ello permitiría una base común y por lo tanto, una economía de escala en la formación, evitando la contradicción entre la necesidad de una masa crítica de estudiantes para justificar una institución y un perfil muy específico por rama productiva que corra el peligro de saturarse rápidamente.

Articulación entre las unidades ocupacionales y las instituciones educativas

La ventaja diferencial de las carreras cortas es su capacidad de respuesta a demandas concretas y actualizadas del sector productivo; para ello, la articulación cercana y constante entre las unidades ocupacionales del área de influencia de la institución educativa y ésta, resulta primordial para la pertinencia de los contenidos y competencias impartidos.

Una primera revisión de las tareas a cumplir en esa dirección, a partir de esta investigación, incluye el reforzamiento de los siguientes ítems:

- a) Habilidades básicas (lectoescritura y matemática) aprendidas en los niveles educativos anteriores, aplicadas al tipo de procesos productivos encarados por la carrera.
- b) Competencias generales comunes a todas las áreas que incluyen los fundamentos científico-tecnológicos de dichos procesos.
- c) Competencias específicas comunes (estadística, computación, inglés).
- d) Competencias específicas para los distintos perfiles de TGA y TE, incluyendo los conocimientos técnicos y habilidades manuales correspondientes y su aplicación en circunstancias concretas.

Para la elaboración de los perfiles referidos a estos tipos de competencias, particularmente el último, tendría que concederse una participación preferencial a los responsables de recursos humanos de las empresas. El proyecto curricular y pedagógico debería fundamentar su pertinencia con respecto a esas competencias.

De lo anterior se desprende que la formación no tendría que ser únicamente escolar, sino que debiera estructurarse un programa de alternancia entre la formación teórica en el instituto educativo y la práctica en la empresa.

Sería conveniente prever mecanismos de pasantía o actualización en las empresas para los docentes de las materias más relacionadas con la práctica, a fin de mantenerlos al día en los cambios tecnológicos.

María Antonia Gallart

Los núcleos centrales de competencias generales y específicas generales pueden ser permanentes, pero es menester que sean sometidos periódicamente a su validación en término de aplicaciones (por ejemplo: utilitarios de informática).

Los componentes específicos del currículo relacionados con puestos u ocupaciones tendrían que ser renovados o cambiados con cierta periodicidad, según su pertinencia respecto de la realidad ocupacional.

Parecería importante evitar desde el inicio, la cristalización de carreras separadas con su cuerpo de profesores y directivos, pues la experiencia señala que tienden a perpetuarse. La organización por núcleos de competencias con la participación del sector productivo, incluyendo un núcleo de fundamento (competencias generales) y módulos de formación específica más lábiles, facilitaría la actualización.

Estas sugerencias se plantean a modo de conclusiones provisionarias del actual trabajo, y se proponen como base de discusión para poder enriquecerlas con los aportes de las instituciones educativas y de las organizaciones productivas.

Por otro lado, la revisión de las competencias señaladas por las empresas muestra la importancia del área de comportamiento, por ejemplo, la autodisciplina y la capacidad de trabajar en grupo; y también de las competencias intelectuales aplicadas a situaciones específicas de trabajo, tales como la resolución de problemas y la formulación de alternativas, entre otras. El aprendizaje de estas competencias no puede darse en un ámbito exclusivamente académico, sino que debe brindarse, al menos en parte, en un contexto real de trabajo. De ahí la importancia dada por los respondientes de las empresas a la formación en alternancia, en comparación con los talleres y laboratorios exclusivamente escolares. Para la instrumentación de este tipo de programas, la colaboración escuela-empresa es esencial.

Otro tema fundamental se refiere a los destinatarios de la formación terciaria. Dado que la masa crítica de estudiantes resulta importante para la ecuación costo-beneficio de una institución, la ampliación de la población usuaria de equipamientos y docentes resulta conveniente. Si bien la mayoría de las empresas considera que los estudiantes deben ser en principio recién egresados de la educación secundaria, algo menos de dos tercios de los respondientes expresan que debe abarcar además, a trabajadores en actividad. Para esto último, también la cercanía de la oferta educativa a las unidades ocupacionales parece central.

La difícil transposición pedagógica de las competencias, tanto generales como específicas, exige salir de los clásicos encuadramientos disciplinarios y académicos comunes a los programas universitarios. En la discusión y evaluación del currículo y en su actualización permanente, resulta primordial la opinión de los responsables de recursos humanos de las empresas. Es importante señalar al respecto que ante las preguntas sobre las posibles prácticas colaborativas entre instituciones educativas y empresas, la participación del empresario en la definición del perfil del egresado fue elegida prioritariamente por los respondientes.

Por todo lo anterior, parece necesario que en las instituciones educativas que brindan carreras cortas de nivel terciario exista, no sólo una participación formal del sector productivo tal como suele darse en los llamados “comités de vinculación”, sino también, una coparticipación de los responsables empresarios.

El análisis presentado muestra que hay rasgos generales en los técnicos que cruzan los distintos tipos y tamaños de empresas. La aplicación concreta y la mayor o menor complejidad de roles y organizaciones empleadoras varían, pero hay una serie de conocimientos, habilidades y competencias que son comunes. La articulación entre ellos y las peculiaridades de la organización productiva del área de influencia es lo que debe prever cada proyecto de formación, así como la existencia o no de una masa crítica de ocupaciones a ser cubierta en la esfera de esa institución específica.

Para finalizar, se puede concluir que la creación de nuevos programas y niveles es una manera de probar la agilidad de las instituciones. Cuando se articulan con las demandas de nuevas competencias, las carreras tecnológicas cortas postsecundarias constituyen un test para las escuelas técnicas y las instituciones universitarias, obligan a romper la rigidez de los niveles educativos tradicionales (secundario o carrera larga universitaria) y exigen un contacto directo con el sector empresario para la elaboración del currículo y la gestión de la alternancia o las pasantías.

BIBLIOGRAFIA

- BERTRAND, Olivier. 1992. *Planning human resources: methods, experiences and practices*. Paris: UNESCO/IIEP.
- CASTRO, Claudio de Moura; CARVALHO, Ruy de Quadros. 1988. La automatización en Brasil: quién le teme a los circuitos digitales. En: Marianela Cerri; González, Luis Eduardo; West, Gordon

María Antonia Gallart

- (Comp.) *Modernización, un desafío para la educación*. Santiago de Chile: UNESCO/OREALC; Programa Cooperativo CIDE-PIIE-OISE.
- COLLINS, Randall. 1989. *La sociedad credencialista: sociología de la educación y la estratificación*. Madrid: Akal Universitaria.
- GALLART, María Antonia. 1997. Mercosur: la respuesta de la educación a los cambios tecnológicos y la organización del trabajo industrial. Buenos Aires. (Mimeo)
- GALLART, María Antonia ; NOVICK, Marta; POZZAN, Silvia; ABDALA, Félix. 1996. Las ocupaciones de nivel técnico superior: perfiles requeridos. Informe final. *Programa de reforma de la educación superior técnica no universitaria. Módulo III: Prioridades del sector productivo*. Buenos Aires. (Mimeo)
- GOMEZ CAMPO, Victor Manuel. 1995. *La educación tecnológica en Colombia: educación terminal o primer ciclo de las ingenierías y las ciencias?* Bogotá: Universidad Nacional.
- MARINHO, Marcelo Jacques Martins da Cunha. 1986. *Professionalização e credenciamento: a política das profissões*. Rio de Janeiro: SENAI.
- OLIVIER, Bertrand. 1992. *Planning human resources: methods, experiences and practices*. París: UNESCO/IIEP. Parte 2.
- SCANS. 1992. *Lo que el trabajo requiere de las escuelas. Informe de la Comisión SCANS para América 2000*. Washington: Departamento de Trabajo de los Estados Unidos.
- SPAGNOLO, Fernando; CASTRO, Claudio de Moura. 1994. Carreras superiores cortas na área tecnológica: erros e acertos da experiência brasileira.
- VILLA LEVER, Lorenza. 1996. En busca de nuevas formas de vinculación escuela-empresa. El caso de las Universidades Tecnológicas y de la escuela de la Volkswagen en México. En: Casas, R.; Luna, M. (Coord.) *Hacia una nueva configuración de las relaciones: gobierno, academia y empresas en México*. México: UNAM. Instituto de Investigaciones Sociales.

IV

Los grupos objetivo críticos

IV.1

Los desafíos de la integración social de los jóvenes pobres: la respuesta de los programas de formación en América Latina (2000)¹

1. El contexto global de los interrogantes planteados

Esta investigación se sitúa en la realidad de la región latinoamericana y en el contexto mundial del fin de siglo, el cual influye, quizás más que en períodos anteriores, en el desarrollo de las situaciones nacionales. Por ello, es importante iniciar el capítulo señalando cuáles son las características de los procesos globales que más afectan a los desafíos de las políticas públicas de formación para jóvenes en riesgo de exclusión.

Las profundas transformaciones del último cuarto de siglo del milenio han impactado en la estructura productiva y social de los paí-

¹ Este capítulo sintetiza los resultados de la Investigación regional “Políticas y programas de capacitación para jóvenes en situación de pobreza y riesgo de exclusión” que se llevó a cabo entre 1997 y 1999, patrocinada por IDRC y Fundación Ford. Los responsables de los estudios nacionales fueron Jaime Saavedra y Juan Chacaltana de GRADE (Perú), Clara Ramírez Gómez y Oscar Castro del CID de la Universidad Nacional (Colombia), Marcela Gajardo de la Unidad de Estudios Prospectivos del MIDEPLAN y Pedro Milos del CIDE (Chile) y Enrique Pieck de la Universidad Iberoamericana (México), y María Antonia Gallart, del Centro de Estudios de Población (Argentina) a cargo del estudio argentino y la coordinación regional.

María Antonia Gallart

ses de América Latina: la globalización ha cambiado las reglas de juego haciendo cada vez más difícil el aislamiento y relativizando la capacidad de decisión en los territorios nacionales; la transformación productiva y particularmente, el ocaso del fordismo y la crisis del modelo del estado de bienestar, modificaron el contexto de las políticas económicas y sociales; la redistribución del ingreso incentivó la coexistencia, en una misma sociedad, de sectores de alto poder adquisitivo y de carenciados; la demanda de mayores calificaciones y el aumento de la productividad del trabajo confluyeron en un mercado laboral duro y exigente. Frente a esta realidad, la integración de los jóvenes provenientes de sectores populares resulta dificultosa, más aún cuando se produce concomitantemente con un proceso de exclusión social.

La magnitud de la población en situación de pobreza estructural refleja la cantidad de jóvenes que corren ese riesgo de exclusión social. Dicha población persiste e inclusive se incrementa a lo largo de los períodos de crecimiento económico, lo cual es una preocupación central de gobiernos y organismos internacionales (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial). Los bolsones de pobreza se caracterizan no sólo por no alcanzar a cubrir las necesidades básicas de los hogares, sino además, por las deficiencias en los servicios sociales básicos tales como salud y educación (Byrne, 1999).

Esta situación se integra en un proceso de cambios sustantivos en el mercado de trabajo, con una tendencia a la flexibilización del empleo y a la demanda de mayores calificaciones, que coinciden con una oferta laboral de amplios grupos de jóvenes no pobres con niveles educativos relativamente altos. Se trata de una transformación productiva y ocupacional que se puede caracterizar como un cambio tecnológico y organizacional con los siguientes rasgos: globalización de la comunicación, paso del fordismo al postfordismo, disminución del empleo formal en relación de dependencia y con cobertura social por ampliación de la subcontratación, crecimiento de los sectores laborales desprotegidos y precarios, y profundización de la extensión del empleo en el sector terciario. La nueva relación entre el Estado y el sector privado y la interrelación de las unidades empleadoras crean redes productivas inéditas (Novick y Gallart, 1997). En estas circunstancias, la exclusión de los jóvenes que intentan entrar en el mercado laboral con marcadas deficiencias de capital humano y social constituye un serio peligro.

Un autor, Manuel Castells, define a la exclusión social al fin del milenio como "...el proceso por el cual a ciertos individuos y grupos se les impide sistemáticamente el acceso a posiciones que les permitirían

una subsistencia autónoma dentro de los niveles sociales determinados por las instituciones y valores en un contexto dado”. Normalmente, “...tal posición suele asociarse con la posibilidad de acceder a un trabajo remunerado relativamente regular al menos para un miembro de una unidad familiar estable”. Por otro lado, “...la exclusión social es un proceso, no una condición. Por lo tanto sus fronteras cambian, y quien es excluido o incluido puede variar con el tiempo, dependiendo de la educación, las características demográficas, los prejuicios sociales, las prácticas empresariales y las políticas públicas”. Existen muchos caminos hacia esa exclusión, por ejemplo, es posible que “...el analfabetismo funcional, la condición de ilegal, la imposibilidad de pagar el alquiler, lo que induce la carencia de techo, o la pura mala suerte con un jefe o un policía, desaten una cadena de acontecimientos que lleven a una persona (y a su familia, con mucha frecuencia) a arrastrarse a la deriva hacia las regiones exteriores de la sociedad, habitadas por los despojos de la humanidad fracasada”. La exclusión no sólo produce la imposibilidad de acceder a satisfacer las necesidades básicas sino que “...el proceso de exclusión social y la insuficiencia de las políticas reparadoras de integración conducen a una integración perversa (que) hace referencia al proceso laboral en la economía criminal. Por economía criminal entiendo aquellas actividades generadoras de ingresos que son declaradas delito por las normas y, en consecuencia, perseguidas en un contexto institucional determinado. (...) Ciertos segmentos de la población socialmente excluida, junto con individuos que eligen modos más rentables aunque peligrosos de ganarse la vida, constituyen un submundo del hampa cada vez más poblado, que se está convirtiendo en un rasgo esencial de la dinámica social en la mayor parte del planeta” (Castells, 1998: 98-100).

Una primera distinción se da, entonces, entre la pobreza como el hecho de no poder satisfacer las necesidades básicas de un hogar determinado, y que por lo tanto, es una condición ubicable temporalmente en un determinado momento, y la exclusión como proceso dinámico y acumulativo. Cuando en esta investigación se habla de jóvenes en situación de pobreza y en riesgo de exclusión, se considera la realidad actual de la primera condición, medida en este caso por pertenecer a un hogar bajo la línea de pobreza, y el peligro cierto de ingresar en ese proceso de exclusión, que tiene sus manifestaciones más evidentes en la residencia en zonas marginales, sean urbanas o rurales, desprovistas de servicios sociales básicos de calidad aceptable, y también, en la dificultad de acceso al empleo remunerado de calidad y, en consecuencia, a la posibilidad de trayectorias laborales calificantes.

María Antonia Gallart

Para tratar de revertir esta problemática, se han implementado programas de capacitación dirigidos a los jóvenes provenientes de hogares en situación de pobreza. Se piensa que estos jóvenes se encuentran en un círculo vicioso en el que confluyen deficiencias en la educación básica, falta de acceso a los circuitos de formación profesional, pocas oportunidades de empleo en el sector integrado o, en el caso que logren emplearse, se trata de ocupaciones precarias de baja calificación y con escasas posibilidades de trayectorias calificantes. La situación descripta señala el peligro que se constituyan en una población excluida y que esos jóvenes pasen a integrar los núcleos duros de desocupados de larga duración, por cuanto no detentan las condiciones mínimas de empleabilidad para desarrollar trayectorias ocupacionales que les permitan recalificarse.

Resumiendo, la combinación de varios factores –los cambios sustantivos en las demandas y capacidad de absorción del mercado de trabajo, la oferta creciente de personas con mayores niveles de instrucción, la amplitud de la pobreza y las nuevas características de la exclusión social, unidos a la existencia de un “sector informal criminal”– contribuyen a que el tema de los jóvenes en hogares de pobreza y su posibilidad de integración sean críticos en América Latina. Los factores señalados tienen que ser, asimismo, aspectos centrales en el momento del análisis de las políticas públicas de educación y capacitación para ese sector de jóvenes.

2. La investigación regional

La investigación colaborativa regional que se resume aquí integra un estudio de determinadas áreas elegidas por los investigadores en cinco países (a Argentina, Chile, Colombia, México y Perú), planteando los mismos interrogantes, pero con un cierto grado de autonomía en la aproximación metodológica, siguiendo las características de cada país y la experiencia de los investigadores².

Más concretamente, se desarrollaron tres etapas en cada estudio nacional, que corresponden a otras tantas preguntas, cuya respuesta conjunta permite avanzar sobre las cuestiones planteadas. El primer

² Los proyectos fueron elegidos por un comité de selección entre aquellos que respondieron a una convocatoria realizada en el contexto de la Red Latinoamericana de Educación y Trabajo. Los objetivos estaban determinados por la convocatoria, pero se dejaba cierta autonomía a los responsables nacionales en cuanto a las áreas en las que se focalizaría la investigación y en cuanto a la metodología utilizada.

interrogante se refiere a la cantidad de jóvenes en situación de pobreza y sus peculiaridades educativas y ocupacionales; el segundo a la descripción del conjunto de programas de formación implementados en cada lugar; el tercero pretende realizar una aproximación evaluativa a algunos de dichos programas, considerados relevantes para la población objetivo de jóvenes en situación de pobreza. La idea era que el primer paso develaría la magnitud de los desafíos que la integración social de esos jóvenes presentaba en cada caso, en términos de sus competencias laborales y su inserción ocupacional. El segundo mostraría la respuesta de la sociedad a dichos desafíos, la extensión de los programas de formación, sus características, su interrelación, y cuando fuera posible, sus resultados. El tercer paso permitiría explorar las mediaciones existentes entre los propósitos de los programas y su ejecución, y entre sus características institucionales y curriculares.

Estudios anteriores emprendidos dentro del marco de la Red Latinoamericana de Educación y Trabajo (Gallart, 1995; Jacinto y Gallart, 1998) brindan pistas importantes para situar esta investigación: la heterogeneidad de los jóvenes en situación de pobreza, la competencia con los sectores medios por las posibilidades de capacitación y ocupación, la escasez de mujeres en los programas de formación dirigidos a ocupaciones técnicas y su sobrerrepresentación en las especialidades “femeninas”, la importancia de las habilidades básicas de lectoescritura y matemática aplicada para la inserción laboral, la escasez de evaluaciones de los programas existentes, y la relevancia de las mediaciones institucionales para los resultados de la formación.

Los estudios nacionales varían en cuanto a la amplitud del área cubierta y al mayor énfasis en una aproximación cuantitativa o cualitativa. En Argentina, el estudio se localiza en el área metropolitana de Buenos Aires (AMBA); en Chile, en el total del país; en Colombia, en el área metropolitana de Bogotá; en Perú, en el Perú Urbano; y en México, en el Estado de México, enfatizado en sus áreas rurales. La existencia de información cuantitativa procesable y la importancia en el contexto de cada país de estos lugares para los objetivos de la investigación, fundamentaron la elección del área a investigar.

Con respecto al enfoque metodológico implementado, en el primer paso -la descripción de la población objetivo- todas las investigaciones realizan una aproximación cuantitativa basada en datos de encuestas permanentes de hogares o similares. En el estudio de los programas, además del relevamiento y descripción del universo existente, se efectúa un análisis más detallado de algunos de ellos. En dos países (Colombia y Perú), este análisis se basa en encuestas aplicadas a las

María Antonia Gallart

entidades responsables de los programas; en los restantes (México, Chile y Argentina), se basa en estudios cualitativos de casos institucionales. Pese a estas diferencias, los resultados de las investigaciones nacionales permiten llegar a un conjunto de conclusiones que se pueden plantear a nivel regional.

3. Los resultados de las investigaciones

3.1 La magnitud y características de la población objetivo

Como ya se señaló, se analizaron datos provenientes de encuestas permanentes de hogares o similares³. La magnitud de la población de jóvenes pobres, definidos como aquéllos pertenecientes a hogares bajo la línea de pobreza, es importante. Eran, hacia mediados de la década del noventa, casi trescientos mil en Bogotá, alrededor de medio millón en el área metropolitana de Buenos Aires y en Chile, más de seiscientos mil en el estado de México, y superaban el millón en el total del Perú urbano. Los porcentajes de jóvenes pobres sobre el total de jóvenes del grupo de 15 a 24 años de edad varían entre 22,1 por ciento en Chile y 40,0 por ciento en el Perú Urbano, registrando valores intermedios en Bogotá con 23,9 por ciento, en el estado de México con 25,3 por ciento y en el área metropolitana de Buenos Aires con el 27,2 por ciento. Esta población objetivo es entonces relevante para las políticas sociales, no sólo por las carencias que se habían detectado en los estudios ya realizados, sino asimismo, por su importancia cuantitativa: como mínimo uno de cada cinco jóvenes, y en algunos casos cerca de la mitad, se encuentra en esta situación. Llama la atención también que las diferencias entre las áreas estudiadas, aunque son remarcables, muestran en todos los casos una incidencia notable de la pobreza en sus respectivas sociedades (Cuadro 1).

Avanzando un paso más, interesa detectar si esta situación de pobreza incide en los logros escolares de los jóvenes, teniendo en cuenta que la formación básica es un antecedente fundamental para sus futuras trayectorias educativas y ocupacionales. En cuanto a las características educativas, en todos los lugares estudiados, la asistencia escolar de los jóvenes, el promedio de años aprobados y el porcentaje de ellos que ha alcanzado a realizar estudios terciarios es significativamente menor entre los pobres que entre los no pobres. Llama la atención que,

³ Encuestas Permanentes de Hogares de 1997 en el caso de Perú y Argentina; en el caso de Chile la encuesta CASEN de 1996; en el caso de Colombia la Encuesta DANE de 1997; en el caso de México la Encuesta del Censo 1995.

Cuadro 1

Porcentaje de población pobre y de jóvenes pobres sobre la población total, y número absoluto de jóvenes pobres por países

	Argentina (AMBA)	Chile (País)	Colombia (Bogotá)	Perú (Perú Urbano)	México (Estado de México)
Porcentaje de población bajo la línea de pobreza	26,0	23,2	24,7	43,2	31,5
Porcentaje de jóvenes (15-24 años) bajo la línea de pobreza	27,2	22,1	23,9	40,0	25,3
Número absoluto de jóvenes pobres	497.216	555.193	299.623	1.100.000	653.870

Fuentes: Datos elaborados por los estudios nacionales de la investigación regional "Políticas y programas de capacitación para jóvenes en situación de pobreza y riesgo de exclusión", en base a datos de: 1) Argentina y Perú: Encuestas Permanentes de Hogares de 1997. 2) Chile: Encuesta CASEN de 1996. 3) Colombia: Encuesta DANE de 1997. 4) México: Encuesta del Censo 1995.

si bien existen diferencias, el número de años aprobados resulta bastante similar en Argentina, Chile y Bogotá, y aunque menor, no es demasiado distinto en México; pareciera que el haber alcanzado, en promedio, siete años de educación básica es un logro en toda la región, aun para los pobres. Aunque existen diferencias importantes entre la cobertura educativa de los distintos lugares, en todos los casos la mayoría de los jóvenes pobres sobrepasan los estudios primarios (Cuadro 2).

Sin embargo, cuando se observan los porcentajes de aquéllos que no han alcanzado ese promedio y de los que lo han superado, saltan a la vista las diferencias entre pobres y no pobres⁴: aproximadamente el doble de pobres que de no pobres no han sobrepasado los seis años aprobados de instrucción en la mayoría de los países estudiados. En el caso argentino la distancia es aún mayor: 10,9 por ciento de los pobres en comparación con solamente 2,4 por ciento de los no pobres. Esta relación se invierte cuando se observan las proporciones de los que han cumplido más de doce años de estudios: excepto en el caso del estado

⁴ En este caso no se pueden realizar comparaciones entre países pues los datos de base difieren, como se puede ver en el Cuadro 2.

Cuadro 2
**Variables educativas de los jóvenes
según condición de pobreza y país**

	Argentina (AMBA)		Chile (País)		Colombia (Bogotá)		Perú (Perú urbano) (estado de México)		México	
	Pobres	No pobres	Pobres	No pobres	Pobres	No pobres	Pobres	No pobres	Pobres	No pobres
Asistencia escolar	35,2	51,3	43,0	51,5	46,3	56,6	48,8	47,8	27,3	32,9
Promedio de años aprobados	8,0	10,4	9,1	11,0	8,4	10,5	s/d	s/d	7,3	8,8
Distribución de los jóvenes según número de años aprobados:										
De 0 a 6 años	10,9	2,4	33,7 ¹	15,0 ¹	29,1	12,4	13,7	7,2	38,8	21,8
Más de 12 años	2,8	20,1	6,5 ²	25,7 ²	7,1	24,6	12,9	23,2 ³	1,8	7,6
Atraso escolar (2 años y más)	57,5	20,2	s/d	s/d	28,2	13,7	71,7	62,9 ⁴	55,0	46,4

Notas: (1) Se refiere al porcentaje de jóvenes que aprobaron entre 0 y 8 años, duración del ciclo de Enseñanza Básica. (2) Se refiere al porcentaje de jóvenes que aprobaron 13 años y más. (3) 12 años y más. (4) Se refiere solamente a educación básica y no especifica cuántos años de atraso.

Fuentes: Ídem Cuadro 1.

de México, en todos los otros más de un quinto de los jóvenes no pobres ha alcanzado ese nivel, frente a porcentajes significativamente inferiores de los provenientes de hogares pobres. Finalmente, el atraso escolar, medido por la proporción de jóvenes actualmente en el sistema educativo que tienen dos años o más de retraso con respecto a su edad teórica⁵, es también más frecuente entre la población objetivo que entre los demás jóvenes. En Argentina, Perú y México, más de la mitad de los jóvenes pobres que continúan estudiando están en esta situación.

La inserción laboral muestra también las desventajas de los jóvenes pobres ya que las tasas de desempleo suelen duplicar, o más, las de los no pobres. En el caso argentino, casi la mitad de los jóvenes pobres que buscan trabajo no lo encuentran (46,6%), en México y Bogotá aproximadamente un tercio estaban desocupados en el momento de aplicarse la encuesta, en Perú un quinto, y en Chile sólo 8,4 por ciento, aunque este porcentaje se ha incrementado en la actualidad. Lo anterior se agrava por el hecho de que, además, las tasas de actividad tienden a ser menores, salvo en el caso de México y Colombia. En Argentina (47,8 y 55,1), Chile (21,4 y 35,4) y Perú (42,5 y 56,6) existen significativas diferencias entre los niveles de actividad de la población objetivo y el resto de los jóvenes. El efecto de desaliento parece imponerse a la necesidad de buscar trabajo para generar ingresos (Cuadro 3).

La pertenencia al sector informal es asimismo mucho más frecuente entre los jóvenes pobres que entre los demás. La mayor proporción de jóvenes pobres en establecimientos pequeños, la falta de cobertura social y el empleo precario, constituyen problemas marcadamente mayores para la población objetivo que para los demás jóvenes.

Finalmente, el dato más impactante es la cantidad de jóvenes pobres que no estudian ni trabajan: más de 210.000 en AMBA, 202.646 en Chile, 70.412 en Bogotá, 283.000 en Perú urbano, y 226.605 en el estado de México. Se trata de los jóvenes que evidentemente corren un riesgo mayor, y su magnitud es importante.

Los datos presentados en los estudios nacionales y resumidos muy brevemente en este capítulo muestran claramente la situación desventajosa de los jóvenes pobres en el conjunto de la región. Si se vuelve a la conceptualización inicial sobre la pobreza –como medición puntual de una situación– y la exclusión –como un proceso de desintegración social–, aparece con toda claridad la problemática de estos jóvenes, los

⁵ Se considera edad teórica a la que tendrían que tener si hubieran cursado regularmente los grados de instrucción desde el inicio de su edad escolar.

Cuadro 3
Variables relativas a la ocupación de los jóvenes según condición de pobreza y país.

	Argentina (AMBA)		Chile (país)		Colombia (Bogotá)		Perú (Perú urbano)		México (estado de México)	
	Pobres	No pobres	Pobres	No pobres	Pobres	No pobres	Pobres	No pobres	Pobres	No pobres
Tasa de actividad	47,8	55,1	21,4	35,4	58,4	58,3	42,5	56,6	57,7	58,6
Tasa de desempleo	46,6	18,4	8,4	3,6	35,2	19,8	19,3	10,3	30,2	10,7
Jóvenes que no trabajan ni estudian:										
• Porcentaje	42,3	16,6	36,5	16,7	44,1	25,6	27,6	17,6	35,8	22,9
• Números absolutos	210.255	220.634	202.646	326.328	70.412	105.576	283.000	305.000	226.605	436.752
Jóvenes en el sector informal:										
• Establecimientos de hasta 5 personas	65,2	41,5	s/d	s/d	59,7	41,4	72,6 ¹	61,1 ¹	s/d	s/d
• Al menos un beneficio social	25,6	56,3	s/d	s/d	76,0	89,7	9,9	30,7	s/d	s/d
• Con ocupación temporal o precaria	46,4	22,2	51,7 ²	33,7 ²	33,1	33,6	92,8 ³	88,7 ³	s/d	s/d
Ubicados en los deciles 1 y 2 de ingreso (%)	61,5	22,0	s/d	s/d	25,7	14,3	s/d	s/d	s/d	s/d
Ocupación no calificada (%)	56,1	38,9	s/d	s/d	58,9	48,1	s/d	s/d	s/d	s/d

Notas: (1) Empresas unipersonales y de 2 a 5 personas. (2) Incluye actividades temporales, a plazo fijo y por tarea o servicio. (3) Abarca contrato a plazo fijo, sin contrato y contrato por aprendizaje.

Fuentes: Ídem Cuadro 1.

que mayoritariamente han abandonado el sistema educativo con niveles de estudio que no son competitivos en un mercado de trabajo exigente como el actual, y en consecuencia, presentan déficits en sus competencias de empleabilidad.

Además, se observa que esa población no es homogénea sino que existen subsectores con diferentes logros y posibilidades, tanto en el campo educativo como en el ocupacional. Todo ello implica un desafío a las políticas públicas que combaten la pobreza y la exclusión, desafío incrementado por la edad de este grupo, pues sus integrantes se encuentran iniciando trayectorias que, según las expectativas de vida, se prolongarán muchos años, con tendencias que, si no son revertidas a tiempo, implican un grave riesgo social.

3.2 El relevamiento de los programas

Como segundo paso, los estudios nacionales realizaron un relevamiento exhaustivo de los programas de formación para el trabajo que tienen entre sus participantes una proporción alta de jóvenes de la población objetivo y enfrentan la problemática descrita en el apartado anterior. Se examinaron los programas de educación formal técnica, aquellos paraformales implementados por las instituciones nacionales de formación profesional, los no formales de organizaciones no gubernamentales (ONGs), los de integración social gerenciados por organismos de desarrollo o asistencia social que tuvieran componentes importantes de capacitación laboral, y los de empleo que incluían este tipo de componentes. El relevamiento incluyó a todos los programas sociales que, a juicio de los investigadores, llegaban a la población objetivo.

3.2.1 Las formas de gestión y ejecución de los programas

Los programas son implementados y regulados por distintos organismos; algunos dependen de Ministerios de Educación, otros de Ministerios de Trabajo, otros de organismos de desarrollo, solidaridad o asistencia social. Si bien los de mayor cobertura son financiados y monitoreados por el sector público, en muchos casos son ejecutados por instituciones de capacitación diferentes, tanto privadas como públicas. Las ONGs participan de estos programas del Estado, pero también cuentan con fuentes propias de financiación, tanto internacionales (agencias de cooperación) como locales (iglesias u otras).

Según la cobertura de la educación secundaria formal y su alcance a los jóvenes pobres, los estudios nacionales incluyeron o no la educación técnica formal en el relevamiento. En general, salvo en el caso de

María Antonia Gallart

Chile para la educación técnico-profesional, en el análisis más detallado se privilegiaron los programas no formales o paraformales pues se consideró que eran los que llegaban de hecho a esa población, aunque a veces se analizó alguna institución específica focalizada en la población de interés, como en el caso del Bachillerato en Desarrollo Comunitario (FOVASO) de México. Las observaciones que se presentan a continuación se centran en los programas de capacitación no formal y paraformal.

La importancia relativa de los diferentes tipos de programas de formación varía entre países. Con respecto a los organismos responsables de ellos, en un extremo se ubica México donde tanto la gestión como la ejecución de los programas es casi absolutamente estatal, con una muy minoritaria acción de ONGs; en el otro se encuentra Chile, donde predominan absolutamente los programas financiados y regulados por el Estado pero ejecutados por instituciones privadas o locales (municipales) que compiten en un “mercado de la capacitación”. Los demás países ocupan una situación intermedia. En Argentina, predominan dos formas: los programas permanentes ejecutados por instituciones pertenecientes a los Estados provinciales, como la formación profesional, y aquellos que reciben apoyo de los organismos de cooperación internacional y son ejecutados por diversas instituciones públicas y privadas; las ONGs llegan a un número reducido de usuarios y algunas participan por convenio en los programas anteriores. En Colombia hay una extensa actividad de ONGs, una Institución de Formación Profesional (IFP) estatal y autónoma dominante –el SENA– que ejecuta algunos programas dirigidos a la población objetivo, aunque fundamentalmente se focaliza en trabajadores adultos en actividad, y un programa de licitación de cursos para jóvenes en riesgo, que ha sido suspendido⁶.

En Perú se registra una muy fuerte inversión del Estado en programas de capacitación que tienen una amplia cobertura y llegan a esta población objetivo; son ejecutados por organizaciones públicas y privadas, y responden a un modelo común de ejecución institucional (como por ejemplo, los CEOs), o a programas de llamado a licitación de cursos homogéneos pero ejecutados por una variedad de instituciones que compiten entre sí, según el paradigma de Chile Joven.

⁶ En el año 2000 se están realizando estudios previos a un posible relanzamiento de dicho programa.

Resumiendo, en todos los estudios nacionales se observa una cantidad de programas y acciones de formación provenientes de distintos ámbitos (Estado y sociedad civil), situados en varios niveles del Estado (nacionales, provinciales y locales), y con diferentes entidades ejecutoras (instituciones educativas secundarias y terciarias, centros estatales y privados de formación profesional, ONGs, instituciones de formación con fines de lucro).

Las redes que se establecen de hecho, por la acción concomitante de esta variedad de programas e instituciones, no responden a ningún diseño racional o plan conjunto frente a la problemática social; son más bien una superposición de respuestas a problemas puntuales, anidadas en una multiplicidad de nichos administrativos, con muy poca conexión entre sí.

Si bien predominan los programas que tienen como objetivo primordial la formación para el trabajo de jóvenes, en algunos casos, las acciones forman parte de proyectos más amplios de empleo o integración social, los cuales adoptan comúnmente dos formas: o son programas de empleo mínimo subvencionado, que incluyen un componente de capacitación, o son programas para los jóvenes que integran aspectos más abarcadores (por ejemplo, de salud y recreación) con algún tipo de formación. Cuando se los examina con mayor detenimiento, se observa que los componentes de capacitación de este tipo de programas suelen adolecer de serias deficiencias. Por ello, en los estudios nacionales se relevan estas iniciativas, pero se seleccionan para un análisis más detallado aquéllas que se dirigen específicamente a la formación profesional, tanto las que focalizan la población objetivo de jóvenes pobres, como las que tienen una alta proporción de usuarios de dicho sector, aunque sean de alcance universal.

En los estudios nacionales surge una multiplicidad de iniciativas de formación para el trabajo, muchas veces no incluidas en las grandes instituciones de formación profesional-IFP. Se observa que las IFP se inclinan a la capacitación de aquellos que ya están ocupados, mientras que los jóvenes pobres tienden a ser inactivos o desocupados. En general, las situaciones detectadas en cada país muestran en común, tres características que dificultan la respuesta a los desafíos planteados por la población objetivo de esta investigación: 1) Existe una superposición de numerosos programas, lo que implica esfuerzos no coordinados. 2) La oferta de capacitación prioriza la respuesta a la demanda social por matrícula y no a la demanda de las unidades ocupacionales. 3) La mayoría de la oferta de capacitación no está focalizada; los jóvenes pobres tienen acceso a ella, pero su participación sólo es mayoritaria en aque-

María Antonia Gallart

llas acciones que se localizan en lugares con predominio de población pobre. De todos modos, en algunos países como Colombia y Perú, las encuestas muestran que no es desdeñable la proporción de jóvenes pobres que han recibido este tipo de formación en algún momento de su vida.

3.2.2 Los diversos modelos de formación para el trabajo

En términos generales, la **formación profesional** propiamente dicha, o sea la que corresponde a las tradicionales instituciones nacionales de formación profesional⁷, se dirige fundamentalmente a los adultos, y entre ellos a los trabajadores en actividad. Aunque participan jóvenes, son pocos en relación con el total de los capacitados, sin que exista una focalización clara en los jóvenes pobres. La duración varía desde cursos cortos hasta otros de más de un año.

Sin embargo, en algunos países aparecen ofertas específicas de formación profesional apoyadas y reguladas por el Estado, y concretadas en centros creados especialmente para ofrecer formación a personas con problemas de empleo, particularmente jóvenes. Este es el caso de los Centros de Educación Ocupacional (CEOs) de Perú que capacitaron en 1997 a más de 200.000 personas, la mayoría eran jóvenes, y en una proporción importante provenientes de sectores populares. Del mismo modo, hay instituciones de educación formal que brindan cursos cortos para jóvenes, como los Institutos Superiores Tecnológicos, también en Perú, aunque en este caso, predominan los usuarios de estratos medios. En el contexto rural, en México, aparecen igualmente centros de formación profesional de instituciones estatales (ICATIs) cuyos cursos de capacitación modulares atienden mayoritariamente a población joven. Se considera positivo en estas instituciones la posibilidad de programas más largos en relación a los proyectos del modelo Chile Joven que veremos mas adelante.

Asimismo, en programas específicos dirigidos a este tipo de población se incluye formación general; éste es el caso de la FP de adolescentes en Argentina. El hecho de tratarse de acciones permanentes con presupuestos fijos, permite una cierta continuidad institucional, que posibilita el aprendizaje organizacional. La principal crítica que se expresa

⁷ Desde hace más de cincuenta años existen en América Latina IFP nacionales, las cuales, financiadas generalmente por un impuesto a la nómina salarial, toman oficialmente a su cargo la formación profesional de los trabajadores de los diferentes sectores. Este sistema centralizado está hoy en día cuestionado, y muchas de las iniciativas relevadas en este estudio pretenden plantear alternativas a este.

ante ella es su formación de “oferta” que tiene poco contacto con el mercado de trabajo y tiende a repetir las mismas especialidades, y que, en algunos casos, están dirigidas a ocupaciones inexistentes o con poca demanda.

Un segundo tipo de programas, los que siguen el **modelo de Chile Joven**, se hallan claramente focalizados en la población objetivo. Se desarrollan en cuatro de los países analizados aquí: Argentina, Chile, Perú y Colombia. El modelo, que sigue el implementado en Estados Unidos por el *Job Training Partnership Act (JTPA)*, integra un curso de capacitación corto dirigido a ocupaciones semicalificadas (aproximadamente tres meses) con una pasantía (de una duración semejante), lo que asegura que las ocupaciones a las que se dirige estén vigentes. Se intenta asegurar la focalización mediante mecanismos de autofocalización (se supone que las ocupaciones no son atractivas para la población de clase media) y por formas de selección de los usuarios, tales como el reclutamiento en oficinas *ad-hoc* que examinan los antecedentes de los postulantes. La cobertura varía de un país a otro: en Chile y Argentina supera los 100.000 capacitados, mientras en Perú y Colombia ronda los 10.000.

En general, los estudios de impacto muestran un leve efecto favorable en la empleabilidad de los beneficiarios en comparación con los grupos de control. Los análisis manifiestan en común una participación mayoritaria de usuarios bajo la línea de pobreza, pero simultáneamente una tendencia a seleccionar (a “descremar”) a los candidatos para obtener mejores resultados; ello se debe a que en los contratos entre el Estado financiador y las entidades capacitadoras, la deserción está castigada y la inserción laboral premiada. Pareciera que este tipo de cursos llegan a los sectores menos carenciados de la población objetivo.

Estos programas tienen diversos niveles de maduración. En el caso chileno, que registra casi una década de continuidad, y parcialmente en el argentino, se han revisado e innovado agregando nuevos contenidos y tipos de curso. En el colombiano el proyecto se ha discontinuado. El programa peruano, aunque de poco alcance, aparece como exitoso y muestra una diferencia interesante con respecto a los demás: está dirigido principalmente, a ocupaciones como las textiles o relacionadas con automotores, mientras que en los otros países se dirigen mayoritariamente al sector servicios. Existen diferencias interesantes en la implementación de los programas: en algunos, las empresas contribuyen a pagar los viáticos de los capacitandos y en otros no, notándose asimismo variaciones en el acompañamiento posterior de los egresados en el mercado de trabajo.

María Antonia Gallart

La crítica más frecuente que se manifiesta frente a estos programas es que no cuentan con elementos que permitan compensar las carencias de competencias generales y sociales que caracterizan a la población vulnerable, y que los cursos no aseguran el acceso a trayectorias ocupacionales relativamente calificadas. Una segunda línea de cuestionamientos se refiere a que las instituciones ejecutoras no suelen tener la preparación necesaria para trabajar con este tipo de población, quizás debido a la discontinuidad de las licitaciones o a su actividad en cursos para otros sectores de usuarios. En cambio, y a diferencia de las iniciativas anteriores, logran una fuerte interrelación con las organizaciones empleadoras. Debido a las exigencias del contrato de ejecución, la relación se da fundamentalmente, con empresas privadas pequeñas o grandes, pero formales en términos legales; esto permite que los jóvenes accedan a un contexto laboral que no está a su alcance en un mercado de trabajo abierto pero segmentado. Este incremento de capital social de relaciones con empresas y empresarios constituye un logro de los Proyectos Joven.

El tercer gran grupo de acciones se refiere a aquellas desarrolladas por las **ONGs**. Se conocen en la región una cantidad de instituciones de la sociedad civil, algunas relacionadas con organizaciones más amplias (como las iglesias) que, focalizando su acción en las poblaciones carenciadas, implementan una diversidad de actividades de promoción social y de capacitación; son las instituciones que más llegan a los sectores más desprovistos de posibilidades, a los más pobres, a los chicos de la calle. Cada una de ellas abarca a una cantidad reducida de jóvenes, pero en su conjunto su alcance no es despreciable, aunque la calidad de la formación laboral impartida es muy desigual. Predomina el acercamiento a las necesidades de la población objetivo sobre las demandas del mercado de trabajo. Encaran la formación de manera más integral, como parte de un proceso de promoción humana y social y, en aquellas relacionadas con instituciones de iglesias, suele existir asimismo un intento de integración entre la capacitación no formal y la educación escolar.

Si bien las instituciones de base suelen presentar problemas de continuidad, y muchas aparecen y desaparecen, existen ejemplos de permanencia y crecimiento. Tal sucede en el caso chileno, donde algunas ONGs de importante trayectoria y presencia en los sectores populares en el pasado, han asumido la responsabilidad de participar en los programas implementados por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) y ejecutan cursos de Chile Joven; actualmente com-

parten también iniciativas más amplias, como los cursos del FOSIS⁸, y de más largo plazo, como los propiciados por FONCAP⁹.

Estos tres tipos de modelos de formación (formación profesional, proyectos Joven, y ONGs) se entrecruzan en la ejecución. Instituciones originalmente de un tipo de programa consiguen ser incluidas en otro, en zonas marginales comparten financiamiento y clientela, y buscan formas pragmáticas de coordinarse en la base.

En el caso de México no se observan programas específicos de gran alcance dirigidos a jóvenes de la población rural. Los que llegan a algunos de ellos, son fundamentalmente programas de apoyo a la subsistencia (huertos orgánicos), programas de becas de capacitación y proyectos de asesoramiento técnico para microemprendimientos (CIMO). Existen asimismo experiencias de integración entre educación formal media y promoción humana, por ejemplo el bachillerato de desarrollo comunitario del FOVASO. La situación mexicana pone de manifiesto la dificultad de implementar programas locales de formación para el trabajo destinados a una población joven que tiene como principal perspectiva la emigración; a esto se añade un contexto donde la oferta de empleo remunerado privado es muy escasa.

Las organizaciones de formación profesional **con fines de lucro** participan en algunos de los programas de formación profesional y en el modelo Chile Joven. Tienden a especializarse en la formación laboral más que en el servicio a la población objetivo. Cuando la naturaleza del programa lo permite, los cursos son pagos, lo que dificulta la participación de los jóvenes pobres.

3.2.3 Una tipología de programas de formación en la región

Los programas relevados pueden ordenarse con respecto a algunas variables significativas: la primera, distingue entre los específicos para jóvenes y aquéllos abiertos a todas las edades pero que llegan también a usuarios jóvenes; la segunda, se refiere a los responsables de su gestión y ejecución, y abarca dos posibilidades: programas permanentes con ejecutores institucionales fijos, o programas a término con llamado a ejecutores privados o públicos; finalmente, la centralidad del rol de la formación en los programas permite clasificarlos en aquéllos

⁸ Se trata de un programa semejante al Chile Joven pero focalizado en poblaciones carenciadas, con componentes importantes de integración social.

⁹ Fondo creado para sostener proyectos de cursos y desarrollo institucional de mediano y largo plazo situados en instituciones con experiencia en trabajo con la población objetivo.

María Antonia Gallart

focalizados en la formación profesional y los de integración social o empleo que incluyen elementos de formación. Siguiendo esas tres variables se ha elaborado la tipología que se muestra a continuación; a modo de ejemplo, se mencionan en ella algunos de los programas –de educación formal y no formal– presentados en los estudios nacionales.

Tipología de programas				
	Programas permanentes con ejecutores institucionales fijos		Programas a término con llamado a ejecutores privados o públicos	
	Específicos para jóvenes	Con jóvenes	Específicos para jóvenes	Con jóvenes
Focalizados en formación profesional	FP para adolescentes (A)	Centros de FP (A)	Proyecto Joven (A)	Capacitación en empresas vía franquicia tributaria (Ch)
	Liceos técnico–profesionales (Ch)	Centros de formación técnica (Ch)	Chile Joven – SENCE (Ch)	Becas (Ch, M)
	Colegios secundarios diversificados con variante técnica (P)	CEOs (P)	Projoven (P)	
	Bachillerato en Desarrollo Comunitario – FOVASO (M)	ISTs (P)	Red Solidaridad (C)	
		Servicios nacionales de capacitación (P)	Jóvenesbachilleres desempleados (C)	
De empleo o integración social, con elementos de formación profesional		ICATI (M)	FONCAP (Ch)	
	Casa del Adolescente (A)	Educación no formal (cursos comunitarios de educación permanente, A)	Programa de atención a jóvenes vulnerables (A)	Trabajar (A)
	ONG con financiación propia (Ch, P)	ONGs para niños y adolescentes (C)	Chile Joven – FOSIS (Ch)	Microempresas (A)
	“Villa de los Niños” (M)	SEDAGRO-CIMO Huertos Orgánicos (M)	Convenios de formación laboral juvenil (P)	Jefas de Hogar (Ch)
		PROBECAT (M)		

Notas: (A) Argentina. (Ch) Chile. (C) Colombia. (M) México. (P) Perú.

Los programas permanentes, específicos para jóvenes y focalizados en formación profesional incluyen la formación profesional específica para jóvenes (FP de adolescentes de Argentina), la secundaria técnica (liceos técnico-profesionales de Chile) y algunas experiencias innovativas de educación media (bachillerato en desarrollo comunitario-FOVASO de México). En las mismas categorías de programas permanentes y focalizados en FP, pero abiertos a todas las edades, están los clásicos servicios nacionales de capacitación (CFP de Argentina, Centros de Formación Técnica de Chile, CEO de Perú, ICATI de México). Constituyen el conjunto de programas más estables, pero también, los más claramente de “oferta”, sean escolarizados o no.

Las experiencias focalizadas en la formación profesional a término con llamado a ejecutores privados o públicos son programas de la segunda generación, que en general, se han extendido durante la década de los noventa, financiados en parte por los bancos de cooperación y en parte por los Estados nacionales. Aquellos focalizados en los jóvenes siguen comúnmente el modelo de Chile Joven, con cursos cortos y pasantías, dirigidos a ocupaciones existentes en las empresas. Hay una excepción: el programa de capacitación de jóvenes bachilleres desempleados instrumentado y realizado por el SENA de Colombia, programa supuestamente a plazo fijo pero cuyo ejecutor es la IFP nacional.

Cuando se analizan los programas permanentes de empleo o integración social con elementos de formación profesional, se observan marcadas variaciones de forma y alcance. En los específicos para jóvenes aparecen ONGs con financiamientos nacionales e internacionales, y programas estatales de apoyo a la pequeña empresa y a los microemprendimientos; tienden a ser más integrales, cubriendo diversos aspectos de la vida de los jóvenes y adolescentes y adoptando en muchos casos la forma de una institución residencial o al menos, de un hogar diurno. Los programas permanentes con jóvenes incluyen programas de integración social y cultural (educación no formal en Argentina), de apoyo al trabajo en PYMEs (PROBECAT en México) y de subsistencia (Huertos Orgánicos en México).

Los programas a término de integración social focalizados en los jóvenes tienen características de programas especiales de atención integral a jóvenes vulnerables, y son licitados entre instituciones experimentadas en la relación con esa población objetivo (Programa de Atención a Jóvenes Vulnerables en Argentina, Chile Joven-FOSIS en Chile). Los centrados en capacitación priorizan una formación muy integrada con las empresas, vía franquicias tributarias (Chile) o con becas (México).

María Antonia Gallart

Siempre dentro de los programas de integración social a término, los más centrados en el empleo para los jóvenes pueden ser ejemplificados por los convenios de formación laboral juvenil en Perú; mientras que entre los preponderantemente dirigidos a los desempleados adultos cabe mencionar los programas Trabajar y Microempresas en Argentina.

En el caso chileno, existe una gran variedad de programas que tienen en común, la focalización en diversas poblaciones objetivo y la coordinación del SENCE, siguiendo un modelo claro de separación entre la planificación y el financiamiento (estatales), y la ejecución de los programas (ONGs, escuelas e instituciones con fines de lucro). Esto permite que haya varias posibilidades: cursos cortos focalizados en jóvenes (Chile Joven); cursos largos con formación más abarcadora y apoyo institucional implementados por instituciones con experiencia en trabajo con jóvenes pobres (FONCAP); acciones destinadas a la integración social de los más vulnerables (FOSIS) y otras dirigidas a poblaciones específicas (Jefas de hogar).

Desde un punto de vista cuantitativo, el conjunto de programas está lejos de alcanzar un impacto significativo en la población objetivo, más aún si se toma en cuenta que la desocupación juvenil no plantea un problema de stock (un número existente de jóvenes que hay que capacitar e incluir en el mercado de trabajo), sino de flujo: aun en el supuesto de que cada año se capacite a un número minoritario pero relevante de jóvenes, en las nuevas generaciones subsistirá la situación, pues no es previsible que varíen en el mediano plazo las condiciones demográficas, de expulsión del sistema educativo y de dificultades en la inserción ocupacional que alimentan ese flujo.

3.3 El análisis de algunas experiencias relevantes

En cada estudio nacional se desarrolló un análisis más profundo de las experiencias que parecieron más significativas con respecto a la formación de jóvenes carenciados. A saber:

- En Argentina: los Centros de Formación Profesional de Adolescentes y el Proyecto Joven.
- En Chile: seis OTECs (Organismos Técnicos de Ejecución del Programa Chile Joven), un Centro de Formación Técnica y un Liceo Técnico.
- En Colombia: el Programa de Capacitación para Jóvenes Pobres de la Red de Solidaridad Social, el Programa SENA para Jóvenes Bachilleres Desempleados, y los programas de la Corporación Minu-

to de Dios: la Corporación Industrial Confecciones–Minuto de Dios, MD Confecciones y Ecoparque–Gente Viva.

- En México (estado de México): el programa CIMO (Huertos Orgánicos); el Instituto de Capacitación y Adiestramiento para el Trabajo Industrial (ICATI) y su “Programa de vinculación” que muestra las ventajas de una estrategia de capacitación vinculada con las dinámicas de trabajo de la gente de los sectores de pobreza; y el Centro “Jóvenes por el cambio” del Fondo de Valle Bravo y Solidaridad (FOVASO).
- En Perú: los Centros de Entrenamiento Ocupacional (CEOs), los cursos cortos de los Institutos Superiores Tecnológicos, y el Programa de Capacitación Laboral Juvenil (PROJoven).

A continuación enunciaremos algunas de las conclusiones generales que se pueden plantear a partir del conjunto de estos estudios.

3.4 Algunas conclusiones sobre lo observado en los programas

Las preguntas originadoras de la evaluación de los programas eran las siguientes: 1) ¿Cómo responde cada programa a las carencias de la población objetivo? 2) ¿Cómo se relaciona ese programa con el mundo del trabajo? 3) ¿Cuáles son las formas institucionales que adopta su ejecución? Las conclusiones aquí planteadas se centran en las respuestas a estas preguntas, que surgen de los estudios nacionales.

3.4.1 La respuesta a las carencias de la población objetivo

Con respecto a la primera pregunta, conviene partir de la evidencia de ciertas realidades. En el estudio cuantitativo se detectaron en la población objetivo notables carencias tanto en habilidades básicas como en formación específica para el trabajo. Simultáneamente, al examinar los programas se observó la existencia de un divorcio entre la formación general impartida en las escuelas, de las que los jóvenes de la población objetivo muy a menudo desertan, y la formación específica laboral que suele ofrecerse en cursos no formales en diferentes instituciones; son muy pocos los casos en que ambos tipos de formación se integran. Más aún, los programas de capacitación específica están dirigidos fundamentalmente, a personas que han alcanzado al menos, educación secundaria incompleta, aunque se pudo comprobar que existen grupos importantes de jóvenes que no han llegado a ese nivel de escolaridad. Dado que las competencias laborales exigidas hoy en día demandan una fuerte base de formación general que permita reentrenarse

María Antonia Gallart

y reconvertirse a lo largo de la vida, se plantea una seria dificultad para la inserción laboral permanente de los jóvenes en situación de pobreza.

El diagnóstico de los directivos y docentes de las instituciones analizadas señala con fuerza la insuficiencia de competencias sociales de los jóvenes provenientes de hogares pobres: desde competencias básicas de comportamiento como puntualidad, responsabilidad en la tarea asumida, orden, etcétera, hasta las más complejas de trabajo en equipo, manejo de tiempos y recursos, y capacidad para responder coherentemente a una entrevista de trabajo. Las ONGs tratan de compensar estas carencias, e inclusive los daños psicosociales de los participantes, con la inclusión en los programas de roles de orientadores u otros semejantes. La dificultad que se plantea en este caso, es la superación del rol “interno” tendiente a mejorar la convivencia institucional y la contención de los jóvenes y adolescentes, para proyectar ese aprendizaje al mundo externo transformándolo en competencias sociales de empleabilidad. El acompañamiento de los egresados durante sus experiencias en el mercado de trabajo, tarea realizada en otros contextos como apoyo fundamental a la inserción laboral que permite corregir problemas de desempeño en el empleo, es muy poco frecuente y parcial en los programas analizados.

Otra gran carencia detectada es la escasez del capital social de los jóvenes, capital social que se manifiesta en las relaciones con el sector formal de la economía, y del que hacen uso los jóvenes de clase media para insertarse mejor en un mercado de trabajo segmentado. Si bien las pasantías permiten romper el aislamiento de los jóvenes que pertenecen a los sectores más pobres, el acceso a empresas legales y formales no implica necesariamente la iniciación de carreras calificantes; en muchos casos se observa que la inserción se realiza en empleos precarios de breve duración, que en el corto plazo significan el retorno al sector informal y más marginal de la economía.

Sobre estas limitaciones en las competencias generales, base de la formación específica, se instala la formación profesional para el mercado de trabajo. Estos jóvenes suelen carecer de tradición familiar en oficios, y tienen inconvenientes para acceder a ocupaciones calificantes que les permitan el aprendizaje en el trabajo; la formación recibida en los programas debe ser, entonces, de calidad, para cubrir esos vacíos. Lo que se observa en los análisis más detallados es que existe una gran dificultad en definir el perfil de docentes que puedan a la vez transmitir calificaciones actualizadas, tener un conocimiento experiencial que les permita un trato positivo con los jóvenes capacitandos, y contar con aptitud pedagógica para enseñar. La calidad de la formación impartida

es rara vez evaluada, y en general, no hay transparencia en la certificación de las habilidades técnicas y ocupacionales de los egresados.

Una última observación en este tema de las carencias de la población objetivo se refiere a la heterogeneidad de dicha población. Los programas tienden a focalizarse en un joven pobre “genérico”, mientras que lo que surge, tanto en el análisis demográfico como en las respuestas de los actores, es una enorme diversidad dentro de la población en situación de pobreza. Las realidades y perspectivas en el contexto rural y urbano son distintas: aquéllos por debajo de la línea de indigencia son muy diferentes de los que están próximos al límite superior de la línea de pobreza, los hogares donde hay adultos con mejores niveles de instrucción muestran en sus jóvenes mejores comportamientos con respecto a aquéllos en que predominan personas de muy bajo nivel educativo, etcétera. Todo esto problematiza la respuesta institucional.

Se puede concluir este apartado afirmando que la respuesta a la población objetivo debe ser integral, dada la multiplicidad de dichas carencias. Esto no puede lograrse con la superposición de cursos cortos y puntuales, ni con planteos formativos de larga duración que no consiguen mantener la continuidad de los matriculados. La deserción se debe a que una necesidad central en la población objetivo es la urgencia de generar ingresos, con lo que se asocia la dificultad para comprometerse a asistir a cursos de larga duración. Con el fin de evitar la deserción se pagan viáticos a los usuarios; pero como solución más de fondo se plantea la necesidad de mallas curriculares que permitan la entrada y salida de los participantes, aprovechando así los periodos de desempleo para capacitarse. Sin embargo, no fueron detectados programas modulares, o sea aquéllos en los que los jóvenes puedan seguir un itinerario de formación, sumando cursos cortos a los que puedan acudir en etapas de desempleo. Más aún, esos itinerarios tendrían que estar articulados con las oportunidades reales de empleo facilitando una trayectoria calificante, y no sólo entradas y salidas en trabajos marginales.

Por todo lo anterior, pareciera necesario evaluar los programas, no sólo por su efectividad en insertar en el corto plazo a los capacitados en un empleo –el que puede ser fugaz y precario–, sino también con seguimientos de mediano plazo, que permitan apreciar los efectos permanentes y brindar elementos de realimentación para corregir y coordinar dichos programas.

3.4.2 La relación de los programas de formación con el mundo del trabajo

Con referencia a la segunda pregunta, la relación de los programas de formación con el mundo del trabajo, la respuesta varía según los

María Antonia Gallart

casos. En aquellos programas financiados por el Estado, y que tienen permanencia más allá de los resultados en la inserción ocupacional de sus egresados, hay una tendencia importante a satisfacer principalmente la demanda social, o sea a las personas dispuestas a matricularse en un curso gratuito, dado que el único costo es el de oportunidad y existe flexibilidad de horarios. La demanda social parece sostenerse más allá de la utilidad o no que la capacitación brinde para el mercado de trabajo, lo que hace que la relación con la estructura ocupacional no sea primordial. El síntoma de ello se puede captar en los listados de especialidades de los cursos, que generalmente, corresponden a oficios tradicionales u otros “de moda” como la computación los que, curiosamente, se repiten entre países y en distintos contextos. En general, no se percibe una capacidad de adecuación, ni local, ni en el tiempo. En ciertos casos, como en Perú, en el que se realizó un análisis económico de las tasas de retorno de los diferentes cursos, es notable observar las casi inexistentes tasas de algunos con abundante matrícula como los impartidos por los CEOs. Esto coincide con la crítica expresada frecuentemente frente a los cursos de “oferta”, diseñados desde instituciones con financiamiento asegurado, más allá de sus resultados.

La alternativa a lo anterior fue planteada por la nueva generación de programas, los “Proyectos Joven”, en los que el mecanismo de diseño de los perfiles y la obligación de la pasantía implican una adaptación constante a las ocupaciones reales. Sin embargo, en la mayoría de los países no existe una articulación institucional con las empresas ni la participación constante de éstas en la formación. Se podría sugerir la hipótesis de que las empresas no tienen un interés primordial en esta población objetivo, ya que pueden cubrir sus necesidades con jóvenes que demuestran mejores antecedentes. No obstante esto, la situación varía de país a país. En el caso de Perú, con un programa pequeño en términos de matrícula y con empresas que pagan parte de los costos de la formación, se ha detectado un interés mayor. En otros países, pareciera que las empresas se prestan a recibir este tipo de pasantes más bien por razones humanitarias, o para evitar las cargas de los contratos de trabajo, o por intercambio de “favores” con las instituciones que ejecutan los cursos¹⁰; de esta manera no se asegura la pertinencia de la formación y el aprendizaje de la empresa que se persigue con la alternancia.

¹⁰ En un estudio nacional, se detectó un complejo proceso de negociación en el que las instituciones realizaban ciertas prestaciones a las empresas a cambio de que ellas les tomaran pasantes, facilitándoles así el acceso a las licitaciones.

La variedad de las instituciones ejecutoras de los proyectos de este tipo agrega complejidad a esta articulación con el mundo del trabajo. Las instituciones con fines de lucro, las municipales o escolares y las ONGs tienen distintos tipos de vinculación con el sector productivo. Las primeras de las mencionadas, en muchos casos, ejecutan cursos a pedido de las empresas para sus propios empleados, lo que les permite negociar la inclusión de los egresados de los Proyectos Joven; el problema que surge en este caso es que, para adecuarse a las demandas de las empresas, tratan de proveerlas de los candidatos más aceptables, y en consecuencia, tienden a elegir a los jóvenes más empleables y los empleos menos calificados, tomando poco en cuenta las reales necesidades de los jóvenes más carenciados. Las organizaciones locales estatales, sean escuelas o municipios, presentan la ventaja de percibir el problema de los jóvenes en situación de riesgo como un desafío comunitario, y por lo tanto, están más preocupadas por su inserción social; la limitación manifiesta es que suelen privilegiar una inserción social más vasta que la relación con los empleadores (participación en programas comunitarios, reinserción escolar). En el caso de las ONGs, la inserción laboral forma parte de un proyecto mucho más abarcador de integración social y formación personal; para ellas, la relación con las empresas tampoco es primordial, pero en la medida en que algunos empresarios participan de los objetivos de las instituciones, puede llegar a producirse una articulación favorable para el futuro de los jóvenes vulnerables. Por otro lado, en las ONGs parece predominar una orientación al trabajo por cuenta propia o en microemprendimientos, a menudo no demasiado realista.

Surge en varios de los estudios, la exigencia de un enfoque más amplio que el individual de pasantía-curso para orientar la formación hacia el mercado laboral. Se plantea la necesidad de monitoreos del mercado de trabajo local o regional con el fin de observar la demanda por las diversas ocupaciones. Además, se considera que es indispensable, cuando se trata de cursos cortos, trabajar con plazos más largos en los tradicionales llamados a concurso semestrales o anuales. El seguimiento de las trayectorias individuales de los egresados, señalado en el apartado anterior, también podría ser útil para una programación de mediano plazo.

En algunos países se intenta activar la relación con el mercado de trabajo a través de la acción en el plano local, particularmente, de las municipalidades. Se han creado en ese sentido oficinas de empleo y de información laboral que guían la oferta de cursos y apoyan la inserción de los egresados (Chile y Perú).

María Antonia Gallart

El seguimiento sistemático de la inserción laboral de los egresados es inexistente, salvo en aquellos programas en que es exigido por las entidades financiadoras (por ejemplo el BID). Aun en estas circunstancias, suele ser puntual y no de trayectorias; y en los casos en que efectivamente se realizan seguimientos se observa gran heterogeneidad en la situación laboral. Resulta preocupante que los programas, a pesar de lograr un impacto positivo, sean insuficientes para sostener sus efectos en el tiempo.

Como conclusión de este apartado, es importante señalar que la dificultad de articulación con el mercado de trabajo no es sólo cuestión de organización de los programas, ni de características de las instituciones de formación o de las empresas, sino que refleja un problema mucho más profundo. Se trata de la tensión (por no llamarla contradicción) entre las necesidades de la población objetivo, en condición de pobreza y en peligro de exclusión, y las demandas de un sector productivo que debe competir fuertemente, para lo cual busca bajar al máximo sus costos y conseguir trabajadores con las mejores calificaciones al menor precio; todo ello en un mercado de trabajo que en varios de los países analizados tiene una oferta de jóvenes con niveles educativos mayores y de mejor calidad, y con competencias sociales y comportamentales de las que carece la población aquí estudiada. Dicha tensión entre la demanda de los empleadores y las necesidades de los jóvenes pobres subyace en toda la problemática presentada en esta investigación.

3.4.3 Las formas institucionales que adopta la ejecución de los programas

La tercera pregunta puede desplegarse a su vez en varios interrogantes: el primero se refiere a la coordinación de los programas dirigidos a esta población. Si se observan los distintos niveles de gestión en los programas permanentes financiados por el Estado, aparece, definida en los papeles, una coordinación de organismos nacionales (en general Ministerios de Educación o Trabajo) que en la práctica es casi inexistente. Los gobiernos provinciales y locales muestran mayor incidencia en la realidad de las instituciones. Pero la articulación tanto vertical (nacional, provincial, local) como horizontal (entre distintos programas) no es eficiente ni responde a objetivos comunes y divisiones racionales de funciones o tareas. En algunos estudios se presentan interesantes formulaciones de sistemas (por ejemplo, el sistema de educación tecnológica de México) que son muy difíciles de reconocer como tales en la práctica diaria de un determinado lugar. La autonomía de las instituciones de ejecución, e inclusive de gestión en niveles interme-

dios (provinciales, locales, de sectores), es mucho más amplia de lo que las reglamentaciones sugieren. Aun en el caso chileno, donde los programas de capacitación oficiales dependen de una sola organización (SENCE) y responden a un modelo común de ejecución, se perciben problemas de articulación entre los programas ejecutados para las empresas y los focalizados en la población objetivo, y entre estos y la educación vocacional formal dirigida por el Ministerio de Educación.

Los programas a término con llamado a ejecutores públicos o privados suelen seguir modelos provistos por el BID, pero adoptan formas distintas según los países. Varía la entidad que administra y adjudica la financiación, así como las características de las instituciones ejecutoras. Su independencia económica, pues administran sus propios fondos, hace que no tengan demasiado interés en coordinarse con otras iniciativas. Su dependencia del organismo internacional financiador conduce a que, en algunos casos, el juicio sobre el éxito y la relevancia del programa pase por la evaluación de dicho organismo, más que por los actores nacionales o locales; la contracara de esto es que son los únicos programas evaluados con estándares internacionales (muestra estadística, grupo de control, etcétera). El problema que surge en este caso es que se mide el impacto individual en un momento del tiempo de un programa determinado, y no las políticas de capacitación y empleo en las que se inserta. Paradójicamente, como estos programas necesitan para su implementación el acuerdo con el sector estatal de cada país y manejan fondos “frescos”, la consecuencia lógica es que están muy influenciados por las necesidades políticas del gobierno de turno, y corren el peligro de ser utilizados para fines clientelísticos. Los programas reales, tal como se observan en su ejecución, son el resultado de ese complejo sistema de fuerzas y, por lo tanto, su capacidad de respuesta a las necesidades efectivas de la población objetivo varía según el equilibrio de esas fuerzas. En algunos países, los intereses de los actores (Estado, instituciones ejecutoras, empresas) muestran niveles altos de coincidencia con las políticas requeridas para la población objetivo, pero en otros no.

Como resultado de lo planteado en los párrafos anteriores sobre los diferentes tipos de programas, puede decirse que en todos los países se observa una pluralidad de programas y niveles, y una variedad de instituciones ejecutoras, todo lo cual está muy lejos de constituir una acción de conjunto; se trata más bien de una “selva” o una maraña de iniciativas, acciones e instituciones que se superponen y en muchos casos compiten sin ser evaluadas. Esta situación es dinámica y va transformándose según las coyunturas económicas y políticas; no es de ex-

María Antonia Gallart

trañar entonces que la experiencia más exitosa y de larga duración, como es el caso de Chile Joven, esté hoy en día cuestionada en su continuidad, pues una vez desprendida de la tutoría de los organismos internacionales, su actividad depende del presupuesto nacional y de la evaluación política de su relevancia.

El segundo interrogante apunta al aprendizaje institucional de los programas, el que es fundamentalmente adaptativo y no proactivo. Lo que se observa, sobre todo en las organizaciones de gestión y ejecución, es la capacidad de adaptación a las nuevas demandas provenientes fundamentalmente de las entidades reguladoras y financiadoras, tratando así de mantener la continuidad organizacional. En general, la sistematización de experiencias y la evaluación de programas no parecen prácticas corrientes. En algunos proyectos en los que existen mecanismos de evaluación, continuidad de los programas, e interés en el fortalecimiento institucional por parte de las entidades rectoras, aparecen casos interesantes de aprendizaje, tanto en la implementación de los cursos como en la organización que los sustenta; algunas instituciones chilenas pueden ejemplificar este resultado. Con respecto a la FP parece existir en su seno una tendencia a la continuidad sin gran esfuerzo de adecuación a los cambios; los programas a término señalan el peligro contrario al logro que acaba de mencionarse, pues frecuentemente, la entrada y salida en ellos de las instituciones ejecutoras y las empresas, no permite el desarrollo organizacional. En todos los casos es muy reciente la preocupación por cubrir las necesidades institucionales de mediano y largo plazo que exigen esfuerzo de escala, tales como el desarrollo curricular, la formación de formadores, y la actualización del equipamiento. El examen de los llamados a concurso, la modificación de la reglamentación y de las bases de la licitación en los proyectos del modelo Chile Joven señalan un aprendizaje continuo positivo.

Un último nivel en que se puede examinar el aprendizaje institucional se refiere al ámbito reducido de las instituciones ejecutoras individuales; hay entre ellas escuelas, centros de formación profesional semiescolares, instituciones con fines de lucro y ONGs. Ellas presentan diferencias en el manejo de algunas variables clave: la selección de los jóvenes, el perfil buscado en los docentes, la preferencia por cursos de corta o larga duración y la articulación con el mercado de trabajo. Las instituciones más escolares tienden a prolongar los cursos, llegar a niveles medios o altos de la población objetivo, tener docentes más “pedagógicos” y mostrar escasa articulación con el mercado de trabajo. Las instituciones con fines de lucro prefieren los cursos cortos, tienden también, a “descremar” por arriba a los jóvenes pobres, eligen docentes

capacitadores, en muchos casos con experiencia de formación en empresas, y tienen llegada a las empresas. Las ONGs son las únicas con larga experiencia de actuación con los sectores más pobres, mantienen una herencia algo “anárquica” que les hace costosa la articulación con el Estado y otras organizaciones, cuentan con docentes “militantes”, experimentados en oficios y aprendizaje práctico de trabajo con jóvenes marginales, y su articulación con el mercado de trabajo se centra habitualmente en el sector informal. Si bien, para perfeccionar el desempeño institucional y para responder mejor a la heterogeneidad de la población objetivo, resultaría conveniente que cada una de estas variantes de las instituciones de base adquiriera alguna de las ventajas de las otras, es muy difícil predecir que con el sistema de premios y castigos existente actualmente en la compleja red institucional esto pueda lograrse.

Cerrando este apartado referente al aspecto institucional, resulta claro que para responder a una situación crítica como la señalada al principio, no basta con una superposición de programas que respondan a una variedad de problemas puntuales y sean ejecutados por una multiplicidad de entidades. Se hace necesaria una respuesta de conjunto y articulada, que permita sumar esfuerzos y recursos.

4. Conclusiones

4.1 Los grandes desafíos

Evidentemente los desafíos son muchos y arduos. El primero es diseñar e implementar procesos formativos que articulen cursos cortos en secuencias de mediana duración (anuales) más acordes a las características socioculturales y a las necesidades de la población objetivo, con un alto grado de articulación didáctica entre las áreas de formación, con apoyo psicosocial para los jóvenes y una vinculación eficiente con el mundo empresario.

Esto último parece muy difícil, dada la fuerte tensión entre las necesidades del grupo objetivo y las demandas de las empresas, tensión que se manifiesta en dos direcciones: por un lado, en las expectativas latentes o explícitas de los jóvenes pobres y en las carencias planteadas desde la evaluación de sus posibilidades laborales; por el otro, en las exigencias de disciplina y calificaciones sociales y técnicas que plantean los empresarios. Las instituciones que llevan a cabo las acciones tienden a especializarse en lo uno o en lo otro: algunas se acercan tanto a la población objetivo que se posicionan más cerca de la contención

María Antonia Gallart

que de la formación laboral; otras responden a las demandas empresariales descartando a los jóvenes que no se adecuan a ellas.

Un problema acuciante, muy relacionado con la deserción de los cursos, es la motivación de los jóvenes pobres para concurrir a la formación. Sus intereses oscilan entre la búsqueda de contención y sociabilidad, el intento de “seguir estudiando”, o la oportunidad de conseguir un magro viático en un contexto de desocupación. El mundo del trabajo parece cada vez más lejano de la centralidad que se suponía tenía en la cultura juvenil. A menudo, los planificadores dan por sentada una motivación en los jóvenes carenciados para capacitarse y conseguir trabajo, que a juicio de muchos docentes y directivos es hoy inexistente.

La heterogeneidad de la población objetivo plantea otro desafío. Los programas parecen diseñados para una población homogénea, algo así como un joven pobre genérico; frente a ello, cuando se observan los resultados de los estudios, se puede constatar que existen subpoblaciones con carencias y demandas muy variadas, las cuales exigen distintas respuestas metodológicas e institucionales. El desconocimiento de esta realidad lleva a desvíos en la focalización, por lo que sería conveniente tener en cuenta no sólo el grado de carencia socioeconómica y cultural, sino también, el género, la diferencia urbano-rural, y las brechas existentes entre adolescentes y jóvenes plenos.

Vinculado a lo anterior, existe consenso acerca de que las carencias de la población objetivo son de tres tipos: habilidades básicas, formación específica para el trabajo y competencias sociales de empleabilidad. Las instituciones educativas se han dedicado, preferentemente, a la formación específica para el trabajo, aunque la educación básica no alcanza para generar las habilidades necesarias; por otra parte, las ONGs –y especialmente los grupos comunitarios de base– se dedican prioritariamente a desarrollar las condiciones de sociabilidad de jóvenes y adolescentes, y aún dentro de un concepto poco definido de contención, logran aumentar sus competencias sociales de empleabilidad.

Las instituciones educativas y sobre todo las instituciones con fines de lucro han sentido la necesidad (en varios casos a partir de los Proyectos Joven) de trabajar sobre estos aspectos socioculturales; sin embargo, sus resultados han sido poco satisfactorios, pues en general, carecen del clima, la trayectoria y las capacidades profesionales para dedicarse a ello. Sería entonces recomendable que estas instituciones oficiales y privadas se articularan con las ONGs y las organizaciones comunitarias de base que desde siempre trabajan estos aspectos. Al mismo tiempo, las organizaciones comunitarias podrían perfeccionar

su accionar con el apoyo técnico del Estado en cuestiones tales como capacitación, exigencias de programación o evaluación de sus acciones, entre otras. Se lograría así un mutuo beneficio: las ONGs y los grupos de base podrían comenzar a tecnificar su accionar, mientras que las instituciones educativas y los grupos privados podrían concentrarse en lo que se supone saben hacer mejor.

Otra demanda insatisfecha de la formación para el trabajo de los jóvenes pobres es la articulación entre la educación formal y la capacitación, tanto respecto de la coordinación entre las instituciones (escuelas y centros) como en la tarea común de recuperar a los desertores y conseguir que completen sus estudios. La dependencia de ámbitos distintos (Ministerios de Educación y organismos de empleo) representa en muchos casos, una gran dificultad.

Finalmente, el desafío central es que programas e instituciones ejecutoras se transformen en organizaciones flexibles que permitan el aprendizaje institucional. Para ello, los mecanismos de incentivos, el compromiso de los instructores y directivos, la relación con el mundo del trabajo, la representatividad (con respecto al grupo objetivo) de los formandos tienen que constituir un círculo virtuoso y no, como se observa en muchos casos, elementos desarticulados, y a veces, incluso procesos que llevan a resultados perversos. Un instrumento central en esta transformación tendría que ser la evaluación de las acciones de formación, a partir del seguimiento y acompañamiento de sus egresados en el mundo del trabajo.

4.2 Los temas pendientes

Son muchos y relevantes los temas que requieren mayor profundización con respecto a la formación para el trabajo destinada a los jóvenes vulnerables en la región. Se destacan a continuación los que emergen con más nitidez en los estudios nacionales:

- Concertar un sistema eficiente para definir y medir la calidad en la formación. Se observa una variación enorme entre los programas, tanto en equipamiento como en tipo de instructores y desarrollo curricular. Evaluar sólo por la capacidad de insertar a los egresados en el mercado de trabajo en un momento determinado tiene el inconveniente de la influencia puntual de los altibajos de la economía en esa inserción. Algún tipo de evaluación que registre la adquisición de competencias generales y laborales sería necesaria para validar los cursos y brindar incentivos al mejoramiento de la capacitación. Una vez más, esto no es medible sólo por el resultado en un test aplicado a un individuo en un momento dado, sino espe-

María Antonia Gallart

cialmente, por su capacidad de enfrentar los desafíos cambiantes en el contexto laboral en un plazo relativamente largo.

- Tener en cuenta la importancia de lo local para la focalización, pues las áreas de residencia permiten llegar a poblaciones que no se trasladan a las sedes de los cursos. La localidad también permite acciones de coordinación y contacto con las unidades empleadoras que no se logran en los niveles más amplios de los programas.
- Evaluar los incentivos tanto para las instituciones ejecutoras como para los participantes, y los resultados (buscados y emergentes) de las intervenciones, con el objetivo de descubrir círculos viciosos y virtuosos. Esta evaluación debería tener en cuenta las necesidades, carencias y posibilidades de los distintos tipos de organizaciones ejecutoras.
- Incorporar las motivaciones de los destinatarios, ya que en muchos casos la preocupación central de los jóvenes no pasa por la inserción laboral (remota y difícil), sino por otras demandas. Si esto se desconoce se va al fracaso.
- Definir adecuadamente el perfil de los instructores: valorando la importancia del compromiso con la promoción de los jóvenes (instructores “militantes”), satisfaciendo la necesidad o conveniencia de la formación pedagógica, y teniendo en cuenta finalmente, su experiencia anterior, tanto en el mundo del trabajo como en la participación en la realidad de la población objetivo (por ejemplo, habiendo sido parte de ella y pudiendo transmitir esa experiencia).
- Explorar la manera de conseguir una articulación más eficiente entre la educación formal y “certificada”, y la capacitación más específica para el trabajo. Se trata de algo que no sólo incumbe a la articulación institucional escuela-centro, cursos cortos o largos, capacitadores de formación general o específica, sino que es también un problema de acreditación y certificación de competencias.
- Resumiendo, es menester profundizar el tema de la focalización y la llegada a los distintos grupos de la población objetivo, explorar más la inserción barrial y local, y analizar la autofocalización como mecanismo de selección no sólo de personas sino asimismo, de destinos ocupacionales. En este último aspecto es imprescindible evitar el peligro de la orientación a la precariedad laboral.

La respuesta a estos desafíos y la evaluación de las políticas que orienten estos temas cruciales puede contribuir a plantear instrumentos más eficientes para los jóvenes en riesgo de exclusión, grupo social que se presenta como un analizador de la dificultad de aunar equidad y competitividad en las acciones de formación y empleo.

BIBLIOGRAFÍA

- BYRNE, David. 1999. *Social exclusion*. Buckingham, Philadelphia: Open University.
- CASTELLS, Manuel. 1998. *La era de la información: economía, sociedad y cultura. El fin del milenio*. Madrid: Alianza. V.3.
- GAJARDO, Marcela; MILOS, Pedro. 1999. *Capacitación de los jóvenes pobres en Chile. Situación reciente y perspectiva*. Santiago de Chile: MIDEPLAN.
- GALLART, María A. (Coord.) 1995. *La formación para el trabajo en el final de siglo: entre la reconversión productiva y la exclusión social*. Buenos Aires: Red Latinoamericana de Educación y Trabajo; UNESCO/OREALC.
- . 2001. *El desafío de la formación para el trabajo de los jóvenes en situación de pobreza en el Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: CENEP.
- JACINTO, Claudia; GALLART, María Antonia. (Coord.) 1998. *Por una segunda oportunidad. La formación para el trabajo de jóvenes vulnerables*. Montevideo: Cinterfor/OIT; Red Latinoamericana de Educación y Trabajo.
- NOVICK, Marta y GALLART, María Antonia. (Ed.) 1997. *Competitividad, redes productivas y competencias laborales*. Montevideo: Cinterfor/OIT; Red Latinoamericana de Educación y Trabajo.
- PIECK, Enrique. 2001. La capacitación para jóvenes en situación de pobreza: el caso de México. En: Pieck, Enrique (Coord.) *Los jóvenes y el trabajo. La educación frente a la exclusión social*. México: UIA; IMJ; UNICEF; Cinterfor/OIT; RET; CONALEP.
- SAAVEDRA, Jaime; CHACALTANA, Juan. 2001. *Exclusión y oportunidad. Jóvenes urbanos y su inserción en el mercado de trabajo y en el mercado de capacitación*. Lima: GRADE.
- RAMÍREZ GÓMEZ, Clara; CASTRO, Oscar. 2000. *Juventud, pobreza y formación*. Bogotá: CID; Universidad Nacional de Colombia.

María Antonia Gallart

IV.2

Educación y empleo en mujeres de sectores populares (1992)

Este artículo resume los resultados de una investigación realizada entre 1988 y 1991 (Gallart, Moreno y otros, 1992) con el apoyo de la Fundación Ford, que tenía como objetivo explorar la relación entre educación y empleo en las mujeres residentes en áreas urbanas marginales del Gran Buenos Aires. Su aproximación metodológica articuló estrategias cuantitativas y cualitativas. Partió de un diagnóstico cuantitativo proveniente del análisis de la base de datos del Censo de Villas de Emergencia realizado en la provincia de Buenos Aires en 1981; a continuación, se realizaron entrevistas en profundidad a una muestra intencional de más de cincuenta mujeres trabajadoras, elegidas según características que aparecían como relevantes en el diagnóstico cuantitativo. Las entrevistadas variaban en edad (jóvenes y adultas), ocupaciones (servicio doméstico, comerciantes y vendedoras, trabajadoras de la confección y operarias) y nivel educativo (desde personas sin instrucción hasta algunas que habían completado estudios secundarios). Los resultados que se presentan surgen de la recopilación y análisis exhaustivo de sus historias familiares, educativas y ocupacionales.

El Censo de Villas de Emergencia mostraba una población villera con características netamente diferentes a la totalidad de la población del Gran Buenos Aires, evidenciando, en casi todos los indicadores sociales, carencias relativas. Esa diferenciación se mostraba en inferiores niveles de instrucción y ocupaciones menos calificadas y peor remuneradas: la mayoría de las mujeres no alcanzaba a completar la enseñanza primaria y se desempeñaba en el servicio doméstico. Además, la población de las villas mostraba características demográficas distintas de la población del conurbano: mayor participación de migrantes de zonas pobres, menos edad y más alta fecundidad. Centrando el análisis al

interior de la población villera, las mujeres desempeñaban trabajos aún menos calificados y más precarios que los hombres, estaban peor remuneradas y, en comparación con ellos, se concentraban en un número más reducido de sectores y ocupaciones.

Se registraban diferencias entre las mujeres jóvenes y adultas. Las primeras presentaban niveles educativos más altos, inclusive mayores que los varones de su mismo grupo de edad; en cuanto a la limitación de ocupaciones y al predominio del servicio doméstico, se observaba una menor participación en este último y una mayor presencia en ocupaciones algo más calificadas, dentro de un continuo similar a las adultas. Pese a estos cambios, la coherencia de las carencias en el conjunto de las variables y en el conjunto de la población con respecto al resto de los pobladores del conurbano hace que sea indispensable señalar una estructura de marginación, más que un cúmulo de variables que puedan ser manipuladas analíticamente. La limitación de la variedad de las ocupaciones y la diferenciación entre los trabajos a los que acceden varones y mujeres, aun en el caso de las más jóvenes y más educadas, permite decir en una primera aproximación que existe una segmentación por género y por pertenencia a esta subpoblación de los habitantes de villa.

El análisis cualitativo de las historias de vida permitió un acercamiento a los condicionamientos y las estrategias que desembocaban en la situación señalada. Al comparar las trayectorias de jóvenes y adultas se observaban diferencias interesantes entre ambos grupos.

Las trabajadoras adultas

Las adultas muestran con mayor frecuencia pautas de migración, expulsión temprana del hogar de origen, abandono de la educación formal antes de completar la educación básica, y trabajo infantil rural o en servicio doméstico. En este grupo se nota en las familias de origen, la carencia de capacidad de contención de la infancia de las mujeres sujeto del estudio. Por capacidad de contención de la infancia se entiende la existencia de una unidad familiar, cualquiera sea su conformación, que satisfaga las necesidades básicas de alimentación, albergue y tiempo libre necesarios para alcanzar una escolaridad básica, y una entrada no traumática en el mercado de trabajo. Esto último significa que dicha entrada no implique un corte temprano y total de los lazos familiares, como ocurre en los casos de las que comienzan en el servicio doméstico con cama en plena infancia, o de las que deben trabajar por muchas horas antes de la edad de terminación de la escolaridad básica.

María Antonia Gallart

Cuadro 1

***Distribución porcentual de la población total y femenina
-de 15 años y más- residente en villas de emergencia
del Gran Buenos Aires y residente en el Gran Buenos Aires,
por nivel de instrucción***

Nivel de instrucción	Población en villas de emergencia		Población del Gran Buenos Aires	
	Total	Mujeres	Total	Mujeres
Total	100,0 (147.573)	100,0 (71.460)	100,0 (4.802.644)	100,0 (2.466.890)
Sin instrucción	8,3	10,0	3,5	4,2
Primaria incompleta	47,3	48,2	24,9	26,0
Primaria completa	36,2	33,6	39,7	39,9
Secundaria incompleta	6,8	6,8	16,4	14,2
Secundaria completa y más	1,4	1,5	15,5	15,7

Fuente: Tabulados propios elaborados a partir de la base de datos del Censo Socioeconómico de Villas de Emergencia 1981 y de República Argentina, Secretaría de Planificación, Instituto Nacional de Estadística y Censos (s/f): Censo Nacional de población y vivienda. 1980, Serie D, Población, Buenos Aires: INDEC

El grupo de adultas que se aleja de esas pautas proviene de familias con una capacidad mayor de contención de la infancia de sus hijos, con padres que desempeñaban trabajos más calificados y estables. Ellas suelen terminar la escolaridad primaria y, con respecto a la constitución de su propia familia, forman pareja y tienen hijos más tardíamente. Lo anterior les permite entrar directamente a trabajos que no pertenecen al servicio doméstico. Mas allá de esas diferencias en las trayectorias iniciales, se nota la importancia del rol de la propia familia formada por la trabajadora, para motivarla, apoyarla o desalentarla en la inserción ocupacional, y la movilidad hacia ocupaciones mejor remuneradas y menos precarias dentro del estrecho margen señalado anteriormente.

Conviene destacar que en la inmensa mayoría de los casos, las estrategias son familiares y no individuales. Las razones de entrada y salida del mercado de trabajo y de elección de ocupaciones se relacio-

Veinte años de educación y trabajo

Cuadro 2

Porcentaje de la población económicamente activa femenina de 15-24 años y de 35-44 años residente en villas de emergencia del Gran Buenos Aires, que tiene primaria incompleta o menos y que tiene primaria completa o más por ocupación

Ocupación	Grupo de edad y nivel de instrucción					
	15-24			35-44		
	Prim. inc.	Prim. com.	Total	Prim. inc.	Prim. com.	Total
Vendedoras y empleadas de industria, comercio y otros	13,2	86,8	100,0 (1398)	43,9	56,1	100,0 (314)
Comerciantes propietarias y propietarias de pequeñas industrias y talleres	21,8	78,2	100,0 (147)	50,5	49,5	100,0 (333)
Servicio doméstico	43,0	57,0	100,0 (4793)	73,3	26,7	100,0 (4337)
Obreras de la industria del vestido	18,5	81,5	100,0 (601)	49,2	50,8	100,0 (191)
Otras obreras industriales	22,9	77,1	100,0 (538)	68,9	31,1	100,0 (119)
Resto	22,8	77,2	100,0 (1475)	56,4	43,6	100,0 (737)
Total	31,8	68,2	100,0 (8952)	67,6	32,4	100,0 (6031)

Fuente: Ídem anterior

nan con el ciclo vital y las necesidades familiares. Aparece así otra dimensión que tiene implicancias en las trayectorias de las trabajadoras: la formación y continuidad de las familias que ellas mismas han constituido. En este sentido, la nupcialidad temprana o tardía, el grado de apoyo a las tareas de la mujer (tanto productivas como domésticas) y la trama de relaciones entre los miembros del hogar que se genera a partir de ello, aparece también como un rasgo relevante de diferenciación.

María Antonia Gallart

Estos dos aspectos, el origen socioeconómico y las características del entorno familiar (que suponen diferentes roles de la mujer en las estrategias familiares), establecen límites a las opciones y posibilidades de las trabajadoras, a lo largo de su ciclo vital. Los conceptos de restricción domiciliaria, en tanto dificultad de trabajar lejos del hogar, y el de restricción horaria, en tanto la imposibilidad de reservar horarios fijos y prolongados para el trabajo productivo, complementan el encuadre de las limitaciones de las mujeres trabajadoras.

Con respecto a la influencia de la familia en el acceso a ocupaciones de mayor estatus relativo, dos factores resultan importantes. El primero es el de la posibilidad de una capitalización inicial que permita una actividad relativamente independiente, aunque informal, en el hogar -como comerciantes o modistas- para articular el rol doméstico y productivo de una manera más satisfactoria que el trabajo por horas en el servicio doméstico. El segundo factor que permite el acceso a ocupaciones más calificadas y menos precarias como la de operaria formal, es el de la capacidad de organizar el trabajo doméstico de manera de poder liberar un número de horas importante, en un horario constante, fuera del domicilio. Para ello se necesita la colaboración de familiares, además de la capacidad de organizar y distribuir tiempos y tareas. El rol dado al trabajo de esa mujer en la estrategia familiar es determinante en ambos casos; la obtención de los recursos para la capitalización inicial y la ayuda familiar que le facilitan la liberación del tiempo para trabajar resultan clave. Esto se refuerza en el caso de las comerciantes con la participación de la familia en la gestión del negocio. En el contexto de estrategias de supervivencia y enorme dificultad de satisfacción de necesidades básicas, esa definición familiar del rol de la mujer dentro del hogar, tanto el de origen como el de procreación, aparece como condicionante básico de sus caminos educativos y ocupacionales.

Es importante, entonces, señalar dos características del conjunto de las mujeres sujeto del estudio que limitan los márgenes de variación de las trayectorias. Una es su pertenencia al sector de pobreza urbana, la cual determina la situación de extrema necesidad y por ende, la urgencia por generar ingresos. La segunda es su condición femenina, la cual establece que la mayor responsabilidad de las labores domésticas recaiga sobre ellas (Jelín y Feijóo, 1980).

Las trabajadoras jóvenes

Las jóvenes muestran diferencias sustantivas en su acceso a la educación y en sus aspiraciones. La socialización temprana en medios ur-

banos (a diferencia de las adultas, la inmensa mayoría no es migrante) ha tenido una gran influencia en la posibilidad de alcanzar mayores niveles educativos que sus pares de más edad. Si bien el medio social en el que se encuentran insertas ha presionado a varias de las entrevistadas para una incorporación temprana al mercado de trabajo, la importancia dada por sus familias de origen a la obtención de niveles educativos básicos, les ha permitido contar con el tiempo necesario para adquirirlos. La enorme mayoría de las entrevistadas ha logrado completar la escolaridad primaria, y las que no lo han hecho (salvo un solo caso) se encuentran asistiendo a la escuela para adultos. Una vez adquirido el nivel educativo básico, el camino recorrido en la generalidad de los casos es el de su inserción en el mercado de trabajo. La necesidad de generar ingresos resulta, por lo tanto, prioritaria, aunque varias de ellas paralelamente al desempeño laboral intentan seguir avanzando en el sistema educativo formal.

La adquisición del nivel educativo primario prácticamente se encuentra fuera de discusión para estos sectores; en cambio el avance hacia la obtención de niveles superiores está subordinado, por un lado, a las motivaciones y aspiraciones personales, y por el otro, a las urgencias económicas de sus familias. Cabe señalar que en la casi totalidad de las entrevistadas, las aspiraciones de continuar estudiando son altas; sin embargo, debido a las restricciones impuestas por el medio, dichas aspiraciones resultan, en general, sólo expresiones de deseo. Valoran la educación y pretenden completar la secundaria, aunque varias perciben que no lo lograrán. Son conscientes de las ventajas que otorga en el mercado laboral el tener niveles educativos formales altos, pero al mismo tiempo son realistas y afirman que no basta la educación, sino que deben poder salir del ámbito de la villa y de la marginalidad que éste imprime a sus vidas laborales. La concurrencia al nivel medio se ve dificultada también por otras circunstancias, como la menor oferta educativa o la lejanía de los establecimientos, situaciones que, si bien pueden parecer secundarias, resultan de hecho limitantes o al menos no estimulantes para ellas. Una joven explicaba así su abandono de la escuela media: “tenía que tomar colectivo, a mí me gustaba comercial, yo quería algo por acá y no conseguí...”.

El tipo de ocupación que desempeñan o han desempeñado las jóvenes no difiere de las que desarrollan las adultas. Tal vez el signo distinto sea su mayor rotación de empleos, aunque siempre en un margen estrecho de ocupaciones informales. La alta rotación responde a diversos motivos, pero presenta la particularidad de efectuarse entre ocupaciones desempeñadas tanto en unidades domésticas como no domésti-

María Antonia Gallart

cas. Este hecho marca una diferencia con las adultas ya que, por lo que pudo observarse en sus trayectorias típicas, éstas se mueven predominantemente en sólo uno de esos sectores.

Las jóvenes desarrollan en forma intermitente ocupaciones tales como servicio doméstico, operarias en pequeños talleres informales y vendedoras. Las que muestran mayor estabilidad en la ocupación son las que se desempeñan como ayuda familiar en comercios y como operarias en la confección.

La inestabilidad laboral que muestran algunas jóvenes puede encontrar una posible explicación desde las características de la oferta femenina de trabajo juvenil. En este sentido, las de menos edad, a diferencia de las adultas, tienen un grado de libertad mayor para aceptar o rechazar empleos según las condiciones que éstos impongan (condiciones de trabajo, salarios, etcétera), debido al momento del ciclo vital en que se encuentran.

Pareciera entonces que para estas jóvenes, a pesar de que ya han sido socializadas en contextos urbanos, que han adquirido por lo menos niveles básicos de educación formal, y que no poseen en la generalidad de los casos restricciones de tipo doméstico para el desempeño laboral, el mercado de trabajo en el que operan resulta tan restringido como en el caso de las mujeres adultas.

Muchas expresan el deseo de desempeñarse en tareas administrativas y un grupo significativo ha realizado cursos de contabilidad, mecanografía y otras habilidades secretariales. Sin embargo, ninguna ha podido insertarse en ese tipo de tareas por un tiempo prolongado y la mayoría ni siquiera lo ha intentado. Esta situación es común a todas, inclusive para las que tienen mayores niveles de instrucción, por ejemplo, estudios secundarios completos.

Las estrategias educativas

En cuanto a las estrategias educativas, el análisis puede centrarse en dos niveles: el primero es del acceso a la educación formal y el segundo, el de la influencia de la educación adquirida en la obtención de las distintas ocupaciones y en la capacitación para el trabajo. En el acceso a la educación aparece, una vez más, el rol central de la familia de origen y su capacidad de contención para posponer el trabajo infantil; también se hace sentir el efecto de la migración en ese acceso y en la continuidad en la educación formal, con sus dos vertientes: las dificultades de rendimiento, que se manifiestan en la interrupción y repetición causadas por los cambios de domicilio, y las mayores posibilida-

des que da la oferta educativa urbana a las que crecieron en la ciudad. La articulación entre contención familiar y origen rural o urbano es central para completar o no, la educación básica y acceder a niveles más avanzados. En el segundo aspecto, el de la relación entre la inserción ocupacional y la educación recibida, más allá del hecho obvio, aunque muy relativo en esta población, que los mayores niveles de instrucción proporcionan mejores posibilidades ocupacionales, se presentan problemáticas más complejas. Una de ellas es la devaluación de credenciales en el caso de las jóvenes, más capacitadas educativamente y con más aspiraciones que las adultas, pero con enormes dificultades para encontrar mejores trabajos.

Con respecto a la influencia de la educación en la ocupación adquirida, un primer dato para recordar es el contexto de extrema segmentación del mercado de trabajo en el que se insertan estas mujeres. Dicha segmentación se expresa tanto en las prácticamente nulas posibilidades de acceso a un mercado más amplio (la inmensa mayoría de los empleos se consiguen por relaciones o allegados que participan en la misma estructura de marginación y no en el mercado abierto), como en la muy acotada variedad de ocupaciones a las que han accedido o a las que presumiblemente alcancen.

Este contexto limita obviamente, la influencia positiva de la adquisición de mayores niveles educativos para la obtención de mejores ocupaciones. Por otro lado, la clara diferencia en los grados de instrucción de jóvenes y adultas, en favor de las primeras, permite una reflexión sobre los límites y posibilidades que brindan los niveles más altos de educación para mejorar la inserción laboral.

Otra problemática se refiere a la adquisición de la capacitación para desempeñar las ocupaciones. Una primera constatación es que las tareas que cubren la enorme mayoría de las mujeres exigen muy poca preparación. La única que requiere una cierta especialización, es la de modista o confeccionista, cuya capacitación, obtenida en cursos o en el trabajo en talleres, no significa sin embargo, mayores ingresos o menor precariedad. Las respondentes consideran que, pese a tratarse de un oficio, está muy mal pago y son muy explotadas. El aislamiento del trabajo en el domicilio, la atomización de la negociación con respecto a las redes y la pobreza de las clientelas directas conducen a ese resultado.

En el numeroso grupo de adultas que se iniciaron en el servicio doméstico, se observa frecuentemente, la combinación de una inserción laboral resultante de estrategias de supervivencia familiares y la indiferenciación entre trabajo productivo y reproductivo, ya que llevan

María Antonia Gallart

a cabo las mismas tareas que en su casa. Todo ello redundaría en que no visualicen un aprendizaje que les permita mejorar su oferta en el mercado de trabajo; no ven la capacitación como algo diferenciado y valorizable. En el otro extremo, en el caso de la mayoría de las jóvenes, que han logrado una educación básica, se advierte la importancia que para ellas reviste la capacitación y se diferencia claramente el trabajo productivo y reproductivo. Sin embargo, las limitaciones familiares y del mercado de trabajo hacen que la capacitación buscada no coincida con las verdaderas posibilidades de trabajo. El aislamiento geográfico y la presencia de una demanda por trabajadoras informales en la villa o en su cercanía lleva a que se ubiquen en empleos semejantes aunque algo mejores que los de sus madres.

Políticas educativas y ocupacionales para esta población

El círculo de hierro que encierra a estas mujeres va desde las restricciones que imponen las estrategias familiares a una capacitación mayor, tanto formal como no formal, y a una inserción más amplia, debidas a los impedimentos horario y domiciliario, hasta la limitación de los empleos casi siempre obtenidos por conocidos que participan en la misma estructura de marginación. Todo ello hace difícil pensar en políticas educativas y de empleo que no encaren la globalidad de la situación de las mujeres sujeto de este estudio. En consecuencia se deben tener en cuenta prioritariamente tres factores: 1) la familia como núcleo de solidaridad y eje de las estrategias; 2) la apertura de espacios en el mercado de trabajo que permitan nichos de inserción laboral menos precaria; y 3) políticas de recuperación educativa para aquellas que no han llegado a niveles básicos de educación en su infancia y adolescencia, y capacitación en habilidades que permitan la optimización de la inserción laboral en todas.

Con respecto al primer punto, tanto en lo educativo como en lo ocupacional, las políticas deben tener como destinataria la unidad familiar en cuanto condicionante y contenedora de las estrategias de las mujeres trabajadoras. La supervivencia se encuentra tan atada en estas poblaciones a los lazos de solidaridad familiar que el pensar estrategias individuales carece de sentido.

Con referencia al mercado de trabajo, dentro del contexto actual de constricción del sector formal y de oferta de mano de obra no correspondida por una demanda equivalente, la mayoría de los espacios ocupacionales aparecen en el cuentapropismo y la microempresa. Además, la minoría de puestos de trabajo disponibles en el sector formal exigen

niveles de socialización en comportamiento, en contextos organizacionales poco comunes en las mujeres de villa. Por ello, no se puede hablar sólo de oferta educativa o de la generación de puestos de trabajo, sino de la integración de ambas perspectivas desde las características de las ocupaciones posibles, teniendo en cuenta las estrategias familiares, educativas y ocupacionales.

Finalmente, las políticas educativas tienen que ofrecer la posibilidad de adquisición de habilidades básicas de lectoescritura y cálculo que son demandadas por las mujeres adultas y jóvenes carenciadas educativamente, como pudo verse en una pluralidad de casos entre las entrevistadas. Es necesario buscar maneras flexibles e innovadoras de transmitir las habilidades necesarias para optimizar la inserción laboral, tanto en capacitación específica -habilidades de oficio en la confección, manejo comercial y gerencial en el comercio, etcétera- como en competencias de socialización más general, de relación con otras personas y aprendizaje organizacional. Resumiendo lo referente a este factor, para al menos fracturar el círculo vicioso en el que se encuentran encerradas estas trabajadoras, convendría fomentar la articulación entre la educación formal y la no formal: la primera, en cuanto proveedora de conocimientos básicos, debe potenciar la recuperación de aquéllas que dejaron la escuela y lograr la postergación de la entrada en el trabajo de las más jóvenes; corresponde a la educación no formal, por su parte, brindar una socialización más amplia que la que se adquiere en la interacción diaria, y las habilidades específicas para las ocupaciones. Parece relevante asimismo, fomentar la organización familiar y la interacción entre familia y comunidad. En los casos de cuentapropismo y microempresa productiva, se debe facilitar la capacidad de gestión y negociación en emprendimientos comerciales o industriales (talleres de costura, etcétera) y articular educación formal, no formal y en el trabajo, tratando de que se integren mutuamente.

Para terminar, cabe señalar que lo que aquí se presenta son sólo algunas iniciativas integradas pero parciales y puntuales. El problema de marginación de estas poblaciones, señalado con gran dureza tanto en los datos cuantitativos del censo, como en el patetismo de muchas historias de vida que ponen al desnudo los pocos grados de libertad de estas mujeres y el desamparo en el que se sitúan sus limitadas alternativas, sólo puede ser enfrentado a través de opciones de la sociedad global que define los espacios en que ellas se desenvuelven. Las dificultades de las mujeres que constituyeron la población objetivo de este análisis, resultan sólo un ejemplo del proceso de empobrecimiento de determinados sectores que se está desarrollando en nuestra sociedad;

María Antonia Gallart

si el problema no se enfrenta con realismo y decisión nos llevará a vivir en una sociedad aún menos equitativa de la que hemos conocido en el pasado.

BIBLIOGRAFÍA

- ARGENTINA. Ministerio de Economía. Subsecretaría de Programación y Desarrollo. Dirección Provincial de Estadística de Buenos Aires. 1984. *Censo socioeconómico en villas de emergencia*. La Plata.
- GALLART, María Antonia; MORENO, Martín; CERRUTTI, Marcela; SUÁREZ, Ana Lourdes. 1992. *Las trabajadoras de Villas: familia, educación y trabajo*. Buenos Aires.
- JELÍN, Elizabeth. 1984. *Familia y unidad doméstica: mundo público y vida privada*. Buenos Aires: CEDES.
- JELÍN, Elizabeth; FEIJÓO, María del Carmen. 1989. *Trabajo y familia en el ciclo de vida femenino: el caso de los sectores populares de Buenos Aires*. Buenos Aires: CEDES.

V

Las políticas públicas y la formación

V.1

El rol de la formación laboral en las políticas sociales

El objetivo es presentar las posibilidades de una política activa de formación laboral para incrementar la equidad y promover el desarrollo productivo, teniendo en cuenta las actuales condiciones del mercado de trabajo, en particular, la desocupación y la precarización del empleo en el actual contexto regional.

Los problemas que enfrenta la formación

La magnitud del desempleo y la calidad del trabajo están condicionadas por un conjunto de variables que señalan los límites de lo que se puede lograr a través de la educación. A grandes rasgos estas variables son las siguientes: las condiciones macroeconómicas (magnitud y modelo del crecimiento económico), las regulaciones del trabajo (derecho laboral y política de ingresos), y las características demográficas de la población (principalmente edad y sexo). Con respecto al primer punto, el crecimiento económico aparece como condición necesaria, pero no suficiente, para el incremento de la demanda laboral, pues las modificaciones del papel del Estado y el tipo de desarrollo de los sectores industrial y de servicios, incluyendo la organización del trabajo y el rol de la tecnología, acarrearán consecuencias para el crecimiento del empleo formal e informal. Además, la participación del mercado interno

María Antonia Gallart

por un lado, y la inserción en la economía global por el otro, influyen en la cantidad y tipo de empleo demandado.

En cuanto a las otras variables, las regulaciones del trabajo y la política de ingresos condicionan no sólo la demanda y oferta laboral sino también la distribución entre empleo permanente y precario. Junto con esto, las características demográficas de la población influyen en la mayor o menor proporción de jóvenes y personas en edad de retiro, lo cual modifica la oferta de trabajadores; además la variación en la nupcialidad y fecundidad tienen efectos en la propensión de las mujeres a trabajar y condicionan su desempeño laboral.

El nivel de instrucción también constituye una variable que permite que los individuos entre sí, y las sociedades nacionales en el conjunto de los países, puedan ubicarse mejor o peor frente a los factores determinantes del mercado de trabajo. Sin embargo, el rol fundamental de la educación es actuar como variable interviniente.

Lo anterior no quiere decir que la formación -entendida como el “mix” entre educación formal, no formal y aprendizaje en el puesto de trabajo- sea indiferente para las posibilidades laborales de la persona, o para la mejor o peor calidad de la fuerza de trabajo de una determinada sociedad. Ante la igualdad de los otros factores, la mayor o menor formación de un trabajador tiene mucho que ver con sus posibilidades de lograr insertarse laboralmente y de obtener un puesto de mejor calidad, tanto respecto a las condiciones como a los ingresos. Los resultados de la investigación apuntan en esa dirección, al menos en la clara correlación entre nivel de instrucción e ingresos. En sociedades heterogéneas como las latinoamericanas, la marginación temprana de la educación formal y la falta de acceso a la formación profesional es común en sectores amplios de la población; ello implica el riesgo de exclusión social o, al menos, la probabilidad de desocupación de largo plazo. Considerando a la sociedad nacional en su conjunto, los niveles adecuados de formación de la totalidad de la población no sólo contribuyen a la participación ciudadana, y por lo tanto, a la democratización, sino que son asimismo condición necesaria de una fuerza de trabajo productiva y competitiva a nivel global.

Sucede entonces que la articulación entre la formación y el trabajo ocupa nuevamente un lugar relevante, tal como sucedió en los tiempos anteriores a la década perdida de los ochenta, pero con características diferentes. En un estudio anterior decía: “En la actualidad, en una curiosa vuelta de tuerca vuelven a plantearse los temas de los años sesenta, pero como sucede en toda espiral histórica, a la vez son los mismos y no lo son. El conocimiento vuelve a aparecer como clave para el creci-

miento, pero no lo hace como educación específica para puestos específicos, sino como formación para solucionar problemas y como educación general tecnológica. El cambio tecnológico sigue siendo importante, pero ya no como la vía privilegiada para alcanzar la autonomía nacional de los años sesenta, sino más bien como el insumo necesario para modificar procesos de producción y la organización del trabajo, con miras a la integración competitiva en los mercados globales. Al énfasis puesto en la importancia de la educación para el desarrollo social corresponde ahora la importancia de la difusión de la educación para el ejercicio de la ciudadanía en una sociedad de información. La necesidad de integración en los mercados regionales y globales y el inusual (para la región) largo período de vigencia de los regímenes políticos democráticos avalan esta inquietud. Resumiendo, la necesidad de un conocimiento compartido para actuar y ser productivo frente a los cambios tecnológicos y organizacionales, y como condición de la ciudadanía, se unen para revalorizar la función de la formación como educación formal y como capacitación no formal para el trabajo.” (Gallart, 1995b).

Se están produciendo enormes cambios en la esfera laboral. Se pueden observar en las transformaciones organizacionales (postfordismo, redes productivas) y tecnológicas (microelectrónica y comunicaciones) tanto en la producción industrial (Novick y Gallart, 1997) como en los servicios (Paiva, 1996) y en las condiciones de empleo (incremento de la flexibilidad laboral y de la precarización del trabajo). Coexisten dos situaciones: una demanda mucho mayor de competencias laborales en organizaciones complejas, las cuales requieren responsabilidades múltiples a los trabajadores situados en niveles operativos, en puestos que anteriormente sólo exigían ejecución especializada y repetitiva; y una transformación en las relaciones de trabajo que privilegian la inestabilidad y el pago por resultados. La capacidad de negociación de los trabajadores, el rol de los sindicatos y la función de la formación profesional se modifican substancialmente, cambiando el modelo existente en el proceso de industrialización de sustitución de importaciones. Estas transformaciones implican un múltiple desafío para la formación, ya que incluyen la necesidad de una continua actualización de los trabajadores para poder seguir siendo productivos en un contexto cambiante, la habilidad de reinserirse laboralmente en distintas ocupaciones, y la capacidad de decisión propia sobre alternativas que se renuevan a lo largo de la vida.

Esta realidad, con su arrastre de inequidad, exclusión y demanda creciente de productividad, se visualiza claramente en el punto de cru-

María Antonia Gallart

ce entre el mundo del trabajo -en sus dos acepciones, como organización del trabajo y como mercado laboral- por un lado, y la formación laboral con sus componentes formales, no formales e informales, por el otro.

Los dilemas de las políticas de formación

Existe una tensión entre las políticas sociales dirigidas a enfrentar el desafío de la desocupación, la segmentación de los mercados de trabajo y la exclusión de grandes sectores, y las políticas económicas que buscan incrementar la modernización productiva y la competitividad en los mercados globales. Esta tensión se manifiesta en la contradicción entre indicadores económicos que señalan la disminución de los procesos inflacionarios, incrementos en la productividad y en el acceso a mercados externos, y a la vez, el mantenimiento de grandes bolsones de pobreza y la dificultad de controlar el desempleo.

Una visión a vuelo de pájaro de la situación laboral en la región muestra un sector relativamente pequeño de firmas y trabajadores que se encuentran en la frontera tecnológica y tienen acceso a mercados globales; un numeroso sector de medianas, pequeñas y microempresas luchando por sobrevivir en un contexto exigente, insertas en muchos casos en redes de subcontratación y ocupando a proporciones importantes de la PEA; y un sector informal que mantiene una alta participación en la fuerza de trabajo. Este universo heterogéneo es el que emplea a los trabajadores y demanda capacitación.

Los intentos por superar la problemática del empleo plantean un debate entre: políticas activas y pasivas; flexibilidad y precarización del trabajo; y políticas educativas y ocupacionales globales versus focalización en poblaciones objetivo determinadas.

El primer debate se relaciona con la persistencia del desempleo, problema central que aparece no ya como un fenómeno coyuntural que puede superarse en el corto plazo por una reactivación económica, sino más bien, como una realidad que puede disminuir o incrementarse pero difícilmente llegar a ser reemplazada por los niveles de pleno empleo del pasado. Para enfrentarlo se implementaron históricamente seguros de desempleo que garantizaban ingresos a la población desocupada en un período que les permitiera encontrar nuevo trabajo; esta estrategia es cuestionada en la actualidad por su costo y por la constatación de la formación de núcleos duros de desocupados que convierten una solución provisoria en definitiva. Actualmente, se presenta la alternativa de políticas activas dirigidas a asistir a los desempleados y aumentar su capacidad de empleabilidad de manera que puedan competir exito-

samente en un mercado de trabajo difícil. La formación laboral y la generación de ocupaciones en microempresas se plantean como instrumentos para este fin. En esta discusión, las políticas de formación tienen un rol central como políticas activas, pero éste está condicionado, en su posibilidad de contrarrestar las tendencias globales, por las razones planteadas anteriormente.

El segundo gran problema es el de la necesidad de flexibilización del trabajo para aumentar la competitividad en el mercado de productos y servicios. La premisa es que las nuevas tecnologías y la respuesta a una enorme variedad de clientelas exigen una adaptación constante que no se puede lograr mediante una organización del trabajo rígida con categorías ocupacionales estrictas y permanentes. La polivalencia y la adaptación a distintos puestos es central en este planteo; la posibilidad de elegir en cada caso a los trabajadores más adecuados a precios de mercado complementa esa demanda. La otra cara de la moneda es que la desregulación del mercado de trabajo, considerada ineludible según el planteo anterior, puede llevar a disminuir costos precarizando el empleo, o sea utilizando al trabajador como un elemento descartable, que se contrata o se expulsa según la conveniencia económica inmediata. Este enfoque hipoteca no sólo la necesaria adhesión a los objetivos de la producción, exigida a los trabajadores en un contexto de tecnología moderna, sino que además, disminuye seriamente la motivación para capacitarse y calificarse al interior de las empresas. La demanda de trabajadores con mayores niveles educativos en los distintos niveles ocupacionales, capacitados para manejarse con nuevas tecnologías, trabajar en equipo y solucionar problemas en situación de incertidumbre, requiere una formación de largo plazo que integre educación general y capacitación, en colaboración entre escuela y empresa (Castro, 1995a). Esta exigencia no se condice con altos grados de rotación laboral y la consiguiente dificultad de construir carreras profesionales ascendentes.

Finalmente, un tercer problema apunta a dilucidar la disyuntiva entre implantar políticas globales, o sea dirigidas a prestar servicios a todas las personas que se encuentren en una determinada situación (por ejemplo, los seguros de desempleo) o restringir la oferta de servicios a los grupos predefinidos como carenciados, dejando que el resto de la población se abastezca en el mercado. "Focalizar consiste en concentrar los recursos disponibles en una población de beneficiarios potenciales, claramente identificada, y luego diseñar el programa o proyecto con que se pretende atender un determinado problema o necesidad insatisfecha, teniendo en cuenta las características de esa población, a fin de

María Antonia Gallart

elevar el impacto o el beneficio potencial per cápita.” (CEPAL, 1995). Esta discusión también es relevante para las políticas de formación: la educación básica para todos, financiada y generalmente provista por el Estado, tiene externalidades aceptadas aun por los más recalcitrantes defensores de la provisión privada de educación; es por lo tanto objeto de políticas claramente universales. Además, cada vez resulta más evidente que una buena educación general constituye la base de toda capacitación para el trabajo; sólo ella garantiza las competencias de empleabilidad¹ necesarias en un mercado de trabajo moderno (SCANS, 1992). Sin embargo, los sistemas educativos latinoamericanos no garantizan esta formación básica (Carnoy y Castro, 1996).

Se llega entonces, por un lado, a una primera conclusión: la necesidad de una política global en el amplio campo de la educación básica y general necesaria para desempeñarse en el mundo del trabajo; su objetivo es la adquisición de habilidades básicas en el total del grupo de edad, buscando formas de “accountability” de las instituciones educativas con respecto a los resultados de dicha formación (Castro y Carnoy, 1997). Pero por otro lado, el hecho de la existencia de poblaciones de jóvenes y adultos que han abandonado la educación formal, y no pueden acceder al empleo por carencia de esas competencias básicas y/o formación específica adaptada a las nuevas demandas, exige políticas de capacitación focalizadas en poblaciones en riesgo de exclusión.

El rol posible y los protagonistas de las políticas de formación

De lo anterior se desprende que los dilemas señalados no son indiferentes a las políticas de formación. Estas fueron tradicionalmente asumidas por el Estado a través de los Ministerios de Educación nacionales y estatales y estaban dirigidas a la cobertura, lo más amplia posible, en la educación formal. El medio era la educación pública gratuita en todos los niveles, combinada con una oferta de formación profesional, financiada también por el Estado, el cual asignaba a ese fin el producto de un impuesto específico a la nómina salarial. Dicha formación profesional era ejecutada por grandes instituciones nacionales, generalmente públicas y autónomas (por ejemplo SENA, INFOTEC, INA,

¹ Las competencias de empleabilidad son aquellas necesarias para obtener un trabajo no marginal y poder reciclarse siguiendo los cambios. Consisten en habilidades básicas (expresión oral y escrita, matemática aplicada), capacidad de pensar y resolver problemas, administrar recursos (tiempo y dinero), trabajar con otros, etc. Sobre estas competencias de empleabilidad se edifican las competencias técnicas específicas de la formación laboral.

etcétera), aunque en Brasil han sido desde siempre, administradas por las confederaciones patronales (SENAI y SENAC).

Frente a esto, la realidad actual muestra una oferta de formación que se inicia con una educación formal segmentada desde la enseñanza básica en instituciones escolares con resultados muy diferentes, a menudo insuficientes para las exigencias del mundo moderno. En ese sistema educativo conviven escuelas públicas con muy distintos medios y usuarios, e instituciones privadas pagas con calidad acorde a sus costos. Pese a sus objetivos formales, los mecanismos de subvención a los establecimientos privados no han logrado disminuir esa desigualdad. Las grandes instituciones de formación profesional son cuestionadas por sus costos, estructura burocrática e inadecuación a las transformaciones habidas en el mundo del trabajo. Surgen en cambio, programas de capacitación focalizados en públicos específicos, promovidos e implementados desde los Ministerios de Trabajo o Juventud, pero ejecutados por una multiplicidad de instituciones; se trata de programas que suelen integrar la formación con otras actividades (por ejemplo, autoconstrucción o promoción de microempresas). Estas acciones de formación coexisten con una oferta privada de capacitación de desigual calidad y costos, y la formación interna de las empresas, en general poco desarrollada en relación a otros contextos.

Desde la perspectiva de los usuarios, en su doble rol de ciudadanos-trabajadores, pueden observarse también grandes cambios, ya que se están modificando las trayectorias educativo-laborales. Los itinerarios solían iniciarse con el paso por el sistema educativo hasta su abandono en alguno de los niveles del sistema, en general, contemporáneo al ingreso definitivo al mercado de trabajo, y se complementaban con cortos períodos de capacitación previos a ese ingreso, o de reciclaje durante la vida activa. En la actualidad se tiende a la educación permanente, donde no sólo la capacitación laboral específica sino también el reaprendizaje de habilidades básicas y de formación general se hacen necesarios a lo largo de la vida, para no quedar al margen del flujo de demandas del mercado de empleo (McKenzie y Wurzburg, 1997).

Se plantea como consecuencia un doble interrogante: cómo encarar las políticas de formación a partir de un sistema educativo con altos grados de deserción y resultados desiguales que, pese a alcanzar prácticamente a todas las personas en la infancia, no puede garantizar competencias básicas de empleabilidad al total de la población joven. Y con respecto a los adultos, cómo recuperar la capacidad de aprendizaje que les permita insertarse satisfactoriamente en un mercado de trabajo cambiante y exigente.

María Antonia Gallart

Si se enfocan las políticas de formación desde la perspectiva de las unidades productivas, protagonistas clave en la demanda de competencias, aparece frecuentemente otra paradoja en el ámbito latinoamericano: pese a la amplia oferta laboral en contextos de desempleo, cuesta conseguir trabajadores con las calificaciones demandadas. Las empresas incrementan las exigencias en cuanto a nivel de instrucción en los aspirantes para cubrirse de la segmentación de la oferta educativa, pero la capacidad de solucionar problemas, de decidir en situaciones de incertidumbre y de manejar conocimientos técnicos adecuados está ausente en los candidatos a nivel operativo y de supervisión. La reconversión del personal existente también plantea serios conflictos por sus niveles de instrucción relativamente bajos y su dificultad de aprendizaje de nuevos roles.

Las soluciones posibles están al alcance de las grandes empresas, en particular las transnacionales que importan sus mecanismos de capacitación y “descreman” la oferta laboral; pero su significación es mínima en términos del total de la fuerza de trabajo, y su capacitación tiende a ser específica y no general, con lo cual no se incrementa el capital humano social². Por este motivo es conveniente que el acrecentamiento de la formación del total de la fuerza de trabajo corra por cuenta de las políticas de Estado, lo cual permite a las empresas que emplean a la mayor parte de la población (PYMES y micros) el acceso a una amplia oferta laboral con las competencias necesarias para niveles altos de productividad.

Los objetivos de las políticas de formación

Los dos objetivos generales que se plantean en este documento como centro de las políticas socioeconómicas actuales tienen un fuerte grado de tensión entre sí. Ellos son: el incremento de la competitividad de las unidades productivas y de la sociedad en general, y el establecimiento de niveles de equidad que permitan la integración de la población y reduzcan al máximo posible el riesgo de exclusión.

Desde el punto de vista de la formación, lo anterior implica, en términos de equidad, acercarse a la igualdad de oportunidades en el

² El capital humano incorporado por los trabajadores es un “mix” de formación general aplicable en distintos puestos y empresas, capacitación específica, y experiencia laboral. La empresa tiende a financiar solamente la capacitación específica en aquellos aspectos que sólo son útiles en esa empresa concreta, pues si financia la formación más amplia, ésta es incorporada por el trabajador y puede “venderla” a la competencia (Becker, 1964).

empleo, detectando a los individuos más vulnerables situados en los grupos de riesgo y proveyéndolos de los medios para competir en el mercado de trabajo. Esto presupone dos limitaciones: la primera se refiere a mejorar la capacidad de competir en el mercado de trabajo de aquellos que en estas circunstancias quedan fuera de él, lo cual quiere decir que los actualmente excluidos adelanten en la fila de los candidatos, pero no mucho más que esto. La segunda es que una menor dispersión en las competencias de los trabajadores favorece, aunque no garantiza, una mayor equidad en los ingresos. Para obtener estos dos efectos es necesario incrementar las competencias de empleabilidad de los desertores tempranos de la educación formal, y contribuir al reaprendizaje de los trabajadores desplazados por el cambio.

Con respecto a la productividad de las firmas y en general a la competitividad del país o la región, las políticas deben buscar la manera de disminuir la brecha entre la demanda de nuevas calificaciones y la oferta de trabajadores con calificaciones insuficientes u obsoletas. En este aspecto es muy importante promover programas de capacitación articulados con las empresas de manera de responder a los cambios que se producen. El hecho que la empresa es el “locus” de la innovación tecnológica y gerencia la organización del trabajo, la hacen insustituible en su contribución al diseño de la capacitación. Otra alternativa de la contribución de la formación a la productividad es la capacitación para la gestión de pequeñas y microempresas; en este caso parece importante tener en cuenta los efectos de la tercerización y las posibilidades de promover las redes colaborativas -tales como los “clusters”³- para implementar servicios comunes.

Dentro de este contexto general los objetivos específicos de la formación pueden enumerarse de la siguiente manera:

- 1) Educación inicial de calidad para todos.
- 2) Oferta de una formación de adultos que brinde competencias básicas a los desertores de la educación formal (la llamada “segunda oportunidad”).
- 3) Formación continua para incrementar y adaptar las calificaciones de la población económicamente activa, y especialmente, de aquella ocupada en las unidades productivas de menor tamaño.
- 4) Formación en gestión para la pequeña y microempresa y desarrollo de redes productivas colaborativas.

³ Se denomina “cluster” a un conglomerado de empresas en un mismo territorio que se asocian para promover servicios comunes (p.ej. capacitación, comercialización) y mejorar de esa manera sus condiciones de competitividad.

María Antonia Gallart

Las acciones dirigidas al primer objetivo no se presentarán en este documento pues corresponden a los procesos de reforma educativa en desarrollo en la región, los cuales merecen un tratamiento específico (Castro y Carnoy, 1997; Puryear, 1997). Si se centra la atención en los restantes, objetivos, varios programas de formación laboral implementados en los últimos años en América Latina los tienen como meta. Tal es el caso de los proyectos que siguen el modelo de Chile Joven (Cinterfor/OIT, 1997a) y los programas de los Ministerios de Trabajo de México, Brasil y Argentina. Las reflexiones que siguen se refieren a este conjunto de acciones.

Los interrogantes centrales sobre las políticas de formación y su evaluación

La formación laboral se enfrenta a la heterogeneidad señalada en el sistema educativo, y a un sistema productivo con unidades también muy diversas -tanto en tamaño como en tecnología- y con un amplio sector informal. La pregunta esencial será en este caso cómo construir una oferta de formación que sea relevante para un doble (y relativamente contradictorio) objetivo: incrementar la competitividad de las unidades productoras de bienes y servicios, y lograr la integración social. Esto último significa su adecuación a los distintos perfiles de “clientes”, individuales y colectivos (personas y organizaciones productivas), en especial aquellos que no tienen acceso a las ofertas del actual “mercado de la formación”.

Con respecto a la implementación de estas políticas se pueden formular asimismo otras preguntas clave: ¿Quién define las políticas y quién las ejecuta? ¿Cómo se determinan los costos y quién los financia? Y finalmente “la pregunta del millón”: ¿Cómo se evalúan los resultados?

En cuanto a su definición, el Estado sigue teniendo un rol rector, pero la eficacia de las políticas depende de su articulación con el sector privado, en especial, con las empresas y los trabajadores. En este último caso la experiencia en la región no es muy positiva si se analiza la participación real, no formal, de los sindicatos; sin embargo, existen algunas iniciativas nacionales interesantes (CEPAL, 1997a). La capacidad de ejecución de las entidades educativas es también fundamental, se trate de centros públicos de formación profesional, escuelas, o instituciones privadas de capacitación. En la construcción de las políticas, la participación activa de todos los protagonistas resulta esencial. La tendencia actual busca evitar la excesiva centralización del pasado y separar la planificación y diseño de políticas, de su ejecución. Con este fin,

se utilizan mecanismos tales como el diseño de programas nacionales o regionales de formación, y el llamado a concurso para la ejecución de los cursos por una diversidad de organizaciones, estrategia que ha sido recientemente puesta en práctica en Chile, México, Argentina y Brasil.

Parece interesante destacar que la financiación de estas actividades corre por cuenta del Estado, aunque en algunos casos de formación en el lugar de trabajo, se registra una participación parcial de las firmas. Existen diversas maneras de canalizar la subvención. Mientras la aplicación de impuestos específicos destinados a una institución nacional de formación profesional está en retirada (Organización Internacional del Trabajo, 1994), la tendencia actual privilegia la financiación directa de cursos para poblaciones objetivo específicas, ejecutados por terceros, y la desgravación impositiva en el caso de las empresas cuando las actividades de capacitación se consideran de utilidad pública. Se registra asimismo otra alternativa, ejemplificada por el SENAI y SENAC en Brasil, consistente en financiamiento público y planificación y ejecución a cargo de grandes instituciones gerenciadas por las asociaciones empresarias; si bien este sistema ha mostrado una gran eficacia, es cuestionado por estar al servicio fundamentalmente de los sectores laborales y empresariales más desarrollados de la economía, dejando de lado las pequeñas y medianas empresas y el sector informal.

Con respecto a los costos, se procura bajar los correspondientes a administración de las grandes organizaciones estatales de capacitación, pero existe un dilema en cuanto al tipo de cursos a subvencionar. Se considera que la mayoría de los de bajo gasto (por ejemplo aquellos dirigidos al sector terciario), en muchos casos pueden ser pagados por los propios usuarios y no justifican el uso de fondos públicos. Por otra parte, los de tecnologías duras dirigidos a personal de ejecución o supervisión de la industria, que cumplen una importante función de transferencia de tecnología, requieren costosos equipamientos y son de mayor duración; no suelen ofrecerse en la oferta privada de capacitación, y las empresas no tienen interés en financiarlos si los operarios pueden utilizarlos en un mercado más amplio. Constituyen por eso un campo propicio para la colaboración Estado-empresa y para incrementar la productividad y la equidad de la población trabajadora. En conclusión, los costos de los programas de capacitación deben ser controlados por sus resultados en función de los objetivos: en el primer caso (cursos baratos para ocupaciones en el sector terciario) es conveniente el aporte estatal si lo requiere la población objetivo (desocupados, personas en riesgo de exclusión); en el segundo se debe tener en cuenta su aporte a la competitividad global pese a sus mayores costos (Castro, 1995a).

María Antonia Gallart

El tema de la evaluación de los resultados de la formación laboral es uno de los más serios y difíciles. En general, los estudios de costo-producto que son utilizados por los Bancos de Cooperación se basan en diferenciales de salarios entre los que han realizado determinados cursos y un grupo de control; aunque este método permite una evaluación externa objetiva, es cuestionado desde varios puntos de vista. En primer término, supone que el valor agregado de conocimiento y habilidades puede ser captado por el incremento de salario en un período corto, o sea que el crecimiento de la productividad laboral se da inmediatamente y puede ser medido por los ingresos del trabajador, lo cual es incierto. Una segunda crítica se fundamenta en que ese tipo de evaluación no toma en cuenta otras funciones considerables de la capacitación, tal como la transferencia de nuevas tecnologías y formas de organización laboral. Asimismo, se plantea un cuestionamiento a la evaluación externa que no se detiene a analizar la “caja negra” del proceso de formación y por lo tanto, no brinda elementos para su mejoramiento. Finalmente, los análisis cuasiexperimentales del impacto de los programas dirigidos a poblaciones objetivo marginadas muestran muchos problemas en el diseño y la elección de los grupos de control; por ejemplo, la tendencia a captar candidatos de los niveles superiores del grupo objetivo, para demostrar resultados aparentemente mejores, es muy difícil de controlar (Grubb, 1995). Si bien la evaluación de costos y resultados en términos de la inserción ocupacional de los “trainees” sigue siendo clave, conviene incorporar medidas para el incremento de las competencias laborales de los usuarios, y abrir de alguna manera la “caja negra” organizacional de los procesos de formación. Los caminos en esta dirección recién se están explorando (Mertens, 1996; Gallart y Jacinto, 1998).

La situación actual de la formación laboral

La visión de la formación laboral en la región muestra la continuidad de las grandes instituciones de formación profesional (IFP) existentes en un amplio grupo de países. Estas IFP brindan programas preestablecidos definidos desde la oferta de sus propias organizaciones complejas y llegan a un grupo importante de usuarios tanto individuales como colectivos (firmas y sindicatos). Alrededor de cinco millones de personas pasaron por sus cursos en 1993; más de la mitad de ellas fueron capacitadas para el sector secundario de la economía y solamente el cinco por ciento para el sector informal; cerca de 90 por ciento de los beneficiarios correspondía a personal de ejecución. Tres instituciones (SENA, SENAI y SENAC) incluían alrededor de 85 por ciento

de la matrícula regional correspondiente a ese tipo de entidades (Cinterfor/OIT, 1995).

Convive con esas grandes instituciones una amplia oferta, no cuantificada, de organizaciones privadas que ofrecen cursos pagos de muy diversa calidad y duración, a individuos y a firmas. Finalmente, los grandes programas de formación profesional surgidos en los años noventa, si bien no se pueden evaluar en cuanto a su impacto a nivel regional pues no se conocen todavía datos globales, han alcanzado alto prestigio en un grupo significativo de países. Son financiados por los Bancos de Cooperación y/o los fondos de empleo del Estado y ejecutados, como se señaló anteriormente, por una pluralidad de instituciones locales de capacitación. La articulación con la demanda del mundo de la producción es variable: en el caso de los proyectos de los Ministerios de Trabajo se busca la colaboración de la empresa en la definición de los perfiles, y a veces, la propia empresa (PYMEs y micros) es sujeto de la capacitación. Existen entre ellos categorías de programas dirigidos a poblaciones específicas: desocupados, mujeres o jóvenes en situación de pobreza.

A esta altura de los acontecimientos parece muy difícil realizar una apreciación global de este mosaico de iniciativas y acciones. Lo que se puede decir es que el campo de la formación laboral constituye un espacio en movimiento donde subsisten formas tradicionales de organización junto con otras nuevas, y que aún se está muy lejos de alcanzar los objetivos antes señalados. Sin embargo, al menos formalmente, esos objetivos son promovidos por las políticas explícitas de un grupo importante de países.

Para terminar este análisis se señalarán algunas iniciativas vigentes en la región que muestran tendencias interesantes para el futuro. Se pueden clasificar en grandes grupos: aquellas dirigidas a desarrollar mecanismos que permitan evaluar y acrecentar las competencias laborales de los trabajadores; las tendientes a aumentar la competitividad de las firmas; y aquellas destinadas a grupos objetivo específicos en riesgo de exclusión.

Iniciativas dirigidas a desarrollar mecanismos que permitan evaluar y acrecentar las competencias laborales

Los cambios tecnológicos y de la organización del trabajo demandan, aun para puestos operativos, un nuevo tipo de calificación que implica la capacidad de respuesta adecuada en tiempo real a problemas y circunstancias imprevistas, aplicando en su solución diversos niveles de competencias técnicas y habilidades manuales. Esta capaci-

María Antonia Gallart

dad, definida como competencia, en contraposición con el viejo concepto de calificación, no es una propiedad del puesto sino de la persona del trabajador. No puede ser certificada por la obtención de un título educativo o la respuesta a un test sencillo de oficio. Se relaciona con la posibilidad de desempeñarse en distintos trabajos, y se evalúa en la acción en el mundo real. Este cambio conceptual del objetivo de la formación laboral exige un enorme esfuerzo a las instituciones a cargo de la capacitación, tanto para organizar de alguna manera la diversidad de competencias demandadas, como para establecer equivalencias entre las distintas formas de adquirirlas y recursos de evaluación y certificación. Varios países, con México como el principal antecedente, están trabajando para construir un sistema nacional de competencias. Esta iniciativa tiene, además de otros méritos, la exigencia de trabajo en común entre los Ministerios de Educación y de Trabajo, y la articulación entre empresas y centros educativos (CINTERFOR, 1997b).

Iniciativas dirigidas a aumentar la competitividad de las firmas

Se pueden agrupar en dos grandes rubros: 1) Los programas de apoyo a empresas (particularmente PYMEs y micro) los cuales integran crédito, asesoramiento en gestión, capacitación y, a veces, provisión de servicios (comercialización, diseño, etcétera). Las firmas solicitan apoyo a programas específicos destinados a ese fin, y se diseñan proyectos *ad hoc* para sus necesidades. Se trata de experiencias implementadas en varios países (por ejemplo, Chile y Argentina). 2) Los servicios y el asesoramiento a las empresas brindados por los centros de formación profesional, tanto en relación con lo organizacional como con respecto a temas puntuales. Estos servicios, que pueden ser pagos por la propia empresa o financiados por programas, resultan valiosos, no sólo por el aporte concreto (análisis de la implementación de técnicas productivas, estudios de laboratorio, etcétera) sino también, por dos efectos colaterales: permiten la disminución de los costos institucionales de la formación incorporando una nueva función a los centros educativos, y facilitan una articulación mejor entre centro educativo y establecimiento productivo, abriendo el camino a otras actividades como por ejemplo, las pasantías y los proyectos aplicados a la empresa en calidad de tesis de graduación de técnicos.

Programas dirigidos a grupos objetivo específicos

A lo largo de este documento se ha hecho mención de programas de este tipo, entre los cuales el arquetipo es el dirigido a los jóvenes en

situación de desventaja. Tienen como características: la financiación del Estado; la convocatoria a licitación por las entidades capacitadoras ejecutoras; la necesidad de coordinación con las empresas para diseñar los cursos y realizar las pasantías; y mecanismos muy avanzados de control que implican fuertes castigos pecuniarios si no se cumplen las condiciones. Entre las limitaciones de este enfoque, se registra la seria dificultad que manifiestan las entidades capacitadoras para acumular experiencia institucional y para ciertas funciones de largo plazo como desarrollo de material didáctico y transferencia de tecnología. Es interesante constatar que otra crítica, la de omitir la recuperación de habilidades básicas (lectoescritura y matemática aplicada), indispensables para ese sector de la población, está siendo subsanada en algunos de los programas en vigencia.

Esta metodología de financiación central y ejecución descentralizada se aplica en varios países con la participación de organizaciones intermedias tales como municipalidades, universidades y sindicatos. Los programas de la Secretaría de Formación y Desarrollo Profesional del Ministerio de Trabajo del Brasil son un ejemplo interesante de asociación entre políticas de empleo, de ingresos y de formación, dirigidas a una multiplicidad de grupos objetivo.

Un aspecto no suficientemente contemplado en este rubro de experiencias es el del acompañamiento a los usuarios en su inserción laboral. Es común que los obstáculos para la inserción no se deban sólo a la deficiencia de las competencias de los trabajadores, sino también, a la falta de capital social para obtener y conservar trabajos no marginales. Integrar este tipo de apoyo en los cursos parece sumamente útil, según lo demuestran algunos programas que están realizando intentos en esta dirección (por ejemplo en Uruguay).

Algunas propuestas para el futuro

Como conclusión de este panorama cabe sugerir la conveniencia, para las políticas de formación, de algunas características que, a pesar de su relevancia, están a menudo ausentes, al menos en parte, en la realidad actual:

- Un enfoque sistémico que contemple objetivos generales y específicos e integre de una manera flexible la multiplicidad de programas, las instituciones que los diseñan y ejecutan, y los niveles de aplicación. La eficacia y evaluación de las políticas se hacen muy difíciles en el actual estado de atomización de la oferta de formación.

María Antonia Gallart

- Una mejor articulación entre los actores de la formación: el Estado, rector y financiador de la mayor parte de las iniciativas; la oferta privada de capacitación, que suele participar como ejecutora de los programas estatales y es también proveedora en el “mercado de la formación”; los usuarios de esa formación, personas o empresas, que en muchos casos no están bien informados de las acciones que se ofrecen, o no tienen posibilidades de articular eficientemente sus demandas; los centros educativos (formales y no formales) tanto estatales como privados, muchas veces desconectados de los grandes programas, poco comunicados entre sí, y por último, pero no menos importante, con escasa colaboración real con los centros de trabajo que emplean a los graduados de sus acciones educativas.
- Finalmente, la focalización territorial es un rasgo de las políticas de formación que ayuda a superar los problemas anteriores y que no parece suficientemente privilegiado en general. Desarrollar iniciativas con alcance local o regional es fundamental para alcanzar mejores resultados en algunos aspectos claves, tales como la atención a grupos específicos de usuarios, la articulación escuela-empresa, y la cooperación Estado-unidades productivas-centros educativos. La focalización en un territorio dado, con características específicas e interlocutores capaces de un intercambio directo, permite mejorar las condiciones para el monitoreo de las experiencias y la evaluación de sus resultados.

BIBLIOGRAFIA

- ARZENI, Sergio. 1997. Entrepreneurship and job creation. *The OECD Observer*. n. 209, dic. 1997-ene. 1998. p.19-20.
- BECKER, Gary. 1964. *Human capital. A theoretical and empirical analysis, with special reference to education*. Princeton.
- CARNOY, Martín; CASTRO, Claudio de Moura. 1996. ¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina? Buenos Aires.
- CASTRO, Claudio de Moura. 1995. Los capacitadores obstinados frente a los economistas neoliberales. ¿Sobrevivirá la capacitación a esta batalla?
- . 1995. *Training policies for the end of the century*. Paris: UNESCO/IIEP.
- CASTRO, Claudio de Moura; CARNOY, Martín. 1997. *La Reforma educativa en América Latina. Actas de un seminario*. Washington: BID.

- CEPAL. 1995. *Focalización y pobreza*. Santiago de Chile.
- . 1997. Capacitación, competitividad e innovación tecnológica en Chile (1976-1997). Lógicas sectoriales y perspectivas históricas. Santiago de Chile: CEPAL;GTZ.
- . 1997. As expêriencias e as propostas do sindicalismo brasileiro frente a formação profissional. Santiago de Chile: CEPAL;GTZ. (Mimeo).
- CEPAL;UNESCO. 1992. *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile.
- CINTERFOR/OIT. 1990. *La formación profesional en el umbral de los 90. Un estudio de los cambios e innovaciones en las instituciones especializadas en América Latina*. Montevideo.
- . 1995. *Anuario estadístico de la formación profesional en América Latina 1993*. Montevideo.
- . 1997. Boletín técnico interamericano de formación profesional. Jóvenes, formación y empleabilidad. Montevideo, Cinterfor/OIT. n. 139-140, abr.-set.
- . 1997. *Seminario Internacional sobre formación basada en competencia laboral: situación actual y perspectivas, Guanajuato, México, 1996. Documentos presentados*. Montevideo.
- GALLART, María Antonia. 1995. Formación, educación y desempleo en la Argentina. En: *Libro blanco del empleo en Argentina*. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- GALLART, María Antonia (Coord.). 1995. *La formación para el trabajo en el final de siglo: entre la reconversión productiva y la exclusión social*. Buenos Aires: Red Latinoamericana de Educación y Trabajo; UNESCO/OREALC.
- GALLART, María Antonia; CERRUTTI, Marcela; MORENO, Martín. 1994. *La educación para el trabajo en el Mercosur. Situación y Desafíos*. Washington: OEA.
- GALLART, María Antonia; JACINTO, Claudia. 1998. *Manual de evaluación de experiencias de formación*. Buenos Aires: Red Latinoamericana de Educación y Trabajo/CENEP.
- GRUBB, W. Norton (1995) *Evaluating job training programmes in the United States: evidence and explanations*. Ginebra: OIT.
- MCKENZIE, Phillip; WURSZBURG, Gregory. 1997. Lifelong learning and employability. *The OECD Observer*. dic. 1997-ene. 1998. n. 209. p.15-18.
- MERTENS, Leonard. 1996. *Competencia laboral: sistemas, surgimiento y modelos*. Montevideo: Cinterfor/OIT.

María Antonia Gallart

- NOVICK, Marta; GALLART, María Antonia (Coord.) 1997. *Competitividad, redes productivas y competencias laborales*. Montevideo: Cinterfor/OIT; Red Latinoamericana de Educación y Trabajo.
- OIT. 1994. *Alternative schemes of financing training*. Ginebra.
- PURYEAR, Jeffrey. 1997. *La educación en América Latina: problemas y desafíos*. Santiago de Chile: PREAL.
- PAIVA, Vanilda. 1996. *Competências para a modernidade e o ensino medio*. Rio de Janeiro (Mimeo).
- SCANS. 1992. *Lo que el trabajo requiere de las escuelas. Informe de la Comisión SCANS para América 2000*. Washington: Departamento de Trabajo de los Estados Unidos.

V.2

***Formación, educación y desempleo
en Argentina (1995)***

El objetivo de esta presentación es reflexionar sobre el aporte que puede proporcionar la formación de la fuerza de trabajo para la disminución de los índices de desocupación y, en términos más generales, sobre los efectos de una mejora del ajuste entre educación y empleo en la inserción laboral de los trabajadores. Un primer supuesto que conviene aclarar es que cuando se habla de formación para el trabajo se entiende el complejo proceso que articula educación formal, capacitación no formal y aprendizaje en el trabajo en las trayectorias educativas y ocupacionales de los trabajadores. Existe una pluralidad de estudios que señalan que las calificaciones de un trabajador dependen de esos tres insumos (CEPAL-UNESCO, 1992; Castro, 1995; Gallart, 1989; Gallart, Moreno y Cerrutti, 1991; Gallart et al, 1992). Una segunda aclaración fundamental es que no se puede pretender hoy en día que solamente la formación especializada, llámese escuela técnica o formación profesional, sea la mejor o la única preparación para el trabajo: hay acuerdo sobre la importancia de la educación general básica que brinda el sistema educativo para el desempeño ocupacional en un mercado laboral moderno. Por todo lo anterior, se intentará una aproximación integral al problema de la formación para el trabajo, aunque evidentemente, las conclusiones estarán centradas en aquello que es posible hacer aquí y ahora desde la formación profesional.

La relación educación - empleo

La relación entre los niveles educativos de la población activa y la desocupación dista de ser mecánica y lineal. En el caso argentino han coincidido, en la última década, un claro incremento de los niveles de instrucción de la PEA y un aumento notable en los índices de desocu-

María Antonia Gallart

pación. Esto señala, por un lado, la complejidad de la relación educación-trabajo, que responde a una cantidad de factores difíciles de aislar y con interrelaciones variables en distintos contextos. Por otro lado, la desocupación es fundamentalmente resultado de la oferta y demanda de empleo, y por lo tanto tiene más que ver con la creación de nuevos puestos de trabajo, las variables demográficas y los incentivos para participar en la vida activa que con la educación. Una adecuada formación para el trabajo implica una reducción marginal del índice de desempleo, si consigue disminuir el cuello de botella entre la demanda de personal para ocupaciones calificadas y la sobreoferta de trabajadores sin calificaciones adecuadas, dificultad que es característica de los mercados de trabajo contemporáneos.

Se produce también un efecto inverso, ya que el incremento de la desocupación repercute en la inserción ocupacional de las personas con distintos niveles de instrucción. Datos de la encuesta de hogares señalan que a mayores niveles de desocupación aumenta la diferencia entre la menor desocupación de los trabajadores más educados, y la mayor desocupación de aquellos con menores niveles de instrucción (Gallart, Moreno y Cerrutti, 1993, pags. 44-45). Si a esto se añaden los diferenciales de ingresos entre trabajadores con educación superior y aquellos con niveles educativos inferiores señalada en la investigación (Kugler y Psacharopoulos, 1989), este efecto de incremento en la devaluación de credenciales podría significar un impulso para la búsqueda de más altos niveles educativos por parte de la población; en otros términos, esto llevaría a incrementar la demanda social por educación superior y media. Pero al mismo tiempo, se constata una consecuencia no prevista y relevante para el objeto de este estudio: ante determinados puestos de trabajo existe una tendencia a rechazar a los postulantes que no muestren determinadas credenciales educativas, las cuales suelen ser más elevadas que las realmente necesarias en ese puesto; se provoca así una discriminación que puede redundar en una segmentación del mercado laboral, donde aquellos que abandonan tempranamente la educación queden marginados del empleo.

Sin embargo, conviene asimismo relativizar el concepto de nivel de instrucción como indicador de formación para el empleo. En primer término, el aumento del número de años de estudio no garantiza una mejora en el nivel promedio de conocimientos debido a una probable pérdida de calidad, aunque se mantiene el poder diferenciador de la mayor permanencia en el sistema educativo. En otras palabras, si bien el haber terminado los estudios primarios no asegura el dominio de lectoescritura y matemática aplicada como algunas décadas atrás, la

diferencia entre aquellos con estudios superiores y aquellos con menores niveles se mantiene o ha aumentado. En segundo término, como se adelantó al comienzo, el ajuste entre educación y trabajo no es un problema sólo de nivel de instrucción y calificación de la ocupación, sino que la preparación para un desempeño eficiente en el mercado de trabajo se constituye por un «mix», diferente en las trayectorias individuales, entre educación formal en el sistema educativo, aprendizaje en el trabajo y educación no formal en cursos de capacitación. Hay una relativa sustituibilidad entre estos tres elementos, aunque indudablemente, una buena formación general recibida en el sistema educativo es condición básica para la adquisición de calificaciones, tanto en el aprendizaje en el trabajo como en la educación no formal. La escuela brinda además, una serie de calificaciones llamadas «sociales», que tienen que ver con la capacidad de trabajar en grupo, de gestionar, de adaptarse a diversos entornos y circunstancias; todas ellas son muy necesarias en un mercado cambiante que exige, no sólo la polivalencia en el interior de una empresa, sino también, la aptitud de reinserirse, buscar trabajo y reciclarse.

Un tema central en la consideración de la relación educación-empleo es, por lo tanto, la importancia de las competencias básicas adquiridas en la educación para que una persona pueda ser empleable y productiva en los mercados de trabajo contemporáneos (SCANS, 1992).

Por otra parte, es importante analizar un problema planteado en la literatura actual. La sustituibilidad entre diversas formas de aprendizaje y, simultáneamente, las modificaciones constantes en las calificaciones y en las ocupaciones relacionadas con el cambio tecnológico y la globalización de la economía, contribuyen a desterrar la vieja idea de que el sistema educativo podía formar para ocupaciones específicas; en dicha idea se basa la educación vocacional tradicional. Ni los perfiles educativos y los ocupacionales de los técnicos se corresponden, ni es posible hoy en día diseñar programas de larga duración, dirigidos a un alumnado masivo, que respondan a demandas específicas del mercado de trabajo. Surge entonces una distinción entre la necesidad de una educación general básica que implique dominio de lectoescritura, matemática aplicada y «alfabetización tecnológica» que debe impartir el sistema educativo, y una posterior educación de fundamento más especializada, pero aún general, también brindada por el sistema formal. Finalmente, la formación para ocupaciones y calificaciones específicas debiera articularse con la educación formal y ser ofrecida de una manera flexible en instancias que conjuguen las instituciones educativas y las organizaciones empleadoras. Cuando la educación formal falla en

María Antonia Gallart

impartir las habilidades básicas, la formación profesional debe instrumentar aprendizajes supletorios.

Los desafíos del mercado de trabajo

De las consideraciones anteriores se desprende que no existen respuestas dadas al tema de la articulación entre la educación y el empleo. Lo que se sabe es que la globalización de la economía contribuye a que la calificación de los trabajadores sea clave en la competitividad de las naciones (CEPAL-UNESCO, 1992). La introducción de la microelectrónica en la producción, tanto de bienes como de servicios, ha modificado las formas de organización, promoviendo una división de trabajo más horizontal y menos piramidal; esto exige corresponsabilidad y capacidad de respuesta a problemas no predictibles, lo cual implica un cambio en las calificaciones laborales (Mercado, 1992; Gitahy y Rabelo, 1992; Leite, 1992). Por otro lado, los demandantes de trabajadores se diversifican, y la antigua distinción entre el sector formal y el informal dentro del mercado de trabajo (Tokman, 1979) ha evolucionado hacia una mayor complejidad; hoy en día se constituyen redes productivas que incluyen empresas de muy diverso tamaño y que, mediante mecanismos de subcontratación, integran a trabajadores en microempresas que antes hubieran sido registradas como informales (Reich, 1993). Finalmente, el debate sobre las calificaciones y la organización del trabajo está dominado por el análisis ocupacional de la producción industrial, en momentos en que la mayoría de la población activa se desempeña en el sector terciario. Urge por lo tanto, una mejor comprensión de los cambios en el trabajo y las calificaciones de los servicios.

Este proceso, aunque con características específicas, se ha observado en el mercado laboral de la Argentina, donde en las últimas décadas se produjeron importantes modificaciones. De una fuerza de trabajo con una marcada participación de la industria manufacturera y la construcción, se ha pasado a un neto predominio de los servicios. Asimismo, se registra una alta proporción de la población activa en pequeños establecimientos, los cuales pueden ser refugio de trabajadores desplazados, con muy baja productividad y lindantes con la desocupación disfrazada; pero existen también micro y pequeñas empresas modernas que sirven a la demanda de clientelas de ingresos medios y altos o son subcontratadas por empresas del sector integrado. Este proceso se ve acompañado por un aumento de la precariedad laboral.

Los jóvenes y las mujeres tienen actualmente dificultad para insertarse en la fuerza de trabajo, lo cual se nota en sus tasas de desocupación que resultan mayores respecto del resto de la población. Las muje-

res continúan incrementando su participación en el mercado laboral, quizás por una doble causa: la caída global de los ingresos en la década de los ochenta que las impulsa a tener un empleo para acrecentar los ingresos del hogar, aumentando así la oferta; y una mayor demanda de mano de obra femenina por su menor salario relativo, lo que en tiempos de ajuste resulta un factor importante en la elección que realiza el mercado (Gallart, Moreno y Cerrutti, 1993).

Las consecuencias de la reestructuración productiva y del proceso de privatización de los servicios señalan asimismo a otras poblaciones críticas que deberían ser atendidas por políticas de formación: trabajadores adultos desplazados, con dificultad para insertarse en un mercado que demanda calificaciones distintas. Se trata de trabajadores acostumbrados a empleos estables, con utilización de tecnologías más tradicionales que las de introducción reciente, con poca costumbre de buscar trabajo en un mercado difícil.

Este encuadre general permite entrar en el tema específico del presente análisis: cuál sería la articulación deseable entre la formación y el mercado de trabajo que combinara un mayor aporte a la productividad y la disminución posible de los índices de desempleo.

La articulación formación-mercado de trabajo y su relación con el desempleo

En dos aspectos al menos, un mejor ajuste formación-empleo puede contribuir a disminuir el desempleo. En primer término permite una respuesta más rápida a las demandas de personal calificado y, dentro de las empresas, un menor costo de capacitación para adaptar a los trabajadores a las nuevas calificaciones. El segundo aspecto se refiere al hecho que una formación adecuada compartida por la inmensa mayoría de la población contribuye a evitar la constitución de núcleos duros de desempleados de largo plazo, facilitando el acceso competitivo de las personas a los puestos creados en el mercado laboral.

El primer tema, relacionado con la formación en las nuevas calificaciones, tiene como protagonistas centrales a las empresas. Estas deben precisar sus demandas y brindar posibilidades para acciones conjuntas (estado-empresa) tendientes a la capacitación de trabajadores en actividad y de nuevos trabajadores.

El segundo exige detectar los tipos de personas que pueden constituir esos núcleos duros de desocupados; o en otras palabras, saber quiénes son los que no tienen acceso a la inserción laboral o las ofertas de formación existentes en el sector público y privado. Un primer diagnóstico señala subpoblaciones con niveles muy bajos de competencias

María Antonia Gallart

y sin posibilidad de adquirir disciplina laboral, particularmente entre los jóvenes; esta situación hace temer la creación de vastos grupos rechazados por los mercados laborales modernos, tanto urbanos como rurales, grupos que pueden quedar inmersos en un círculo vicioso de exclusión.

Con respecto al primer aspecto, se deben distinguir tres tipos de educación: una formación general, constituida por las competencias básicas señaladas (lectoescritura y matemática aplicada) y diversos niveles de conocimientos y habilidades aplicables a una pluralidad de campos y circunstancias; una educación ocupacional general, transmisora de habilidades, actitudes y destrezas utilizables en diversas empresas y/o sectores económicos; y una capacitación más específica que se refiere al conocimiento organizacional de determinada empresa o a tecnologías específicas de ella. Algunos autores (Becker, 1964) sostienen que la empresa sólo está dispuesta a pagar esta última capacitación, pues ella es utilizable únicamente en su propia organización; no le conviene, en cambio, sostener la capacitación más general y, menos aún, la educación general, pues éstas incrementan el capital humano propio del trabajador que puede entonces vender esas calificaciones a cualquier otro patrón, perdiendo de esta manera la empresa capacitadora su inversión. En consecuencia, el trabajador debe solventar su propia capacitación, cobrando menos en el período de aprendizaje o comprometiéndose a permanecer en su puesto laboral durante un período prolongado.

El razonamiento anterior pone de manifiesto la inconveniencia de pretender cargar a las empresas con todo el costo de la formación para el trabajo, como se postula en algunas tendencias actuales. En la realidad se manifiesta un mecanismo lógico: los empleadores seleccionan los postulantes que tienen una sólida formación general la cual garantiza una rápida y eficiente formación específica. Por lo tanto, aquellos que reúnen mayores niveles educativos y experiencia laboral previa serán los primeros en ser contratados. A esto se agrega en muchos casos una preferencia por los jóvenes, debido a su mayor ductilidad para adecuarse a las nuevas tecnologías en comparación con los trabajadores de más edad. Quedan entonces fuera de competencia los adultos con poca educación formal y calificaciones específicas obsoletas y los jóvenes con bajos niveles educativos y sin experiencia. Si bien en el corto plazo la demanda laboral en un proceso de ajuste puede satisfacerse «descremado» la oferta, en momentos de expansión suelen producirse cuellos de botella ante el requerimiento de calificaciones no existentes en el mercado. Se plantea entonces un doble interrogante: cómo

mantener en el mercado un “pool” amplio de oferta de trabajadores que unan una educación general suficiente y una formación ocupacional amplia que les permita adaptarse a nuevos aprendizajes; y dada la dificultad de que esa formación sea sostenida económicamente por empresas particulares, quién debe financiarla.

Al encarar estos desafíos, es importante tener en cuenta los grupos-objetivo que son claves en la relación educación-empleo: los trabajadores expulsados por la reestructuración productiva que deben reciclarse y reinsertarse; los jóvenes que intentan acceder al primer trabajo; las mujeres que están aumentando significativamente su participación y que tienen niveles de ingresos inferiores con respecto a los varones de sus mismos niveles educativos, además de encontrarse sobrerrepresentadas en el sector informal, por todo lo cual constituyen también un grupo crítico en términos de desocupación y baja productividad; y los que aparte de pertenecer a las categorías anteriores integran los sectores de pobreza. ¿Cómo llegar a estos grupos-objetivo y cómo impartirles las calificaciones necesarias para que logren insertarse en un mercado de trabajo moderno? En el último apartado del presente artículo intentaremos dar respuesta a estos interrogantes.

Cabe formular preguntas similares, en cuanto a lo señalado acerca de la necesidad de una distribución equitativa de las oportunidades para competir en un mercado de trabajo “difícil”, de manera que exista, dentro de lo posible, una rotación del desempleo y no se creen amplios núcleos irreductibles de desocupados. En una población donde grupos importantes, de origen rural o marginal urbano, no obtienen las habilidades básicas mínimas en su paso por el sistema educativo, y sólo acceden a ocupaciones ocasionales no calificadas, es muy difícil que puedan competir por puestos de trabajo en el sector integrado o en los nichos productivos y remunerativos del sector no integrado.

En grandes núcleos urbanos, como el área metropolitana de Buenos Aires, una mayoría de la población económicamente activa se desempeña en establecimientos de hasta cinco empleados, muy heterogéneos, pero con una clara concentración de trabajo no calificado y salarios bajos. En el interior de este sector se observa que los nichos ocupacionales más productivos y más remunerativos se encuentran ocupados por personas con niveles relativamente altos de calificación. El análisis cualitativo de dichos nichos parece señalar que el tipo de competencias necesarias para desempeñarse exitosamente en este sector informal no difiere sustancialmente de las que se proponen para el sector integrado (Gallart, Moreno y Cerrutti, 1991).

María Antonia Gallart

Como consecuencia de todas las reflexiones anteriores, se pueden plantear algunas afirmaciones provisionales: 1) Para asegurar un mejor ajuste entre formación y empleo, una eficiente respuesta a las demandas de personal calificado por el sector productivo, y una distribución más equitativa de las competencias que permitan el desempeño tanto en el sector integrado como en el sector informal no pauperizado son necesarias: a) una formación general básica adquirida normalmente en el sistema educativo o una formación supletoria obtenida a posteriori; b) una formación para el trabajo no específica adquirida ya sea en el desempeño de ocupaciones calificadas o en cursos de capacitación; y c) el aprendizaje específico de una ocupación dada. 2) Este conjunto de competencias no pueden ser provistas ni financiadas solamente por empresas; más bien se trata de una responsabilidad compartida de la sociedad. 3) Aunque hay un cierto nivel de sustituibilidad entre la educación formal y la no formal, es importante que desde las estructuras educativas se provea la educación general básica necesaria tanto para jóvenes como para adultos; la formación ocupacional, en cambio, tiene que responder adecuadamente a la realidad del mundo del trabajo por lo cual debe comprometer al sector demandante. 4) El financiamiento privado o público de la capacitación es un tema sujeto a discusión: urge la búsqueda de consensos para instrumentar formas eficientes de utilización de los recursos y su adecuación a las demandas.

La situación educativa actual

Con respecto a la educación formal, si bien la población argentina cuenta con niveles educativos relativamente altos en comparación con el conjunto de América Latina, existe una seria presunción sobre una pérdida de calidad y una segmentación educativa: para amplios sectores de la población, la educación básica e inclusive, en algunos casos, la secundaria no garantizan el dominio de competencias mínimas para el desempeño competitivo en el mercado de trabajo.

La formación profesional (cursos no formales) provista por el Estado presenta niveles de matrícula bajos en relación a países como Colombia o Brasil¹. Por otro lado, la revisión de los planes desarrollados hasta la fecha muestra una orientación hacia ocupaciones específicas en muchos casos desfasada de la realidad de la demanda. Asimismo, hay indicios de que la inversión de las empresas en capacitación es también muy baja. No existe, finalmente, una articulación eficiente entre

¹ En 1990, la matrícula de formación profesional del CONET sumaba 43.612, la del SENAI (Brasil) para 1989, era de 516.783.

formación general y específica, ni entre el rol de la empresa y el del Estado.

La educación no escolar para el trabajo, y en particular la capacitación, es impartida generalmente desde varios esquemas de oferta que se complementan (o superponen), como sucede en la mayoría de los países de la región. El primer tipo de oferta es el de las instituciones de formación profesional, generalmente organismos estatales que implementan programas de cursos por sí mismos o por convenio con asociaciones industriales y sindicatos. El segundo tipo es una oferta atomizada en el mercado realizada por organizaciones privadas que cobran aranceles o subcontratan con empresas o sindicatos. Un tercer sector, mucho menor, incluye las experiencias de organizaciones voluntarias, apoyadas por instituciones religiosas o por autoridades locales, que brindan cursos gratuitos o de bajo costo en programas sociales dedicados a poblaciones-objetivo determinadas. En el caso argentino, la formación profesional estatal ha sido transferida por el CONET a las provincias, muchas de las cuales ya tenían centros de formación profesional atendidos por ellas. Asimismo, el Ministerio de Trabajo, a través de su Subsecretaría de Formación Profesional, implementa programas de formación. Finalmente, se ha lanzado desde el Ministerio de Economía, con el apoyo del BID, un programa de capacitación, inspirado en el modelo del SENCE en Chile; dicho programa supervisa y administra la contratación de cursos que son ejecutados por instituciones de capacitación que compiten en el mercado, las cuales deben concertar con empresas que les faciliten pasantías para los “trainees”; estas pasantías constituyen una condición necesaria para la financiación del curso. La capacitación provista directamente por las empresas es aún incipiente; aunque está creciendo notablemente, en general se dirige más a los niveles altos de calificación que a la formación de operarios.

Cabe destacar que el panorama de la formación para el trabajo en la Argentina muestra algunas señales positivas tales como la renovación del sistema educativo buscando su modernización, flexibilidad y adaptación a los contextos locales. Asimismo existe conciencia de la necesidad de monitorear la calidad educativa, como lo ha mostrado la primera evaluación realizada en 1993, cuya continuación se está implementando actualmente. Ambas forman parte de la aplicación de la Ley Federal de Educación. Sin embargo, estas iniciativas están solo comenzando luego de un prolongado período de deterioro y de un proceso de descentralización que no fue acompañado por el necesario apoyo técnico. Asimismo, como se señaló anteriormente, puede observarse en el campo de la formación profesional una superposición y atomiza-

María Antonia Gallart

ción de la oferta, lo cual se une muchas veces a un escaso contacto con las demandas reales del mercado de trabajo. Si bien se verbaliza frecuentemente la necesidad de articulación entre la educación formal y el mercado de trabajo, entre las instituciones educativas y las empresas, y entre los diversos proveedores de formación (centros de formación estatales, ONGs, sindicatos, etcétera), de hecho, hay muy poca coordinación o complementación. Algunas iniciativas recientes con utilización de recursos importantes (Proyecto Joven, programas del Ministerio de Trabajo, etcétera) plantean enfoques innovadores. Sería muy importante la coordinación de estas acciones para aprovechar la experiencia de cada una de ellas y el conocimiento internacional acumulado en el tema.

Los problemas a enfrentar por la formación para el trabajo

De lo expuesto anteriormente se desprende que el mayor desafío, con respecto a la formación para el trabajo, consiste en elaborar una forma de articulación entre educación general y específica, y entre educación pública y capacitación en las empresas que sea viable y eficiente. Esto implica varios problemas. Uno es definir la articulación y la división de trabajo entre la educación (formal y no formal) impartida por instituciones educativas privadas o públicas y la correspondiente a las empresas. Existe un cierto consenso en que la educación general en competencias básicas, e inclusive en conocimientos más avanzados y competencias tales como las sociales (trabajo en equipo, sentido de la solidaridad, capacidad de comunicación, capacidad de manejo de información), científicas y técnico-tecnológicas, así como la socialización ética deben ser impartidas por el sistema educativo. Hay también acuerdo en que el sistema educativo formal no puede ir más allá de una educación de fundamento en grandes campos del saber (OECD, 1989), y que la adaptación a las realidades específicas del mercado de trabajo debe ser el resultado de una colaboración muy estrecha entre las empresas (o unidades ocupacionales) e instituciones educativas (generalmente no formales).

Sin embargo, en el momento de implementar estas ideas generales, no se conocen en la Argentina experiencias culturalmente arraigadas, características de otros lugares, como el ejemplo del sistema dual en Alemania. Históricamente, en ese país la transición del aprendizaje tradicional al sistema educativo moderno se realizó con una amplia participación del sector laboral (empresarios y posteriormente sindicatos); se procuró que los aprendices, adolescentes que dejaban la escuela para enrolarse en las fábricas, siguieran estudiando. Así se creó dicho sistema, de tal manera que en la actualidad, la enorme mayoría de los

adolescentes realizan una práctica de alternancia que articula el estudio en la escuela y el aprendizaje en la fábrica. Si bien se calcula que sólo 40 por ciento de ellos seguirán desempeñándose en la ocupación aprendida, la experiencia de alternancia permite una socialización directa en los procesos reales de trabajo, y una reflexión que va y viene de los contenidos teóricos a la tecnología y al trabajo, y viceversa. Este sistema se intentó implementar en Argentina a principios de los años 80, con apoyo alemán, pero apenas recluta alrededor de dos mil estudiantes-aprendices; las personas a cargo de su promoción señalan grandes dificultades para su introducción en las empresas. Evidentemente resulta arduo articular dos sistemas (el educativo y el productivo) que han crecido independientemente y sin visualizar la necesidad de complementarse. Pero, el precio de esta desarticulación lo pagan los jóvenes que reciben una instrucción escolar en muchos casos desfasada de la realidad, y que deben insertarse en el mercado de trabajo sin mecanismos de transición, pagando costos personales muy altos. Las personas a cargo de selección de personal y capacitación en las empresas están detectando actualmente, el problema de encontrarse con aspirantes que carecen de las competencias asignadas a su nivel de instrucción; como se trata de un mercado de trabajo ofertado, la solución por el momento es contratar personal con mayor certificación educativa que la necesaria para el puesto. Sin embargo, la experiencia de los países desarrollados señala que la sobrecalificación produce fenómenos de rotación laboral que no son favorables a la productividad del trabajo. Si bien es lógico que se produzca una devaluación de credenciales cuando hay una oferta amplia de personas con niveles altos de instrucción en un mercado restringido (Boudon, 1983), esto no soluciona los problemas de ajuste sino que los reproduce a otro nivel, además de contribuir a la exclusión de aquellos con menor educación.

Como se señaló anteriormente, la devaluación de credenciales, unida a la posibilidad de estudio nocturno o de tiempo parcial y al bajo costo de la educación superior subvencionada, motivan la búsqueda de los mayores niveles educativos posibles con el lógico resultado de una suerte de inflación educacional. Si, en cambio, existiera una buena articulación que influyera para que personas con niveles educativos básicos o medios, pero que hubieran adquirido las competencias técnicas y sociales correspondientes, tuvieran acceso a la capacitación y a la experiencia laboral, se agilizaría la provisión de los puestos intermedios de las escalas ocupacionales y se dinamizaría el mercado de trabajo. Es en este aspecto en el que las políticas de capacitación pueden contribuir también, a mejorar el ajuste entre la educación formal y el empleo.

María Antonia Gallart

Urge entonces actuar en dos direcciones. La primera es mejorar la calidad de la educación formal atacando, por una parte, el fenómeno de la segmentación interna, que se manifiesta en la desigualdad de resultados entre escuelas destinadas a distintos sectores sociales, y por otro, el de la deserción temprana que interrumpe la escolaridad antes de la adquisición de las habilidades básicas. En los grupos de adultos y jóvenes que ya han sido marginados tempranamente del sistema educativo, resulta apremiante implementar políticas compensatorias de educación de adultos. La segunda dirección conduce a fomentar la capacitación, no totalmente específica sino con posibilidad de aplicación en más de una empresa o puesto de trabajo, articulando la demanda de las empresas y los servicios de formación, y situándola al alcance de los grupos-objetivo mencionados antes.

Las políticas concretas de capacitación

Con respecto a la capacitación, las prioridades están dadas por los grupos-objetivo más expuestos a la desocupación. Un primer grupo es el de los trabajadores desalentados o excluidos en los sectores de pobreza. El segundo incluye a trabajadores activos dentro del contexto de la reestructuración industrial y el cambio tecnológico, abarcando al menos tres poblaciones distintas: a) los trabajadores desplazados por el cambio; b) los que poseen experiencia en las empresas en transformación; y c) los jóvenes recién ingresados. Finalmente, las mujeres exigen un tratamiento más complejo, en el que se incluya además de la capacitación que mejore su productividad, medidas que faciliten su inserción en la vida activa y condiciones específicas de flexibilidad, que permitan la articulación entre la vida productiva y la reproductiva.

Otro aspecto importante a tener en cuenta es el tipo de cursos. Si se arma un cuadro de formación específica y formación general por un lado, y de responsabilidad estatal o privada por el otro, las celdas nos pueden señalar algunas prioridades para la responsabilidad del Estado: solamente en casos estratégicos para el desarrollo industrial correspondería el apoyo financiero estatal a la formación profesional específica en sentido estricto; sí, en cambio, correría por cuenta del Estado el costo de la capacitación de grupos-objetivo como los señalados anteriormente. Se debería tender a que la formación específica destinada a las empresas fuera financiada privadamente, así como la formación profesional general de los grupos que pueden pagarla.

Cruzando ambas variables, los grupos-objetivo y el apoyo prioritario del Estado, emergen algunas posibles pistas que pueden orientar las políticas de la formación profesional.

a) Para los sectores de pobreza, la carencia de calificaciones y de posibilidades de acceso al mercado de trabajo crea un círculo vicioso. La capacitación destinada a este sector debe localizarse cerca de los lugares en que los grupos viven, tiene que estar articulada con las comunidades y es importante que brinde: formación supletoria en habilidades básicas, aprendizaje de familias ocupacionales en sectores económicos asequibles (construcción, comercio, etcétera), apoyo en la búsqueda y acceso al empleo (capital social), formación en técnicas de gestión para el autoempleo y las microempresas.

b) Para los desplazados por la reestructuración productiva, el camino es el siguiente: capitalizar su experiencia en el trabajo industrial apoyándolos en un reciclaje que una la actualización de sus calificaciones, a partir de un balance de las competencias que poseen, con la transmisión de técnicas de búsqueda de nichos ocupacionales y de gestión comercial. Esto debería complementarse con la información y la creación de bolsas de trabajo que permitan un flujo mejor en la oferta y demanda de trabajadores. En este caso es importante que la información no sea solo local, sino que permita la inserción en otros contextos afectados diferentemente por la reestructuración productiva.

c) Para los trabajadores con experiencia en las empresas que deben adecuarse al cambio tecnológico, existen antecedentes en otros países, como Brasil, de programas de actualización estructurados junto con las empresas, los proveedores de los nuevos equipamientos, y los gestores de la transformación de la organización del trabajo.

d) Los jóvenes que entran en el mercado de trabajo y las mujeres necesitan un tratamiento especial. En cuanto a los jóvenes, las necesidades varían mucho según sus niveles educativos y la calidad de la educación formal recibida. En algunos casos necesitarán un apoyo supletorio para la adquisición de competencias básicas que los hagan empleables; en otros, lo fundamental es brindarles oportunidad de acceder a una formación específica y a la experiencia del aprendizaje informal en un trabajo real, con programas que incluyan pasantías o alternancia.

e) Las mujeres, por la característica diferencial de su doble responsabilidad, productiva con respecto al mundo del trabajo y reproductiva con respecto a la vida familiar, presentan demandas peculiares para la capacitación y la inserción laboral. Las propuestas para los otros grupos son válidas también en este caso según se trate de mujeres pobres, trabajadoras expulsadas, en industrias en transformación o jóvenes. Pero, debido a su género se agregan nuevas exigencias, dos de las cuales parecen las más urgentes: la necesidad de flexibilidad horaria para

María Antonia Gallart

poder compaginar sus roles productivo y reproductivo y el aprendizaje del desempeño laboral en ambientes públicos, pues a menudo se ven condenadas a desempeñarse en la esfera de lo privado, como en el servicio doméstico, con pocas o nulas posibilidades de calificación y movilidad. La elección de las especialidades de la formación profesional de las mujeres tendría que tener en cuenta estas características, para promover su inserción en tareas flexibles pero no marginales como suele suceder actualmente (Gallart, Moreno y Cerrutti, 1991; Gallart et al, 1992).

Los instrumentos con que cuenta el Estado para promover la capacitación profesional son fundamentalmente, el asesoramiento técnico y la financiación. Se privilegian estos medios indirectos y no la formación de organismos centralizados encargados de la capacitación, ya que la idea de crear grandes instituciones estatales o paraestatales de formación profesional, común en la era de sustitución de importaciones, que dio origen a la mayoría de las grandes IFP latinoamericanas (el INA en Costa Rica, el SENA en Colombia, el SENAI y el SENAC en Brasil) parece ahora anacrónica. Los altos costos, la tendencia a la burocratización, y el peligro de la capacitación diseñada desde la oferta, que no tiene en cuenta la cambiante realidad del mercado de trabajo, hacen desaconsejable su creación en los países donde dichas instituciones no han arraigado como es el nuestro. Examinaremos a continuación los dos medios recomendables: la financiación y el apoyo técnico.

La financiación de la formación profesional

En la mayoría de los países de la región, provenía tradicionalmente de un impuesto a la nómina salarial, que se asignaba a las IFP. A partir de mediados de los años 70, se cuestionó esta noción, y se iniciaron dos tendencias: incluir las instituciones dentro del presupuesto estatal o suprimir la financiación y obligarlas a competir en el mercado como es el caso de la INACAP en Chile. Sin embargo, por varias razones tales como la dificultad de los empresarios individuales para costear la capacitación general, la necesidad de evitar cuellos de botella y de crear un “pool” de operarios con calificaciones actualizadas, los gobiernos siguieron haciéndose cargo de buena parte de la financiación pero adjudicando la organización, de diversas maneras, a otras instancias para fomentar la coordinación entre las empresas y las entidades de capacitación (Ducci, 1991). Las dos formas que parecen más exitosas se ponen en práctica en Brasil y en Chile. En el primero de estos países, se trata del SENAI y del SENAC, instituciones nacionales financiadas con fondos fiscales pero administradas por las confederaciones empre-

sarias, de manera que los que emplean a los trabajadores y pagan los impuestos (aunque éstos de hecho son descontados de los sueldos de los asalariados) se preocupan por controlar su administración y la adecuación de las políticas de capacitación (Castro, 1992). La segunda forma es la de Chile; en este caso el Estado provee los fondos y licita los cursos, definiendo poblaciones-objetivo y sectores económicos. Las instituciones de capacitación (hay más de un millar) se comprometen a articularse con las empresas que les permiten las pasantías, por lo que se tiende a evitar así el desfase entre los cursos impartidos y las demandas del mercado de trabajo (Martínez Espinoza, 1994).

Hoy en día, el debate sobre la financiación de la formación profesional se sitúa en un contexto de recursos escasos y fuertes demandas, tanto de la política social como de la reestructuración productiva, dentro de economías nacionales que buscan una mayor competitividad en un contexto económico global. Es importante señalar que, si bien ambas demandas presentan aspectos en común en cuanto a crear un “pool” de población educada y capacitada que constituya un factor positivo e importante en la transformación productiva, difieren claramente, con respecto a población-objetivo y motivación para asignar recursos, así como a la problemática específica de capacitación. La demanda de la política social se centra en la provisión de capacitación a poblaciones carenciadas; el tipo de contraparte que demanda capacitación suele provenir de asociaciones vecinales, organizaciones voluntarias o municipalidades, con una motivación relacionada con la equidad y la contención social. Por ende, las empresas no suelen tener interés directo en costear los cursos correspondientes. El desafío de una formación así encarada, es brindar una capacitación (con elementos de educación remedial) que resulte útil para competir en el mercado de trabajo. En estos programas se otorgan subsidios o créditos para los que se inician como trabajadores independientes, cobertura de gastos para las empresas que faciliten pasantías, becas de subsistencia y transporte para los usuarios, todo ello financiado con fondos fiscales o de fundaciones de bien público.

Diverso es el enfoque cuando se trata de los trabajadores activos en algunas de las variantes presentadas: trabajadores de empresas en transformación, desplazados por la reestructuración, o jóvenes entrando en el mercado laboral. Cada una de estas subpoblaciones muestra necesidades diferentes y el incremento de la productividad hace conveniente su capacitación o reciclaje. En los casos de los trabajadores con experiencia en las empresas y de los jóvenes que se inician, hay un interés directo de la empresa que los emplea, por lo que es conveniente

María Antonia Gallart

pensar en esquemas de financiación compartida. En el caso de los trabajadores desocupados desplazados por la reestructuración, existe un interés especial de la sociedad en fomentar su reinserción, por lo que la financiación estatal se hace entonces necesaria.

Pero conviene estar alerta para que estos subsidios no favorezcan desajustes cuantitativos y cualitativos entre la oferta de capacitación y la demanda del sector productivo, y para que tampoco se conviertan en prebendas de determinadas empresas, sectores productivos o instituciones de capacitación. Es indispensable además que haya un cierto control con el fin de asegurar una formación, al menos en parte, general.

En el financiamiento de programas especiales, tanto específicos como a manera de componentes de otros más amplios, la evaluación y control resultan más factibles que en los grandes presupuestos institucionales. Lo mismo sucede con las becas, las cuales además pueden estar dirigidas claramente a poblaciones-objetivo prioritarias.

Hay dos formas de financiación que parecen valiosas en este momento de acuerdo con lo que se analizó en apartados anteriores. Una es la cofinanciación entre instituciones de FP y empresas, en la que estas últimas pueden desgravar una parte de su inversión pero deben también invertir fondos propios (Brasil). La segunda es el financiamiento de organismos de supervisión y monitoreo de formación profesional implementados a través de fondos privados o públicos (Chile) (Ducci, 1991).

Prioridades y apoyo técnico para la formación profesional

Las demandas de la reestructuración industrial y de la superación de la segmentación social son inéditas en nuestra sociedad argentina, por lo que cabe esperar respuestas nuevas. Resulta conveniente la implementación de mecanismos que favorezcan la mejor utilización de los fondos públicos. Entre otros, podemos citar los siguientes: la desgravación impositiva; una paulatina transferencia de porcentajes cada vez mayores de los costos de la capacitación a las empresas; la identificación y monitoreo de instituciones privadas o públicas que estén dispuestas a planificar los cursos con las firmas, poniendo particular énfasis en sectores clave industriales o de servicios; el seguimiento de las iniciativas para que respondan a condiciones mínimas de equidad, evitando la concentración en capacitación para los niveles ocupacionales altos y en las grandes empresas; la evaluación de los contenidos de los cursos para preservar una proporción importante de formación general.

El procedimiento de conceder becas y subvencionar cursos realizados por instituciones de capacitación que compiten en el mercado puede resultar útil si se tienen en cuenta algunas cuestiones. Es importante la definición clara de los grupos-objetivos de usuarios, tanto en cuanto a los trabajadores como en cuanto a los sectores y tipos de empresa, empleadores actuales y futuros de esos trabajadores. La pequeña empresa y el sector servicios son los grandes empleadores; sin embargo, no absorben la mayor cobertura de la oferta. En cuanto a la población-objetivo, parece evidente que, desde el punto de vista de las políticas sociales, los jóvenes, las mujeres y los desplazados por el proceso de reestructuración, particularmente aquellos en sectores de escasos recursos, constituyen los grupos prioritarios; pero es difícil que estos tengan acceso a la capacitación centrada y financiada por las empresas.

De lo anterior se deduce que el aporte fiscal debería activar la articulación entre la oferta de cursos y la demanda del mercado de trabajo, condicionando el financiamiento de la oferta institucional de formación profesional a una real inserción de los egresados. La evaluación de esta inserción tendría que considerar las dificultades del grupo-objetivo, y por lo tanto, evaluar comparativamente a instituciones que sirven a las mismas poblaciones.

Un aspecto relevante, que aparece frecuentemente en la literatura sobre el tema, se refiere a las pequeñas empresas. Les resulta difícil articular la demanda de capacitación, debido a la falta de definición de sus reales necesidades y a la carencia de medios y escala para implementar dicha capacitación.

La infraestructura de apoyo a la formación profesional y su financiación constituye un último tema. Es imprescindible una estructura mínima que señale criterios de asignación de recursos, monitoree y evalúe las experiencias, y en consecuencia, reasigne las partidas. Además, debe orientar los servicios que la atomización de la oferta no provee y realizar una evaluación de resultados por seguimiento de egresados que permita realimentar el sistema. Tendría que preverse la manera de fomentar economías de escala en servicios tales como la formación de instructores, la construcción y revisión curricular, la producción de material didáctico y la investigación y desarrollo de tecnología educativa.

Reflexiones finales

El análisis presentado muestra que en el corto plazo no es mucho lo que la formación puede hacer en relación a los índices de desocupa-

María Antonia Gallart

ción. Pero en el mediano y largo plazo una articulación adecuada entre la educación formal, la capacitación y las demandas del mercado de trabajo debe influir favorablemente, tanto en la productividad de la economía como en la flexibilidad de adaptación a los cambios de ocupación y calificaciones. De acuerdo con lo presentado hasta ahora esta articulación no es simple pues implica a una multiplicidad de actores sociales: el Estado educador y la educación privada, las agencias de capacitación y por último, pero obviamente no menos importante, las empresas. El diseño de mecanismos de complementación que comprendan pasantías o alternancia como formas de integrar empresas e instituciones educativas, la formulación conjunta de los programas de capacitación y la evaluación permanente de esas iniciativas pueden facilitar el camino a recorrer. Probablemente por un largo período de transición, el Estado deberá financiar, al menos en parte, este esfuerzo, para lo que es indispensable que no pierda de vista el rol multiplicador de la formación polivalente y la necesidad de cubrir las falencias existentes en la educación general básica de una parte considerable de la población. Por todo ello parece conveniente un “menú” bastante amplio de tipos de formación, según los grupos-objetivo de participantes, y según los sectores económicos demandantes. Esta multiplicidad de opciones debería incluir: el número de horas, la duración en el tiempo (part time, full time, cortos o largos períodos), la integración de medios didácticos y de comunicación, y una locación adecuada, eligiendo las condiciones que los hagan más fácilmente accesibles a la población destinataria.

Para cerrar estas reflexiones resulta conveniente recordar que, para que los programas de formación para el trabajo a implementar obtengan resultados, es muy importante que existan consensos que sitúen esta temática en la agenda no sólo del Estado sino de la sociedad total, y en particular, de los actores directamente involucrados en los procesos de capacitación: empresas, trabajadores -incluyendo sus asociaciones intermedias- y agencias de capacitación. Las actividades a nivel local y provincial en esta dirección facilitan las acciones, pero sin un fuerte soporte a nivel nacional, las iniciativas tienden a atomizarse.

BIBLIOGRAFIA

- BECKER, Gary. 1964. *Human capital. A theoretical and empirical analysis, with special reference to education*. Princeton.
- BOUDON, Raymond. 1983. *La desigualdad de oportunidades. La movilidad social en las sociedades industriales*. Barcelona: Daia.
- BLAUG, Mark. 1987. *The economics of education and the education of an economist*. New York: New York University.

Veinte años de educación y trabajo

- CEPAL;UNESCO. 1992. *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile.
- CINTERFOR/OIT. 1990. *La formación profesional en el umbral de los 90. Un estudio de los cambios e innovaciones en las instituciones especializadas en América Latina*. Montevideo.
- CASTRO, Claudio de Moura. 1979. *Financiamiento de la formación profesional en América Latina*. Montevideo: Cinterfor/OIT.
- . 1992. SENAI: Ha vida depois dos 50? Río de Janeiro.
- . 1995. *Training policies for the end of the century*. Paris: Unesco.
- DUCCI, María Angélica. 1991. *Financing of vocational training in Latin America*. Ginebra: OIT.
- GALLART, María Antonia. 1989. *The diversification of the educational field in Argentina*. Paris: UNESCO/IIEP.
- . 1993. Latin America: articulation of education, training and work. En: *International Encyclopedia of Education*. London: Pergamon.
- GALLART, María Antonia; MORENO, Martín; CERRUTTI, Marcela. 1991. *Los trabajadores por cuenta propia del Gran Buenos Aires: sus estrategias educativas y ocupacionales*. Buenos Aires: CENEP.
- . 1993. *Educación y empleo en el Gran Buenos Aires 1980-1991. Situación y perspectivas de investigación*. Buenos Aires: CENEP.
- . 1994. *La educación para el trabajo en el Mercosur. Situación y desafíos*. Washington: OEA.
- GALLART, María Antonia; MORENO, Martín y otros. 1992. *Las mujeres de villa: familia, trabajo y educación*. Buenos Aires: CENEP.
- GITAHY, Leda; RABELO, Flavio 1992. Educación y desarrollo tecnológico: el caso de la industria de autopartes. En: Gallart, María Antonia (Ed.) *Educación y trabajo. Desafíos y perspectivas de investigación y políticas para la década de los noventa*. Montevideo: Cinterfor/OIT; Red Latinoamericana de Educación y Trabajo/CENEP. v.1
- KUGLER, Bernardo; PSACHAROPOULOS, George. 1989. Earnings and education in Argentina: an analysis of the 1985 Buenos Aires household survey. *Economics of Education Review*. v. 8, n. 4.
- LEITE, Elenice, 1992. Del obrero 'standard' al 'polivalente': nuevas fronteras de la calificación del trabajo industrial. En: Gallart, María Antonia (Ed.) *Educación y trabajo. Desafíos y perspectivas de investigación y políticas para la década de los noventa*. Montevideo: Cinterfor/OIT; Red Latinoamericana de Educación y Trabajo/CENEP; CIID. v.1.
- MARTÍNEZ ESPINOZA, Eduardo. 1994. *Vocational training in Chile: a decentralized and market oriented system*. Ginebra: OIT.

María Antonia Gallart

- MERCADO, Alfonso. 1992. Innovación tecnológica, empleo y capacitación en América Latina: evidencias y planteamientos de investigación para los noventa. En: Gallart, María Antonia (Comp.) *Educación y trabajo. Desafíos y perspectivas de investigación y políticas para la década de los noventa*. Montevideo: Cinterfor/OIT; Red Latinoamericana de Educación y Trabajo/CENEP; CIID.
- OCDE. 1989. *Pathways for learning. Education and training from 16 to 19*. Paris.
- ORIVEL, F. 1991. *L'impact des politiques d'ajustement structurel dans le domaine de la formation professionnelle*. Ginebra: OIT.
- PREALC/OIT. 1989. *Cambio tecnológico, empleo y trabajo*. Santiago de Chile.
- . 1991. *Empleo y equidad: el desafío de los 90*. Santiago de Chile.
- REICH, Robert. 1993. *El trabajo de las naciones*. Buenos Aires: Vergara.
- SCANS, 1992. *Lo que el trabajo requiere de las escuelas. Informe de la Comisión SCANS para América 2000*. Washington: Departamento de Trabajo de los Estados Unidos.
- TOKMAN, Victor. 1979. Una exploración sobre la naturaleza de las interrelaciones entre los sectores informal y formal. En: Tokman, Victor; Klein, Emilio (Comp.) *El subempleo en América Latina*. Buenos Aires: El Cid.

VI

La dinámica cuantitativa de la educación y el mercado de trabajo

VI.1

Educación y empleo en el Gran Buenos Aires: 1991-1999 (2002)

Introducción

Este artículo está dedicado al análisis de las transformaciones en la inserción laboral de las personas con distintos niveles de instrucción en el área metropolitana de Buenos Aires durante la década de los noventa, con especial énfasis en las mujeres y los jóvenes dado que constituyen sectores con comportamientos diferentes en el mercado de trabajo, y son frecuentemente sujetos de políticas públicas de empleo y formación.

El objetivo último de la investigación es visualizar la relación educación formal-empleo, en una década que se caracterizó por los cambios estructurales en la economía, el deterioro del mercado de trabajo y la secular ampliación de la cobertura de la educación formal.

El marco de referencia teórico se basa en la literatura enfocada a dicha relación. Esta destaca la importancia de una prolongada formación en el sistema educativo formal: al menos nueve o diez años de enseñanza general, como sustento de habilidades básicas, necesario para adquirir una capacitación específica para el empleo (Castro, 1995), que permita la polivalencia y facilite el reaprendizaje a lo largo de la vida, lo cual se presume necesario debido a la innovación tecnológica y la

María Antonia Gallart

realidad del mercado de trabajo. Por otro lado, se señala que la mayor cobertura de la educación y las limitaciones de la absorción del mercado de trabajo, tanto de nuevos entrantes como de las personas desplazadas por el cambio tecnológico y el ajuste económico, produce un efecto de devaluación de credenciales. Se considera devaluación de credenciales la exigencia de mayores niveles de instrucción para puestos de trabajo que demandan las mismas calificaciones reales que antes; la tendencia, en un contexto de expansión de la cobertura educativa y restricción del mercado de empleo, es que todos los niveles de instrucción se devalúen, menos el mayor (Boudon, 1979). El objetivo sería reducir el “pool” de demandantes y tener una mayor facilidad para seleccionar a los trabajadores entre un grupo con mejores competencias sociales y cognitivas. En este marco conviene situar el análisis que se realizará.

La información analizada proviene de las encuestas permanentes de hogares-EPH correspondientes a octubre de 1991 y 1999. La investigación se realizó en el marco del Proyecto MECOVI del INDEC el cual, previo concurso, proveyó los fondos que la hicieron posible. Se agradece a los responsables el apoyo y el permiso para esta publicación.

El texto presentará en orden sucesivo los siguientes temas: los cambios en el mercado de trabajo en el período, tal como se presentan en la literatura de investigación y en el análisis de los datos de la EPH; el incremento de los niveles de instrucción de la población; las variaciones en la inserción laboral según los distintos niveles de instrucción; la situación al fin del período y, en particular, lo referido a mujeres y jóvenes. Finalmente, se señalarán algunas tendencias que brinden elementos para políticas futuras de empleo y formación.

Los cambios en el mercado de trabajo

Al analizar el período se observa un cambio estructural en el mercado de trabajo, producto de la confluencia de varios factores: la convertibilidad que congela el valor del dólar a un nivel de costos nacionales altos, la apertura comercial y las privatizaciones que expulsan personal de las empresas anteriormente estatales. El conjunto de esos factores hace que, aun en un contexto de crecimiento económico importante, la desocupación aumente, disminuya en 1997, y vuelva a acrecentarse hacia el fin del período analizado aquí. La vulnerabilidad a los impactos de las crisis externas contribuye a ello, en particular la “crisis del Tequila” y la recesión del 98-99 post crisis asiática.

Este proceso descripto no tiene un desarrollo lineal sino que sufre modificaciones que pueden ser organizadas en subperíodos desde el punto de vista del número de puestos de trabajo plenos: un primer pe-

riodo de crecimiento económico y empleo genuino; un segundo período de crecimiento económico y contracción del empleo; y una tercera etapa de desempeño negativo tanto en materia económica como de la ocupación (Monza, 1999).

En términos generales, se observa que crece fuertemente la tasa de participación laboral, fundamentalmente por efecto del incremento de actividad de las mujeres; ese vaivén entre tasas de actividad y tasas de desocupación es interpretado como una consecuencia de fenómenos cruzados tales como el desaliento y la necesidad de generar ingresos en contextos de demanda laboral escasa y salarios bajos. Resulta claro, en las investigaciones realizadas sobre la primera parte del período considerado, que los jóvenes y las mujeres presentan tasas mayores de desocupación que el total de los trabajadores, situación similar a la observada en los estudios anteriores sobre la década del ochenta (Gallart et al, 1993).

El incremento de la tasa de participación laboral acompaña en un primer momento al crecimiento del desempleo; esto hace que se cuestione si el alza de la oferta laboral no es un elemento determinante de la magnitud del desempleo. Las sucesivas crisis producen oscilaciones entre esos dos indicadores, por lo que es recomendable analizar la tasa de empleo como porcentaje de la población total que tiene trabajo. El sector informal no parece haber absorbido la mano de obra expulsada del sector formal, pues se observa una relativa disminución de trabajadores por cuenta propia y de empleados en los establecimientos más chicos.

En la segunda parte de la década se produce el aumento en la búsqueda de trabajo en las familias donde el jefe del hogar ha quedado desocupado, y la disminución de las remuneraciones coincidente con la expansión del empleo (1994-1997). Disminuye la calidad del empleo, y hay un sesgo de la demanda laboral hacia personas con altos niveles de escolarización; asimismo se manifiestan diferencias cada vez mayores entre actividades y tipos de empresas (Altimir y Beccaria, 1999; Sautu, 1997). El balance de los cambios señala que la transformación de la estructura económica habría establecido nuevos requerimientos de selección y permanencia de oferentes en los puestos de trabajo (Beccaria et al, 1997). Continúa la tendencia detectada en períodos anteriores: la disminución del empleo en la industria y la construcción, el crecimiento del sector servicios, el incremento de la precariedad laboral y la situación diferencial de jóvenes y mujeres.

Se señala la importancia del subempleo, dado que una alta proporción de los ocupados, mayor que en períodos anteriores, trabaja menos

María Antonia Gallart

de la jornada normal y desearía trabajar más. Por ello es conveniente medir no sólo el desempleo, sino también los cambios en el nivel de subempleo (Montoya, 1997).

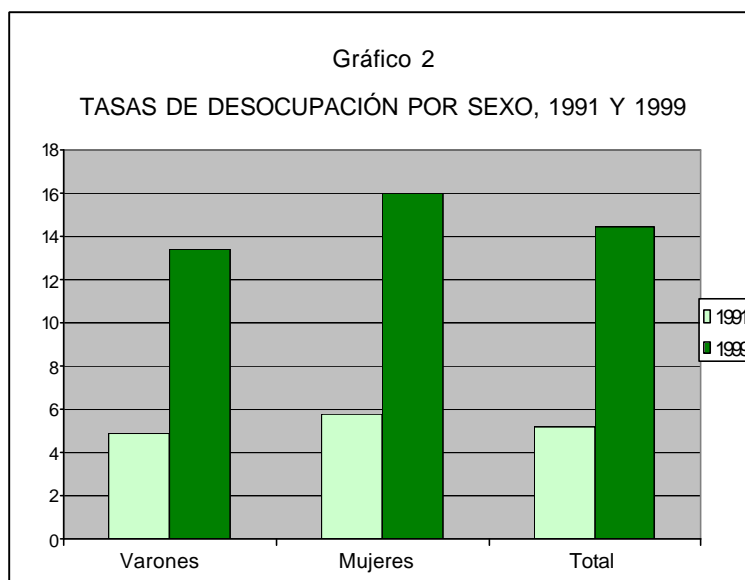
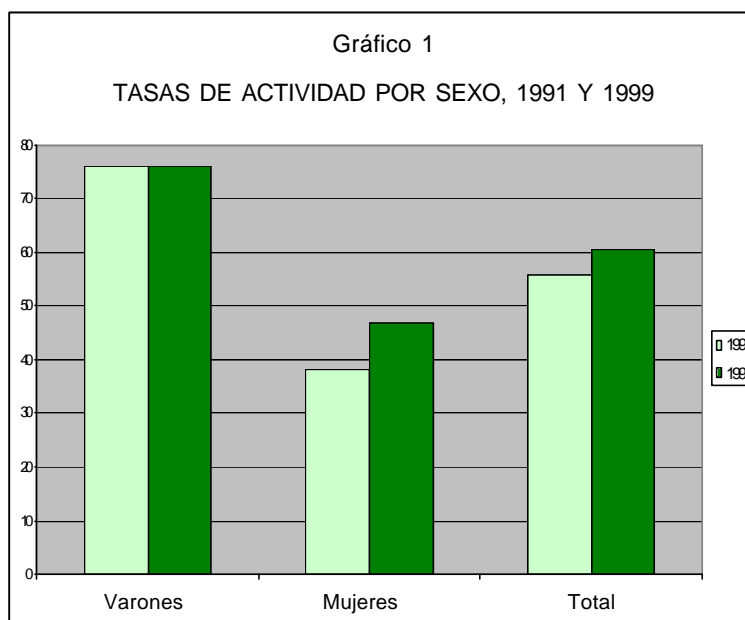
Luego de esta breve introducción que presenta algunas de las tendencias planteadas en los estudios relevados, se pasará a detallar los cambios observados en el análisis de la EPH en el período considerado por la presente investigación (1991-1999).

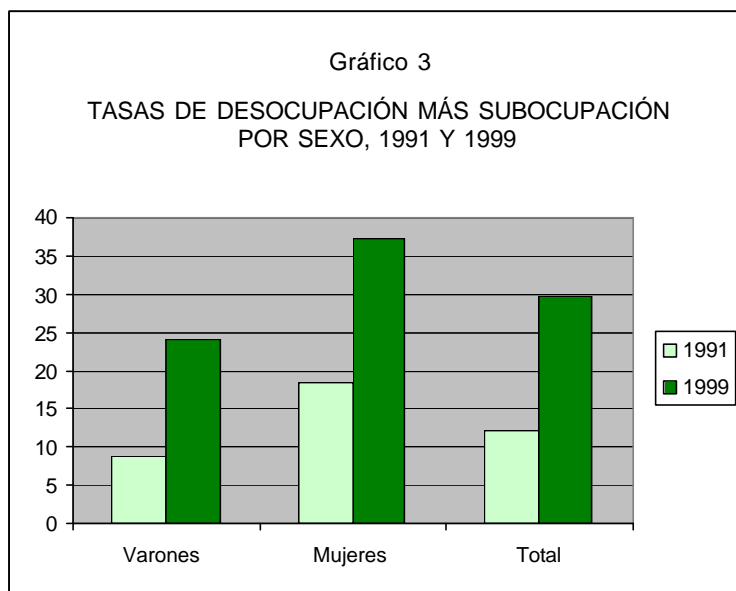
Para ello conviene focalizar el análisis en algunos indicadores que reflejan la realidad descrita en el apartado anterior. Con respecto al empleo en general, estos indicadores son: la tasa de actividad, o sea la proporción de personas que buscan o tienen trabajo, indicador de la participación laboral; la tasa de desocupación como indicador de la proporción de los activos que no obtienen empleo, utilizado normalmente para medir el desempleo; finalmente la tasa de empleo, o sea la proporción del total de la población en edad de trabajar que está ocupada. El análisis por género de esos tres indicadores permite visualizar algunos de los cambios presentados anteriormente. Con respecto a la inserción laboral diferencial, los indicadores elegidos son: el empleo en los distintos sectores de la economía; el empleo en las empresas de distinto tamaño; el grado de cobertura social de los asalariados; y por último, los ingresos percibidos. A continuación se presentará un panorama de la evolución de estos dos conjuntos de características del mercado de trabajo.

Actividad, desocupación y empleo: claves para entender los cambios

La tasa de actividad del total de la población en el período 1991-1999 se ha incrementado casi cinco puntos porcentuales; sin embargo si analizamos las tasas de hombres y mujeres, vemos que la masculina se ha mantenido igual, y el crecimiento se debe sólo a las mujeres. Aproximadamente tres de cada cuatro varones buscan o tienen trabajo a fin del siglo, en comparación con algo menos de la mitad de las mujeres. Este crecimiento forma parte de una tendencia a la mayor inclusión de la mujer en el empleo compartida por la mayoría de las sociedades, pero que en este caso, muestra índices significativamente altos (Cuadro 1 y Gráfico 1).

La otra cara de la moneda son los índices de desocupación que se han incrementado de manera significativa: se pasó de una desocupación de 5,2 por ciento en la población total a 14,4 en 1999. Esta desocupación afecta diferencialmente según el género: 13,4 es la tasa de desempleo masculino y 16,0 la femenina. El desempleo subió fuertemente en todos los grupos de edad, pero particularmente en los jóvenes cuyas





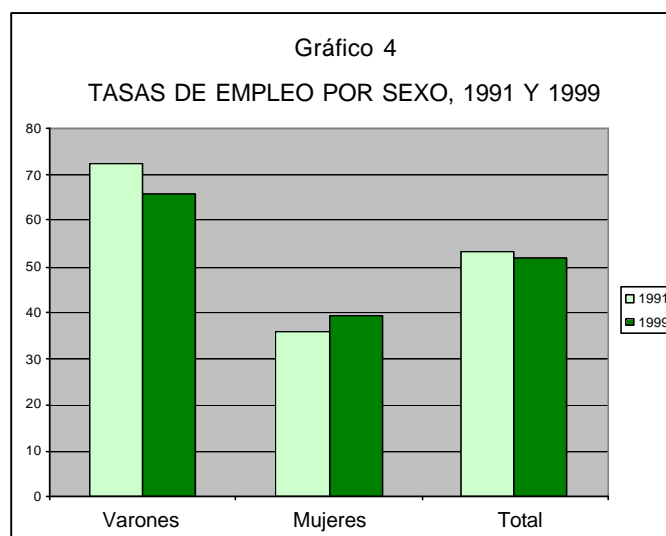
tasas se van elevando hasta culminar en un marcado crecimiento en 1999. Si bien hay variaciones en la magnitud según el grupo de edad, tanto en la población femenina en general como en los hombres, el incremento del desempleo es alto¹ (Cuadro 1 y Gráficos 2 y 3).

La variación de las tasas de empleo resume el efecto cruzado de lo anterior. En el total de la población, los varones han disminuido sus tasas de 72,4 por ciento a 65,9; las mujeres en cambio, han aumentado de 35,9 a 39,4. Se puede decir entonces que, pese a su dificultad para insertarse laboralmente señalada por las tasas de desocupación, las mujeres han conseguido ocupar espacios en el mercado de trabajo. Sin embargo, obviamente, la proporción de hombres empleados sigue siendo en 1999, y para todos los grupos de edad, mucho mayor que la de las mujeres (Cuadro 1 y Gráfico 4)

La inserción laboral diferencial por sectores, categorías y establecimientos: ¿tendencia a la concentración y precarización?

Tanto en la población masculina como femenina, los empleados en la industria disminuyen y aquellos que trabajan en el sector servicios

¹ El margen de error debido a la escasa cantidad de casos en las celdas desaconseja la consideración de las variaciones entre los diferentes grupos de edad; la de los jóvenes se incluye a título ilustrativo.



aumentan; aproximadamente la mitad de los ocupados se ubican en la actualidad en este último sector (Cuadro 2).

Con respecto a la categoría ocupacional, una posible hipótesis previa era que el sector cuenta propia hubiera actuado como refugio de los trabajadores expulsados por los cambios señalados en el mercado de trabajo. Sin embargo, al analizar las cifras se observa que, en el total de la población, la proporción de los trabajadores por cuenta propia ha disminuido (23,9 a 20,5 %), y la de los asalariados se ha incrementado proporcionalmente (Cuadro 3).

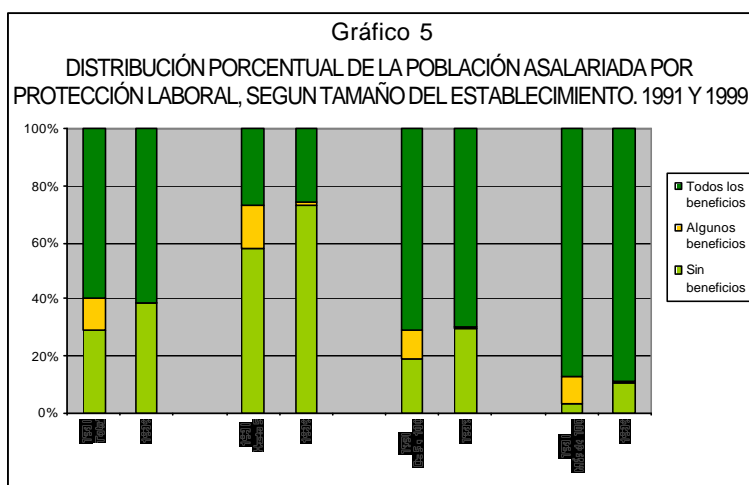
Un dato interesante con respecto a la inserción en este diferente mercado de trabajo, es ver cuán concentrado está el empleo, o en otras palabras en qué tipo de establecimiento se encuentran empleadas las personas. También importa examinar qué beneficios sociales reciben, teniendo en cuenta que los asalariados tienen derecho por ley a indemnización por despido, aguinaldo, jubilación y seguro de trabajo. Finalmente, el comportamiento de esas variables, sumado a una primera aproximación a los ingresos percibidos, puede dar una imagen de cuáles son los cambios que ha habido en la inserción laboral de los trabajadores con respecto a la mayor o menor pertenencia al sector informal de la economía y al grado de precarización del empleo.

Casi tres cuartas partes de los trabajadores se desempeñan como asalariados, por lo que es importante analizar este sector con más deta-

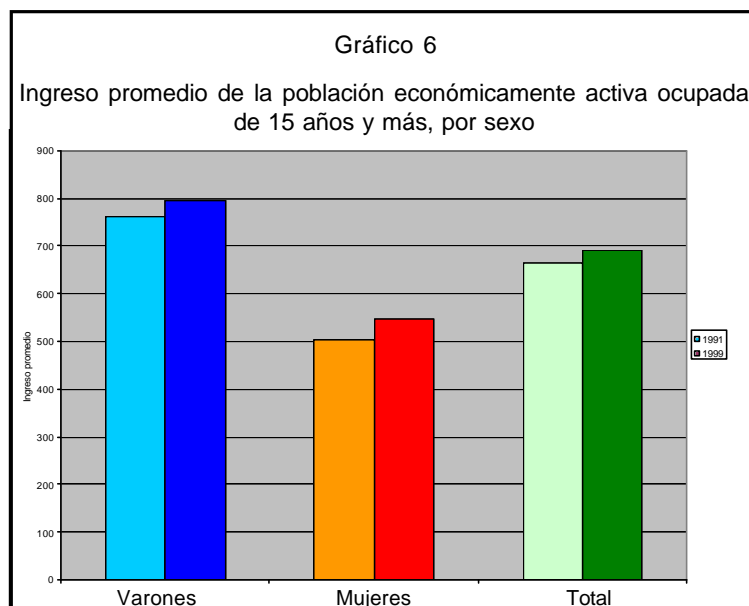
María Antonia Gallart

lle. Es interesante dejar constancia de que los establecimientos de más de cinco empleados han mantenido una alta proporción de los asalariados; los muy pequeños, en cambio, han disminuido su participación en el empleo.

Para obtener un cuadro más completo, conviene considerar a la vez el empleo en establecimientos de distinta magnitud y la percepción de beneficios sociales. En el total de los asalariados han aumentado los que no gozan de ningún beneficio y ha prácticamente desaparecido la categoría de algunos beneficios; ese incremento fue de aproximadamente nueve puntos decimales, monto común para hombres y mujeres. En la última medición, 38,0 por ciento del total de los asalariados, no recibían ningún beneficio. Los que tienen acceso a la cobertura social se concentran en los establecimientos grandes, y los que no tienen beneficios, en los pequeños (Cuadro 5 y Gráfico 5).



Otro tema considerable es el de los ingresos de la ocupación principal. Como primera aproximación, a ser desarrollada con más detalle posteriormente, se presenta el ingreso promedio de la ocupación principal a valores de octubre de 1999. Se puede observar un pequeño incremento en los ingresos del total de la población (algo menos del 5 %), tanto de hombres como de mujeres. El aumento es mayor en la retribución de las mujeres, pero en 1999, pese a haberse acortado algo las distancias, sigue siendo muy superior el ingreso de los hombres, los cuales ganan en promedio 45,1 por ciento más que las mujeres (Cuadro 6 y Gráfico 6).



Las diferencias entre varones y mujeres

No sólo en ingresos las mujeres llevan la peor parte; en el alto porcentaje de asalariadas que no gozan de cobertura social pesa la situación de las mujeres en establecimientos chicos, que eran las que tenían en 1991 mayor proporción de personas con algunos beneficios, y es entre éstas también donde ha aumentado más el porcentaje de los individuos que carecen de toda cobertura (casi veinte puntos porcentuales). La proporción de trabajadoras sin beneficios hoy en día es de más de tres cuartas partes de las asalariadas en ese tipo de establecimiento, en comparación con algo más de la cuarta parte de las que trabajan en establecimientos que emplean de 5 a 100 personas. Como era de esperar, son los establecimientos grandes los que acogen proporcionalmente más trabajadores con todas las coberturas: 89,2 por ciento del total, 91,7 de los hombres, y 85,0 por ciento de las mujeres. En el caso de estas últimas, el porcentaje bajó entre 1991 y 1999 (88,9 a 85,0 %); los varones en establecimientos grandes, en cambio, incrementaron alrededor de cinco puntos porcentuales, la participación de los que obtienen todos los beneficios sociales (Cuadro 5 y Gráfico 5). En 1999, 36,2 por ciento de los hombres y 40,5 de las mujeres asalariados no tienen cobertura social. Una hipótesis que se insinúa en la literatura, y que parece reforzarse con estos datos, es que las mujeres han aumentado su participa-

María Antonia Gallart

ción para cubrir el desempleo y la caída del salario de los varones en sus hogares, y tienden a aceptar condiciones de trabajo peores, lo que les ha permitido ocupar nichos en un mercado de trabajo de baja demanda laboral y fuerte oferta de trabajadores.

Resumiendo todo este apartado, el panorama de los cambios en el mercado de trabajo muestra un fuerte incremento del desempleo, que implica para mujeres y jóvenes niveles muy altos, y para los hombres, niveles inéditos en la región metropolitana. Las tasas de actividad varían. Las mujeres han aumentado fuertemente su participación y ocupan espacios del mercado que para buena parte de ellas implican condiciones deficientes de trabajo: mayor proporción de empleo "en negro", participación alta en los niveles de bajos salarios, y pocas horas de trabajo en las cuentapropistas. El mercado para los hombres también se ha deteriorado: aumentan los cuentapropistas que trabajan pocas horas, y crece el número de los que carecen de beneficios sociales; si bien el promedio de ingresos de la ocupación principal se ha mantenido, se ha acrecentado la distancia entre los que ganan más y menos (Cuadro 6). Además, en 1999, la situación de los ingresos de la población femenina es notoriamente desventajosa con respecto a los varones.

En términos generales ha habido un descenso en las condiciones de inserción laboral; por otro lado, las mujeres parecen adaptarse más a esas condiciones y su tasa de empleo crece significativamente. El trabajo por cuenta propia y las pequeñas empresas no han podido actuar como receptores de los trabajadores expulsados del mercado formal; no sólo han mantenido o disminuido su capacidad de absorción, sino que también, ha aumentado el subempleo en ellos. Por lo tanto, la demanda de trabajo en el sector informal no parece haber crecido.

Los cambios en el nivel de instrucción de la población

Como se vio en la introducción, en un mercado de trabajo urbano, moderno y exigente como el argentino, el haber cursado al menos nueve o diez años de enseñanza formal es necesario para niveles aceptables de empleabilidad. Ello, unido a la distribución de la población por niveles de instrucción, aconseja fijar la atención en las diferencias entre el nivel de primaria completa y secundaria incompleta que tradicionalmente permitía en Argentina, el acceso al grueso de los puestos de trabajo, y la secundaria completa que significa haber completado doce años de estudios. En ambos casos, la cantidad de personas en la población permite el análisis más detallado con un menor nivel de error. Sin embargo, a nivel ilustrativo, se presentarán algunos datos del nivel infe-

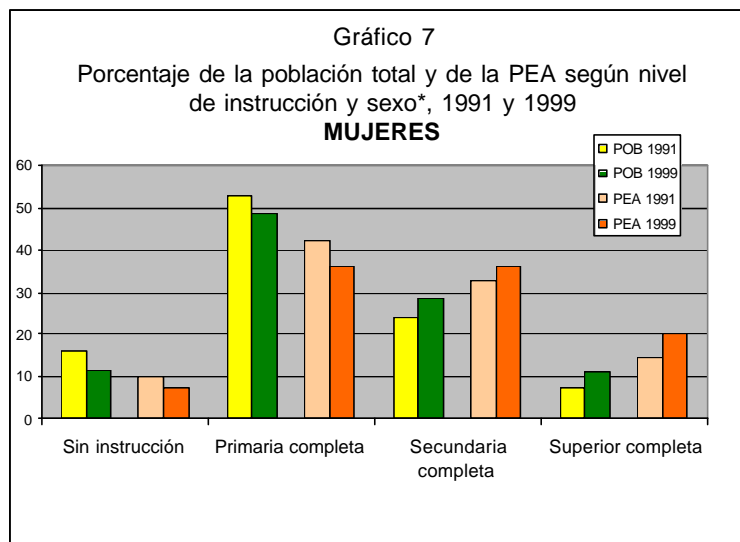
rrior de educación, hasta primaria incompleta, dado que pueden brindar una orientación sobre la situación de los marginados del sistema educativo. En el caso de los estudios superiores completos, se analizarán los datos con cierto detalle, lo cual resulta relevante por tratarse del máximo nivel de instrucción. Además, se tratará de sumar categorías de los cuadros y analizar la coherencia entre las diversas variables para minimizar el error que puede producirse debido al tamaño de la población.

Una primera pregunta se refiere a la estructura educativa de la población, conocido el secular incremento de la cobertura de la educación formal, ¿Qué efecto tuvo dicho incremento en los niveles de instrucción de la fuerza de trabajo al cabo del período examinado? Los dos niveles menores, o sea el sector que estudió hasta secundaria incompleta como máximo, disminuye su participación en el total de la población y en la PEA; los niveles superiores, correspondientes a secundaria completa y superior, incrementan, en cambio, su participación. La PEA, como es conocido, tiene niveles de instrucción algo superiores que el total de la población. Se llega así a una composición de la PEA por nivel de instrucción en 1999 que para el total representa 7,9 por ciento de personas sin instrucción, o con estudios primarios incompletos; el modo está en primaria completa y secundaria incompleta con 44,8 por ciento; lo siguen 32,8 por ciento con estudios secundarios completos y terciarios incompletos, y finalmente, 14,6 por ciento con estudios superiores completos. Es interesante destacar que la mayor participación laboral de las personas con estudios superiores completos se debe en gran medida a las mujeres, ya que 20,2 por ciento de la PEA femenina ha terminado estudios terciarios, en comparación con 10,9 por ciento de la población femenina total de quince y más años. Las proporciones correspondientes para los varones son de 10,6 y 8,9 (Cuadro 7 y Gráfico 7).

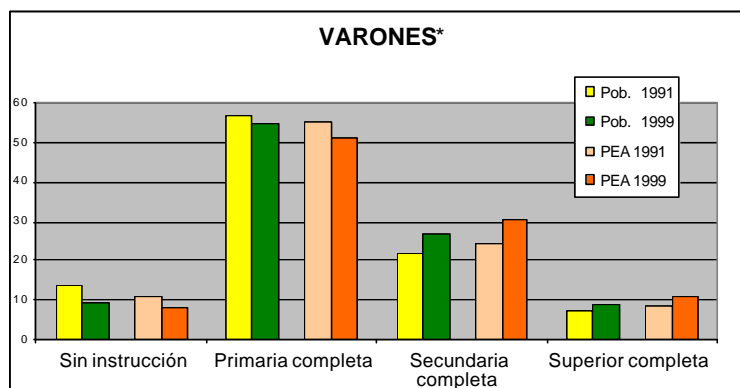
La inserción laboral de las personas con distintos niveles de instrucción

Se compararán en este apartado la inserción laboral de cuatro grandes grupos de personas: aquellos que no han alcanzado a completar la educación primaria, los que terminaron la enseñanza primaria incluyendo a los que tienen estudios secundarios incompletos, los que han completado la secundaria y han realizado o no algunos estudios terciarios, y finalmente, aquellos que terminaron la educación superior. Se considera que el umbral de haber completado cada ciclo es importante desde el punto de vista de la inserción en el mercado de trabajo. En

María Antonia Gallart



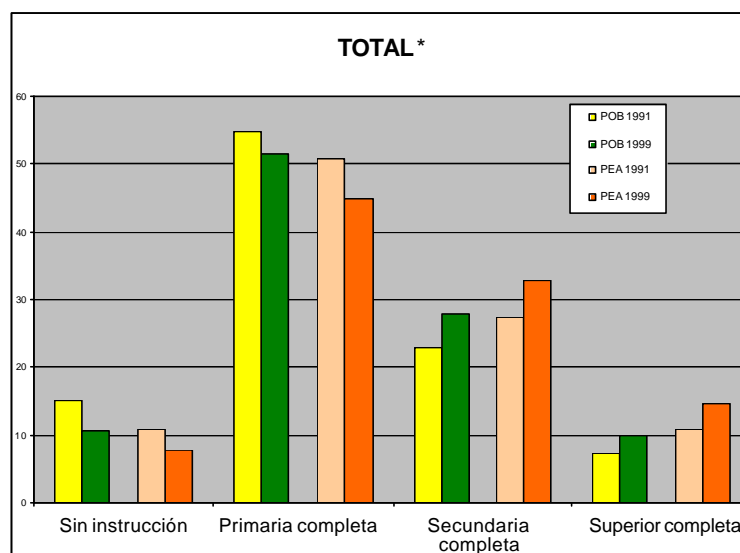
* "Sin instrucción" incluye a primaria incompleta.
"Primaria completa" incluye a secundaria incompleta.
"Secundaria completa" incluye a superior incompleta.



* "Sin instrucción" incluye a primaria incompleta.
"Primaria completa" incluye a secundaria incompleta.
"Secundaria completa" incluye a superior incompleta.

cada caso se analizarán los cambios producidos en el período, y a continuación la situación existente en el año final (1999).

El incremento del desempleo y la carencia de beneficios sociales en sectores importantes de asalariados configuran un mercado de trabajo



* "Sin instrucción" incluye a primaria incompleta.

"Primaria completa" incluye a secundaria incompleta.

"Secundaria completa" incluye a superior incompleta.

significativamente diferente del de principio de la década. Las preguntas que pretendemos responder son las siguientes: ¿Cuál es el desempeño laboral de los trabajadores que han tenido diferente acceso a la educación? ¿Cómo influye el género y la edad en las posibilidades laborales de las personas con distinto nivel de instrucción?

La probabilidad de trabajar según los distintos niveles de instrucción: actividad, desempleo, subempleo

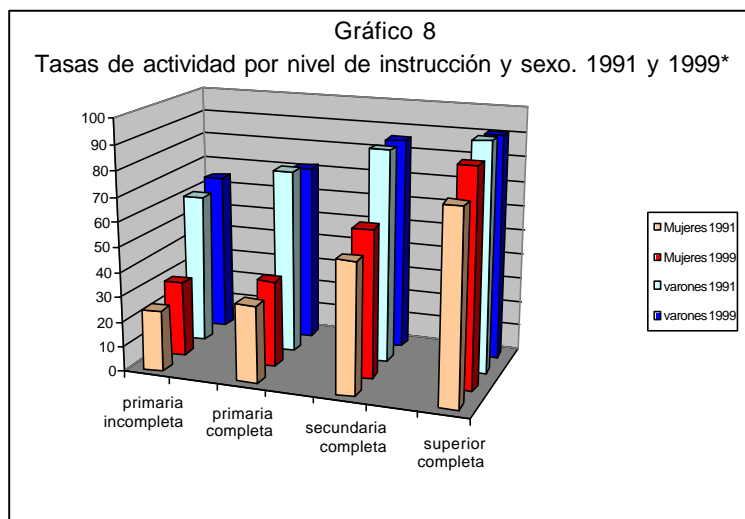
La propensión a trabajar

Como se señaló anteriormente, las tasas de actividad han aumentado en el total, pero en el caso de los hombres se han mantenido entre ambas mediciones, mientras en las mujeres se ha registrado un notable incremento. Si se observa la variación entre fechas, tomando en cuenta los niveles de instrucción, en ambos sexos se produce un incremento de alrededor de cinco puntos porcentuales en los que no han llegado a completar estudios primarios. En los siguientes niveles de instrucción se separan las tendencias de hombres y mujeres: los hombres mantienen las tasas o las disminuyen, y las mujeres las aumentan notoriamente; en el máximo nivel (superior completo) ellas han aumentado diez puntos porcentuales su tasa de actividad. En el total se mantiene una

María Antonia Gallart

tendencia al crecimiento, debida fundamentalmente, a la participación femenina (Cuadro 7).

En 1999, de acuerdo con lo que era previsible en la literatura sobre el tema, se observa una clara relación positiva entre participación laboral y nivel de instrucción, tanto en el total como en su desagregación por sexo, con guarismos inferiores para las mujeres (Gráfico 8). La diferencia entre ambos sexos va disminuyendo a medida que crecen los niveles de instrucción: 64,6 por ciento de los hombres y 30,2 por ciento de las mujeres del nivel educativo inferior son activos, en comparación con 90,3 por ciento de los hombres y 86,4 por ciento de las mujeres que terminaron estudios superiores. Aparece entonces, con gran claridad, la tendencia de las mujeres, y en particular de las más educadas, a integrarse en la fuerza de trabajo. Es notorio el salto entre las tasas de actividad femeninas de las que sólo alcanzaron a terminar estudios primarios (34,6%) y las que terminaron la secundaria (59,3%). Se puede señalar también que en el mínimo nivel educativo, probablemente relacionado con carencias socioeconómicas, se mantiene e incrementa la propensión a trabajar entre ambas mediciones, aun en el caso de los hombres entre los que no se observa esta tendencia en los demás niveles.



* "Sin instrucción" incluye a primaria incompleta.

"Primaria completa" incluye a secundaria incompleta.

"Secundaria completa" incluye a superior incompleta.

El desempleo

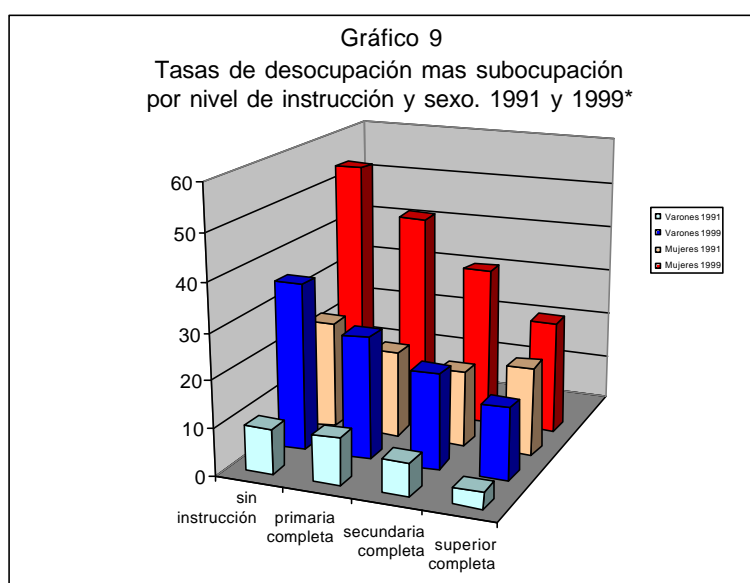
Dentro del enorme aumento de las tasas de desocupación, se observa que, en el total, las diferencias se acrecientan al descender el nivel de instrucción. Pero al introducir la variable sexo, en el caso de las mujeres esto no es válido para las de menor instrucción. En este nivel se ha incrementado menos la desocupación que en las siguientes categorías, salvo la de superior completa donde el aumento es el menor.

Considerando las tasas de desocupación para 1999, aquellas que terminaron, como máximo nivel, estudios primarios llegan a 20,0 por ciento de desocupación, y las que alcanzaron a completar la secundaria a 17,0 por ciento; en cambio, las que no llegaron a terminar la primaria registran 12,6 y las que terminaron estudios superiores 8,2. Estos valores deben tomarse con reservas por el tamaño de dichas poblaciones en la muestra, pero aparecen coherentes con el conjunto del comportamiento laboral de esas subpoblaciones. En el caso de los hombres, la desocupación crece más entre mediciones en los niveles educativos menores. Y las tasas de desocupación en 1999, decrecen casi monótonamente desde 20,8 para primaria incompleta o menos, hasta 7,3 para estudios superiores completos.

Un aspecto señalado por la literatura sobre la década del 90 es el aumento de las tasas de subempleo. Se considera subempleo a aquel que trabaja menos de treinta y cinco horas y desearía trabajar más; es un indicador de la imposibilidad de lograr un trabajo de tiempo completo. El aumento de esta tasa ha sido muy importante: en el total de la población sube a algo más del doble entre las dos mediciones, en las mujeres algo menos (se multiplica por 1,7), y en los hombres crece aproximadamente al triple. Este incremento de la subocupación está inversamente correlacionado con el nivel de instrucción en el caso de los hombres: aquellos que tienen estudios primarios completos o más, presentan en todas las categorías educativas analizadas incrementos de alrededor de siete puntos porcentuales y la categoría educativa menor, hasta primaria incompleta, ha aumentado aún más, alrededor de diez puntos. En el caso de las mujeres en este último nivel, el crecimiento ha sido muy superior a los demás: 22,8 puntos porcentuales. Conviene recordar que la escasa cantidad de personas con este grado de instrucción y su asociación con la mayor edad relativizan los números obtenidos. El incremento del subempleo es menor en los niveles educativos más altos: sólo 2,7 puntos en aquellas que terminaron la educación superior, 6,9 en las que completaron la secundaria y 11,8 en las que sólo alcanzaron a completar los estudios primarios.

María Antonia Gallart

De la misma forma, en 1999, las tasas de subempleo se relacionan inversamente con los niveles educativos, tanto en varones como mujeres, y son mucho más altas en el caso de las mujeres. Los que no terminaron la primaria registran tasas de subempleo de 15,1 para los hombres y 41,8 para las mujeres, y los que terminaron estudios superiores 8,1 y 16,1, respectivamente. Los grupos más numerosos (los que completaron primaria y secundaria) muestran valores intermedios.



* "Sin instrucción" incluye a primaria incompleta.
"Primaria completa" incluye a secundaria incompleta.
"Secundaria completa" incluye a superior incompleta.

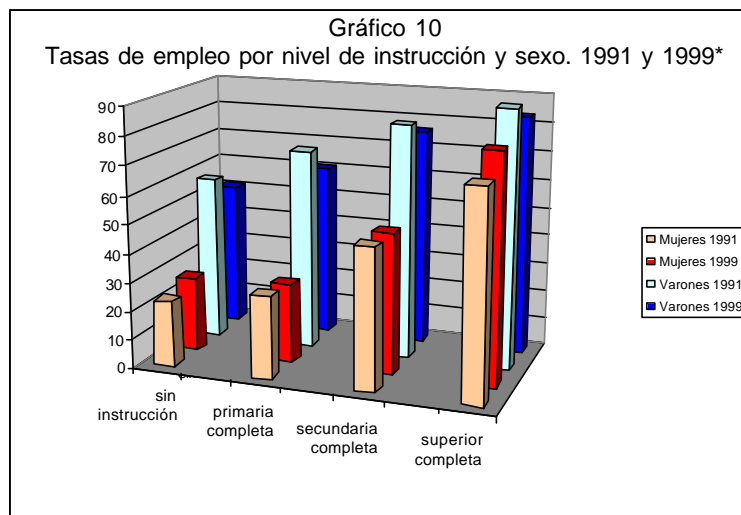
Los que carecen de empleo pleno

Sumando la tasa de desocupación con la de subocupación, podemos obtener los porcentajes de la población económicamente activa que no ha obtenido empleo pleno (Cuadro 8 y Gráfico 9). El incremento es enorme en este período: de 12,2 por ciento en 1991 a 29,6 en la población total, de 8,7 por ciento a 24,2 en los hombres, y de 18,3 por ciento a 37,3 en las mujeres. Como se comprobó al analizar las tasas por separado, el crecimiento entre las dos mediciones está relacionado con los niveles educativos. Es interesante señalar que en 1999, la proporción de la PEA en esta situación desventajosa se correlaciona con el nivel de instrucción. En los hombres pasa de más de un tercio (35,9%) en aque-

llos sin instrucción o con estudios primarios incompletos hasta 15,4 por ciento de los que terminaron estudios superiores. Más de la mitad de las mujeres (54,4%) en la categoría mínima de educación están desempleadas o subocupadas en comparación con aproximadamente una cuarta parte (24,3%) de las que terminaron estudios terciarios. Una vez más, en este indicador se resumen dos características que se han ido detectando a lo largo de este apartado: la relación entre las mejores posibilidades en el mercado de trabajo y los niveles de instrucción alcanzados, y la situación desventajosa de las mujeres en comparación con los hombres en términos de desocupación y subocupación, aunque con una notoria tendencia femenina a incrementar la propensión a trabajar.

Las tasas de empleo por nivel de instrucción muestran un comportamiento sumamente interesante, como se señaló en la primera parte. Son un indicador de las personas que realmente consiguieron empleo sobre el total de la población, y permiten por lo tanto, controlar de alguna manera los vaivenes de las tasas de actividad y su efecto en las de desocupación. Las diferencias entre los años considerados muestran, en el total de la población, una leve disminución en aquellos que no alcanzaron a completar estudios primarios y en los que han alcanzado secundaria completa; disminuyen más (5,2 puntos) en aquellos con primaria completa, y tienden a mantenerse en los trabajadores con estudios superiores completos. Una vez más, la variable interviniente -sexo- modifica el panorama. Las mujeres muestran un pequeño incremento en el mínimo nivel de instrucción (3,3), aquellas con estudios primarios completos registran una muy leve disminución (1,2), las que completaron estudios secundarios presentan tasas de empleo idénticas en las dos fechas consideradas, y las trabajadoras con estudios terciarios completos han aumentado su empleo en más de siete puntos. Este éxito relativo en conseguir empleo de las mujeres más educadas justificaría las mayores tasas de actividad de ese nivel educativo. Las tasas de empleo de los varones disminuyen en todos los niveles, con un pico en los de primaria completa que muestra casi diez puntos de diferencia (Cuadro 8 y Gráfico 10).

La situación en 1999 señala tasas de empleo que crecen con los niveles educativos en el total de la población. En el caso de las mujeres esta tendencia se repite pero con un salto abrupto entre las que tienen primaria completa -27,7 por ciento- y los niveles superiores: 49,3 para secundaria completa y 79,3 para superior completa. En los varones, en cambio, el incremento por nivel educativo es más gradual y constante: entre 51,1 por ciento para el mínimo nivel educativo, y 83,7 para superior completa.



* "Sin instrucción" incluye a primaria incompleta.

"Primaria completa" incluye a secundaria incompleta.

"Secundaria completa" incluye a superior incompleta.

El panorama que se puede visualizar, a partir de la consideración conjunta de estos indicadores de inserción laboral por nivel educativo y sexo, es que en un contexto de reducción del empleo y fuerte incremento del desempleo y la subocupación, los hombres han tendido a disminuir su participación laboral, pero ésta sigue siendo directamente proporcional al nivel educativo. En la medición de 1999, la desocupación y la subocupación, pese a su enorme incremento, también bajan a medida que aumenta la educación. En conjunto se puede decir que, dentro de un panorama negativo, donde parece actuar un efecto de desaliento que reduce la búsqueda de trabajo, los que menos han sufrido son aquellos que han terminado estudios superiores, aunque también entre ellos hay una proporción significativa que no logra emplearse u obtiene trabajo de menor calidad que el deseado.

Las mujeres muestran una imagen muy diferente. Parten de tasas de actividad bajas y niveles de desocupación algo más altos que los hombres. A diferencia de ellos, incrementan las tasas de actividad en todos los niveles educativos; su porcentaje de desocupación, que también ha crecido, no muestra la clara correlación con el nivel educativo que se nota en los hombres. Sin embargo, cuando se suman las tasas de desocupación y de subempleo en 1999, aparece claramente la correlación entre mayores niveles de instrucción y menores tasas. Asimismo, la proporción de empleadas, como probabilidad de estar ocupadas so-

bre la población total, muestra no sólo una fuerte correlación a partir de la diferencia entre estudios primarios completos y secundarios completos, sino que en el nivel superior completo, la tasa de empleo es de 79,3 por ciento, con poca diferencia respecto de 83,7 por ciento de la población masculina de ese mismo nivel de instrucción.

Como conclusión de todo este apartado sobre la probabilidad de trabajar según los distintos niveles de instrucción, se puede corroborar que la educación es una variable relevante en la participación laboral, la desocupación y la subocupación y, por lo general, en las posibilidades de obtener trabajo. Pero este estudio agrega algunas dimensiones significativas basadas en los cambios diferenciales experimentados por la población masculina y femenina entre 1991 y 1999. Si bien se mantienen, también en este caso, la relación entre sexo femenino y menor participación laboral, mayor desempleo y subempleo, el fuerte incremento de la participación laboral femenina, asociado con la mayor propensión a trabajar de las más educadas, muestra un cuadro con características peculiares: mientras los varones mantienen la relación tradicional entre nivel de instrucción y las variables laborales dentro de un deterioro notable de estas últimas, las mujeres, en cambio, parecen haber modificado su comportamiento en el nuevo contexto: aquellas que han llegado como mínimo a estudios secundarios completos y sobre todo las que terminaron estudios superiores han aumentado notoriamente su participación laboral, compensando la mayor desocupación y por lo tanto, tendiendo a mantener o incrementar las tasas de empleo. Este incremento entre ambas mediciones se da particularmente en los dos extremos de la escala educativa, en las mujeres que no terminaron estudios primarios y las que tienen estudios terciarios completos.

El panorama en 1999 es el de una fuerza de trabajo en la que las tradicionales diferencias en los indicadores entre hombres y mujeres disminuyen a medida que aumentan los niveles educativos, aunque siguen siendo sustanciales. Por otro lado, el incremento del desempleo ha tenido el efecto contrario al desaliento en el caso de las mujeres, pues las ha impulsado a participar. El aumento de las tasas de empleo parece justificar esta decisión.

La incidencia de la educación en la inserción laboral diferencial por sectores, tipo de establecimiento, cobertura social e ingresos

Sector de la economía

Cuando se observan las variaciones entre 1991 y 1999 en la inserción de los trabajadores en las distintas ramas de actividad, discrimina-

María Antonia Gallart

da por nivel educativo, se constata que, en general, las variaciones en las principales ramas (Industria, Comercio y Servicios) no superan los márgenes de error muestral. El incremento del sector servicios sigue las tendencias del total, salvo en el caso de las mujeres con estudios primarios completos en que ha crecido más de nueve puntos. La industria, si bien ha perdido peso en todos los niveles educativos, muestra una caída notable en el nivel de primaria completa tanto en varones como mujeres (más de diez puntos porcentuales) (Cuadro 8).

Aunque la participación de los servicios en el empleo de las personas con estudios superiores completos ha aumentado muy poco, sigue siendo el gran empleador de los más educados. En 1999, más de 80 por ciento de los trabajadores con estudios superiores completos se ocupan en el sector servicios. Si se analiza la estructura educativa de los empleados en ese sector, en el total y en la población masculina, se puede observar que a mayor nivel de instrucción se corresponde un mayor porcentaje de personas trabajando en él. Pero en el caso de la población femenina se destaca una importante excepción ya que el 74,6 por ciento de las mujeres que no han terminado estudios primarios se encuentran empleadas en servicios (Cuadro 9).

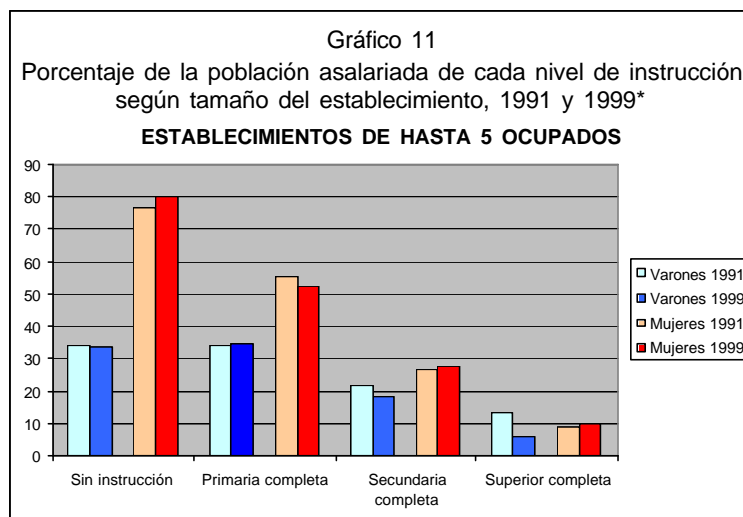
Lo que se puede deducir de este panorama es que el achicamiento de la industria ha golpeado más a las personas de escasa educación, sobre todo, en el caso de las mujeres. Por otro lado, los trabajadores que alcanzaron los mayores niveles educativos han mantenido su alta participación en los servicios. Sin embargo, la absorción en este de una cierta proporción de trabajadoras de los niveles más bajos, pone en evidencia la heterogeneidad de esa rama, pues participan de ella desde los servicios a las empresas, la educación y la salud hasta servicios personales y servicio doméstico.

La influencia de la educación en la inserción en establecimientos de diverso tamaño y en el alcance de la cobertura social

Si se analiza la inserción laboral de las personas asalariadas con distintos niveles educativos por la magnitud de los establecimientos en que se desempeñan, con los recaudos que conviene tomar por el pequeño número de individuos en las celdas, se puede observar que en el total de la población asalariada hay poca variación entre 1991 y 1999 en cada nivel educativo (Cuadro 11 y Gráfico 11). El incremento de aquellos que trabajan en los establecimientos de mayor tamaño (más de cien ocupados) a expensas de los medianos y pequeños, que se observa en el total de la población, se debe al aumento de este tipo de inserción entre los trabajadores de los niveles educativos más altos, fundamentalmen-

te las mujeres con estudios secundarios completos, y varones y mujeres que concluyeron la enseñanza terciaria.

Por otra parte, si se analiza la inserción en los establecimientos de mayor tamaño de las personas con diferencias en sus logros educativos en 1999, se constata que a mayor nivel educativo mayor, probabilidad de trabajar en esos establecimientos para el total de la población, y para varones y mujeres. Pero la proporción de estas últimas es mucho menor que la de los varones, pues solamente alrededor de un tercio de las mujeres que terminaron estudios superiores trabajan en establecimientos grandes, en comparación con más de la mitad de los hombres de ese mismo nivel. En los establecimientos medianos, no se observa correlación en la población masculina entre nivel de instrucción e inserción en ellos; en la femenina, en cambio, a mayor nivel de instrucción mayor probabilidad de trabajar en dichos establecimientos: más de la mitad de las mujeres con estudios superiores completos estaban ocupadas allí.



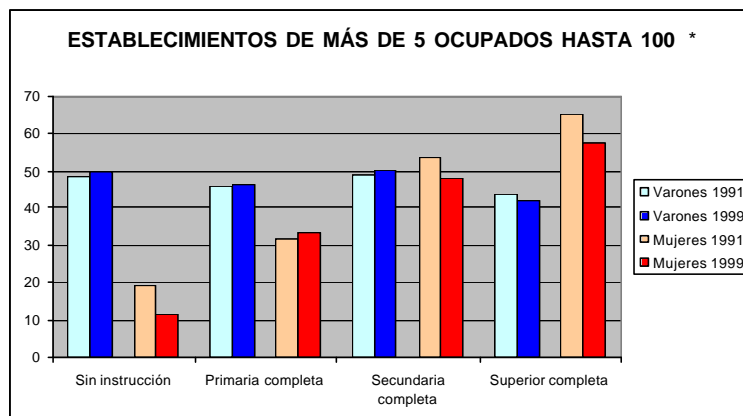
* "Sin instrucción" incluye a primaria incompleta.

"Primaria completa" incluye a secundaria incompleta.

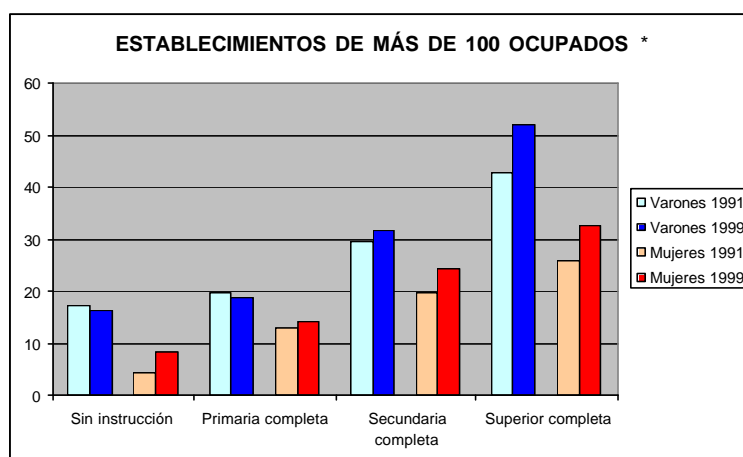
"Secundaria completa" incluye a superior incompleta.

Resumiendo, si bien la variación entre las mediciones no ha modificado mucho la relación entre educación y tamaño de establecimiento, en el caso de los que terminaron la educación superior, y en particular en la población masculina, hay un incremento en los que trabajan en los establecimientos de mayor tamaño. Es decir que la educación tiene un impacto importante en la inserción de los asalariados por magnitud del

María Antonia Gallart



* "Sin instrucción" incluye a primaria incompleta.
 "Primaria completa" incluye a secundaria incompleta.
 "Secundaria completa" incluye a superior incompleta.

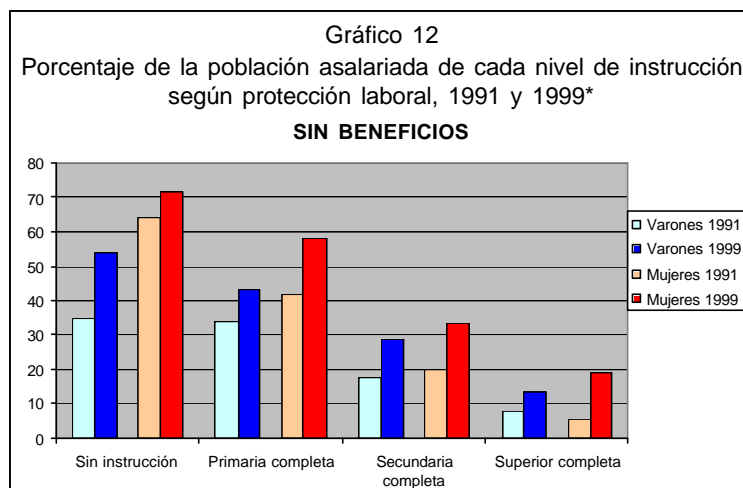


* "Sin instrucción" incluye a primaria incompleta.
 "Primaria completa" incluye a secundaria incompleta.
 "Secundaria completa" incluye a superior incompleta.

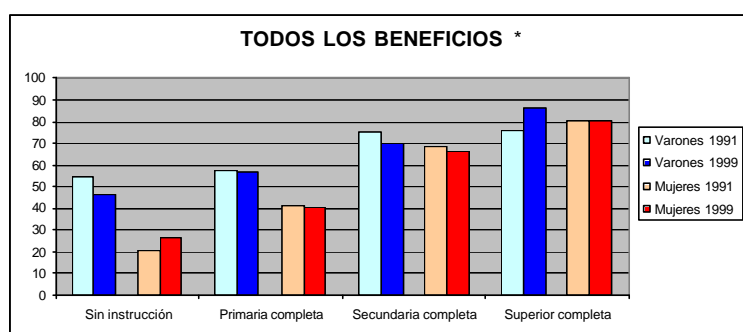
establecimiento. En el caso de los medianos la relación es poco clara, pero en cuanto a las mujeres, crece la participación en ellos a medida que aumenta la educación (Cuadro 11 y Gráfico 11).

Con respecto a la cobertura social, tal como se vio en la primera parte de este artículo, entre 1991 y 1999 se han incrementado notablemente (algo menos de diez puntos porcentuales) los asalariados sin beneficios sociales, y se ha mantenido la proporción de alrededor de 60 por ciento con todos los beneficios; desapareció en cambio, la categoría

de “algunos beneficios” (Cuadro 12 y Gráfico 12). Cuando se analiza el total de trabajadores de distinto nivel de instrucción, se mantiene al interior de cada nivel el aumento de la proporción de los que no tienen ninguna cobertura, un crecimiento más notable en la categoría educacional menor que en la educación superior en el total de la población. Pero esto se modifica en el caso de las mujeres, grupo en el que el incremento de las que no reciben beneficios sociales y tienen primaria incompleta es menor. Dado su escaso número esto debe tomarse con precaución, pero es coincidente con lo observado en las variables anteriores.



* "Sin instrucción" incluye a primaria incompleta.
"Primaria completa" incluye a secundaria incompleta.
"Secundaria completa" incluye a superior incompleta.



* "Sin instrucción" incluye a primaria incompleta.
"Primaria completa" incluye a secundaria incompleta.
"Secundaria completa" incluye a superior incompleta.

María Antonia Gallart

Los que reciben todos los beneficios presentan pequeñas disminuciones en todos los niveles educativos, menos en el caso del mínimo nivel de instrucción en el que el descenso es mayor en el total de la población. La excepción son los trabajadores con estudios superiores completos, en particular los hombres, que incrementan su proporción en alrededor de diez puntos porcentuales, mientras las mujeres de ese nivel mantienen el porcentaje anterior.

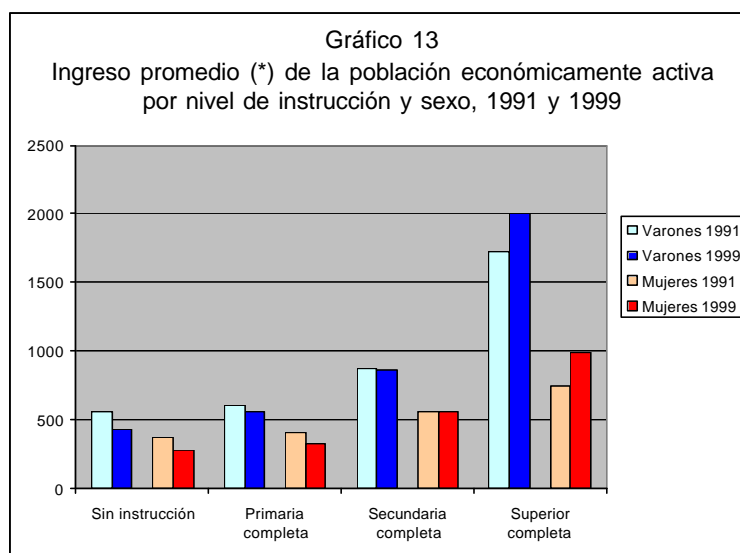
En 1999 se observa una relación positiva entre los niveles de instrucción y la cobertura correspondiente al total de los beneficios sociales. Entre los hombres que completaron estudios terciarios 86,6 por ciento gozan de todos los beneficios al igual que 80,7 por ciento de las mujeres. En esa misma medición se comprueba que las mujeres de los niveles educativos menores son las que menos cobertura tienen: 71,3 por ciento de las que no han alcanzado a completar la primaria y 58,1 de las que la completaron no perciben ningún tipo de beneficios. Es claro entonces que si bien el género diferencia la mayor o menor precariedad en perjuicio de las mujeres, la influencia del nivel educativo hace que aquellas que han completado estudios terciarios alcancen un grado relativamente alto de cobertura social.

Resumiendo, puede afirmarse que los problemas de la carencia de cobertura social se han incrementado notablemente en todos los niveles educativos, y en la población masculina y femenina. Hay una leve disminución de los que gozan de todos los beneficios para la casi totalidad de los niveles educativos, pero los que han terminado estudios terciarios han mantenido los porcentajes de cobertura y en el caso de los hombres los han acrecentado.

Los ingresos de los trabajadores con distintos niveles de instrucción

Se analizará ahora el promedio de ingresos de la ocupación principal en cada nivel de instrucción, calculada en valores actualizados a octubre de 1999. Esto permite comparar la media de ingresos en las cuatro categorías de logros educativos, tanto en 1991 como en 1999 (Cuadro 6 y Gráfico 13).

Se puede afirmar que la educación tiene un importante impacto en los promedios de retribución monetaria por categoría educativa. En general, los ingresos de los distintos niveles de instrucción, o han descendido o, en el mejor de los casos, se han mantenido entre las mediciones, salvo respecto de la educación superior completa que ha mantenido su ventaja y ha crecido en la participación en los niveles mayores de ingresos. En 1999, se observa una correlación entre nivel de ingresos y grado de instrucción, pero con una diferencia marcada entre los logros



de las mujeres y los varones: los hombres con estudios superiores completos tienen acceso a los niveles más altos de remuneraciones, y las mujeres se concentran en los niveles medios, aunque la distancia ha tendido a estrecharse. Parece entonces que el leve incremento de ingresos señalado en la primera parte de este trabajo se debe fundamentalmente a los trabajadores de mayor nivel de instrucción.

Un caso interesante: los jóvenes

La situación de los jóvenes² frente al gran cambio en el mercado de trabajo resulta particularmente interesante. Las tasas de actividad del total del grupo de edad han disminuido levemente, la tasa de desocupación se ha duplicado, y la tasa de empleo ha descendido casi nueve puntos porcentuales. En la medición de 1999, la tasa de actividad es de 49,4 por ciento, la de desocupación llega a 24,0, y la de empleo a 37,6, en todos los casos desventajosas con respecto al total de la población. (Cuadro 13).

En cuanto a la educación, se trata de un grupo que ha participado de la extensión de la cobertura del sistema educativo, logrando mayor acceso que los adultos; por otro lado, como se hace referencia al tramo

² Dado el tamaño reducido de esta población no se analizarán por separado hombres y mujeres como se hizo con el total de la población.

María Antonia Gallart

de edad de 15 a 24 años, dado el retraso común en la región en la terminación de estudios terciarios, muy pocos de ellos han completado este último nivel. La distribución de la PEA de ese grupo de edad muestra porcentajes muy bajos en los extremos de los niveles de instrucción: 3,3 por ciento en la categoría sin instrucción y primaria incompleta y 3,4 en la de estudios superiores completos. Debido a estas bajas frecuencias se concentrará el análisis en las categorías educativas de primaria completa y secundaria incompleta por un lado, y secundaria completa y superior incompleta por el otro.

La extensión de la matrícula en la secundaria y en la universidad puede contribuir también al descenso de las tasas de actividad, ya que frente a una probable desocupación, algunos jóvenes eligen seguir estudiando y ser inactivos.

Como era esperable, se ha registrado una caída de las tasas de actividad entre 1991 y 1999; los que sólo han completado la primaria han descendido más de siete puntos, pero los que completaron la secundaria han mantenido los niveles anteriores de participación laboral. La desocupación también creció más entre los egresados de primaria -alrededor de quince puntos porcentuales- aunque en este caso, el incremento de la tasa entre los que completaron la secundaria es asimismo importante: casi diez puntos. En consecuencia, las tasas de empleo han disminuido notoriamente en ambos niveles de instrucción: más de doce y siete puntos respectivamente. Si a la desocupación le agregamos el subempleo, que se ha incrementado en algo más de ocho puntos en ambos niveles de instrucción, se completa un cuadro particularmente crítico para 1999. Menos del 40 por ciento de los jóvenes que alcanzaron a completar, como máximo, estudios primarios participan del mercado laboral, y más de una cuarta parte de ellos están desocupados (26,9%); sumando desocupación y subempleo, 41,2 por ciento de los activos con este nivel educativo no tienen trabajo o querrían trabajar más horas. Del total de la población de esa edad y ese grado de instrucción sólo 28,5 por ciento está empleado. La situación de aquellos que terminaron la secundaria, y que pueden o no estar cursando estudios terciarios, es algo mejor. Más de la mitad de la población de ese grupo de edad y nivel de instrucción han conseguido emplearse (52,0%); dos tercios son activos; algo más de un quinto (21,2%) desocupados; si a estos se suman los subempleados -17,2 %-, resulta que 38,4 por ciento de los jóvenes activos de ese nivel de instrucción no han logrado un trabajo pleno.

Por otra parte, hay relativamente pocos jóvenes en los establecimientos de más de 100 empleados; si bien ha disminuido algo la parti-

cipación en los más chicos y aumentado en los medianos, entre ambos eran 90,6 por ciento en 1991 y 86,3 en 1999. Al examinar la distribución de aquellos que completaron la educación primaria, la variación entre las mediciones es prácticamente inexistente: la mitad están en los establecimientos más pequeños, y más de un cuarenta por ciento en los medianos. En cuanto a los egresados de secundaria, en cambio, ha merjado su participación en los de hasta cinco y aumentado en la categoría de los establecimientos de más de cien ocupados. En 1999, casi un quinto de ellos trabajan en estos últimos establecimientos, algo más de la mitad en los de tamaño intermedio, y sólo 28,3 por ciento en los más chicos. Entre los jóvenes, como entre los adultos, la educación aparece como condición importante para acceder a un empleo más formal.

La cobertura social ha decrecido en ambos niveles educativos. Pero mientras los que terminaron la secundaria son 63,0 de los que obtienen todos los beneficios, y sólo 37,0 por ciento de los que no tienen ninguna cobertura, los que únicamente alcanzaron a completar la primaria, en cambio, son 55,7 de los jóvenes que no reciben beneficios y el 31,3 de los que gozan de cobertura total. En 1999, cuentan con cobertura social 58 por ciento de los que terminaron la secundaria y el 31 por ciento de los que sólo completaron estudios primarios.

Finalmente, más de tres cuartas partes de los jóvenes en 1991 y 71 por ciento en 1999 están en el tramo menor de ingresos (hasta dos salarios mínimos de 1980).

Resumiendo, los jóvenes constituyen un grupo especialmente interesante para observar el impacto de los cambios ocurridos, pues se trata de la población con mayor crecimiento educativo y tasas más altas de desocupación y subocupación. El análisis comparativo entre los que completaron estudios primarios y los que terminaron la secundaria muestra la pérdida de valor para el mercado de trabajo del primer nivel, y por lo tanto, el incremento de la motivación para seguir estudiando. Se puede concluir que, si bien los jóvenes en su conjunto presentan ingresos relativamente bajos y una proporción alta de empleo precario, en el caso de aquellos que accedieron a mayor educación existe un grupo importante que tiene cobertura social, trabaja en establecimientos grandes y ha superado el tramo menor de ingresos³.

³ Los datos que fundamentan este apartado figuran en el informe original "Educación y Empleo en el Gran Buenos Aires 1991-1999". Cuadros 16 y siguientes, en Internet: <http://www.indec.mecon.gov.ar/mecovi/publicaciones>, 2002.

María Antonia Gallart

Conclusiones finales

Los cambios entre 1991 y 1999

El período de referencia implica un cambio cualitativo en el mercado de trabajo, así como el crecimiento del sector terciario y de la precarización del empleo; si bien continúan tendencias ya detectadas en la década anterior, éstas toman una dimensión mayor y se combinan con dos fenómenos notables e inéditos: un enorme crecimiento del desempleo y del subempleo. Todo ello configura un contexto laboral que muestra una demanda selectiva de trabajadores y una oferta también cambiante con respecto a períodos anteriores.

Dos preguntas surgen de ello: ¿En qué ha cambiado la oferta de trabajo, y, en particular, la conducta en el mercado laboral de varones y mujeres? La influencia de la educación en la inserción laboral, ¿ha variado en el período considerado?

A lo largo de este estudio se han ido analizando las transformaciones siguiendo un conjunto de variables: un primer grupo referido a la empleabilidad, donde se examinaron las tasas de actividad, de empleo, de desocupación y de subempleo. Un segundo grupo que concernía a la inserción laboral en distintas ramas de la economía y en diferentes tipos de establecimiento, el nivel de ingresos y, en especial, la mayor o menor precariedad laboral expresada por la cobertura social de los asalariados. Resumiendo, se puede decir que se han presentado las modificaciones en esas variables, y el comportamiento diferencial de varones y mujeres en primer lugar, y de personas con distintos niveles educativos en segundo término, para finalmente, agregar ciertas observaciones sobre los jóvenes.

Plantearemos a continuación algunos resultados seguidos de diversas hipótesis de interpretación:

El gran incremento de la desocupación y el subempleo ha golpeado a varones y mujeres, manteniendo las ventajas comparativas de los hombres, pero el comportamiento de las tasas de actividad se ha diferenciado por sexos. La tasa de actividad masculina tiende a mantenerse o a experimentar una leve caída, mientras que las mujeres han incrementado fuertemente su participación laboral, siendo responsables del aumento de las tasas de actividad registradas en el período. Si bien ese incremento de la actividad femenina es una tendencia internacional y secular, es interesante remarcar que el crecimiento del desempleo no produce en ellas un efecto de desaliento, sino que favorece su propensión a trabajar. Si se integran al análisis las tasas de empleo, se observa que ha aumentado la proporción de mujeres que están efectivamente

trabajando en relación a la población total, a diferencia de los varones cuyos valores han disminuido. Sucede entonces que, pese a la alta incidencia del desempleo, se registra un éxito relativo de las mujeres para insertarse laboralmente.

Los sectores económicos que han concentrado históricamente el empleo masculino, como la industria manufacturera y la construcción, han perdido efectivos. En cambio, los servicios siguen creciendo y emplean tradicionalmente a muchas mujeres, particularmente en las ramas de servicio doméstico, salud y educación, pero también, en el resto de este heterogéneo sector.

Por otro lado, la inserción laboral de las mujeres se hace en condiciones muy negativas con respecto a sus pares masculinos, pues si bien el deterioro ha golpeado a ambos sexos, existe una mayor proporción de mujeres asalariadas que no reciben beneficios sociales y una menor proporción de ellas que tienen todos los beneficios; además trabajan en establecimientos chicos, y lo hacen menos horas de las que desearían. Los ingresos son también sistemáticamente menores que los obtenidos por los hombres.

Una primera hipótesis que se puede plantear es la sugerida por la literatura acerca de que la desocupación de los varones, y en general, la escasez de ingresos en el hogar ha actuado como motor del ingreso de las mujeres en el mercado laboral. El hecho de aceptar condiciones de trabajo y de ingresos menores que los hombres puede haber facilitado la substitución de empleo masculino por el femenino, si bien éste no parece darse en los mismos puestos de trabajo, sino más bien, en la creación de nichos ocupacionales en el sector servicios.

El caso de los jóvenes es distinto: las tasas de desocupación duplican las del total de la población, sus tasas de actividad tienden a disminuir levemente, y las tasas de empleo han sufrido una importante caída. En esas circunstancias, y frente a un incremento de la oferta educativa, parece lógico suponer que los jóvenes prefieran prolongar su educación y que, a nivel del hogar, se privilegie la entrada en el mercado de trabajo de las mujeres adultas.

Cuando interviene la variable educativa, expresada en los diversos niveles de instrucción, el panorama anterior se complejiza y se aclara a la vez. La fuerte correlación positiva entre niveles de instrucción y desempeño en el mercado laboral observada en 1991 se mantiene, pero su impacto en varones y mujeres es distinto. Las tasas de actividad tienden a incrementarse más en los niveles educativos altos que en los menores, aunque esto resulta más marcado en las mujeres que en los hombres, en los que las tasas del nivel de estudios secundarios completos y

el superior se mantienen constantes entre las mediciones. Las tasas de empleo de los niveles correspondientes a estudios primarios completos hasta enseñanza superior completa disminuyen en los varones. Se conservan, en cambio, en las mujeres, salvo para los niveles extremos de educación, en los que crecen. El efecto más notable se detecta en el caso de estudios superiores completos, donde las mujeres incrementan notablemente su empleabilidad, y los hombres la reducen, de manera que las tasas actuales se encuentran muy cercanas. Si se suman las tasas de desempleo con las de subocupación, si bien se conserva al interior de cada género la relación de menores tasas y mayor nivel de instrucción, el más amplio incremento de esas tasas en las mujeres agranda las diferencias entre sexos en los niveles medios, aunque éstas disminuyen en el de superior completo.

La inserción en distinto tipo de establecimiento está también relacionada con los grados de instrucción, pues a mayor nivel educativo, sumado a pertenencia al sexo masculino, más alta probabilidad de insertarse en establecimientos de mayor tamaño. La correlación entre grado de instrucción e inserción en los establecimientos medianos que muestran las mujeres no aparece en los varones; en cambio en el nivel superior completo, además de mantener la correlación, se observa un fuerte incremento de la inserción en establecimientos grandes, se trate de varones o mujeres.

El crecimiento del número de asalariados que no perciben ningún beneficio social, se manifiesta en varones y mujeres, pero es particularmente notable en las mujeres con estudios superiores completos, si bien la proporción de trabajadoras de ese nivel educativo que no tienen cobertura sigue siendo inferior a la de los demás niveles. Entre los que reciben todos los beneficios, las tendencias de 1991 y 1999 no varían significativamente, aunque en el caso de estudios superiores completos, se produce un incremento importante de los varones que tienen todos los beneficios, mientras las mujeres mantienen los porcentajes anteriores bastante cercanos a los de los hombres.

Con respecto al nivel de ingresos ha crecido la distancia entre los ingresos de aquellos que tienen estudios terciarios completos y los de menor educación. Las diferencias entre los ingresos de las mujeres y de los varones, aun en los niveles educativos mayores, siguen siendo abismales, a pesar de que las distancias tienden a acortarse. En ambas mediciones la correlación entre nivel de ingresos y nivel de instrucción es clara. La diferencia entre los que ganan más y los que ganan menos tiende a aumentar entre las mediciones, esto es más notable en la población masculina que en la femenina. El único nivel educativo que ha

incrementado su ingreso entre dichas fechas es el de estudios superiores completos, donde los ingresos de las mujeres, pese a ser aún mucho menores, se han acercado a los de sus pares varones.

Sintetizando este conjunto de resultados, se pueden plantear algunas conclusiones:

- a) Existe una tendencia a que tanto la población masculina como la femenina egresada del nivel superior ocupe los empleos que ofrecen mayor cobertura, se desempeñen en establecimientos medianos y grandes y obtengan remuneración más alta.
- b) El haber alcanzado a completar la educación primaria y como máximo algunos años de la educación secundaria tiende a tener un valor escaso en un mercado de trabajo competitivo.
- c) Los hombres han sufrido un deterioro importante en sus condiciones de inserción laboral. El nivel de estudios superiores completos es el único que no ha experimentado ese deterioro.
- d) Las mujeres han modificado su comportamiento en el mercado de trabajo incrementando su propensión a trabajar, lo que les ha permitido acceder a mayores tasas de empleo pese a altísimos niveles de desocupación y a condiciones de inserción laboral peores que las de los varones.
- e) Se registra una tendencia a la convergencia en las tasas de actividad y de empleo y, aunque más levemente, en los ingresos entre varones y mujeres que han completado estudios superiores completos.

La situación en 1999

Si se observan los gráficos presentados en la segunda parte de este trabajo se puede observar, para 1999, lo siguiente:

- a) Existe correlación entre mayor nivel de instrucción y tasas de actividad, tasas de empleo, menores niveles de desocupación, menor inserción en establecimientos pequeños, mayor inserción en los más grandes, y más amplia cobertura social e ingresos.
- b) Las mujeres presentan peores indicadores de inserción laboral que los hombres; los jóvenes también muestran indicadores negativos.
- c) En el mercado laboral, el comportamiento más semejante entre hombres y mujeres se registra en el nivel de estudios terciarios completos.
- d) Las diferencias de ingresos entre hombres y mujeres son muy importantes aun en este último nivel educativo.

Se puede concluir entonces que el nivel de instrucción ejerce una fuerte influencia en la inserción laboral de hombres y mujeres, y esta

María Antonia Gallart

influencia se manifiesta de una manera diferente en la población masculina y femenina. En la masculina se trata de una relación casi monótona entre mayores niveles de instrucción y mejores indicadores de inserción laboral. En el caso de las mujeres hay una relación más compleja en la que parecen intervenir otras variables.

Como ejemplo, aunque su escaso número en la muestra no permite realizar afirmaciones, las mujeres que no han terminado estudios primarios tienden a mostrar un mejor desempeño en algunas variables ocupacionales (por ejemplo tasa de actividad, desempleo) que las que terminaron dicho nivel. La hipótesis subyacente es que la necesidad de trabajar por razones económicas, más la demanda en ocupaciones tales como el servicio doméstico, amplían las posibilidades de inserción (probablemente intermitente) de las mujeres de los niveles educativos y de ingresos inferiores.

La perspectiva futura: la relación entre educación y empleo

Parece oportuno aclarar que se parte de considerar que las posibilidades de inserción laboral del conjunto de la PEA son el resultado de la oferta y demanda de empleo, y por lo tanto inciden fundamentalmente en ellas, más que la extensión de la educación, la creación y desaparición de puestos de trabajo, las variables demográficas y en general, el desarrollo de la economía. Por lo tanto, una adecuada formación para el trabajo puede mejorar las posibilidades de inserción individual o grupal pero no puede modificar las limitaciones que el contexto económico define para el total de la población (Gallart, 1995). Es por ello que las perspectivas futuras de la articulación entre la educación recibida y el trabajo de hombres y mujeres tendrá mucho que ver con el crecimiento de la economía, el desarrollo de las distintas ramas de la producción y el “mix” tecnológico. En consecuencia, se plantearán aquí algunas hipótesis de lo que podría suceder en el caso de la continuidad de las actuales tendencias de alta desocupación y bajos salarios en el conjunto de la población trabajadora, sin entrar en la mayor complejidad de otros posibles escenarios para el futuro.

La devaluación de credenciales

La competencia por los escasos puestos de trabajo mantendrá la propensión a la caída relativa de los ingresos y de las posibilidades de inserción laboral en los niveles educativos menores. Sólo los niveles más altos, sean estudios terciarios completos, o eventualmente post-gradados, permitirán mantener y/o mejorar ingresos y condiciones de inserción laboral.

Lo observado en este trabajo aparece como un ejemplo de lo planteado por Boudon en un modelo matemático donde desarrolla lo que sucede cuando se incrementa la cobertura educativa en un contexto de estabilidad o reducción de las oportunidades laborales. Parte de un supuesto de una alta proporción (alrededor del 70%) de las plazas ocupacionales asignadas por criterios de meritocracia a las personas de mayores niveles de instrucción. Luego proyecta una estructura ocupacional jerarquizada y estable y una estructura educativa donde se expanden todos los niveles educativos. A lo largo de un determinado período de tiempo se observa lo siguiente:

- 1) Los niveles escolares superiores están asociados a una probabilidad estable en el tiempo de ocupar los mejores puestos de trabajo.
- 2) La estructura de oportunidades laborales de los niveles subsiguientes empieza siendo constante y similar a la de los niveles más altos, pero después de un período tiende a devaluarse, pues sólo se pueden alcanzar condiciones ocupacionales más desfavorables que las logradas anteriormente.
- 3) La estructura de oportunidades de los niveles inferiores, ejemplificada por estudios secundarios incompletos y primarios completos, se degrada en forma continua a medida que progresa el tiempo. La caída es mayor cuanto más elevado es el nivel de instrucción.
- 4) En consecuencia todos los niveles de instrucción pierden peso para ubicar a sus graduados en el mercado de trabajo, salvo aquel que está en la cumbre (Boudon, 1979, pág. 32).

La inserción laboral de la población masculina y femenina que ha alcanzado distintos logros educativos

En cuanto a las diferencias entre hombres y mujeres, el impulso desde los hogares a sostener o mejorar la situación económica seguirá incrementando la motivación de las mujeres de niveles educativos altos a entrar en el mercado de trabajo. Si se observa el Cuadro 7, la disponibilidad de mujeres (no activas o desocupadas) que completaron estudios terciarios duplica el número de los varones en la misma situación⁴. Puede crecer entonces la tendencia a la convergencia de los indicadores de actividad laboral entre ambos sexos. De todas maneras, la experiencia internacional parece señalar que este acercamiento tiene

⁴ Existen 72.383 mujeres no activas y 37.686 desocupadas en comparación con 36.184 hombres no activos y 4.444 desocupados, en ambos casos de nivel educativo superior completo.

María Antonia Gallart

límites debido a otras variables no analizadas aquí. Con respecto a los ingresos, esa abundancia de oferta unida a la distinta selección de especialidades de la enseñanza superior por parte de las mujeres, probablemente contribuyan a mantener diferencias altas a favor de la población masculina.

Los jóvenes

Con referencia a los jóvenes, el corolario de estas hipótesis prevé la caída de las probabilidades de lograr empleo no precario por parte de aquellos que no han alcanzado a completar estudios secundarios. Si se toman en cuenta las tasas de repetición y deserción existentes actualmente en el sistema educativo argentino, en un futuro próximo, un porcentaje cercano a 50 por ciento de las cohortes no alcanzarían a completar la educación secundaria. Por otro lado, existe una fuerte correlación entre pobreza y abandono escolar prematuro. La consecuencia de la confluencia entre esa deserción temprana y el difícil acceso al mercado de trabajo puede constituir para esa subpoblación un riesgo cierto de exclusión social (Gallart et al, 2000).

Obviamente, las políticas educativas dirigidas a mejorar la retención y calidad educativa y la reactivación productiva pueden modificar esta perspectiva. Pero aun en el caso de una mayor absorción de empleo por parte de la economía, es probable que el cambio tecnológico, la organización del trabajo y las características de la globalización contribuyan a que el mercado de trabajo siga privilegiando a los postulantes que hayan alcanzado los niveles educativos más altos.

Consecuencias para las políticas educativas y de empleo

Las perspectivas anteriores acarrearán consecuencias sumamente relevantes respecto de la demanda social por educación. Ante una situación tal en el mercado de trabajo resulta lógico pensar que la presión para la expansión de la matrícula en los niveles superiores es y será muy grande. En términos de políticas educativas, las consideraciones anteriores plantean serios dilemas para los criterios de equidad y eficiencia, pues en un contexto de recursos escasos se produce una tensión entre dos objetivos: por un lado mejorar la retención y la calidad de los niveles básicos del sistema educativo para asegurar mayor equidad en el acceso al empleo y a la educación superior; y por el otro, asegurar educación superior de aceptable calidad para aquellos que están en condiciones de acceder a ella.

El panorama planteado en este estudio sobre las tendencias de la articulación entre la educación y el empleo pone de relieve el peso que tienen las opciones educativas tanto individuales como colectivas sobre el futuro ocupacional de personas y grupos sociales. Sería importante profundizar algunos temas que exigen información complementaria y otro estilo de investigación, como ser: las estrategias educativas y laborales de hombres y mujeres de distinto origen socio-económico; y el tipo de nichos ocupacionales en los que se insertan las trabajadoras y los trabajadores que han alcanzado diferentes niveles de instrucción, particularmente los más altos. La complementariedad entre estos estudios y el presentado aquí permitiría comprender con mayor claridad, las posibilidades de mejorar en el futuro las políticas educativas y de empleo.

Más allá de estas conclusiones generales, se pueden precisar otras consideraciones a tener en cuenta para la formulación de políticas de formación y empleo:

- No es conveniente dar por sentado que determinadas condiciones del mercado laboral tienen consecuencias uniformes en la población, ya que frente a un mercado de trabajo difícil como el presentado aquí, las mujeres optan por aumentar su participación y los hombres la disminuyen. Factores sociales y culturales que tienen que ver con el género posiblemente estén relacionados con la aceptación de peores condiciones de trabajo por parte de las mujeres.
- Los que tienen mayores niveles de instrucción desplazan a los demás del empleo de calidad. La relación de este fenómeno con las reales competencias de los más educados, con su capital social, o con un efecto de “rotulación” no puede ser dilucidado en un estudio como el presentado aquí.
- La motivación de los jóvenes para seguir estudiando en los niveles superiores del sistema educativo no acarrea una disminución en los niveles de actividad. Pareciera que hay algunos que pueden estudiar y trabajar, y otros que no logran hacer ni lo uno ni lo otro.
- Los jóvenes que abandonan tempranamente el sistema educativo se encuentran en serio riesgo de exclusión de la vida laboral, con las consecuencias que ello significa para su integración social.

Por todo ello, partiendo del hecho de que toda acción social es una respuesta a las condiciones existentes en un momento del tiempo en una sociedad dada, pero que también implica estrategias individuales y colectivas desde un lugar determinado de la estructura social -estrategias inmersas en una cultura y que a su vez, producen cambios en esa

María Antonia Gallart

estructura- resulta indispensable continuar ahondando en la investigación cualitativa y cuantitativa de las decisiones educativas y ocupacionales y sus consecuencias. Un mejor conocimiento sería importante para evitar los efectos perversos que a menudo producen políticas aparentemente bien orientadas.

BIBLIOGRAFÍA

- ALTIMIR, Oscar; BECCARIA, Luis. 1999. El mercado de trabajo bajo el nuevo régimen económico en Argentina. Santiago de Chile: CEPAL.
- BECCARIA, Luis; CHISARI, Omar y MONTUSCHI, Luisa. 1997. Empleo y desempleo en Argentina. Buenos Aires: Ministerio de Economía.
- BOUDON, Raymond. 1979. *Effets pervers et ordre social*. París: Universitaires de France.
- . 1983. *La desigualdad de oportunidades: la movilidad social en las sociedades industriales*. Barcelona: Laia.
- CASTRO, Claudio de Moura. 1995. *Training policies for the end of the century*. París: UNESCO/IIEP.
- CERRUTTI, Marcela. 2000. Determinantes de la participación intermitente de las mujeres en el mercado de trabajo del Área Metropolitana de Buenos Aires. *Desarrollo económico. Buenos Aires, IDES*, v.39, n.156, ene.-mar.
- GALLART, María Antonia. 1995. Formación, educación y desempleo en la Argentina. En: Canitrot, Adolfo (Ed.) *Libro blanco sobre el empleo en la Argentina*. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- . 2000. *Formación, pobreza y exclusión*. Montevideo: Cinterfor/OIT.
- GALLART, María Antonia; MORENO, Martín; CERRUTTI, Marcela. 1993. *Educación y empleo en el Gran Buenos Aires 1980-1991*. Buenos Aires: CENEP.
- MARSHALL, Adriana. 1998. *Empleo en la Argentina 1991-1997: nuevas pautas de comportamiento después de la liberalización económica*. Santiago de Chile: OIT.
- MONTOYA, Silvia. 1997. Desempleo en Argentina: una visión complementaria del mercado de trabajo. *Novedades económicas*. Córdoba, IERAL. n. 193/194.
- MONZA, Alfredo. 1996. Evolución reciente y perspectivas del mercado de trabajo en la Argentina. *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*. v. 3, n. 5.

- . 1999. *Niños y adolescentes en la crisis ocupacional. Un abordaje desde la perspectiva de la política de empleo*. Buenos Aires. Capítulos 1 y 2.
- SAUTU, Ruth. 1997. Reestructuración económica, política de ajuste y su impacto en los patrones de ocupación: desocupación de la mano de obra del Área Metropolitana de Buenos Aires, 1991-1996. Buenos Aires: ASET.
- TEDESCO, Juan Carlos. 1996. Los desafíos de la educación. Boletín técnico interamericano de formación profesional. Montevideo, Cinterfor/OIT. n.131, abr.-jun. p. 7-24.

María Antonia Gallart

CUADROS ESTADÍSTICOS

Cuadro 1: Gran Buenos Aires 1991 y 1999. Tasas de actividad, desocupación y empleo por sexo. Porcentaje de la población económicamente activa ocupada cuentapropista (TCP), y empleada en establecimientos de hasta 5 personas, por sexo

Varones		Mujeres		Total	
1991	1999	1991	1999	1991	1999
Tasas de actividad					
76.1	76.1	38.1	46.8	55.9	60.4
Tasas de desocupación					
4.9	13.4	5.8	16.0	5.2	14.4
Tasas de empleo					
72.4	65.9	35.9	39.4	53.0	51.7
Porcentaje de T.C.P.					
23.4	21.5	24.8	19.0	23.9	20.5
Porcentaje en establecimientos de hasta 5 empleados					
51.9	46.7	58.7	49.7	54.5	47.9

Cuadro 2: Gran Buenos Aires 1991 y 1999. Distribución porcentual de la población económicamente activa ocupada de 15 años y más, por sexo y rama de actividad.

Rama de actividad	Varones		Mujeres		Total	
	1991	1999	1991	1999	1991	1999
Primaria	0.5	0.5	0.1	0.1	0.3	0.3
Industria	29.1	20.7	19.2	12.5	25.5	17.4
Construcción	11.2	12.0	0.2	0.4	7.2	7.3
Comercio	20.7	19.9	18.3	17.9	19.8	19.1
Servicios	38.5	46.9	62.2	69.2	47.1	56.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	2654017	2747950	1508618	1901936	4162635	4649886

Cuadro 3: Gran Buenos Aires 1991 y 1999. Distribución porcentual de la población económicamente activa ocupada de 15 años y más, por sexo y categoría ocupacional.

Categoría ocupacional	Varones		Mujeres		Total	
	1991	1999	1991	1999	1991	1999
Patrón o empleador	6.7	6.2	2.0	2.5	5.0	4.7
Cuenta propia	23.4	21.5	24.8	19.0	23.9	20.5
Asalariado	69.8	71.2	71.5	76.9	70.4	73.5
Trabajador sin salario	0.1	1.1	1.7	1.6	0.7	1.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	2670558	2764358	1511761	1910722	4182319	4675080

Cuadro 4: Gran Buenos Aires 1991 y 1999. Distribución porcentual de la población económicamente activa ocupada asalariada por protección laboral, según tamaño del establecimiento y sexo.

Protección laboral	Tamaño del establecimiento							
	Hasta 5 ocupados		Más de 5 a 100 ocupados		Más de 100 ocupados		Total	
	1991	1999	1991	1999	1991	1999	1991	1999
Varones								
Sin beneficios	58.6	69.8	19.4	32.9	3.6	8.0	27.0	36.2
Algunos beneficios	9.2	0.5	10.4	0.4	9.9	0.2	9.9	0.4
Todos los beneficios	32.1	29.8	70.2	66.7	86.5	91.7	63.0	63.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	417958	462504	670674	825934	344016	458446	1432648	1746884
	29.2	26.5	46.8	47.3	24.0	26.2	100.0	100.0
Mujeres								
Sin beneficios	57.4	76.6	17.6	25.2	3.2	14.3	31.3	40.5
Algunos beneficios	21.8	1.7	11.1	0.4	7.9	0.7	14.9	0.9
Todos los beneficios	20.8	21.7	71.3	74.4	88.9	85.0	53.8	58.6
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	369418	442308	395846	551986	151090	285770	916354	1280064
	40.3	34.6	43.2	43.1	16.5	22.3	100.0	100.0
Total								
Sin beneficios	58.1	73.1	18.7	29.8	3.5	10.4	28.7	38.0
Algunos beneficios	15.1	1.1	10.7	0.4	9.3	0.4	11.9	0.6
Todos los beneficios	26.8	25.8	70.6	69.8	87.2	89.2	59.4	61.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	787376	904812	1066520	1377920	495106	744216	2349002	3026948
	33.5	29.9	45.4	45.5	21.1	24.6	100.0	100.0

Cuadro 5: Ingreso promedio (*) de la población económicamente activa ocupada de 15 años y más, por nivel de instrucción y sexo

Nivel de instrucción	Varones		Mujeres		Total	
	1991	1999	1991	1999	1991	1999
	Ingreso promedio					
Sin instrucción y primaria incompleta	556.2	431.1	366.6	279.9	487.9	365.2
Primaria completa y secundaria incompleta	599.7	558.8	410.7	323.3	541.0	482.6
Secundaria completa y superior incompleta	881.9	860.8	557.2	559.4	732.5	726.3
Superior completa	1733.3	1995.4	740.2	989.4	1229.5	1402.5
Total	760.6	793.9	503.2	547.0	663.1	692.1

(*) Se trata del ingreso promedio (media aritmética) de la ocupación principal, a valores de octubre de 1999.

María Antonia Gallart

Cuadro 6: Gran Buenos Aires 1991 y 1999. Distribución porcentual de la población total y población económicamente activa de 15 y más años, varones, mujeres y total por niveles de instrucción

Nivel de Instrucción	Población de 15 y más años		PEA de 15 años y más	
	años			
	1991	1999	1991	1999
VARONES				
Sin instrucción				
y primaria incompleta	14.0	9.5	11.2	8.1
Primaria completa				
y secundaria incompleta	56.9	54.6	55.5	51.0
Secundaria completa				
y superior incompleta	21.8	27.0	24.5	30.4
Superior completa	7.3	8.9	8.8	10.6
	100.0	100.0	100.0	100.0
Total	3678434	4191821	2799625	3190852
MUJERES				
Sin instrucción				
y primaria incompleta	16.0	11.7	10.1	7.6
Primaria completa				
y secundaria incompleta	52.8	48.7	42.5	36.0
Secundaria completa				
y superior incompleta	23.8	28.6	32.7	36.2
Superior completa	7.3	10.9	14.6	20.2
	100.0	100.0	100.0	100.0
Total	4194730	4855616	1602273	2273666
TOTAL				
Sin instrucción				
y primaria incompleta	15.1	10.7	10.8	7.9
Primaria completa				
y secundaria incompleta	54.7	51.5	50.8	44.8
Secundaria completa				
y superior incompleta	22.9	27.8	27.5	32.8
Superior completa	7.3	10.0	10.9	14.6
	100.0	100.0	100.0	100.0
Total	7873164	9047437	4401898	5464518

Cuadro 7: Gran Buenos Aires, 1991 y 1999. Tasas de actividad, de desocupación, de subocupación, de desocupación más subocupación, y de empleo de la población de 15 años y más, por nivel de instrucción y sexo

Nivel de instrucción	Tasa de actividad		Tasa de desocupación		Tasa de subocupación*		Tasa de subocupación+ tasa de desocupación		Tasa de empleo**	
	1991	1999	1991	1999	1991	1999	1991	1999	1991	1999
VARONES										
Sin instrucción y primaria incompleta	60.7	64.6	5.2	20.8	4.6	15.1	9.8	35.9	57.6	51.1
Primaria completa y secundaria incompleta	74.3	71.1	5.5	14.9	4.5	11.4	10.0	26.3	70.2	60.5
Secundaria completa y superior incompleta	85.4	85.6	4.5	10.9	2.6	9.6	7.1	20.5	81.6	76.3
Superior completa	91.8	90.3	2.1	7.3	1.4	8.1	3.5	15.4	89.8	83.7
Total	76.1	76.1	4.9	13.4	3.8	10.8	8.7	24.2	72.4	65.9
	2799625	3190852	137349	426494	106530	345236	243879	771730	2662276	2764358
MUJERES										
Sin instrucción y primaria incompleta	24.1	30.2	4.3	12.6	19.0	41.8	23.3	54.4	23.1	26.4
Primaria completa y secundaria incompleta	30.8	34.6	6.1	20.0	12.5	24.3	18.6	44.3	28.9	27.7
Secundaria completa y superior incompleta	52.4	59.3	5.9	17.0	10.2	17.1	16.1	34.1	49.3	49.3
Superior completa	76.3	86.4	5.5	8.2	13.4	16.1	18.9	24.3	72.1	79.3
Total	38.2	46.8	5.8	16.0	12.5	21.3	18.3	37.3	36.0	39.4
	1602273	2273666	92556	362944	200848	485145	293404	848089	1509717	1910722
TOTAL										
Sin instrucción y primaria incompleta	40.0	44.3	4.9	17.5	9.5	25.8	14.4	43.3	38.1	36.6
Primaria completa y secundaria incompleta	51.9	52.6	5.7	16.6	7.0	15.7	12.7	32.3	49.0	43.8
Secundaria completa y superior incompleta	67.1	71.1	5.1	13.7	5.9	13.0	11.0	26.7	63.7	61.4
Superior completa	83.5	88.0	3.8	7.8	7.2	12.7	11.0	20.5	80.4	81.1
Total	55.9	60.4	5.2	14.4	7.0	15.2	12.2	29.6	53.0	51.7
	4401898	5464518	229905	789438	307378	830381	537283	1619819	4171993	4675080

(*) Porcentaje de subocupados sobre la población económicamente activa

(**) Porcentaje de ocupados sobre la población total

Cuadro 8: Gran Buenos Aires 1991 y 1999. Distribución porcentual de la población económicamente activa ocupada, masculina, femenina y total, de 15 años y más por rama de actividad según nivel de instrucción

Rama de actividad	Nivel de instrucción									
	Sin instrucción y primaria incompleta		Primaria completa y secundaria incompleta		Secundaria completa y superior incompleta		Superior completa		Total	
	1991	1999	1991	1999	1991	1999	1991	1999	1991	1999
VARONES										
Primaria	1.2	2.5	0.2	0.3	0.5	0.0	0.9	1.1	0.5	0.5
Industria	28.9	23.7	33.5	21.8	25.0	21.4	14.2	12.2	29.2	20.7
Construcción	28.8	28.3	12.5	15.9	3.3	5.4	3.5	2.8	11.2	12.0
Comercio	18.9	16.5	20.4	21.7	25.6	21.3	10.6	10.1	20.6	19.9
Servicios	22.2	29.1	33.4	40.3	45.6	51.9	70.8	73.8	38.5	46.9
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	293341	202602	1461025	1375641	653084	858441	236257	311266	2643707	2747950
MUJERES										
Primaria	0.0	0.0	0.3	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.1	0.1
Industria	14.7	8.2	26.6	16.2	17.9	14.1	4.2	5.4	19.2	12.5
Construcción	0.6	0.0	0.2	0.5	0.0	0.6	0.4	0.3	0.2	0.4
Comercio	11.6	17.1	20.8	21.9	23.4	21.1	4.8	6.5	18.3	17.9
Servicios	73.2	74.6	52.2	61.4	58.7	64.0	90.7	87.9	62.1	69.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	155371	150266	638582	653105	489953	680360	221695	418205	1505601	1901936
TOTAL										
Primaria	0.8	1.4	0.2	0.2	0.3	0.1	0.5	0.5	0.3	0.3
Industria	24.0	17.1	31.4	20.0	21.9	18.2	9.3	8.3	25.5	17.4
Construcción	19.0	16.3	8.7	10.9	1.9	3.3	2.0	1.4	7.2	7.3
Comercio	16.4	16.8	20.5	21.8	24.6	21.2	7.8	8.0	19.8	19.1
Servicios	39.9	48.5	39.1	47.1	51.3	57.2	80.4	81.9	47.1	56.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	448712	352868	2099607	2028746	1143037	1538801	457952	729471	4149308	4649886

Cuadro 9: Gran Buenos Aires 1991 y 1999. Distribución porcentual de la población asalariada de 15 años y más, masculina, femenina y total por tamaño del establecimiento según nivel de instrucción

Asalariados en establecimientos de	Nivel de instrucción										Total
	Sin instrucción y primaria incompleta		Primaria completa y secundaria incompleta		Secundaria completa y superior incompleta		Superior completa		Total		
	1991	1999	1991	1999	1991	1999	1991	1999			
VARONES											
Hasta 5 ocupados	34.2	33.9	34.3	34.5	21.7	18.2	13.6	5.9	29.5	26.4	26.4
Más de 5 a 100 ocupados	48.5	49.9	45.9	46.5	48.8	50.2	43.6	42.1	46.6	47.5	47.5
Más de 100 ocupados	17.3	16.2	19.8	19.0	29.5	31.6	42.8	52.0	23.9	26.1	26.1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	156289	125928	818821	924116	331877	567944	133211	181385	1440198	1799373	1799373
MUJERES											
Hasta 5 ocupados	76.4	80.0	55.2	52.4	26.9	27.6	9.0	9.9	40.6	35.0	35.0
Más de 5 a 100 ocupados	19.2	11.6	31.8	33.4	53.3	48.1	65.1	57.4	43.0	43.1	43.1
Más de 100 ocupados	4.4	8.3	13.0	14.2	19.8	24.3	25.8	32.7	16.4	21.9	21.9
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	86572	89121	376506	441280	336328	514976	126691	312229	926097	1357606	1357606
TOTAL											
Hasta 5 ocupados	49.2	53.0	40.9	40.3	24.3	22.6	11.4	8.4	33.8	30.1	30.1
Más de 5 a 100 ocupados	38.1	34.0	41.5	42.3	51.0	49.2	54.1	51.8	45.2	45.6	45.6
Más de 100 ocupados	12.7	12.9	17.6	17.4	24.7	28.2	34.5	39.8	21.0	24.3	24.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	242861	215049	1195327	1365396	668205	1082920	259902	493614	2366295	3156979	3156979

Cuadro 10: Gran Buenos Aires 1991 y 1999. Distribución porcentual de la población económicamente activa ocupada asalariada total, masculina y femenina, de 15 años y más, por protección laboral según nivel de instrucción.

Protección laboral	Nivel de instrucción									
	Sin instrucción y primaria incompleta		Primaria completa y secundaria incompleta		Secundaria completa y superior incompleta		Superior completa		Total	
	1991	1999	1991	1999	1991	1999	1991	1999	1991	1999
VARONES										
Sin beneficios	34.6	53.6	33.9	43.2	17.3	28.9	8.1	13.4	27.8	36.3
Algunos beneficios	10.7	0.0	8.7	0.3	8.0	0.6	16.0	0.0	9.4	0.3
Todos los beneficios	54.7	46.4	57.4	56.5	74.7	70.6	75.9	86.6	62.8	63.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	209256	126864	1031015	973255	440040	603475	159563	193235	1839874	1896829
MUJERES										
Sin beneficios	64.1	71.3	41.4	58.1	19.7	33.3	5.5	18.9	30.2	40.3
Algunos beneficios	15.1	2.5	17.5	1.4	11.6	0.4	13.8	0.4	14.6	0.8
Todos los beneficios	20.7	26.2	41.2	40.6	68.7	66.3	80.7	80.7	55.3	58.9
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	94175	82086	423313	451341	391843	521255	154251	324233	1063582	1378915
TOTAL										
Sin beneficios	43.7	60.5	36.1	47.9	18.4	30.9	6.8	16.8	28.7	38.0
Algunos beneficios	12.1	1.0	11.3	0.6	9.7	0.5	14.9	0.2	11.3	0.5
Todos los beneficios	44.2	38.5	52.7	51.4	71.9	68.6	78.3	82.9	60.1	61.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	303431	208950	1454328	1424596	831883	1124730	313814	517468	2903456	3275744

Cuadro 11: Gran Buenos Aires 1991 y 1999. Tasas de actividad, desocupación, subocupación, subocupación más desocupación y empleo de la población de 15 a 24 años, por nivel de instrucción

Nivel de instrucción	Tasa de actividad		Tasa de desocupación		Tasa de subocupación		Tasa de desocupación y subocupación		Tasa de empleo	
	1991	1999	1991	1999	1991	1999	1991	1999	1991	1999
Sin instrucción y primaria incompleta	46.4	45.8	10.8	27.5	10.0	25.1	20.8	52.5	41.3	33.2
Primaria completa y secundaria incompleta	46.3	39.0	11.7	26.9	5.9	14.3	17.6	41.2	40.9	28.5
Secundaria completa y superior incompleta	66.6	66.0	11.4	21.2	8.7	17.2	20.1	38.4	59.0	52.0
Superior completa	84.6	94.3	3.4	16.2	25.4	16.3	28.8	32.5	81.7	79.1
Total	52.2	49.4	11.3	24.0	7.6	16.1	18.9	40.0	46.3	37.6
	892966	1095332	100930	262490	67974	175909	168904	438399	792036	832842

María Antonia Gallart

VII

El rol del Estado y de las empresas en la formación profesional

VII.1

La articulación entre el sector público y la empresa privada en la formación profesional de América Latina (2001)

1. Introducción

El objetivo de este trabajo es analizar las diversas formas de articulación existentes entre el Estado y las organizaciones privadas para dar respuesta a las demandas de formación profesional en América Latina. El texto se limita a la capacitación no formal. La oferta privada de capacitación y su articulación con el Estado financiador se considera sólo como dimensión secundaria de la relación sector público/sector privado. Otras instituciones de la sociedad civil tales como los sindicatos, de indudable relevancia en cuanto actores de las políticas de formación, no están en el foco del análisis¹. La principal dimensión a analizar, por lo tanto, es la del sector público como regulador, financiador y en algunos casos, proveedor de la formación profesional, y las empresas productivas privadas como demandantes de capacitación.

Se plantea aquí un dilema básico: ¿la formación debe dejarse librada al juego del mercado, entre una oferta de formación y una demanda de capacitación privada, de manera que esa relación fije el precio y el

¹ La articulación entre los actores de la formación profesional, entre los cuales se encuentran los sindicatos, es tema de otro de los documentos de integración del Proyecto CEPAL-GTZ.

María Antonia Gallart

tipo de formación a impartirse, o el Estado debe asumir la responsabilidad para obtener una maximización de la productividad social y la equidad en cada país?

El patrón latinoamericano tradicional de formación para el trabajo entrega una gran responsabilidad al Estado. Este recauda impuestos específicos para financiar instituciones autónomas de formación profesional, de características cuasi monopólicas, pertenecientes, en la mayoría de los casos, al sector público (salvo en Brasil, donde son administradas por las federaciones patronales). Esta tradición ha entrado en crisis en las últimas décadas, principalmente por la confluencia de dos factores: los cambios productivos que exigen una mayor ductilidad en la formación, y las restricciones presupuestarias que hacen difícil continuar asignando abundantes fondos a dichas instituciones.

1.1. El contexto de la formación profesional en el fin de siglo

La formación profesional en América Latina cuenta con medio siglo de historia. Su primer antecedente es la fundación del Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) en Brasil a comienzos de la década de los años cuarenta, seguido por la creación del Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial (SENAC) en 1946. Este modelo se extiende luego a lo largo y a lo ancho de la región, replicado en una multiplicidad de instituciones de formación profesional nacionales que adaptan el modelo original a la realidad de los distintos países: Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), 1957 (Colombia); Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE), 1959 (Venezuela); Servicio Nacional de Aprendizaje en Trabajo Industrial (SENATI), 1961 (Perú); Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), 1963 (Costa Rica); Instituto Nacional de Capacitación (INACAP), 1966 (Chile); Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP), 1966 (Ecuador). Durante los años setenta surgió la última generación de instituciones: Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP), 1971 (Paraguay); Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP), 1972 (Honduras); Servicio Nacional de Formación de Mano de Obra (FOMO), 1972 (Bolivia); Instituto Nacional de Capacitación y Productividad (INTECAP), 1972 (Guatemala); Instituto de la Formación y el Aprovechamiento de los Recursos Humanos (IFARHU), 1973 (Panamá), y el Centro Interamericano de Investigación y Documentación Sobre Formación Profesional (Cinterfor/OIT, 1990). El Instituto Nacional de Formación Técnica y Profesional (INFOTEP) de la República Dominicana, creado en 1980, es una de las más recientes. El Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET) de la Argentina y la Universidad del Trabajo del Uruguay

(UTU) fueron instituciones donde predominó netamente la educación técnica escolar; por ello no forman parte de ese grupo. La cooperación internacional tuvo un rol decisivo en la difusión del modelo organizacional y de metodología de las Instituciones de Formación Profesional, a través del Centro Interamericano de Investigación y Documentación Sobre Formación Profesional (Cinterfor/OIT), organismo de asistencia técnica y cooperación dedicado a la formación profesional regional.

Dos rasgos son centrales en este modelo. El primero es que se trata de intervenciones deliberadas de los Estados, comprometidos con el desarrollo de la industria de sustitución de importaciones, para cubrir las necesidades de capacitación de las nuevas poblaciones de trabajadores industriales, muchos de ellos con escasa educación formal, y sin las actitudes y habilidades necesarias para el empleo en las fábricas. Paulatinamente se desarrolló la capacitación de mandos medios, originalmente diseñada para personas en actividad, pero volcada luego a formas cuasi-escolares de formación pre-ocupacional. La articulación con el sistema educativo formal es mínima: en general, las instituciones de formación profesional están insertas en los Ministerios de Trabajo y no en los de Educación; además, originalmente, eran escasos los requisitos educativos exigidos a los trabajadores que ingresaban en los cursos, de acuerdo con la real situación educativa de esos nuevos trabajadores industriales.

El Estado, entonces, creó estas instituciones de formación profesional (IFP) como servicio al sector productivo (empresas privadas y grandes empresas estatales) y les aseguró el financiamiento por medio de impuestos a la nómina salarial. Esta medida parte de un supuesto: la limitación de los recursos financieros, atados a los ingresos laborales sectoriales, implica una adecuación del volumen de la oferta de formación al tamaño de la fuerza de trabajo de ese sector.

En la casi totalidad de las instituciones de formación profesional, los empresarios, junto con el Estado y los sindicatos, participan en su gestión a través de organismos tripartitos. Esta participación en las políticas de formación reviste características muy diferentes: en algunos países es puramente formal, en otros se manifiesta activamente y, en el caso del Brasil, las confederaciones empresariales administran el organismo de formación, sin intervención de los sindicatos, y con una presencia fundamentalmente reguladora del Estado. En la generalidad de los países, el rol principal de las empresas privadas consiste en ser consumidoras de los servicios, pero con poca capacidad de respuestas correctivas a los desarrollos institucionales de las instituciones de formación profesional. Más aún, la presencia de las corporaciones empre-

María Antonia Gallart

sarias impone un cierto sesgo hacia las grandes empresas. La pequeña y mediana empresa tiene relativamente poca participación en las políticas de formación.

Este proceso reviste manifestaciones distintas en cada país. Algunos con desarrollo industrial considerable, como México y Argentina, nunca desarrollaron fuertes instituciones de formación profesional. En México se organizaron importantes y prolongados programas de capacitación desde la Secretaría del Trabajo, pero nunca tomaron la forma de una institución de formación profesional. En el caso argentino, el Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET) fue responsable fundamentalmente de la creación y difusión de un modelo de educación técnica formal en el ámbito del Ministerio de Educación, con un desarrollo tardío y relativamente poco extendido de la formación profesional. Sólo recientemente, a partir de la descentralización hacia las provincias de la educación formal y del crecimiento de los programas de capacitación en el Ministerio de Trabajo nacional, la formación profesional está adquiriendo un papel importante en las políticas de formación.

Este proceso de crecimiento y desarrollo de las instituciones llamadas por Castro las “S” y las “I”, debido a las iniciales de sus siglas, se prolongó a lo largo de varias décadas (Castro, 1998), pero a partir de los años ochenta se produjo un replanteo de las políticas de formación para el trabajo. Esto obedeció a la confluencia de dos situaciones: la crisis de la “década perdida” con su secuela de ajuste estructural del Estado, y la difusión de nuevos paradigmas productivos de producción flexible, los cuales cuestionaban la formación profesional tradicional elaborada a partir de las calificaciones acotadas y estrechas del modelo taylorista-fordista. La reestructuración productiva y el cambio tecnológico se dieron en el marco de políticas económicas que buscaban una mayor integración con el proceso de globalización, con sus exigencias de competitividad empresarial y, por ende, de recalificación de los recursos humanos.

Dos temas aparecen frecuentemente en el nuevo planteo. El primero se relaciona con la necesidad de una base sólida de educación general básica y media como fundamento para adquirir las competencias requeridas por las modernas formas de producción (CEPAL-UNESCO, 1992).

El segundo gran tema es el del cambio tecnológico y la reestructuración productiva (Cinterfor/OIT, 1990) que exige a los trabajadores mayores niveles de instrucción; al mismo tiempo impone la adecuación de la formación profesional a procesos de trabajo muy difíciles de se-

guir desde instituciones relativamente rígidas y burocratizadas (Castro, 1995a). La sede del cambio tecnológico y de las transformaciones estructurales de la producción es la empresa privada, la que además, debido a los procesos de privatización, se extiende a sectores productivos y de servicios, anteriormente en manos del Estado.

La creación y desarrollo de las instituciones de formación profesional se hicieron sobre el supuesto de la necesidad de una formación profesional subvencionada, supuesto válido en los albores de la industrialización, ya que nunca se hubiera podido realizar la inversión necesaria en capital humano sin el apoyo del Estado. En las primeras décadas, el sector productivo absorbió sin problemas a los trabajadores capacitados por estos programas, pero a medida que se fue estancando la demanda y variaron las necesidades, se advirtió que no existían mecanismos de ajuste de la formación ofrecida. Las instituciones definieron desde la oferta la creación y mantenimiento de cursos, los mecanismos de financiación no enviaban señales de alerta pues los presupuestos estaban relativamente asegurados por los impuestos y la venta de servicios era mínima (Castro 1995a, 1998).

A partir del comienzo de la década de los años ochenta, este enfoque inicial entra en crisis. Las empresas empiezan a satisfacer sus necesidades de formación por otros medios, el ajuste estructural del Estado restringe los recursos destinados a las instituciones de formación profesional y se tiende a cambiar las formas de financiamiento; este se ejecuta a través de partidas permanentes asignadas en el presupuesto nacional, por medio de formas nuevas que separan la administración de fondos de la ejecución de los programas (Ducci, 1991; Martínez Espinoza, 1995).

Se plantea entonces que ha llegado el momento de pasar de un modelo de formación definido desde la oferta, a un modelo de formación desde la demanda del sector productivo (Castro, 1998). El nuevo paradigma, con apoyo de las instituciones multilaterales de crédito (BID y BM), preconiza la reducción o desmantelamiento de las instituciones de formación profesional monopólicas y la creación de un mercado de la formación en el que el Estado tenga el papel de administrar subsidios a la demanda empresarial o a los usuarios pertenecientes a grupos objetivo definidos, y en el que las instituciones de capacitación compitan con sus servicios.

Llevar a la práctica este enfoque no es fácil, pues la formación profesional incluye dos aspectos: la capacitación general aplicable en más de una firma y en más de un puesto de trabajo, y la capacitación específica para el manejo de máquinas determinadas, conocimientos y des-

María Antonia Gallart

empeños propios de particulares organizaciones productivas. Las empresas, por su propia dinámica y por las dificultades de apropiación de los resultados de la formación, tienden a invertir en esta última, es decir en la capacitación específica, y descuidan la capacitación más general necesaria para una fuerza de trabajo flexible y adaptable a los cambios (Agüero y Labarca, 1998).

Como consecuencia de las circunstancias señaladas, el panorama de la formación profesional a final de siglo presenta una enorme variedad de formas institucionales. Por una parte se registra el desarrollo de mercados de formación y la contratación de cursos de formación por instituciones privadas o públicas, a través de concursos, con mecanismos que exigen adecuación a las demandas del sector productivo (Chile y México). En otro extremo, muchas instituciones de formación profesional siguen siendo instituciones públicas autónomas con adecuaciones parciales a las nuevas circunstancias. En una actitud intermedia se encuentran el SENAI, que ha concretado cambios importantes en la relación con el Estado y las empresas, siempre administrado por la federación patronal.

La cantidad de trabajadores capacitados por las instituciones de formación profesional no es desdeñable. Alrededor de 5 millones de personas pasaron por sus cursos en 1993, más de la mitad de las cuales fueron capacitadas para el sector secundario de la economía y alrededor del 90 por ciento era personal de ejecución. La suma de la matrícula de tres instituciones (SENA, SENAI y SENAC) incluye alrededor del 85 por ciento de los usuarios de instituciones de formación profesional de la región (Cinterfor/OIT, 1995). Por otro lado, en la aplicación del nuevo modelo –el SENCE de Chile– el Programa Empresa de subvención a la demanda cubre más del 90 por ciento de los capacitados por esa institución; en 1995, se capacitaron 423.618 personas, es decir 8.03 por ciento de la fuerza de trabajo chilena, lo que muestra la amplitud de su cobertura (Crespi, 1997, p.5).

La reestructuración productiva dio como resultado un cambio radical en la demanda de calificaciones (Novick y Gallart, 1997). El ajuste estructural del Estado, por otra parte, presente en casi todos los países a partir de la década de los años ochenta, produjo efectos directos en la formación profesional en, al menos, tres aspectos. El reordenamiento impositivo tiende a desechar los impuestos de asignación específica que solían financiar a las instituciones de formación profesional. Se restringieron las funciones antes asignadas al Estado, delegando las no esenciales al sector privado y al mercado. Y, finalmente, la búsqueda de mayor eficiencia en el gasto público condujo a políticas de descentrali-

zación, subcontratación de la ejecución y focalización en grupos objetivo específicos. Estas tendencias fueron fuertemente inducidas y apoyadas por los Bancos de cooperación internacional y en todos los casos modificaron las formas tradicionales de articulación entre el Estado y el sector privado en la formación profesional.

1.2. La respuesta a los cambios por parte de la formación profesional

Se han manifestado opiniones que dejan ver las imperfecciones del mercado de la formación, la existencia de externalidades y, en algunos casos, hasta sus propias características que la acercan a un bien público lo que hace aparecer entonces como necesaria la acción del Estado (Agüero y Labarca, 1998; Martínez Espinoza, 1995).

El argumento usual que justifica la intervención del Estado es que el mercado de la formación profesional es eficiente siempre y cuando los beneficios y costos sociales se reflejen en los ingresos y costos de los productores. Pero la realidad muestra que los organismos capacitadores, el público en general y las empresas (agentes privados) tienen conductas que suelen no reflejar el óptimo social, tanto desde un enfoque macroeconómico como desde el punto de vista de la equidad (Martínez Espinoza, 1995). Las empresas tienden a evitar las inversiones en capacitación general, pues el incremento de capital humano pasa a ser patrimonio del trabajador quien puede venderlo a la competencia. Los trabajadores carecen del capital que les permitiría invertir en su propia capacitación. Además, la falta de transparencia de los mercados de trabajo y de formación y el largo plazo de los retornos hacen que se produzca una subinversión en capital humano, factor considerado crucial en los actuales procesos de producción. Por otro lado, existe un desequilibrio entre el poder adquisitivo de los trabajadores que buscan formaciones calificadas en la industria, y los costos de las formaciones duras de fuerte contenido técnico y equipamiento oneroso, necesarias en los sectores de punta del sector manufacturero; en cambio, las formaciones blandas para el sector terciario de la economía resultan menos costosas y son requeridas por una clientela de clase media con mayor poder adquisitivo (Castro, 1995b). Finalmente, los grupos en riesgo de desocupación prolongada –jóvenes con bajos niveles educativos y trabajadores adultos desplazados por los procesos de privatización y el cambio tecnológico– difícilmente puedan costear en el mercado el tipo de formación indispensable para una inserción laboral de aceptable productividad.

Otro argumento a favor de la intervención estatal pasa por las obvias externalidades de la formación, tales como: la difusión del conoci-

María Antonia Gallart

miento a otros trabajadores, una mayor flexibilidad de la fuerza de trabajo para adaptarse a los cambios estructurales, la atracción que representa para la inversión de capitales la disponibilidad de una fuerza de trabajo calificada y, finalmente, el incremento de la responsabilidad social en términos de ciudadanía, salud pública y seguridad (Castro, 1995b; Martínez Espinoza, 1995).

Una primera respuesta frente a la disyuntiva inicial de este apartado es que el Estado debe hacerse cargo de la formación general, considerada como bien público, con sus componentes de educación general formal y formación profesional no específica. Esa responsabilidad se concreta al menos en su financiamiento, aunque pueda delegar su gestión en organismos privados. En cambio, la formación específica correría por cuenta de los empleadores que tienen la posibilidad de recuperarla en mayor productividad. Sin embargo, es muy difícil delimitar la frontera entre formación general y específica ya que existe una importante interacción entre ambas. Además, la búsqueda por los trabajadores de competencias de empleabilidad que les permitan insertarse en diferentes empresas y ocupaciones tiene un efecto inverso al interés de las empresas en aumentar la especificidad de la formación y fijar los salarios por debajo de la productividad marginal del trabajador. El conjunto de estas presiones redundan en fallas de mercado, ya que no se generan suficientes incentivos ni para los trabajadores ni para las empresas para invertir en educación (Agüero y Labarca, 1998).

Los nuevos modelos productivos pasaron de una demanda de calificaciones a una de competencias. La formulación, evaluación y acreditación de las competencias hacen necesarias formas de alternancia entre el aprendizaje en el lugar de trabajo y la formación profesional teórica en contextos educativos, de lo que es ejemplo, el sistema dual alemán. En consecuencia, tanto las imperfecciones del mercado que aconsejan mantener un importante papel para el Estado, como la articulación entre las instituciones que formulan las políticas de formación y las organizaciones productivas, plantean la necesidad de una colaboración entre el Estado y el sector privado (Castro, 1995a; Zarifian, 1998).

Las respuestas institucionales de la formación profesional a la situación señalada aquí pueden sintetizarse en algunas tendencias generales que dan lugar a una serie de procesos: descentralización, subcontratación de la ejecución de los programas, cambios en sus formas de financiamiento y en la relación con las empresas y poblaciones específicas de usuarios. La importancia de estos componentes varía de país a país. La descentralización puede realizarse por sectores de la economía

y/o regionalmente. La subcontratación de la ejecución de los programas permite una variedad de convenios con diferentes tipos de instituciones: ONGs, escuelas, instituciones de formación privadas, etcétera. La relación con las empresas en algunos casos fomenta el contacto con las pequeñas y medianas organizaciones productivas como entidades colectivas usuarias de la formación, y en otros, promueve los servicios técnicos de las instituciones de formación (laboratorios, apoyo en la gestión); ambas constituyen vías privilegiadas de una interacción real entre las empresas productivas y las instituciones de formación profesional. La variedad de la inserción de estas instituciones con respecto al sector público agrega un elemento más a la complejidad de la articulación sector público - sector privado en la región.

Se puede trazar un panorama con dos posiciones polares. En una de ellas, las políticas de formación profesional son definidas y ejecutadas por instituciones públicas financiadas por el Estado. En estos casos, las transformaciones se han dado en la dirección de una descentralización por sectores y ramas económicas, estableciendo un intercambio más específico con las cámaras empresariales para descubrir las demandas del sector productivo. Se busca también regionalizar las grandes instituciones ajustándolas a los requerimientos locales. Mediante estos mecanismos se espera acercar la oferta institucional a la demanda de las empresas la cual se expresa a través de comités de vinculación. Simultáneamente, se intenta restringir las financiaciones no atadas a servicios específicos, así como promover la venta de actividades de formación y asesoramiento técnico al sector privado como forma de disminuir costos y articular demandas.

En el polo opuesto, el Estado se reserva la regulación y la provisión de fondos a la capacitación, pero deja al mercado de formación la asignación de los recursos por medio de la interacción entre instituciones privadas y públicas de capacitación por un lado, y empresas y particulares en demanda de capacitación, por el otro.

En este último caso, caben dos preguntas. Una pretende averiguar qué actividades y tipos de formación deben ser financiados por el Estado y cuáles por el sector privado, y la segunda plantea a quién se subvenciona, si a las personas que desean capacitarse o a las empresas. La respuesta fáctica a estos interrogantes puede observarse en los distintos programas instrumentados en la región. Veremos a continuación algunos ejemplos de estas diferentes orientaciones con el objeto de observar cuáles son las condiciones de partida de los procesos, cuáles las acciones desarrolladas, y cómo se evalúan sus consecuencias.

María Antonia Gallart

2. Cuatro estudios de caso de los procesos de transformación de la formación profesional²

Se comenzará con la presentación de los desarrollos recientes de la decana y líder de las instituciones de formación profesional, el SENAI. Insertos en esta institución, los Centros Nacionales de Tecnología plantean un modelo alternativo con dos méritos simultáneos: crear un sistema de incentivos internos para actualizar una organización de larga trayectoria institucional y gran tamaño, y buscar nuevas formas de adecuarse a las demandas cualitativas y cuantitativas de la clientela industrial. Lo seguirá el planteo chileno de subvención a la demanda, en lo que las organizaciones empresariales y las instituciones de capacitación tienen un rol clave para la asignación de los fondos públicos por medio del mercado de capacitación. El caso de México, que nunca tuvo una institución de formación profesional, pero que ha implementado desde la Secretaría de Trabajo políticas activas de empleo con un componente fundamental de capacitación, resulta de singular importancia pues centra su respuesta en la posibilidad de instrumentar un sistema nacional de competencias laborales que opere como guía de la formación. Finalmente, se analizará el caso del INFOTEP en la República Dominicana, una de las instituciones de formación profesional más jóvenes, la cual intenta evitar los peligros de la institucionalización rígida a través de una participación activa de los empresarios, una focalización clara, y la inclusión del sistema dual.

² AMARGÓS, Oscar, 1998. *La formación para el trabajo y la capacitación en República Dominicana: estudio sobre relaciones entre el sector público y privado*. Santiago de Chile: CEPAL/GTZ. Proyecto conjunto sobre Políticas para mejorar la calidad, eficiencia y la relevancia del entrenamiento profesional en América Latina y el Caribe.

CARUSO, Luiz Antônio Cruz, 1998. *Centros Nacionais de Tecnologia do SENAI: um modelo alternativo de educação profissional*. Santiago de Chile: CEPAL/GTZ. Proyecto conjunto sobre Políticas para mejorar la calidad, eficiencia y la relevancia del entrenamiento profesional en América Latina y el Caribe.

CRESPI, Gustavo, 1997. *Intermediación privada en el mercado de capacitación, impacto en la pequeña y mediana empresa*. Santiago de Chile: CEPAL/GTZ. Proyecto conjunto sobre Políticas para mejorar la calidad, eficiencia y la relevancia del entrenamiento profesional en América Latina y el Caribe.

MERTENS, L., 1998. *La descentralización y el sector privado en la trayectoria de la formación profesional en México*. Santiago de Chile: CEPAL/GTZ. Proyecto sobre Políticas para mejorar la calidad, eficiencia y la relevancia del entrenamiento profesional en América Latina y el Caribe.

2.1. Brasil: Los Centros Nacionales de Tecnología del SENAI. Una nueva forma de articular servicios al sector productivo por parte de una institución líder de la formación profesional

Las tendencias recientes del mercado de trabajo brasileño han generado cambios en la demanda de los recursos humanos. Se requieren otras actitudes, conocimientos y habilidades (Caruso, 1998) y mayores niveles de calificación. A lo anterior se une la discusión sobre las nociones de calificación y competencia, habilidades intelectuales y capacidad de solucionar problemas. Todo ello confluye para obligar a las instituciones a repensar sus estrategias pedagógicas y operacionales.

Dentro de este marco se desarrolla un plan de configuración de la Red Nacional de Tecnología del SENAI. Esa Red Nacional, en fase de implementación, está integrada por el Centro Internacional para la Educación, el Trabajo y la Transferencia de Tecnología (SENAI-CIET), por los Centros Nacionales de Tecnología (CENATEC) y por los Centros Modelos de Educación Profesional (CEMEP). Se espera pasar de la respuesta a la demanda actual de las empresas, a una acción proactiva que permita anticiparse a las alteraciones futuras de esa misma demanda. Esto implica la apertura a nuevos perfiles de formación, una amplia visión de los cambios en el contexto, la activación de las empresas como agentes de su propio proceso de formación y la alternancia como dimensión pedagógica del proceso de trabajo. Para ello se necesita una visión más global del proceso de trabajo en las empresas.

El nuevo modelo de los Centros Nacionales de Tecnología se destaca por:

- i) privilegiar la integración de la formación profesional y la prestación de servicios;
- ii) basarse en la formación en competencias;
- iii) orientarse al autoempleo; y
- iv) contar con un soporte informático y computacional que le permite actuar como red y acceder a recursos, datos, bancos de especialistas, etcétera.

La disminución de los fondos provenientes de los impuestos a la nómina reforzó la necesidad de encontrar fuentes alternativas de ingresos. El análisis ocupacional que había fundamentado la estrategia pedagógica anterior se mostró insuficiente ante los rápidos cambios en la tecnología y en el contenido del trabajo. La alternancia y la participación más directa de las empresas se vislumbró como necesaria. Las estrategias de gerenciamiento, la descentralización y generación de recursos, y las transformaciones pedagógicas contribuyeron entonces a configurar el modelo de los CENATEC.

María Antonia Gallart

La noción subyacente en este proyecto fue que un centro de formación profesional no podía dedicarse solamente a la capacitación, sino que debía incorporar las innovaciones tecnológicas en su proceso de enseñanza. Luego se adoptó una visión más integrada de apoyo y servicios a las empresas. Esta experiencia acumulada en la década de los años ochenta, fue la que dio origen, en los noventa, a la nueva estructura conocida como CENATEC.

Los CENATEC buscan promover una educación de avanzada, para lo cual debe conocer al cliente y al mercado; enriquecer y modular los currículos de manera que incorporen componentes transversales (nociones básicas de metrología, medio ambiente, seguridad en el trabajo, informática, inglés técnico); organizar enseñanza a distancia; e instituir la rotación de tareas, buscando la polivalencia funcional.

Para que un centro de formación profesional del SENAI obtenga el título del CENATEC debe someterse a un proceso de evaluación y certificación. Este fue estructurado según el modelo del Premio Nacional de Calidad (PNQ), basado en gestión de la calidad total.

Los CENATEC que ejemplifican el resultado de estas políticas de promoción institucional muestran que la transferencia de tecnología promueve interacciones entre las diferentes áreas de la institución. Asimismo, cada CENATEC debe ser un centro de referencia autosustentado, reconocido por las empresas y otras instituciones como un instrumento de información y transferencia, para lo cual tiene que establecer asociaciones con una multiplicidad de distintas organizaciones en diversos campos (universidades, institutos tecnológicos y otras). El reconocimiento como centros de referencia permite a estas instituciones mantener en el mercado de los servicios pagos a las empresas, que a veces, por sus limitaciones de recursos y personal entran en conflicto con las demandas de cursos.

La formación profesional continúa siendo el eje estructurante de las actividades de los CENATEC. La interacción entre las diferentes áreas aporta nueva información que permite la actualización constante de los currículos, así como posibilita actividades de prácticas para los estudiantes. Sin embargo, la educación está permanentemente tensada por la búsqueda de ingresos alternativos, problema que podría superarse a través de la integración de las áreas mediante el fortalecimiento de la transferencia de tecnología. En general, se considera que la acción de los CENATEC contribuye a una mejoría de la adecuación y calidad de la formación y al aumento de productividad de las empresas, y agrega un nuevo elemento en la compleja red de subcontratación de la reestructuración industrial.

La implementación de los Centros Nacionales de Tecnología es una forma de superar los cuestionamientos y la crisis financiera de las instituciones de formación profesional. Implican una continuidad con la original articulación entre Estado y sector privado del SENAI. La descentralización de los CENATEC, así como la relación directa con las empresas locales y el autosustentamiento financiero, se apoyaron en la tradición de eficiencia, la interacción directa con los empresarios y la calidad de la formación que caracterizó al SENAI. Puede concluirse que para que esta superación “por arriba” de la crisis sea posible, se necesita una institución con niveles altos de actualización tecnológica, gerencia institucional y relación con la industria; dichos requisitos estaban dados en el caso del SENAI, pero es muy difícil hallarlos en otras instituciones con un desarrollo organizacional menos autónomo y que interactúan con un sector empresario menos dinámico.

2.2. Chile: Un cambio radical hacia una nueva organización de la formación profesional

En 1976 el gobierno de Chile decide retirar a su institución de formación profesional del monopolio de la formación profesional financiada por el Estado y la convierte en una institución más de capacitación. Se crea entonces el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) que canaliza la financiación estatal a través de programas que subcontratan la ejecución de la capacitación a instituciones independientes de capacitación (OTES). El Estado se reserva también el papel de supervisar las acciones de las diversas iniciativas. Se crean programas dirigidos a poblaciones objetivo específicas (Becas, Aprendices, Chile Joven, etcétera), entre los cuales el más importante, que abarca a la inmensa mayoría de los capacitados, es el Programa Empresa que promueve la capacitación al nivel de las empresas, teniendo como beneficiarios a los trabajadores dependientes de ellas. Se trata por lo tanto, de un proyecto de subsidio a la demanda, financiado a través de un incentivo tributario del uno por ciento de la remuneración de los trabajadores.

El estudio de Crespi (1997) analiza la vinculación entre el sector público (SENCE) y el sector privado, focalizando la indagación en la acción de los organismos intermediarios (OTIR) creados para activar la relación entre la oferta y la demanda de capacitación. El objetivo de dicho documento es constatar si el proceso de formación se ha dirigido a los individuos y sectores que más lo necesitan, si responde a los requerimientos de las empresas, y si se ha llevado a cabo en aquellas áreas con mayores externalidades o que posean un alto potencial de progreso tecnológico.

María Antonia Gallart

Se pueden indicar algunos rasgos estructurales del Programa Empresa. El Estado lo financia, los cursos deben ser autorizados por el SENCE y son ejecutados por instituciones reconocidas por ese servicio. Las empresas pueden organizar las acciones de diversas maneras: realizar capacitación directa contratando instituciones externas o con su propio personal; subcontratar cursos ofertados por los organismos de capacitación autorizados (OTEs), tales como universidades, institutos profesionales, centros de formación técnica; o bien brindar capacitación a través de los Organismos Técnicos Intermediarios Reconocidos (OTIR).

La creación de los OTIR en 1989 se debió a la baja utilización de la franquicia tributaria por parte de las empresas y a la detección de asimetrías entre las ofertas de capacitación y las demandas de las firmas. Se buscaba facilitar el acceso a la formación, creando una economía de escala para las pequeñas y medianas empresas (PYME), y a la vez, mejorar la información acerca de las distintas alternativas de capacitación existentes en el mercado. Estos organismos brindan un apoyo técnico a la promoción, organización y supervisión de los programas de capacitación, cumpliendo varias funciones, que incluyen difusión, seguimiento y control de calidad y administración. Los resultados muestran que los participantes de los OTIR representan la mayoría del incremento de la matrícula en cursos de capacitación entre 1991 y 1995 (69%).

Algunas tendencias de las acciones mediadas por los OTIR plantean interrogantes. Los capacitados tienden a concentrarse en sectores de empleados de mayores ingresos: el 88 por ciento de éstos ganan más de diez ingresos mínimos versus 72 por ciento del resto del sistema. Por otro lado, no se creó un mercado competitivo de OTIR ya que dentro de la industria manufacturera dos OTIR concentran el 80 por ciento del mercado: el de la Cámara de la Construcción (50%) y el de la Sociedad de Fomento Fabril (30%). Otro aspecto crítico es que la expansión de la matrícula ha reproducido las características anteriores del sistema, esto es, la concentración de la capacitación para los trabajadores más calificados en sectores de tecnologías blandas y de gestión, y en el rango de trabajadores con ingresos superiores. Del mismo modo, la preponderancia de entrenamiento en niveles administrativos con respecto a la formación profesional de operarios de ejecución señala tendencias que no se adecuan a los objetivos iniciales de la instalación del sistema SENCE.

Uno de los objetivos importantes de la creación de los OTIR fue facilitar el acceso a la capacitación a las pequeñas y medianas empresas que tenían dificultad de articular sus demandas. Una encuesta aplica-

da a una muestra aleatoria del universo de PYME que han sido objeto de programas de apoyo estatal arrojó los siguientes resultados: 50 por ciento de las PYME registra falencias de capacitación a nivel de trabajadores calificados y 45 por ciento lo hace también, en el rango de trabajadores no calificados; en relación a las áreas temáticas, mientras 60 por ciento de las empresas reveló necesidades insatisfechas en administración, casi la mitad presenta demandas de capacitación a nivel de tecnologías y procesos industriales. Cabría por lo tanto preguntarse si esta deficiencia se debe a los mayores costos de este último tipo de capacitación, o a la carencia de una oferta de calidad. Sólo 38 por ciento de las PYME encuestadas ha recibido los beneficios del SENCE, lo que implica grandes posibilidades de crecimiento futuro.

Las conclusiones del estudio de caso señalan que los OTIR han hecho un aporte importante al crecimiento del sistema. Sin embargo, no han podido cubrir ciertas deficiencias, debido quizá a fallas en la formación general básica de la fuerza de trabajo -provenientes de su paso por el sistema educativo-, al sesgo hacia la capacitación administrativa y la escasa formación en tecnologías y procesos industriales. Finalmente, se puede afirmar que la *performance* de la capacitación llevada a cabo directamente por las empresas, en relación con la implementada por los OTIR, no registra diferencias estadísticamente significativas.

El estudio de caso chileno muestra con claridad las ventajas e inconvenientes de la articulación entre el Estado y el sector privado, en la que el primero tiene la función de financiador y regulador del mercado de capacitación, pero sin intervención en la elección de los cursos y en la asignación de fondos a éstos. La idea de que la información incompleta y la carencia de escala de las PYME podían ser solucionadas mediante mecanismos privados de intermediación parece no haber rendido los resultados esperados. Si bien los OTIR han contribuido con una mayor difusión del sistema y el acceso de nuevos usuarios, se han mantenido algunos de los aspectos preocupantes diagnosticados: la insuficiente demanda efectiva de las empresas, y la concentración de la capacitación en las áreas administrativas y en niveles ocupacionales relativamente altos. No parece afirmativa la respuesta a las preguntas iniciales sobre si la formación se ha focalizado en los individuos y sectores que más la necesitan, y si se ha realizado en aquellas áreas con fuertes externalidades o que posean un mayor potencial de progreso tecnológico.

Queda pendiente entonces un interrogante: cómo mejorar la focalización, la calidad y la cantidad de capacitación tecnológica que permita cambios significativos en la fuerza de trabajo. Esto no parece

María Antonia Gallart

darse solamente por la asignación del mercado, aun con el apoyo financiero del Estado.

2.3. México: La vocación sistémica de un modelo no institucional

En la década de los años sesenta, el Estado mexicano decide asumir un rol protagónico en la formación profesional. Para ello, se instaura el Adiestramiento Rápido de Mano de Obra (ARMO), que financia y ejecuta programas de formación de supervisores con el fin de que estos instruyan a los operarios.

Se desarrolla un servicio de consultoría para las empresas ofreciéndoles asistencia técnica destinada a definir los programas de adiestramiento de los trabajadores. El perfeccionamiento rápido de mano de obra se imparte en la unidad central del ARMO en México D.F. El financiamiento proviene del sector público con apoyo de organismos internacionales; las empresas hacen un aporte parcial a través del pago de cursos y asesoría. La matrícula suma entre 10.000 y 15.000 capacitados por año. Existen comités consultivos regionales con participación formal de organismos empresariales, de los sindicatos y del sector educativo; también hay participación informal a través de las demandas de asistencia y de cursos. Coexisten con el ARMO diversas instituciones sectoriales de formación profesional, como el Instituto de Capacitación de la Industria de la Construcción (ICIC) y el Instituto de Capacitación de la Industria Azucarera (ICIA); asimismo se conoce una oferta de educación técnica y formación profesional escolar en varias instituciones en el ámbito del Ministerio de Educación.

Durante la década de los años setenta, la Ley Federal de Trabajo declaró de interés social, promover y vigilar la capacitación, considerándola un derecho de los trabajadores que debe ser provisto por sus patrones. Los planes que las empresas presentan deben ser aprobados por la Secretaría Federal de Trabajo. Se crea así el Sistema Nacional de Capacitación y Adiestramiento basado en comisiones mixtas constituidas en las empresas; se conforman órganos bipartitos al nivel de empresa y rama de actividad, y tripartitos en el ámbito regional y nacional. Paralelamente surge, en el año 1978, el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), organismo público descentralizado para la formación de técnicos, con participación del sector empresario en la dirección. El propósito de esta iniciativa es vigilar y normar a través de un enfoque sistémico la capacitación impartida por las propias empresas.

Más adelante, en la década de los años ochenta, una evaluación del Sistema Nacional de Capacitación y Adiestramiento realizada por el

Banco Mundial y el CONALEP señala sus limitaciones más significativas: no llega a la mayoría de los trabajadores, ni alcanza a la pequeña y mediana empresa; no ha logrado superar la etapa burocrática de registro de las comisiones mixtas (sindicatos y empresas) y de los planes y programas de capacitación; sólo genera procesos fragmentados de formación, sin anticiparse a futuras demandas.

Frente a estas fallas evidentes, el Estado opta por desempeñar el rol de facilitador de la formación de dos grupos vulnerables: los desempleados y los trabajadores de las PYME. Desde la Secretaría del Trabajo se busca atender los desequilibrios del mercado, promoviendo políticas activas orientadas al futuro mediante la inversión en acciones formativas. Esta visión se inscribe en la perspectiva de una economía abierta en la que el empleo es una función de los aumentos de productividad, y ésta a su vez, de la capacidad de innovación, producto de un proceso de aprendizaje que incluye la inversión en equipo y en los recursos humanos. La política de empleo, por lo tanto, tiene como objetivo el incremento de la productividad y la competitividad del sector privado, especialmente las PYME, y el desarrollo de los mercados de trabajo.

Los dos programas innovadores que se crean en consecuencia, dirigidos a los grupos no atendidos por el mercado, son el Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores Desempleados (PROBECAT) y Calidad Integral y Modernización (CIMO). De la compleja trama de comisiones mixtas sólo se conservan las de empresa y el organismo central de registro y verificación del Estado.

En el caso del PROBECAT se partía del supuesto de la existencia de una demanda potencial de mano de obra que podía ser cubierta capacitando a los desempleados. En cuanto al CIMO, se esperaba incrementar el empleo en las PYME, a través de un aprendizaje organizacional. En los dos proyectos se considera a la empresa como sujeto de capacitación y desarrollo autosostenido. Los programas no son ejecutores de la formación sino instancias intermedias entre la oferta existente y las necesidades detectadas. Ambos actúan de manera descentralizada, el PROBECAT operado por el gobierno central utilizando los servicios estatales de empleo, y el CIMO a través de sus propios consultores provinciales, quienes ejecutan el programa desde oficinas instaladas, por lo general, en una cámara o asociación empresarial local. Se entrenan actualmente por año unos 500.000 trabajadores bajo el PROBECAT, y existen 54 unidades promotoras de la capacitación del programa CIMO que atendieron a 157.000 empresas entre 1988 y 1994.

María Antonia Gallart

Estos programas han operado durante más de diez años, han corregido errores y han aprendido de su propia experiencia, dependiendo de financiamiento externo. Sin embargo, resulta difícil garantizar la calidad del servicio prestado, pues no se trata de un proceso estandarizado sino “a medida”. Otro problema es el de la normatividad del sistema de la administración pública, con sus dificultades para adaptarse a los requerimientos de la demanda. El formato contable de los presupuestos, la necesidad de establecer metas predeterminadas y evaluar resultados, con el agravante de tener que renovar el programa cada dos o tres años, confluyen para que la empresa se comporte como si fuera parte de la administración pública. Estas trabas han significado una tensión extra y una cierta pérdida de tiempo útil para los promotores, lo que es expresado así por Mertens (1997): “Si la descentralización de la operación y la participación del sector privado no son acompañadas por una innovación en la administración pública, se tiende a provocar un desgaste interno entre el personal de un programa grande que, a fin de cuentas, repercutirá en un impacto menor en el objetivo principal del programa”.

En este contexto, la extensión, diversificación y descentralización de la educación formal en el sistema educativo, y los programas de formación presentados anteriormente, constituyen una oferta amplia generada por el Estado. Sin embargo, la reestructuración del sistema productivo y la exigencia de competitividad señalan la necesidad de una innovación de fondo en la formación, que permita adecuar cuantitativa y cualitativamente esa oferta a la demanda. El problema va más allá de cambiar los procedimientos administrativos: desde el inicio, cuando se asignó a los actores sociales –trabajadores y empresas– el rol de decidir la forma y el tipo de capacitación, el Estado asumió un papel fiscalizador. Cambiar esta imagen de un Estado vigilante por la de un Estado activo, socio en la tarea de formación, es uno de los desafíos de la década actual (Mertens, 1998).

Simultáneamente, los diagnósticos sobre los problemas de calidad mostraron la insuficiencia de los programas dirigidos a grupos específicos y la necesidad de un replanteo integral de la formación que incluyera una mejora en la educación básica y una mejor articulación entre educación formal y formación profesional. Faltaban criterios de evaluación y acreditación de conocimientos e incentivos estratégicos que motivaran a trabajadores y empleadores a participar en la formación.

Ante las carencias del sistema de formación, incluyendo la educación tecnológica y la formación profesional, se llegó, al comienzo de la década actual, a la reforma educativa titulada “Programa de Moderni-

zación Educativa”. Hacia mediados de los años noventa se lanza el proyecto de modernización de la educación técnica y la capacitación, con un financiamiento del Banco Mundial. Los principales componentes del proyecto son los siguientes:

- i) instalación de un sistema nacional de certificación de competencias;
- ii) transformación de los programas de capacitación en cursos modulares basados en estándares de competencia;
- iii) estímulos a la demanda, incluyendo la promoción del sistema, pruebas piloto de educación fundamentadas en competencias en empresas, incentivos para la capacitación y certificación, adquisición de equipo y formación de formadores; y
- iv) métodos de información, estudio y administración del proyecto.

Este esfuerzo de innovación conduce a la institucionalización del sistema de normalización y certificación de competencia laboral. A tal fin se crea un fideicomiso para el financiamiento de las actividades desarrolladas por el Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (CONOCER), integrado por consejeros del sector público, privado empresarial y social (trabajadores y campesinado). El aspecto operacional es manejado por una secretaría ejecutiva, que para 1997 contaba con alrededor de 70 consultores.

La estrategia de trabajo del CONOCER ha sido la de actuar simultáneamente en los diferentes frentes involucrados en el modelo, no con un enfoque único sino utilizando un conjunto de metodologías variadas provenientes de otros países. Las instituciones participantes –formativas y empresariales– tuvieron que entrar en una dinámica de aprendizaje por experimentación, ensayo y error. Toda esta actividad se basa en que en el modelo de competencia laboral, la normalización de habilidades, destrezas, actitudes y conocimientos, expresada en términos de estándares o referencias de desempeño, es la parte medular, porque de allí surge el fundamento para la evaluación y la certificación, así como para desarrollar el currículum y la capacitación.

Se está trabajando simultáneamente en los diferentes campos de operación del sistema, coordinados por CONOCER. Para fines de 1997, se tenía como meta contar con trece Comités de Normalización instalados y más de cien normas técnicas nacionales definidas al nivel de unidad. Los especialistas o técnicos vinculados a CONOCER actúan como agentes orientadores, tanto hacia el campo productivo como hacia el educativo.

El sector privado participa en grados diferentes según la capacidad de los especialistas para motivarlos. Se trata de una participación

María Antonia Gallart

voluntaria, que depende de descubrir el valor agregado que puede tener la implementación del programa. Existen diversos obstáculos: uno es la desconfianza de los empresarios hacia el Estado, cuando tienen la impresión de que se introduce en actividades que incumben a la gestión empresarial. Pese a que CONOCER es tripartito, tiende a ser visto como estatal. Otra limitación es la resistencia de grupos empresarios de punta para compartir y divulgar información sobre las competencias laborales en sus respectivas plantas. Finalmente, las normas técnicas al nivel de rama de actividad suelen quedarse en un plano demasiado general, lo que desalienta que sean tomadas como referencia para la gestión de recursos humanos en organizaciones productivas concretas.

Como problema más específico a nivel empresa se destacan dificultades en varios campos: para lograr la participación permanente de los empresarios y trabajadores en la construcción de la experiencia piloto; para involucrar a los trabajadores en la participación de los beneficios que se obtengan; para crear una nueva cultura empresarial que valore la competencia laboral como una forma moderna de organización del trabajo y de replantear la formación; y por último, para unificar criterios al interior de las empresas con respecto a la capacitación.

La descentralización del sistema se logra por distintos medios: los comités sectoriales, la estrategia de instrumentación de centros de formación profesional a partir de la oferta existente, y las experiencias piloto a nivel empresa llevadas a cabo por el CIMO y CONOCER. Frente a ello, se pretende alcanzar la coordinación centralizada mediante normas técnicas de carácter nacional, las cuales sintetizan las normas de las empresas de las respectivas ramas y/o áreas de competencia.

Como conclusión puede decirse que este modelo, que tiene antecedentes en las políticas instrumentadas en países anglosajones (Australia, Gran Bretaña, Canadá), parece sumamente ambicioso y está fundamentado en el paso de las calificaciones tradicionales a las competencias más amplias necesarias en un mercado de trabajo moderno. De ser exitoso permitirá una mayor flexibilidad y transparencia del mercado de trabajo, una coordinación mejor entre la oferta educativa y la demanda empresarial, y una reinserción más fluida de los trabajadores que cambien de empleo. Las dificultades señaladas por Mertens muestran los problemas para instrumentar un sistema de este tipo con un sector productivo muy heterogéneo, en un país con gran diversidad regional, con una oferta educativa casi totalmente estatal y con un sector productivo privado que muestra poca experiencia de interacción en la construcción de formas compartidas de normatividad. Sin embargo, la iniciativa resulta muy importante para la región pues brinda un eje

nuevo sobre el cual construir la articulación entre Estado y sector privado, y entre oferta y demanda de formación.

2.4. República Dominicana: Una institución de formación profesional joven que nació con el nuevo modelo de formación

La creación del INFOTEP en 1980 fue liderada por empresarios dominicanos con el apoyo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Se trata de una entidad autónoma, de carácter no lucrativo y patrimonio propio, con participación tripartita en la conducción, encargada de regir el sistema de capacitación, perfeccionamiento, especialización y reconversión de trabajadores (Amargós, 1998).

El financiamiento de la formación profesional se produce por varias vías: la que asigna el presupuesto nacional y la que proviene de las contribuciones obligatorias (1% del monto de las planillas de sueldos a cargo de las empresas y 0,5% a cargo de los trabajadores). El INFOTEP capacita directamente en sus centros propios y subcontrata a otras instituciones, en general privadas.

Desde el punto de vista del contexto económico, el turismo y las zonas francas industriales, que habían tenido un crecimiento lento hasta 1982, experimentaron luego un incremento muy importante, generando empleo. En ese escenario aparecieron nuevos institutos y academias comerciales que, junto a las instituciones oficiales, configuran la oferta actual de formación. Se verificó, entonces, el desarrollo incipiente de un mercado de capacitación, con el surgimiento de instituciones que generan sus propios recursos de apoyo financiero mediante la venta del servicio de formación y capacitación. Sin embargo, es conveniente destacar que la mayoría de los centros clasificados como de formación profesional son pequeñas unidades educativas dedicadas a proveer capacitación en el área de comercio (academias e institutos comerciales), de belleza y de confección.

En 1995 comienza el desarrollo del plan “INFOTEP 2000” que incluye las siguientes estrategias fundamentales: mejorar la eficacia y eficiencia del Sistema Nacional de Formación Ocupacional; cuando sea posible, pasar a los centros colaboradores la capacitación directa de mano de obra y de empresarios; los centros del INFOTEP se ocuparán de la formación de formadores, la transferencia de métodos de enseñanza y la difusión de nuevas tecnologías; además, se mantendrá la ejecución de los programas de formación ocupacional hasta que se haya demostrado su viabilidad y luego los transferirá a los ejecutores directos o centros colaboradores.

María Antonia Gallart

Los centros colaboradores requieren un proceso de evaluación para adquirir la categoría de tales; actualmente hay 75 instituciones reconocidas. Existe, sin embargo, una limitación: no se han podido adjudicar todos los cursos licitados por escasez de institutos oferentes que cumplieran los requisitos. En 1997 se restringieron las licitaciones al área de informática y, en el momento de conocer las propuestas, todas habían consignado el mismo costo. A partir de esa experiencia, la institución de formación profesional no ha convocado nuevas licitaciones.

Otra observación que se plantea en el estudio de caso es que no hay suficientes entidades capacitadoras en las áreas de tecnologías duras, que son las más demandadas. Para crearlas se deberían hacer fuertes inversiones en equipamientos de talleres y laboratorios didácticos. Desde el punto de vista de la demanda, los clientes particulares con capacidad de pago no se interesan por esta área de educación, pues tradicionalmente han considerado que es un tipo de formación “para los pobres”. Al mismo tiempo, las empresas están poco motivadas a invertir en capacitación por miedo a la rapiña por parte de otras empresas de los trabajadores formados.

Del total de estudiantes (146.964), el INFOTEP registró una matrícula de 55,8 por ciento (82.000 participantes). Esta institución tiene tres centros propios, a los que se suman los centros colaboradores. Del total de los existentes, 78,6 por ciento son privados, con y sin fines de lucro, y su contribución a la matrícula es de 38,8 por ciento. Los centros públicos pertenecen a las Fuerzas Armadas (escuelas vocacionales), al INFOTEP y a la Secretaría de Estado de Educación. Los cursos se dictan en las propias empresas y en locales habilitados temporalmente (talleres móviles).

En el año 1992, se estableció un convenio entre la Asociación Dominicana de Zonas Francas (ADOZONA) y el INFOTEP, dentro del marco del “Proyecto INFOTEP - Zonas Francas”. En ese convenio se establecía que la institución de formación profesional se comprometía a invertir 35 por ciento del 1 por ciento que deben aportar las firmas, en actividades de capacitación para beneficio de las empresas de las zonas francas. Se organizaron comités locales en los diferentes parques industriales, con participación mayoritaria de los responsables de la producción. Estos comités deciden qué tipo de capacitación se va a ejecutar y, si la institución de formación profesional no la puede llevar a la práctica directamente, a qué organización se va a contratar. La supervisión nacional la ejerce un Comité Nacional integrado por directivos del ADOZONA y del INFOTEP.

Parte de los recursos así obtenidos se invierten en la infraestructura que permite llevar adelante la capacitación en el propio parque industrial. De este modo, existen ya cinco centros de capacitación instalados en su correspondiente parque. Mediante esta alianza estratégica, entre 1992 y 1997, más de 74.000 trabajadores de zonas francas han recibido entrenamiento. También, fuera de las zonas francas, el INFOTEP ha contribuido a que grandes empresas organicen sus propias unidades de formación.

Asimismo, la implementación de la formación dual ha ayudado a acercar los servicios de capacitación a las empresas. El proyecto se inició en 1988 en 35 empresas, cubriendo ocupaciones de mecánica automotriz y mecánica industrial. En el transcurso de 10 años se han formado 1.671 jóvenes, y más de 900 están en proceso de preparación en más de 20 especialidades, con la participación de varios centenares de empresas. En la actualidad funcionan 30 comisiones técnicas, integradas por empresarios, trabajadores, especialistas y/o conocedores de un área ocupacional, con las siguientes responsabilidades: identificar los perfiles profesionales del nivel ocupacional, participar en la planeación, organización y diseño del currículum instruccional, transmitir información sobre el desarrollo tecnológico de la familia ocupacional, servir de enlace con las diferentes asociaciones profesionales y colaborar con la formación de instructores. Se han creado también comisiones evaluadoras que verifican el proceso de certificación de la capacitación ofertada.

El INFOTEP ha definido como una de sus funciones imprescindibles la preparación de docentes para la formación profesional. Hasta 1997, cerca de 4.000 instructores en servicio y aspirantes han recibido entrenamiento metodológico y 1.200 han participado en cursos de actualización de tecnologías y realizado pasantías en empresas.

En el caso del INFOTEP, la articulación entre el sector público, financiador de la capacitación y a cargo de las políticas, y el sector productivo ocurre con cierta fluidez. El hecho de ser una institución joven en un país pequeño, creada con apoyo del sector empresarial, favorece esta articulación. La subcontratación de cursos y la promoción de la oferta privada de capacitación evita la rigidez observada en instituciones de formación profesional mayores y más antiguas. La existencia y continuidad del sistema dual es un indicador de la posibilidad de colaboración. No obstante, la dificultad para promover una oferta suficiente de buena calidad por parte de las instituciones privadas de capacitación, y la relativa carencia de servicios en las áreas duras de tecnología industrial señalan un riesgo de los sistemas de subcontratación, ya observado en otros contextos (Castro, 1998).

María Antonia Gallart

Como indicadores positivos de la acción del INFOTEP pueden contarse el incremento de los cursos ejecutados por los centros colaboradores y el estímulo a la capacitación de las empresas en las zonas francas (parques industriales). El INFOTEP también ha contribuido a que grandes empresas organicen sus propios centros o esquemas de entrenamiento, en algunos casos, con introducción exitosa del sistema dual.

2.5. Conclusiones del estudio de casos

En el conjunto de las políticas de formación profesional de la región se pueden reconocer dos vertientes. Una de ellas comprende los programas activos de empleo, basados en los fondos de empleo administrados por los Ministerios de Trabajo que licitan cursos dirigidos a poblaciones objetivo particulares de usuarios, y a sectores de empresas. Estos son ejecutados por instituciones de formación distribuidas en distintas regiones o Estados. La idea en este caso es incrementar la empleabilidad de los trabajadores y mejorar la productividad de las empresas, especialmente las pequeñas y medianas, que tienen dificultad para articular sus demandas y subinvierten en formación (Brasil, PLANFOR, 1997 y 1998; México, Mertens, 1997). Dentro de esta línea, el Estado define prioridades y tipo de cursos.

El modelo más radical en la vertiente opuesta es el chileno. Los fondos estatales se dirigen a cubrir los costos de los programas elegidos por las empresas y destinados a sus trabajadores. La articulación privado-público, en esta vertiente, se concreta de diferente manera. El Estado fija prioridades, establece las condiciones para la subvención y la corresponsabilidad de las empresas en la financiación de determinados programas, y les asigna los fondos. Pero el tipo de cursos y su ejecución pasa por el sector privado, ya sea directamente, o a través de organismos intermediarios (OTIR).

En niveles intermedios entre estos tipos polares, aparecen instituciones de formación profesional más dinámicas que las del modelo tradicional. Se trata en particular del SENAI y el SENAC. Estas instituciones de formación profesional siempre respondieron de cerca a las necesidades del sector privado, pero recibieron críticas debido a sus altos costos. De allí la urgencia de buscar fuentes alternativas de ingresos y generar nuevos servicios que permitan una articulación más cercana con el sector privado y otros ámbitos institucionales (universidades, institutos tecnológicos). Esta búsqueda, además de sus objetivos inmediatos con respecto a la financiación, tiene como objetivo mediato, pero fundamental, una transformación de la estructura de estas instituciones.

Los resultados en términos de la articulación Estado-sector privado y la organización institucional son muy variados, como pudo verse en los ejemplos anteriores. Esa estructura, en cada caso, está basada en la evolución de los modelos preexistentes y en el peso de los actores sociales en el proceso de transformación. Una manera de sistematizar el análisis será entonces enfocar los temas centrales de la articulación Estado-sector privado en la formación profesional, de lo cual trata el próximo capítulo.

3. Los grandes temas

3.1. Las formas de financiación

El instrumento central que ha utilizado el Estado en la región para intervenir en las políticas de formación profesional ha sido la financiación pública. En todas las formas expuestas de articulación entre el Estado y las organizaciones privadas, la provisión por el Estado de una parte o la totalidad de los fondos es una constante. Si existe acuerdo en que el papel del Estado es fundamentalmente evitar la subinversión en formación, resulta primordial que los mecanismos de obtención y asignación de fondos tengan efectos positivos y no perversos. Por ello parece relevante examinar las diversas maneras en que se consigue y se distribuye el financiamiento destinado a la formación profesional.

Las modalidades de aplicación del financiamiento público a la formación pueden tipificarse así:

- i) financiamiento a las instituciones oficiales de capacitación;
- ii) contratación de servicios de capacitación en un mercado abierto a entidades públicas o privadas;
- iii) subsidios de capacitación a las empresas, mediante los cuales se les reembolsa a éstas los gastos de capacitación a través de subsidio directo o como crédito fiscal;
- iv) subsidios a los trabajadores bajo la forma de becas o fondos que ellos mismos invierten en capacitación;
- v) subsidios a centros de capacitación corporativos.

Si se analizan a un nivel más empírico las formas de financiación existentes pueden enumerarse las siguientes (Ducci, 1991): asignaciones del presupuesto estatal a las instituciones de formación profesional; desgravación impositiva asignada a las empresas para financiar la formación profesional; financiamiento de programas especiales de formación profesional a nivel nacional, sectorial o local; financiamiento de los componentes de capacitación en proyectos de inversión y desarrollo; becas para capacitación; financiamiento de organismos de supervi-

María Antonia Gallart

sión y monitoreo de la formación profesional implementada a través de fondos privados o públicos.

La tendencia actual es hacer desaparecer los impuestos de asignación específica, debido a que encarecen el factor trabajo y provocan distorsiones en el mercado de empleo. Se tiende en cambio, a manejar los recursos del Estado desde la planificación del presupuesto, incluyendo el total de los ingresos por impuestos. Sin embargo, al examinar los programas e instituciones de la región se observa que en muchos países existe la asignación de fondos específicos provenientes del impuesto a la nómina salarial. La defensa de esta práctica se basa en que representa una inversión forzosa en la capacitación por parte de empleadores y empleados, que por otra parte son sus destinatarios, y brinda a la formación profesional un monto de recursos que de otra manera no existirían. En la literatura no aparecen como factor relevante los créditos de los organismos multilaterales; sin embargo, en casos como los de México, Chile y Argentina, esos créditos fueron motores de innovaciones importantes, con el agregado de que los fondos públicos de cada país debieron cubrir la contrapartida nacional de los programas así financiados. Se puede concluir que la disponibilidad de fondos públicos para la capacitación depende del peso de ésta en los presupuestos estatales, de la posibilidad de asignación de fondos propios provenientes de impuestos específicos y de la disponibilidad de créditos de bancos de cooperación para financiar determinados programas. Estas diversas fuentes permiten distintos grados de libertad a las políticas de capacitación.

La realidad presentada en los capítulos anteriores muestra un retroceso de la financiación global a las instituciones de formación profesional y un avance de las otras estrategias, a menudo combinadas de manera pragmática, en las políticas de un determinado país. La subcontratación de la formación profesional mediante licitaciones o concursos es practicada en México (casi exclusivamente en escuelas públicas), en Chile (con participación mayoritaria de organizaciones privadas), y en República Dominicana. En Brasil, este tipo de subcontratación es ejercido por el Plan de Formación Profesional del Ministerio de Trabajo (PLANFOR), pero en el caso del SENAI solo en muy pequeña escala y para cursos destinados al sector informal.

Esta modalidad de asignación de fondos tiene la ventaja de ser más dúctil, pues permite reformular el tipo de formación en cada llamado a concurso y también establecer condiciones de calidad y relevancia para el mercado de trabajo, lo cual no era corriente en la asignación tradicional a instituciones de formación profesional nacionales. Presenta, en

cambio, algunas limitaciones. Una es que deben existir en el país suficientes instituciones de formación que permitan una oferta variada y competitiva; las dificultades para cubrir las licitaciones de cursos en la República Dominicana son un ejemplo de lo que ocurre cuando esa oferta aún no es suficiente. Otro problema es que, en estas situaciones, la oferta institucional se concentra generalmente en el tipo de formación que exige menos inversión y tiempo en la preparación de instructores, es decir en los cursos relacionados con la administración y con el sector terciario; se descuidan en cambio, los cursos técnicos para ocupaciones calificadas en el sector manufacturero de tecnologías de punta. La crítica en este caso se focaliza en la tendencia a financiar cursos para personal de niveles medios y altos que podría costear su propia formación, y a descuidar sectores estratégicos donde se observan carencias y a los que de hecho, acceden trabajadores con poco poder adquisitivo. Finalmente, se cuestiona la atomización y falta de continuidad de los programas que dependen totalmente de sucesivos llamados a concurso para cursos no encadenados. Se piensa que estos proyectos no permiten diseñar carreras que impliquen la adquisición progresiva de calificaciones, ni cumplir ciertos requisitos importantes en el mediano y largo plazo, tales como búsqueda de nuevos enfoques pedagógicos, indagación de las carreras profesionales y actualización tecnológica de los formadores.

Los subsidios a las empresas, llamados comúnmente subsidios a la demanda, presentan la ventaja de situarse en el propio lugar en que se crean y destruyen los nichos ocupacionales en los que se deben insertar los trabajadores; de este modo tienen garantizada su relevancia. Obviamente deben responder a las competencias reales demandadas, tan difíciles de definir desde el ámbito educativo. El problema radica en el escaso interés de las empresas por invertir en la formación general que es la que asegura las externalidades, lo cual fundamenta la intervención del Estado. La clave podría ser comprometer la financiación estatal para estos aspectos más generales, favoreciendo una economía de escala que le permita a la empresa invertir para la formación específica en un esquema de cofinanciación. Se podría exigir, por ejemplo, la inclusión en la capacitación de componentes de recuperación de habilidades básicas de lectoescritura y matemática aplicada (problema señalado en R. Dominicana), o la fundamentación tecnológica de la utilización de máquinas específicas, o conceptos más generales de calidad total, u otro tema similar.

Los subsidios a centros de formación por ramas o regiones, gerenciados por cámaras empresarias, pueden ayudar a reforzar e imple-

María Antonia Gallart

mentar estos componentes de formación susceptibles de ser utilizados en más de una unidad productiva. El problema en este caso es que difícilmente esa formación llegue al conjunto de los trabajadores; es posible que tienda a restringirse a aquellos puestos que muestran cuellos de botella en la oferta en el mercado de trabajo y que son críticos para el desarrollo empresarial, y a un número relativamente reducido de candidatos. La participación de los trabajadores en la gerenciación de los programas puede moderar esta tendencia.

Respecto de los subsidios a los trabajadores, la forma restante de asignación de fondos, es frecuentemente utilizada para dirigir la formación a los grupos críticos, en riesgo de desocupación prolongada, tales como jóvenes, trabajadores adultos desplazados por la reestructuración productiva y mujeres desocupadas. La manera más común es la adjudicación de becas que permiten a cada uno elegir cursos en el mercado de la capacitación. Además de cubrir necesidades evidentes de grupos específicos, esta estrategia lleva a un fortalecimiento del mercado de capacitación, incorporando una demanda que de otro modo, no podría satisfacerse a causa de la carencia de poder adquisitivo de estos trabajadores.

Una innovación en la financiación de la formación de los trabajadores, planteada en el Proyecto CEPAL-GTZ, podría ser el Fondo de Capacitación y Entrenamiento (Agüero y Labarca, 1998). Esta iniciativa está basada en la financiación a través de fondos individuales de capacitación; establece sistemas de ahorro con cuentas personales para pagar los costos de formación de trabajadores de todas las categorías. Las cuentas se engrosarían con aportes de los trabajadores (1 a 2% de su salario), más aportes voluntarios y, eventualmente, contribución de los empresarios. Se podría agregar un subsidio del Estado, igual para todos los trabajadores, durante sus primeros años de empleo. Estos fondos individuales se administrarían de la misma manera que los fondos de pensiones, por instituciones privadas con fines de lucro que compitan entre ellas invirtiendo en el mercado de capitales. Sólo se podrían hacer retiros de las cuentas individuales para invertir en formación para el trabajo.

El objetivo de este sistema es incentivar la demanda de capacitación por parte de los trabajadores y captar recursos para ese fin. También ayudaría a asignar recursos más eficientemente, aumentaría el ahorro, promovería la colaboración en la formación entre empresas y empleados, y tendría un efecto directo en la motivación de los propios trabajadores para formarse.

Para implementar estos fondos, una condición necesaria es la constitución de las instituciones administradoras de fondos. Además, es conveniente la inclusión de la capacitación en las negociaciones colectivas, especificando el tipo de entrenamiento y el aporte correspondiente a empresarios y trabajadores. Facilitan también esta propuesta la formación profesional por módulos, la certificación de competencias, y el subsidio estatal durante los primeros años para permitir el “despegue” de la capacitación. Resulta muy importante para la mejor utilización del fondo, la orientación e información a los usuarios.

Parece relevante indagar sobre las posibilidades de implementar un sistema de este tipo en la región pues ayudaría a integrar en las políticas de formación a los trabajadores, cuyo aporte y capacidad de decisión sobre la formación a recibir suelen estar relativamente desdibujados en el presente. Sería recomendable fomentar un mayor protagonismo de los trabajadores, tanto en términos de su peso en el mercado de capacitación, como en la definición de las políticas y programas de formación profesional, y, asimismo, en la negociación de los convenios colectivos nacionales o por empresa.

Si recordamos las formas específicas de subsidiar a la formación profesional señaladas anteriormente (Ducci, 1991) y las referimos a los ejemplos nacionales analizados en el capítulo anterior, se pueden observar combinaciones de ellas en los casos concretos. En el ejemplo de la República Dominicana hay una asignación del presupuesto nacional y contribuciones de las empresas sobre las planillas de sueldos, ambas complementadas por el pago privado de matrícula. En el caso de Brasil, el PLANFOR financia programas especiales de formación profesional tanto en el ámbito de los Estados como en el local. El SENAI en cambio, recibe su financiación de un impuesto a la nómina complementado por aportes específicos de las empresas y venta de servicios. El caso mexicano es el que combina más variedad de financiación: recibe recursos del fondo de empleo provenientes de impuestos a la nómina; aportes de los bancos multilaterales que se aplican al financiamiento de programas especiales de formación profesional y a componentes de capacitación en proyectos de inversión y desarrollo de PYME; se conceden becas de capacitación y se financian organismos de supervisión y monitoreo de los programas implementados, algunos de los cuales constituyen desarrollos importantes como la creación de un sistema de competencias laborales que se espera orientará la capacitación en el futuro próximo.

Las grandes diferencias entre las tradiciones de los Estados nacionales y la institucionalidad de la formación profesional en cada país

María Antonia Gallart

hacen imposible la aplicación de un mismo sistema de financiación pública en todos ellos. Inclusive resulta difícil la evaluación de las formas existentes, por el hecho de la coexistencia en cada uno de los países de más de una forma de financiación, con resultados diversos, según los aportes de los actores y la tradición institucional. La forma de articular ingresos privados y públicos y aplicarlos a investigación y desarrollo y transferencia de tecnología no es fácilmente transferible. En el caso de los procesos de subcontratación a instituciones de capacitación, no es lo mismo subsidiar a escuelas públicas que a una multiplicidad de instituciones privadas, como en Chile o República Dominicana, con los peligros de atomización y desfocalización que esto entraña. Finalmente, el financiamiento a organismos centrales de supervisión y monitoreo adopta formas muy distintas según se trate de CONOCER o CIMO, INFOTEP o el SENCE.

Se pueden en cambio establecer algunos criterios generales para una adecuada asignación y evaluación de la financiación que servirán para analizar cada política o programa específico. El primer criterio es que la financiación estatal refuerce aquellos aspectos en que se ha detectado que la inversión privada es insuficiente; esto significa evitar la sobreinversión en programas no relevantes (por ejemplo, la capacitación administrativa), y focalizarla en aquellos que implican transferencia de tecnologías, están dirigidos a sectores estratégicos de empresas (PYME y sectores en crecimiento), o atienden a grupos objetivo que pueden quedar al margen del mercado. Por ende, se trata de privilegiar el financiamiento de aquellos programas que tienden a corregir fallas de mercado o generan externalidades. En este último caso se incluyen fundamentalmente, los programas que imparten competencias de empleabilidad y, en particular, formas de reconversión no asequibles para los trabajadores que las necesitan.

Un segundo criterio debería ser seleccionar las modalidades de inversión que permitan una realimentación desde los resultados y eviten la prolongación en el tiempo de tipos de formación obsoletos. Los mecanismos de descentralización a escala local y por empresas, y el papel de los propios trabajadores en la decisión de la implementación de los cursos es clave para este criterio.

3.2. La articulación entre formación general y específica

En contextos de cambio tecnológico y flexibilización de los mercados de trabajo, la formación específica debe estar basada en una sólida formación general. Es conocido que los empresarios no la van a proveer (Becker, 1964). De allí que es necesario que el Estado se ocupe de la

formación general necesaria para la existencia de una fuerza de trabajo capacitada y reconvertible; y es asimismo imprescindible su articulación con el sector privado, sede de la producción y el cambio tecnológico, con el objeto de definir la formación específica y la complementariedad de acciones entre ambos. Este tema resulta fundamental respecto de la vinculación entre entidades formativas y productivas; es interesante analizar la variedad de formas de integración, y el papel del Estado y de los sindicatos en esa integración.

El problema radica, entonces, en cómo subsidiar la demanda a las empresas logrando que ese subsidio se aplique a la formación general, no solamente a la específica. Lo que complica aún más la situación es que resulta difícil encontrar componentes únicamente generales o específicos. La capacitación concreta es un *mix* que se encuentra entre dos extremos: el entrenamiento en el uso de máquinas o tecnologías específicas de una empresa particular, y la formación general. Muchos trabajadores adultos carecen de los conocimientos y habilidades generados por esta.

La mayoría de los procesos de formación incluyen componentes generales tales como la formación tecnológica transferible a nuevas tecnologías. La formación específica en el uso y mantenimiento de determinadas máquinas tampoco es tan específica como puede parecer en un primer momento. Si se observa la introducción de la microelectrónica en la producción fabril, se constata que no se limita a un aprendizaje puramente mecánico de operaciones sino que se deben conocer sus fundamentos, que luego permitirán utilizar esos conocimientos para distintas innovaciones. En términos generales, el paso de las calificaciones a las competencias implica la integración de las habilidades y conocimientos específicos con un componente más general que asegure la autonomía necesaria en los nuevos roles ocupacionales.

Se observa que los programas e instituciones presentadas adjudican una relevancia central a esa integración entre ambos tipos de formación. El proyecto de los CENATEC señala la importancia de la transferencia de tecnología y la relación con una variedad de empresas para actualizar los currículos; los servicios son concebidos como una forma de generalizar e introducir en la formación nuevos contenidos tecnológicos. En los demás casos también se plantea la necesidad de establecer contenidos aplicables en una pluralidad de contextos.

Ante la pregunta de qué le corresponde al Estado y qué a las empresas en este continuo entre educación general y específica, la respuesta que se puede aventurar es que el Estado debe garantizar que la formación que subsidie tenga fuertes componentes de formación general, in-

María Antonia Gallart

dependientemente de que cofinancie formación específica para promover el compromiso de las empresas en la inversión en capacitación.

3.3. Gerenciación privada o pública de la formación

En los procesos de descentralización y subcontratación, la ejecución de las acciones de capacitación se suele asignar a terceros, públicos o privados. Las combinaciones entre fondos de orígenes diversos, las maneras de asignarlos, las instituciones ejecutoras y los marcos regulatorios implican consecuencias distintas para las políticas de formación.

En el caso de México, los programas se subcontratan pero los ejecutores son en general escuelas públicas, con lo cual la relación es público-público, lo que permite a la vez, una descentralización de la ejecución y un insumo renovador para las instituciones escolares ejecutoras. En el caso de la República Dominicana, una proporción importante de los cursos financiados por INFOTEP son ejecutados por centros colaboradores. Los concursos públicos no han podido cubrir todas las acciones que se podían financiar por falta de oferentes de calidad. Esto señala la necesidad de contar con una cantidad suficiente de instituciones de capacitación, con infraestructura, recursos humanos y organización adecuados para implementar las políticas de descentralización. Cuando dichas instituciones no existan se las debe promover con créditos y apoyo técnico, como se ha señalado para la formación técnica destinada al sector manufacturero en República Dominicana.

En términos generales, la tendencia actual es responsabilizar de la ejecución de los programas a instituciones que puedan competir entre sí y sean lo suficientemente dúctiles para transformarse, actualizando sus ofertas al cambio tecnológico y la reestructuración productiva, sin arrastrar pesos institucionales y altos costos burocráticos. Para evitar los problemas de atomización de la oferta y permitir la posibilidad de itinerarios de capacitación que den continuidad a la formación individual, así como una respuesta más estructural a la demanda de las empresas, es conveniente que el Estado, en diálogo con las cámaras empresarias y la representación de los trabajadores, estructure políticas de formación que encuadren la ejecución de los programas a cargo de las organizaciones individuales. Además, el Estado debe prever y promover las acciones de largo y mediano plazo necesarias como fundamento de la capacitación. Estas incluyen la calidad y cobertura de la educación básica sin la cual la formación en competencias laborales es imposible, y todas las inversiones y servicios de apoyo a las instituciones individuales de formación que se presentan en el próximo apartado.

3.4. Provisión de los servicios de apoyo a la formación de mediano y largo plazo

El desarrollo curricular, la elaboración de material didáctico, la formación de formadores son algunas de las funciones necesarias para la implementación adecuada de la formación profesional, por lo cual se debe evitar que sean descuidadas en un proceso de descentralización y subcontratación atomizada. Estos servicios no pueden ser provistos por una multiplicidad de pequeñas y medianas instituciones pues se trata de acciones que exigen economías de escala. Tampoco pueden ser provistas por un organismo estatal con escaso contacto con la evolución del sistema productivo.

La creación de sistemas de validación de las competencias impartidas por la formación profesional, y en particular de sus sistemas de acreditación, es también una función que debe ser promovida por el Estado ya que supera las posibilidades de las instituciones individuales. México y la República Dominicana están en este camino. La normalización y certificación de competencias y la formación por competencias como método de construcción curricular exigen descentralización, compromiso de las empresas y de las instituciones de formación, y un complejo trabajo de elaboración consensuada. Los desafíos son enormes y las dificultades no escasean, pero las versiones nacionales en este sentido están en vías de desarrollo.

En cuanto a la provisión de servicios de apoyo a la formación profesional en el mediano y largo plazo, es conveniente fortalecer las instituciones de nivel nacional o regional en los diferentes países. Puede tratarse de una institución específica creada a tal fin, o ser un componente dentro de un programa de largo aliento. Lo importante es que articule la institución o programa nacional, las instancias locales, las empresas y los ejecutores de la capacitación, permitiendo así la circulación de los avances tecnológicos, la inversión en equipo y la administración en el mediano y largo plazo de los fondos adjudicados a dichas políticas de apoyo a la formación profesional.

4. Reflexiones finales

A lo largo de este documento se ha presentado el análisis de la relación entre el Estado y el sector privado con respecto a la formación profesional en la región, con especial énfasis en su desarrollo reciente y en la situación actual. Aparecen tendencias que se observan claramente y sobre las que hay un principio de acuerdo en la literatura.

María Antonia Gallart

El cambio tecnológico, la reestructuración productiva y las modificaciones en el mercado de trabajo hacia una mayor flexibilidad han llevado a un cambio en las demandas de calificaciones, el cual ha puesto en crisis los sistemas tradicionales de formación. Frente a ello, se hace necesaria una mayor articulación entre la formación básica y de fundamento, normalmente provista por el sistema educativo, y la formación profesional más especializada impartida en el sistema de capacitación. El Estado interviene para asegurar la formación que provee las externalidades, las cuales favorecen al total de la sociedad en términos de productividad y equidad. En un contexto de escasez de recursos, eso implica cubrir los gastos indispensables para una formación de base destinada a toda la población, e invertir lo necesario para impedir la asignación inadecuada de recursos en la formación profesional.

La empresa privada tiene un papel irreemplazable: brindar la formación en el trabajo, "*on the job training*", y definir los nichos ocupacionales y los perfiles de competencias requeridas para el desempeño adecuado de dichas ocupaciones. Queda un espacio gris entre lo que es claramente responsabilidad del Estado y lo que es tarea indiscutible de las empresas. La formación profesional general y específica está situada en ese espacio. La articulación de los esfuerzos del sector público y el privado en responder a los desafíos de la formación profesional es fundamental tanto en términos de la productividad y competitividad económica, como de la equidad de la sociedad. En la perspectiva de un proceso de cambio continuo, esta articulación debe tener mecanismos de actualización constante e institucionalización adecuada.

Los ejemplos presentados muestran una variedad de respuestas en el contexto de los distintos países. El papel asumido por los empresarios, la tradición institucional de las instituciones de formación profesional, la fuerza y amplitud de los procesos de reestructuración del Estado y de las empresas, confluyen para generar modelos diferentes de adaptación a los cambios. Los casos estudiados, que pueden ser considerados relativamente exitosos, tienen concreciones institucionales muy diversas. Conviene, más que propiciar uno u otro de los modelos presentados, observar tendencias generales y problemas comunes, y dejar a la elaboración propia de los actores sociales en cada país, las soluciones concretas.

Las tendencias generales son: el énfasis en mantener el protagonismo del Estado en la financiación y regulación de la formación profesional; la descentralización de la ejecución, independizando a las autoridades centrales de la responsabilidad en la implementación de los cursos y, en muchos casos, llevándolas a subcontratar con instituciones de

capacitación privadas; la definición de los destinatarios de la capacitación –empresas y trabajadores–, privilegiando el apoyo a sectores estratégicos.

Se considera a la formación profesional como parte de un proceso más amplio que incrementa la productividad y la competitividad de las empresas; en cuanto a los trabajadores, el acento se pone en aumentar las competencias de empleabilidad de aquellos que se encuentran en riesgo de desocupación prolongada y de los que no cuentan con los medios para adquirir en el mercado las competencias tecnológicas claves.

La inversión en la pequeña y mediana empresa resulta estratégica dada su capacidad de absorción de mano de obra, por lo que es necesario paliar las dificultades que enfrenta para competir y aumentar su productividad. Si no se incrementan la capacidad de gestión, el acceso al crédito de los pequeños empresarios y el capital humano de sus trabajadores, la única salida de las PYME para sobrevivir es la precarización del trabajo y la evasión fiscal, con las consecuencias que esto significa para el bienestar de la sociedad.

Hasta aquí las tendencias comunes en cuanto a la orientación de la formación profesional. Hay otros problemas que aparecen recurrentemente, como es que los mecanismos de asignación de recursos al mercado de capacitación, a través del sistema de subvención a la demanda, dan como resultado un predominio de la capacitación administrativa en tecnologías blandas y atención preferente a usuarios de niveles de ingresos relativamente altos. La capacitación en tecnologías de producción, que exigen mayor inversión en equipos, en formación de instructores y en cursos más prolongados, queda en cambio postergada. Por otro lado, el cobro de servicios a las empresas, si bien abarata la formación costosa, crea una tensión entre la utilización de recursos humanos e institucionales en dichos servicios y la formación propiamente dicha (CENATEC). La dificultad para controlar la calidad y pertinencia de los cursos implementados es señalada como otro problema. El control de la calidad, sea por mecanismos de seguimiento de egresados, sea por la evaluación de la satisfacción de los usuarios, se practica en muy pocos países e instituciones.

La desconfianza de los empresarios ante la “intromisión” del Estado dificulta también la acción conjunta del sector público y el privado, sobre todo cuando la reforma de la formación profesional no participa de la reforma general de la articulación Estado-sector privado. Se observa una actitud positiva en las situaciones donde existe responsabilidad directa de los empresarios en la formación profesional, como en el

María Antonia Gallart

SENAI, o al menos un interés manifiesto de ellos, como en la República Dominicana. En la situación mexicana, en cambio, la simplificación de los trámites y la búsqueda de mayor flexibilidad en el aparato estatal es señalada como una necesidad, tanto para el apoyo a las PYME como para la implementación de la normalización y certificación de competencias.

A partir de una somera revisión de los principales contenidos de este documento se puede reconocer ahora, con vistas al futuro, que la articulación institucional se vincula con la historia de la formación profesional en cada nación, por lo que el trasplante es siempre difícil. La propuesta entonces es seguir y promover las iniciativas exitosas que aparecen en cada país, y reforzar las instancias institucionales que puedan cubrir los déficits señalados antes.

Para responder a las demandas cambiantes de un mercado de trabajo moderno es importante evaluar las ventajas y carencias de la actual articulación entre el Estado y el sector privado, desde varios puntos de vista:

- i) la posibilidad de que las personas puedan estructurar carreras profesionales en una sucesión de ocupaciones calificantes;
- ii) el apoyo a la competitividad de las empresas en general, y del país en particular, con especial énfasis en las PYME;
- iii) la focalización en los grupos de trabajadores en riesgo de exclusión, así como en las ocupaciones importantes para el desarrollo del sector productivo cuya capacitación no sea cubierta por el mercado.

Los instrumentos con que cuenta el Estado para implementar estas políticas y activar su relación con el sector privado son los siguientes:

- i) los incentivos, en particular franquicias tributarias y el acceso a la financiación;
- ii) la regulación de las actividades de formación y de la colaboración entre las empresas y las entidades de formación, fijando las reglas de juego que aseguren el cumplimiento de lo señalado en el párrafo anterior;
- iii) el fortalecimiento institucional de las organizaciones existentes, promoviendo el cumplimiento de las funciones aún no cubiertas y manteniendo el apoyo a las que se desempeñan adecuadamente.

En aquellos casos en que se concluya que la situación actual es negativa, se puede plantear el cambio del sistema de capacitación. Sin embargo, se deben evaluar cuidadosamente los posibles efectos negativos del cambio, tanto en cuanto a pérdida de la memoria institucional, como con respecto al costo de la instalación de nuevas instituciones de

capacitación. Es recomendable, además, asegurarse de que esa transformación sea coherente con la evolución de la relación Estado-sector privado en un contexto más amplio, y de que el peso político de los reformadores pueda contrarrestar las fuerzas de resistencia al cambio.

Como síntesis final cabe reafirmar una de las conclusiones de este documento: que el Estado tiene una importante responsabilidad en la promoción y regulación de la formación profesional. La otra es la necesidad de la participación activa de las empresas privadas en la implementación de las políticas de formación, tanto en cuanto a la definición de las competencias laborales como en cuanto a la alternancia entre la formación teórica y práctica, teniendo en cuenta la necesaria contribución que ello implica para el bienestar general. Las formas concretas de implementar la articulación entre Estado y sector privado son específicas de la historia e instituciones de cada país. Es de esperar que el análisis comparativo de los trabajos presentados en este documento pueda brindar algunas pistas sobre su desarrollo futuro.

BIBLIOGRAFÍA

- AGÜERO, Víctor y LABARCA, Guillermo. 1998. *Fondo de capacitación y entrenamiento: sugerencias y modelo operativo*. Santiago de Chile: CEPAL;GTZ.
- AMARGÓS, Oscar. 1998. *La formación para el trabajo y la capacitación en República Dominicana: estudio sobre relaciones entre el sector público y privado*. Santiago de Chile: CEPAL;GTZ.
- BECKER, Gary. 1964. *Human capital. A theoretical and empirical analysis with special reference to education*. Princeton.
- CARUSO, Luiz Antônio Cruz. 1998. *Centros nacionais de tecnologia do SENAI: um modelo alternativo de educação profissional*. Río de Janeiro: SENAI.
- CASTRO, Claudio de Moura. 1995. *Training policies for the end of the century*. París: UNESCO/IIPE.
- . 1995. La capacitación en Oklahoma parece que se hace bien. *Boletín técnico interamericano de formación profesional*. Montevideo, Cinterfor/OIT, n. 131, abr.-jun. p. 55-89.
- . 1998. *The stubborn trainers vs. the neoliberal economists: will training survive the battle?* Washington: BID.
- CEPAL/UNESCO. 1992. *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile.
- CINTERFOR/OIT. 1990. *La formación profesional en el umbral de los 90. Un estudio de los cambios e innovaciones en las instituciones especializadas en América Latina*. Montevideo.

María Antonia Gallart

- . 1995. *Anuario estadístico de la formación profesional en América Latina 1993*. Montevideo.
- CRESPI, Gustavo. 1997. *Intermediación privada en el mercado de capacitación, impacto en la pequeña y mediana empresa*. Santiago de Chile: CEPAL/GTZ.
- DUCCI, María Angélica. 1991. *Financing of vocational training in Latin America*. Ginebra: OIT.
- MCDONNELL, Lorraine M.; NORTON GRUBB, W. 1991. *Education and training for work: the policy instruments and the institutions*. Santa Mónica: RAND.
- MARTÍNEZ ESPINOZA, Eduardo. 1995. Esquemas de financiamiento público de la formación profesional. *Boletín técnico interamericano de formación profesional*. Montevideo, Cinterfor/OIT, n. 131, abr.-jun. p.25-42.
- MERTENS, L. 1997. *La descentralización y el sector privado en la trayectoria de la formación profesional en México*. Santiago de Chile: CEPAL/GTZ.
- NOVICK, Marta; GALLART, María Antonia. 1997. *Competitividad, redes productivas y competencias laborales*. Montevideo: Cinterfor/OIT; Red Latinoamericana de Educación y Trabajo/CENEP.
- PLANFOR. 1997. *Política pública de emprego e renda: ações do Governo*. Brasília: Ministerio de Trabajo.
- . 1998. *Programa Nacional de Qualificação do Trabalhador: avaliação gerencial*. Brasília: Ministerio de Trabajo/ Fundo de Amparo ao Trabalhador.
- ZARIFIAN, Philippe. 1998. *A gestão da e pela competência*. En: Seminario internacional educação profissional, trabalho e competências. Anais. Rio de Janeiro: CNI/SENAI/CIET.

VIII

La construcción de una estrategia de investigación

VIII.1

La integración de métodos y la metodología cualitativa. Una reflexión desde la práctica de la investigación (1992)

En este trabajo se plantea la importancia de la utilización de un enfoque cualitativo en la investigación social, más precisamente, la utilidad de la integración de métodos cuantitativos y cualitativos para una aproximación más adecuada de ciertos problemas de investigación.

La temática que aquí se presenta está enfocada desde la perspectiva de la práctica de la investigación sociológica. Esta aproximación experiencial y “fenomenológica” puede ser de utilidad a los investigadores que definen problemas de investigación y deben diseñar las estrategias más adecuadas para enfrentarlos. No se pretende dar recetas, ni siquiera indicar posibles soluciones a dificultades existentes, sino señalar un itinerario que resulta de la experiencia de investigar, con las ventajas y los problemas de la integración metodológica, sin disimular los tropiezos, pero señalando también los hallazgos, “haciendo camino al andar”.

A los fines expositivos se seguirán los pasos habituales en el desarrollo de una investigación, distinguidos sólo a nivel analítico, mostrando en cada uno de ellos el rol de los enfoques metodológicos y ejemplificándolos con investigaciones concretas. Finalmente se evaluarán los resultados y las carencias.

María Antonia Gallart

El planteo del problema

Antes de comenzar este apartado sobre el planteo del problema de investigación y la importancia del análisis cualitativo -particularmente en la integración de métodos en la práctica de la investigación social- conviene esbozar algunas reflexiones.

Cuando en una investigación se combinan datos cuantitativos e información cualitativa se requiere un cuidado especial en la convergencia y consistencia de ambos análisis. Es conveniente definir claramente cuáles son los interrogantes que se van a responder en cada caso (desde la estrategia cualitativa o cuantitativa), cómo se va a realizar el análisis y cuáles son los supuestos que lo avalan. De la congruencia de estos tres pasos, interrogante, análisis y supuestos, así como de la adecuación y creatividad de la integración cuantitativo-cualitativa, dependerá la calidad del estudio.

Las investigaciones efectuadas con una aproximación cuantitativa, mediante datos primarios relevados a través de una encuesta a una muestra de unidades de análisis (generalmente individuales) estadísticamente representativa, permiten caracterizar a una población (o universo) en función de variables, entendidas éstas como conceptos operacionalizados. Cuando se trata de una sola medición en el tiempo, el análisis de estos datos da como resultado algo así como una fotografía de la realidad. Los supuestos del análisis se basan en la representatividad estadística y en la posibilidad de generalizar los resultados encontrados en la muestra a una población dada. Las estimaciones realizadas permiten afirmar, con un cierto grado de probabilidad, que una determinada relación entre variables se aleja del azar. La adecuación entre los resultados del análisis y los propósitos planteados inicialmente dependerá de que los interrogantes puedan ser respondidos en términos cuantitativos, que las variables medidas respondan a los conceptos utilizados, que la muestra resulte adecuada y que el análisis sea estadístico.

El análisis cualitativo, en cambio, se efectúa sobre la base de información observacional o de expresión oral o escrita, poco estructurada, recogida con pautas flexibles, difícilmente cuantificable. Mediante la información que se releva, por lo general se intenta captar la definición de la situación que efectúa el propio actor social y el significado que éste da a su conducta, los cuales son claves para interpretar los hechos. El análisis busca contemplar la totalidad de la configuración en que se sitúa el actor y es, por lo tanto, holístico. Se basa en un método comparativo que va enfrentando casos similares entre sí pero que se diferen-

cian en algunas características cruciales, tratando de formular interpretaciones que incluyen conceptos teóricos. Estos conceptos teóricos se van construyendo en ese mismo proceso de análisis (Glaser y Strauss, 1969; Strauss, 1987). Consecuentemente, el criterio para la selección de la muestra no es probabilístico sino intencional. En este sentido, se seleccionan casos que varíen en aquellas características consideradas relevantes para la respuesta al interrogante planteado. Por ese motivo, el análisis no consiste en la estimación cuantitativa de parámetros de un universo dado; sino en el estudio comparativo de la conducta de los actores dentro de un contexto determinado y en circunstancias situadas en el tiempo, que plantea hipótesis y tipologías útiles para interpretar la diversidad y semejanza de las conductas observadas. Dicho análisis implica la formulación de conceptos que se van creando en un continuo ir y venir de la información empírica a la construcción teórica.

Subyace en este enfoque la idea de la acción social como respuesta activa a situaciones definidas estructuralmente y que a su vez, tienen consecuencias en esa misma estructura (Giddens, 1984, 1986). Por todo ello, se considera que el análisis de los procesos sociales cotidianos, cualitativamente diferenciados, puede contribuir al conocimiento de los fenómenos sociales de forma significativa.

Este tipo de aproximación metodológica se fundamenta en una teoría de la acción social. En el contexto de este artículo, esto implica una teoría de la acción dirigida a fines, significativa, acción que se observa fundamentalmente en actores individuales socialmente situados. Esto supone un ir y venir constante entre lo individual y lo social, trascendiendo el conductismo individualista (que subyace en buena parte de la metodología habitual en las Ciencias Sociales) al introducir la intencionalidad, clave de la comprensión de la conducta humana.

La aproximación cualitativa intenta también superar los estudios que, a partir del diagnóstico macrosocial del problema, señalan sus dimensiones a nivel de agregados sociales y plantean posibles soluciones sin tener en cuenta su articulación con las estrategias de los actores sociales. En un interesante artículo, Coleman (1986) sostiene que la “asociación estadística entre variables reemplazó la conexión significativa entre eventos”, y plantea la necesidad de pasar del problema macrosocial a su repercusión en los valores individuales y a su relación con las orientaciones a la acción y con el resultado de éstas para el sistema social. Este camino debería ser el que articule las estrategias metodológicas.

María Antonia Gallart

Las reflexiones anteriores¹ sirven como guía de los estudios que ilustran este artículo. No se pretende que dichos estudios sean ejemplos paradigmáticos, sino intentos de aproximación en el camino señalado.

En general, cuando se inicia una investigación sociológica, la primera tarea es definir el interrogante básico. En algunos casos éste es puramente descriptivo, las categorías utilizadas son de uso común, sus significados son aceptados para la totalidad de la población y las mediciones son sencillas. Por ejemplo, si queremos saber si existe una percepción diferencial de ingresos entre hombres y mujeres trabajadores de distintas edades en una determinada ciudad, habitualmente se utilizan categorías de clasificación aceptadas y cuya medición no presenta mayor dificultad. Si dicha percepción diferencial aparece y se mantiene (aun igualando a los distintos grupos en una serie de condiciones relativas a la percepción de ingresos diferenciales como por ejemplo, tipo de ocupación, nivel educativo, etcétera), y el investigador pretende interpretarlas desde aspectos tales como la propensión de los empleadores a brindar trabajo a uno u otro tipo de trabajador, o desde la influencia que tiene para la participación económica femenina su momento del ciclo vital, se estará incluyendo en dicha interpretación una serie de supuestos sobre la intencionalidad de los actores, las características de la estructura cultural y social, y del mercado de trabajo, no siempre compartidas y difíciles de explicitar. Tal es así que se puede arriesgar la afirmación que la interpretación de cualquier regularidad cuantitativa, inicialmente expresada en términos estadísticos, implica elementos cualitativos no explicitados en la operacionalización de las variables. Esto se observa claramente cuando una misma medición es interpretada de maneras distintas si se utilizan diferentes marcos conceptuales.

Es por eso que cuando el investigador enfrenta la definición de un problema de investigación relacionado con la conducta individual o grupal de una pluralidad de personas, tal como se da en la sociología, suele tener un doble interrogante: el primero se refiere a la existencia y a menudo a la magnitud, de un determinado fenómeno -por ejemplo, la migración de un tipo de pobladores de un lugar a otro con diferentes características, o la dificultad de implementar innovaciones educativas

¹ Los párrafos anteriores están extractados del Anexo Metodológico de GALLART, María Antonia, MORENO, Martín y CERRUTTI, Marcela, 1991. *Los trabajadores por cuenta propia del Gran Buenos Aires, sus estrategias educativas y ocupacionales* (Buenos Aires, Centro de Estudios de Población (CENEP),

en escuelas de nivel medio- y el segundo, a la forma en que se dio el proceso que condujo a ese fenómeno. La asociación estadística entre dos mediciones puede mostrar una relación insumo-producto, pero nada nos dice sobre los mecanismos de la “caja negra” que produce esa transformación. Tanto para conocer un problema, como para actuar sobre él, este conocimiento de la «caja negra» es necesario.

El rol del análisis cualitativo, en particular, y de la integración de métodos, en general, aparece así claramente. Sin estudiar en detalle (o sin aprovechar estudios que ya lo hayan hecho) tanto la vida de las comunidades que dieron origen a las migraciones en el primer ejemplo anterior, como las instituciones escolares en el segundo, difícilmente se pueda conferir sentido a las variaciones detectadas, y menos aún, actuar sobre ellas. Es decir, el estudio de los contextos, de la definición de la situación, de la comprensión de los sentidos que confieren a la acción los actores y de su interacción, es eficaz para interpretar resultados de análisis sobre regularidades cuantitativas. La importancia de tomar en cuenta estos aspectos se puede observar en la historia de tantas políticas sociales que, pese a ser implementadas en respuesta a necesidades detectadas, tuvieron efectos perversos por la mediación de los actores y la traducción de los diversos niveles de agregación social. Este es el caso, por ejemplo, de políticas planificadas a nivel de una nación, que son modificadas a nivel provincial, comunal y de instituciones particulares, hasta perder totalmente su dirección original.

Volviendo entonces al planteo original de esta sección, cuando un investigador define un problema de investigación, salvo en el caso poco frecuente de que sólo se desee demostrar una relación estadística entre variables unívocas con todos los problemas que ello supone (Lieberson, 1985), se le plantea la conveniencia de integrar el enfoque cualitativo. Una alternativa es entonces, la utilización de un enfoque predominante o únicamente cualitativo, como por ejemplo, cuando el estudio se adentra en la exploración de la “caja negra”, sea partiendo de un diagnóstico ya realizado, sea buscando una definición del problema y la construcción conceptual para interpretar éste. Otra posibilidad es la de que la investigación se inicie con un análisis cualitativo de una situación problemática y proponga hipótesis cuantitativas, empleando una definición de variables realizada a partir de los resultados de la primera etapa. La tercera alternativa pertenece al mismo grupo que la segunda en cuanto a la utilización de distintos métodos en etapas sucesivas, pero invierte el orden: parte de un diagnóstico cuantitativo, basado en el análisis estadístico de variables, con el objeto de caracterizar el fenómeno en estudio, y se adentra en un análisis cualitativo de dicho fenó-

María Antonia Gallart

meno para tratar de explicar dichas características y los procesos inmanentes. La última, y quizá la más difícil, es la triangulación metodológica entre enfoques cuantitativos y cualitativos a lo largo de la investigación, enriqueciendo así la conceptualización y la construcción de teoría.

Se intentará ejemplificar esta etapa del planteo del problema de investigación con algunas investigaciones empíricas realizadas en el contexto argentino por Floreal Forni y María Antonia Gallart. Un ejemplo del primer tipo de investigación, predominantemente cualitativa, es un estudio cuyo objetivo principal fue determinar las razones por las cuales las innovaciones introducidas en la educación media a nivel escolar no prosperaban ni se difundían (Gallart y Coelho, 1977). Para desarrollar el estudio, se consideró que el abordaje apropiado era el de la realización de un análisis organizacional comparativo de escuelas diferenciadas en características significativas con respecto al interrogante principal. Se planteó una orientación conceptual muy amplia con el objeto de que fuera reelaborada durante la investigación. Se partió del interés por las relaciones de poder entre los distintos actores institucionales en la vida cotidiana de la escuela y su rol en el procesamiento de las innovaciones. El marco de referencia, muy laxo, fue el de la sociología de las organizaciones y el interaccionismo simbólico.

Un ejemplo del segundo tipo de investigaciones, es decir de aquellas que se inician con un análisis cualitativo que brinda elementos para uno cuantitativo posterior, es el de un estudio que se propuso indagar sobre la dificultad de articular la educación formal y la formación para el trabajo en las escuelas técnicas, y sus consecuencias en la trayectoria educativa y ocupacional de los egresados (Gallart, 1985 y 1987). La fase cualitativa de esta investigación permitió la elaboración de una tipología de instituciones escolares, que respondiera a las diversas formas en que se articulaba la educación práctica y teórica en escuelas de currículo de diverso nivel tecnológico y diferentes realidades institucionales, prestando atención a la interacción entre la escuela y su contexto y entre los actores al interior de ésta. Esta tipología fue utilizada en la segunda etapa, de carácter cuantitativo, en la que se efectuó un seguimiento de una muestra representativa de egresados de escuelas técnicas. La clasificación de las escuelas en tipologías cumplió la función de variable interviniente entre el origen socioeconómico de los alumnos y sus logros educativos y ocupacionales. Dicho seguimiento se propuso desentrañar las relaciones entre las características individuales de los alumnos, las especialidades y peculiaridades de las escuelas donde cursaron

los estudios, y el desempeño educativo (niveles y orientaciones cursadas) y ocupacional posterior (tipo de inserción ocupacional).

Un ejemplo del tercer tipo de investigaciones, es decir aquellas que comienzan con una etapa cuantitativa de diagnóstico que permite caracterizar un fenómeno y que trata de interpretarlo y profundizarlo en una etapa siguiente cualitativa, es un estudio sobre los trabajadores por cuenta propia en el Gran Buenos Aires (Gallart, Moreno y Cerrutti, 1991). Este estudio se propuso indagar acerca de la relación existente entre la educación recibida (entendida en un sentido amplio) por los cuentapropistas y su inserción ocupacional. En su etapa cuantitativa se efectuó una caracterización de los cuentapropistas en función de una serie de variables sociodemográficas, educativas y ocupacionales, utilizando datos provenientes de la Encuesta Permanente de Hogares. A partir de este diagnóstico se puso en evidencia que los cuentapropistas mostraban una enorme heterogeneidad. Por lo tanto, el énfasis en la segunda etapa, de tipo cualitativo, estuvo puesto en descubrir las estrategias educativas y ocupacionales de los cuentapropistas de diferentes orígenes socioeconómicos y niveles educativos, con el objeto de interpretar y especificar el diagnóstico cuantitativo, especialmente respecto a los resultados sobre la marcada heterogeneidad observada.

Tanto en el segundo como en el tercero de los ejemplos aquí presentados, se precisaron claramente los interrogantes que se responderían en cada una de las etapas. La ventaja de estas formas de integración es que resulta muy clara la relación entre interrogante, estrategia metodológica y resultado de cada una de las etapas, pero, como contrapartida, no permiten la interacción entre los resultados cuantitativos y cualitativos a lo largo de la investigación.

El cuarto y último tipo de investigación (tal vez el más difícil) es el de la triangulación metodológica entre enfoques cuantitativos y cualitativos durante el desarrollo del estudio. Un ejemplo de este tipo es un conjunto de investigaciones focalizadas en la provincia de Santiago del Estero (Forni, Benencia y Neiman, 1991). El problema básico planteado en estos estudios fue el de la relación entre condiciones económicas y comportamientos demográficos (reproductivos y migratorios), otorgándole especial atención a la mediación de la unidad familiar. Para llevarlo a cabo, se combinaron a lo largo de la investigación análisis cuantitativos de datos censales y encuestas con estudios cualitativos de casos de familias rurales, centrados en sus estrategias. Los resultados de un tipo de investigación se van entrelazando como insumos del otro tipo a lo largo del estudio.

María Antonia Gallart

El diseño de la investigación

A efectos de una mayor claridad en la exposición, se considerarán sólo tres de los cuatro tipos referidos anteriormente: el predominantemente cualitativo ejemplificado en el estudio de escuelas medias (Gallart y Coelho, 1977), el de etapas sucesivas (cuantitativa y cualitativa) ejemplificado en la investigación sobre trabajadores por cuenta propia (Gallart, Moreno y Cerrutti, 1991), y el de triangulación entre métodos a lo largo de la investigación ejemplificado por el estudio sobre migraciones, empleo y familia en Santiago del Estero (Forni, Benencia y Neiman, 1991).

Las posibilidades de elaboración de un diseño de investigación pautado a priori son, en todos los casos, menores que en los estudios exclusivamente cuantitativos. Esto se debe fundamentalmente a que el componente cualitativo exige un ir y venir entre los datos y la teoría y de ésta a aquéllos, que suele modificar a lo largo de la investigación tanto los aspectos conceptuales como los sujetos de la investigación. Lo que importa en este caso es que el interrogante original sea lo suficientemente específico y sus términos unívocos para poder indicar un camino provisorio y algunas hipótesis de trabajo que puedan ser reelaboradas a lo largo de la investigación. Esas hipótesis deben plantearse en términos cuantitativos y cualitativos para evitar los problemas de incoherencia entre supuestos, interrogantes y resultados, sobre los que se advirtió anteriormente. Es también fundamental tener claros los niveles de análisis en que se desarrollará el trabajo cuantitativo y cualitativo.

Debe tenerse en cuenta que el tipo de interrogantes y datos cuantitativos permite el análisis de variables operacionalizadas que caracterizan a un gran número de unidades a distintos niveles de agregación, individual, local, nacional, etcétera. La información cualitativa, en cambio, hace necesaria, para su recolección y análisis, una definición clara del contexto inmediato de las unidades observadas y de los casos a comparar, manteniendo relativamente laxa la definición conceptual. Por el otro lado, la naturaleza de la generalización estadística y la de la metodología cualitativa señalan límites en cuanto al número de sujetos de investigación. No es posible efectuar un análisis estadístico sin una muestra representativa de la totalidad de unidades (universo). Tampoco es posible realizar un análisis cualitativo detallado y conceptualmente abierto con un número excesivamente grande de unidades.

A partir de estas características básicas, pueden determinarse los niveles de análisis privilegiados para estudios cualitativos. Algunos de estos niveles son, por ejemplo, el análisis organizacional, el de peque-

ñas comunidades y el de familias. Estas unidades colectivas permiten la observación participante (Bruyn, 1972), tienen actores sociales claramente definidos y, si se eligen con criterios válidos para realizar análisis comparativos, permiten muy interesantes estudios de casos.

Los sujetos individuales pertenecientes a una categoría socialmente significativa pueden ser estudiados desde ambas perspectivas metodológicas, según el tipo de interrogantes planteados. En el caso del análisis cualitativo, la aproximación metodológica permite conservar el lenguaje original de los sujetos, indagar su definición de la situación, la visión que tienen de su propia historia y de los condicionamientos estructurales, lo que lo hace particularmente rico para el análisis de estrategias.

El diseño de un estudio cualitativo propiamente dicho debe presentar claramente los antecedentes del problema al que quiere responder. En la perspectiva de este artículo no se considera que un trabajo cualitativo surja de una “tabula rasa”, es decir que exclusivamente a partir del propio trabajo se generen los conceptos. Se considera, en cambio, que el investigador se aproxima al problema con un caudal de conocimientos de resultados de investigaciones anteriores y con un acervo conceptual de teorías que le ayudan a delimitar su temática. Estos elementos le permiten al investigador generar hipótesis de trabajo, que no son una relación entre variables operacionalizadas sino una interrelación entre conceptos amplios a redefinir en el propio trabajo cualitativo.

Esos antecedentes, unidos al conocimiento personal y la creatividad del investigador, permiten imaginar un escenario del contexto y de los sujetos que faciliten un análisis comparativo. Asimismo tienen una gran utilidad para delimitar los niveles de análisis, el tipo de unidad (colectivas y/o individuales) y los sujetos que puedan brindar la información. Esta información, una vez analizada, podrá responder al interrogante inicial, enriqueciendo y ampliando el marco conceptual preexistente.

En el caso de una investigación cuanti-cualitativa, el diseño debe especificar los aspectos cuantitativos y cualitativos con sus correspondientes interrogantes. En cuanto a los aspectos cuantitativos, el diseño sigue los pasos ampliamente difundidos para este tipo de estudios.

La ejemplificación con las investigaciones seleccionadas puede aclarar los párrafos anteriores. Al iniciar el estudio de escuelas medias, se constataba una multiplicidad de intentos de cambio en las escuelas y la frustración de dichos esfuerzos. La pregunta sobre la razón de este hecho tenía dos dimensiones: una referida al grado de autonomía de las

María Antonia Gallart

organizaciones escolares con respecto al contexto y la otra al interjuego entre los diversos actores de la propia escuela. Se partió, entonces, de algunos conceptos básicos que guiarían la investigación, provenientes de la sociología de la organización. Estos conceptos fueron entendidos como rubros en los que se focalizaba la investigación. Los rubros fueron: a) la relación entre los objetivos de la escuela y las funciones sociales de la educación secundaria; b) la estructura de poder y de roles al interior de la escuela; y c) la tecnología organizacional, entendida como la tarea de la escuela que incluye la disciplina como conjunto de reglas de juego dentro de la institución escolar y la pedagogía como el estilo de enseñanza.

Se planteó un estudio comparativo de casos de instituciones escolares que variaban en aspectos relevantes para los rubros anteriores. Se eligieron colegios que tuvieran diferencias en cuanto a su condición de propiedad (privadas, religiosas y públicas). Estos criterios fueron considerados debido a que se suponía que la influencia del contexto se ejercería de una manera distinta en cada una de ellas. Se seleccionaron asimismo escuelas de distintas modalidades para contemplar las variaciones curriculares y de clientela.

Se definió un estilo de investigación cercano al antropológico, en el que un pequeño grupo de investigadoras (tres) pasaran cada una un período de un mes compartiendo la vida cotidiana de la escuela y realizando una triangulación de fuentes: entrevistas a directivos, docentes, celadores y alumnos; observación participante y no participante; y revisión de los registros escolares.

Esta primera etapa fue completada con la elaboración de un informe en profundidad de cada escuela respondiendo al interrogante inicial en ese caso concreto y presentando hipótesis cualitativas en respuesta a ese interrogante.

Un segundo paso del estudio se propuso realizar una comparación entre las nueve escuelas estudiadas, efectuando una elaboración conceptual sobre el tema de referencia, mediante la cual se procuró brindar una respuesta global al problema que interpretara las semejanzas y diferencias encontradas entre los casos.

En el ejemplo de la investigación cuanti-cualitativa por etapas sobre los trabajadores por cuenta propia, se precisaron diseños diferentes para cada una. En la cuantitativa, se siguió el clásico esquema en lo que respecta al tratamiento de fuente de datos secundarios cuantitativos (Encuesta de Hogares), precisando el alcance estadístico, las variables y los instrumentos de análisis a utilizar.

En cuanto a la segunda etapa, en la que el interés fue la vinculación entre educación y empleo y la interpretación de la diferenciación interna de los cuentapropistas, el diseño consistió en un estudio cualitativo de historias de vida de trabajadores por cuenta propia, las cuales variaban en aspectos que marcaban claramente la heterogeneidad observada en el diagnóstico. Como primer criterio se eligieron grupos de trabajadores pertenecientes a ocupaciones calificadas o semicalificadas, las cuales poseen una fuerte representación entre los cuentapropistas. Otro de los criterios para la selección de los grupos comprendidos en la muestra intencional fue el sexo. Este criterio fue elegido, no sólo por el conocimiento anterior sobre la variación en la participación económica de varones y mujeres, sino también debido a los resultados del estudio cuantitativo, que mostraban una marcada diferenciación. De estos criterios surgió la elección de una muestra intencional compuesta de la siguiente manera: varones y mujeres comerciantes, varones ocupados en servicios de reparación mecánica y eléctrica, y mujeres trabajadoras de la confección, todos ellos situados en barrios de diversos niveles socioeconómicos.

Se programaron aproximadamente sesenta entrevistas, quince a cada tipo de trabajadores por cuenta propia. Se diseñaron guías para realizar historias familiares, educativas y ocupacionales focalizadas en las condiciones y opciones correspondientes a las decisiones cruciales de los respondientes a lo largo de su ciclo vital. Se esperaba que el estudio comparativo de esas historias contribuyera a interpretar las características señaladas por el diagnóstico cuantitativo.

El caso de la investigación sobre migraciones y comportamientos demográficos tuvo, en su primer diseño, una hipótesis orientadora sobre la mediación de la unidad familiar en la relación entre las situaciones y procesos económicos y las conductas demográficas. En el diseño original se explica la elección de la región en que se desarrollaría la investigación: pobre, exportadora de mano de obra y con diversidad de explotaciones agrícolas. Se propuso como metodología una triangulación a dos niveles explicada así en palabras de los autores:

“El diseño se plantea a niveles macro y micro, siendo la familia el tema central de ambos. A nivel macro, se propuso realizar una encuesta demográfica (incluyendo datos sobre estructura familiar, ocupación, migraciones y una historia de la fecundidad). Esta encuesta se planteó a partir de una muestra estratificada, de acuerdo con la inserción ocupacional del jefe del hogar (...) El objetivo final del proyecto consistirá en la elaboración de encuestas en profundidad y muestras temporales sobre el uso del tiempo en la unidad doméstica (...) De esta manera, nos

María Antonia Gallart

proponemos producir conocimiento sobre estructuras familiares; tipo e intensidad de lazos de parentesco; relación entre tipos de familia y sus conductas económicas (para el caso de la agricultura, relación con las estrategias productivas de los 'tipos sociales agrarios' -campesinos semiproletarios, campesinos, colonos-); conductas demográficas (reproductivas, de conformación de hogares y migratorias) y su relación con el contexto económico y, finalmente, evaluar el efecto de una política agraria -el proyecto de colonización- sobre las estructura demográficas y sociales, y viceversa" (Forni, Benencia y Neiman, 1991, pág. 12).

Como suele suceder en este tipo de trabajos complejos, la práctica de la investigación fue alterando este primer diseño, integrando conceptos que se volvieron protagónicos como el de estrategias de vida, y alterando el orden y el predominio cuantitativo de algunas de las etapas previstas. Esto se explicará en la próxima sección.

El trabajo de campo

Esta sección se centrará fundamentalmente en las condiciones de la recolección de información en los estudios cualitativos y en los aspectos cualitativos de los estudios cuanti-cualitativos².

Una vez definido el problema y el universo del estudio, una primera decisión que debe ser tomada se refiere al contexto inmediato de la recolección de información, que obviamente depende en gran medida del tipo de problema que plantea la investigación. Este contexto puede ser organizacional, grupal o puede referirse a una determinada categoría de individuos situados en condiciones específicas. Es importante distinguir entre la unidad de análisis que se quiere comparar, que puede ser colectiva (hospitales, familias, etcétera) o individual (personas que comparten determinadas características), y las fuentes de información (entrevistas personales, observación de actividades, lectura de registros, etcétera).

No existe en el análisis cualitativo la identificación entre unidad de análisis y unidad de recolección tan común en la matriz de datos del análisis cuantitativo de encuesta, sino que generalmente se trabaja con diversidad de fuentes y de niveles de análisis que permiten la elaboración conceptual característica del enfoque cualitativo.

La identificación del problema y del escenario de investigación puede hacer prioritaria la triangulación entre esas diversas fuentes de

² La exposición no se explayará en la recolección de datos cuantitativos ya que ésta es conocida y puede ser consultada en múltiples manuales (Galtung, Goode y Hatt, Boudon, etcétera).

información, como en el caso del análisis organizacional, o la utilización de una determinada fuente como en el caso del método biográfico. Es importante tener en cuenta que estas decisiones iniciales, si bien limitan el estudio, no impiden extenderlo a fuentes no previstas al comienzo, si sobre la marcha de la investigación se descubre la exigencia de ampliar el panorama. La flexibilidad en la captación de la información es una de las características claves del trabajo de campo cualitativo.

Otra característica crucial de este tipo de recolección de información es la necesidad de captar procesos y por lo tanto, de estar atento al desarrollo en el tiempo del fenómeno estudiado, las condiciones en que fueron tomadas las decisiones relevantes, los actores sociales que las tomaron, y cuáles fueron sus consecuencias. Esto implica obtener información que se extiende en el tiempo, tanto sobre hechos objetivos como sobre la opinión de los participantes. Es importante tener en cuenta que el relato de los implicados brinda los elementos informativos, pero que sólo el análisis del investigador permite distinguir el proceso de la versión de sus protagonistas. Ese ir y venir entre información y análisis, y requerimiento de nueva información, va completando el espiral del trabajo de campo cualitativo.

La tercera característica crucial es la del registro del lenguaje de los protagonistas en la observación, en la entrevista o en la lectura de documentos. El investigador debe tener claro cuándo registra textualmente y cuándo presenta su evaluación de la situación en un primer paso del análisis; este doble nivel de registro aparece desde los primeros momentos de la investigación.

Resumiendo en pocas palabras, el investigador cualitativo entra en el campo munido de un problema, una aproximación conceptual que le señala rubros conceptuales amplios en los que centrar su interés y un lugar, escenario o categoría de personas que le brindarán la información, a partir de los cuales desarrollará su estrategia de investigación. Existen diferentes grados de estructuración en lo anterior: el investigador, por ejemplo, puede entrar muy libremente en una organización empezando por los informantes claves y a partir de ello decidir sus sucesivas fuentes de información; puede elegir un muestreo teórico de situaciones a observar a partir de su problema; o puede tener una definición bastante clara a priori de las personas a entrevistar, las situaciones a observar o los datos objetivos de registro a obtener. Lo importante es que, en todos los casos, tenga una posición abierta dispuesta a enriquecer sus hipótesis de trabajo con el aporte de la información, modificándolas cuanto fuere necesario.

María Antonia Gallart

El registro de la información realizado por el investigador, sea de entrevistas, observaciones, datos de registro, etcétera, conviene que sea a la vez detallado y focalizado, de manera que permita una primera descripción del fenómeno en cuestión, y sirva de primer paso al análisis que se realizará posteriormente. Es importante también que incorpore toda la información relevante aunque sea externa a la que pueda captar el instrumento en sí. Así, por ejemplo, en una entrevista a trabajadores es conveniente considerar las características del lugar en que se efectuó, la actitud del entrevistado al responder determinadas preguntas y cualquier otra realidad que tenga importancia para el problema.

Ese primer registro de la información debe ser conservado, organizado en rubros y releído a medida que progresa la investigación. Es fundamental que, en cada etapa de la recolección y el análisis, ya sea de triangulación de fuentes en una misma unidad organizacional o en la comparación entre casos individuales distintos en algunos aspectos y similares en otros, se vayan extrayendo conclusiones provisionales, para luego volver a los registros originales y recuperar la unidad de la información brindada sobre los distintos rubros por una misma fuente y el lenguaje original. Ese proceso recursivo de armar y desarmar el rompecabezas, transformándolo, pero siempre conservando las piezas originales, resulta básico en la recolección de información y en el proceso de análisis cualitativo.

Ejemplificando lo anterior, al iniciar el estudio de las escuelas medias cada investigadora obtuvo el permiso de entrada en una escuela que reuniera las características diferenciales señaladas. Se acordaron entre las investigadoras las guías de entrevista y de observación y los datos de registro a recolectar. Se discutieron y definieron claramente los puntos de interés en cuanto a la observación de la tarea escolar, tanto pedagógica como disciplinaria y de las relaciones entre los distintos estratos escolares (directivos, profesores, alumnos, personal no docente).

Cada investigadora concurrió diariamente a su colegio, registrando cuidadosamente las entrevistas y las observaciones y luego realizó una doble tarea. La primera consistía en la conceptualización de lo sucedido en cada institución en la cotidianidad de la escuela, el desarrollo de la vida escolar en el aula, las respuestas de los docentes y alumnos con respecto a la introducción de innovaciones, las relaciones de poder y su relación con lo anterior. La segunda tarea era la discusión en una sesión semanal entre las tres investigadoras, de las observaciones y reflexiones sobre lo realizado en cada escuela, elaborando y decidiendo en forma conjunta los nuevos pasos a seguir. Al final del trabajo de

campo en cada institución, se redactó un informe por escuela, al que se incorporaron todos los registros de entrevistas y demás información, el cual sirvió de base para la etapa posterior de análisis.

En los trabajos cuanti-cualitativos, la información tiene que estar algo más estructurada inclusive en la etapa cualitativa. En el caso de la investigación realizada en Santiago del Estero se utilizaron diversos instrumentos: entrevistas en profundidad, observación, etcétera. Estos instrumentos permitieron relevar información sobre conductas laborales y demográficas que, a su vez, permitían individualizar estrategias familiares e individuales; relatos detallados de los presupuestos familiares para analizar condiciones de subsistencia; descripción de las tareas realizadas por los distintos miembros de la familia en el trabajo en el predio y como trabajadores en cosechas ajenas. La recolección y registro detallados de esta información, centrada en los rubros principales de la investigación sobre las estrategias de los hogares rurales, posibilitó el análisis, elaboración de tipologías e interpretación de los datos que caracterizan al estudio de las familias rurales de Santiago del Estero.

En el caso del estudio sobre los trabajadores por cuenta propia, la fuente de información privilegiada fue la historia de vida, pues ésta permite captar en distintos momentos históricos y del ciclo vital, las condiciones externas, los procesos de toma de decisiones (a menudo irreversibles) y las consecuencias de estas decisiones que a su vez se encadenan con otras. Las historias de vida estaban centradas en la vida familiar, educativa y ocupacional de los trabajadores. El instrumento fue una entrevista que contenía algunas preguntas estructuradas para distinguir a los cuentapropistas en algunas variables de base socio-económicas y educativas, e incluía otras preguntas, tanto sobre situaciones objetivas laborales o educativas como de opinión, manteniendo la estructura temporal del método sociobiográfico y, cuando esto era posible, el lenguaje original de los respondentes. Cada entrevistador debía elaborar una historia de vida monográfica en la que efectuaba un primer análisis del trabajador individual como protagonista. El registro de la entrevista abarcaba entonces variables precodificadas (de base), variables que fueron codificadas a posteriori, textos de respuestas, y la historia de vida. Si bien, en este caso la información estaba más estructurada que en los ejemplos anteriores, y obviamente era más rígida, tenía la suficiente flexibilidad para permitir un doble análisis del individuo como actor: a través del tiempo en la historia de vida y en sus opiniones textuales sobre temas relevantes. Por otro lado, las variables de base permitían clasificar a un grupo relativamente numeroso de

María Antonia Gallart

personas en subgrupos con características comunes, y observar trayectorias y testimonios para descubrir analogías que permitieran elaborar hipótesis interpretativas.

Creemos que estos ejemplos muestran distintas posiciones en un continuo entre estudios más netamente cualitativos y otros más cercanos a lo cuantitativo, aunque aun en estos últimos la lógica del análisis en los aspectos señalados no es estadística sino tipológica y procesal.

El análisis

En el análisis cualitativo que presentamos aquí se realiza un estudio en profundidad de casos, elegidos por su semejanza en la característica o fenómeno que se desea analizar, y que simultáneamente presentan diferencias relevantes que permiten su comparación. Es importante respetar el lenguaje original de las fuentes sin precodificarlo, focalizando el análisis en grandes temas o rubros de interés.

Las pequeñas comunidades, las organizaciones y las familias constituyen unidades privilegiadas para el estudio cualitativo, porque permiten una aproximación integral y un análisis holístico, además de una observación de campo cercana a la investigación participante. El trabajar con estas unidades colectivas permite realizar una triangulación de fuentes, es decir integrar en el análisis informaciones provenientes de registros institucionales, entrevistas a los distintos actores (padres, cónyuges, hijos en las familias, protagonistas de distintos roles ocupacionales en las organizaciones), observaciones, etcétera. Esta forma de aproximación, además de facilitar el estudio en profundidad del caso colectivo, tiene otras ventajas: permite descubrir las estrategias de los actores e integrarlas en el análisis de estructuras intermedias (salas de hospital, aulas, talleres, etcétera); destacar el rol de esas estructuras intermedias en la caracterización de la unidad de análisis colectiva; y finalmente, enriquecer el análisis comparativo de familias u organizaciones, relacionando en ese análisis la voz de los protagonistas de los distintos roles desempeñados en las diferentes unidades colectivas.

El análisis comparativo sistemático implica el examen minucioso de cada caso y, en particular, aquellos grupos de casos que tienen características comunes y muestran regularidades en su comportamiento, así como de los casos desviados de los comportamientos esperados. Los dos caminos seguidos en ese análisis son: la creación de conceptos que permitan explicar los hechos observados y la elaboración de tipologías. Estos dos caminos se entrelazan: las tipologías, al ordenar los casos, permiten la elaboración de hipótesis conceptuales sobre cada grupo de casos en cada una de sus categorías; a su vez el análisis de las

semejanzas en trayectorias o comportamientos permite crear tipos ideales que actúan como categorías conceptuales. Este proceso recursivo que va de la información a la conceptualización y vuelve a contrastar la interpretación teórica con la información para validarla o enriquecerla es intrínseca al análisis cualitativo.

La tipología como instrumento (McKinney, 1968), tanto en su acepción de tipo ideal como de tipo construido (o extraído) resulta clave en el análisis cualitativo, y constituye también (particularmente en la tipología constructiva) el paso habitual para el tránsito entre metodología cualitativa a cuantitativa o viceversa.

La interacción entre ambos caminos, tipologías y creación de conceptos, puede observarse claramente en la obra de Goffman. El concepto de institución total, el de estigma y los conceptos intermedios que llevan a estos tipos ideales son un ejemplo del análisis cualitativo. En una versión más compleja, tanto en la elección de casos utilizando el muestreo teórico, como en la construcción de teoría, se puede ubicar la aproximación de Glaser y Strauss. Conviene aclarar que existe un continuo en el tipo de análisis entre dos extremos: uno cuanti-cualitativo que busca explicar variaciones estadísticas, detectadas en estudios cuantitativos a través de tipologías construidas que incluyen variables complejas operacionalizables, y otro que busca la elaboración de tipos ideales cualitativos (Goffman, 1970; Glaser y Strauss, 1967) como configuraciones conceptuales no operacionalizables.

El tipo construido se define como “una selección, abstracción, combinación y (a veces) acentuación planeada e intencional de un conjunto de criterios con referentes empíricos. Sirve de base para la comparación de casos empíricos” (McKinney, 1968, pág. 37). El tipo ideal busca comparar los límites ideales del caso; en palabras de Max Weber, “el tipo ideal (...) es el intento de aprehender en conceptos genéticos, individuos históricos o sus elementos singulares” (Max Weber, 1975, pág. 82). El tipo construido, o más precisamente extraído, se obtiene “a través de fuentes empíricas del siguiente modo: cuando se puede rastrear un número relativamente grande de similitudes morfológicas a través de un número también relativamente grande de individuos, en ese momento, comenzamos a medir” (McKinney, 1968, pág. 36). La lectura repetida y detallada de los registros y la clasificación de las características detectadas siguiendo las orientaciones teóricas facilitan el trabajo original y creativo de la construcción de tipologías. Hoy en día, las microcomputadoras permiten disminuir el trabajo mecánico de copiado y ordenamiento (Pfaffenberger, 1988), pero en la construcción de categorías conceptuales el rol del investigador es insustituible. Por la

María Antonia Gallart

propia dinámica del análisis cualitativo, es importante que el trabajo de campo y el análisis sean realizados por el mismo grupo de investigación, intercambiando ideas y volviendo al estudio de los casos una vez realizado el análisis tipológico.

Se puede ejemplificar lo anterior en los estudios considerados aquí. Como ya se señaló, en el primero se realizó una descripción detallada de la vida escolar y de la relación entre sus protagonistas, integrando observación participante y no participante, entrevistas y datos de registro hasta poder realizar una caracterización de cada escuela. En los informes individuales por escuela se presentaban hipótesis cualitativas acerca de la relación entre la estructura de poder, el contexto y la tarea en esa institución. El análisis comparativo de todas permitió realizar una construcción de tipos ideales de escuelas. En este sentido, el estudio de las características diferenciales de escuelas privadas, religiosas y públicas, permitió una abstracción, al estilo de los tipos ideales, que se planteó como hipótesis sobre la influencia del contexto en la organización escolar. Esta hipótesis señalaba que las escuelas tendían a adoptar características comunes a las organizaciones que detentaban la propiedad de los establecimientos, burocráticas en el caso de las escuelas oficiales, de empresa en el de las escuelas privadas de dueño, de institución total en las escuelas religiosas. Estos tipos ideales -la burocracia reglamentada y piramidal, la empresa compitiendo por la clientela, y la institución que intenta cubrir todos los aspectos de la vida de sus miembros para socializarlos- daban cuenta de determinados rasgos diferenciales y tenían que ver con la vía de entrada de los recursos críticos necesarios para la subsistencia de la institución. Los mismos tipos ideales se superponían con otra conceptualización común a todas las escuelas por su pertenencia al sistema educativo que les daba legitimidad: la estructura básica escolar, con división de roles, estilo pedagógico y un mínimo disciplinario definido por las reglas del Ministerio. Analizando los cambios en la vida escolar, se podían detectar como motores u obstáculo de las innovaciones a las instituciones (como conjunto de pautas comunes) internas a la escuela o externas a ella, provenientes de esas influencias contextuales³. La conceptualización señalada servía para interpretar las diferencias entre las innovaciones introducidas y las resistencias encontradas en los diferentes tipos de escuela.

³ Se entiende por instituciones externas aquellas formas de conducta que están determinadas por el sistema educativo, la legislación nacional o usos del medio ambiente. Instituciones internas, en cambio, son las que se da a sí misma la propia organización, las reglas de juego, formas de reclutamiento, etc. (Gallart y Coelho 1977, pág. 146)

En el caso de la investigación sobre los trabajadores por cuenta propia, al considerar la articulación cuantitativo-cualitativa en el análisis, conviene volver a lo señalado en el planteo del problema. El análisis de datos cuantitativos permitió combinar una serie de variables para lograr otras más complejas, relevantes en ese análisis cuantitativo. Estas últimas permitieron establecer una primera tipología para seleccionar los casos del análisis cualitativo, a los cuales se les efectuaron entrevistas en profundidad. El análisis cualitativo de dichas entrevistas, mediante las cuales se perseguía reconstruir historias de vida, permitió elaborar tipologías de trayectorias educativas y ocupacionales de cuentapropistas. En este trabajo no se plantearon tipos ideales, sino más bien se buscaron las características más comunes en los casos, para plantear hipótesis más cercanas al tipo extraído definido anteriormente. Integrando el análisis de los datos cuantitativos y de las historias de vida se establecieron algunos tipos, como por ejemplo:

“Un primer tipo de TCP (trabajadores por cuenta propia) comparte los rasgos que se asignan comúnmente a los trabajadores pobres del sector informal: bajos ingresos, baja calificación e inestabilidad. Se incluyen en este grupo varios sectores: obreros no calificados de la construcción y del servicio doméstico; trabajadores relativamente calificados de comercio y servicios, que son migrantes rurales, los cuales se insertan en nichos de comercialización o servicios a clientelas de muy bajo poder adquisitivo; mujeres con el mismo origen sujetas a fuertes restricciones por sus responsabilidades domésticas, que se ubican en redes de subcontratación con muy poco poder de negociación. El capital social de los tres grupos es escaso y limita su capacidad de movilidad hacia nichos mejores; sus estrategias son fundamentalmente de supervivencia.

El segundo tipo de TCP tiene un punto de partida mejor: origen urbano, estudios o aprendizaje más prolongados, menores condicionamientos domésticos en las mujeres. Estos TCP llegan a ubicarse en nichos de comercialización o servicios con acceso a la clase media, o en oficios calificados en lugares relativamente privilegiados dentro de redes de subcontratación.

El tercer tipo comparte en general las características de origen del anterior, pero presenta una ventaja relativa en cuanto a capital inicial y relaciones familiares. Muestra además, un mayor dinamismo en la movilidad y en la capacidad de reconversión frente a las instancias de cambio producidas por la inestabilidad económica. Por todo ello, sus integrantes consiguen ubicarse en núcleos de servicios de alta tecnología o

María Antonia Gallart

en comercios para sectores de fuerte poder adquisitivo. En este grupo predominan los TCP masculinos.

Las estrategias de estos dos últimos grupos son estrategias de defensa de ingresos medios, frente al deterioro del nivel de vida. Los hombres tratan de obtener ingresos de bolsillo superiores a los que percibirían como asalariados; las mujeres intentan reforzar el ingreso familiar” (Gallart, Moreno y Cerrutti, 1991, págs. 123 y 124).

Esta tipología permite una primera aproximación a la temática de la diferenciación interna del cuentapropismo -la que se complementa con el análisis de las diferencias entre el trabajo por cuenta propia masculino y femenino y las estrategias de articulación entre educación e inserción ocupacional-, posibilitando la interpretación de las trayectorias y de la diferenciación interna de los trabajadores cuentapropistas.

En cuanto a la investigación efectuada en Santiago del Estero, el relevamiento de una encuesta demográfica permitió conocer la composición de las unidades familiares, la división de trabajo dentro de la unidad doméstica y las conductas relacionadas con la fecundidad y las migraciones. El establecimiento de tipos como el de campesinos, colonos y trabajadores transitorios, surgidos de investigaciones anteriores y de la literatura, fue un punto de partida muy importante ya que conformaron los grupos del estudio. La información proveniente de la encuesta posibilitó el conocimiento de la morfología de los hogares y de sus estrategias de supervivencia. Sin embargo, debido a que dicho análisis no fue suficiente para percibir la diferenciación interna dentro de cada grupo ocupacional y los procesos que traen aparejadas diferentes estrategias de reproducción, se llevó a cabo un estudio más profundo de casos de familias pertenecientes a los distintos grupos. Del análisis en profundidad surgen tipos nítidos contruidos de estrategias de supervivencia, donde se combinan de maneras distintas las ocupaciones y actividades de los diversos miembros de la familia con el fin de obtener los recursos necesarios para la subsistencia. Este análisis se complejiza analizando, “dentro de cada grupo, las estrategias que corresponden a los diferentes tipos de hogares con referencia a las etapas del ciclo de vida en los cuales ellos se encuentran. Desde esta perspectiva metodológica vamos a ser capaces de observar como en un continuo, la manera en que cada hogar de acuerdo a las características de su estructura (tamaño y composición), cambia su estrategia a lo largo del tiempo, y adapta su conducta a las diferentes modificaciones externas, o internas (por muerte de uno de sus miembros), por medio de decisiones de incorporación al mercado de trabajo, migraciones y/o haciendo más complejo el hogar elemental para integrar el presupuesto familiar” (Forni, Benencia y Neiman, 1991, pág. 85).

Los ejemplos anteriores muestran dos instrumentos utilizados frecuentemente en el análisis cuanti-cualitativo y que deben ser destacados aquí: uno es la integración de diversos niveles de agregación en el análisis y el otro, complementario de éste, es la triangulación de fuentes.

Las tres investigaciones que ejemplifican este trabajo ponen de manifiesto una característica sumamente importante del análisis cualitativo: su estilo procesal, o sea el registro y análisis de secuencias con la intención de capturar los procesos desde un punto de vista analítico (Strauss, 1990, cap. 9). No se trata de sacar una fotografía lo más detallada posible, sino de procurar una conceptualización que permita interpretar los cambios observados. La noción de estrategia como respuesta a condiciones dadas, pero que involucra la intencionalidad de los actores y las consecuencias que modifican la realidad original, resulta central en este tipo de análisis. La elaboración de tipologías de trayectorias implica esta herramienta hermenéutica. Es necesario tener en cuenta que las estrategias no son enunciadas explícitamente como tales por los protagonistas, sino que surgen del análisis que efectúa el investigador sobre las situaciones objetivas, el discurso del protagonista, las conductas y sus consecuencias.

Presentación de los resultados

Una previa observación al respecto es que el enfoque cualitativo permite adentrarse en el proceso que media entre las condiciones iniciales de un determinado fenómeno o problema y sus consecuencias. Como se dijo anteriormente, permite, en cierta medida, abrir la “caja negra”. El enfoque implica, entonces, el poder determinar y distinguir los pasos seguidos en las decisiones individuales, sus condiciones, sus motivaciones, sus resultados y la secuencia de éstos, incorporando la definición de la situación de los diversos actores. En los procesos colectivos familiares u organizacionales, la triangulación enriquece el análisis al integrar esas estrategias en la configuración de una realidad colectiva situada en un contexto más amplio.

Esta posibilidad de seguir un encadenamiento de acciones y hechos y de articular distintos niveles de acción social es sumamente rica en varios aspectos. El primero es la posibilidad de acercar el esotérico mundo de las definiciones conceptuales de la sociología al mundo palpante de la vida cotidiana, con todo lo que ello representa de comprensión y de posibilidad de comunicación. El segundo es la incorporación de los cambios en el tiempo y en las situaciones a la definición de la situación de los actores, mostrando cómo los mismos hechos medibles

pueden tener distintos significados en distintos contextos. El tercero es la articulación entre cambios contextuales, roles en las unidades colectivas y decisiones individuales, permitiendo una conceptualización más rica. Finalmente, otro aspecto iluminador es el camino recurrente entre la medición cuantitativa de un determinado fenómeno a la comprensión cualitativa de las conductas incluidas en él, la reconceptualización del problema y la nueva medición, lo cual permite una aprehensión de la magnitud del problema y sus características constitutivas que enriquecen el conocimiento.

Sin embargo, la presentación de los resultados del análisis cualitativo presenta grandes dificultades. Esto se debe a la abundancia de los materiales analizados y a las características de su camino metodológico que implica una multiplicidad de registros de observaciones y entrevistas, una serie sucesiva de aproximaciones esquemáticas y tipológicas y, finalmente, un discurso conceptual que busca interpretar una realidad compleja a partir de algunos conceptos básicos, difícilmente operacionalizables, y su interrelación. La presentación de todo ello daría lugar a una yuxtaposición de textos y materiales difícilmente inteligible y seguramente farragosa.

No existe en el análisis cualitativo la posibilidad de efectuar un resumen de información como el que se obtiene mediante tablas y cuadros en el análisis cuantitativo. El camino no pasa, entonces, por seguir los pasos de la investigación y sus sucesivas aproximaciones (que corresponden más bien al sustento metodológico o “historia natural de la investigación”), sino por la presentación del argumento central, conclusión de la investigación, que será siempre hipotético y provisorio, pues toda realidad es susceptible de diversas lecturas y sucesivas aproximaciones.

Es importante, por lo tanto, que luego de situar al problema en su contexto e introducir los antecedentes teóricos y de resultados de investigaciones anteriores, se desarrolle el argumento conceptual, explicando los conceptos centrales y su interrelación, y se presente la información descriptiva, que es la que ejemplifica las afirmaciones conceptuales y da evidencia de la realidad analizada. Este tipo de presentación es la que se realiza en los trabajos fundamentalmente cualitativos, como por ejemplo en el caso del estudio de escuelas secundarias.

En cierta manera la presentación ideal de los resultados recorre al revés el camino de la investigación: parte del planteo de las conclusiones, para luego ir recorriendo el camino hasta los datos descriptivos. Pero estos no son seleccionados al azar sino que deben responder a las dimensiones conceptuales, ya que su función es más ilustrativa que

justificatoria; en palabras de Strauss (1989), se trata de un “entretejido de proposiciones discursivas con información seleccionada cuidadosamente”.

La presentación de los estudios cuanti-cualitativos da lugar a problemas diferentes: es necesario aunar la clásica descripción cuantitativa fundamentada en tablas con el tipo de resultados de análisis tipológico conceptual característico del análisis cualitativo. Los trabajos aquí comentados ilustran distintos caminos. En el de los trabajadores por cuenta propia, la presentación se inició con una caracterización cuantitativa, que señalaba la importancia del trabajo por cuenta propia en lo demográfico, lo educativo y lo laboral, y su heterogeneidad interna. Esta caracterización promovió interrogantes que luego fueron respondidos mediante la información proveniente de las historias de vida. Estas permitieron caracterizar las estrategias y los procesos, y presentar las tipologías señaladas anteriormente. En todo el desarrollo de los aspectos cualitativos se trató de mantener una relación muy estrecha entre la ejemplificación y el discurso.

En el trabajo realizado en Santiago del Estero, en cambio, se partió de un conjunto de investigaciones, se identificaron una serie de problemas (algunos más cuantitativos, otros más cualitativos) y se presentaron una serie de capítulos cada uno centrado en un problema, recorriendo el camino cuanti-cualitativo para llegar a su respuesta.

Cabe destacar la relevancia, en la presentación de este tipo de estudios, de mantener la relación entre lo conceptual, lo descriptivo y el relato de la vida diaria, de manera que no se pierda la riqueza de la descripción cualitativa pero sin caer en lo anecdótico. Una pequeña selección de textos de las investigaciones citadas puede ser útil a manera de ejemplo.

En el estudio de escuelas se intentó una caracterización a modo de tipo ideal de los distintos roles en relación con el problema central. La caracterización de la autoridad máxima escolar se presentaba así:

“El andamiaje burocrático de la escuela encuadra el alcance de sus atribuciones de tal manera que el poder de un rector se caracteriza por su unicato y por la transversalidad de su desplazamiento.

El unicato es la posibilidad de desempeñar una autoridad, semejante, en muchos aspectos, a la de un monarca. El rector concreta los fines de la institución, y centraliza la relación de ésta con las fuentes externas de poder, sean éstas burocracia estatal, congregación religiosa, inversores o ‘clientela’. El origen de su poder está ligado al tipo de dependencia del colegio, y su permanencia en el cargo se relaciona con su adecuado control del contexto.

María Antonia Gallart

El rector es el eslabón entre la institución y el sistema educativo, representado éste, fundamentalmente, por el Ministerio. Pero en esta función de enlace, actúa también como tamiz que deja pasar algunas cosas y detiene otras: las directivas ministeriales que favorecen su conducción son aplicadas profunda y rápidamente, las que la dificultan son frenadas o minimizadas. Por ejemplo, en un colegio de disciplina rígida, una comunicación ministerial sobre medidas disciplinarias y exigencias en la presentación personal de los alumnos, fue aplicada de inmediato; mientras que un proyecto, también ministerial, destinado a organizar tareas en cooperación con otras instituciones del barrio, fue controlado y estudiado minuciosamente por el rector quien, «ante el peligro de que la gente entre al colegio a hacer lo que quiera», no le dio divulgación.

Por lo que señalamos, su habilidad no consiste solamente en poseer un modelo, en saber lo que quiere del colegio como totalidad, sino en la clara noción de los límites que las circunstancias, sea una situación ministerial, una coyuntura político-ideológica, u otra, imponen a ese modelo.

La transversalidad radica en el poder que tiene el rector de dominar todo, de pesar sobre todos los niveles internos, de conocer todo lo que sucede en los distintos ámbitos del colegio.

Según la complejidad de la estructura y la magnitud del colegio, el rector delega sus atribuciones en vices o regentes por turno, en asesores pedagógicos, etc., pero se trata de delegaciones y no de descentralizaciones. Estas personas sólo comparten su poder, en la medida en que, por razones de personalidad, el rector necesite apoyarse en ellas. Aunque medien consultas a los correspondientes consejos, él es, en último término, el responsable de todo lo que se hace en el campo administrativo, disciplinario y pedagógico; el único con capacidad para articular el «rompecabezas» y para tener acceso a sus 'piezas'. Esta transversalidad le da movimiento, le da recursos alternativos y fundamenta su unicato.

Pero la misma estructura que le concede esas atribuciones, es la que le pone límites; deberá respetar el derecho del profesor en el aula, la autonomía de los administrativos, el espacio del alumno.

El campo de acción de los distintos ámbitos escolares está determinado por las instituciones externas provenientes principalmente del sistema educativo; por eso, en última instancia, los colegios no son tan diferentes entre sí. Sobre esta estructura básica, cada rector aplica su modelo, por lo que surgen instituciones internas de la vida escolar pero

estas instituciones tendrán también un límite: el que les imponga el tipo de alumnado (clientela).

Los rectores son visualizados como la persona en que termina la línea de autoridad y las relaciones que se establecen con él aparecen condicionadas, por el tipo de dependencia de la escuela. Así será generalmente el jefe, en un colegio estatal; el patrón, en uno de matiz empresarial; el líder carismático, en un colegio religioso.

La transversalidad y el unicato que le da la estructura burocrática es lo que hace que el rector sea tan determinante para la institución escolar, hasta el punto de ser caracterizada ésta por períodos rectorales: “Cuando te cambian de rector, es como si te cambiaran de colegio” (una profesora).

Algunas descripciones del directivo hechas por los protagonistas de la escuela:

“El rector es la figura central; de él dependen todos los resortes” (un profesor).

“¿Los momentos importantes del colegio? Los cambios de rector, fueron tres en cinco años. Cada cambio es una forma distinta de encarar la disciplina” (un alumno de 5 ° año).

“El rector tiene una función omnímoda” (un profesor).

“La directora es un sol, todo gira alrededor de ella” (una alumna).

“Todo va a parar al rector” (un profesor).

“Sin el rector no se puede hacer nada; nada se puede hacer si él no quiere. Sólo él puede violar el reglamento; para eso es el rector” (un profesor).

“Sin rector, es como un barco sin timón» (un profesor)” (Gallart y Coelho, 1977, págs. 18-21).

En uno de los estudios sobre Santiago del Estero se describe el proceso de descampesinización y cómo el ingreso de las familias campesinas en el ciclo de asalarización transforma las condiciones de vida de ese sector. Se hace una detallada descripción de la forma en que se organiza la división de trabajo en la familia campesina dedicada enteramente a la explotación del predio, y cómo ésta se transforma cuando uno o todos los miembros realizan trabajo externo asalariado debido a la crisis del monocultivo. En las épocas de mayor demanda de trabajo asalariado estacional sucede lo siguiente:

“Durante un período prolongado la explotación queda en manos de menores y de ancianos, resintiéndose de esta manera las actividades domésticas que hacen a la subsistencia. Y si tenemos en cuenta que el ingreso por trabajo asalariado de toda la familia permite la obtención de un superávit que posibilita la compra de un stock de alimentos para

María Antonia Gallart

‘aguantar’ un tiempo más, el período en que se pierde el control sobre las actividades domésticas se puede prolongar.

De esta manera, casi inadvertidamente, la reserva de subsistencia obtenida a través de trabajo continuado comienza a desaparecer -merman los rebaños y los gallineros, no sólo ante la falta de atención, sino fundamentalmente ante la falta de alimento para los mismos, puesto que las actividades asalariadas no han dejado el tiempo necesario para la siembra del maíz o el anco- y las posibilidades de reponerlas son menores, ya que ante la urgencia de alimento cotidiano que no se puede producir, la familia debe volver a recurrir al trabajo asalariado como forma de obtenerlo.

Así, se presentan las alternativas de las ‘changas’ en la zona, primero, y la búsqueda de mercados estacionales en otras áreas, después. El jefe y los hijos mayores comienzan a migrar, y la opción de la migración definitiva de algunos de sus miembros se presenta como posibilidad.

Gruesamente, podríamos afirmar que la entrada de los componentes de una familia campesina en el ciclo de asalarización lleva a que la situación se torne casi irreversible.

A su vez los cambios sucedidos en las condiciones de trabajo repercuten de tal manera sobre las condiciones de vida de la familia en general, que terminan provocando transformaciones definitivas” (Forni, Benencia y Neiman, 1991, pág. 159).

Esta vívida descripción del proceso de decampesinización es seguida por una descripción de las consecuencias que dicho proceso tiene en la vida de la familia.

Con respecto al ciclo de aprendizaje en el oficio de trabajador en los servicios de reparación, se señalaba en otro trabajo:

“El camino laboral más frecuentemente recorrido parte de un inicio muy temprano de la vida activa en el que el aprendizaje en el trabajo, en algunos casos, se refuerza con la realización de cursos de capacitación no formales. Es bastante común en este grupo el impulso vocacional del gusto por los ‘fierros’ o la electrónica, gusto que incentiva el triple aprendizaje mencionado anteriormente: en el trabajo, en los cursos de capacitación y mediante los libros técnicos. El aprendizaje en el trabajo se realiza generalmente en niveles sucesivos de aproximación a las tareas actuales: aprendizaje en un taller de tornería o en una fábrica, seguido por práctica en un taller de reparaciones. En los casos en que el aprendizaje se hace como TCP, lo acompaña una progresión en la carrera: primero trabajos prácticamente en forma gratuita para otro cuentapropista que imparte los conocimientos; luego distintas tareas por las

que cobra un porcentaje del costo total de la reparación; finalmente el desempeño en forma independiente. Hay claras diferencias entre este proceso y el aprendizaje institucionalizado tradicional: no está reglamentado y se va dando por un contrato implícito y evolutivo entre el 'aprendiz' y el 'oficial'. El 'aprendiz' no es un adolescente, sino en muchos casos es un adulto con una historia ocupacional larga antes de entrar en ese proceso de aprendizaje. Una vez que el 'aprendiz' comienza a dar pruebas de su idoneidad y mantiene los clientes o consigue clientes nuevos, su monto de ingresos es aumentado. Cuando esto ocurre, la autonomía de este trabajador comienza a incrementarse, y por lo general termina instalándose por su cuenta. Los modos mediante los cuales se va ampliando la independencia son muy variados; pueden consistir en el aumento del porcentaje que le paga el 'patrón' por trabajo realizado, en el pago por parte del empleado de una proporción del alquiler, u otros. Por lo general, la independencia de un 'ex-aprendiz' conlleva un 'robo de clientela'. Curiosamente, cuando el trabajo ya totalmente independiente crece, se reproduce el proceso, convirtiéndose el 'ex-aprendiz' en 'oficial' o patrón disfrazado (es decir, contratando aprendices o mecánicos)" (Gallart, Moreno y Cerrutti, 1991, págs. 102 y 103).

Esta trayectoria típica no sólo muestra el proceso de aprendizaje de gestión y tareas de este tipo de trabajadores, sino también la organización del trabajo, el que es mucho menos autónomo de lo que se supondría en la definición de cuentapropista.

Con respecto a la diferenciación entre el trabajo por cuenta propia masculino y femenino, que se observaba en los datos del diagnóstico cuantitativo (los cuales mostraban que las mujeres eran menos calificadas, tenían menores ingresos e inferiores niveles educativos que los varones) las conclusiones del estudio cuanti-cualitativo señalaban:

"El TCP masculino, es en la generalidad de los casos, una estrategia de defensa del ingreso en una situación de devaluación del salario real y restricción del sector formal de la economía. Esta estrategia busca nichos de inserción con respecto al sector integrado que permitan obtener un ingreso suficiente para mantener su nivel de vida precedente. A la satisfacción de esta necesidad de generar ingresos contribuyen la posibilidad de suprimir los aportes sociales y la postergación del pago de impuestos que brinda el trabajo por cuenta propia en los momentos de crisis. El retiro diario de efectivo contribuye a paliar los efectos inflacionarios en la devaluación del salario mensual. El sacrificio de la permanencia que otorgaría la ley de contrato de trabajo en el sector formal se compensa con la habilidad de cambiar de clientela, rubro u ocupación, según los tiempos.

María Antonia Gallart

El trabajo por cuenta propia femenino constituye, en general, una estrategia para conseguir un ingreso, por parte de mujeres que tienen dificultades para incorporarse al sector asalariado integrado, sea por restricciones horarias o domiciliarias, sea por intentar el retorno al mercado de trabajo luego de un largo período de ausencia. Se trata de una estrategia subordinada a las necesidades familiares. El empleo femenino por cuenta propia de niveles medios y bajos de calificación se ubica en nichos más desfavorecidos que los de los varones” (Gallart, Moreno y Cerrutti, 1991, pág. 133).

La integración de métodos y la metodología cualitativa: un balance

Si se realiza un balance de lo positivo y lo negativo en la experiencia de investigación que trata de integrar métodos, surge claramente que lo más positivo es la posibilidad de una comprensión más completa del fenómeno estudiado. De todas formas, esto debe ser relativizado por el hecho de que toda lectura cualitativa constituye una de las posibles lecturas y como tal no puede ser absolutizada. Es indudable que esta aproximación agrega conocimiento interpretativo y como consecuencia permite elaborar hipótesis más ricas que aquellas que sólo enuncian regularidades estadísticas.

El conocimiento que se logra tiene un alto costo, debido al enorme esfuerzo que implica no sólo aclarar la congruencia entre supuestos, interrogantes e información en cada momento metodológico, sino también recorrer el arduo camino que pasa por la revisión de la teoría e investigaciones anteriores, la formulación del problema, la selección de los casos (enraizados en lo anterior y cuidadosamente seleccionados para evitar sesgos), y el análisis creativo y riguroso. La misma flexibilidad del método cualitativo hace que el control de calidad pase por ese trabajo arduo y minucioso, esa “historia natural de la investigación” tantas veces omitida en estudios que se autotitulan cualitativos.

El tema de la legitimidad de los hallazgos de las investigaciones cualitativas resulta aquí clave. Dado que es claro que la generalización proveniente de la estadística no se aplica en esos estudios, ¿qué asegura entonces que una conceptualización cualitativa sea algo más que la opinión informada del investigador? Una vía común de salida de este problema es definir la investigación cualitativa como una etapa exploratoria antecedente al testeo estadístico de hipótesis y que sirve para afinar la definición de las variables. Esta no es la posición que se adopta aquí pues ignora las diferencias entre la conceptualización cualitativa y los conceptos operacionalizables (Blumer, 1982). Una segunda vía de escape es afirmar que se trata de niveles de análisis: la investigación

cuantitativa respondería a problemas macro que interesan a toda la sociedad, la cualitativa a problemas micro de un grupo u organización. Más allá de los límites metodológicos señalados sobre el número de unidades de análisis, no se comparte esta posición, pues todo problema, aun a nivel micro, tiene dimensiones contextuales provenientes de la estructura social (Fielding y Fielding, 1986, págs. 20-22).

La posición que se plantea en este artículo fundamenta la legitimidad de la integración de métodos en general en la citada congruencia de supuestos, interrogantes y análisis, en la elección de las estrategias metodológicas y su integración. En cuanto a la estrategia cualitativa es primordial la adecuada utilización del método comparativo. Los criterios para juzgar esa utilización -que deben ser explicitados en las investigaciones que lo aplican- se refieren a la elección de la muestra y su fundamento teórico o empírico, a los controles de validez y objetividad en la recolección de la información y a los elementos que permitieron establecer las categorías conceptuales a partir de la comparación de casos. El relato y la explicitación de este camino, llamado anteriormente "historia natural de la investigación"⁴ es lo que fundamenta el valor de los hallazgos cualitativos (Strauss, 1990 págs. 252-256; Marshall y Rossman, 1989).

El segundo gran instrumento de validación de la integración de métodos y de la mayor parte de los estudios cualitativos es la triangulación. Este término deriva de la navegación, donde se define la situación de un objeto por el entrecruzamiento de las líneas trazadas desde distintos puntos. La idea subyacente es que al contrastar puntos de vista distintos, teniendo en cuenta el lugar desde donde se enfoca, se obtiene una imagen mucho más completa de un objeto. Esto exige definir la ubicación desde la cual se orienta cada perspectiva y corregir el sesgo que ésta implica; solo así la imagen no estará distorsionada.

Dentro de los ejemplos que nos ocupan, puede encontrarse triangulación de fuentes y de investigadores en el estudio de las escuelas medias. Se realizó triangulación de fuentes al contrastar las respuestas abiertas de los distintos protagonistas de las escuelas teniendo en cuenta su posición diferencial en la estructura organizacional y, asimismo, al comparar las entrevistas con la observación participante de aula e institucional. Lo esencial aquí no es la detección de la uniformidad sino el descubrimiento del sentido de la diversidad. La triangulación entre investigadores se efectuó por el control mutuo de las tres investigado-

⁴ En los estudios presentados véase: Gallart y Coelho, 1977, págs. 131-153; Gallart, Moreno y Cerrutti, 1991, págs. 137-149; y Forni, Benencia y Neiman, 1991, págs. 9-20.

ras sobre lo observado y sus conclusiones. En los estudios cuanti-cualitativos, además de la triangulación intramétodo presentada anteriormente en la etapa cualitativa, se realiza una triangulación intermétodo, en la cual se integran las respuestas cuantitativas a aspectos problemáticos enunciados cuantitativamente y las respuestas cualitativas a preguntas de interpretación o conceptualización formuladas cualitativamente. La búsqueda de la convergencia y la neutralización de los sesgos guían este camino; su justificación en palabras de Fielding y Fielding (1986, pág. 29) es que “la esencia de lo racional de la triangulación es la falibilidad de cualquier medida individual como representación de los fenómenos sociales y las construcciones psicológicas”.

Este camino arduo supone más problemas que soluciones, exige una continua crítica y replanteo, una actitud de reconocimiento de las limitaciones de los intentos realizados, y una búsqueda de superación y profundización de un conocimiento siempre provisorio. Sin embargo, la experiencia de las investigaciones presentadas parece indicar que este camino artesanal de ir construyendo el conocimiento permite ir creciendo en amplitud y profundidad en la comprensión de las conductas sociales.

Parecen oportunas, al respecto, las palabras de Wright Mills: “Sed buenos artesanos. Huid de todo procedimiento rígido, sobre todo desarrollad y usad la imaginación sociológica. Evitad el fetichismo del método y de la técnica. Impulsad la rehabilitación del artesano intelectual sin pretensiones y esfuerzos en llegar a serlo vosotros mismos. No os limitéis a estudiar un pequeño ambiente después de otro; estudiad las estructuras sociales en que están organizados los ambientes que necesitáis estudiar en detalle, en relación con esos estudios de grandes estructuras, y estudiadlos de tal manera que comprendáis la acción recíproca entre medio y estructura” (1961, pág. 234).

BIBLIOGRAFIA

- BLUMER, H. 1982. *El interaccionismo simbólico. Perspectiva y método*. Barcelona: Hora.
- BREWER, J.; Hunter, A. 1989. *Multimethod research. A syntesis of styles*. Londres: Sage.
- BRUYN, S. 1972. *La perspectiva humana en sociología*. Buenos Aires: Amorrortu.
- COLEMAN, J. 1986. Social theory, social research and a theory of action. *American Journal of Sociology*. v.91, n. 6. p.1309-35.
- FIELDING, N.G.; Fielding, J.L. 1986. *Linking data*. Londres: Sage.

- FORNI, F.; BENENCIA, R.; NEIMAN, G. 1991. *Empleo, estrategias de vida y reproducción. Hogares rurales en Santiago del Estero*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- GALLART, María Antonia. 1985. *La racionalidad educativa y la racionalidad productiva: las escuelas técnicas y el mundo del trabajo*. Buenos Aires: CENEP.
- . 1987. *Las escuelas técnicas y el mundo del trabajo: la carrera de los egresados*. Buenos Aires: CENEP.
- GALLART, María Antonia; COELHO, M. 1977. *La escuela secundaria: la imbricación entre la tarea y el poder como límite a la innovación*. Buenos Aires: Centro de Investigaciones Educativas.
- GALLART, M.A.; MORENO, M.; CERRUTTI, M. 1991. *Los trabajadores por cuenta propia del Gran Buenos Aires. Sus estrategias educativas y ocupacionales*. Buenos Aires: CENEP.
- GEERTZ, C. 1973. *The interpretation of culture. Select essays*. Basic Books.
- GIDDENS, A. 1984. *The constitution of society*. Londres: Basil Blackwell.
- . 1986. Action, subjectivity and the constitution of meaning. *Social Research*. v. 53, n.3. p. 531-545.
- GLASER, B.G.; STRAUSS, A.L. 1967. *The discovery of grounded theory*. New York: Aldine .
- GOFFMAN, E. 1970. *Estigma*. Buenos Aires: Amorrortu.
- . 1970. *Internados*. Buenos Aires: Amorrortu.
- JICK, T.D. 1979. Mixing qualitative and quantitative methods: Triangulation in action. *Administrative Science Quarterly*. v. 24, dic. p. 602-611.
- KIRK, J.; MILLER, M.L. 1986. *Reliability and validity in qualitative research*. Londres: Sage.
- LIEBERSON, S. 1985. *Making it count. The improvement of social research and theory*. Berkeley: University of California.
- MARSHALL, C.; ROSSMAN, G.B. 1989. *Designing qualitative research*. Londres: Sage.
- MCKINNEY, J.C. 1968. *Tipología constructiva y teoría social*. Buenos Aires: Amorrortu.
- MILLS, C.W. 1961. *La imaginación sociológica*. México: Fondo de Cultura Económica.
- PFAFFENBERGER, B. 1988. *Microcomputer applications in qualitative research*. Londres: Sage.
- STRAUSS, A. 1989. *Qualitative analysis for social scientists*. Cambridge: Cambridge University.
- STRAUSS, A. 1990. *Basics of qualitative research*. Londres: Sage.

María Antonia Gallart

- WEBB, E.J.; CAMPBELL, D.T.; SCHWARTZ, R.D. 1981. *Nonreactive measures in the social sciences*. Boston: Houghton Mifflin.
- WEBER, M. 1973. *Ensayos sobre metodología sociológica*. Buenos Aires: Amorrortu.

REFLEXIONES FINALES

Una mirada desde el final del camino

El conjunto de artículos presentados en este volumen permite una recorrida de veinte años de trabajo en un área de investigación y en una región concreta. Vale la pena, entonces, intentar una reflexión que plantee los temas principales que aparecen a lo largo de los trabajos y que se van enriqueciendo según pasan los años; también es oportuno resumir algunas de las conclusiones que pueden brindar pistas para un desarrollo posterior; y finalmente esbozar ciertas cuestiones pendientes para que queden como interrogantes a ser dilucidados en el futuro. Presentamos a continuación breves comentarios sobre cada uno de estos aspectos.

Los temas que se reiteran a lo largo de los trabajos

Al situarse en la intersección entre el mundo de la escuela y el mundo del trabajo, surgen, desde los primeros trabajos empíricos, diferencias en los objetivos, en las características de la acción social y en los resultados buscados dentro de cada uno de esos ámbitos. La forma de asociarse, los comportamientos de los actores, los incentivos y penalidades, la búsqueda de resultados difieren claramente. Sin embargo, las personas en general y los jóvenes en particular transitan entre esos dos mundos que se desenvuelven de una manera relativamente autónoma.

La dificultad para articular la educación en general y la escuela en particular con el trabajo en el sector productivo, tiene mucho que ver con esta divergencia que se presenta, a lo largo de los estudios, como las tensiones entre *la racionalidad educativa* y *la racionalidad productiva*. Estos conceptos suponen una dimensión organizacional, ya que la edu-

María Antonia Gallart

cación y el empleo se ejecutan en instituciones muy distintas. La escuela o el centro de formación muestra un clima institucional, un tipo de compromiso entre instructores y alumnos, reglas de conducta y escala de valores que corresponden a una entidad formativa. La relación instructor-alumno difiere de la de supervisor-operario. Por otra parte, el aprendizaje secuencial desarrollado en un currículum varía respecto de la adquisición de habilidades en el desempeño laboral, y el espacio del ensayo-error se reduce fuertemente en contextos productivos. Además, los incentivos y las bases de la autoestima son diferentes. Los centros de formación profesional hacen un esfuerzo por acortar esa distancia, intentando semejarse a un taller, pero la racionalidad educativa los lleva a menudo a “escolarizarse”. Las divergencias se manifiestan asimismo con relación a los actores. En los centros educativos, los clientes son los alumnos y sus familias, la financiación depende de ellos y del Estado; los profesores provienen de una larga socialización previa común peculiar de su formación docente; los roles internos se encuentran claramente determinados y tienden a ser burocráticos. En los centros productivos, en cambio, prima el mercado; la eficiencia, el interés de propietarios y clientes, la calidad y el precio del producto condicionan la supervivencia y definen los roles de autoridades y empleados, mientras el aprendizaje tiene un papel secundario. Estas diferencias limitan las posibilidades de trabajo en común y se ponen de manifiesto cuando se instrumentan actividades tales como la intervención de las empresas en los cambios curriculares y la formación de los docentes técnicos, y también en los intentos de alternancia entre la formación escolar y el aprendizaje en el lugar de trabajo. Es conveniente, entonces, tener en cuenta estas tensiones cuando se trata de la implementación de innovaciones en la formación profesional y la educación técnica, pues de no manejarlas, el resultado será que muchas de las reformas queden en el papel. Pero, inversamente, sin intercambio y un mínimo de acuerdo entre las instituciones educativas y las organizaciones productivas no hay formación válida para el trabajo.

Muy relacionado con lo anterior surge otro tema: el de las *transformaciones educativas* (reformas educativas e incremento de la matrícula). La educación formal ha mostrado un enorme crecimiento cuantitativo en el período considerado en las investigaciones precedentes, concomitantemente con reformas educativas de importancia en la región. Todo ello ha modificado tanto la organización institucional como los resultados de la educación y su llegada a los distintos sectores de la población. Por el lado de la estructura ocupacional, las *transformaciones productivas* han cambiado la organización del trabajo, la distribución de los traba-

jadores en los diversos sectores y ramas de la economía, y la demanda cuantitativa por mano de obra. La reducción de los aparatos estatales, las innovaciones tecnológicas y el desarrollo del sector informal modifican, asimismo, las exigencias de calificaciones en general, y las demandas a la formación en particular. Estas transformaciones tienen distintas manifestaciones en cada país, y repercuten en problemas tales como el desempleo y los grupos críticos con dificultad de inserción laboral.

Finalmente, un último “leit motiv” que va apareciendo a lo largo del libro es el de la *transformación de las calificaciones en competencias*. En el extenso período que transcurre desde la construcción de los ferrocarriles hasta el ocaso de la industria de sustitución de importaciones, se desarrolló una metodología destinada a detectar las operaciones que debían realizar los trabajadores y las habilidades necesarias para ello, así como una manera escalonada de impartir esas destrezas. El taylorismo y el fordismo perfeccionaron este estilo de formación, basado en una definición rígida, rigurosa y operacionable de las calificaciones necesarias para desempeñar un puesto de trabajo. Los cambios organizacionales de la producción y el avance de las tecnologías electrónicas y de información han llevado a una mayor complejidad de las tareas, a cambios de puestos y empresas, lo cual configura la necesidad de trabajadores polivalentes (“multiskill” y “multitask”), con capacidad de tomar decisiones y manejarse con mayores niveles de abstracción. Aparece así el término de *competencia* que implica un gran desafío para la formación, tanto en la educación formal como en la formación profesional paraformal. La definición operacional y la evaluación de las competencias constituye un capítulo abierto, en discusión entre tendencias muy cercanas a las antiguas calificaciones y otras con desarrollos teóricos muy difíciles de operacionalizar. La transposición pedagógica de las competencias laborales es aún una tarea en construcción, cuya solución no parece ciertamente fácil. Esta temática recorre los artículos presentados aquí, particularmente aquellos sobre los temas sustantivos.

Conclusiones que surgen de los trabajos presentados

Las conclusiones emanadas de los trabajos recopilados se pueden resumir en dos grandes rubros: el primero versa sobre los contenidos y la organización de la oferta de formación y los grupos o sectores que la demandan; el segundo se refiere a los cambios en la investigación de la formación durante el período en cuestión.

Tensiones entre la oferta y la demanda de formación

El mundo de la oferta de formación es muy amplio y complejo, comprendiendo desde instituciones públicas del sistema educativo formal -de gestión privada o pública, de educación general o especializada- hasta una infinidad de academias o microempresas de capacitación, pasando por las instituciones nacionales de formación profesional y grandes consultoras que brindan sus servicios a empresas con controles internacionales de calidad. Los usuarios de esa formación son también muy variados, fundamentalmente las organizaciones empleadoras (empresas y Estado) que quieren capacitar a sus empleados, y una múltiple, numerosa, y poco evaluada demanda de individuos que buscan estudiar y capacitarse. La financiación estatal permite que una gran parte de la formación ofrecida tenga bajo costo para sus consumidores, sean estos empresas o personas. Obviamente, las instituciones de formación buscan su supervivencia y se adaptan a esas variadas demandas. Los resultados de este interjuego van apareciendo a lo largo de los artículos presentados en este libro y ponen de manifiesto algunos problemas que se esbozan a continuación.

- Existe una tensión entre las demandas de las empresas y las de los individuos que quieren capacitarse. Las empresas tienden a dar prioridad al entrenamiento para los niveles ejecutivo y administrativo (como se vio en el caso de Chile), u organizan IFP para su propia demanda (como en el caso del SENAI); las necesidades de los establecimientos grandes y modernos priman sobre los pequeños. Cuando las firmas no dominan las IFP, tienden a contratar cursos con consultoras que llegan a un pequeño número de los capacitandos potenciales (sus empleados).
- Las empresas grandes no suelen demostrar mucho interés en el desarrollo de sistemas de formación profesional (salvo en el caso señalado de Brasil); su situación oligopólica las induce a “descremar” el mercado de trabajo, eligiendo los mejores candidatos, y su tamaño les permite organizar su propios sistemas de formación específica.
- Las firmas pequeñas, los microemprendimientos y el sector informal, no sólo acceden a la oferta de trabajo con menores antecedentes educativos y de formación, sino que también muestran enormes dificultades en articular sus demandas. El crédito, el descubrimiento de nichos de mercados y productos, los problemas de gestión preocupan mucho más a los microempresarios que las necesidades de formación.

- Por el lado de los usuarios, las dificultades de un mercado de trabajo difícil y los grandes cambios en los requerimientos de calificaciones brindan motivaciones más que suficientes para que exista una gran demanda individual por capacitación. Los costos parecen tener un rol muy importante a la hora de decidir la inscripción; por ello el grueso de los demandantes individuales se dirigen o a la oferta gratuita de las IFP nacionales o a la oferta barata de las academias. El resultado, detectado por algunos de los estudios reseñados en este libro, es que se produce una concentración en cursos administrativos, de tecnologías de aplicación múltiple (computación), idiomas y oficios. La actualización y relevancia para el empleo de dichos cursos no han sido demostradas, pero la continuidad de las instituciones de formación está asegurada mientras encuentren clientes.

Este conjunto de factores contribuye a que la formación profesional en la región, si bien llega a una cantidad apreciable de personas e insume fondos sociales no despreciables, no logre la relevancia que se podía esperar para mejorar las capacidades de los trabajadores. El énfasis en las competencias generales, la importancia de desarrollar las habilidades de gestión, la urgencia de adecuar la enseñanza en oficios a las nuevas ocupaciones son necesidades que no se expresan en esa compleja red de intereses.

La influencia conjunta de estos factores, unida a la acción del Estado, el gran financiador y regulador, y de los organismos multilaterales de crédito, que han inyectado fondos para crear una nueva institucionalidad de la formación, ha dado como resultado, a comienzos del nuevo siglo, una situación con grandes dificultades para organizar un “mercado de la formación” y para concretar esa nueva institucionalidad. Mas aún, parece existir en la mayoría de los países una compleja trama que superpone modelos nuevos y antiguos, responde a diferentes clientelas y, en muchos casos, no cubre algunas de las funciones necesarias para un desempeño relevante: la formación de formadores, el apoyo a la actualización y mejora del aprendizaje en los centros, y la evaluación del alcance del conjunto y sus resultados.

La “retirada” de la investigación

En un relevamiento realizado al comienzo del período (Gallart, 1986) se observaba una cantidad apreciable de investigaciones en el área de educación y trabajo, las cuales cubrían una variedad de temas y eran realizadas en una multiplicidad de instituciones (IFP, universidades, centros de investigación). A lo largo de los años, el interés por el

María Antonia Gallart

área fue decreciendo, y muchas de las instituciones que desarrollaban actividades de investigación, o desaparecieron, o disminuyeron -a veces hasta hacerlas desaparecer- las iniciativas en esa dirección. La urgencia del día a día y las consultorías puntuales sustituyeron a los programas de investigación de mayor duración. Subsisten actualmente tres tipos de actividades: las investigaciones universitarias relacionadas con la enseñanza, en general de niveles de abstracción altos y fuerte contenido crítico, concentradas en países grandes (México y Brasil); las consultorías, casi siempre de corta duración -algunos meses- dirigidas a aspectos específicos y encargadas por ministerios o Bancos de cooperación; habitualmente, responden a problemas puntuales correspondientes a agendas definidas por los demandantes, quienes se reservan el derecho de difusión. Una tercera línea, de mucha menor trascendencia, es la de las Instituciones de Formación Profesional, que efectúan evaluaciones de algunos de sus programas e innovaciones. En general, hay poco intercambio entre los distintos tipos de actividades y escasa acumulación. Solamente algunos esfuerzos como los de CEPAL y Cinterfor/OIT permiten visualizar tendencias comunes a la región.

En cuanto al estilo de los trabajos realizados, priman dos tipos extremos: los estudios de caso, donde se analizan a grandes rasgos programas o instituciones, y se establecen comparaciones entre países o al interior de cada país. A veces, los trabajos de esta naturaleza se titulan "sistematización de experiencias". El segundo tipo corresponde a las evaluaciones de costo-beneficio de programas específicos, realizadas en un momento del tiempo, en general poco después de su aplicación; el beneficio puede ser la inserción laboral de los capacitados o el incremento de conocimientos en la educación general medido por un test. En este grupo se aplican las herramientas de la estadística -muestra, grupo de control, regresiones, etcétera- con el intento de aproximarse a un modelo semiexperimental. Hay pocos ejemplos de continuidad en las evaluaciones a lo largo del tiempo; quizá Chile sea una excepción.

Si se compara el estado actual de la investigación con la problemática planteada en los trabajos presentados en este libro, aparecen muchos nichos vacíos. La evaluación puntual y única de un programa difícilmente pueda juzgar su efecto de largo plazo, y la formación es fundamentalmente una actividad que responde a una multiplicidad de agentes y presenta resultados en el mediano y largo plazo. Los objetivos de la evaluación no responden a preocupaciones generales o sistémicas, sino a una suma de intereses de organismos individuales y acciones aisladas. Los aspectos institucionales, más complejos y difíciles de aprehender en los modelos presentados, quedan fuera de dicha

evaluación y, sin embargo, desde el punto de vista de la gestión y el largo plazo son cruciales. Urge entonces plantearse formas que permitan a la vez una investigación rigurosa con una cierta continuidad en el tiempo, y que resulten más abarcativas que los programas individuales.

Conviene reseñar ahora los temas pendientes para la investigación y la gestión de la formación profesional, aquellos que sería relevante desarrollar en el nuevo siglo.

Los temas pendientes

Recorriendo los trabajos presentados en este libro y las lecturas realizadas en el período, surgen una serie de cuestiones que constituyen la clave del desarrollo futuro de la formación y que es necesario dilucidar. Con respecto a estas cuestiones es indispensable el conocimiento real de la manera en que se desempeñan los actores, de la forma en que se cristalizan institucionalmente los conflictos, y de la evaluación de los resultados de las acciones. Ese conocimiento permitirá evitar consecuencias perversas en los intentos de innovación o en la continuidad de las actividades ya existentes.

Los problemas pendientes son los siguientes:

- *La forma en que se articulan la educación formal, la capacitación, y el aprendizaje en el trabajo en los distintos grupos sociales (por ejemplo jóvenes y adultos, ocupados y desocupados, pobres y no pobres); los lugares en que se desarrollan esos aprendizajes y las instituciones que los brindan.* El conocimiento de las estrategias educativas y ocupacionales de los grupos mencionados es imprescindible para prever la utilización de los medios de formación que se ponen a su disposición.
- *Un examen lúcido, contextualizado en cada país, de las relaciones entre objetivos, poder, tradiciones institucionales, innovaciones y resultados de las organizaciones actuantes en la formación profesional.* Sólo a partir de ese examen y de la consideración de los límites y las posibilidades que él descubra, será posible la transformación de las entidades existentes y la institucionalización de las nuevas prácticas.
- *La consideración global y en función de sus consecuencias de las políticas públicas de capacitación.* Este es uno de los temas más difíciles, el cual implica una clara distinción entre políticas de Estado y políticas de gobierno, una evaluación seria de la continuidad de las políticas y los resultados de medio y largo plazo, el reconocimiento de objetivos comunes a nivel de la sociedad, y la contención y encauzamiento de los intereses particulares de sectores e instituciones. Raramente se cubren los aspectos citados en la variedad de

temas que explora este libro: las acciones aparecen como resultado de objetivos e intereses particulares, y no se suelen evaluar desde la perspectiva del bien común de la sociedad; más aún suele existir de hecho, entre actores y entre programas, una autonomía que permite la existencia de una verdadera maraña de acciones que se superponen y contradicen.

- Finalmente, en aspectos más específicos, se pueden señalar otros temas que aportarían al estado actual de la formación: 1) Una reflexión sería sobre la aplicación en los distintos países de los modelos de educación terciaria tecnológica y su modificación contextual, teniendo en cuenta el peso relativo de las instituciones educativas y las empresas¹. 2) En el contexto del ajuste financiero y dado el peso existente de las instituciones tradicionales, interesa saber cuál es la situación actual de los grupos objetivos críticos de la formación, no sólo en términos del dinero invertido en formación sino también en cuanto a los resultados obtenidos². 3) Es necesario un desarrollo mayor de la temática de las redes productivas y de los espacios reales a los que acceden las firmas de menor tamaño e influencia, con el fin de responder a las pequeñas empresas y a los microemprendimientos respecto de sus necesidades de formación.

Para concluir esta reflexión, queremos reconocer los grandes y significativos esfuerzos que se hacen a lo largo y a lo ancho de la región destinados a satisfacer las expectativas de formación, esfuerzos documentados en los estudios presentados en esta publicación. Es notable asimismo el aporte que representan las investigaciones realizadas por tantos colegas con poco apoyo y menos continuidad, las cuales han permitido progresar en un área que será clave para el futuro, tanto desde el punto de vista de la equidad social como del desarrollo económico. Cabe finalmente otra conclusión: queremos dejar constancia de nuestra fe en que el conocimiento de la trama social subyacente a las actividades concretas, en cualquier campo y en particular en éste de la formación, constituye un elemento necesario, aunque no suficiente, con vistas a mejorar esa actividad primordial para nuestras sociedades y las personas que viven en ellas. Por ende, la investigación es necesaria e irremplazable en función de ese conocimiento, y el ignorarla puede lle-

¹ Los modelos señalados en el capítulo correspondiente son: el community college y los institutos tecnológicos franceses. Se pudo observar que los contextos nacionales los modifican y que la vinculación real con las empresas es dificultosa.

² La discusión entre universalidad y focalización aparece detrás de esta temática.

Veinte años de educación y trabajo

var a repetir muchas veces los mismos errores. Esperamos que el testimonio de estos veinte años de trabajo aporten algo en la dirección deseada.

FICHA BIBLIOGRÁFICA DE LOS TEXTOS INCLUIDOS

La aproximación conceptual

I. Los conceptos básicos del análisis de la relación educación-trabajo.

- I.1. “La interacción entre la sociología de la educación y la sociología del trabajo” en *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*. San Pablo, Año 3 No. 5, 1997.
- I.2. “Capacitación, educación y empleo, una relación necesaria” en *Encrucijadas. UBA. Revista de la Universidad de Buenos Aires*. 2/4: 99-103, Mayo de 1996.

Los temas sustantivos

II. La educación técnica: Escuela y trabajo.

- II.1 “El rol de la educación técnica en Argentina: una aproximación cuanti-cualitativa” en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos* (México, CEE), vol. XIX, n°1 (1° trimestre 1989): 9-34.
- II.2 “La articulación entre la educación formal y el trabajo en los técnicos de nivel medio de la industria de la construcción de Buenos Aires”. *Revista Paraguaya de Sociología*, 19:55, setiembre-diciembre 1982. pp. 69-93.
- III. La educación superior tecnológica: una educación superior para el trabajo.

María Antonia Gallart

III.1 “La educación tecnológica superior en Argentina” en *La Universidad Latinoamericana ante los Nuevos Escenarios de la Región*. México, Universidad Iberoamericana- Unión de Universidades de América Latina, 1995.

III.2 “Los “nichos” ocupacionales de los técnicos terciarios: perfiles desde la demanda”, en *La Educación Superior Técnica no Universitaria: Problemática, dimensiones, tendencias*. José A. Delfino, Héctor Gertel y Víctor Sigal, editores. Ministerio de Cultura y Educación, Secretaría de Políticas Universitarias, Buenos Aires, 1998.

IV. Los grupos objetivo críticos

IV.1 “Los desafíos de la integración social de los jóvenes pobres: la respuesta de los programas de formación en América Latina” en *Formación, pobreza y exclusión*, María Antonia Gallart (Coordinadora). Cinterfor/OIT, Red Latinoamericana de Educación y Trabajo, Montevideo, 2000.

IV.2 “Educación y empleo en mujeres de sectores populares” en *Propuesta Educativa* Año 4 N° 7, octubre 1992. Buenos Aires, FLACSO.

V. Las políticas públicas y la formación

V.1 “El rol de la formación laboral en las políticas sociales”, en *Sistemas de protección social en un mundo globalizado*. Carlos Filgueira, Laura Pautassi, Jens Petersen-Thumser, coordinadores. CIEPP (Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas), DSE (Fundación Alemana para el desarrollo internacional). Buenos Aires, 1998.

V.2. “Formación, educación y desempleo en la Argentina” en Adolfo Canitrot y otros. *Libro Blanco sobre el Empleo en la Argentina*. República Argentina, Ministerio de Trabajo, Buenos Aires 1995.

La situación al fin del período

VI. La dinámica cuantitativa de la educación y el mercado de trabajo.

VI.1 “Educación y empleo en el Gran Buenos Aires: 1991-1999”. Proyecto Mecovi. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Internet <http://indec.mecon.gov.ar/Mecovi/Publicaciones>, 2002.

VII. El rol del Estado y de las empresas en la formación profesional.

VII.1 “La articulación entre el sector público y la empresa privada en la formación profesional de América Latina”, en *Formación para el trabajo: ¿pública o privada?*, Guillermo Labarca, coordinador. Cinterfor/OIT, CEPAL, GTZ, Montevideo, 2001.

El sustento metodológico

VIII. La construcción de una estrategia de investigación

VIII.1 “La integración de métodos y la metodología cualitativa. Una reflexión desde la práctica de la investigación”, en *Métodos Cualitativos II. La práctica de la investigación* (en colaboración con Floreal Forni e Irene Vasilachis de Gialdino). Buenos Aires, Colección Fundamentos de las Ciencias del Hombre. Centro Editor de América Latina, 1992.

PUBLICACIONES DE MARÍA ANTONIA GALLART

Metodología y Técnicas de Investigación Social para Sociología de las Organizaciones (en colaboración con M. Isabel Tort). Publicación de la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Buenos Aires, 1974.

Organización y contexto (en colaboración con H. Romero y M.I. Tort). Publicación de la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Buenos Aires, 1972.

Síntesis sobre cambio tecnológico, transformación del trabajo y de la estructura organizacional de la empresa. Fichas Nueva Visión, 1972.

La Inserción de las Organizaciones en los Procesos Sociales (en colaboración con Eduardo H. Ortega y Francisco Suárez), Ed. El Coloquio, 1974.

Proyecto Piloto de Profesores de Tiempo Completo en la Enseñanza Media, Cuaderno N° 11, Centro de Estudios Educativos, 1975.

La Escuela Secundaria: La imbricación entre la tarea y el poder como límite a la innovación, (en colaboración con M. Coelho de Medici) Centro de Investigaciones Educativas, Cuaderno N° 21, Sección Investigaciones, 1977.

Marcos de análisis para la comprensión de la institución escolar, Centro de Investigaciones Educativas, Cuaderno N° 22, Sección Investigaciones, 1977.

Estrategias de supervivencia en un mercado cíclico: la inserción ocupacional de técnicos de nivel medio en la industria de la construcción de Buenos Aires, Centro de Investigaciones Educativas, 1984.

María Antonia Gallart

“La articulación entre la educación formal y el trabajo en los técnicos de nivel medio de la industria de la construcción de Buenos Aires”. *Revista Paraguaya de Sociología*, 19:55, setiembre-diciembre 1982. pp.69-93.

“La evolución de la educación secundaria 1916-1970: Expansión e inmovilidad. (I) Los cambios cualitativos”. *Revista C.I.A.S.*, XXXIII 330, Marzo de 1984, pp. 22-37.

“La evolución de la educación secundaria 1916-1970: (II) El crecimiento cuantitativo de la matrícula y su impacto en la fuerza de trabajo”. *Revista C.I.A.S.*, XXXIII 331. pp. 4-20.

Estado actual del conocimiento sobre Educación Superior y Empleo (en colaboración con Gustavo Pessagno), Caracas, CRESALC-UNESCO, Documentos de Trabajo, 1985.

La Racionalidad Educativa y la racionalidad productiva: Las escuelas técnicas y el mundo del trabajo. Buenos Aires, Cuaderno del CENEP N° 33-34, 1985.

Educación y Trabajo: Un estado del arte de la investigación en América Latina. Ottawa, International Development Research Centre Manuscript Reports, 1986.

Educación, Empleo y Trabajo en la Industria de la Construcción de Buenos Aires: Un estudio de la capacidad de sustitución de la educación formal por aprendizaje en el trabajo. Paris, I.I.E.P.-UNESCO, 1986.

Las Escuelas Técnicas y el Mundo del Trabajo: La carrera de los egresados. Buenos Aires, Cuadernos del CENEP N° 38-39, 1987.

“The Secondarization of Technical Education in Argentina and the Vocationalization of Secondary Education in Brazil” en Lauglo, Jon y Lillis, Kelvin comp.: *Vocationalising Education. An International Perspective*. Oxford-New York: Pergamon Press, Comparative and International Education Series, 1988. pp. 203-217.

“Trabajo por cuenta propia y educación en Argentina: algunos interrogantes teóricos y metodológicos” en Cerri, Marianela; González, Luis Eduardo y West, Gordon comp. *Modernización: un desafío para*

la educación, Santiago de Chile, Programa Cooperativo CIDE-PIIE-OISE, 1988, p. 101-117.

“El rol de la educación técnica en Argentina: una aproximación cuantitativa” en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos* (México, CEE), vol. XIX, n° 1 (1° trimestre 1989): 9-34.

Tendencias en educación y trabajo en América Latina (D. A. Morales Gómez y M. A. Gallart comp.) Ottawa: IDRC, 1989.

The Diversification of the Educational Field in Argentina. Paris: International Institute of Educational Planning, 1989 (IIEP Research Report n° 73).

“Educación, calificación e ingreso en los trabajadores por cuenta propia de Buenos Aires” (en colaboración con Marcela Cerrutti y Martín Moreno) en *Revista Paraguaya de Sociología*, 26:74, enero-abril 1989, pp. 77-93.

“Algunas reflexiones sobre las temáticas y los ámbitos de la investigación en educación y trabajo” en Franco, Maria Laura P.B.; Zibas, Dagmar y Madeira, Felícia comp. *Seminário Educação para o Trabalho*, San Pablo, OEA-Fundación Carlos Chagas, 1989, p. 7-19.

“Algunas reflexiones sobre la inserción ocupacional de los jóvenes más carenciados educativamente en el área metropolitana de Buenos Aires” en Franco, Maria Laura y Zibas, Dagmar comp. *Final do Século. Desafios da Educação na América Latina*, San Pablo, CLACSO-REDUC-Cortez Editora, 1990, p. 237-249.

“Estrategias laborales de los trabajadores por cuenta propia en el área metropolitana de Buenos Aires (en colaboración con Martín Moreno y Marcela Cerrutti) en Pedro Galín y Marta Novick comp. *La Precarización del Empleo en la Argentina*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1990.

Los trabajadores por cuenta propia del Gran Buenos Aires: Sus estrategias educativas y ocupacionales (en colaboración con Martín Moreno y Marcela Cerrutti). Buenos Aires, Centro de Estudios de Población, 1991.

“Cambios en las condiciones laborales y en la relación educación-trabajo: el caso del Gran Buenos Aires, 1980-89 (en colaboración con

María Antonia Gallart

Martín Moreno y Marcela Cerrutti) en María Antonia Gallart comp. *Educación y trabajo: desafíos y perspectivas de investigación y políticas para la década de los noventa*. Montevideo, Red Latinoamericana de Educación y Trabajo CIID-CENEP y Cinterfor/OIT, 1992.

Las mujeres de villa: Familia, educación y trabajo (en colaboración con Martín Moreno, Marcela Cerrutti y Ana Lourdes Suárez). Buenos Aires, Centro de Estudios de Población, 1992.

Métodos Cualitativos II. La práctica de la investigación (en colaboración con Floreal Forni e Irene Vasilachis de Gialdino). Buenos Aires, Colección Fundamentos de las Ciencias del Hombre. Centro Editor de América Latina, 1992.

“Educación y empleo en mujeres de sectores populares” en *Propuesta Educativa* Año 4 No. 7, octubre 1992. Buenos Aires, FLACSO.

“Los desafíos de la articulación entre educación y trabajo en la década de los noventa: algunos temas cruciales a investigar” en *Revista Interamericana de Educación de Adultos*. México, CREFAL-OEA-CEDEFT. Vol. 1 N° 2, 1992.

Educación y Empleo en el Gran Buenos Aires 1980-1991. Situación y Perspectivas de Investigación (en colaboración con Martín Moreno y Marcela Cerrutti). Buenos Aires, Centro de Estudios de Población, 1993.

“Latin America: Articulation of Education, Training and Work.” artículo en la sección “Vocational Education and Training” de la *International Encyclopedia of Education*, Second Edition. Londres, Pergamon Press, 1994.

Democracia y productividad. Desafíos de una nueva educación media en América Latina. María de Ibarrola y María Antonia Gallart ed. UNESCO-OREALC-Red Latinoamericana de Educación y Trabajo CIID-CENEP. Santiago-Buenos Aires-México D.F., 1994.

La educación para el trabajo en el Mercosur. Situación y desafíos. (en colaboración con Marcela Cerrutti y Martín Moreno). Washington, Organización de Estados Americanos (OEA), 1994.

La formación para el trabajo en el final de siglo: Entre la reconversión productiva y la exclusión social. María Antonia Gallart, (coordinadora). UNESCO-OREALC-Red Latinoamericana de Educación y Trabajo CIID-CENEP. Buenos Aires, Santiago, México D.F., 1995.

“Formación, educación y desempleo en la Argentina” en Adolfo Canitrot y otros. *Libro Blanco sobre el Empleo en la Argentina*. República Argentina, Ministerio de Trabajo, Buenos Aires 1995.

“La educación tecnológica superior en Argentina” en *La Universidad Latinoamericana ante los Nuevos Escenarios de la Región*. México, Universidad Iberoamericana- Unión de Universidades de América Latina, 1995.

“Educación Básica y formación para el trabajo” en *Básica. Revista de la Escuela y el Maestro*. México, Fundación SNTE, Número especial: Escuela y trabajo, 11/7: 26-30. Set-Oct. 1995.

“Estudio de caso de la Argentina” (en colaboración con Marta Novick) en *Socios para el progreso: la educación y el sector privado en América Latina y el Caribe*. Jeffrey Puryear ed. Lima: Consejo Empresario de América Latina, 1996.

“Adolescencia, pobreza, educación y formación para el trabajo” (en colaboración con Claudia Jacinto y Ana L. Suárez) en Irene Kotterllnik y Claudia Jacinto (comp. P *Adolescencia, Pobreza, Educación y Trabajo*. UNICEF-Red Latinoamericana de Educación y Trabajo-Editorial Losada, 1996.

“Capacitación, educación y empleo, una relación necesaria” en *Encrucijadas*. UBA. Revista de la Universidad de Buenos Aires. 2/4: 99-103, Mayo de 1996.

Cuestiones actuales de la formación. María Antonia Gallart y Rodolfo Bertoncello ed. Montevideo: Red Latinoamericana de Educación y Trabajo- Cinterfor/OIT, 1997.

Competitividad, redes productivas y competencias laborales. Marta Novick y Maria Antonia Gallart (coordinadoras). Montevideo: Red Latinoamericana de Educación y Trabajo- Cinterfor/OIT, 1997.

María Antonia Gallart

Formación para el trabajo de jóvenes. Claudia Jacinto y María Antonia Gallart (coordinadoras). Buenos Aires: UNICEF Argentina-Red Latinoamericana de Educación y Trabajo, 1997.

Manual de Evaluación para experiencias de formación destinadas a jóvenes de sectores de pobreza. (en colaboración con Claudia Jacinto). Buenos Aires: Red Latinoamericana de Educación y Trabajo, 1997.

“La interacción entre la sociología de la educación y la sociología del trabajo” en *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*. San Pablo, Año 3 N° 5, 1997.

Por una segunda oportunidad. La formación para el trabajo de jóvenes vulnerables. Claudia Jacinto y María Antonia Gallart (coordinadoras). Montevideo: Red Latinoamericana de Educación y Trabajo-Cinterfor/OIT, 1998.

“Restructuring, education and training”, en “*Poverty and Inequality in Latin America, Issues and New Challenges*”, Víctor Tokman and Guillermo O'Donnell, editors. University of Notre Dame Press, Notre Dame, Indiana. 1998

“Los cambios en la relación escuela – mundo laboral”, en “*1er. Congreso Iberoamericano de Educación. Las Transformaciones Educativas. Tres desafíos: Democracia, desarrollo e integración*”, publicación de OEI, Ed. Troquel, Buenos Aires, 1998.

“*La evaluación de programas de capacitación de jóvenes desempleados. Una ilustración de los enfoques evaluativos en los países del Cono Sur*”. Claudia Jacinto y María Antonia Gallart. IIPE – UNESCO, París, 1998.

“Los “nichos” ocupacionales de los técnicos terciarios: perfiles desde la demanda”, en “*La Educación Superior Técnica no Universitaria: Problemática, dimensiones, tendencias*”. José A. Delfino, Héctor Gertel y Víctor Sigal, editores. Ministerio de Cultura y Educación, Secretaría de Políticas Universitarias, Buenos Aires, 1998.

“El rol de la formación laboral en las políticas sociales”, en “*Sistemas de protección social en un mundo globalizado*”. Carlos Filgueira, Laura Pautassi, Jens Petersen-Thumser, coordinadores. CIEPP (Centro

Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas), DSE (Fundación Alemana para el desarrollo internacional). Buenos Aires, 1998.

“Tendencias y desafíos de la formación profesional y el empleo en América Latina”, en *La Educación, Revista Interamericana de Desarrollo Educativo*, OEA, Año XLII, N° 129-131, Washington, 1998.

“Reestructuración productiva, educación y formación profesional”, en *“Pobreza y desigualdad en América Latina, temas y nuevos desafíos”*. Víctor E. Tokman, Guillermo O'Donnell, compiladores. Paidós, Buenos Aires, 1999 (Existe versión anterior en lengua inglesa).

“La investigación en formación profesional: la experiencia desde la Red Educación y Trabajo”, en Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional Número 147, setiembre-diciembre 1999: *Innovaciones en formación: gestión, financiamiento, calidad e investigación*. Cinterfor/OIT, Montevideo 1999.

“Formación, pobreza y exclusión”, María Antonia Gallart (Coordinadora). Cinterfor/OIT, Red Latinoamericana de Educación y Trabajo, Montevideo, 2000.

“Sectores público y privado en América Latina con respecto a la formación como resultado de los procesos de apertura de mercados y de reestructuración productiva”, en *Memoria del Seminario de Formación y Capacitación ante los retos que plantea la apertura económica y la reestructuración de las empresas*. Conocer, CEPAL, Red Latinoamericana de Educación y Trabajo, México 2000.

“La articulación entre el sector público y la empresa privada en la formación profesional de América Latina”, en *Formación para el trabajo: ¿pública o privada?*, Guillermo Labarca, coordinador. Cinterfor/OIT, CEPAL, GTZ, Montevideo, 2001.

“Job training in Latin America: Past, present and future”, en *Analysis of prospects of the education in Latin America and the Caribbean*. (Seminar on prospects for education in Latin America and the Caribbean, Santiago, Chile, August 23-25, 2000). UNESCO, Santiago de Chile, 2001.

María Antonia Gallart

“Poverty, youth and training: a study on four countries in Latin America”, en *Compare*. Volumen 31, Nº 1, marzo de 2001. Londres. British Association for International and Comparative Education, 2001.

La formación para el trabajo en la Argentina: Situación actual y perspectivas para el futuro. Santiago de Chile, CEPAL-GTZ. Proyecto: Políticas para mejorar la eficiencia y la relevancia del entrenamiento profesional en América Latina y el Caribe. Fase II, 2001.

La formación para el trabajo y los jóvenes en América Latina. Santiago de Chile, CEPAL-GTZ. Proyecto: Políticas para mejorar la eficiencia y la relevancia del entrenamiento profesional en América Latina y el Caribe. Fase II, 2001.

ÍNDICE

Presentación	11
---------------------------	----

LA APROXIMACIÓN CONCEPTUAL

I. Los conceptos básicos del análisis de la relación educación-trabajo	19
I.1 La interacción entre la sociología de la educación y la sociología del trabajo, (1997)	19
I.2 Capacitación, educación y empleo, una relación necesaria (1996)	39

LOS TEMAS SUSTANTIVOS

II. La educación técnica: escuela y trabajo	53
II.1 El rol de la educación técnica en Argentina: una aproximación cuanti-cualitativa (1989)	53
II.2 La articulación entre la educación formal y el trabajo en los técnicos de nivel medio en la industria de la construcción de Buenos Aires (1982)	79
III. La educación tecnológica: una educación superior para el trabajo	111
III.1 La educación tecnológica superior en Argentina (1995)	111
III.2 Los “nichos” ocupacionales de los técnicos terciarios: perfiles desde la demanda (1998)	130

María Antonia Gallart

IV. Los grupos objetivo críticos	159
IV.1 Los desafíos de la integración social de los jóvenes pobres: la respuesta de los programas de formación en América Latina (2000)	159
IV.2 Educación y empleo en mujeres de sectores populares (1992)	192
V. Las políticas públicas y la formación	203
V.1 El rol de la formación laboral en las políticas sociales	203
V.2 Formación, educación y desempleo en Argentina (1995)	221
LA SITUACIÓN AL FIN DEL PERÍODO	
VI. La dinámica cuantitativa de la educación y el mercado de trabajo	243
VI.1 Educación y empleo en el Gran Buenos Aires: 1991-1999 (2002)	243
VII. El rol del Estado y de las empresas en la formación profesional	291
VII.1 La articulación entre el sector público y la empresa privada en la formación profesional de América Latina (2001)	291
EL SUSTENTO METODOLÓGICO	
VIII. La construcción de una estrategia de investigación	331
VIII.1 La integración de métodos y la metodología cualitativa. Una reflexión desde la práctica de la investigación (1992) ..	331
Reflexiones Finales	363
Ficha bibliográfica de los textos incluidos	373
Publicaciones de María Antonia Gallart	377

500.06.2002