

EDUCAR PARA QUÉ TRABAJO?

Discutiendo rumbos en América Latina

CLAUDIA JACINTO (Coordinadora)

Oscar Amargós
Alejandra Birgin
Françoise Caillods
Mercedes Caracciolo Basco
Daniel Filmus
María del Pilar Foti Laxalde
Cristina García
María de Ibarrola
Guillermo Labarca
Pedro Milos

Ana Miranda
Marta Novick
Analía Otero
Marcio Pochmann
Adriana Rofman
José Pablo Sabatino
Leandro Sepúlveda
Juan Carlos Tedesco
Néstor Valdivia Vargas
Lorenza Villa Lever

Este libro es una publicación conjunta de la red Educación, trabajo, inserción social (redEtis) en América Latina, el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la República Argentina.

Contiene, a través de los diferentes artículos, las ideas y las discusiones surgidas de las ponencias del Seminario Regional "La educación frente a la crisis del mercado del trabajo y de la inserción social en América Latina" realizado en Buenos Aires del 23 al 25 de junio de 2004.

¿EDUCAR PARA, QUÉ TRABAJO?

La Crujía
ediciones



MINISTERIO DE
EDUCACIÓN
CIENCIA Y TECNOLOGÍA



MINISTERIO DE
TRABAJO
EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL



¿EDUCAR PARA QUÉ TRABAJO?

Discutiendo rumbos en América Latina

CLAUDIA JACINTO (Coordinadora)

Oscar Amargós
Alejandra Birgin
Françoise Caillods
Mercedes Caracciolo Basco
Daniel Filmus
María del Pilar Foti Laxalde
Cristina García
María de Ibarrola
Guillermo Labarca
Pedro Milos

Ana Miranda
Marta Novick
Analía Otero
Marcio Pochmann
Adriana Rofman
José Pablo Sabatino
Leandro Sepúlveda
Juan Carlos Tedesco
Néstor Valdivia Vargas
Lorenza Villa Lever

La Crujía
ediciones



MINISTERIO DE
EDUCACIÓN
CIENCIA Y TECNOLOGÍA



MINISTERIO DE
TRABAJO
EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL



Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de redEtis (IIPE-IDES), el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de Argentina, y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países, territorios, ciudades o zonas citados, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras. La responsabilidad de las opiniones expresadas en este libro incumbe exclusivamente a sus autores.

¿Educar para qué trabajo? : discutiendo rumbos en América Latina / coordinado por Claudia Jacinto. – 1^a. ed. –
Buenos Aires : redEtis (IIPE-IDES), MTCyT, MTEySS, La Crujía, 2004.
412 p. ; 23x16 cm.

ISBN 987-1004-73-7

1. Sociología del Trabajo. I. Título
CDD 306.3680

Corrección: María E. Walas

Diseño: Adriana Martínez

© redEtis (IIPE-IDES)

Aráoz 2838 - C1425DGT- Ciudad de Buenos Aires - Argentina

Tel. (54 11) 4804-4949 int.106 - Fax (54 11) 4804-5856

e-mail: redetis@ides.org.ar - www.redetis.org.ar

© Ediciones La Crujía

Tucumán 1999 - C1050AAM - Ciudad de Buenos Aires - Argentina

Tel. - Fax (54 11) 4375-0664 y rotativas

libreria@lacrujia.com.ar

ISBN 987-1004-73-7

Impreso en la Argentina

Hecho el depósito que establece la ley 11.723.

Prohibida su reproducción total o parcial, incluyendo fotocopia, sin la autorización expresa de los editores.

Octubre 2004



Índice

Presentación	11
CLAUDIA JACINTO	
Las transformaciones económicas, la heterogeneidad productiva y los desafíos a la educación y la formación	23
Educación y capacitación para mercados del trabajo cambiantes y para la inserción social	25
GUILLERMO LABARCA	
Transformaciones recientes en el mercado de trabajo argentino y nuevas demandas de formación	73
MARTA NOVICK	
Las transformaciones económicas, los modelos de desarrollo y los desafíos de la educación y la formación. Comentarios a las ponencias del panel	85
OSCAR AMARGÓS	
Desarrollo local y redes de educación y formación	101
El conocimiento y la educación en el desarrollo local	103
ADRIANA ROFMAN	

El desarrollo local y la economía social: una mirada alternativa CRISTINA GARCÍA	131
Redes locales de formación para el trabajo. Algunos ejemplos en la ciudad de Antofagasta PEDRO MILOS LEANDRO SEPÚLVEDA	141
Desarrollo local y regional, heterogeneidades y redes de educación y formación. Comentarios a las ponencias del panel MERCEDES CARACCIOLI BASCO MARÍA DEL PILAR FOTI LAXALDE JOSÉ PABLO SABATINO	155
Los jóvenes y las políticas de educación e inserción laboral	185
Ante la polarización de oportunidades laborales de los jóvenes en América Latina. Un análisis de algunas propuestas recientes en la formación para el trabajo CLAUDIA JACINTO	187
La construcción de trayectorias laborales entre los jóvenes egresados de la escuela secundaria DANIEL FILMUS ANA MIRANDA ANALÍA OTERO	201
Educação, Trabalho e Juventude: Como Desenvolver uma Relação Virtuosa? MARCIOPOCHMANN	223
Formas y alternativas de inserción laboral de los jóvenes en Perú NÉSTOR VALDIVIA VARGAS	241

Dilemas de la inserción laboral de los jóvenes y políticas públicas. Comentarios a las ponencias del panel NÉSTOR VALDIVIA VARGAS	277
Tensiones y complementariedades entre la educación secundaria y la formación para el trabajo	309
Educación secundaria y formación para el trabajo en Europa FRANÇOISE CAILLODS	311
Desafíos de la educación secundaria en América Latina JUAN CARLOS TEDESCO	325
¿Qué formación para el trabajo en la educación secundaria y terciaria? MARÍA DE IBARROLA	335
La escuela en el contexto de las transformaciones del trabajo y de los procesos de inclusión social ALEJANDRA BIRGIN	353
Tensiones y complementariedades entre formar para la ciudadanía, el trabajo y los estudios universitarios en la educación secundaria y superior no universitaria. Comentarios a las ponencias del panel LORENZA VILLA LEVER	365
Curriculum vitae breve de autores	397

Presentación¹

Claudia Jacinto²

El problema

América Latina padece en los últimos años un empeoramiento de las condiciones socioeconómicas, un aumento de la pobreza, de la desigualdad y del desempleo, y un deterioro de las condiciones de trabajo.

Durante las últimas décadas, y particularmente en los años noventa, como resultado de la globalización y los cambios asociados a ella, el crecimiento de los países de América Latina y el Caribe pasó a depender estrechamente de la intensidad y la calidad de su inserción en la economía mundial. A pesar de que los primeros años de la década de 1990 parecieron mostrar una recuperación del decenio perdido de los ochenta, a partir de las sucesivas crisis suscitadas desde la mitad de este periodo, se hicieron evidentes las situaciones de deterioro en las condiciones sociales y en los mercados de trabajo. Se produjo así el aumento del desempleo abierto en varios países y el empeoramiento, aún más generalizado, de la calidad del empleo, que impidieron a la región capturar productivamente el “bono demográfico”³

1. Esta presentación es una versión revisada de la que fue publicada en la Gacetilla electrónica redEtis, 2004 Buenos Aires, N° 1 (abril).
<http://www.unesco.org/iep/spa/networks/redetis/gac14.htm>
2. Socióloga, coordinadora de la red de Educación, Trabajo e Inserción Social, América Latina (redEtis, IIEP-IDES), investigadora del CONICET. María Eugenia Longo colaboró en la compilación y edición de los artículos de este libro.
3. El “bono demográfico” es la ventaja que se deriva para la región latinoamericana de un crecimiento de la población más pausado, que provoca un aumento de la proporción de los adultos en edad activa en el total de la población, lo que hace que en teoría disminuya la tasa de dependencia (CEPAL/CELADE/BID, 1996).

fundamentalmente por la escasa generación de empleo, en particular de aquel con altos niveles de productividad.

El decenio de 1990 cerró con niveles relativos de pobreza que seguían siendo superiores a los de 1980, y el número de personas en esa situación aumentó. Por otra parte, con algunas excepciones, continuó disminuyendo la distribución del ingreso. La gran mayoría de la población (83,8 por ciento) de América Latina reside en países donde se acentuó la desigualdad en la distribución del ingreso entre 1975-1995, por encima de niveles que eran ya los peores del mundo. Esto significa que no se logró detener el agudo deterioro experimentado a lo largo de la década de 1980, según la CEPAL.

Se mantuvo también la tendencia hacia un descenso de la participación del empleo en el sector primario y una expansión en el caso del terciario, mientras que el sector secundario se estancó y disminuyó, siendo esta tendencia más acentuada en los países con mayor ingreso per cápita. La generación de nuevos puestos de trabajo ha sido débil y concentrada en el sector informal, y los salarios reales no lograron recuperarse de las pérdidas previas. A ello se suma la creciente flexibilización laboral, que precariza aún más el empleo formal y la terciarización, o sea la tendencia a la subcontratación de las actividades que no son el núcleo básico del proceso productivo.

Ante este panorama, los estudiosos coinciden en que la heterogeneidad productiva, entre países, regiones y al interior de los mismos, es uno de los rasgos característicos de la región. En ella conviven sectores de punta integrados al mercado global, con diversos niveles tecnológicos, y un sector informal en el que trabajan los sectores más pobres de la población, que son mayoritarios. Una parte del creciente sector de servicios también se halla asociado al sector moderno, especialmente las comunicaciones, y las nuevas tecnologías informáticas, implicando la necesidad del desarrollo de competencias transversales para toda la población.

Ante esta compleja realidad existe un gran consenso acerca del valor de la educación y de la formación para la vida y el trabajo y sobre su aporte al desarrollo socioeconómico. Sin embargo, se enfrentan muchos interrogantes sobre hacia dónde debe orientarse una educación que amplíe las oportunidades de bienestar para todos los latinoamericanos. Entre ellos se pueden citar: *¿para qué mundo del trabajo formar?; ¿cómo promover alternativas educativas y laborales que permitan la inclusión de amplios sectores sociales hoy al margen de un trabajo decente?; ¿cómo promover redes de educación y trabajo vinculadas al desarrollo social?; ¿cuáles son las formas en las que se insertan en el trabajo los jóvenes egresados?; ¿qué puede hacerse desde la educación para un mejoramiento en las oportunidades de la inserción?*

Este libro examina estas temáticas a través de una serie de artículos que parten de las ponencias y discusiones sostenidas en un seminario regional organizado por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (MECYT) y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) de Argentina, y por la red Educación, trabajo, inserción social (redEtis) del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE) con sede en el Instituto de Desarrollo Económico y Social de Argentina (IDES).

El Seminario Regional “La educación frente a la crisis del mercado del trabajo y la inserción social en América Latina” se realizó en Buenos Aires entre el 23 y el 25 de junio de 2004, y se propuso la exposición de resultados de estudios recientes, la presentación de las experiencias de algunos países latinoamericanos sobre estos temas, así como la reflexión conjunta sobre los alcances y límites de las estrategias emprendidas en los últimos años y sobre los desafíos futuros.

Participaron del mismo representantes de Ministerios de Educación de América Latina (Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Uruguay) y de Ministerios de Educación provinciales de la Argentina, especialistas, representantes de organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales.

Los objetivos fueron: discutir los desafíos que imponen a la educación la heterogeneidad de las transformaciones económicas y de los mercados de trabajo; presentar y reflexionar sobre los enfoques y los alcances de las políticas, programas y experiencias innovadoras que vinculan educación, trabajo e inserción social y productiva; promover el intercambio entre los distintos actores e instituciones para facilitar la colaboración y el establecimiento de redes.

Reflexiones de partida

Las exposiciones de apertura del seminario remitieron a una serie de interrogantes clave sobre los temas tratados en este volumen, por lo cual resulta interesante introducir sus principales argumentos.

Para dar un panorama de la importancia de la temática, Françoise Caillods, Directora Adjunta del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de UNESCO en París, sostuvo que aunque en la región se ha masificado el acceso a la educación básica y ha aumentado la asistencia al nivel secundario, persiste la deserción y la creciente insatisfacción con la calidad de los aprendizajes.

Con la crisis y la globalización, han crecido el desempleo y el subempleo. En particular entre los jóvenes que suelen acceder a empleos inestables sin protección

laboral y con bajos salarios, incluso para la minoría que se inserta en el sector formal de la economía. El mercado de trabajo es estrecho, y son pocas las oportunidades para conseguir buenos empleos.

En un mercado de trabajo competitivo, con la emergencia de nuevas competencias en una sociedad de conocimiento, la educación secundaria aparece cada vez más necesaria para insertarse con relativo éxito. Pero, paradójicamente, cada vez es más insuficiente. Un título ya no garantiza un trabajo de buena calidad; ni siquiera a veces un trabajo. Los más educados desplazan a los menos educados cuando compiten por acceder a los mismos empleos.

En la búsqueda de respuestas a este difícil panorama, la mayoría de los países latinoamericanos han producido en la última década reformas y cambios en los sistemas de educación y formación profesional. Han implementado programas de desarrollo social y de empleo. Estas iniciativas han tenido resultados diversos y constituyen hoy objeto de debate, evaluación e intercambio en la región. Al mismo tiempo es interesante comparar la experiencia en América Latina con lo que ocurre en Europa, que encuentra desafíos similares aunque los problemas no son tan agudos.

En este marco, Françoise Caillods comentó el lanzamiento de la redEtis, la red sobre Educación, Trabajo e Inserción Social, que el IIEPE ha creado recientemente junto al IDES con el apoyo del Banco Mundial (BM). El IIEPE tiene como primer mandato el esfuerzo de reunir capacidad nacional para el análisis del diseño, planificación, implementación y evaluación de las políticas educativas. Por eso apoya desde hace algunos años proyectos en alianza con otras organizaciones, redes de investigadores y de tomadores de decisión en los Ministerios de Educación y redes de instituciones de formación en planificación de la educación. Los objetivos de redEtis son: a) identificar las principales tendencias de la investigación en el campo de la preparación para el mercado de trabajo y la inserción social; los abordajes y desafíos y las experiencias innovadoras; b) organizar y ampliar la difusión del conocimiento sobre estos temas; c) promover el intercambio, y el establecimiento de redes entre los distintos actores e instituciones⁴.

Carlos Tomada, Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Argentina, reflexionó sobre la experiencia argentina a partir del interrogante: *¿para qué mundo del trabajo formar?* Se trata de uno de los puntos de partida de este libro: *¿para qué trabajo formar?*

4. Para mayor información sobre redEtis: redetis@ides.org.ar

La Argentina tiene un déficit enorme en su estructura ocupacional; un déficit que no sólo es de cantidad sino de calidad. Se trata de un triple desafío. El primer desafío es *crecer*. Pero este crecimiento tiene que ser con empleo. Ya que durante la década pasada se produjo crecimiento económico sin empleo, al punto que se convirtió en uno de los interrogantes y debates propios de los años noventa. Además, la Argentina, por su historia, por su conformación social, por sus estructuras institucionales, no solamente tiene que crecer con empleo, sino que tiene que *crecer con empleo decente*, por eso se ha colocado la cuestión del empleo en el centro de las políticas públicas concibiendo que una medida económica es acertada si genera empleo. La actual orientación de estas políticas de gobierno es dirigirlas a fortalecer el mercado interno, a tomar el consumo como uno de los motores de la reactivación, a considerar la obra pública como uno de los focos principales de la inversión estatal; todos orientados en la dirección de colocar al empleo como eje determinante de estas políticas.

El tercer desafío planteado por Carlos Tomada fue la necesidad de incorporar *otra forma y una mejor forma de distribución del ingreso*. Por eso las políticas públicas activas en materia de salario van en la dirección no solamente de fortalecer el consumo, sino también de fortalecer la idea de salario como un elemento de dignidad de los trabajadores y como un elemento reactivador de la economía. Esto apunta a la búsqueda y el trabajo sistemático con los actores sociales para lograr salarios más dignos, de una entidad que permita no solamente la sobrevivencia sino también la mayor dignidad de los trabajadores.

Con este punto de partida, Carlos Tomada reflexionó acerca de cómo reconstruir el papel del Estado en relación a *para qué mundo del trabajo es necesario formar*, señalando tres focos.

El primero se relaciona con el Estado como fiscalizador, regulando las condiciones y los modos de convivencia en el mundo del trabajo. Para eso no hay mejor ejemplo que señalar que el 40 por ciento de los trabajadores argentinos se desempeña actualmente en el mercado informal, y son no registrados. Se trata un trabajo ilegal, contrario a las normativas, en muchos casos privado de todos los derechos.

El segundo papel del Estado se relaciona con su rol como puente, es decir, como articulador entre aquellos sectores que quieren volver a producir y entre los trabajadores que quieren volver a integrarse al mundo del trabajo. Esta idea de nexo vinculado al papel de los actores sociales necesariamente atraviesa tanto la cuestión de la formación profesional como su vinculación con la intermediación laboral, que en suma incluye la búsqueda de estímulos para la realización laboral de los desocupados. Éstas son tal vez las principales políticas activas a impulsar para contribuir a recuperar un mercado de trabajo formal, un mercado de trabajo más cohesionado,

más integrado –aceptando las heterogeneidades de nuestras realidades geográficas–, pero con mayor cantidad y calidad de trabajo.

Por último, el tercer rol del Estado es el de capacitador y en ese sentido las acciones concretas están vinculadas por un lado, con la promoción de planes regionales y sectoriales de calificación para los sectores que están creciendo y generando empleos de calidad (sector metal-mecánico, calzado, textil, indumentaria, industria agro-alimentaria). Y por el otro, con la promoción de planes orientados a aumentar la empleabilidad de quienes han llegado a pensar que el trabajo formal les era definitivamente ajeno. A ello se dirigen las líneas de acción realizadas conjuntamente con el Ministerio de Educación para apoyar la terminalidad de la educación básica y secundaria de los beneficiarios de planes sociales.

Todos estos ejes enfatizan el rol del Estado como animador principal del crecimiento económico con cohesión social. Esto se garantiza por medio de una política pública integral que articule las acciones del sector público con una activa participación de los actores sociales.

Por su parte, Daniel Filmus, Ministro de Educación, Ciencia y Tecnología de la Argentina, resaltó que existen aún muchos interrogantes sobre la temática de las articulaciones entre educación y trabajo en el contexto actual. El debate es útil para encontrar también cuáles son las estrategias para este nuevo momento que vive la Argentina. En este sentido hay mucho por desarrollar, mucho por debatir y mucho por encontrar sobre nuevas formas de articulación. No se trata de una preocupación de académicos, ni siquiera de educadores o estudiosos del trabajo, sino que están entre las primeras preocupaciones relevadas en las encuestas de opinión, la tercera es la inseguridad. Estas preocupaciones aparecen relacionadas. Porque si el trabajo es un problema, si está en crisis la educación, la relación entre trabajo y educación potenciará la crisis y seguramente tendrá un impacto en la seguridad. ¿Qué problema es mayor que los cientos de miles de jóvenes que no estudian ni trabajan y que, probablemente, no sólo tengan un impacto sobre la seguridad actual sino también sobre la futura?

Lo que demostró la década de 1990 es que con el crecimiento no alcanza. Es preciso un crecimiento integral que apunte a la generación de trabajo como un elemento central en el desarrollo humano y no medir sólo el crecimiento a partir de los indicadores macroeconómicos. Entonces, una dimensión clave en la relación entre educación y trabajo es el modelo productivo del país. Otro tema importante son los “cuellos de botella”. Hoy cada vez más hay demandas de sectores de la economía que a partir del crecimiento plantean la carencia de capacitación de ciertos roles ocupacionales. No sólo la certificación, sino la capacitación para poder resol-

verlo. A tal punto que hay ciertas empresas que ya están planteando zonas no viables de inversión en la Argentina por no tener los recursos humanos necesarios.

Según el planteo de Daniel Filmus, las actuales relaciones entre educación y trabajo instalan una serie de interrogantes que es preciso discutir y profundizar.

El primero es si la educación debe seguir las tendencias del mercado de trabajo. De hecho todas las investigaciones muestran que mientras que la educación básica en la Argentina fue previa al desarrollo del mercado de trabajo y siguió una lógica política de construcción de la Nación en el siglo XIX, la educación media fue siguiendo al mercado de trabajo, primero con el surgimiento de las escuelas técnicas, luego cuando el sector servicios orientó la apertura de escuelas comerciales. Pero sobre fines de la década de 1970 y principios de los años ochenta la demanda de trabajadores empieza a mermar fuertemente en los sectores medios. Ya planteaba en aquel momento Juan Carlos Tedesco que si la educación seguía al mercado de trabajo, lo que íbamos a empezar a pedirle a la educación era menos educación o una educación sumamente polarizada. Y eso es lo que sucedió. La educación siguió al mercado de trabajo y cuando éste en la década de los noventa se polarizó profundamente también provocó este efecto en la educación. Y los únicos sectores que tuvieron tasa de retorno positiva en ese tiempo fueron los universitarios, lo cual produce un quiebre muy importante.

La Argentina, que tiene uno de los niveles de educación superior más altos en proporción a su población y una tasa de universalización de la educación básica muy fuerte, en la escuela media ocupa el lugar treinta y ocho en el mundo, y el 50 por ciento de quienes ingresan no obtienen el título. Esto tiene que ver con una cuestión bastante subjetiva pero que está basada en una situación real: sólo empiezan la escuela media aquellos que luego van a seguir la universidad. Éstos son quienes efectivamente van a tener una posibilidad de movilidad social ascendente porque la escuela secundaria ya no garantiza esa posibilidad. Entonces, la primera pregunta que debemos hacernos es: *¿debe seguir la educación al mercado de trabajo?*

La segunda pregunta está muy vinculada a la primera: *¿puede promover la educación un mercado de trabajo diferente, integrador?, o bien, ¿podemos dejar de ser los educadores o la institución educativa una variable pasiva respecto del desarrollo del mercado de trabajo o podemos incidir con el tipo de educación en el futuro tipo de mercado de trabajo?*

Un tercer interrogante que no está resuelto y que en la práctica fue mal resuelto, incluso desde el punto de vista conceptual, es el tema de las interrelaciones entre las competencias generales y las específicas para el trabajo laboral. El país había tenido una formación muy vinculada a las capacidades concretas para el mercado

de trabajo, en la concepción de que al trabajador se lo forma “por las manos”, y al que continúa estudios universitarios se lo forma “por la cabeza”. Esta diferenciación fue cuestionada en la década de los noventa partiendo de que todo lo que se demanda para el trabajo son competencias generales: capacidad de abstracción, capacidad de pensamiento teórico, capacidad de planificación, capacidad de toma de decisiones, capacidad de trabajo en equipo. Esto llevó a dejar totalmente de lado el tema de la formación específica para los trabajos y las ocupaciones concretas y a desincentivar las escuelas técnicas en buena medida. Hoy se está evaluando que esta política no funcionó, de nada sirven las competencias generales si para los trabajos técnicos concretos no hay desarrollo de habilidades y destrezas muy concretas. Entonces, *¿cómo complementamos?* Ésta es una cuestión muy importante porque la tendencia –y esto hay que discutirlo muy fuertemente ahora– es volver a la vieja escuela técnica que también estaba en crisis en el momento en que se iniciaron las transformaciones. Por lo tanto, *¿cómo avanzamos hacia una escuela que pueda articular lo mejor de las formaciones y competencias globales y que al mismo tiempo brinde las competencias y habilidades específicas para ocupar lugares concretos en el mercado de trabajo?*

Contenido del libro

Este libro parte de la evidencia de que los contextos se han complejizado, y subsiste hoy mucha incertidumbre acerca del rol de la educación respecto a su contribución en la formación para el trabajo y la inserción social. Existen sí, algunos consensos fuertes acerca de su importancia tanto para los sujetos como para el desarrollo nacional y local. Pero, ¿debe la educación seguir el desarrollo de mercados de trabajo inequitativos y polarizados?, ¿es el espacio local el marco privilegiado para planificar acciones educativas y de formación profesional encuadradas en políticas más integrales de desarrollo?, ¿puede la educación contribuir a generar condiciones de trabajo más equitativas tanto en el marco de la economía de mercado como en el de la economía social?, ¿pueden los dispositivos de formación y empleo de jóvenes mejorar sus posibilidades de inserción laboral o son simplemente paliativos ya que la inserción depende más bien de las condiciones generales del mercado de trabajo?, ¿qué significa hoy para los niveles de educación secundaria y terciaria no universitaria formar para el trabajo, la ciudadanía y los estudios superiores? Éstos son algunos de los interrogantes tratados.

Esta obra está estructurada en cuatro partes, cada una de las cuales tiene un foco en particular. Los artículos abordan desde diferentes perspectivas cada temática,

y uno de ellos, en cada una de las partes, sintetiza y reflexiona sobre el tema a partir de las ponencias y discusiones sostenidas durante el mencionado seminario.

La primera parte agrupa una serie de artículos que intentan responder acerca de las transformaciones en el trabajo, su deterioro y su escasez. Son justamente los puntos de partida de este libro. ¿A dónde están los empleos?, ¿cuáles son sus condiciones?, ¿cuáles son las condiciones de los trabajos del sector informal?, ¿qué puede esperarse de la generación de nuevos empleos o trabajos en general?, en definitiva, ¿qué es un buen trabajo?, ¿en qué condiciones y cómo se vincula con la inserción social y la calidad de vida? Los autores brindan evidencias de las tendencias de los últimos años de un mercado de trabajo difícil, las heterogeneidades entre países y al interior de los mismos. Se señalan las diferencias entre las grandes empresas y las pequeñas y medianas, las redes productivas, el trabajo informal, los nuevos yacimientos de empleo y la crítica situación de los excluidos del mundo del trabajo. Ante este panorama se reflexiona sobre las demandas de competencias y de saberes y las mejores contribuciones de la educación al respecto.

En la segunda parte se reúnen artículos que examinan el peso de los contextos locales en las articulaciones reales y potenciales entre educación, trabajo e inserción social. El espacio local como punto de partida del desarrollo plantea en primer lugar un interrogante para los tomadores de decisiones: *¿qué es lo local?* Porque justamente las heterogeneidades locales implican tanto potencialidades como límites a las formas concretas en que puede avanzarse en estrategias de desarrollo local y en el rol de las instituciones educativas en los procesos de planeamiento estratégico o en los procesos de generación de oportunidades a escala local. Los artículos comprenden tanto una perspectiva teórica como el análisis de distintas experiencias.

Una cuestión que puede plantearse a partir de estos artículos es cuáles son las probabilidades concretas de que las instituciones educativas se impliquen en estos entramados locales, y sean actores con voz, teniendo en cuenta la multiplicidad de demandas de las que son objeto y los recursos escasos. Tal vez convendría plantear la misma pregunta desde la perspectiva inversa: *¿esa articulación local puede dirigirse a solucionar problemas más que a crear dificultades por la sobrecarga de trabajo?* Podría pensarse, en efecto, que la ubicación del establecimiento educativo en una trama intersectorial local le permite articularse con otras políticas sociales; y refuerza su sentido ético con relación a la protección de los jóvenes, por ejemplo en cuestiones como las pasantías o algún tipo de formas de acercamiento al mundo del trabajo.

En la tercera parte, se examina específicamente la situación de los jóvenes en el mercado de trabajo. Los artículos analizan para América Latina y para algunos países

en particular, como Argentina, Perú y Brasil, cuáles son las formas en las que los jóvenes se insertan en el trabajo; qué títulos, competencias y saberes se les demandan; cuáles son las diferencias entre grupos según su sexo, su edad, su situación socioeconómica. Asimismo, y con relación a las políticas de inserción laboral de los jóvenes –los más afectados por la crisis del empleo–, las principales conclusiones resaltan que las dificultades de inserción de los jóvenes se vinculan tanto a desigualdades sociales como educativas, traduciéndose finalmente en desigualdades de inserción laboral. Particularmente crítico es el grupo de jóvenes que no trabajan ni estudian. Se coincide en que las políticas públicas deben reconocer esta multidimensionalidad de los problemas si intentan incidir efectivamente en el mejoramiento de las oportunidades de inclusión. Los focos de atención serían entonces desarrollar acciones apuntadas a superar las diferencias de acceso a la educación formal, de calidad de la formación o en la obtención de títulos, y a acompañar a los jóvenes a través de mecanismos de apoyo a la inserción, sin perder de vista que el contexto general de creación de empleo condiciona los alcances de cualquier intervención.

Finalmente, la cuarta parte se aboca a la educación secundaria y también en parte a la terciaria no universitaria, tanto en la educación general como la técnica, y a su rol en la formación para el trabajo. Los artículos de esta parte están atravesados por un primer consenso: las mejores oportunidades están vinculadas a una educación formal de calidad y a mayores logros educativos que faciliten las condiciones de inserción en el mercado de trabajo y las condiciones societales para encaminarse a procesos de desarrollo. También abordan desde diferentes ángulos algunas cuestiones hoy en redefinición: ¿cuáles son las formas y grados de diversificación u homogeneidad institucional más equitativas?, ¿en qué medida y con qué combinaciones los currículos deben equilibrar contenidos generales y específicos?, ¿lo específico es la formación para un oficio, la formación tecnológica, o qué otros enfoques están disponibles? Cabría reflexionar que estos temas no pueden separarse de la discusión sobre la motivación de los jóvenes, cuestión que se escucha cada día en las instituciones educativas. “¿Por qué estamos aquí y cuál es el sentido de esta experiencia educativa?” –se preguntan los jóvenes–. Un punto muy interesante en el que coincidieron varios aportes es el que tiene que ver con la función orientadora de las instituciones educativas tanto en el nivel medio como el superior. Esta función orientadora, en el marco de las múltiples incertidumbres sobre las formas de inserción en el mercado de trabajo, sobre el futuro en general y sobre la capacidad de proyectar de los jóvenes, está estrechamente vinculada a la función de la educación con relación no sólo al trabajo sino también a la inclusión social en un sentido amplio.

Bibliografía

- CEPAL/CELADE-BID.1996. *Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina*, BID, Santiago.
- FILMUS, Daniel. 2000. Discurso de apertura, Seminario Regional "La educación frente a la crisis del mercado de trabajo y la inserción social en América Latina", redEtis-MECYT-MTEYSS de Argentina, Buenos Aires, 23-25 de junio.
- TOMADA, Carlos. 2004. Discurso de apertura, Seminario Regional "La educación frente a la crisis del mercado de trabajo y la inserción social en América Latina", redEtis-MECYT-MTEYSS de Argentina, Buenos Aires, 23-25 de junio.
- CAILLODS, Françoise. 2004. Discurso de apertura, Seminario Regional "La educación frente a la crisis del mercado de trabajo y la inserción social en América Latina", redEtis-MECYT-MTEYSS de Argentina, Buenos Aires, 23-25 de junio.

Las transformaciones económicas, la heterogeneidad productiva y los desafíos a la educación y la formación

Educación y capacitación para mercados del trabajo cambiantes y para la inserción social

Guillermo Labarca¹

Introducción

Si aceptamos el postulado de la complementariedad entre recursos humanos y capital convencional y que el crecimiento se debe tanto a la acumulación de capital como al conocimiento, podemos concluir que los aumentos de productividad de los países que avanzan en eficiencia se deben a que progresos en el conocimiento estimulan la inversión y que las nuevas inversiones conllevan nuevas tecnologías, generando procesos espirales ascendentes en ambas áreas. Stiglitz (2000) argumenta fuertemente que sin avances en la apropiación de conocimientos de la población las economías del Sudeste Asiático habrían experimentado muy rápidamente retornos decrecientes. En cambio mantuvieron altas tasas de inversión sin que disminuyera la relación costo-beneficio por largos períodos de tiempo. Este autor considera “milagroso” que hubieran mantenido altos retornos con el nivel de inversiones, explicando este fenómeno por el cierre de la brecha de conocimiento.

Las economías de América Latina son relativamente pobres en conocimiento, con abundantes recursos naturales y recursos humanos de baja calificación. Las economías han reaccionado creciendo en sectores donde se hace un uso intensivo de los recursos existentes y un uso menos intensivo de los recursos escasos. Esto ha ido reestructurando las economías hacia actividades de un menor valor agregado, como son la producción de *commodities*, la industria en régimen de importación temporal y las relacionadas con materias primas. No se debe desconocer que se han

1. Experto de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

constituido algunos bolsones de actividades modernas que usan y generan tecnologías de punta, especialmente en el sector automotor, en la industria química, bioquímica, extractiva y de alimentos, pero que no logran imprimir una dinámica innovadora a todo el aparato productivo. Si la actividad económica no ha sido capaz de elevar su tasa de incorporación de innovaciones tecnológicas, las instituciones educativas de la región, por su parte, tampoco han logrado cerrar la brecha de capital humano que existe con las economías más competitivas. En esto comparten con otras instituciones una incapacidad de producir los bienes públicos que son necesarios para complementar el funcionamiento de los mercados.

En este análisis partimos de postular que el nivel educativo de una sociedad es un bien público, aun cuando la rentabilidad directa de las inversiones en formación y educación sea apropiada por los individuos. Como existe siempre la tentación de tratar de gozar del bien público sin contribuir a su producción, la formación y la capacitación enfrentan ciertos dilemas, por ejemplo el de quién debe proveerlas. Stiglitz (2000) postula que sin mecanismos de “acción colectiva” existe el peligro de que la provisión de bienes públicos sea insuficiente. Ésta es un área donde la acción e intervención de los organismos del Estado a menudo se hace necesaria. Los sistemas de educación son parte fundamental de la infraestructura del conocimiento, además, a diferencia de otros sistemas de producción y gestión de conocimientos, los que utiliza la enseñanza tienen la particularidad de no tener costos de producción.

Para entender, entonces, la dinámica del mercado del trabajo y su relación con el proceso de formación de recursos humanos hay que detenerse en dos dimensiones decisivas que son: en primer lugar, las características específicas del desarrollo económico y, en segundo, las características de la innovación tecnológica en la región. Estas consideraciones nos llevan a tener en cuenta, por una parte, la heterogeneidad de las economías y de las sociedades de la región y, por otra, el conjunto de factores que median entre la tecnología, tal como ésta fue concebida y es ofrecida a los productores y cómo ésta es utilizada efectivamente. Ambas dimensiones son decisivas, y aun cuando a veces están interrelacionadas es conveniente separarlas analíticamente. A esto se suma el redimensionamiento de los diferentes sectores, donde el sector industrial disminuye su participación en el producto y en la absorción de empleo². Éstos

2. Éste es un fenómeno no bien estudiado sobre el cual las cifras macroeconómicas pueden conducir a engaños. Una parte no despreciable de las actividades industriales que antes eran consideradas como tales, por pertenecer sus empleados a la nómina de un establecimiento industrial, pasan a ser contabilizadas como servicios

son rasgos propios de la reestructuración productiva en curso que, si es bien conducida, puede desembocar en mayores niveles de eficiencia.

1. La heterogeneidad de las economías

La heterogeneidad de las economías no es un fenómeno nuevo, ha sido conocido y analizado al menos desde el inicio del proceso de industrialización. Siempre se ha caracterizado a las economías de la región como duales, de desarrollo desigual, etc. Al interesarnos en el tema de los recursos humanos, las dimensiones que hay que tener en cuenta hoy día, en relación con la diferenciación tecnológica entre sectores y al interior de cada sector y subsector de la economía, son la acentuación de tendencias divergentes en los desarrollos tecnológicos y un gran número de empresas que hacen combinaciones tecnológicas heterodoxas. Ambas han contribuido a acentuar la diversidad tecnológica.

Ejemplo de desarrollos divergentes se encuentran en diversos sectores industriales, como la industria automotriz, donde hay fábricas y nuevas inversiones con esquemas de producción flexibles que subcontratan a firmas altamente especializadas organizando su producción con un alto grado de inflexibilidad. En este caso la diversificación aparece en la fragmentación de los procesos productivos. En la imprenta y en la fabricación de muebles se constata otro tipo de diversificación: en plantas que están en la frontera tecnológica conviven procesos flexibles asociados a la digitalización con procesos organizados en torno a profesiones y estructuras de trabajo muy tradicionales; los ejemplos se podrían multiplicar.

Una diferencia importante es la que existe entre las industrias que adoptan esquemas de producción flexibles y las empresas que profundizan la especialización por oficios. En ambos casos esto sucede gracias a que las tecnologías imponen comportamientos y al tipo de relaciones interempresas que se ha venido implementando.

Otra fuente de diversidad, más conocida y estudiada, es la que existe entre empresas de acuerdo a su distancia de la frontera tecnológica; el tamaño de las empresas también suele marcar diferencias. Estos fenómenos se perciben en cada una de las sociedades de la región. Ésta es una dimensión de la evolución de las tecnologías que a menudo no es considerada cuando se diseñan políticas o estrategias que atañen a la

cuando se producen reestructuraciones de empresas y se externalizan operaciones como mantenimiento, seguridad, limpieza, diseño o mercadeo.

provisión de personal calificado, como deja ver el análisis y la justificación de las políticas educativas y de formación de recursos humanos. Es por ello que resultan tan elocuentes las acciones de formación exitosas que se salen de las líneas matrices definidas por los postulados de las políticas nacionales en esta materia.

Esto se cruza con las características diferenciales del desarrollo económico, sea éste basado en los recursos naturales o en los recursos humanos. Sobre la base de esta caracterización se puede establecer una tipología que distingue las economías de la región en dos grandes grupos: las que están al norte de Panamá y las de Sudamérica. Constatamos que establecen diferentes patrones básicos de demanda de recursos humanos. Las del norte que se caracterizan por tipos de cambio subvaluados, desarrollo de industrias maquiladoras, con un comercio internacional determinado por la demanda de los Estados Unidos, con tradiciones artesanales significativas, etc., están basadas en una oferta de recursos humanos abundantes y baratos. Las economías del sur, en cambio, con el énfasis puesto en los recursos naturales, tienen importantes mercados locales o intraregionales, además de las exportaciones hacia los países industrializados.

En los dos patrones de desarrollo existen grandes heterogeneidades al convivir actividades económicas cercanas a la frontera tecnológica junto con otras muy distintas de las tecnologías avanzadas. Estas diferencias se perciben entre sectores y también al interior de cada sector. En ambos se hallan también industrias avanzadas tecnológicamente que no se han instalado por los recursos naturales disponibles ni tampoco por una oferta de mano de obra, como es la industria automotriz en México, el Brasil o la Argentina.

Ciertas estilizaciones usadas ampliamente en la literatura sobre el tema permiten una aproximación a los diferentes tipos de empresas activas en la región. Distinguimos:

- las nuevas cadenas productivas;
- las industrias en régimen de maquila;
- las grandes industrias de exportación; y
- el sector de pequeñas y medianas industrias, las que a su vez muestran una gran heterogeneidad.

La utilidad de esta clasificación es que permite caracterizar comportamientos típicos en materia de implementación de tecnologías y de estrategia de recursos humanos.

- a. Las nuevas cadenas productivas establecidas con el objeto de hacer más eficientes los procesos productivos y cuyo ejemplo más conocido son las automotrices, se caracterizan por estructurar un conjunto de empresas en torno a la ensambladora del producto final. Se externalizan siempre actividades de apoyo, como limpieza, seguridad, alimentación y otras similares. A veces también algunas actividades operativas, como la producción de algunos componentes. Todo este proceso va acompañado por reestructuraciones e introducción de nuevas tecnologías de producto y de proceso, cuando no de nuevos productos. La empresa central, por medio de controles de calidad, incentiva y en algunos casos obliga a las empresas proveedoras de insumos o de servicios a respetar niveles de calidad. Se produce así un efecto inductor de tecnologías e indirectamente de demanda por personal calificado. Este efecto inductor de tecnologías es limitado porque sucede sólo en las empresas que están más directamente conectadas con la empresa central, vale decir las de apoyo inmediato y las proveedoras de primera línea. Las proveedoras de segunda línea o más allá raramente sienten presiones en este sentido.
- b. Las industrias en régimen de maquila ocupan un lugar importante en la estructura industrial en el Caribe, Centroamérica y México. Emplean entre un tercio y la mitad de la fuerza de trabajo industrial en América Latina y el Caribe, con casos que se salen de estos parámetros como Guatemala, que ocupa más de las tres cuartas partes de los trabajadores industriales, y El Salvador, que cuenta con un 7 por ciento. Existen dos formas principales de maquila: la tradicional, generalmente en alimentación y confección de muy bajo valor agregado, baja calificación y tecnología, y una más reciente en electrónica y automotriz. La demanda de calificaciones desde la tradicional es mínima, el acento está en hábitos de trabajo. Cuando éstas emplean personas con educación básica es porque esperan que la escuela las haya disciplinado y no por los conocimientos que pueda haberles impartido. El otro tipo de maquila, aun cuando siga realizando operaciones simples, muestra más complejidad tecnológica y demanda mayores niveles de formación básica de los trabajadores, ya no sólo por la disciplina de trabajo sino también por ciertos conocimientos básicos. En éstas, además, los procesos de entrenamiento y capacitación son importantes.
- c. Las industrias volcadas al mercado interno son menos homogéneas que las anteriores, siguen patrones diversos. Un primer tipo son las que se desarrollaron en la etapa substitutiva de importaciones. Incluso las más dinámicas de ellas se caracterizan por estar al menos a quince años de la frontera tecnológica; algunas

han introducido innovaciones tecnológicas parciales en sus plantas y su objetivo principal en este momento es sobrevivir enfrentando a la competencia internacional. En materia de recursos humanos su demanda típica es satisfecha por las escuelas de formación técnica de nivel secundario. Otro tipo de empresas dinámicas son las que tratan de enfrentar la competencia internacional e incluso de exportar a mercados secundarios. Éstas han cerrado parcialmente la brecha tecnológica y han tratado de mejorar su dotación de recursos humanos con éxitos variables. Sus demandas de recursos humanos calificados son satisfechas, en general, por una mezcla de la oferta disponible de egresados de las escuelas de formación técnica secundarias a las que se les adosan cursos de capacitación y entrenamiento en planta. La tasa de quiebras de las empresas industriales volcadas al mercado interno es mayor que en otras épocas, lo que no sorprende, pero sí llama la atención la permanencia de una gran cantidad de empresas industriales volcadas a los mercados locales que sobreviven a los procesos de apertura manteniendo niveles tecnológicos muy atrasados y satisfaciendo mayoritariamente su demanda de recursos humanos con personas cuyas competencias han sido adquiridas en el trabajo mismo.

d. Las grandes industrias competitivas en el mercado internacional, de propiedad nacional o extranjera, son las que muestran un desarrollo tecnológico más acelerado desde el inicio de la apertura de mercados. Según el país que se considere, varía la proporción entre las que han sido fundadas durante esta coyuntura y las que se han reestructurado sobre la base de plantas existentes, pero en todas se advierte una fuerte diversificación de las empresas exportadoras. Aun cuando los volúmenes exportados en cada rubro no representen una cuota importante del total de las exportaciones, en todos ellos se ha verificado un fuerte crecimiento del total de las exportaciones no tradicionales. Un porcentaje elevado de estas empresas tiene alguna forma de asociación con compañías extranjeras y han desarrollado estrategias de formación de recursos humanos partiendo por el nivel directivo, siguiendo por el personal administrativo, para terminar con el personal operativo. Éstas se distinguen de las nuevas cadenas productivas en que no crean una red estructurada ni constante con sus proveedores de materias primas y/o de partes. Como están sometidas a la competencia internacional, aunque tengan ciertas ventajas comparativas en materia de salarios o de cercanía a proveedores, no pueden descuidar su nivel tecnológico. La preocupación que tienen por mejorar su productividad es constante dado que las ventajas que poseen son débiles y fáciles de ser superadas, a menudo basta un cambio en la política fiscal

o cambiaria de algún país donde existe una industria competitiva para que pierdan sus ventajas comparativas. De ahí que tengan una preocupación constante por aplicar nuevas tecnologías. Empíricamente se puede constatar que no todas las industrias de este tipo tienen esa visión de su situación, por lo que no planifican estrategias que consideren estos posibles obstáculos. Sin embargo, las que sí consideran la vulnerabilidad de su competitividad han desarrollado prácticas de *benchmarking*, planificación estratégica, innovaciones tecnológicas y de formación de recursos humanos muy ambiciosas, entre las que cabe mencionar incluso la creación de escuelas técnicas secundarias, algunas de ellas duales, y acciones permanentes de entrenamiento y capacitación. La incorporación de tecnología de punta a la que se ven empujadas por la globalización de los mercados hace que la obsolescencia de las empresas del sector que están más atrasadas en esta materia sea más rápida. Esto plantea cuestiones importantes sobre las características de un sistema económico que tiene tanta diversidad, una de ellas es el efecto neto total del avance tecnológico sobre un sector que implica que sólo una fracción de las empresas avancen en este sentido; la resultante es un grupo de empresas que avanzan tecnológicamente al acercarse a la frontera y otras que retroceden al alejarse. Esto, además, hace obsoletos los conocimientos que tiene la gente y genera al mismo tiempo nuevas demandas.

- e. Las pequeñas y medianas industrias son los retazos más débiles del tejido industrial de la región. Han mostrado una incapacidad crónica para cerrar la brecha tecnológica no sólo con el estado del arte de la tecnología sino también con las industrias grandes volcadas hacia el mercado interno. La importancia de este sector está sobre todo en que proporciona más del 70 por ciento del empleo industrial en la región. Los dos medios más importantes para satisfacer su demanda de recursos humanos son las escuelas técnicas industriales y sobre todo el entrenamiento en el trabajo mismo. Todos los gobiernos de la región han implementado políticas para mejorar la oferta de personal calificado en todos los niveles, sin embargo, éstas no siempre han sido del todo satisfactorias. Tampoco han sido satisfactorias las políticas de subvenciones o atención directa a la demanda de este sector de la industria. Hay una serie de problemas que dificultan, por una parte, definir esta demanda y, por otra, el aprovechamiento de estas políticas. Entre otros está el tamaño mismo de estas empresas, la escasa agremiación, que en alguna medida podría compensar las deficiencias asociadas con el tamaño, las imperfecciones de información, etc. Por las mismas razones estas industrias tampoco se benefician

de los progresos en materia de adaptación tecnológica y de formación de recursos humanos que implementan las grandes empresas. Las pequeñas y medianas empresas que logran insertarse en una primera línea de una cadena productiva en torno a una industria avanzada tecnológicamente consiguen mejorar sus niveles tecnológicos y de formación de recursos humanos, pero éstas constituyen sólo una fracción menor del universo total.

2. El sector servicios en economías heterogéneas

Otra dimensión a tener en cuenta es la importancia creciente del sector terciario, considerado tanto en sus relaciones con las cadenas productivas como sector independiente, importancia que se manifiesta en que este sector ocupa alrededor de la mitad de la fuerza de trabajo en la mayoría de los países de la región y fuera de ella, en generar tendencialmente más empleo que los otros sectores productivos, en mostrar una creciente heterogeneidad. En este sector, además, se detectan avances tecnológicos, tanto en tecnologías duras como blandas. Sucesivas modificaciones en su relación con los sectores productivos le han permitido ocupar en algunas actividades un papel decisivo, algunos de sus productos han pasado a ser transables y se prevé que más servicios se proyectarán en el mercado internacional en un futuro inmediato. Las proyecciones hacia el futuro le atribuyen grandes tasas de crecimiento, haciéndolos un eje central de las políticas de desarrollo económico.

En el sector terciario hay que incluir una gran cantidad de actividades, las que van desde los servicios personales, a los de infraestructura, e incluyen gubernamentales y servicios al productor (financieros, intermediación, transacción, capacitación, etc.). Son de especial significación y constituyen desafíos nuevos para los sistemas de formación los desarrollos que se advierten en aquellos servicios modernos que tienden a organizarse industrialmente, vale decir que entregan productos estandarizados, tienen economías de escala, organizan el trabajo con creciente especialización, compiten sobre la base de precios (precios de productos y salarios especialmente), separan la gestión de la propiedad, muestran respuestas relativamente rápidas a la demanda de los consumidores, introducen formas de gestión flexibles, generan empleos calificados y también de menor calificación, y finalmente establecen relaciones de mercado con proveedores, similares a las de la industria. Los servicios más tradicionales, por su parte, ya han establecido mecanismos de formación, vinculados a los sistemas de educación y de capacitación, así como a la formación en el trabajo. Los nuevos servicios están en el proceso de establecer modalidades apropiadas.

Las políticas estatales de empleo y las estrategias empresariales para mejorar la productividad industrial en América Latina y el Caribe a menudo se han caracterizado en el mejor de los casos por poner el acento en la fase operativa de la producción, es decir en el proceso de transformación industrial propiamente tal. Lo que implica enfatizar la incorporación de tecnologías avanzadas, bajar los costos o aumentar la productividad del capital, de los insumos productivos y de la mano de obra. Esto se ha traducido en políticas fiscales, monetarias y salariales, obras de infraestructura, reforma de los sistemas de educación, capacitación y salud, articuladas en torno a esa visión “industrialista” de la actividad manufacturera. En otros casos, donde se busca mejorar la posición competitiva en mercados internacionales, la política industrial se reduce a fórmulas fiscales y monetarias, las que sitúan el problema de la competitividad sólo en el nivel de los precios relativos.

Este enfoque pierde de vista la complejidad del proceso productivo, y con ello la posibilidad de mejorar la productividad y de generar nuevas fuentes de empleo. Muchas de las actividades no industriales, agropecuarias o extractivas están clasificadas en las cuentas nacionales como servicios. La intervención sobre estas actividades es, en la mayor parte de los casos, más efectiva y genera más sinergias que las modificaciones que se pueden hacer sobre las actividades operativas. Los costos del capital y de la mano de obra establecen límites para reducirlos en la parte operativa de la producción, tanto es así que una buena proporción de las grandes empresas la desplazan hacia países o regiones donde esos son menores. Intervenir en las actividades de servicios que integran la cadena productiva permite efectuar reorganizaciones de la producción, especializaciones y economías de escala que redundan en aumentos considerables de productividad abriendo, por otra parte, el abanico de posibilidades para introducir progreso técnico.

Considerando que en la región ha habido más desarrollo e innovación tecnológica en las actividades operativas, especialmente en las empresas grandes y modernas, y que las actividades de servicios para la producción están relativamente más atrasadas en todo tipo de empresa, la intervención sobre este sector puede tener un impacto mayor sobre la productividad. Se trata precisamente de provocar un salto que es proporcional al grado de retraso que tiene el sector. Esto es facilitado, además, por la existencia de tecnologías probadas en los países industrializados, antiguos y recientes. Es una hipótesis razonable, además, postular que el crecimiento de las empresas se ve comprometido si no se integran los servicios al productor en la planificación estratégica de estas. Para buena parte de las unidades productivas la integración con este sector es probablemente la única posibilidad de expansión. Precisamente, el estancamiento de gran parte de las empresas medianas y pequeñas se explica por su

marginación de las corrientes económicas más dinámicas, a las que el sector servicios hace contribuciones importantes. Para cada producto industrial se establecen encadenamientos diferentes, dependientes de una serie de factores, entre los que conviene citar el desarrollo tecnológico e institucional de las actividades de servicios, el grado de especialización, la demanda efectiva por servicios, la propiedad pública o privada, el carácter monopólico o competitivo de éstos, etcétera.

Analizar los servicios en su relación con las cadenas industriales de valor, naturalmente, no agota el terciario. Sin pretensiones de resolver los problemas teóricos y prácticos, y teniendo en cuenta los desarrollos de la última década, se pueden distinguir cuatro grandes áreas de servicios:

1. Los de infraestructura, que satisfacen tanto la demanda de las personas como de las empresas (por ejemplo información, y al interior de éstos los de telecomunicación, transporte, etcétera).
2. El gobierno, en tanto que administración del Estado.
3. Los servicios al productor (servicios financieros, intermediación, transacción, capacitación, etcétera).
4. Los servicios a las personas (de especial interés los servicios personales modernos, incluyendo aquí *malls*, turismo, hotelería, comercio, salud, educación general, servicios financieros personales, etcétera).

Algunos de estos servicios se reestructuran para atender más eficientemente actividades productivas que también están siendo reorganizadas sobre la base de criterios de gestión más modernos. Empresas de servicios independientes realizan en forma especializada actividades que antes pertenecían a la actividad propia de la industria, la muestra más elocuente de esto es el *outsourcing* de las funciones de apoyo; al mismo tiempo se crean nuevas actividades especializadas en torno a conocimientos que previamente estaban dispersos. Por otro lado, algunos de estos servicios que eran gestionados estatalmente son privatizados en algunos países, ejemplo de ello son la gestión portuaria, transporte marítimo y ferroviario, almacenaje, promoción de exportaciones, entrenamiento y formación de recursos humanos, crédito a las exportaciones, investigación y desarrollo, control de calidad, etc. Junto con la privatización aparecen nuevos mecanismos y disposiciones legales que regulan el sector. Estos mecanismos regulatorios son uno de los factores que explican algunos de los desarrollos que atañen al sector.

Junto con la diferenciación de los servicios constituyendo actividades y empresas independientes, se perciben tendencias inversas en algunas grandes compañías

industriales, como las de bienes de capital y las de hardware, que se reorganizan como empresas de servicios; o las que se ven en empresas originariamente industriales que desarrollan las secciones de comercialización, marketing y distribución hasta el punto que éstas pasan a ocupar una posición estratégica en la estructura de la organización, el ejemplo más elocuente es el de las grandes productoras de bienes de consumo.

En cambio, las empresas menos dinámicas, que son casi todas las que se ubican en el segmento de las pequeñas y medianas, no establecen relaciones similares ni muestran en gran escala desarrollos del mismo orden en relación con el sector servicios. Muchos de aquellos servicios más modernos que existían ya en forma independiente como los que recientemente se independizan de las unidades operativas, se integran preferentemente con los productores modernos, quedando los más tradicionales al margen de ellos, o teniendo sólo acceso a productos de segunda categoría, o efectuando ellos mismos las actividades indispensables de servicios. Esto es importante para este grupo de empresas porque no pueden crecer a la misma velocidad que las grandes, en buena medida porque no cuentan con el apoyo de estos servicios.

Las características que asumen los servicios vinculados a las empresas industriales más dinámicas dan una idea del grado de marginación de la mayoría de las pequeñas y medianas empresas respecto de los procesos de modernización del aparato productivo y de los frenos que tienen los servicios para interactuar con ellas. Se encuentra una confirmación de esto al compararlas con las empresas medianas y pequeñas de países industrializados que sí estructuran relaciones orgánicas con los servicios. Precisamente, una de las manifestaciones de la precariedad de la gran mayoría de las pequeñas y medianas empresas en la región es la disociación que existe entre ellas y el sector servicios. Disociación originada en gran medida por las dinámicas internas de este último sector, que en años recientes se ha ido reestructurando en la región en función de las transformaciones de los más dinámicos del aparato productivo y del avance tecnológico en el terciario.

Como este desarrollo inicialmente se ha asociado con las actividades más modernas, se tiende a verlo como necesariamente excluyente de las empresas con un grado de desarrollo menor, que son probablemente las que más lo necesitan para acceder a los mercados de mayor dinamismo. Las tendencias actuales de los mercados, entre otras la internacionalización impulsada por convenios de libre comercio –lo que implica importación de estándares de calidad más estrictos y, en un futuro muy cercano, normas medioambientales rigurosas–, un uso mayor de instrumentos financieros y seguros sofisticados, mercados internos exigentes, integración a

clusters con demandas más estrictas y diferenciadas, no podrán ser satisfechas si las actividades operativas no son apoyadas sistemáticamente por agentes o instituciones especializadas, e incluso haciendo una oferta muy adaptada a las necesidades específicas.

Desde el punto de vista de la equidad los servicios vinculados a la producción industrial le ofrecen la posibilidad de acceder a empleos bien remunerados a sectores tradicionalmente discriminados, como son las mujeres. Dado que muchos de estos servicios son nuevos, o el fruto de reestructuraciones radicales, ofrecen más posibilidades de incorporar mujeres que las industrias aferradas a prácticas tradicionales en esta materia. Por otra parte, para ser competitivas la mayoría de las actividades de servicios precisan volúmenes menores de inversión por unidad productiva que las instalaciones industriales, lo que abre una posibilidad para el desarrollo de pequeñas, medianas e incluso microempresas y la aplicación en ellas de tecnologías de avanzada.

3. Las formas “atípicas” de organización del trabajo

Existen además formas de organización del trabajo que hay que calificar como “atípicas”, las que generan demandas propias a la formación y que plantean la cuestión de si las modalidades existentes de formación son las más adecuadas para satisfacerlas. Estas formas de organización del trabajo son todavía bien incipientes en la región. Algunas de ellas son consecuencia de la externalización de funciones de algunas empresas, otras son formas modernas de trabajo a domicilio, o trabajadores especializados a destajo, o actividades ligadas a Internet y a los medios modernos de comunicación.

“Son cada vez menos las personas que tienen acceso a un empleo típico definido como un trabajo con contrato de duración indefinida, a tiempo completo, en los locales de una empresa, bajo la supervisión de un empleador con una remuneración pactada y con prestaciones sociales completas. Tanto en las economías desarrolladas como en los países en desarrollo se registra un aumento de las formas de empleo ‘atípicas’ en las cuales existen variadas condiciones de dependencia jurídica y económica, múltiples mecanismos de generación de ingresos y de adquisición de competencias” (Montero, 2000).

Montero (2000) formula las siguientes hipótesis en relación con estos trabajadores. Una primera es que... “la formación profesional, en este tipo de empleos, no

se logra por las vías clásicas de una carrera educativa formal sino que es el resultado de un proceso progresivo y autogestionado de construcción de un capital de competencias. La segunda hipótesis es considerar la adquisición de competencias como resultado del encuentro de una demanda proveniente de las empresas, de una oferta limitada de capacitación formal y de las opciones personales y familiares de ciertas categorías de la fuerza de trabajo cuya trayectoria laboral los inclina a este tipo de actividad”.

El concepto de “nueva economía” ha sido acuñado para caracterizar algunas de estas formas atípicas de organización del trabajo. Muchas de ellas están relacionadas con el procesamiento de datos, la electrónica, la biotecnología; todas ellas asociadas con el fuerte impacto de los avances tecnológicos y científicos. Como sucede a menudo, al analizar los procesos de desarrollo económico se presupone que todas las actividades avanzan en una misma dirección, vale decir que el conjunto de la economía marcha en la dirección marcada por estas tecnologías y que la organización del trabajo seguirá pautas inducidas por estas. En este contexto las propuestas realizadas por académicos y otros estudiosos del tema son acogidas y reproducidas por los medios de comunicación e incluso por los agentes gubernamentales, finalmente se plasman en propuestas de políticas que rara vez se implementan cabalmente. Probablemente el efecto más poderoso de estos conceptos es el de enmascarar las características de la totalidad de la economía que, en la región al menos, no se va organizando de la manera deseada, o, si lo hace, la velocidad del cambio es muy lenta. De aquí hay dos consecuencias relevantes: en primer lugar, que las demandas en el corto y mediano plazo son mucho más diversificadas de lo que dejan suponer los análisis mencionados y en segundo lugar, que es razonable actuar teniendo presente que esta situación se mantendrá todavía para toda la generación actualmente en la población activa y para una proporción importante de los que se están formando.

Existen factores sociales que contribuyen a la heterogeneidad no de las competencias y contenidos de la formación, pero sí de los procesos y estrategias de formación, y por ende a la estructuración de las modalidades. Son significativas en este contexto las diferencias de sexo, raciales y de nivel socioeconómico.

Dos dimensiones son importantes con relación a esta situación. En primer lugar estos grupos tienen dificultades de acceso a la formación y capacitación, por razones derivadas del capital cultural, medios económicos, situaciones familiares, falta de incentivos, discriminación abierta o escondida, etc. Éstos han sido analizados y estudiados especialmente en lo que se refiere a mujeres, jóvenes y sectores más empobrecidos y menos con respecto a adultos mayores y grupos étnicos y raciales.

En segundo lugar, al examinar los trabajos realizados en relación con mujeres se advierte que ellas para avanzar en la carrera ocupacional deben, al menos en puestos de ejecución, contar con un bagaje de conocimientos y experiencias superior al de los hombres. No es aventurado plantear la hipótesis de que para los restantes grupos la situación de falta de oportunidades es similar, con ciertas diferencias específicas. Son precisamente las diferencias propias de cada grupo lo que contribuye a la heterogeneidad de la demanda por formación. Esto es tanto más importante cuanto que, como lo señala Rangel:

“En la última década se ha profundizado la brecha para alcanzar una mayor equidad y la pobreza se ha acentuado (en todos los países con la excepción de Chile) empeorando la calidad de vida de los grupos más vulnerables de la población como los pueblos indígenas y afroamericanos que ya se encuentran en situación de desventaja social” (Rangel, 2000).

Es claro que este conjunto de problemas, más que ningún otro, no se puede resolver con políticas aisladas, de formación o en cualquier otro ámbito. Aun cuando la formación y la capacitación jueguen un papel importante para acceder a empleos, progresar en la carrera ocupacional, mejorar productividad y salarios, no son condición suficiente, precisan de acciones complementarias para que sus efectos puedan ser recogidos por personas en grupos vulnerables. Es con relación a estos grupos (que sumados son la mayoría de la población económicamente activa en todos los países de la región) que los agentes económico-sociales deben establecer formas de cooperación. Ello conlleva la creación y/o reestructuración de instituciones y necesarias colaboraciones entre los diferentes interesados, en tanto que las acciones, estrategias y políticas para estos grupos incluyen dimensiones asociadas con el mejoramiento de productividad y con políticas sociales, las que no siempre siguen lógicas coincidentes.

4. Mediaciones entre la tecnología y su aplicación

Las mediaciones entre la tecnología tal como ésta fue creada y su aplicación en circunstancias específicas es un factor más de diferenciación. En todo el análisis se ha partido del supuesto que la creación de tecnología es un proceso que se efectúa fuera de la empresa, o al menos fuera de las actividades operativas mismas. Es decir que la combinación de recursos humanos y capital que se va a emplear ha sido gestada y probada en otros contextos. Éste puede ser un supuesto que no cubre todos

los casos. Existen tecnologías, instrumentos y organizaciones del trabajo generados en las industrias locales mismas; sin embargo, éstas son excepciones; el trabajo de innovación tecnológica más importante realizado en la región es el de adaptación.

Se ha observado que el proceso de introducción de nuevas tecnologías en las plantas donde se ha realizado puede ser progresivo o, lo que es menos habitual, un quiebre del sistema existente al cambiarse todas o la mayor parte de las instalaciones. Cualquiera que sea el caso se plantea el problema de qué hacer con los trabajadores actualmente empleados. La introducción gradual ofrece la posibilidad de mejorar progresivamente las competencias de los trabajadores que están en la planta, en función de un plan de mejoramiento tecnológico, lo que es una estrategia no exenta de dificultades, como lo señalan empresarios que han optado por este camino. Las tendencias tecnológicas actuales en las que las máquinas de control numérico son el estándar de la industria demandan habilidades básicas que trabajadores más antiguos no poseen. Sin embargo, éstos tienen conocimientos y experiencias que bien pueden ser empleados con las nuevas máquinas y herramientas. Existe un dilema, entonces, entre revalorizar el capital humano instalado en esos trabajadores, lo que tiene determinados costos, o construirlo con personas que se están incorporando al mercado del trabajo, cuya formación básica es mejor. Para este dilema no hay soluciones universalmente válidas. Los cambios que implican un quiebre difícilmente ofrecen esta posibilidad y la solución más efectiva, desde el punto de vista de la empresa, es incorporar trabajadores nuevos. La opción por estrategias graduales, cuando éstas existen, intensifica, en el interior de la empresa, situaciones de heterogeneidad. Cada una de ellas genera desafíos diferentes en materia de políticas y estrategias de formación de recursos humanos. En todos los países de la región la incorporación tecnológica ha sido más desigual y heterogénea que en los países desarrollados, coexistiendo niveles de desarrollo diferentes durante períodos de tiempo más largos.

Un problema similar plantea el desarrollo tecnológico mismo, como se ha constatado empíricamente en visitas a empresas en la región. Éste puede ser incremental o un quiebre o ruptura tecnológica. El desarrollo incremental implica adiciones especialmente químicas, mecánicas o electrónicas a maquinarias o procedimientos existentes, sin alterar la naturaleza del proceso o los fundamentos de la máquina. El cambio con ruptura involucra una revisión de los principios tecnológicos que sostiene una técnica, maquinaria o procedimiento para realizarlo desde principios diferentes. Las modificaciones que han ocurrido con el automóvil o con las prensas gráficas ilustran el primer tipo de cambio. El automóvil es esencialmente el mismo desde hace un siglo a pesar de los aditamentos químicos, mecánicos y

electrónicos que ha recibido. Es un motor a explosión, con una transmisión que transforma un movimiento vertical en uno circular y cuatro ruedas. La prensa gráfica opera siempre con los mismos principios desde hace más de un siglo y medio, aun cuando algunas de sus funciones sean en la actualidad operadas electrónicamente y la química de sus tintas haya variado considerablemente. En cambio, se introdujeron modificaciones esenciales cuando los aviones pasaron de motores a explosión a turbinas o cuando la linotipia, confección de maquetas y todas las otras operaciones de la industria gráfica de preparación a la prensa desaparecieron y se integraron en computadoras, las que operan con principios esencialmente diferentes.

Así, se observan caminos de desarrollo distintos que no siempre convergen. La revolución tecnológica actual toca de manera diferente a las distintas tecnologías y actividades dentro de una misma planta. En algunos casos la computación y los aparatos electrónicos dan la pauta del proceso productivo, en otros cumplen sólo una función de apoyo facilitando ciertas actividades. Las características del cambio tecnológico determinarán la demanda de fuerza de trabajo, los márgenes posibles de valorización del capital humano y deberían, aunque no siempre ocurre, ser tenidas en cuenta al definir políticas y estrategias de formación. Al observar los procesos de introducción de nuevas tecnologías generadas fuera de la empresa se constata que las empresas mismas juegan un papel en la organización de la producción y que cada tecnología sufre una transformación adaptativa a las circunstancias internas y al contexto en que opera la unidad productiva. Con otras palabras, se constata que entre la creación de una tecnología, la decisión de emplearla en una empresa específica y su aplicación median instancias que la van modificando, proceso que se inicia incluso antes que comience su implementación. Estas mediaciones afectan la manera como la empresa aplica las tecnologías y son determinantes para la definición de necesidades de recursos humanos.

Los factores más relevantes en el proceso de adaptación tecnológica son:

- los estilos de gestión de la empresa,
- las características del sector donde se encuentra la empresa,
- la calidad de interacción con sistemas internos o externos de investigación, desarrollo y formación, y, finalmente, el tamaño de la empresa y la escala de sus operaciones³.

3. Este punto lo he desarrollado en el capítulo introductorio a mi libro *Formación y empresa*, Labarca, 1999.

5. La capacitación y el aumento de la productividad

Los anexos, al final de este trabajo, han sido preparados con el objeto de ofrecer una visión estilizada de la demanda de recursos humanos y estrategias para resolverla, teniendo en cuenta las diferencias existentes entre distintas empresas, clasificadas según su desarrollo tecnológico.

Para completar el análisis, aun cuando sea redundante, hay que decir que la capacitación de los trabajadores, en todos los niveles de la escala jerárquica, es determinante para la tasa de crecimiento de la productividad, no sólo por su impacto directo, al mejorar las condiciones inmediatas de operación de los procesos productivos, sino también porque permiten cubrir rezagos de la educación que de otra manera persistirían por décadas en el proceso productivo.

Aun cuando en las últimas dos décadas en la región se ha llamado la atención insistentemente sobre la importancia de todas las modalidades de formación para la acumulación del capital humano, parece ser necesario repetirlo una vez más, tratando, al mismo tiempo, de señalar las tareas más urgentes en esta área. Los argumentos que asocian el crecimiento económico con la difusión de conocimientos en la sociedad siguen siendo convincentes, a lo que se suma que son los sistemas escolares y de formación superior las instituciones que más efectivamente contribuyen masivamente a dicha difusión. Toda actividad de producción y difusión de conocimientos en el presente supone la acción previa o simultánea de sistemas de formación institucional. El costo directo e indirecto de entrenar a personas con bajo nivel educativo es mucho mayor que hacerlo con quienes tienen niveles educativos más altos. La efectividad de otras acciones de difusión de conocimientos, como la capacitación, el extensionismo, la que hacen los medios masivos de comunicación, las publicaciones especializadas científicas o tecnológicas, etc., está asociada a la calidad y cantidad de la educación formal que las personas hayan tenido previamente.

Hay que enfatizar, además, que en la actualidad la formación en el trabajo ha llegado a ser uno de los mecanismos más importantes para la difusión de tecnologías de punta y que este mecanismo opera en estrecha relación con la formación de habilidades básicas y de disciplina intelectual asociada a la apropiación de conocimientos, los que se adquieren habitualmente en los sistemas de educación. Una mala o escasa formación y desarrollo de habilidades básicas lleva a que los individuos pierdan oportunidades de aprendizaje en el trabajo, aun cuando se encuentren en contacto con tecnologías nuevas en ambientes potencialmente formativos.

No es de extrañar, entonces, que los países más productivos hayan desarrollado sus recursos humanos de la manera como lo han hecho, privilegiando la ampliación

y mejorando la calidad de las instituciones de formación de habilidades generales. El ejemplo de Corea del Sur es elocuente porque su producto ha aumentado varias veces en un periodo de tiempo relativamente corto registrando considerables incrementos de productividad. En la base de su estrategia de desarrollo diseñada al finalizar la guerra de Corea, este país decidió cerrar la brecha tecnológica que tenía con los países industrializados, haciendo de la educación una pieza clave para alcanzar este objetivo. Definió así una política educativa que lo llevó a invertir fuertemente en educación secundaria y superior, especialmente en ciencia y tecnología. Ésta fue una política prioritaria en sus estrategias de mejorar la productividad de la nación.

En América Latina constatamos que las políticas de formación de capital humano durante la década de los noventas y en lo que va del siglo, reflejadas en estrategias y políticas educativas y de capacitación, han sido también materia de preocupación de los gobiernos. En este período, en todos los países de la región se han introducido modificaciones, e incluso en algunos de ellos reformas radicales en los sistemas de educación y formación para que respondan más efectivamente a las demandas de recursos humanos del aparato productivo.

CUADRO 1: Reformas educacionales: casos seleccionados.

Objetivos de política	Países con reformas en curso
<u>Reorganización institucional y descentralización de la gestión</u>	Argentina, Colombia, Chile, Brasil, México, República Dominicana, El Salvador
<u>Fortalecimiento de la autonomía de las escuelas (curricular, pedagógica, financiera)</u>	Bolivia, Paraguay, Chile, Estados de Brasil, Guatemala, El Salvador, Nicaragua
<u>Mejorías de calidad y equidad: programas focalizados consistentes, equipamiento, mejora de infraestructura</u>	Argentina, Colombia, Chile, Brasil, Perú, Paraguay, Bolivia, Costa Rica, Guatemala, Uruguay, República Dominicana
<u>Reformas curriculares</u>	Argentina, Chile, Uruguay, Costa Rica, Bolivia, República Dominicana, Brasil, México
<u>Ampliación de la jornada escolar</u>	Colombia, Chile, Uruguay
<u>Dignificación de la función docente y perfeccionamiento de maestros</u>	Argentina, Colombia, Chile, Brasil, Uruguay, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, República Dominicana
<u>Aumento de la inversión en educación</u>	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Uruguay

FUENTE: Gajardo, 1999.

Las reformas y proyectos de reformas educativas que se han iniciado o están por implementarse en América Latina plantean como uno de sus objetivos centrales establecer o reforzar relaciones más estrechas con el aparato productivo. Esta preocupación surge siempre vinculada a políticas, avanzadas o incipientes, de reformas económicas que le atribuyen a la formación de recursos humanos un rol importante para elevar los niveles de productividad y para crear una base que facilite la incorporación de tecnologías de manera de ir cerrando la brecha tecnológica y de productividad que existe entre los países de la región y las economías avanzadas.

En los años noventa se ha alcanzado consenso en la región sobre la necesidad de vincular educación con producción. Al terminar la década este consenso se ha visto reforzado por los análisis que se están haciendo sobre las reformas económicas, que en algunos países ya llevan al menos dos décadas. Ellos señalan que lo que se ha hecho en materia de reformas económicas aun en los casos más exitosos es insuficiente y que es necesario profundizar el proceso de "reordenamiento" de la economía. Se perciben divergencias entre diferentes autores acerca del carácter que debe tener la profundización de las reformas, pero todos ellos afirman que es necesario elevar los niveles de productividad de los factores, para ello la formación de recursos humanos es una pieza clave, y en consecuencia, los sistemas de educación y de capacitación de recursos humanos merecen una atención particular. La cuestión que generan estas propuestas es la manera en que la educación, escolarizada o desescolarizada, puede contribuir efectivamente a construir aparatos productivos más eficientes que generen un proceso de crecimiento acelerado.

La respuesta a esta pregunta no es tan fácil como pareciera a primera vista, no basta con la evidente afirmación, y políticas consecuentes, de que es necesario adecuar los sistemas de educación y formación a las nuevas demandas del aparato productivo, actuales o previsibles, mejorando cobertura y calidad. Las reformas de los sistemas de educación iniciadas, los planes de reformas, así como acciones más localizadas, especialmente en los sistemas de formación profesional, muestran que esta adecuación es difícil y su dinámica debe ser bien entendida.

Para comprender la complejidad del problema y poder hacer una adecuada evaluación de las políticas implementadas en esta dirección es conveniente hacer un breve repaso de las disyuntivas de política económica que se ofrecen. Simplificando en extremo el debate sobre políticas económicas a seguir, una vez que se han hecho, bien o mal, evaluaciones sobre el desempeño de la región, que se reduce a determinar cuál es la combinación óptima de libre mercado y regulación adecuada. Algunos autores refinan este dilema agregando que esta combinación debe ser

definida teniendo en cuenta las condiciones específicas de cada país o, en algunos casos, de unidades regionales más o menos extensas. Este debate se basa en la constatación de que lo hecho hasta el momento es insuficiente, incluso en los casos más exitosos.

Recordamos la caracterización del desarrollo en la región que estamos haciendo, que distingue dos patrones dominantes de desarrollo: uno basado en los recursos naturales y otro en el uso intensivo de recursos humanos (especialmente maquila). Estas caracterizaciones son relevantes en tanto que definen una demanda específica de recursos humanos, características de las habilidades básicas generales y específicas requeridas, perfil de especializaciones, etcétera.

Siguiendo la tipología que distingue las economías de la región en dos grandes grupos podemos afirmar que en ambos existen industrias avanzadas tecnológicamente que no se han instalado por los recursos naturales disponibles ni tampoco por una oferta de mano de obra, como es la industria automotriz en México, el Brasil o la Argentina. Al mismo tiempo hay que reconocer que todas las economías de la región tienen una dinámica de absorción de la innovación tecnológica limitada, conservándose durante períodos muy largos modos de producción artesanales o tradicionales. Esto quiere decir que sobreviven, por diferentes razones que no es el caso desarrollar aquí, un conjunto de actividades productivas que generan demandas de recursos humanos, de habilidades básicas y de especialización, diferentes de las de los sectores más dinámicos, cualquiera que sea el patrón de desarrollo considerado.

Una pregunta que hay que plantearse al estudiar las reformas educativas es si éstas deben apuntar a atender principalmente la demanda de los sectores más dinámicos, lo que implica una apuesta por los sectores dinámicos o los sistemas de innovación tecnológica como capaces de diseminar tecnología moderna más allá de lo que lo están haciendo ahora; o si deben atender también a los sectores más atrasados haciendo de la educación un agente de innovación. Más complejo es el problema si se adoptan posturas como la de Sachs y Larraín (1994), que concluyen que continuar con los patrones actuales de desarrollo basados en los recursos naturales no lleva a un crecimiento sostenido. En este caso la cuestión es ver cómo contribuye la educación a avanzar en la dirección adecuada. De aquí salen tomas de posición que inciden en la orientación misma de las reformas de la educación. Éstas, implícitamente, tienen una posición sobre tales disyuntivas, que es muy conveniente explicitar.

Cualquier estrategia que se derive de estos debates implica, por una parte, el diseño de políticas macro y eventualmente microeconómicas apropiadas y, por

otra la redefinición o modificación de las instituciones, de las relaciones entre ellas y con los agentes económico-sociales, o el establecimiento de instituciones y regulaciones nuevas que atiendan más adecuadamente la configuración que ha asumido el aparato productivo y las metas de desarrollo que se propongan.

Un asunto de fondo de las estrategias de desarrollo es el de los recursos, humanos y materiales, y su uso eficiente para implementar políticas exitosas que redunden en crecimiento. Para resolver esta materia se diseñan políticas que apuntan al crecimiento de las exportaciones, principalmente *commodities* y productos basados en recursos naturales locales cuya calidad se pretende mejorar por medio de innovaciones tecnológicas; además se flexibilizan los mercados financieros con el objeto de atraer la inversión directa, la que debería ir, en una proporción importante, hacia esos sectores de exportación. En el área de los recursos humanos se hacen experimentos, se elaboran e implementan reformas de los sistemas de educación y capacitación y se buscan alternativas organizativas, curriculares y financieras para mejorar la dotación de estos recursos.

Las políticas económicas y las tendencias de la innovación tecnológica son el marco en que se sitúan las reformas y otras transformaciones de los sistemas de educación, en tanto que éstos pretenden contribuir a mejorar la cantidad y calidad de los recursos humanos. No hay autor, político, diseñador de políticas o analista que no le asigne a la educación, formación para el trabajo y capacitación un papel central. Curiosamente, en la región es uno de los sectores donde la velocidad de innovación es muy baja, insuficiente para acompañar las transformaciones del aparato productivo, donde la participación en la discusión y elaboración de propuestas concretas es reducida y donde fácilmente merman los recursos cuando hay alguna estrechez económica. Tampoco el diseño de políticas para el sector tiene en cuenta los ciclos económicos, lo que hace que estrategias diseñadas durante la fase expansiva del ciclo se frenen cuando la economía entra en las fases recesivas. Las políticas educativas, por su misma naturaleza, deben ser establecidas de tal manera que sean independientes de estos ciclos.

En la región uno de los fenómenos más interesantes ha sido el incremento de la matrícula que hubo en los últimos diez a quince años, lo que ha impactado sobre los niveles educativos de la fuerza de trabajo. Se modificó la educación formal en todas sus modalidades afectando la educación técnica, que tendió a desaparecer o a transformarse radicalmente. También el sistema latinoamericano de formación para el trabajo, es decir las grandes instituciones de formación profesional, sufrieron modificaciones muy importantes.

También se crearon incentivos, principalmente fiscales, para canalizar recursos hacia la formación. Al mismo tiempo las políticas han buscado una mayor

difusión de conocimientos entre la población ampliando la cobertura y retención de los sistemas escolares y haciendo más accesibles algunas de las modalidades de capacitación y formación profesional. Los efectos de las reformas educativas recién se harán palpables en la estructura productiva cuando los actuales egresados sean mayoría de la fuerza de trabajo, lo que, por razones demográficas, demandará largo tiempo.

6. Formación y crecimiento económico

Aun cuando las relaciones entre productividad general de la economía y nivel de escolaridad, o entre crecimiento económico y educación, no están sustanciadas por estimaciones o estudios que muestren una correlación entre ambas variables, sí hay un nexo entre niveles educativos y salarios. Además, los datos señalan que el nivel inicial de escolaridad de los países contribuye a explicar el crecimiento económico posterior (BID, 2001). Son estas últimas consideraciones las que han justificado las iniciativas que buscan mejorar y extender los sistemas de formación escolares y extraescolares en el período. Consideraciones que están también presentes en la intención de mejorar la calidad de los sistemas de formación, formal y extra institucionales, para desarrollar más eficientemente las habilidades básicas de la población.

La noción de formación básica y la de habilidades básicas van cambiando. Los sistemas escolares más dinámicos se modifican en función de los nuevos conceptos de formación básica, que van adecuándose a la demanda de la sociedad, lo que es cuestionado desde el interior de los sistemas de formación. Las instituciones de formación profesional dejan ver una cierta rigidez frente a los intentos de cambio, especialmente en la educación técnica escolar y mucho en la formación para el trabajo, la que choca con la racionalidad productiva de las empresas, donde lo que importa es la productividad, los cambios tecnológicos, la competitividad y la capacidad para responder y sobrevivir en mercados que están en constante proceso de modificación.

Como consecuencia de esta tensión, durante los años ochenta e inicios de los noventa se impuso la necesidad de hacer una neta distinción entre la formación general y la específica o especializada. Las políticas y reformas educativas de los años noventa incorporan explícita o implícitamente esta distinción, llevando a que la noción de habilidades básicas cobre una importancia central en las modalidades escolares.

El acento sobre las habilidades básicas está asociado a dos fenómenos: por una parte a la rápida tasa de innovación tecnológica, característica de los sectores más dinámicos de la economía, y por otra, a la necesidad de contar con una población capaz de hacer aprendizajes y apropiaciones de conocimientos fuera de los sistemas escolarizados. Esto último vinculado a la importancia creciente de la formación en el trabajo y al acceso a la información que proveen los nuevos medios de difusión, en especial Internet. Tanto la formación en el trabajo como un acceso más libre a la información, como la que existe en la Web, exigen que las personas tengan ciertas competencias que no eran desarrolladas por los sistemas de educación tradicionales. Tanto el mundo del trabajo como el flujo de la formación constituyen contextos cambiantes que demandan competencias muy precisas, las que a su vez definen nuevas habilidades básicas.

Junto con las reformas y modificaciones de los sistemas de formación que contribuyen a la formación del capital humano se ha ido estructurando una división de tareas entre las modalidades escolares y las extraescolares, quedándose las primeras con la formación de habilidades básicas y las otras con la formación especializada. Las universidades y otras instituciones de formación superior tienden también a la formación especializada, aun cuando muestran dinámicas propias, asociadas a la naturaleza del conocimiento, a tradiciones universitarias y a la tensión que han introducido los mecanismos de mercado en la gestión de la educación superior.

Un objetivo presente en todas las reformas educativas y de capacitación de la región ha sido volver más eficientes los sistemas de formación, aumentando el gasto público en educación, incrementando la asignación de los recursos públicos, generando más recursos privados y mejorando la gestión interna de ellos. También se ha buscado la modernización de los sistemas de formación escolar, universitaria y de capacitación, tanto en el nivel curricular como en éste, ya mencionado, de la gestión. Esta reorientación de las modalidades escolares y la reestructuración de todo el sistema de formación, de acuerdo con las fundamentaciones de las políticas, pretende suministrar un instrumento para compensar los efectos negativos de las reformas económicas sobre el mercado del trabajo, en particular la inestabilidad laboral y el desempleo. Se aduce que personas con mayor formación, en posesión de competencias y habilidades para acceder al conocimiento, además de obtener salarios más altos cuando están empleadas, pueden defenderse mejor en períodos de inestabilidad laboral porque son más capaces de adaptarse a circunstancias cambiantes. No es de extrañar, entonces, que las reformas laborales y las de los regímenes contractuales, así como las que atacan al desempleo, vayan siempre

acompañadas de iniciativas en el área de formación. Apareciendo muchas de ellas como una compensación a la pérdida de garantías que proporcionaban regímenes anteriores.

Otro gran objetivo de las políticas de formación en todas sus modalidades, desde la básica hasta la superior y la capacitación, ha sido la privatización de los sistemas, si no en su totalidad al menos en una proporción importante. Privatización que abarca la gestión, la que en ocasiones incluye el diseño de la currícula, el reclutamiento de estudiantes, la generación de recursos y la asignación de éstos. Los gobiernos mantienen un papel regulador y supervisor, más o menos importante según sea la modalidad y el país, conservando además su rol tradicional, aunque disminuido, de proporcionar directamente formación por medio de instituciones que gestiona centralizada o regionalmente.

Tres grandes argumentos se han utilizado para explicar las políticas privatizadoras de la formación, uno se refiere a la ventaja de contar con una oferta educativa más competitiva, el segundo está relacionado con supuestos efectos perversos de políticas horizontales en esta área y el tercero es el de mejorar la eficiencia en la gestión de los sistemas de formación.

La estructuración de sistemas competitivos fue una propuesta considerada heterodoxa que contó con mucha oposición cuando se formuló. El objetivo de esta política es introducir un elemento dinámico en la gestión de las diferentes modalidades educativas, permitiendo la participación de los interesados, que manifestarían su aprobación o rechazo por medio de las preferencias puestas de manifiesto al elegir una de las opciones que ofrece el mercado. Las personas optarían de acuerdo con los beneficios que reciben y no se dejarían llevar sólo por el prestigio de las instituciones. Se supone además que estos mecanismos de mercado reducirían los costos operacionales al obligar a los administradores a construir una oferta atractiva en términos de costos-beneficios.

El segundo argumento está basado en análisis que concluyeron que la educación pública gratuita no era un factor positivo de distribución del ingreso en la medida en que entregaba el servicio gratis independientemente de los ingresos familiares de los estudiantes, considerando que la permanencia en el sistema educativo es dependiente del ingreso familiar, la proporción de estudiantes favorecidos por esto era directamente proporcional al ingreso de ellos. Para evitar este efecto regresivo sobre la distribución del ingreso y para obtener fondos destinados a programas sociales focalizados hacia los sectores de menores ingresos, entre otros becas escolares y universitarias, se propuso cobrar aranceles, al menos en la educación universitaria y la capacitación, reorientando así recursos a los sectores más vulnerables.

El tercer argumento está asociado a la visión de que el Estado es tradicionalmente ineficiente para gestionar fondos públicos y que no establece sistemas de incentivos a la innovación interna. La privatización de la educación superior y de la capacitación o, al menos, la supresión de barreras para iniciativas en este sector es una de las formas para superar esta situación, otras son permitir un mayor acceso a empresas y organizaciones civiles en la gestión de los establecimientos. En otros niveles de la educación, en especial en la educación media, también se busca aumentar la participación de la comunidad en la gestión, financiamiento, definición de contenidos, etc., con iniciativas que van desde la privatización de establecimientos, descentralización de los sistemas de educación y reorientación de los recursos públicos hasta permitir grados mayores de autonomía a los establecimientos privados.

Hay consenso, entonces, acerca de que para avanzar en el desarrollo económico, los países de América Latina y el Caribe deben hacer un mayor esfuerzo en educación y capacitación. Las evaluaciones efectuadas a pocos años de iniciado el milenio muestran que las políticas de educación en la región enfrentan aún grandes problemas de logros y de calidad. Este fenómeno por sí mismo incide en las opciones de trabajo de los individuos, agudizando la desigualdad; pero además impacta sobre los resultados de las políticas de capacitación, las que, en lugar de mejorar el desempeño en el trabajo, terminan nivelando a los trabajadores en nociones básicas que debían haber adquirido en la enseñanza secundaria.

La educación en todas sus formas, incluida la capacitación, enfrenta entonces dos desafíos: formar individuos y preparar a la población para comprender y participar en un mundo nuevo cuyas bases se reorganizan por completo. Recuperar el tiempo perdido, superar las deficiencias básicas heredadas del pasado y, al mismo tiempo, implantar la reforma educacional que exige la nueva sociedad, son tareas gigantescas que obligan a los gobiernos y a la sociedad a dar una clara prioridad a la educación. La justificación es que la disponibilidad y el acceso a educación y capacitación de calidad, especialmente de carácter técnico, son particularmente importantes para el desempeño en el trabajo. La disponibilidad de recursos humanos calificados es una condición necesaria, aunque no suficiente, para la competitividad de las empresas y su sobrevivencia en mercados abiertos. Por otra parte, las corporaciones y grandes empresas que operan en los mercados internacionales hacen demandas tecnológicas al sistema educacional que, a su vez, llevan a cambios en ese sistema.

En la última década, la región ha realizado serios esfuerzos para mejorar los niveles educacionales poniendo un fuerte acento en la educación secundaria, la capa-

citación técnica y la profesional, al buscar ampliar la matrícula, la calidad y la pertinencia de estas modalidades; sin embargo, las instituciones educativas no siempre han logrado cerrar la brecha de capital humano con las economías más competitivas del mundo. Aunque la educación es un bien público y los resultados de las inversiones en formación y educación son apropiados por los individuos, enfrenta el dilema de quién debe proveer ese bien, lo que en los hechos es decidido por la disponibilidad de financiamiento.

7. Acceso, calidad y gasto en formación

La mayor parte de los países de América Latina y el Caribe asumieron explícita o implícitamente el compromiso de universalizar una educación secundaria de buena calidad. Los gobiernos han dado prioridad a ese nivel porque sus metas para la educación primaria se cumplieron, alcanzando el horizonte de la cobertura universal. Por otra parte, la educación secundaria pasó a representar el nivel mínimo de instrucción necesario para el mundo actual. La aprobación de ese nivel educativo es demandada en todos los lugares de trabajo y para diversos niveles de competencias. Ello supone un conocimiento básico de matemáticas, lenguaje y ciencias, siendo este nivel donde los conocimientos en computación, razonamiento y comunicación maduran, para posteriormente ser aplicados a lo largo de la vida del trabajador.

Para mejorar la educación, en la década de 1990 los gobiernos impulsaron reformas educacionales. Como se muestra en el cuadro 1, esas políticas fueron heterogéneas; en algunos países se orientaron hacia la reorganización y descentralización del sistema; en otros al fortalecimiento de la autonomía de las escuelas o mejoras en la calidad y el acceso a la educación, reformas curriculares, ampliación de la jornada escolar y perfeccionamiento de los maestros. Avanzar en la formación de los recursos humanos y alcanzar el nivel en que se encuentran los competidores de la región en el ámbito global no ha sido una tarea fácil, siendo un gran desafío convertir las propuestas en una realidad.

Tener una buena educación secundaria es un proceso complejo, en el que intervienen muchos factores, los que se van sumando y potenciando: buenos profesores, un buen director, un currículo apropiado, recursos para implementar los programas, alumnos bien alimentados, motivados y preparados para aprender, facilidades para estudiar, adecuadas salas de clases, etc. En comunidades pobres, estos desafíos se multiplican, demandando un mayor esfuerzo; y ese desafío se

mantiene año tras año. Las reformas llevadas a cabo por las autoridades centrales para mejorar la educación representan inversiones a mediano o largo plazo. Al menos de cinco a diez años, y a veces incluso veinte, pasarán hasta poder ver su efectividad. El impacto de la reforma del contenido de los programas, o el efecto del mayor entrenamiento de los profesores, o la jornada completa educativa toman tiempo en materializarse. Mientras tanto, los esfuerzos enfocados para el mejoramiento de las instituciones de educación continúan siendo necesarios. Para evaluar el esfuerzo realizado en la región, a continuación se presentan tres indicadores: el acceso a la educación secundaria, la calidad de la enseñanza y el gasto de educación.

8. Acceso a la educación secundaria

Ésta es una de las metas más inmediatas en el mejoramiento de la educación, debido a que los resultados de la educación superior, la capacitación y la formación en el trabajo dependen de una buena base en la formación secundaria. Los individuos insuficientemente escolarizados tienen rendimientos inferiores y carecen de los instrumentos intelectuales para apropiarse del conocimiento tácito que ofrece la vida laboral.

El cuadro 2 muestra que en los últimos quince años algunos países lograron universalizar el acceso a la educación secundaria (Argentina, Uruguay, Brasil) o están cerca de hacerlo, mientras que casi todos duplicaron el contingente de personas que han accedido a este tipo de educación respecto de la década de 1980. Entre los instrumentos que más han contribuido a ese logro destacan la mayor inversión en educación (construcción de escuelas) y una mayor asignación de recursos de gasto corriente (aumento en docentes).

La matrícula secundaria bruta se define como el cociente entre número de alumnos matriculados en ese nivel y el total de la población en edad de asistir a ese nivel de enseñanza (generalmente de los 14 a los 18 años).

**CUADRO 2: Matrícula secundaria bruta. Países de América Latina. 1985 y 2000-2001.
(En porcentajes).**

	1985	2000-2001
Argentina	71	97
Aruba		97
Bolivia	37	80
Brasil	36	100
Chile	67	85
Costa Rica	40	60
Cuba	82	85
Colombia	46	70
El Salvador	27	54
Ecuador	55	57
Guatemala	19	37
Jamaica	59	83
México	53	75
Nicaragua	33	54
Panamá	59	69
Paraguay	30	60
Perú	63	86
República Dominicana	51	59
Uruguay	72	98

FUENTE: UNESCO, 2001.

9. Calidad de la educación

La eficiencia de las políticas también puede ser evaluada por la calidad de la educación. Cuando la OCDE publicó los primeros resultados de un estudio en treinta y dos países midiendo las habilidades en matemáticas, ciencias y lenguaje de alumnos de 15 años, algunos países en desarrollo alcanzaron el promedio (por ejemplo Polonia) o lo excedieron (Corea del Sur). Pero el Brasil y México, los dos únicos de América Latina que participaron en esa prueba, resultaron extremadamente rezagados. Lo que hace más preocupante estos resultados es que éstos, al igual que Chile, fueron los que tuvieron mejores desempeños en las pruebas aplicadas por UNESCO en 1998 a un conjunto de alumnos latinoamericanos de educación primaria en trece países.

El Program for International Student Assessment (PISA) midió en el año 2000 la capacidad de comprensión de lectura y matemáticas de niños de 15 años en cuarenta y un países. Chile tomó parte en la prueba de 1999 y los resultados mostraron que sus estudiantes fueron los de más bajos puntajes. Sin embargo, varios otros países con PIB per cápita similar, tales como Tailandia y Malasia, tuvieron puntajes relativamente altos.

La calidad en la educación no puede ser evaluada sólo con base en el puntaje de alumnos y escuelas en exámenes estandarizados porque las características de los alumnos en las distintas escuelas son diferentes. En algunos países, se aplican pruebas nacionales e internacionales, frecuentemente en el cuarto, octavo y décimo año de enseñanza. Los resultados, cuando se agregan a nivel de escuela, proveen una fotografía del desempeño de la institución y son una medición de la efectividad de las políticas educacionales⁴.

10. El gasto en educación

Otro indicador para evaluar el grado de implementación de las políticas es la estructura del gasto según nivel de educación (básico, secundario y terciario). Esa estructura refleja la importancia otorgada por el gobierno a cada nivel. El cuadro 3 presenta los últimos datos disponibles sobre el gasto público corriente en educación desagregado por nivel en catorce países de la región y tres países asiáticos. El gasto corriente provee cifras más estables que el gasto en capital, que está expuesto a fuertes fluctuaciones en el corto plazo. En el cuadro se ordenan los países sobre la base de la participación relativa del gasto en el nivel secundario, foco de atención de las políticas.

Los países asiáticos incluidos en el cuadro asignan una parte importante del presupuesto corriente a la enseñanza secundaria. Los países latinoamericanos que siguen una política similar son, en orden descendente, Jamaica, Cuba, Argentina, México, Uruguay y Brasil.

También es importante medir el gasto por alumno para cada nivel educacional. Este indicador puede ser corregido por el nivel de desarrollo de cada país, mediante el cociente del gasto respecto del PBI per cápita (véase cuadro 4). Cuba es el país que mayores recursos asigna a la educación secundaria (42 por ciento del PBI per

4. Éste es el método empleado por Chile con el Sistema de Medición de la Calidad de Educación (SIMCE).

cápita por estudiante) y también a la educación en su conjunto. Le siguen Jamaica, Panamá y Costa Rica con un quinto del PBI per cápita por estudiante. Este grupo se compara favorablemente con los Estados Unidos y Malasia.

CUADRO 3: Gasto público corriente en educación según nivel educacional. 2000-2001. Como porcentaje del total.

País	Primario	Secundario	Terciario
Jamaica	35,2	43,1	21,7
Cuba	45,4	38,2	16,4
Argentina	44,4	37,1	18,5
México *	44,0	36,8	19,2
Uruguay *	41,9	36,4	21,7
Brasil	42,3	36,1	21,6
Chile	52,3	34,8	12,9
Panamá	40,1	33,9	26,0
Trinidad *	42,6	32,0	25,4
Perú *	50,1	29,6	20,3
Paraguay	52,8	28,4	18,8
Costa Rica	51,8	28,0	21,2
Bolivia	48,0	22,6	29,4
El Salvador *	73,8	7,1	19,1
América Latina y el Caribe (media simple)	45,5	32,5	22,0
Canadá	...,	...,	34,5
Estados Unidos	...,	...,	...,
Malasia	33,2	36,7	30,1
Tailandia	...,	...,	...,
República de Corea	47,7	41,1	11,2

FUENTE: Carlson, sacado de UNESCO, 1998.

* Fuente UNESCO.

Estudios del BID sostienen que estos países no han obtenido beneficios similares a los de los países asiáticos por la expansión del acceso a la educación y el mejoramiento en los resultados educativos. Esto puede explicarse por la diferencia en la distribución del gasto público en educación, observándose en los países latinoamericanos una menor asignación del gasto a la educación secundaria.

Los líderes empresariales reconocen que la educación secundaria constituye una de las grandes debilidades de la educación y que tiene un fuerte impacto negativo sobre la actividad económica. El mayor desafío para los gobiernos es mantener a los niños y adolescentes en los colegios hasta su graduación en el nivel secundario. Aumentar la retención escolar en los últimos años de educación secundaria tiene gran impacto en el corto plazo, al igual que lo tienen las políticas que ponen un mayor énfasis en programas de educación técnica y vocacional en los últimos años de educación secundaria y en la educación superior.

La situación en América Latina llama a reflexionar sobre las estrategias de cambio de la educación secundaria y sobre la forma de abordar de manera conjunta las demandas de los jóvenes de familias de bajos ingresos y las necesidades de una educación adecuada a los requerimientos del desarrollo productivo. Todo esto demanda la transformación de la educación tradicional. La situación actual es compleja en la medida que exige enfrentar varios objetivos al mismo tiempo. Dado que no existen recursos para ello, las propuestas deben tener en cuenta: la heterogeneidad en las situaciones existentes entre países y entre localidades al interior de un país pues habitualmente existen mayores carencias en las zonas rurales; la necesidad de políticas de transición entre la situación actual y las metas que se desea alcanzar, y la necesidad de dar prioridad a los aspectos pedagógicos de las reformas educativas.

También existen heterogeneidades al interior de los sistemas de formación, dimensión que incide sobre los análisis y las políticas. Un ejemplo es la que se observa entre la educación básica, media y superior. Otra menos evidente es la que existe entre escuelas secundarias para los sectores sociales de mayores ingresos y el resto de las escuelas. En las primeras se constatan innovaciones que logran colocar a los establecimientos educativos en la frontera tecnológica educativa logrando que los alumnos egresados de estas escuelas, si lo desean, estén en posición de postular a las universidades de los países industrializados en condiciones muy similares a los que egresan de escuelas secundarias de esos mismos países. Algo similar ocurre con las universidades y otras instituciones de educación superior más apreciadas que mejoran la calidad de su oferta e incorporan nuevas tecnologías y contenidos para mantenerse atractivas. Pero éste es un sector que no cubre más que una baja proporción de la población escolar y universitaria en la región (alrededor del 10 por ciento).

**CUADRO 4: Gasto público corriente por estudiante según nivel educativo.
1980 y 2000. Como porcentaje del PBI per cápita.**

País	Primaria		Secundaria		Terciaria		Promedio de todos los niveles
	1980	2000	1980	2000	1980	2000	2000
Cuba	...,	34,7		41,9		101,7	43,5
Jamaica	12,7	16,2	18,0	26,8	185,5	80,0	24,2
Panamá	...,	15,8	10,2	24,4	26,5	47,7	22,2
Costa Rica	10,0	14,9	24,5	19,4	72,4	55,7	19,1
Argentina	5,0	12,5	11,0	16,4	29,8	17,7	14,7
Chile	9,2	13,9	15,7	15,2	107,8	21,9	15,4
Trinidad	17,0	16,2	12,4	14,8	56,4	147,9	16,2
México	4,2	11,7	10,0	13,8	25,5	45,2	15,0
Brasil	...,	12,5		12,6		72,8	15,5
Guatemala	...,	4,9		12,1		33,0	
Uruguay	8,9	8,2	13,6	12,0	27,0	21,3	11,3
Bolivia	...,	13,3		11,0		45,2	15,9
Perú	6,9	8,0	8,0	10,6	4,7	22,0	9,9
Ecuador	...,	4,3	12,5	8,9	23,0	34,0	

América Latina

y el Caribe

(media ponderada)

Canadá	...,	...			37,7	46,1	
Estados Unidos	...,	17,9	17,3	22,4	47,8		22,4
Malasia	...,	11,2	20,5	19,9	140,9	86,1	20,8
Tailandia	8,8	12,5	9,8	12,8	59,7	38,2	15,9
República de Corea	13,0	18,3	9,1	16,8	15,7	8,0	15,0

FUENTE: UNESCO, 2001.

¿Por qué las escuelas y universidades de mejor calidad no son el parámetro para el resto del sistema? ¿Por qué estas últimas no sienten la necesidad de introducir mejoras de calidad? La respuesta es relativamente simple, por una parte no lo necesitan y por otra no cuentan con los recursos para ello. En otras palabras, porque los mecanismos de mercado no operan en estas instituciones y difícilmente se pueden remover las imperfecciones que aquí existen.

La heterogeneidad detectada en los sistemas de educación se manifiesta precisamente en la diferente relación con el mercado que tienen las de mejor calidad y las que son más renuentes a introducir mejoras cualitativas. Las primeras, especialmente las escolares, deben mejorar continuamente sus servicios para atraer un público de altos ingresos que, además de buscar los beneficios sociales que conlleva asistir a esos establecimientos, incluyen entre sus criterios de selección la calidad académica, la que es vista como una inversión. Hace un par de décadas este último criterio era menos importante para las familias que toman estas decisiones que otros de carácter no económico.

El costo de operación de las escuelas que se mantienen cerca de la frontera tecnológica educativa es muy alto: las tecnologías que se incorporan son las mismas, con algún grado de adaptación, que se están aplicando en países con un producto per cápita varias veces mayor que el de los de la región. De ahí que las familias de menores ingresos no puedan aspirar a entrar a esas escuelas, aun cuando compartieran los mismos criterios de los grupos de mayores ingresos. El pequeño sector de escuelas públicas o privadas de calidad accesibles a sectores de menores ingresos son muy pocas, y, precisamente, para mantener la calidad no pueden aumentar su oferta. Por otra parte, las diferencias de calidad entre la mayoría de las escuelas son marginales, siendo estimados sus beneficios por las familias de los usuarios menores que el costo marginal del cambio de establecimiento.

En el nivel postsecundario ocurre un fenómeno similar, aun cuando aquí la información imperfecta juega un papel más importante. La educación secundaria, en tanto que inversión tiene retornos conocidos: el acceso a la educación superior o a ciertas calificaciones. Los retornos de la educación superior son más inciertos y a muy largo plazo, no es transparente la relación entre los costos y beneficios de casi ningún estudio de nivel superior, porque el salario de un egresado de la educación superior varía mucho en un lapso de cinco años, porque depende de las variaciones económicas en el mediano plazo y del stock de capital humano acumulado en la especialidad. A esto se suma lo mismo que se observa en la educación secundaria sobre la ausencia de mecanismos de mercado, determinada, en este caso, porque el capital acumulado, el aprendizaje realizado, el tiempo y el dinero empleado por un

individuo para estudiar en una escuela superior generalmente no pueden ser empleados en otra, lo que restringe la movilidad. La competencia entre estas instituciones, además, se da sólo entre las de mejor calidad, que buscan atraer a los mejores egresados del secundario. Las otras de todas maneras tienen un público asegurado en tanto que la demanda es muy elástica. Las instituciones superiores cuando compiten no lo hacen por precios, sino por calidad.

El tema de los recursos es también crucial. La tecnología educativa que se implementa o se quiere implementar con las reformas de la educación es una adaptación de modalidades exitosas en los países industrializados. Esta tecnología es aplicada con bastante éxito en los colegios que gastan cifras similares por alumno a las que se gastan en los países avanzados (teniendo en cuenta las diferencias de precios relativos, principalmente salarios de los docentes), pero muy difícilmente adaptable a escuelas que disponen entre siete y doce veces menos recursos financieros que esas instituciones. Para éstos está el desafío, nada fácil, de encontrar tecnologías educativas tan eficientes como las de los países avanzados, pero con los recursos disponibles. Hay algunos intentos de adaptación que reúnen estas condiciones y algunas experiencias aplicables que señalan un camino innovativo posible; sin embargo, probablemente, la innovación en esta área debe seguir caminos un tanto diferentes a los que hasta ahora ha recorrido la innovación en el sector industrial, que ha sido principalmente adaptativa.

11. La capacitación⁵

Las modificaciones introducidas en los sistemas de formación para el trabajo en la última década han partido de un supuesto, meritorio sin duda y muy útil en el corto plazo, pero que genera disfuncionalidades en el mediano o largo plazo. Esto es que la formación debe subordinarse al patrón tecnológico actualmente existente en uso. Los efectos de este supuesto son perceptibles sobre todo en la educación superior y en algunas específicas de formación para el trabajo, como es la capacitación. La importancia de esta constatación es, en primer lugar, que una formación específica concebida dentro de un patrón fijo no desarrolla capacidades ni competencias para innovaciones tecnológicas radicales o para desempeñarse en otros sectores. En

5. Para tener un panorama cabal de la situación y evolución de la capacitación y formación para el trabajo en América Latina véanse los numerosos trabajos de María Antonia Gallart publicados en revistas especializadas.

segundo lugar, pero no menos importante, es que una formación muy atada a objetivos de corto plazo no contribuye ni fomenta la investigación, que es una de las debilidades del modelo que se adapta muy rigurosamente a la demanda inmediata.

Otra observación relevante es que es una constante de las políticas de formación que hayan sido invariablemente diseñadas en la fase expansiva del ciclo, cuando crece la demanda por personal calificado y existen recursos públicos y privados para ello. También en esta fase se han creado o reformado las instituciones encargadas de aplicarlas. Pero, en los diseños institucionales y de acciones no se han considerado ni crisis ni contracciones de la producción, lo que a menudo frustra o déjà a medias su implementación, o puede generar como consecuencia contingentes de desempleados calificados.

También se ha descuidado –en la toma de decisiones sobre la formación– la incorporación de los individuos que están capacitándose. No existen incentivos para que éstos dediquen recursos y tiempo para su propia formación, no hay un reconocimiento institucional para los conocimientos que éstos adquieren en el trabajo mismo, ni tampoco se usa la experiencia de ellos cuando se hacen diagnósticos o se diseñan currículos.

Esta evolución de la formación ha dejado fuera de consideración la gran heterogeneidad de la demanda que está asociada con las desigualdades entre sectores, con el nivel de desarrollo de las diversas actividades económicas y con los diferentes senderos que recorren las tecnologías. Heterogeneidad que ha tendido a incrementarse en el periodo, lo que hace que también aumente la discrepancia entre oferta y demanda de recursos humanos.

Esto no parece ser sólo un rasgo propio de periodos de transición sino una característica permanente y más compleja que en los períodos anteriores. En aquellos la dimensión determinante era la brecha tecnológica en relación con la tecnología de punta que existía entre sectores. María Antonia Gallart muestra en sus trabajos que los sistemas de formación para el trabajo y capacitación fueron estructurados de manera de responder a esa situación, reaccionando a una demanda de las actividades más dinámicas y como un medio para introducir avances tecnológicos. La estructura organizativa de estos servicios de formación, con la excepción de Brasil y México, dependía de la gestión y del financiamiento del Estado. Conviene tener presente que cualquiera fuera la modalidad de organización o financiamiento adoptada, la noción subyacente era que las sociedades estaban polarizadas en dos grandes sectores internamente homogéneos, aun cuando manifestaban importantes diferencias entre ellos. El rol de los sistemas de formación para el trabajo y la capacitación, centralizados y bajo el paraguas estatal apuntaban

también a construir el camino para que el sector más atrasado transitara hacia la modernidad.

En la situación actual ya no se trata más de la coexistencia de dos grandes sectores sino de un tejido con diferenciaciones no reducibles a una polaridad. Las demandas de recursos humanos son complejas y no pueden ser resueltas fácilmente por modalidades de formación uniformes. Incluso la discusión sobre si poner el acento en la formación de habilidades básicas o en la formación especializada es un intento de simplificación que a menudo no tiene en cuenta la multiplicidad de “habilidades básicas” o de “especialidades” demandadas. La manera como esto se vaya resolviendo dependerá de la estructura que adopten los distintos sistemas de formación y del papel que asuman en relación con la formación los agentes económico sociales en cada una de las sociedades de la región. Sin embargo, los análisis sobre la formación para el trabajo, la capacitación y el diseño de estrategias para estos sectores, son ante todo análisis de los ámbitos de competencia de los agentes económico sociales.

El análisis de los comportamientos de las empresas en relación con la formación de recursos humanos y la satisfacción de sus demandas en ese campo muestra que éstos dependen de un conjunto de factores de diversa índole. Aun cuando el análisis se haya centrado sobre estos comportamientos no se pueden desconocer las variables externas a la empresa que también operan y los determinan. Por una parte, está el contexto macroeconómico y las tendencias globales de la economía que afectan a los sectores de la actividad económica en que se desenvuelven las empresas estudiadas, por otra, los marcos regulatorios y la actividad estatal en general. Dussel señala además que:

“Las características de la globalización, particularmente, la especialización flexible y los encadenamientos mercantiles globales, generan un creciente proceso de regionalización en las naciones. Es en las regiones y localidades donde las economías se enfrentan a la globalización y donde se requieren nuevas formas y mecanismos para integrarse a estos procesos. Estos procesos implican una significativa reestructuración y replanteamiento del Estado-nación, tanto a nivel teórico como para las políticas nacionales y regionales” (Dussel, 1998).

A lo que se suman las características de la oferta educativa de la sociedad, la existencia o no de instituciones de formación dinámicas, etc. La capacidad innovadora de las industrias líderes que operan en una sociedad y el conocimiento que los gerentes tienen de experiencias exitosas en países más avanzados en esta materia

son un factor relevante y que también hay que tener en cuenta para explicar la introducción de nuevas tecnologías de formación por parte de las empresas.

Los distintos agentes económico-sociales tienen delimitados los ámbitos en los que pueden emprender acciones de formación y capacitación, aun cuando en algunas circunstancias se ven a obligados asumir tareas que teóricamente les son extrañas porque el organismo correspondiente falla. Los ámbitos de intervención de estos agentes también se han visto modificados por los nuevos ordenamientos institucionales que se han estado produciendo en las últimas dos décadas en la región. Este reordenamiento ha redefinido las esferas de acción, el conjunto de atribuciones y las responsabilidades entre el sector público y privado. Este trabajo, aunque se centra en las acciones que emprenden las empresas en el momento de sugerir propuestas de acción, no desconoce que cualquier iniciativa de las firmas o de organizaciones empresariales se produce en el contexto proporcionado por las acciones que sólo los gobiernos pueden emprender. Éstas son variadas y la frontera que delimita sus ámbitos de intervención cambia de sociedad en sociedad. Pero en todas ellas permanecen dos áreas en que su acción es demandada: la provisión de formación de valor general, y el establecimiento y la aplicación del marco regulatorio para ésta y otras actividades.

Anexos

Características de la demanda de recursos humanos en la industria

Tipo de industrias	Nivel jerárquico	1.1 Formación estructurada		1.2 Conocimientos y competencias específicos	
		Educación escolar	Educación especializada	Conocimientos	Competencias
Moderna, basada en los recursos naturales.	Técnicos.	Media general; a veces media técnica.	Superior más especialización. Capacitación. Con tecnologías evolutivas: readaptación.	Del recurso; (educación superior, investigación, stages). Comprensión de manuales (inglés, lenguaje técnico). Principios tecnológicos del sector (educación superior).	Planificación del uso de maquinaria; (proveedoras de maquinaria; en planta) de inducción y adaptación de innovaciones; (organización del trabajo, capital cultural, acceso a información). Asociadas a control de calidad (en planta y capacitación). De transmisión de conocimientos a subordinados (en planta, capacitación).
Trabajadores.	Media general o técnica.	Capacitación. Con tecnologías evolutivas: readaptación.	Principios tecnológicos del sector.	Trabajo en equipo (organización del trabajo, capital cultural). Detección de problemas (en planta). Operación de maquinaria (capacitación contratada, de la firma, de los proveedores).	

Moderna, basada en los recursos humanos.	Técnicos.	Media general o técnica.	Superior universitaria. Capacitación en gestión.	De gestión (capacitación; formación superior; en planta); adaptabilidad a la innovación de producto (capital cultural y capacitación).
	Trabajadores.	Básica, en algunos sectores media.	Entrenamiento y/o capacitación.	Disciplina (entrenamiento escolar o familiar); flexibilidad en el T; adaptabilidad a la innovación de producto (capital cultural y capacitación).
Automotriz.	Técnicos.	Media general o técnica.	Superior (profesiones) más especialización. Capacitación permanente.	
	Trabajadores.	Media general o técnica.	Entrenamiento; capacitación permanente.	Trabajo en equipo; (organización del trabajo, capital cultural). Detección de problemas (en planta). Operación de maquinaria (capacitación de la firma).
1.2.1 Tradicional.	Técnicos.	Media general o técnica.	Superior (profesiones) más especialización. Capacitación permanente.	Propias de la planta.
	Trabajadores	Básica y a veces, media técnica.	Capacitación y/o entrenamiento.	
1.2.2 Atípicas (a domicilio, temporales, etc.).	Técnicos Trabajadores.	Básica a menudo, media general o técnica.		

Esquema de demandas de entrenamiento y capacitación y acciones principales para satisfacerla

Origen de la demanda	Sugerencia	Acciones (iniciales y permanentes)	Agentes que lo implementan	Externalidades	Problemas que puede generar	Condiciones de factibilidad
Formación básica para empresas con oficios.	Utilización de recursos de empresas en el proceso de formación. Educación de alternancia (dual y otras realizadas simultáneamente en establecimientos escolares y en condiciones reales de trabajo).	Legislación de aprendizaje. Incentivos fiscales y tributarios. Estructurar sistemas de relaciones permanentes entre la planificación estratégica y el proceso productivo y la capacitación.	Empresas con escuela(s). Grupos de empresas con escuela(s). Asociaciones empresariales sectoriales con escuela(s) o eventualmente, con el sistema escolar (regional).	Mejoramiento de la calidad de los docentes de las escuelas por actualización permanente.	Orientación de la formación técnica escolar hacia oficios (rigidización). Necesidad de supervisión para prevenir abuso.	Demanda de trabajadores formados en volumen suficiente. Tamaño de la empresa (umbral mínimo para que la formación sea efectiva). Formación pedagógica de supervisores. Formación de los docentes y actualización.
Formación especializada para empresas con oficios.	Capacitación (entrenamiento) en la empresa o en contacto directo entre actividades operativas y formativas. Certificación del aprendizaje en el trabajo. Codificación del aprendizaje	Vinculación entre instituciones de capacitación y actividades operativas. Difusión de certificación. Organismos de certificación regionales y sectoriales. Asesoría a las	Las divisiones operativas de las empresas en colaboración con los organismos capacitadores (internos o externos).	Identificación de los trabajadores con la empresa.	Alza de costos de la capacitación. Acelerar rotación de la fuerza de trabajo calificada. Problemas de apropiabilidad de los beneficios de la	La empresa debe tener carreras ocupacionales (asociadas a oficios). La empresa debe estar dispuesta a mejorar la calidad de la fuerza de trabajo.

<p>en el trabajo. Formación de líderes.</p>	<p>empresas para codificar certificación, eventualmente asociada a detección de necesidades. Desarrollo curricular realizado en colaboración con las secciones operativas de las empresas.</p>			
<p>Formación básica para empresas flexibles.</p>	<p>Formación genérica para el trabajo. Mejoramiento de la formación general escolar y planes de formación básica para trabajadores actualmente activos.</p>	<p>Reformulación de currícula de la formación general. Instalar instituciones de apoyo a la reformulación curricular permanente, de preferencia bajo tutición de los Estados. Incluir empresarios y trabajadores en los organismos de políticas educativas. Programas de</p>	<p>Gobierno nacional y gobiernos regionales. Atracción de inversión con mayor valor agregado.</p>	<p>Costos. Conflictos políticos.</p>

		formación básica para trabajadores activos.				
Formación especializada para empresas flexibles.	Capacitación (eventualmente subcontratada fuera de la empresa). Información de las best practices de capacitación en el rubro. Sistemas de formación flexibles (reforma permanente de la capacitación) relación entre actividades operativas y formativas. Formación de líderes.	Generar sistemas de información y difusión. Vinculación permanente con asociaciones empresariales de países industrializados. <i>Benchmarking</i> bianual sobre capacitación.	Las divisiones operativas de las empresas en colaboración con los organismos capacitadores (internos o externos).	Mercado competitivo de competencias.	Migración de trabajadores calificados a empresas que ofrecen mayores salarios.	Disposición de las empresas. Información permanente sobre avances en la formación. Oferta competitiva de formación
RRHH para empresas grandes con planta de trabajadores.	Información de las best practices de capacitación en el rubro. Sistemas de formación flexibles (reforma	Generar sistemas de información y difusión. Vinculación permanente con asociaciones empresariales	Empresas. Asociaciones empresariales.	Mercado competitivo de recursos humanos calificados.	Alta rotación de la fuerza de trabajo calificada	Disposición de las empresas. Información permanente sobre avances en la formación.

	permanente de la capacitación) relación estrecha entre empresa y formación.	de países industrializados. <i>Benchmarking</i> bianual sobre capacitación.		Oferta competitiva de formación.
RRHH para medianas empresas (eventualmente para pequeñas).	a) Formación de alternancia. b) Formación vocacional con sistema de certificación. c) Inclusión de formación empresarial a todo programa para este tipo de empresarios.	a) Reforzar o crear asociaciones empresariales locales y sectoriales. b) Mejoramiento curricular (instituto de apoyo al mejoramiento curricular, asesoría, etcétera).	Asociaciones sectoriales de empresas en áreas geográficas delimitadas.	<p>Creación, estructuración o reforzamiento de asociaciones empresariales.</p> <p>1. Concentración geográfica de empresas de un mismo sector (a no más de 45 minutos de una escuela participante). 2. Desarrollo del sistema de certificación. 3. Vinculación de los establecimientos educativos con asociaciones empresariales.</p>
Pequeñas y micro empresas.	Organización de pymes en asociaciones regionales y sectoriales. Oferta de capacitación muy específica y localmente determinada. Organización	Apoyo gubernamental de asociaciones empresariales y ayuda internacional para desarrollar programas muy específicos	Gobierno nacional y local. Asociaciones empresariales sectoriales y regionales.	<p>Creación, estructuración o reforzamiento de asociaciones empresariales.</p> <p>Proximidad geográfica y sectorial de las empresas. Las empresas deben estar a no más de 45 minutos del lugar</p>

		<p>de sistemas de información de mercados, de tecnologías y de capacitación. Programas de demanda a asociaciones de pymes. Detección de necesidades.</p>	<p>de información, de gestión, de tecnologías y de capacitación. Asesoría para la detección de necesidades. Incentivos para la asociación de empresas (procuración de demanda, información de mercados de tecnologías y de formación).</p>	donde se hace la formación. Capacidad de colaboración interempresarial.	
RRHH para maquiladoras de última generación*	Programas de formación de personal calificado en desarrollo, investigación y diseño. Mejoramiento de la formación técnica en todos los niveles, con consideración de las potencialidades regionales.	<p><i>Benchmarking</i> de los programas de formación en desarrollo, investigación y diseño. Apoyo gubernamental (estadual), limitado en el tiempo, para la implementación inicial de estos programas. Apoyo de asociaciones de</p>	<p>Gobiernos estatales. Asociaciones de empresas.</p>	<p>Atracción de inversiones en actividades con mayor valor agregado.</p>	<p>Políticas estatales de fomento de instalación de empresas contratistas. Desarrollar esquemas dinámicos de subcontratación atrayendo empresas contratistas.</p>

		empresas para el desarrollo de estos programas.				
Mejorar la formación vocacional.	Formación en el trabajo incluida en todos los currículos escolares.	Asegurar la participación empresarial (empresarios y trabajadores) en organismos locales y regionales de formación por legislación o incentivos. Formación de los docentes de las escuelas en relación con el trabajo productivo. Formación pedagógica de supervisores.	Sistema de educación nacional y regional. Empresas.	Mejoramiento de calidad y productividad. Atracción de inversiones con mayor valor agregado.	Tendencia a la inflexibilidad de la renovación curricular.	Gasto público, inversiones en el sector. Revisión curricular. Mejor definición de profesiones y áreas. Docentes (en relación con proceso productivo).
Participación femenina.	Desarrollo organizacional. Acciones complementarias al trabajo.	Investigación para detectar puntos clave. Definirlo como tema transversal en todas las acciones gubernamentales. Acciones de difusión de conocimientos	Gobierno. Organizaciones. Sindicatos. Asociaciones empresariales.	Igualdad entre los sexos.	Bajas salariales. Generar formas nuevas de discriminación.	Existencia de organizaciones oficiales y movimientos sociales que mantengan una supervisión permanente sobre el tema.

		en el tema. Inclusión de empresarios y trabajadores en organismos de definición de estrategias.				
Recursos para capacitación. Reasignación, y asignación de nuevos recursos.	Cuenta individual de capacitación con cuentas personales sobre las que se puede girar sólo para pagar capacitación.	Creación de instituciones financieras adecuadas, si éstas no existen. Legislación, incentivos. Subsidio inicial individual (cinco años).	Gobierno. Instituciones financieras.	Efecto educativo sobre los trabajadores.	Alza de los costos salariales (1 a 2 por ciento).	Instituciones financieras nuevas o adaptar existentes. Legislación.

* Las de antigua generación tenderán a desaparecer cuando la economía prospere y el tipo de cambio se normalice.

Bibliografía

- AGÜERO, V. y LABARCA G. 1998. "Fondo individual de capacitación, sugerencias de política y modelos operativo", Comisión Económica para América Latina (CEPAL)/ Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) Proyecto *Formación para la empresa CEPAL*, Santiago, documento de trabajo.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). 2001. *Annual Report*, BID, Washington DC.
- BOSCHERINI, F. y L. POMA (comps.). 2000. *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas: el rol de las instituciones en el espacio global*, Centro Antares de Forli y Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Editorial Miño y Dávila, Buenos Aires.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL). 1990. *Transformación productiva con equidad*, CEPAL, Santiago.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL). 1992. *Educación y Conocimiento: eje de transformación productiva con equidad*, CEPAL, Santiago.
- CRESPI, G. 2002. *Intermediación privada en el mercado de capacitación, impacto en la pequeña y mediana empresa*, CEPAL, LC/R 1746, Santiago.
- DUSSEL, E. 1998. *La subcontratación como proceso de aprendizaje: El caso de la electrónica en Jalisco (Méjico) en la década de los noventa*, CEPAL, LC/R. 1808, Santiago.
- GAJARDO, M. 1999. *Reformas educativas en América Latina: Balance de una década*, Documento No.15. PREAL, Santiago.
- GALLART, M. A. 1998. *La articulación entre el sector público y la empresa privada en la formación profesional de América Latina*, CEPAL, LC/R 1843, Santiago.
- GALLART, M. A. y C. JACINTO. 1995. "Competencias laborales: tema clave en la articulación educación-trabajo", en *Boletín Educación y Trabajo*, año 6, N° 2, Buenos Aires.
- GUZMÁN, V. y R. TODARO. 1997. *Recomendaciones desde la perspectiva de género*, CEPAL, LC/R. 1757, Santiago.
- KATZ, J. 2000. *Cambios en la estructura y comportamiento del aparato productivo latinoamericano en los años 1990: después del Consenso de Washington, ¿qué?*, Serie Desarrollo Productivo N° 65, CEPAL, Santiago.

- LABARCA, G. 1997. *Formación y empresa*, oit/Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (CINTERFOR), Montevideo.
- LABARCA, G. (coord.). 1999. *Formación y empresa*. CINTERFOR/oit, Montevideo.
- LABARCA, G. 2001. *Formación para el trabajo: ¿Pública o privada?* oit/CINTERFOR, Montevideo.
- LABARCA, G. 2003. *Reformas económicas y formación*, oit/CINTERFOR, Montevideo.
- MONTERO, C. 2000. "La formación del capital humano en empleos atípicos: El caso del trabajo a domicilio en Chile", en LABARCA, G. (ed.), *Reformas económicas y formación*. CINTERFOR, CEPAL/GTZ, Santiago.
- NOVICK, M. 1999. "Experiencias exitosas de capacitación de empresas innovadoras en América Latina y el Caribe", en LABARCA, G. (coord.), *Formación y empresa*, oit/CINTERFOR, CEPAL/GTZ, Montevideo.
- PRIMAMÉRICA CONSULTORES. 1998. *Fondo de capacitación y entrenamiento, modelo operativo*, CEPAL, LC/R. 1810, Santiago.
- RANGEL, M. *La inequidad étnico racial y la formación para el trabajo en América Latina y el Caribe*, Documento informativo N° 42, CEPAL, Santiago.
- SACHS, J. y F. LARRAIN. 1994. *Macroeconomía en la economía global*. Prentice Hall Hispanoamericana, México.
- SILVEIRA, S. 1999. *Innovación tecnológica y estrategias de formación del capital humano en las industrias dinámicas uruguayas*, CEPAL, LC/R. 1759, Santiago.
- STALLING, B. y W. PERES. 2000. *Growth, Employment and Equity*, Brookings/Eclac, Washington.
- STIGLITZ, J. E. 2000. *Frontiers in Development Economics: The Future in Perspective*, Oxford University Press, Estados Unidos.
- UNESCO. 1998. *Anuario estadístico*, UNESCO, París.
- UNESCO. 2001. *Anuario estadístico*, UNESCO, sacado de www.unesco.org
- WILDE, R.; L. MERTENS y A. GARCÍA. 2000. *Procesos de subcontratación y cambios en la calificación de los trabajadores: Estudios de Caso en México*, CEPAL, Santiago.

Transformaciones recientes en el mercado de trabajo argentino y nuevas demandas de formación

Marta Novick¹

Introducción

No resulta fácil hacer un aporte breve e inteligente acerca de la compleja y oculata relación educación-trabajo, por ello deberemos partir de algunos de los planteos realizados por otros autores, a los que hay que agregar o complementar con nuevas dimensiones. Por un lado, se mantiene la tradicional dificultad de lo que María Antonia Gallart (1992) llamaría “articulación entre la racionalidad educativa y productiva” y lo que recientemente mencionó Guillermo Labarca (2003) como “estrategias cílicas”, a través de las cuales los esfuerzos de capacitación crecen en las etapas favorables del ciclo, y se debilitan rápidamente –o desaparecen– en presencia de los menores indicios de cambio de tendencia.

En la Argentina –y en América Latina en general– se nos superponen los procesos más globales de la sociedad (globalización y sociedad de conocimiento) con la pobreza, las fuertes dificultades de acceso a la educación, la exclusión y los déficits y heterogeneidad de la calidad educativa. Un primer desafío para el análisis es la necesidad de generar miradas cruzadas o transversales que superen la mirada en sólo una de las dimensiones del problema: sea en lo educativo, sea en lo laboral o sea en lo productivo.

En el caso argentino –además de los procesos de globalización y transformaciones tecnológicas ya no sólo en el ámbito de la producción o del trabajo, sino en el conjunto mismo de la sociedad– se están viviendo situaciones de transformación y cambios de ciclo muy rápidos a los que es difícil seguir y responder adecuadamente.

1. Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Argentina (MTEySS).

Yo precisaría que no es sólo un cambio de ciclo sino un patrón cílico particular, serruchos, recuperaciones rápidas y caídas profundas que deberían ser previstas o, por lo menos, para las cuales se deberían desarrollar estrategias en cada uno de los actores y en el Estado con el propósito de prevenir la onda del ciclo y producir formas contracíclicas. Se nos superpone, por decirlo de alguna manera, la presencia de un nuevo modelo de sociedad (de información, de conocimiento, en la que la formación, el aprendizaje y la innovación se transforman en las nuevas ventajas competitivas de las naciones), con la necesidad de dar respuesta a los temas de exclusión, de inequidad, de pobreza en niveles desconocidos para nuestro país, en un contexto en que la educación ha sufrido un deterioro muy importante, en particular en lo que podríamos denominar la formación para el trabajo, y un cambio en el modelo productivo del país, que nos enfrenta a muchos dilemas.

Se debe analizar la vinculación entre la estructura productiva, el mercado de trabajo y la educación desde la convergencia de cuatro dimensiones diferentes: la vigencia de lo que se denomina sociedad del conocimiento o de la información, un sistema económico y productivo que tiende a la globalización de los mercados de productos y de las finanzas, un mercado/mercados de trabajo altamente segmentados y un sistema educativo o una calidad deteriorada o altamente despareja. El análisis de estos cuatro aspectos que se interrelacionan y combinan de manera compleja y no unívoca obliga a la necesidad de encarar esta problemática de modo transversal, con el predominio de “miradas cruzadas”. El simplismo, la mirada única –como el pensamiento único– no sirven para dar respuesta a esta situación. Intentaremos analizar de manera separada esos aspectos para saber después cuáles son las políticas que pueden proponerse.

Un dato adicional que complejiza el análisis es que ya no puede hablarse de educación para el trabajo, o de qué educación para qué trabajo, porque el conjunto de factores del que hablábamos anteriormente cambió este vínculo, ya que hoy se trata del aprendizaje permanente o de formación continua, según se lo analice desde una perspectiva educativa o de trabajo. El trabajo a lo largo de la vida va cambiando y la combinación de competencias básicas, generales y específicas que se requieren sufre mutaciones permanentes. El trabajo hoy se refiere a trayectorias ocupacionales, cada vez más heterogéneas. La educación/formación no es un momento puntual de la vida, previo al ingreso al mercado de trabajo, es una tarea continua.

1. La sociedad basada en el conocimiento

En los últimos años, tanto la bibliografía económica como la de difusión periodística abundan en información sobre la presencia de nuevos paradigmas en materia de cambio tecnológico y social, a partir de la confluencia de dos grandes vertientes: por un lado, la llamada sociedad de la información o del conocimiento y, por otro, la difusión y generalización de las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC) entre las que se destacan los servicios informáticos e Internet. Sociedad del conocimiento, sociedad de la información y nueva economía aparecen, según los distintos autores, a veces como semejantes, a veces como diferentes y, en ocasiones, como complementarias.

El debate entre información y conocimiento lleva mucho tiempo, casi tres décadas, y ha cobrado mayor fuerza con la llegada de las nuevas tecnologías. Dicha discusión presenta dos posiciones bien definidas, una que sostiene que casi toda la información es conocimiento y, por ende, que la mayor información por sí sola implica necesariamente mayor conocimiento, y otra mucho más cautelosa que pone énfasis en las diferencias existentes entre información y conocimiento, describiendo a la producción de conocimiento como un proceso complejo, que no necesariamente responde a un aumento de información.

Esta última posición es la que ha estado ganando espacio al señalar que el conocimiento es, fundamentalmente, una capacidad cognitiva asociada a la posibilidad de interpretar y transformar información. La información, en cambio, es un conjunto de datos, estructurados y formateados pero inertes e inactivos hasta que no sean interpretados por los que tienen las capacidades necesarias para manipularlos (Lugones *et al.*, 2003).

Esta diferenciación e interacción entre información y conocimiento no se cierra en sí misma, sino que debe incorporar el aprendizaje como un factor coadyuvante. Ese conocimiento sólo mantiene su valor si se regenera y se amplía continuamente a través del aprendizaje y de las diversas transformaciones del ciclo cognitivo. Esta jerarquización de los procesos de conocimiento y aprendizaje es una variable que se aplica a los individuos, pero también a las instituciones/empresas y aun a las sociedades en su conjunto.

Precisamente, porque hablar de sociedad del conocimiento es referirse no sólo a los desarrollos en informática y particularmente softwares, hay que señalar que se produce conocimiento en todos los campos y es necesario desarrollar capacidades cognitivas en todos ellos para procesar la masa de información disponible en cada ocupación. Además de la importancia que adquieren el conocimiento y el

aprendizaje como bases nuevas de competitividad y productividad, la ciudadanía también se basa en obtener el acceso a la información y en poder acceder a los medios (públicos/privados).

La forma en que la Argentina se está integrando en ese modelo de sociedad, es, al menos, compleja y alejada de cualquiera de los modelos que conocemos. Claramente no somos ni India, ni Israel o Irlanda, países que han tenido una política proactiva, han destinado cuantiosos fondos a educación y atracción de inversiones, y han generado estrategias de especialización en el mundo de la informática. Pero tampoco un país que está totalmente alejado de la preocupación por el desarrollo de personas y sistemas vinculados a nuevas tecnologías y a la informática. La Argentina tiene una dinámica –cuanto menos débil– en la materia. Una investigación realizada demuestra que, a pesar de algunas condiciones históricas en materia de desarrollo de sus recursos humanos, el grueso de las empresas del sector parecerían, a pesar de ser relativamente activas en materia de presentación de nuevos productos, no llevar a cabo desarrollos verdaderamente innovadores (salvo excepciones). Por otra parte, las empresas locales trabajan con una demanda poco sofisticada y con clientes de bajas exigencias, lo que limita los procesos de aprendizaje innovativos.

En materia de formación, el panorama es sumamente heterogéneo y presenta algunas debilidades. Por un lado, la inclinación hacia las ciencias básicas ha caído considerablemente en la matrícula universitaria, y el aumento en la matrícula de las carreras informáticas no es acompañado por estrategias de alta calidad, salvo contadas excepciones. Algunos grupos de excelencia académica actúan en términos de planeamiento estratégico, apuntando explícitamente al desarrollo de capacidades y competencias para el trabajo en esta área apostando al mantenimiento y recuperación de ciertas capacidades intelectuales de la Argentina. Estos núcleos tienen como principales interlocutores, generalmente, a redes internacionales.

El panorama general encontrado puede analizarse desde dos ópticas contrapuestas. Por un lado, podría pensarse que, dada la ausencia/debilidad de políticas sea industriales o de ciencia y tecnología específicas para el sector, la situación identificada no es mala. Hay un conjunto de empresas –algunas con rasgos innovadores, aunque la mayoría realiza sólo adaptaciones– y un mercado de formación de recursos que, aun con sus deficiencias, alimentan la demanda. Desde la otra visión, que parte del rol estratégico que tiene el sector basado en el conocimiento a nivel internacional y en su capacidad de derrame hacia otros sectores, el balance es pesimista. No hay ni una oferta ni una demanda de formación definida en términos de excelencia. La ausencia de una masa crítica en esta línea se constituye como

un obstáculo significativo para avanzar hacia la generación de un posible polo de desarrollo. Por el lado de la oferta, los estudios realizados han puesto de relieve que: i- no existe una masa crítica de firmas de excelencia en el sector de software y servicios informáticos; ii- predominan los servicios más que el desarrollo de productos; iii- los productos están orientados básicamente a la gestión de empresas; iv- existe una fuerte disociación entre la oferta sectorial y la demanda de los sectores dinámicos; v- la oferta exportable es muy escasa; vi- la oferta de TIC local se concentra en el sector de servicios y tiene menos presencia en la industria manufacturera, lo que es coherente con la escasa difusión señalada más arriba.

Al mismo tiempo, la devaluación, la situación del mercado de trabajo y el número de jóvenes con las competencias requeridas de inglés e informática han permitido desarrollar el fenómeno de los *call centers* a escala internacional (que reúnen actualmente alrededor de quince mil puestos de trabajo), generando nuevos perfiles, requerimientos de normalización de competencias, etcétera.

2. El mercado de trabajo

En materia de mercado de trabajo, la economía argentina se caracteriza por una fuerte heterogeneidad estructural que se mantuvo y sostiene a lo largo de los diferentes ciclos (estabilidad, crecimiento o recesión), y que se expresa con más fuerza aún en una etapa de crecimiento –recuperación– como la actual, que sucede a una de las crisis más fuertes que atravesó el país en el marco de una situación social grave de desempleo, marginación y pérdida del acervo de competencias educacionales que había sabido mantener el país, aun en épocas muy complejas. Ello significa que nos encontramos con una economía de fuertes heterogeneidades en sus demandas, de altísimas diferencias en la productividad entre los sectores de la economía y de importantes “cuellos de botella” para su recuperación. Entre estos obstáculos puede identificarse la dificultad para encontrar mano de obra con las calificaciones y competencias requeridas, ya sea por las empresas de mano de obra intensiva, como por las de mayor desarrollo tecnológico. En muchos casos, la destrucción y debilitamiento de los entramados productivos se trasunta en dificultades particulares de las pequeñas y medianas empresas para responder a demandas en términos de cantidad y calidad que le son requeridas. La falta de personal calificado es una expresión y una queja permanente en los diferentes sectores de la economía, en cualquiera de las actividades con las que el Ministerio de Trabajo entra en contacto (relaciones empresariales, programas sectoriales específicos, reuniones del

Gabinete Productivo en las diferentes regiones, visitas de los funcionarios del ministerio a distintas localidades, etcétera).

En este marco de fuertes heterogeneidades y altísimas diferencias de productividad, algunos hablan de la economía del aprendizaje y de la economía del desaprendizaje.

Pero también hay pérdida de calificaciones, porque la desocupación afecta fuertemente las competencias de los sujetos cuando se está fuera del mercado de trabajo o se realizan tareas de menor calificación y alta precariedad. Esto último lo comprobamos cuando se analiza que muchos de los actuales beneficiarios del plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados tuvieron trabajo formal. Se trata sobre todo de trabajadores de oficios, industria y construcción.

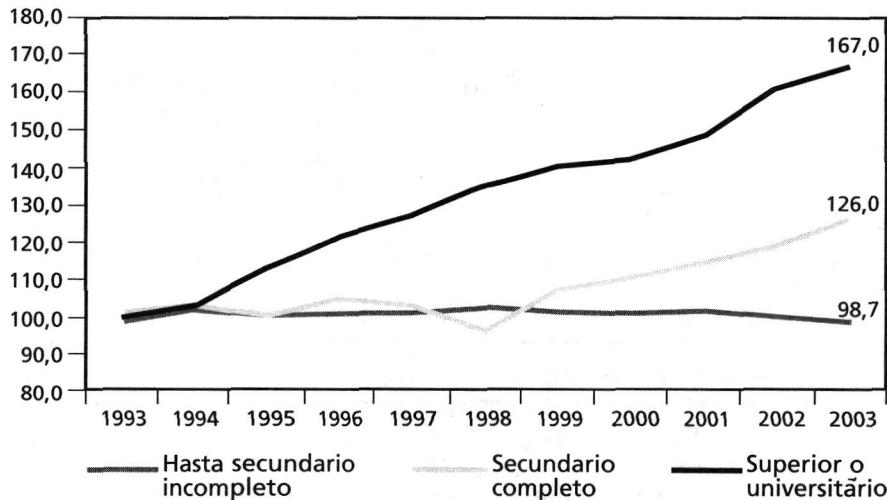
El funcionamiento económico de los noventa puso en cuestión a la industria manufacturera, que dejó de ser fuente de generación de empleo, e impulsó un modelo de crecimiento centrado en muy bajas elasticidades empleo-producto; esto derivó en un bajo interés por parte de los jóvenes para llevar a cabo estudios vinculados a la industria, más allá de lo que haya pasado con la escuela técnica. Entonces, las empresas sobrevivientes que hoy están desarrollándose empiezan a tener estos cuellos de botellas claves en algunas áreas: sector industrial, textil, confección, etcétera.

Sea por los problemas de la devaluación de las credenciales consecuencia del deterioro en la calidad educativa, encontramos debilidades y/o déficits de calificaciones que empiezan a actuar como cuellos de botella para el crecimiento, a pesar del fuerte incremento de la cobertura educativa y, por ende, de una población más educada. En el gráfico que se presenta a continuación se observa el cambio en el perfil educacional de la población.

Este aumento en el nivel educativo de la población ocupada, sin embargo, no se corresponde con un aumento correlativo del nivel de las calificaciones demandadas en los puestos de trabajo, lo que equivale a afirmar que no cambiaron las calificaciones de los puestos. Lo que encontramos es una oferta mucho más cualificada en el mercado de trabajo, que lleva a que se estén tomando trabajadores de mayor nivel educativo para puestos del mismo nivel de calificaciones (que antes ocupaban personas con menor nivel educativo).

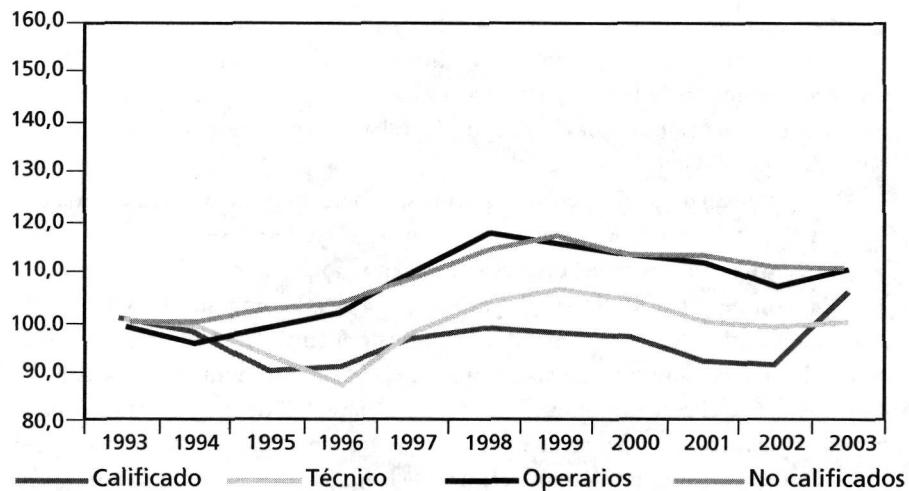
Otro rasgo de las políticas pasadas es que los esfuerzos de capacitación y formación profesional estuvieron asociados al ciclo económico, con lo cual no sólo se produjo un deterioro en la calidad del sistema formal sino que también las empresas y la capacitación en el interior de las mismas sufrieron un fuerte deterioro.

GRÁFICO 1: Evolución de la población según nivel educativo. 1993-2003.



FUENTE: Elaboración propia de la Dirección General de Estudios y Formulación de Políticas de Empleo (DGE y FPE) Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales (SPTYEL), en base a datos de EPH (INDEC).

GRÁFICO 2: Evolución del empleo según nivel de calificación del puesto. 1993-2003.



FUENTE: Elaboración propia de la DGEyFPE-SPTYEL, en base a datos de EPH (INDEC).

**CUADRO 1: Evolución del empleo según nivel educativo. Total urbano. 2003.
En miles de personas.**

	I TRI. 03	IV TRI. 03	Variación	
			Absoluta	Relativa
Total	11.006	12.097	1.091	9,9%
Hasta primario incompleto	906	860	-46	-5,1%
Primario completo	2.412	2.689	277	11,5%
Secundario incompleto	1.867	2.135	267	14,3%
Secundario completo	2.269	2.522	253	11,2%
Terciario universitario	3.552	3.891	339	9,6%

FUENTE: DGEYFPE-SPTYEL, en base a datos de EPH (INDEC).

Cuando analizamos los datos de la Encuesta de Innovación Tecnológica de los años 1992-1997 y 1998-2002 vemos que el esfuerzo de capacitación interna en las empresas decae, acentuándose la distancia entre los esfuerzos que hacen las empresas grandes de inversión extranjera directa, frente a las pymes (INDEC, 1998; Bisang *et al.*, 2003).

Este desajuste entre oferta y demanda –resultado de un conjunto complejo de factores– compromete tanto la calidad del empleo creado como la competitividad de los emprendimientos. Si la oferta de calificaciones no es de calidad, los empleadores prefieren aumentar la cantidad de horas de trabajo en lugar de incorporar trabajadores nuevos, sobre los cuales hay que invertir tiempo de capacitación; esto obstaculiza la creación de nuevos puestos de trabajo además de generar dificultades tanto de productividad como de calidad.

Este contexto pone en cuestión, entonces, no sólo las políticas de la década pasada en materia de objetivos de desarrollo, sino en el contenido mismo de las estrategias de formación. Parte del discurso de los años noventa era poner el acento sólo en las competencias básicas, enfatizando el rol de las competencias sociales, de resolución de problemas, etc. El esquema industrial que se está desplegando en la actualidad no requiere sólo de estas competencias, demanda competencias técnicas específicas, necesita de una cultura tecnológica “solvente”, necesita de conocimientos en matemáticas y análisis matemático, metrología, técnicas químicas, entre otras. La recuperación de algunos sectores de la industria manufacturera muestra este cuello de botella, sea de los nuevos ingresantes como de los viejos trabajadores

que perdieron –algunos– su experticia, por no haberla continuado ejercitando. En realidad, porque no se mantuvo ninguna estrategia vinculada a la lógica de aprendizaje permanente.

Por otro lado, es necesario destacar que los esfuerzos de capacitación y formación profesional estuvieron en el país –como en muchos otros– asociados al momento del ciclo económico, de modo que en las épocas de crecimiento, los esfuerzos aumentan y en las épocas de recesión se debilitan considerablemente, de resultas que, en el ciclo actual de recuperación y crecimiento de la economía, encontramos a la fuerza de trabajo (ocupada y desocupada) con fuertes debilidades que atentan contra su inserción laboral.

Conclusiones

El conjunto de dimensiones analizadas someramente –estar en transición hacia una sociedad basada en el conocimiento, y los nuevos paradigmas que ello implica, al mismo tiempo que encontrarnos con un déficit en materia de competencias tanto por parte de las empresas como de la población activa (ocupados y desocupados)– requiere de políticas activas, de estrategias que obligatoriamente deben combinar y actuar simultáneamente sobre la innovación y la competitividad por un lado, y la pobreza, el desempleo y la exclusión, por otro. No hay salida posible para nuestros países si se piensa en uno solo de esos senderos. Ello, lamentablemente, requiere volver sobre discursos poco originales, aunque no siempre implementados. Lo cual implica:

1. Ahondar en políticas de Estado articuladas. Esto significa desarrollar estrategias conjuntas que integren políticas industriales, científico-tecnológicas, laborales y educativas.
2. Sostener políticas de Estado (y promover acciones conjuntas público-privado) intentando evitar sólo acciones que respondan al ciclo y a la coyuntura.
3. Se requiere que sean flexibles y puedan generar respuestas inmediatas frente a problemas de crecimiento y cuellos de botella que se crean aquí y ahora. Se requiere generar estrategias y responder a la coyuntura. Hay que pensar y actuar para el corto, el mediano y el largo plazo.
4. Incorporar cada vez más a la población en el uso de tecnologías de información y comunicación, como una herramienta que colabora en la generación y fortalecimiento de la ciudadanía

5. Volver a convocar a los actores públicos y privados, nuevos y viejos. Estar en una etapa de transición implica aceptar actores que perdieron parte o mucho de su representatividad, pero también convocar a los nuevos aunque todavía tengan una representatividad difusa. Son muchos los actores con representatividades poco claras, pero no pueden ser excluidos.

Se requiere generar estrategias vinculadas al desarrollo de tramas productivas que involucren a empresas grandes (“núcleos” que puedan traccionar a las otras, más pequeñas o más informales). La generación de empleo de calidad guarda una estrecha relación con la regeneración del tejido productivo interno, en un proceso que, lejos de ser automático, reclama una afinada presencia de las políticas públicas. Los procesos de apertura de los noventa tuvieron un fuerte impacto sobre el grado de estructuración de las redes de producción, afectando con ello la generación interna de empleo y su calidad.

6. La generación de nuevos empleos, como la calidad de los mismos, es el resultado de la forma de organización económica y social sumado a las políticas gubernamentales. La calidad de las redes de producción (no el sector ni la empresa individual), su grado de integración en términos del desarrollo local de sus componentes y la solidez de sus vínculos internos en el marco de actividades concretas –como las de innovación, aprendizaje, etc.– guardan una estrecha relación con la capacidad del sistema económico de generar empleos sustentables y de calidad. Ello necesariamente abre las puertas a repensar los instrumentos operativos que tales intervenciones demandan frente a casos concretos. Conduce a repensar la institucionalidad y las herramientas de las políticas públicas, en particular las referidas al empleo y a la formación para el trabajo.

En resumen, no se trata de un tema menor, o encontrar un solo responsable; la tarea por delante es ardua, hay que recuperar mucho tiempo perdido, hay que construir mucho porque la destrucción fue enorme, hay que avanzar en formación y educación de calidad, única forma de mejorar las condiciones de vida de nuestra población a partir de lograr un “trabajo decente” en un nuevo modelo económico.

Bibliografía

BISANG, R.; G. LUGONES et al. 2003. *Segunda Encuesta Nacional de innovación y conducta tecnológica de las empresas argentinas 1998/2001*, Instituto de Industria,

Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS)/Redes/Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) de Argentina, Buenos Aires. Mimeo.

GALLART, M. A. 1992. *Educación y trabajo, desafíos y perspectivas de investigación y política para la década de los noventa*, vol. I, Red Latinoamericana de Educación y Trabajo, CIID-CENEP, Montevideo.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (INDEC) DE ARGENTINA. 1998. *Encuesta Nacional sobre Conducta Tecnológica*, Ministerio de Economía, Buenos Aires.

LABARCA, G. 2003. "Las reformas económicas y la formación para el trabajo", en LABARCA, G., (coord.), *Reformas económicas y formación*, Otago, GTZ-Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (CINTERFOR)-OIT, Montevideo.

LUGONES, G.; C. BIANCO, F. PEIRANO y M. SALAZAR. 2003. "Indicadores de la sociedad del conocimiento e indicadores de innovación. Vinculaciones e implicancias conceptuales y metodológicas", en BOSCHERINI, F.; M. NOVICK y G. YOGUEL (comps.), *Tecnologías de información y comunicación. Los límites de la economía del conocimiento*, Miño y Dávila Editores-UNGS, Buenos Aires.

Las transformaciones económicas, los modelos de desarrollo y los desafíos de la educación y la formación

Comentarios a las ponencias del panel¹

Oscar Amargós²

Introducción

De entrada apuntamos que el término Educación para el Trabajo (en adelante EpT³) utilizado en este texto, incluye la oferta conocida en la región como Educación Técnico Profesional de nivel medio y postsecundaria no universitaria, la formación técnico-profesional (el modelo de las Instituciones de Formación Profesional de la región, o IFP), y de las escuelas o centros vocacionales –“tercer modelo”–, que en algunos países están adscritos a instituciones estatales que no son precisamente los ministerios de Educación y de Trabajo. Esta especificación la consideramos oportuna puesto que los comentarios incluidos aquí se concentrarán en temas de políticas públicas relacionadas con este tipo de oferta educativa, lo cual supone abordar cuestiones como el financiamiento, el contexto institucional en que se provee este servicio y el rol del Estado, entre

1. Este artículo comenta las ponencias presentadas por los prominentes investigadores Guillermo Labarca, 2004, Marta Novick, 2004 y María Antonia Gallart, 2004, en el panel “¿Qué educación para el trabajo en un mundo con dificultades de empleo? Las transformaciones económicas, los modelos de desarrollo y los desafíos de la educación y la formación”, durante el Seminario Regional “La educación frente a la crisis del mercado de trabajo y la inserción social en América Latina”, realizado en la ciudad de Buenos Aires, Argentina, entre el 23 y el 25 de junio de 2004, organizado por redEtis, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (MECyT) y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), de la Argentina.
2. Consultor independiente.
3. Hemos tomado prestado el acrónimo de la Conferencia Mundial Educación para Todos celebrada en Jomtien, Tailandia en 1990, y el Foro Mundial celebrado en Dakar, Senegal, en abril del año 2000.

otros tópicos que adquieren connotaciones específicas en función del modelo de EpT de que se trate.

Así como se constata una creciente adscripción de los investigadores y especialistas de EpT a la idea de que en la actualidad ya no es posible mantener separada la educación (fundamentos teóricos y de valores) de la formación específica (habilidades y destrezas prácticas), sino que se postula la necesidad de lograr una estrecha articulación entre ambas, también se está generando un creciente consenso en cuanto a la pertinencia de establecer políticas orientadas a crear vínculos entre los modelos a los fines de maximizar su impacto y emplear con mayor eficiencia los recursos públicos.

Sostengo la tesis de que los modelos de EpT, es decir, escuelas técnicas de nivel medio o postsecundaria y la formación profesional impartida en centros desvinculados de los currículos académicos, siguen teniendo vigencia, y las posibilidades de articulación de sus ofertas curriculares en lo que respecta a la formación técnica específica es factible de alcanzar a través de la formación basada en competencias laborales. Reconozco que este tema no fue explícitamente tratado por los ponentes; sin embargo, entiendo que debe tenerse en cuenta en el momento de sugerir políticas públicas.

A riesgo de parecer repetitivo hay que decir una vez más que la EpT no sólo es una especie de puente que facilita la inserción laboral y social, cumple un rol de relevancia como medio para incorporar nuevas tecnologías, lograr mejores formas de producir y mayores niveles de productividad, incluso, puede convertirse en un incentivo adicional para atraer inversiones extranjeras a países y regiones interesados en generar empleos. Dado el interés del seminario, estos apuntes se concentrarán en el rol de la EpT y su relación con el mercado de trabajo.

A la EpT se le ha atribuido tradicionalmente el papel de proporcionar a las personas las habilidades cognitivas y destrezas que requieren para lograr su inserción en el mercado de trabajo; y para las que están insertas, complementar o renovar su formación para mejorar su productividad. Por décadas el rol de “puente” entre el demandante y el oferente de empleo no había sido cuestionado, hasta que las economías de la región empezaron a mostrar profundas crisis de desempleo y lento crecimiento.

En las dos últimas décadas la región ha experimentado una nueva ola de transformaciones económicas impulsada por el denominado modelo neoliberal de desarrollo. Las reformas económicas han tenido un impacto importante en el comportamiento de los principales indicadores del trabajo. El informe sobre la situación del empleo en el mundo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) publicado

en enero de 2004 da cuenta de que en América Latina y el Caribe la contracción económica global del año 2001 provocó que aumentara vertiginosamente la tasa de desempleo de muchos países. El desempleo en la región afectó al 16 por ciento de los jóvenes trabajadores en ese año, lo que supone un aumento con respecto al 12 por ciento que se había registrado en 1997; además, casi todos los empleos para jóvenes los genera la economía informal, sostiene el reporte.

En el pasado los diseñadores de políticas de formación y capacitación, frente a economías que impulsaban un proceso de industrialización con intención de sustituir importaciones, no tenían que preocuparse mucho por el tipo de demanda sino por la escasez de la oferta; ahora, aunque en la mayoría de nuestros países sigue existiendo precariedad cuantitativa⁴ y cualitativa de la oferta de EpT, en un mundo con dificultades de empleo, la preocupación se desplaza hacia la necesidad de conocer la demanda con la intención de ajustar la oferta. La consigna es poner en el primer plano la empleabilidad de los graduados, al mismo tiempo que se cuida el mantenimiento de una oferta que no necesariamente responda a demandas coyunturales y, por consiguiente, mantener razonables niveles de rentabilidad de la inversión en formación y capacitación.

1. El mapa de la demanda: ¿existen nuevos “yacimientos de empleos”?

A pesar del retroceso de las tasas de crecimiento del empleo, ¿dónde existe algún “yacimiento de empleos”? La demanda se ha vuelto selectiva y difícil de aprehender, por lo que se torna prioritario comprender la dinámica del mercado del trabajo y su relación con el proceso de formación del talento humano. Los tresponentes dan luz para analizar esta relación en el contexto del mundo actual.

Guillermo Labarca propone analizar dos dimensiones: a) las características específicas del desarrollo económico; y b) las características de la innovación tecnológica. En relación con la primera dimensión, entre las principales características a reconocer están la heterogeneidad de las economías y de las sociedades de la región y el redimensionamiento de los sectores económicos.

Para los fines analíticos Labarca agrupa a las economías de la región en dos grandes grupos: las basadas en una oferta de recursos humanos abundantes y baratos

4. La relación de estudiantes matriculados en educación técnica con respecto al total de los inscriptos en el nivel medio o secundario en América Latina y el Caribe es del 25 por ciento; en cambio en los países ricos ronda el 60 por ciento.

(países situados al norte de Panamá); y las fundamentadas en la explotación de los recursos naturales de que disponen (países sudamericanos).

En ambos grupos está presente la heterogeneidad económica y tecnológica, sostiene Labarca. Los dos modelos de desarrollo económico y los tipos de empresas generan diferentes patrones básicos de demanda de recursos humanos. A partir de estos patrones se puede elaborar una especie de mapa de la demanda cuyo territorio y coordenadas, de manera simplificada, es como sigue:

- a. Las empresas tipificadas como representantes de las nuevas cadenas productivas que actúan como una especie de “cluster” o encadenamiento tanto de empresas proveedoras de partes como de servicios. La empresa central produce una especie de “efecto inductor de tecnología e indirectamente de demanda por personal calificado”, sobre todo, en las empresas que están más directamente conectadas con la matriz. En este grupo están las modernas basadas en los recursos naturales que demandan trabajadores con educación general de nivel medio o educación media técnica; las modernas basadas en los recursos humanos que demandan trabajadores con educación básica y en algunos sectores, con nivel medio.
- b. Las industrias en régimen de maquila y de zonas francas industriales. Se trata de empresas que realizan actividades por cuenta ajena; es decir, por encargo de otra empresa que diseña los productos, define la planeación estratégica de su producción, aporta el objeto de trabajo (las materias primas principalmente) y conserva la propiedad sobre los productos. La maquila responde a un modelo de segregación de las distintas fases del proceso productivo que permite una división del trabajo entre empresas situadas en diferentes países. Se trata de una “integración descentralizada” (OIT, 1996, p. 10). Estas empresas se presentan en dos formas principales: la tradicional (básicamente de la rama textil y vestuario), que demanda trabajadores con escaso nivel de calificación; y las de segunda generación (empresas que producen componentes y productos electrónicos), que muestran cierto nivel de complejidad tecnológica y demandan mayores niveles de formación básica a sus trabajadores.
- c. Las grandes industrias de exportación, que son las que muestran un desarrollo tecnológico más acelerado. Son diversas y un porcentaje elevado de éstas está asociado a compañías extranjeras. No pueden descuidar su nivel tecnológico y deben estar vigilantes para mantener su productividad, ya que sus ventajas competitivas son débiles y fáciles de superar. Las de mayor tamaño

tienen importantes estrategias de formación de recursos humanos que incluyen hasta la creación de escuelas técnicas secundarias y acciones permanentes de capacitación y entrenamiento. Dentro de este grupo se encuentran aquellas empresas que, impulsadas por los efectos de la globalización, incorporan permanentemente innovaciones tecnológicas; también las hay que operan con sistemas productivos distantes de la frontera tecnológica.

- d. Las industrias volcadas al mercado interno las cuales siguen patrones diversos. Entre ellas están aquellas para las que, independientemente de que hayan introducido innovaciones tecnológicas parciales en sus plantas, su principal objetivo es mantenerse en el mercado enfrentando la competencia internacional; demandan recursos humanos con formación técnica de nivel medio o secundario. Otras tratan de enfrentar la competencia internacional e incluso exportar a mercados secundarios; éstas también demandan egresados de las escuelas de formación técnica media.
- e. El sector de pequeñas y medianas industrias, que también muestra una gran heterogeneidad. Su importancia radica en que proporcionan más del 70 por ciento del empleo industrial en la región. Demandan recursos humanos preparados por las escuelas técnicas vocacionales. Sin embargo, la oferta de formación y capacitación disponible no siempre satisface los requerimientos de estas unidades productivas y de servicios. Los oferentes con frecuencia enfrentan dificultades para definir las demandas de este tipo de empresas.

Labarca llama la atención sobre el hecho de que la evolución de las tecnologías en los diversos sectores y subsectores de la economía con frecuencia no es considerada como una dimensión importante cuando se diseñan políticas o estrategias relativas a la educación, la formación y la capacitación de los recursos humanos.

“Las características del cambio tecnológico van a determinar la demanda de fuerza de trabajo, los márgenes posibles de valorización del capital humano y deberían, aunque no siempre ocurre, ser tenidas en cuenta al definir políticas y estrategias de formación” (Labarca, 2004).

La clasificación que propone Labarca resulta de mucha utilidad para determinar el tipo de demanda de formación y capacitación generada básicamente por un sector de la economía (el industrial) y para afinar la sintonía entre las necesidades de las empresas y la oferta de los centros orientada a este sector. El modelo de análisis pudiera emularse o redefinirse para auscultar las demandas en otros sectores

de la economía, como es el sector servicios, que en los últimos años ha asumido el liderazgo en la participación en el PBI y en la generación del empleo.

La redefinición del modelo, como advierte Labarca, debe tomar en cuenta el redimensionamiento de los diferentes sectores, ya que las cifras macroeconómicas hoy en día contabilizan una buena cantidad de actividades consideradas como propias del sector servicios, que antes eran contabilizadas como industriales; tal es el caso cuando las empresas manufactureras se reestructuran y externalizan operaciones de mantenimiento, seguridad, limpieza, diseño, mercadeo, etcétera.

En todo caso el redimensionamiento de los sectores y los cambios sociales y demográficos que experimentan las sociedades generan “nuevos yacimientos de empleos”⁵; por ejemplo, empresas que se organizan para prestar servicios necesarios para la vida urbana; los que se derivan de la transformación del rol de la familia debido a la incorporación de la mujer al mercado de trabajo; el surgimiento de las profesiones autónomas de segunda generación (De Ibarrola, 2004).

La prognosis de la demanda de empleo actual y del futuro permite inferir un declive del empleo industrial tradicional; una mayor diversificación de las actividades de servicios; un aumento de demanda de oficinistas y vendedores relacionados con la tecnología de la informática; el crecimiento de categorías ocupacionales vinculadas con la producción de precisión; de trabajadores especializados en mantenimiento y reparación; y un fuerte aumento de actividades de servicios orientados a la salud y a la atención sanitaria en el hogar, servicios a empresas, servicios educativos, etcétera.

Se está produciendo un incremento considerable de los perfiles ocupacionales relacionados con la tecnología de la información. Marta Novick plantea que la sociedad del conocimiento o de la información entendida, de la manera más simple, como la difusión y generalización de las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC), estaría generando “un nuevo modelo de producción y acumulación, en el cual el conocimiento, y por ende, el aprendizaje, se instalan como una de las llaves para su desarrollo. Conocimiento y aprendizaje se transforman en ejes centrales de las competencias de los individuos, las empresas y las sociedades” (Novick, 2003, p. 157). En nuestras sociedades empiezan aemerger actividades económicas basadas en conocimientos pertenecientes a la denominada “nueva eco-

5. Este tema es relativamente nuevo. Surgió en 1993 en Europa, con la publicación del Libro Blanco apoyado por Jacques Delors, ex presidente de la Comisión Europea, sobre el Crecimiento, la Competitividad y el Empleo. En 1998 la ministra francesa de Trabajo, Martine Aubry, a propósito de la cumbre de Luxemburgo, presentó un informe sobre 22 nuevos perfiles profesionales relacionados con los “nuevos yacimientos de empleos”.

nomía” (biotecnología, telecomunicaciones y transmisión de voz y datos, producción de software, etc.) y que están presentes en todos los sectores o áreas de actividad; se caracterizan por ser intensivas en la aplicación y utilización de las TIC; tienen fuerte capacidad innovadora; requieren de personal altamente calificado con saberes técnicos y no técnicos, entre otras características (Novick, 2003).

Sin embargo, Novick llama la atención, por lo menos para el caso de la Argentina, sobre el hecho de que, si bien se detecta el tipo de demanda reseñada, también las empresas sobrevivientes al modelo de crecimiento impulsado en la década de los noventa enfrentan cuellos de botella por la falta de trabajadores de oficios vinculados a la industria (textil, confección, construcción, metalurgia, mecánica, etc.) y los servicios. Sostiene que se requieren trabajadores con “saberes tecnológicos específicos y cultura tecnológica solvente”, en adición a las competencias básicas, que han sufrido cambios y tienen connotaciones en diferentes lugares.

Sobre este tipo de demanda el diario argentino *Clarín* publica que “en Argentina, donde unos tres millones de argentinos no tienen empleo y uno de cada dos naufraga en la oscuridad de la pobreza, las empresas no encuentran a los trabajadores que necesitan. Faltan desde soldadores y matriceros, hasta gerentes, y no hay quien haga ni enseñe varios oficios técnicos que desaparecieron con las industrias, desde hace unos quince años” (Savoia, 2004).

Por su parte María Antonia Gallart (2004) también hace su contribución para comprender el complejo panorama de la demanda de formación y capacitación. Parte de la idea de que es crucial lograr una articulación entre educación y trabajo. El contexto en que se da la relación de ambos mundos está influido por los grandes cambios que se han venido sucediendo en el mercado de trabajo durante los últimos veinte años. Reconoce, al igual que Labarca y Novick, la existencia de una marcada heterogeneidad en el mercado laboral y una especie de división entre trabajo formal e informal.

Frente al sector informal, que emplea alrededor de la mitad de la fuerza de trabajo, ¿cuál es el rol de la educación?, se pregunta Gallart. Argumenta que las competencias generales y específicas que requieren los trabajadores y trabajadoras de este sector son las mismas que necesitan los del sector formal. No obstante, los primeros demandan otras que son fundamentales. Entre éstas están: a) las competencias de manejo de incertidumbre –ésta también aparece en el sector formal, sólo que en el informal los cambios (en el mercado o rubro) son bruscos–; b) las habilidades para el manejo de la división de trabajo (saber a quién llamar para cada cosa y trabajar con el resto de la gente, que es una de las competencias de empleabilidad típicas, pero que en este caso resulta particularmente central); c) una formación específica en oficios, que es fundamental en muchas de las actividades del sector.

2. Políticas de formación y capacitación para un mundo con dificultades de empleo

¿Cuándo se debe mantener una oferta aunque no exista suficiente demanda? ¿Cómo lograr que se convierta en un mecanismo de transferencia de tecnología y coadyuvante del aumento de la productividad y la competitividad de las empresas en un contexto distinto del prevaleciente en décadas anteriores?

2.1 Vinculando la oferta con la demanda

Organizar la oferta de acuerdo con la demanda es una solución obvia. Pero esta decisión no es tan simple como parece. La primera cuestión es saber de qué tipo es la demanda. ¿La generada por los sectores con mayor cercanía a la frontera tecnológica o la generada por las actividades tradicionales o artesanales? ¿O es una demanda que se generará en el futuro cercano?

Los tres ponentes ofrecen respuestas coincidentes con los dos primeros interrogantes. Labarca sostiene que en las economías de la región, al mismo tiempo que se observa una dinámica limitada de absorción de la innovación tecnológica, también se conservan durante períodos muy largos formas de producción artesanales o tradicionales; sobreviven un “conjunto de actividades productivas que generan demandas de recursos humanos, de habilidades básicas y de especialización, diferentes de las de los sectores más dinámicos, cualquiera que sea el patrón de desarrollo considerado” (Labarca, 2004).

A partir de la clasificación de las demandas de recursos humanos de acuerdo con la tipología de las empresas industriales Labarca propone interesantes estrategias que deben ser consideradas. Por su parte Gallart postula que las personas que participan del sector informal requieren de “una competencia de oficio que implica saber hacer determinadas cosas y un aprender en la práctica”, de aquí que la “formación específica en oficios reales y el rescate del aprendizaje en el lugar de trabajo son fundamentales” en las actuales circunstancias (Gallart, 2004)... Novick concuerda también con esta idea.

Los argumentos expuestos permiten sugerir que la oferta debe atender tanto a los sectores de mayor dinamismo como a los más atrasados. Asimismo, en periodo de crisis económica y desempleo se deben agudizar los criterios para organizar la oferta, disponer de un eficiente observatorio ocupacional que posibilite la focalización de la oferta en función de los posibles empleos disponibles y de los candidatos con mayor probabilidad y deseo de incorporarse al mercado de trabajo y, sobre todo, vigilar la calidad de la oferta.

Dos temas adicionales surgen de la relación oferta *versus* demanda; el primero tiene que ver con el contenido y la organización del proceso de enseñanza-aprendizaje; el segundo, con los arreglos institucionales para proveer los servicios de formación y capacitación.

En cuanto al primero, consecuencia de las innovaciones que se han producido en la organización del trabajo y en las relaciones sociales en el seno de las empresas, las unidades productivas con mayores tasas de innovación tecnológica requieren de recursos humanos con capacidad de seguir aprendiendo y de apropiarse de conocimientos fuera de los sistemas escolares. Para que los trabajadores tengan esta capacidad es necesario que cuenten con una buena educación básica (nueve o diez años de escolaridad mínima, o educación secundaria), o lo que en el lenguaje de la formación con enfoque de competencias laborales se denomina competencias básicas (habilidades para la lectura y escritura, comunicación oral, cálculo), competencias genéricas (capacidad para el trabajo en equipo, habilidades para la negociación, planificación, etc.) y competencias específicas, que están relacionadas con los aspectos técnicos directamente vinculados con la ocupación y que no son tan fácilmente transferibles a otros contextos laborales.

En reconocimiento de esta realidad, la tradicional separación entre el sistema de formación y capacitación técnica profesional y la educación formal demanda ser superada o replanteada sobre la base de una nueva articulación o convergencia entre educación y formación para el trabajo. Gallart recuerda que la noción de educación para el trabajo implica la combinación de una educación general (educación formal), una educación técnica o formación profesional (a veces considerada como no formal), y un aprendizaje en el trabajo (aprender haciendo). El problema que se plantea es la escasa articulación entre los tres niveles (educación general, técnica y experiencia en el trabajo). “Este es uno de los grandes desafíos de la educación, que si no es afrontado con urgencia producirá desastres en el mediano plazo. El resultado de esto es carencia en las competencias: en habilidades básicas de lecto-escritura y matemática aplicada; carencia en competencias de empleabilidad y carencias en las competencias específicas (oficios y técnicas)” (Gallart, 2004). La educación y la formación se complementan en vez de excluirse.

No basta con sólo uno de los tres elementos; el trabajador que se vincula a los sectores que muestran mayores tasas de innovación tecnológica requiere una educación formal superior a la que se demandaba anteriormente y, en contextos específicos de trabajo, de una formación especializada (competencias específicas) orientada a un área profesional (formación tecnológica), más que una ocupación

particular (formación vocacional u ocupacional). Es fundamental adquirir las competencias básicas para poder aprender y recalificarse cuando sea necesario.

“Personas mejor formadas, en posesión de competencias y habilidades para acceder al conocimiento, además de obtener mejores salarios cuando están empleados, pueden defenderse mejor en períodos de inestabilidad laboral porque son más capaces de adaptarse a circunstancias cambiantes” (Labarca, 2004).

En los últimos años en la región se desarrolla un rico debate sobre la articulación de la educación y la formación y de los modelos de EpT y ya se están ejecutando acciones en esa dirección. El movimiento de la formación basada en la competencia laboral está propiciando la creación del ambiente para homologar las diferentes formaciones para el trabajo. En este enfoque la educación y la formación se superponen en lugar de excluirse. En Chile por ejemplo, en el marco del programa “Chile Califica”, se están desarrollando esfuerzos por hacer concurrir la educación general con la formación técnica a través del diseño de los programas “formación técnica diferencial” con enfoque de competencias laborales. Este plan intentará integrar la educación media formal con la educación de adultos, la educación superior y la formación profesional, al mismo tiempo que se desarrolla un sistema de certificación de competencias laborales (Infante, 2004).

Unido al tema del contenido de la formación se debe trabajar el que tiene que ver con la estructura del sistema de formación para el trabajo (ciclos y especializaciones) y la organización de los planes y los programas de estudio. La principal tendencia de organización de la formación es la que impulsa una estructura curricular modular, donde cada módulo se puede concebir como un programa de estudio que, agrupado de forma lógica y secuencial (de lo simple a lo complejo), posibilita la construcción de un itinerario de formación con salidas alternativas.

Organizar la formación en forma modular permite introducir un alto grado de flexibilidad a los procesos de formación, lo que favorece el desarrollo de programas de capacitación permanente y la alternancia entre la escuela y el trabajo. Esta estructuración ayudaría a resolver una de las debilidades de las escuelas técnicas relacionada con su escasa flexibilidad para ajustar su oferta a las demandas del mercado de trabajo.

Las reformas educativas impulsadas en la última década en la región también han implicado la introducción de nuevos arreglos institucionales para proveer este servicio. Labarca destaca la “privatización de los sistemas, si no en su totalidad al menos en una proporción importante”, lo que ha implicado la redefinición de los

roles institucionales tanto del sector público como del privado. Éste es un debate abierto donde hay posiciones contrapuestas. Sin embargo, existe consenso en torno a la necesidad de mejorar la eficiencia de la gestión y la eficacia de la oferta de EpT, de ahí que se hayan generado fórmulas complementarias que favorecen la creación de las necesarias alianzas para definir el currículo, gestionar fondos públicos, organizar los centros como entidades integrales en el sentido de que puedan ofrecer programas de formación profesional, de educación de adultos y de educación técnica; impulsar la descentralización y mejorar la gestión de los establecimientos de formación y capacitación.

Es oportuno señalar que los diseñadores de políticas con frecuencia obvian considerar la organización y la gestión de los centros y el rol que cumplen éstos en los procesos de implantación de las reformas. Los centros de formación o escuelas técnicas son el lugar donde se materializan las principales transformaciones que se impulsan; juegan un papel crucial para la introducción de las nuevas especialidades en sus respectivas ofertas, con todo lo que esto implica en la aplicación de los nuevos currículos y en la articulación teoría-práctica. Es pertinente, oportuno y de sentido común dedicarles especial atención a los centros de formación, tanto en la fase de diseño como en la de implementación de las políticas de EpT.

2.2 ¿Cómo proceder cuando la demanda es escasa o inexistente, pero se busca atraer inversiones y generar empleos?

En algún momento se llegó a creer, sin mucho cuestionamiento, que la formación creaba puestos de trabajo. Actualmente es difícil sostener esa tesis, pero tampoco se puede rechazar de plano. Piénsese en la cantidad de personas que trabajan por cuenta propia y que efectivamente lo hacen y están a gusto haciéndolo porque la actividad que realizan les proporciona los ingresos para vivir decentemente. Pues resulta que una buena proporción de ellos es egresada de las escuelas técnicas o vocacionales donde les enseñaron el oficio que ejercen de manera independiente o por cuenta propia. La formación recibida por ellos no generó el empleo, pero sí su “autoempleabilidad”. La caracterización del sector informal que ofrece Gallart proporciona argumentos adicionales para sostener esta idea. Además, estudios de seguimiento a egresados de los programas de formación y capacitación permiten verificar esta situación y mostrar que los egresados de los programas de EpT por lo general tienen una mayor participación en el mercado laboral (Gallart *et al.* 2003, p. 242).

El otro argumento apunta a destacar la relación entre la política de EpT y las orientadas a atraer inversiones a países y regiones con dificultades de empleos.

De nuevo piénsese, siguiendo el modelo de clasificación propuesto por Labarca, en aquellas economías que basan su desarrollo en una oferta de recursos humanos abundantes y baratos, como es el caso de las economías de la región situadas al norte de Panamá. Dado que estos países ahora tienen que competir con otros que ofrecen también lo mismo, para poder mantener sus ventajas competitivas tendrán que promover la captación de otro tipo de actividad industrial de mayor complejidad tecnológica. Una decisión en esta dirección se verá ampliamente favorecida si estos países logran aumentar el stock de conocimientos de su fuerza de trabajo con la educación, la formación y la capacitación que exigen las industrias que emplean tecnologías y procesos con fuerte base en el conocimiento. Obviamente ofrecer formación y capacitación para desarrollar una fuerza de trabajo con calificaciones ocupacionales modernas, relevantes para los posibles empleadores, es una política que no está exenta de incertidumbre y riesgos, sobre todo cuando los recursos económicos disponibles son escasos. No obstante, es dudoso asumir la actitud de esperar que la demanda llegue para entonces reaccionar; la demanda se puede “ir creando” con múltiples gestiones; por ejemplo, al mismo tiempo que se promueve la inversión se puede anunciar la existencia de las condiciones para responder con la oferta de formación y capacitación que potencialmente pueden demandar las futuras empresas que se instalarían en el país o en una determinada región. La idea no es ofertar formación y capacitación para situaciones en que no hay demanda, sino promover aquella que potencialmente puede crear demanda.

2.3 Maduración de las reformas y la inversión en la educación

Con frecuencia, en épocas de crisis económica, los recursos orientados hacia los sectores sociales se recortan y se asignan a otros cuyo impacto es cuestionable ante la necesidad de ampliar las bases del desarrollo humano sostenible y quebrar el círculo de la pobreza. ¿Qué hacer ante un panorama donde el péndulo de las políticas de educación, formación y capacitación oscila entre el pesimismo y el entusiasmo, entre fases de constreñimiento y expansión del ciclo económico, entre la correspondencia y el desencuentro de la oferta y la demanda?

Lo primero es reconocer que “las relaciones entre la educación y el trabajo no son de causa directa a efecto inmediato: los objetivos, los procesos, los tiempos, las estrategias de la educación son de naturaleza diferente a los de la productividad y el empleo, las interacciones posibles entre ambos son cambiantes en el tiempo y el espacio” (De Ibarrola, 2004, p. 5). De aquí que Labarca, ante las debilidades que con frecuencia se detectan en el proceso de diseño de las políticas educativas, recomienda

establecerlas de tal manera que sean independientes de los movimientos pendulares de la economía, puesto que casi en la generalidad de los casos son diseñadas en la fase expansiva del ciclo económico; en consecuencia, cuando se presentan fases recesivas, se frena o abandona el proceso de implementación. La experiencia indica que las reformas e inversiones en educación tienen impacto en el mediano o largo plazo.

Advierte Labarca, apoyándose en los numerosos trabajos de Gallart, que las modificaciones introducidas en los sistemas de formación para el trabajo en la última década han partido del supuesto de que la formación debe subordinarse al patrón tecnológico vigente. La adscripción a esta idea genera disfuncionalidades en el mediano o largo plazo. Una de ella es que una capacitación específica concebida en el marco de un patrón fijo no estimula el desarrollo de capacidades ni competencias para innovaciones tecnológicas radicales o para desempeñarse en otros sectores; tampoco fomenta la investigación.

3. Síntesis

3.1 Sobre la heterogeneidad económica y social y la formación para el trabajo

Los tres ponentes destacan rasgos relevantes a tener presentes para el diseño de políticas de formación. Labarca pone en primer plano la heterogeneidad de las economías de la región. Este fenómeno, que no es nuevo, y que es consecuencia de la diferenciación tecnológica entre sectores y al interior de cada sector y subsector, marca tendencias divergentes en la utilización de las tecnologías por parte de las empresas.

Los diferentes tipos de empresas activas en la región generan una demanda heterogénea de recursos humanos y, por tanto, reclaman estrategias diferenciadas en materia de preparación de recursos humanos. Novick analiza el fenómeno de la heterogeneidad desde la óptica de la incorporación de las tecnologías de la información y comunicación en la sociedad. Tomando como referencia la Argentina, entiende qué se superponen fenómenos como el proceso de globalización, la pobreza, las dificultades de acceso a la educación, la exclusión y los déficit en la calidad de la educación. Reconoce que el mercado de trabajo se caracteriza por una fuerte heterogeneidad estructural que se ha mantenido a lo largo de los diferentes ciclos económicos.

Gallart aborda el fenómeno y su intensidad en el marco del escenario laboral constituido por el sector informal. Destaca las características sociológicas del fenómeno en relación con la educación. En medio de la escasa articulación entre educación

formal, formación técnica profesional y aprendizaje en el trabajo, sostiene que nos encontramos con una heterogeneidad enorme en la formación. Ésta se manifiesta no sólo por la diferencia de años de escolaridad de la población trabajadora, sino también por la dispersión en los resultados de la educación. La diferenciación es provocada, asimismo, por la heterogeneidad de las familias de origen y se manifiesta en los diferentes circuitos educativos (de excelencia, inclusión y exclusión). El resultado es que los estudiantes terminan sin saber o desertan antes de concluir sus estudios, y por tanto tendrán carencias en las competencias de empleabilidad y en la capacidad de asimilar futuros aprendizajes.

3.2 Sobre las políticas de formación en el trabajo para un mundo con dificultades de empleo

Los argumentos expuestos permiten sugerir que:

- a. La oferta de EpT debe atender tanto a los sectores de mayor dinamismo tecnológico como a aquellos que están distantes de la frontera tecnológica. Esta oferta debería combinar formaciones tecnológicas y formaciones en oficios y ocupaciones para los sectores tradicionales de la economía, y responder también a la demanda generada por las empresas que utilizan tecnologías modernas y por los “nuevos yacimientos de empleo”.
- b. Es necesario realizar detallados diagnósticos de las características económicas y laborales y de la situación formativa de los “nuevos yacimientos de empleo” (ámbitos laborales relacionados con la persona, las condiciones de vida, el medio ambiente, entre otros), para organizar y articular la oferta en función de la demanda no satisfecha.
- c. En periodo de crisis económica y desempleo se deben agudizar los criterios para organizar la oferta. Disponer de un eficiente observatorio ocupacional que permita la focalización de la oferta en función de los posibles empleos disponibles, de los candidatos con mayor probabilidad y deseo de incorporarse al mercado de trabajo, y, sobre todo, la vigilancia de la calidad de la oferta.
- d. Al mismo tiempo que se toma en cuenta la heterogeneidad de carácter económico y social de nuestros países, las políticas educativas deben diseñarse al margen de los movimientos pendulares de la economía.
- e. La situación demanda promover programas, nuevas especialidades, modalidades de formación y de organización curricular que posibiliten la articulación entre la educación, la formación y la experiencia en el trabajo.

- f. La formación para el trabajo con un enfoque de competencias laborales es un referente de primer orden para el diseño de las nuevas políticas. A través de este enfoque se pueden articular acciones comunes entre los modelos (organización modular de la formación, homologación de las titulaciones y certificaciones, etc.) y lograr un mejor impacto de la EpT en los individuos y en las aspiraciones de elevar la productividad de las empresas.
- g. Se debe estimular una permanente articulación con los actores locales para establecer la correspondencia entre la oferta y la demanda y su participación en la gestión institucional de los centros.
- h. Es deseable considerar los centros de formación como el escenario real donde se conjugan y materializan las transformaciones contempladas en los planes de reformas de educación para el trabajo.
- i. Se deben vincular las políticas de formación para el trabajo con las políticas de desarrollo económico nacional, regional y local y con las políticas activas de empleo.

Bibliografía

- CASTRO, C. DE MOURA; K. SCHAAACK y R. TIPPPLER. 2002. *Formación profesional en el cambio de siglo*, Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (CINTERFOR), Montevideo.
- DE IBARROLA, M. 2004. "Las paradojas de las actuales relaciones entre educación, trabajo e inserción social en América Latina", en *Boletín redEtis*, N° 1, mayo, Buenos Aires.
- GALLART, M. A. 2004. "Las articulaciones entre educación y trabajo: segmentación de oportunidades laborales y formación", ponencia presentada en el Seminario Regional *La educación frente a la crisis del mercado de trabajo y la inserción social en América Latina*, redEtis-MCYT-MTEYSS de la Argentina, Buenos Aires, 23-25 de junio.
- GALLART, M. A.; M. M. OYARZÚN; C. PEIRANO y M. P. SEVILLA. 2003. *Tendencias de la Educación Técnica en América Latina. Estudios de caso en Argentina y Chile*, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IYPE)-Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), París.
- INFANTE, M. I. 2004. "Chile Califica. Programa de Educación y Capacitación Permanente", ponencia presentada en el Seminario Regional *La educación frente a la*

crisis del mercado de trabajo y la inserción social en América Latina, redEtis-MECYT-MTEyss de la Argentina, Buenos Aires, 23-25 de junio.

LABARCA, G. (coord.). 1999. *Formación y empresa: el entrenamiento y la capacitación en el proceso de reestructuración productiva*, Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (CINTERFOR)/GTZ-/Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Montevideo.

LABARCA, G. (coord.). 2003. *Reformas económicas y formación*, CINTERFOR/GTZ/CEPAL, Montevideo.

LABARCA, G. 2004. "Heterogeneidad productiva y demandas de conocimientos en América Latina", ponencia presentada en el Seminario Regional *La educación frente a la crisis del mercado de trabajo y la inserción social en América Latina*, redEtis-MECYT-MTEyss de la Argentina, Buenos Aires, 23-25 de junio.

NOVICK, M. 2003. "La dinámica de oferta y demanda de competencias en un sector basado en el conocimiento en Argentina", en LABARCA, G. (coord.), *Reformas económicas y formación*, CINTERFOR/GTZ/CEPAL, Montevideo.

NOVICK, M. 2004. "Transformaciones recientes en el mercado de trabajo argentino y nuevas demandas de formación", ponencia presentada en el Seminario Regional *La educación frente a la crisis del mercado de trabajo y la inserción social en América Latina*, redEtis-MECYT-MTEyss de la Argentina, Buenos Aires, 23-25 de junio.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (oIT). 1996. *La situación sociolaboral en las zonas francas y empresas maquiladoras del istmo centroamericano y República Dominicana*, oIT, Costa Rica.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (oIT). 2004. *Global Employment Trends 2004*. www.ilo.org

SAVOIA, C. 2004. "Informe Especial", diario *Clarín*, edición electrónica del 7 de marzo de 2004.

Desarrollo local y redes de educación y formación

El conocimiento y la educación en el desarrollo local

Adriana Rofman¹

Introducción

El mundo de la educación no está ajeno a la creciente incertidumbre que impregna los diversos campos de acción en los que participan hombres y mujeres en la actualidad. En una época de cambios tan acelerados, parece muy difícil pronosticar hacia dónde se encaminan estos procesos de transformación, cómo será el mundo en que les tocará vivir a los niños y jóvenes que hoy se están formando.

Los procesos de reestructuración económica que resultan del avance de la globalización y de la innovación tecnológica están generando modelos de organización de la actividad económica que redefinen las condiciones de trabajo que caracterizaban a la sociedad salarial. A la vez, esta misma dinámica reconfigura las tareas, los requerimientos de calificación y las formas de organización del trabajo que aparecen como prototípicas de la sociedad industrial.

En América Latina, y en nuestro país en particular, la incidencia de estos procesos globales en el campo del empleo ha provocado una cadena de efectos predominantemente desestructurantes: crisis económica, desempleo, precarización laboral, bajos ingresos y pobreza. Frente a esta situación, cobra importancia el desafío de encontrar y potenciar la dimensión reestructurante de esta crisis, aquella que resulta de las oportunidades que surgen de los momentos de quiebre de un sistema establecido.

El modelo del desarrollo local se propone como una estrategia diferente para enfrentar los retos que provoca esta nueva realidad, propuesta que recupera contenidos

1. Investigadora docente de la Universidad Nacional de General Sarmiento (ungs), Argentina.

centrales de la perspectiva desarrollista, a la vez que resituía la escala territorial, la base institucional y las estrategias de acción que estaban presentes en ese modelo de desarrollo de orientación industrialista.

La jerarquización de lo local, eje fundamental del enfoque del desarrollo local, no sólo supone redefinir el recorte geográfico, sino también poner en juego otro conjunto de factores que no se restringen a la estructura económica. La construcción de un proyecto de desarrollo endógeno implica también procesos de consolidación de la institucionalidad local, generación de nuevas formas de participación de los actores locales, así como potenciar la generación y la circulación de conocimiento en el territorio.

Este artículo se propone exponer las elaboraciones teóricas que alimentan el debate actual sobre estas cuestiones y presentar algunos casos empíricos que se alinean en esta perspectiva. La primera parte de este documento está dedicada a delinear las ideas centrales que sostienen la elaboración teórica sobre el modelo de desarrollo local y a exponer los distintos matices que es posible encontrar en este campo. La segunda sección expone con mayor profundidad la concepción que está presente en este modelo acerca del papel del conocimiento como factor de desarrollo territorial. En tercer lugar, se presentarán algunas experiencias de intervención del sistema educativo comprometidas en fortalecer el papel del conocimiento en la promoción de iniciativas de desarrollo local. Por último, las reflexiones finales enfocan el análisis de estos casos a fin de esbozar algunas sugerencias para potenciar su desarrollo.

1. Postulados fundamentales del modelo de desarrollo local

La dimensión territorial de la dinámica socioeconómica está siendo crecientemente valorizada, tanto en la agenda de las políticas públicas como en los debates académicos y en las propuestas originadas en la sociedad civil.

A diferencia de la perspectiva desarrollista-industrialista que predominó durante buena parte del siglo XX, en la que el criterio organizador de las políticas de cambio social y modernización estaba vinculado a la estructura económico-social y a los sectores sociales que resultaban de dicha conformación estructural, a fines del siglo cobra importancia el criterio espacial de organización de las intervenciones públicas. En este enfoque se integran los diferentes sectores y actores de la estructura socioeconómica en torno al eje territorial y se considera al ámbito local como espacio privilegiado para el desarrollo de los procesos sociales más significativos.

Desde esta perspectiva interpretativa se explica el notable desarrollo de algunas localidades y regiones europeas, que se caracterizan como procesos de desarrollo endógeno, basados en la articulación de las potencialidades locales para aprovechar las oportunidades que ofrece la actual dinámica globalizada del mercado mundial (ILPES, 1998; Vázquez Barquiero, 1997 y 2001; Lázaro Araujo, 1999).

En el rápido trasplante a la realidad latinoamericana, este enfoque dio lugar a la producción de numerosos estudios de caso y propuestas de políticas orientados a poner de manifiesto la relevancia de lo local como eje de articulación de los procesos de desarrollo (Llorens, Albuquerque y Del Castillo, 2001)².

En el debate latinoamericano, esta orientación está estrechamente asociada con los avances de las políticas de descentralización hacia los niveles de Estado subnacional y local, y abrió nuevas posibilidades y planteó nuevos desafíos a los gobiernos locales, dando lugar a la emergencia de experiencias de gestión integral local que involucran a diferentes actores de la localidad o región en instancias de concertación. Este modelo de gobernabilidad a escala local está impregnando de manera creciente el diseño de las políticas públicas, tanto en nuestro país como en el conjunto de la región latinoamericana (Clemente y Smulovitz, 2004)³.

En el campo de las políticas económicas, la literatura implicada en esta corriente insiste en el valor diferencial del entorno territorial como factor de producción, consideración que se expresa en acciones orientadas a desarrollar el tejido productivo local, potenciar los encadenamientos productivos facilitados por la cercanía y aprovechar las ventajas competitivas derivadas de los “recursos intangibles” que aporta la vinculación conocimiento-territorio y la articulación de los actores públicos y privados (ILPES, 1998; Boscherini y Poma, 2000; Llorens, Albuquerque y Del Castillo, 2002).

Esta reorientación en las acciones de promoción de la actividad productiva se encuentra también en el sustrato teórico de las políticas que, tanto en nuestro país como en el resto de América Latina, proponen en la actualidad fortalecer las tramas locales de la economía social, como alternativa a las políticas sociales asistencialistas y focalizadas (Coraggio, 2002).

También confluyen en esta corriente proyectos de diversos movimientos y organizaciones de la sociedad civil que, comprometidos en torno a problemáticas acuciantes y agudas –como el hambre, el desempleo y la inseguridad– como a

2. Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), Cumbre Latinoamericana de desarrollo local, www.desarrollolocal.org.

3. Véase Banco de experiencias locales (www.unq.edu.ar/bel).

cuestiones más estructurales y graves –como la desarticulación del tejido socioorganizativo o el deterioro del medio ambiente–, identifican al espacio local como el ámbito de referencia más adecuado para sus acciones.

En síntesis, el crecimiento de la corriente teórica y estratégica que pone de relieve el papel del territorio como criterio organizador de los procesos sociales, y que jerarquiza a lo local como un ámbito privilegiado para la acción, es resultado de la confluencia de campos intelectuales y políticos muy diversos y no necesariamente convergentes en sus principios e intereses. En el debate público que moviliza este crecimiento participan gobiernos locales, movimientos sociales, consultores y fundaciones internacionales, expertos, académicos y los organismos multilaterales de crédito. Desde posiciones ideológicas diferentes, apoyados en intereses divergentes y sosteniendo un intenso debate acerca del significado de la noción de desarrollo y la definición de lo local, este conjunto de actores aporta a la difusión de este modelo de transformación social, económica y política denominado “desarrollo local”.

El modelo del desarrollo local, en sus principios teóricos, se basa en una concepción integral del desarrollo, donde la palanca de cambio radica en el aprovechamiento y la potenciación de los recursos y capacidades propios de la región o localidad. Esta perspectiva pone de manifiesto la naturaleza territorial de estos procesos, ya que se considera que los principales factores del desarrollo están en el mismo territorio, y el éxito de la estrategia consiste en potenciar las capacidades allí existentes. Es un modelo de transformación social que se sustenta en la valorización de los recursos endógenos, mediante la construcción de una mejor articulación entre los sectores e instituciones que dinamizan la vida local.

El sujeto del proceso de desarrollo, en esta concepción, no es sólo un organismo central y estatal, sino que está conformado por una instancia de articulación de actores locales, que vincula a los diferentes sectores –Estado, sector privado, sociedad civil– que movilizan la dinámica local. En este modelo, este espacio de concertación se convierte, de esta manera, en una nueva institucionalidad local, que representa a los diversos intereses presentes en la sociedad local y asume el liderazgo del proceso.

Orientadas por este conjunto de supuestos que conforman el modelo del desarrollo local, y avanzando por las diferentes variantes político-estratégicas que se ubican bajo su paraguas, en los últimos años se han multiplicado las experiencias de transformación social, económica o político-institucional configuradas sobre la escala local.

El punto de partida principal del modelo del desarrollo local, tal como ha sido formulado por los autores que han publicado escritos teóricos en este campo temático, alude a la consideración del territorio como eje organizador del desarrollo.

Esta perspectiva puso de manifiesto la naturaleza territorial del desarrollo, al señalar que los procesos de cambio estructural tienen lugar en un espacio geográfico determinado, un territorio que conjuga determinadas relaciones de producción y estructura económica, una trama socioinstitucional que se refleja en las características del Estado local, una historia y cultura propias y, además, una inserción específica en el sistema nacional y global. Avanzando en esta reconsideración de la dimensión espacial, se postula que el territorio –entendido desde esta visión más compleja– es también un recurso para el desarrollo, un “protagonista activo” o “sujeto” del proceso de cambio.

Esta afirmación, con sus correspondientes matices, se encuentra en diversos autores. En palabras de Vázquez Barquero:

“El desarrollo endógeno es un proceso de crecimiento y cambio estructural, que se caracteriza por una dimensión territorial, no sólo debido al efecto espacial de los procesos organizativos y tecnológicos, sino por el hecho de que cada localidad, cada región es el resultado de una historia en la que se ha ido configurando el entorno institucional, económico y organizativo” (Vázquez Barquero, 1997).

En la formulación de Boisier:

“El progreso de la región debe entenderse como la transformación sistemática del territorio regional en un sujeto colectivo.[...] El desarrollo se mostrará siempre como un proceso local, endógeno, descentralizado, capilar y continuo o discontinuo sobre el territorio” (Boisier, 2001).

Este postulado lleva implícitas dos ideas centrales que redefinen los preceptos anteriormente vigentes respecto de la dimensión espacial del desarrollo: una redefinición del concepto de territorio y el carácter territorialmente endógeno de estos procesos.

En este sentido, el territorio puede ser considerado una matriz de interacciones sociales localizadas en el espacio, es decir, “la interacción histórica de sociedad y espacio” (Bervejillo, 1999), como lo define Bervejillo. En este enfoque, que hace hincapié en la trama institucional que impulsa y sustenta la dinámica del desarrollo,

“la urdimbre sobre la que los operadores económicos y sociales, públicos y privados, institucionales y particulares, combinando una vez más cooperación, emulación y competencia, tejen y organizan un entramado de intereses, dando como resultado

una construcción social, producto de un proceso histórico e institucional” (Lázaro Araujo, 1999).

El territorio local, concebido como entramado de actores y de recursos, es visto, por lo tanto, como un factor del desarrollo, y el éxito de la estrategia consiste en potenciar las capacidades allí existentes. Es un modelo de transformación social que se sustenta en la valorización de los recursos endógenos, mediante la construcción de una mejor articulación entre los sectores e instituciones que dinamizan la vida local. En este sentido se diferencia de la perspectiva “sectorialista” del crecimiento económico y le otorga un papel destacado al “entorno” social y político-institucional.

A fin de calibrar de manera acertada los aportes novedosos de esta perspectiva es necesario situar históricamente su surgimiento. El origen de la formulación de este modelo teórico y político se relaciona con la crisis económica de las últimas décadas del siglo XX, que puso en evidencia las limitaciones de las políticas económicas desarrollistas concentradas en el crecimiento industrial y de las políticas sociales que insistían en recuperar formas de integración social propias de la sociedad salarial y el pleno empleo. Así, el debate acerca de los contenidos y orientación de la noción de desarrollo tiene su origen en el cuestionamiento a la perspectiva estrechamente economicista que identificaba al crecimiento económico con el desarrollo económico y social, y postulaba que los beneficios resultantes del incremento de la productividad se derramarían de manera automática sobre el conjunto de la población. La crítica al enfoque economicista da lugar a una trayectoria de construcción del modelo de desarrollo local que también abreva en un debate acerca del contenido del concepto de “desarrollo”. Incorporando aportes teóricos de la noción del “desarrollo a escala humana” (Max-Neef, Elizalde y Hopenhayn, 1986), la perspectiva del desarrollo sustentable a nivel ambiental, y la reconsideración de la noción de desarrollo que propone Amartya Sen (Sen, 2000), entre muchos otros, los propulsores del desarrollo local sostienen que el desarrollo no sólo consiste en crecimiento económico, sino que abarca un amplio conjunto de dimensiones sociales, políticas, culturales, etcétera.

La clave del desarrollo radica en la articulación provechosa de los recursos y las capacidades locales. Este acento respecto del carácter endógeno de los recursos y capacidades no debe comprenderse como una apuesta a un desarrollo aislado, a un localismo cerrado. Diversos autores, desde diferentes principios, hacen hincapié en la relevancia de los procesos de escala supralocal –regional, nacional y global– como factor central de la dinámica del desarrollo local.

Algunos, asumiendo una postura sumamente optimista, ponen de relevancia que la globalización del mercado mundial ofrece un nuevo campo de oportunidad

para el desarrollo local, como señala Bervejillo: “Por un lado la globalización permite a ciertos territorios un acceso más abierto a recursos y oportunidades globales [...] por otro [...] supone para ciertos territorios una valorización o revalorización de recursos endógenos latentes, de fuerte inscripción territorial, y les permite repositionarse en el espacio global” (Bervejillo, 1995). Otra es la postura de los autores que, como Arocena, señalan la complejidad que plantea la inserción de estos procesos locales en la dinámica global, “intentando superar la antinomia global-local por un esfuerzo de articulación dentro de una real tensión [...] que se expresa en términos de oportunidades y desafíos” (Arocena, 1999).

Pensar este debate desde América Latina lleva a jerarquizar la incidencia de las escalas regional y nacional del desarrollo, no sólo como el “entorno” extralocal que puede potenciar los procesos locales, sino también como el marco de referencia para dinámicas de transformación que difícilmente avancen de manera aislada. Ello supone recuperar algunas ideas del modelo del desarrollo regional, como señala Coraggio:

“La lógica sugiere reintroducir a la región –urbana, rural o mejor aún: rural-urbana– como posibilidad intermedia de rearticulación de los diversos localismos [...] el desarrollo local desde lo local no puede ser un modo de desarrollo generalizado sino una excepción a menos que instancias supralocales –regionales y nacionales– lo promuevan y articulen horizontalmente para potenciarlo ante las fuerzas del mercado global” (Coraggio, 1998).

En síntesis, afirmar la potencialidad de los procesos endógenos de articulación de recursos y capacidades no supone postular un modelo de desarrollo comunitarista, orientado hacia adentro y desvinculado de las condiciones estructurales que rigen en la actualidad la dinámica mundial. Significa, en cambio, construir un camino de transformación de la situación social y económica de un espacio local o regional, apoyado fundamentalmente sobre las potencialidades de dicho territorio y orientado por un objetivo estratégico definido de manera colectiva por los diferentes actores de la sociedad local.

En este sentido, el modelo del desarrollo local postula que la orientación de cada proyecto de desarrollo y la estructura de sectores y actores que involucra constituyen configuraciones específicas de cada experiencia, y su formulación es resultado de un proceso político de debate de los actores del territorio.

En esta línea, Barreiro Cavestany apunta que “el desarrollo no es sólo un proceso económico, sino ante todo un proceso político, de acción concertada de

actores públicos y privados –económicos, sociales, políticos, tecnológicos–, que operan y toman decisiones en el territorio, o que inciden en él” (Barreiro Cavestany, 2000). La acción colectiva en el territorio cobra una importancia fundamental, puesto que da cuenta de la existencia de una sociedad local que constituye la base societal del proceso.

La noción de sociedad local, definida por Arocena como “un sistema de relaciones constituido por grupos interdependientes [...] donde [...] lo que está en juego en las relaciones entre los grupos es principalmente de naturaleza local” (Arocena, 2002), permite comprender a la comunidad local como una sociedad compleja, construida por grupos sociales e intereses diferentes, pero pasibles de ser articulados en función de un proyecto de cambio común. En este planteo, son los actores locales los protagonistas del proceso, ya que la interacción y la construcción de instancias de asociación llevará a valorizar las potencialidades de todos los sectores, así como a aprovechar mejor los recursos y oportunidades que ofrece el entorno “exógeno”.

En síntesis, el núcleo conceptual del modelo de desarrollo local, tal como se presenta en la literatura latinoamericana y europea, se apoya sobre la combinación de tres postulados centrales:

- El desarrollo económico es, fundamentalmente, endógeno, sostenido por la dinámica del sistema productivo territorial y motorizado por la articulación de recursos y capacidades a escala local.
- Este proceso supone el desarrollo de una institucionalidad local, es decir, instancias de articulación de actores locales que involucren al Estado, al sector privado y a la sociedad civil.
- La territorialización de la dinámica social, lo que implica la existencia de sociedades locales, constituidas en torno a los procesos de acumulación a escala local, y sustentadas por la historia, la identidad cultural y el proyecto de desarrollo común.

Este conjunto de afirmaciones podría ser considerado el esqueleto teórico del desarrollo local, puesto que marca el punto de coincidencia de la mayoría de los autores implicados en esta perspectiva, a la vez que señala las líneas de divergencia que alimentan el debate actual en este campo. Un análisis de este debate, tal como se expone a continuación, muestra que los diferentes enfoques que están presentes en la literatura sobre desarrollo local se distinguen por el énfasis y el contenido asignado a cada uno de estos postulados.

2. Enfoques y matices diferentes

Para una comprensión más acabada del debate que constituye en la actualidad el cuerpo teórico y estratégico del desarrollo local es necesario identificar las vertientes que confluyen en este espacio. Vertientes que, como se verá en los párrafos siguientes, no se basan en distinciones estancas entre posiciones encontradas, sino más bien en el énfasis diferencial o el enfoque particular de las distintas dimensiones que conforman los complejos procesos de desarrollo local.

Los enfoques que ponen el acento en la dimensión económica asocian el desarrollo de la economía local o regional con el incremento de la productividad y la competitividad del sistema productivo territorial y su consiguiente potencial de inserción en el mercado global. El concepto de territorio alude aquí al conjunto de factores tangibles –materiales– e intangibles –capital social y humano, fundamentalmente– que constituye la base del sistema productivo local y que, por lo tanto, debe ser valorado como uno de los recursos fundamentales del desarrollo. Estas posturas proponen fortalecer la articulación entre el sector productivo y el Estado local, y el encadenamiento entre empresas locales, a fin de estimular procesos endógenos de innovación e incremento de la productividad. En palabras de uno de los principales referentes de esta corriente, Vázquez Barquero:

“El desarrollo endógeno es un proceso de crecimiento y cambio estructural, que se caracteriza por una dimensión territorial, no sólo debido al efecto espacial de los procesos organizativos y tecnológicos, sino por el hecho de que cada localidad, cada región es el resultado de una historia en la que se ha ido configurando el entorno institucional, económico y organizativo” (Vázquez Barquero, 1997).

El punto de partida de esta propuesta es su concepción acerca de la lógica territorial de los procesos de innovación e incremento de la productividad. Dice Albuquerque:

“Las empresas no protagonizan en solitario la pugna competitiva en los mercados, sino que también ‘compiten’ por el entorno territorial e institucional en el que se encuentran, el cual explica, también, de forma decisiva, la eficiencia productiva y la competitividad empresarial” (Albuquerque, 1999).

Existe otra vertiente de pensamiento que también jerarquiza la dimensión económica y el fortalecimiento de las tramas productivas locales, pero sostiene

una concepción acerca de la estructura y propósito de la actividad económica que la distancia de los autores antes citados. Las propuestas que actualmente se agrupan en torno a la noción de economía social revisan los postulados del desarrollo económico local desde el punto de vista de las condiciones socioeconómicas que caracterizan hoy a los territorios empobrecidos de América Latina: declinación de la actividad económica formal, achicamiento del mercado local y consiguiente incremento del desempleo y la pobreza. Los recursos, actores y actividades locales que pueden operar como factores de desarrollo endógeno forman parte del subsistema que Coraggio denomina “economía del trabajo”, término que hace referencia al subsistema de actividades económicas no necesariamente mercantilizadas, que vincula a las unidades domésticas y sus “extensiones sociales”, es decir, aquellas formas de agrupamiento voluntario, redes de cooperación formales o informales que articulan actividades de producción de subsistencia (Coraggio, 1999).

El fortalecimiento de estas formas productivas en una perspectiva de desarrollo de la economía social supone la reproducción del “capital social económico”, que, según Caracciolo y Foti Laxade (2003), es el sustento de este tipo de iniciativas, y abre la posibilidad de construir una institucionalidad económica alternativa. Así, el desarrollo local implica no sólo la potenciación de las instituciones de la economía social, sino también promover encadenamientos productivos que vinculen a estas unidades productivas con las empresas del sector formal, valorizando también los contenidos no económicos –como el desarrollo del capital social, la democratización del sistema político local, la formación y educación, etc.– implicados en este movimiento.

Otros enfoques hacen hincapié en la dimensión sociopolítica de los procesos locales, poniendo atención en la dinámica de participación y articulación de actores, fenómenos que constituyen la fuerza directriz y la base institucional del proceso de desarrollo.

En esta línea cabe destacar el pensamiento de Boisier, quien postula que el desarrollo territorial depende del capital sinergético, concepto que hace referencia a “la capacidad societal de promover acciones de conjunto, dirigidas a fines colectiva y democráticamente aceptados, con el fin de obtener un resultado donde el producto final sea mayor que la suma de las partes” (Boisier, 2000). En este sentido, el mecanismo principal del desarrollo es la dinámica sinérgica que se genera por la articulación de actores y de factores. Este autor propone, entonces, que “el territorio (organizado) ha de ser objeto de un proceso de construcción social y política que lo transforme en sujeto” (Boisier, 1999).

El aporte principal de este enfoque radica, por lo tanto, en la relevancia que otorga a la construcción del proyecto político, a la voluntad organizada de una

sociedad para valorizar y aprovechar sus capacidades. Capacidades que no son sólo recursos naturales o disponibilidad de infraestructura, sino que dependen, en buena medida, de factores socioinstitucionales y culturales. Esto es, transmite una perspectiva eminentemente política del proceso, cuyo núcleo consiste en un movimiento liderado por actores sociales locales comprometidos con el desarrollo de su entorno.

Esta preocupación por los fenómenos de orden político-institucional dejan entrever una mirada más realista, en comparación con la sostenida por los defensores del desarrollo económico local, respecto de la conflictividad implícita en los procesos de agregación y articulación de intereses, incluso en escenas locales. Ello explica la relevancia que se asigna a la trama institucional territorial, como arena de negociación y concertación entre los diferentes actores. Traducido esto a discursos estratégicos, desde este enfoque se pone espacial atención a la capacidad de las instituciones locales para vincular y valorizar los recursos del lugar, por lo que las propuestas de acción que se inscriben en esta perspectiva están orientadas al fortalecimiento de la institucionalidad local y de las alianzas multiactorales.

Una mirada más compleja sobre la dimensión institucional del desarrollo local se puede encontrar en Marsiglia y Pintos (1997), quienes se preocupan por analizar “la construcción de ámbitos de encuentro”, intercambio horizontal y concertación de intereses entre actores en relación con “los contextos institucionales que los favorecen”. “El nivel de institucionalidad existente en un territorio se determina por la cantidad y la actividad de las instituciones de la región, el grado de articulación interinstitucional e intersectorial y el compromiso de las organizaciones con el desarrollo local. Estas variables permiten caracterizar a los territorios de acuerdo con su grado de dinamismo e identificar las líneas de acción prioritarias para cada uno” (Marsiglia y Pintos, 1997). Desde este punto de vista, la existencia de actores capaces de promover el desarrollo local no es un supuesto ya dado sino un factor más en la consolidación de la trama socioinstitucional del territorio, que condiciona fuertemente las estrategias pasibles de ser implementadas.

En rigor, esta preocupación por la dimensión institucional del proceso de desarrollo está presente en todos los autores que participan del debate sobre el desarrollo local. Incluso la vertiente más economicista, seguramente asumiendo algunos de los postulados del neoinstitucionalismo, asigna especial importancia al papel de las instituciones en el desarrollo económico. Por ejemplo, Vázquez Barquero afirma que “las barreras al desarrollo aparecen, frecuentemente, como consecuencia de las carencias y mal funcionamiento de la red institucional, que dificultan el desarrollo de los procesos de crecimiento autosostenido” (Vázquez Barquero, 2001). En el mismo sentido, Albuquerque señala que [el desarrollo económico

local] “supone también la movilización de los actores sociales territoriales implicados en los procesos de desarrollo local [...] para, en suma, crear la institucionalidad apropiada para el desarrollo territorial como resultado de la concertación estratégica para el conjunto de la sociedad local” (Albuquerque, 2001).

Sin embargo, en esta matriz de pensamiento, la dimensión institucional resulta asimilada a un factor de producción, que puede favorecer u obstaculizar el crecimiento de la actividad económica. Es decir, afirma la importancia del plano institucional, pero sin problematizar sus contenidos. No indaga en el proceso de conformación de las instituciones, ni tampoco se pregunta por los intereses, modalidad de acción colectiva o vínculos y conflictos que caracterizan a los actores locales.

Las elaboraciones que profundizan en estas cuestiones provienen de autores que se orientan hacia una comprensión más sociológica de los procesos, poniendo de relieve la dimensión sociocultural. Los análisis que pueden ser ubicados en este enfoque se interesan por el sustrato social de los actores e instituciones locales, por las estructuras socioeconómicas que los generan y por las características que asume la acción colectiva en estos procesos.

Este enfoque adopta un tono más analítico, al señalar que el punto de partida para considerar los procesos locales es la preexistencia de una “sociedad local”, ya que no cualquier conjunto poblacional o asentamiento humano localizado en un territorio puede ser asimilado a esta categoría. En esta concepción, la idea de sociedad local supone cierto grado de autonomía respecto de otras configuraciones sociales supra o extralocales. Es decir, hace referencia a una colectividad asentada en un área territorial delimitada, con cierto nivel de autoorganización y de autoconciencia. Al respecto, Arocena establece dos criterios fundamentales: la estructuración de un sistema de relaciones sociales organizado en torno a la producción y el control del excedente, y un sentimiento de autoconciencia de esta autonomía, expresado como identidad local. Estas “condiciones mínimas” igualan la importancia de las dimensiones socioeconómica y cultural como criterios de análisis para caracterizar a los conjuntos sociales. Estos atributos, a la vez, constituyen las bases de sustentación de los procesos de desarrollo local, puesto que una política de articulación de actores y de recursos necesita de un cierto manejo de la estructura de poder local sobre la actividad económica de la región, y del compromiso de los actores sociales de la localidad con estos procesos.

Estos encuadres analíticos, si bien corren el riesgo de ser aplicados como esquemas rígidos de clasificación de cualquier estructura social local, constituyen un aporte muy valioso a la problematización del concepto de actor local. El uso casi

abusivo de este término permite generalizaciones excesivas que pueden llegar a variar de sentido a la noción de actor local. Estos esfuerzos de deconstrucción analítica ponen de manifiesto la necesidad de especificar más esta categoría, si se quiere resguardar su riqueza teórica.

La dimensión sociocultural también se explica en relación con la noción de identidad colectiva. En este planteo, la dimensión identitaria, la apropiación cultural del territorio y la consiguiente significación del sistema de relaciones sociales en torno a la localización del grupo poblacional, asume una relevancia similar a la determinación de la estructura económica social. “No es posible la existencia de procesos exitosos de desarrollo local sin un componente identitario fuerte que estimule y vertebre el potencial de iniciativas de un grupo humano” (Arocena, 2002).

Es importante destacar que estos procesos de construcción de sentidos de identificación colectiva asociados a la localización territorial no deberían comprenderse como una glorificación de un localismo centrado en autorreferencias cerradas que sólo valorizan la historia y los recursos propios del lugar. La constitución de lo local como ámbito geográfico de referencia para la elaboración de la identidad territorial habla de un proceso de intercambio con otros en el cual un espacio se vuelve significativo para el grupo que lo habita. En este sentido, la definición y delimitación de un territorio como “local” lleva implícita la referencia a lo global.

Concluyendo este rápido recorrido por las concepciones que animan el debate sobre el desarrollo local en la actualidad, podría afirmarse que en todas las vertientes analizadas aparecen referencias a las dimensiones económica, político-institucional y sociocultural de los procesos de desarrollo. Las diferencias en el enfoque provienen fundamentalmente de la propia multidimensionalidad que implica el modelo del desarrollo local, puesto que cada uno de los autores que aportan a este debate elabora sus ideas a partir de un sustrato teórico que privilegia dimensiones específicas del proceso, o construye de manera particular la armazón conceptual de dicha dimensión.

Esta flexibilidad interna en la construcción del esqueleto teórico de este campo de conocimiento no debería asimilarse a la ambigüedad en las definiciones o a la falta de rigurosidad en la aplicación de los conceptos. Si bien en la actualidad la noción de desarrollo local parece estar operando como una marca propagandística que se asigna a experiencias de muy diverso tipo, desde la reflexión académica cabe considerar la flexibilidad del debate como signo de la complejidad de esta noción, y contribuir a afinar los conceptos y marcos teóricos que se utilizan.

3. La íntima vinculación conocimiento-territorio

La teoría del desarrollo endógeno asigna un papel destacado al conocimiento en el desarrollo económico, ya que establece que la dinámica de generación y difusión de las innovaciones tecnológicas, factor fundamental del incremento de la productividad, asume patrones espaciales. Es decir, la producción de conocimiento e innovación no sucede en el interior de cada empresa o en el conjunto del sector, sino que éstos son fenómenos de índole territorial: “el conocimiento representa un bien colectivo: las empresas y el territorio en su conjunto participan en su producción” (Poma, 2000b).

Esta posición pone de relieve la dimensión institucional y la dinámica de generación y difusión de innovaciones, propia de los entornos productivos territoriales, como apuntan Boscherini y Poma en varios artículos.

“El sistema institucional territorial no representa solamente el recipiente de las relaciones económicas del correspondiente tejido productivo, sino que se encuentra en una densa trama de relaciones externas cuyos resultados transforman los vínculos y las relaciones internas. El territorio es considerado como un conjunto que interactúa y, a la vez, compite con otros territorios” (Boscherini y Poma, 2000).

Esta corriente considera al desarrollo territorial como un proceso que involucra a todos los agentes territoriales, no solamente a aquellos comprometidos en la gestión de las empresas y del sector público, sino también a las instituciones dedicadas al desarrollo del conocimiento, de las capacidades y de la innovación. Así, la innovación, entendida como cultura colectiva, resulta un atributo del sistema territorial, y se convierte en el factor clave de desarrollo, porque en la nueva economía global la competencia ya no es interempresaria sino fundamentalmente territorial.

“En conclusión, el lenguaje, la confianza, el aprendizaje, las categorías cognitivas, la articulación de la inteligencia, la comunicación, las relaciones entre agentes e instituciones, la tradición y los valores constituyen instituciones, como también los bancos, las cámaras empresariales, las instituciones locales y las universidades” (Poma, 2000a).

¿Cómo se producen y se reproducen estos componentes intangibles del desarrollo? ¿Cuáles son los mecanismos y quiénes los agentes o instituciones capaces de intervenir en el fortalecimiento de los factores que configuran esta cultura colectiva de la innovación?

Un primer conjunto de respuestas a estas preguntas proviene de la lectura de experiencias exitosas de desarrollo endógeno, localizadas generalmente en regiones europeas. Los autores que provienen de esta matriz de pensamiento hacen hincapié en la calificación de los recursos humanos –componente que hace referencia a la vinculación del sistema de educación y capacitación con el perfil productivo de cada territorio– y en el sistema institucional de articulación entre la producción de conocimiento y las empresas –sistema que incluye servicios empresariales de información e instancias de cooperación entre empresas.

“Los niveles de cualificación, calidad y flexibilidad de los recursos humanos son determinantes en la capacidad de las empresas para enfrentar las mutaciones estructurales. Por eso, la adquisición de tales competencias plantea a la cultura local y a los sistemas de educación básica y capacitación profesional a nivel territorial, exigencias de calidad y capacidad de adaptación” (Albuquerque, 2001).

Una mirada más cercana a la realidad de la Argentina, inscripta en un enfoque de orientación sociopolítica, pone el acento en los procesos de aprendizaje colectivo y de ampliación del capital social que están implicados en la construcción del proyecto de desarrollo.

“Desde el punto de vista de los actores, el territorio no es sólo un lugar de conflicto de intereses diversos, sino también de sinergias, estrategias conjuntas y poder compartido y [...] el desarrollo no sólo representa una movilización acumulativa de factores productivos, sino un proceso de aprendizaje colectivo, cambio cultural y construcción política generado por los actores locales a partir de sus propias capacidades” (Madoery, 2001).

El proceso de producción y socialización del conocimiento no sólo es apreciado por su contribución al fortalecimiento de entornos innovadores, como plantean muchos autores europeos, sino que también lleva implícitas dinámicas de construcción política. Generar colectivamente el conocimiento acerca de las potencialidades y las estrategias de desarrollo para el propio territorio tiene implicancias en el nivel identitario –donde conocer es también “reconocerse”– y en el plano político, ya que supone la apertura de un debate público entre los actores locales.

En este sentido, este proceso tiene por propósito generar en la sociedad local una dinámica de sinergia cognitiva, término que, en palabras de Boisier, significa “una capacidad colectiva para intervenir sobre el proceso de desarrollo de la región, capacidad basada en la voluntad, pero sobre todo en el conocimiento científico

compartido sobre la estructura y dinámica del proceso mismo que convoca” (Boisier, 2002).

En síntesis, el modelo del desarrollo local, tal como es pensado por los autores más destacados, asigna suma importancia al conocimiento y, por consiguiente, a las instituciones involucradas en su producción y transferencia. Dentro de este postulado general se pueden identificar dos vertientes, que no se contradicen entre sí, sino que ponen el acento en distintas dimensiones de esta relación.

La orientación de origen europeo, que considera la innovación como el factor clave para el desarrollo, postula que los procesos de generación y difusión de innovaciones están íntimamente ligados con la dinámica territorial de producción de conocimiento. Así, tanto el conocimiento como la capacidad de innovación son atributos de un sistema territorial, y su mejor desarrollo es lo que posiciona a los territorios en la competencia global.

Asociado a esta perspectiva, pero también adecuado a las condiciones de otras regiones del planeta, se está instalando, como propuesta de políticas públicas, el fortalecimiento de las instituciones y los agentes implicados en el desarrollo del territorio innovador: el sistema educativo y de formación profesional y las instituciones de apoyo empresarial, en primer lugar, y los espacios informales de construcción de la cultura local, como el campo de la comunicación, los valores y tradiciones, las formas de generación de conocimientos tácitos, etcétera.

Por otro lado, la perspectiva que está más presente en las elaboraciones latinoamericanas propone jerarquizar el papel del conocimiento en los procesos políticos de construcción del proyecto de desarrollo territorial. Se habla aquí de fortalecimiento de la identidad local, ampliación de la esfera pública y democratización de la cultura política, como procesos de orden sociopolítico que requieren de un mayor conocimiento de los actores locales acerca de las condiciones y problemáticas del territorio. Asociadas a este enfoque se han formulado políticas y estrategias de acción como la planificación estratégica, el presupuesto participativo, los diagnósticos participativos, entre otros; todos mecanismos de decisión sobre las vías de desarrollo de una comunidad basados en la participación de los actores locales y la socialización del conocimiento.

4. Pensando desde nuestra realidad

Como decíamos antes, hasta aquí se están presentando modelos y propuestas teóricas, construcciones analíticas y/o prescriptivas que se suponen aplicables a cualquier región del mundo. Pero una reflexión sobre estos temas desde la realidad

argentina obliga a poner en cuestión este supuesto y a plantear la pregunta acerca de cómo es posible vincular estos postulados con nuestra realidad. Interrogante que debería ser hecho explícito de modo más frecuente, ya que en este campo abundan las traducciones mecánicas y acríticas de estas orientaciones normativas a propuestas concretas de acción sobre estos territorios, sin tomar suficientemente en cuenta que muchos de estos modelos teóricos fueron pensados para sociedades muy diferentes de la nuestra, en cuanto al modo de desarrollo e inserción en el mundo global.

Uno de los teóricos del modelo que insiste en el papel central del conocimiento para la competencia territorial, Lucio Poma, es algo crudo al respecto:

“La productividad se puede conseguir por dos caminos opuestos: [...] el primero, referido a los países emergentes que se caracterizan por una pobreza generalizada, consiste en reducir los salarios laborales sin respetar los *entitlements* (derechos) mínimos [...] El segundo, residual y obligado para los países más avanzados, consiste en aumentar el valor agregado de la producción, fabricando bienes de alto contenido de conocimientos, ya que no es posible desarrollar una mayor mecanización en el proceso productivo” (Poma, 2000b).

Más allá de señalar una cierta ingenuidad o cinismo en la visión de las posibilidades de elección diferenciales para los pobres y los ricos, merece ser considerado el núcleo sustantivo de este señalamiento, ya que pone de manifiesto la existencia de una distribución desigual, a nivel mundial, del grado de tecnificación del trabajo y, por lo tanto, del valor agregado que cada forma de participación en el proceso productivo global genera. En esta estructura desigual, entonces, la aplicación automática de estrategias de desarrollo imaginadas para sociedades que han llegado al techo de desarrollo tecnológico puede llevar a reproducir, al interior de nuestro país, ese patrón de crecimiento segmentado y desigual.

En este sentido, las propuestas de políticas que replican acríticamente las recepciones del modelo hegemónico contradicen uno de los postulados más valiosos de la perspectiva del desarrollo local: el énfasis en la valorización –simbólica y económica– de las propias capacidades locales. Una traducción apropiada de este modelo debería llevar, entonces, a realizar una profunda indagación, positiva pero a la vez realista, acerca de los efectivos recursos y capacidades, actuales y potenciales, de cada territorio.

Cabría preguntarse, entonces, cuáles serían, en la actualidad, los recursos y capacidades de nuestro país; y qué procesos de potenciación de estos recursos están teniendo lugar en nuestro territorio. Este interrogante sugiere varias respuestas, e

intentaremos en los próximos párrafos realizar una rápida revisión de las experiencias más prototípicas.

Por un lado, en los últimos años han salido a la luz diversas iniciativas de promoción del desarrollo local generadas en ciudades medianas y grandes bajo el formato institucional de los planes estratégicos, entre las que sobresale la experiencia de Rosario. Como decíamos antes, esta propuesta implica una metodología de planificación que supone instancias de producción y discusión de información sobre la realidad local, basadas en el debate entre los distintos actores locales. Estas iniciativas han significado un vuelco importante en las formas tradicionales de relación entre el Estado y la sociedad a nivel local, ya que ponen en cuestión el monopolio estatal de la formulación de las políticas públicas.

Esta modalidad de planificación, que se apoya en la participación informada de los actores principales de una localidad, valora particularmente el conocimiento –más sistemático o más experiencial– que los representantes de las instituciones locales van aportando al debate colectivo sobre los objetivos estratégicos de desarrollo.

Otras experiencias interesantes, enmarcables en este modelo, son los procesos de desarrollo endógeno que están sucediendo en algunas regiones particularmente prósperas, entre las que se destaca la ciudad de Rafaela, como caso ejemplar en nuestro país. El desarrollo económico de estas localidades se ha apoyado en una trama institucional local que incluye al municipio, las cámaras empresariales y el sistema educativo, y que orienta sus acciones en función de los requerimientos de la actividad productiva local.

En tercer lugar, cabe mencionar las estrategias de promoción de la economía social orientadas al desarrollo local, basadas en la constatación de que las condiciones actuales del mercado de trabajo implican desaprovechar uno de los recursos más valiosos de una sociedad: la capacidad de trabajo de su población y las competencias laborales incorporadas en momentos de mayor empleo. Se incluyen en este campo a un amplio espectro de programas y proyectos locales, impulsados por instancias estatales y por organizaciones no gubernamentales, que se ocupan de promover el desarrollo de emprendimientos productivos. En la actualidad, esta orientación impregna una de las líneas principales de la política social argentina, dando lugar al Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”⁴.

Estas políticas se proponen poner en valor un conjunto de capacidades que actualmente existen en las comunidades locales empobrecidas: la energía emprendedora, las

4. Véase www.desarrollosocial.gov.ar/deslocal

habilidades técnicas y de gestión y las redes socioterritoriales. Éstos son los recursos que se movilizan cotidianamente en las actividades económicas de subsistencia, y permiten sobrevivir a la población desocupada y sin ingresos monetarios. El trasfondo conceptual de estas políticas reformula la noción de innovación –ampliando su definición más allá de los avances tecnológicos que circulan en el sistema empresarial–, así como pone en cuestión la importancia de la productividad como criterio de evaluación de la factibilidad de un emprendimiento económico, en especial si dicha productividad se convierte en sinónimo de mayor desempleo.

Este abanico de estrategias hace contacto con los ejes que vinculan conocimiento, territorio y desarrollo: el fortalecimiento de las instituciones y los agentes implicados en la dinámica de desarrollo territorial, y la valorización del papel del conocimiento en los procesos políticos de elaboración colectiva del proyecto de desarrollo.

En primera instancia, estas iniciativas resaltan la importancia del conocimiento sobre la dinámica territorial como base de sustentación de un proceso participativo de elaboración del perfil de desarrollo de una localidad. En segundo lugar, estas políticas prestan especial atención al papel que juegan las instituciones locales en este proceso, entendidas en el sentido amplio antes aludido, puesto que involucran acciones de capacitación destinadas a los distintos agentes locales, estatales y de la sociedad civil, incorporan la cuestión de la identidad y la cultura local como una dimensión relevante de las políticas, se preocupan por la vitalidad y la representatividad de las instancias asociativas multiactorales que pueden dar sustentabilidad al proceso, etcétera.

5. El rol del sistema educativo: algunas experiencias novedosas

En los apartados anteriores se han reseñado las distintas aproximaciones teóricas que se han dedicado a poner de relieve la dimensión del conocimiento como factor central del desarrollo local. También se ha profundizado en el señalamiento de los puntos débiles que presenta este modelo cuando se lo analiza desde una región que ocupa una posición periférica en la dinámica de reestructuración económica y tecnológica global, y que enfrenta, por lo tanto, las consecuencias negativas de dicho proceso de reconversión: decrecimiento de la actividad económica y restricción de la oferta de empleo, con el consiguiente aumento de la desocupación y la pobreza.

Este marco constituye, en principio, un escenario poco favorable para la emergencia de iniciativas alineadas en el modelo analizado, ya que estas condiciones

parecerían operar como desincentivos para la inversión en el campo del conocimiento. Sin embargo, desde distintas instituciones del sistema educativo se han puesto en marcha experiencias que se apoyan en la generación y la difusión de conocimiento como vía para impulsar procesos de desarrollo local.

Estas iniciativas dan lugar a un conjunto de interrogantes referidos al papel que, en nuestro país, juega la educación en las estrategias de desarrollo que implican valorizar la producción y circulación de conocimiento en/de el territorio. ¿Cómo interviene el sistema educativo, desde sus distintos niveles y con sus diferentes instituciones, en las experiencias de promoción del desarrollo local que tienen lugar en la Argentina?

Como aporte a la construcción de una respuesta a esta pregunta se presentarán, brevemente, algunas experiencias que se están desarrollando en la provincia de Buenos Aires, y que dan cuenta de diferentes modalidades de intervención del sistema educativo orientadas a jerarquizar la dimensión del conocimiento en los procesos de desarrollo local. Esta sucinta exposición no pretende cubrir en su totalidad un campo de acción que seguramente es más amplio y variado que el que aquí se presenta, sino ilustrar, con experiencias concretas, algunos de los caminos posibles de intervención de la educación y el conocimiento en las dinámicas de transformación socioeconómica local.

a. Dirección de Asuntos Municipales, Universidad Nacional de La Plata

La Dirección de Asuntos Municipales (DAM) fue creada en 1996, en el marco de la Secretaría de Extensión Universitaria (SEU) de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), con el objetivo de acrecentar los vínculos de esta casa con su área de influencia y responder a las demandas de los municipios, vincularlas con las áreas capaces de resolverlas en las distintas unidades académicas, y asistir en el diseño de estrategias de desarrollo local y en la implementación de tecnologías para su gestión.

La creación de esta oficina permitió elaborar un programa de apoyo a los municipios bonaerenses, consistente en acciones de socialización de la información local, generada a partir de la realización de talleres comunitarios, charlas y debates, publicaciones, etc., junto con la capacitación de recursos humanos en el municipio y la transferencia de herramientas tecnológicas apropiadas.

La DAM-SEU-UNLP ha trabajado en más de treinta municipios de la provincia de Buenos Aires, en las siguientes líneas de acción:

- Asistencia para el desarrollo local: generación de información, procesos de participación y mejoramiento continuo de la gestión municipal.
- Información y conocimiento: elaboración del Diagnóstico Preliminar del municipio.
- Tecnologías de gestión/GIS: la transferencia y la capacitación de recursos humanos en el manejo de estas herramientas.
- Procesos de planificación participativa.
- Sistema de calidad en la gestión municipal.

Este proyecto representa una iniciativa muy interesante de vinculación entre universidad y municipios en torno a procesos de promoción del desarrollo local, puesto que la institución educativa realiza una tarea de suma importancia al adecuar el conocimiento y las innovaciones existentes en este campo a las demandas efectivas de los gobiernos locales.

b. El Programa de Desarrollo Local de la Universidad Nacional de General Sarmiento

El Programa de Desarrollo Local (PDL) de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) se inició en 1998. La UNSG, una universidad creada en 1993, está localizada en el noroeste del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA).

Las estrategias generales que guiaron la implementación del programa giraron en torno a dos grandes objetivos: incidir en la ampliación del espacio público local de modo de incorporar la visión del desarrollo local y fortalecer la trama socioinstitucional de la zona. En este marco, las primeras acciones apuntaron a difundir la perspectiva del desarrollo local en el debate público local y a instalar a la UNSG como un actor institucional comprometido con esta orientación estratégica.

Las actividades implementadas durante los primeros años consistieron en encuentros, jornadas, talleres de capacitación y publicaciones referidas a la problemática de la zona, así como algunas asistencias técnicas que respondían a la demanda de actores locales, principalmente municipios. Sobre esta base fue posible iniciar un segundo momento en la implementación del PDL, cuando, sin abandonar la labor de divulgación, la metodología de trabajo del programa se orientó hacia el desarrollo de proyectos de intervención social gestionados asociativamente con otros actores locales.

Sintéticamente, las líneas de trabajo desarrolladas por el programa han sido las siguientes:

- Capacitación/divulgación sobre las distintas temáticas involucradas en el desarrollo local de esta región.
- Fortalecimiento institucional de las organizaciones locales.
- Fortalecimiento de la identidad cultural local.
- Promoción de los derechos sociales y ciudadanos.
- Promoción de iniciativas de desarrollo local a nivel barrial.

Sobre esta experiencia, que se extendió hasta el año 2003, se elaboró el Programa Unidesarrollo, asentado en una red de cuatro universidades nacionales del noroeste del AMBA. En este programa, iniciado en el año 2002, confluyen un conjunto de proyectos de apoyo a distintos ámbitos de actividad económica y social de la región noroeste del conurbano bonaerense. Entre ellos, se destacan:

- CRECER: Proyecto de desarrollo de capacidades emprendedoras y de redes de emprendedores entre la población de la zona.
- Fortalecimiento de las instancias municipales comprometidas en la reorientación de los programas sociales hacia la economía social y el desarrollo local.

A través de estas iniciativas, y de muchos otros proyectos de asistencia técnica y de capacitación, se van institucionalizando los canales de vinculación de la universidad con los actores estatales y sociales de la región, con vistas a la densificación de una red interinstitucional que constituya la base para un proceso de desarrollo endógeno. En este modelo, la universidad avanza más allá del papel de vehiculizador del conocimiento a través de la prestación de asistencias técnicas y de la capacitación, para ubicarse como un actor más de la escena local. Este posicionamiento, que corre a la institución educativa de su exclusiva concentración en la transferencia de conocimiento, genera procesos de movilización internos y reacomodamientos en el escenario institucional local, fenómenos de especial interés para el análisis de la vinculación entre conocimiento y territorio.

c. Programa Provincial de Educación de Adultos, Terminalidad, Capacitación y Formación Profesional, de la Dirección de Educación de Adultos de la Provincia de Buenos Aires

El Programa Provincial de Educación de Adultos de la Provincia de Buenos Aires se ha propuesto enmarcar la oferta educativa de la Dirección de Educación de Adultos en un enfoque de acción orientado al desarrollo local. El propósito es

organizar la oferta de los servicios educativos de manera integrada, y basada en la actualización de la información sobre la demanda real de formación para el trabajo, y aplicar con efectividad los componentes de Formación Profesional y Terminalidad de la escolarización, previstos en el Plan Jefes y Jefas de Hogar⁵.

El soporte institucional de esta propuesta son las “mesas de cogestión distrital”, instancias de articulación conformadas por las instituciones ligadas a la educación de adultos, el Consejo escolar, el CLES –o Consejo Consultivo– y otras organizaciones implicadas en la promoción del desarrollo local. La labor de estos espacios de interacción tiene como horizonte la construcción colectiva del perfil de desarrollo de la localidad, lo que se traduce, en el plano de las políticas educativas de formación para el trabajo, en el intento de adaptar la oferta de capacitación a las nuevas formas de trabajo, como el autoempleo y el desarrollo de la economía de subsistencia.

Si bien los avances efectivos de esta propuesta son variables, y dependen mucho del compromiso de los distintos municipios, esta iniciativa resulta especialmente interesante porque sostiene un enfoque integral, no sectorial, respecto del papel de la educación en el desarrollo local. Enfoque que también subyace en el diseño institucional, que no sólo se preocupa por la vinculación entre la política educativa y los programas sociales, sino que también propone un formato de implementación local basado en instancias institucionales de articulación de actores, donde el ámbito educativo opera como convocante.

d. FACEPT: Federación de Asociaciones Centros Educativos para la Producción Total

Los Centros Educativos para la Producción Total (CEPT) constituyen una experiencia educativa del ámbito rural en la que el trabajo en el aula, la institución educativa y el territorio interactúan como una “comunidad de aprendizaje”. Ello es posible gracias a la pedagogía de la alternancia, que sostiene la continuidad del proceso educativo en una discontinuidad espacio-temporal. La formación de los jóvenes que participan en estas instituciones educativas no sólo tiene lugar en el aula, sino que alternan períodos de asistencia a clase con períodos de trabajo en las actividades productivas de sus familias y de la localidad en su conjunto. De esta

5. Sintéticamente, el Plan Jefes y Jefas de Hogar otorga un subsidio a jefes/as de hogar desocupados, exigiendo a cambio una contraprestación que puede consistir en acciones de capacitación, tanto en el ámbito de la formación profesional como en el sistema educativo formal, para finalizar los estudios primarios o secundarios.

manera, el aprendizaje es un proceso permanente y estrechamente ligado con la vida social y económica de la comunidad, puesto que los estudiantes se forman, a la vez que trabajan, en proyectos de desarrollo apropiados a la región.

Para asegurar esta vinculación entre escuela y comunidad, FACEPT incluye entre sus acciones la oferta de créditos para la puesta en marcha de algunos de los proyectos productivos que los estudiantes diseñan durante sus estudios, organizado a través de un fondo rotatorio. Además, en cada centro se han conformado “comités de desarrollo local”, compuestos por docentes, egresados y productores de la región, con el objetivo de elaborar estrategias de desarrollo. En este sentido, los centros no sólo son establecimientos educativos, sino que constituyen en sí mismos espacios participativos de organización de la comunidad.

Desde el punto de vista institucional, el CEPT es una escuela oficial de gestión pública, administrada por una asociación civil, compuesta por representantes de los pequeños productores, de los trabajadores rurales y de otras instituciones de la comunidad. La gestión educativa del centro es compartida entre este Consejo de Administración y el Estado, mediante la Dirección General de Cultura y Educación y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación. Actualmente existen veinte CEPT, en distintas localidades rurales de la provincia de Buenos Aires, y suman 1.500 alumnos en el conjunto de establecimientos.

Esta propuesta amplía notablemente los márgenes de acción de una institución educativa, ya que lleva a reconvertir a los CEPT en espacios de articulación de actores donde se debate el horizonte de desarrollo para la zona, y se organizan los mecanismos de apoyo necesarios para concretar esas propuestas. En este sentido, los centros constituyen ámbitos dedicados a la producción y la circulación del conocimiento y la innovación que potencian el desarrollo de sistemas productivos locales, iluminando así una versión del modelo de “entorno innovador” más apropiado a las condiciones de estos territorios rurales.

Reflexiones finales

Las cuatro experiencias aquí presentadas, como se mencionaba antes, no surgieron de un relevamiento exhaustivo acerca de las intervenciones de instituciones del ámbito educativo en procesos locales. Sin embargo, fueron seleccionadas a partir de una búsqueda importante en distintos ámbitos de sistematización de experiencias, por lo que estas iniciativas pueden ser consideradas como referencias destacadas en este campo, por las razones expuestas en cada caso.

Si se acepta, con estas restricciones, la representatividad de los casos seleccionados, resulta llamativo que las cuatro experiencias provengan de instituciones educativas ubicadas en los márgenes del sistema educativo: universidades, educación rural de gestión público/privada y educación de adultos. La búsqueda a la que hacía referencia en el párrafo anterior no encontró ninguna iniciativa de esta orientación, en la provincia de Buenos Aires, que tenga lugar en el núcleo del sistema, es decir, en el nivel primario y medio de la educación pública.

Cabría proponer dos interpretaciones posibles para esta situación, y ambas explicaciones hacen referencia a las responsabilidades que les competen a quienes trabajamos en el campo de intersección entre la educación, el conocimiento y el desarrollo local.

Por un lado, podría suponerse que existen muchas otras experiencias interesantes de articulación, entre el ámbito de la educación primaria y media y el desarrollo del entorno local, probablemente bajo la forma de proyectos comunitarios generados desde escuelas aisladas. Si ésta es la situación y el problema radica en la escasa visibilidad de las iniciativas del mundo educativo, se desprende de ello la necesidad de trabajar más intensamente en el estudio, la sistematización y la divulgación de estas acciones, responsabilidad que recae en los investigadores y profesionales que conforman este campo.

Otra explicación posible radicaría en que, efectivamente, el núcleo central del sistema educativo encuentra muchos obstáculos para formular una política de vinculación con el entorno territorial que supere las acciones de apoyo comunitario –que, como decía antes, seguramente muchas escuelas ya están haciendo-. Obstáculos que se fundan tanto en la dificultad de sumar más desafíos a la larga lista de actividades que ocupan a los miembros de la comunidad escolar; que radican en barreras burocráticas, inexperiencia, culturas institucionales poco habituadas a este tipo de interacción, etc.; o que también se explican por la falta de iniciativa de otros actores locales, entre ellos los municipios, para construir proyectos conjuntos con el sistema educativo. En este caso, les corresponde a los diversos agentes comprometidos con el campo del conocimiento y del desarrollo local elaborar propuestas para vincular estas experiencias aisladas en un marco estratégico orientado al desarrollo local, valorizando el papel del conocimiento y la educación en ese proceso.

Avanzar en cualquiera, o en ambos, de estos dos caminos –mejorar y ampliar el estudio de las experiencias de implicación de instituciones educativas en iniciativas de desarrollo local, o promover la articulación de las propuestas surgidas desde establecimientos educativos en un planteo de intervención más integral sobre

el entorno— significaría un paso sustantivo en la jerarquización del rol de la educación y el conocimiento en la promoción de vías alternativas de mejoramiento en las condiciones de vida de la población de nuestro país.

Bibliografía

- ALBUQUERQUE, F. 1999. "Cambio estructural, desarrollo económico local y reforma de la gestión pública", en MARSIGLIA, J. (comp.), *Desarrollo local en la globalización*, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), Montevideo.
- ALBUQUERQUE, F. 2001. "La importancia del desarrollo económico local", en VÁZQUEZ BARQUERO, A. y O. MADOERY, *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, Homosapiens Ediciones, Rosario.
- AROCENA, J. 1999. "Por una lectura compleja del actor local en procesos de globalización", en MARSIGLIA, J. (comp.), *Desarrollo local en la globalización*, CLAEH, Montevideo.
- AROCENA, J. 2002. *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*, Taurus/Universidad Católica, Montevideo.
- BARREIRO CAVESTANY, F. 2000. *Desarrollo desde el territorio. Colección de documentos*, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona.
- BERVEJILLO, F. 1995. "Territorios en la globalización", en *Prisma*, N° 4, Montevideo.
- BERVEJILLO, F. 1999. "Reinvención del territorio. Los agentes de desarrollo entre el conocimiento y el proyecto colectivo", en MARSIGLIA, J. (comp.), *Desarrollo local en la globalización*, CLAEH, Montevideo.
- BOISIER, S. 1999. *Teorías y metáforas sobre el desarrollo territorial*, Naciones Unidas-Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Santiago.
- BOISIER, S. 2000. *El desarrollo territorial a partir de la construcción del capital sinergético. Instituciones y actores del desarrollo territorial en el marco de la globalización*, CEPAL/Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Ediciones UBB, Santiago.
- BOISIER, S. 2001. "Desarrollo (local) ¿De qué estamos hablando?", en VÁZQUEZ BARQUERO, A. y O. MADOERY, *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, Homosapiens Ediciones, Rosario.

- BOISIER, S. 2002. "Actores, asociatividad y desarrollo territorial en la sociedad del conocimiento", en *Redes*, Universidad de Santa Cruz no Sul, mayo/agosto.
- BOSCHERINI, F. y L. POMA. 2000. "Más allá de los distritos industriales: el nuevo concepto de territorio en el marco de la economía global", en BOSCHERINI, F. y L. POMA (comps.), *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas*, Miño y Dávila Editores, Madrid.
- CARACCIOLLO BASCO, M. y M. del P. FOTI LAXALDE. 2003. *Economía solidaria y capital social. Contribuciones al desarrollo local*, Paidós, Tramas Sociales, Buenos Aires.
- CLEMENTE, A. y C. SMULOVITZ. 2004. *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina*, Instituto Internacional por el Desarrollo y el Medioambiente (IIED), Buenos Aires.
- CORAGGIO, J. L. 1998. *Economía popular urbana: una nueva perspectiva para el desarrollo local*, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Buenos Aires.
- CORAGGIO, J. L. 1999. *Política social y economía del trabajo*, Miño y Dávila Editores/UNGS. Buenos Aires.
- CORAGGIO, J. L. 2002. *La Economía Social como vía para otro desarrollo social*, <http://www.urbared.ungs.edu.ar>
- INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL (ILPES), DIRECCIÓN DE DESARROLLO Y GESTIÓN LOCAL. 1998. *Manual de desarrollo local*, Santiago.
- LÁZARO ARAUJO, L. 1999. "Viejos y nuevos paradigmas, desarrollo regional y desarrollo local", en *Ciudad y territorio. Estudios Territoriales*, N° XXXI (122), Madrid.
- LLORENS, J. L.; F. ALBUQUERQUE y J. DEL CASTILLO. 2002. *Estudios de caso de desarrollo económico local en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Serie de Informes de buenas prácticas del Departamento Desarrollo Sostenible, Washington.
- MADOERY, O. 2001. "El valor de la política de desarrollo local", en VÁZQUEZ BARQUERO, A. y O. MADOERY, *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, Homosapiens Ediciones, Rosario.
- MARSIGLIA, J. y G. PINTOS. 1997. "La construcción del desarrollo local y regional. Actores, estrategias y nuevas modalidades de intervención", en *Cuadernos del CLAEH*, N° 78/79, Montevideo.

- MAX-NEEF, M.; A. ELIZALDE y M. HOPENHAYN. 1986. *Desarrollo a escala humana. Una opción para el futuro*, Development Dialogue, Uppsala.
- POMA, L. 2000a. "La nueva competencia territorial", en BOSCHERINI, F. y L. POMA (comps.), *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas*, Miño y Dávila Editores, Madrid.
- POMA, L. 2000b. "La producción de conocimiento: nuevas dinámicas competitivas para el territorio", en BOSCHERINI, F. y L. POMA (comps.), *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas*, Miño y Dávila Editores, Madrid.
- SEN, A. 2000. *Desarrollo y libertad*, Planeta, Barcelona.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. 1997. "Crecimiento endógeno o desarrollo endógeno?", en *Cuadernos del CLAEH*, N° 78-79, Montevideo.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. 2001. "Desarrollo endógeno y globalización", en VÁZQUEZ BARQUERO, A. y O. MADOERY, *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, Homosapiens Ediciones, Rosario.

El desarrollo local y la economía social: una mirada alternativa

Cristina García¹

Introducción

La demanda de trabajo, de inclusión social y de distribución equitativa de los ingresos ha crecido en los últimos años. Muchos de estos efectos se produjeron por las políticas públicas enmarcadas en planes de ajuste de tipo ortodoxo padecidos por la Argentina, que configuraron un modelo económico, consolidado en los años noventa, de características excluyentes para las mayorías. Junto con esta situación, se han multiplicado numerosas formas de organización autogestivas y asociativas, que constituyen los perfiles de una “nueva” economía social.

En el presente trabajo se analizarán las características de esta economía social surgida al calor de la crisis de la sociedad salarial e industrial y se indagará particularmente sobre el concepto de desarrollo local y economía social, pensado como un sistema de relaciones sociales y económicas. Asimismo, se abordará específicamente la economía social concebida como una herramienta de inclusión, de desarrollo y de ciudadanía plena. Por último, se considerará al desarrollo local entendido como una estrategia de desarrollo productivo, a partir de elementos relevantes como la potencialidad de los actores y la concepción de políticas públicas que promuevan la mejora de la calidad de vida de la población. En este sentido, se examinará la política social del gobierno, y en particular el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”, lanzado en agosto de 2003.

1. Directora Nacional de Fortalecimiento Social, Secretaría de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) de la República Argentina.

1. Principales conceptualizaciones sobre el desarrollo local y la economía social

Desde los años noventa, el proceso de descentralización, producto de la reforma del Estado y la inserción argentina en la globalización, originaron transformaciones en el ámbito de los gobiernos locales. En efecto, la privatización, la desregulación y la descentralización, condujeron al abandono de políticas nacionales que impulsaban el desarrollo. Todo esto derivó en la profundización de la concentración económica, la desindustrialización, el desempleo estructural, la desigualdad y la exclusión social. Ante esta situación, las políticas de desarrollo fueron reconocidas en el nivel local por numerosos municipios que se vieron impulsados a brindar nuevas respuestas a los problemas sociales y económicos generados por las políticas nacionales. Sin embargo, la ausencia de un proyecto de desarrollo y de una política de estímulo en este ámbito imposibilitó la obtención de resultados con impacto positivo en los ingresos y el empleo de la población. Esta situación conformó un escenario caracterizado por gobiernos locales requeridos por las demandas sociales de una gran parte de la población, así como también por la existencia de un complejo y vasto sector caracterizado por iniciativas de pequeños microemprendedores, unidades productivas de autosubsistencia, empresas recuperadas por los trabajadores, ferias sociales, clubes de trueque y sistemas de comercialización alternativos.

En este marco, los conceptos de desarrollo social y economía social no sólo pueden vincularse, sino que están indisolublemente relacionados ya que son ámbitos que tienen un potencial considerable para la creación de empleo y la mejora de los ingresos de las familias. Sin duda, esta situación se cristalizará en la medida que se conciba al desarrollo local² como un proceso que potencia sus recursos en función de mejorar las condiciones de vida de un determinado ámbito tomando como eje central el trabajo y la consolidación del proceso productivo en ese territorio. Por otro lado, la mejora de las condiciones de vida remite así a una orientación del crecimiento económico que debe garantizar un proceso con equidad, vehículo de la inclusión social de los sectores más desfavorecidos.

2. Este concepto se basa, en parte, en la definición del licenciado Daniel Arroyo, 2003b, que concibe al desarrollo local en la Argentina como el resultado de la articulación de seis ejes: el perfil del desarrollo, el tipo de municipios, los circuitos económicos, el modelo de gestión, las políticas sociales locales y el desarrollo local como proceso.

Asimismo, el concepto de la economía social vinculado al desarrollo local tiene que propender a la centralidad del bien común, ya que debe contemplar: por un lado la preocupación por los más débiles y vulnerables; y por otro el valor del trabajo como articulador de las relaciones sociales. Estas consideraciones serán certezas sustanciales de la economía social, con el objetivo de definir un enfoque de la economía o de las concepciones de desarrollo que garanticen la búsqueda de la equidad, la solidaridad y la justicia social. Esto significa pensar la economía social como un sistema de relaciones económicas y sociales que posibiliten la solidaridad y la reciprocidad de diversas formas de organización para la producción económica y comunitaria.

Ahora bien, con índices del 47 por ciento de la población debajo de la línea de pobreza³, cerca del 40 por ciento de la población económicamente activa con problemas de empleo y el 20 por ciento de la población debajo de la línea de indigencia se expresa con toda magnitud la situación social que atraviesa la Argentina. Este escenario manifiesta también el fracaso de las políticas económicas que se implementan desde hace alrededor de treinta años en nuestro país, orientadas a redefinir los pilares de funcionamiento de la sociedad, desarticulando el Estado (privatizaciones, ineficiencia, corrupción), desestructurando el modelo productivo (desindustrialización, especialización en productos con poco valor agregado, altas tasas de desempleo), desinvirtiendo en educación y salud pública.

En este marco las políticas socioeconómicas deben buscar, en primer lugar, un alivio inmediato para los sectores más perjudicados, orientándose a mejorar los ingresos, las condiciones de hábitat y los servicios comunitarios. El bienestar de la población debe ser una prioridad, y no un subproducto de la actividad económica. Esto implica un planteo opuesto a las teorías que proclamaban el “efecto derrame”, lo que significa también probar su ineficiencia, así como su hipocresía.

Cuando las tasas de desempleo y de subocupación alcanzaron valores muy altos y permanentes, la sociedad comenzó a tomar el tema del empleo por su cuenta. Muchos sectores de la sociedad organizados en la denominada economía social o popular se constituyeron en “contenedores” de la grave crisis social. A pesar de los altibajos –e incluso de la eventual declinación de algunas de estas experiencias–, las iniciativas socioeconómicas barriales (comedores, guarderías, panaderías, etc.), los clubes de trueque, las fábricas recuperadas por los trabajadores, entre otras, muestran

3. Si bien existen diferentes mediciones acerca de la pobreza, la indigencia y el desempleo, utilizaremos como fuente el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) de Argentina.

un camino, y el deseo profundo de tomar el empleo como el eje que vertebre la vida social y política. Inclusive, diariamente surgen una infinidad de actividades llevadas adelante básicamente por los sectores pobres y empobrecidos, como estrategia de supervivencia de personas, familias y grupos. Nacen como respuesta a la falta de empleo formal y a la necesidad de generar ingresos o mejorar las condiciones de vida (fundamentalmente de alimentación). Se trata de acciones muy diversas que comprenden, entre otras, la comercialización en el propio barrio o en la calle, la producción y elaboración de alimentos, la gestión de comedores escolares y comunitarios, la producción de bienes y servicios, la autoconstrucción de viviendas.

En este sentido, se plantea como acción necesaria del Estado la consolidación de estas prácticas colectivas, en los hogares, en las experiencias asociativas comunitarias, en los emprendimientos locales que buscan mejorar las condiciones de vida de la población, recreando una cultura del trabajo y fortaleciendo las iniciativas socioeconómicas, para que logren alcanzar entidad, significación, sustentabilidad y escala. Sin embargo, no es una tarea fácil, ya que requiere relevar los circuitos socioeconómicos existentes para detectar las actividades que puedan ser afianzadas, promoviendo articulaciones a partir de pequeños encadenamientos y redes productivas barriales, locales o regionales, empezando por el abastecimiento alimentario a las familias, el mejoramiento del barrio y los medios de intercambio.

En la actualidad, si bien el Estado ha aumentado significativamente las partidas sociales, dos factores reducen su eficacia y coartan su potencialidad. Por una parte, la superposición, fragmentación y desconexión de todos estos recursos; y por otra, la falta de sistematización en la articulación de los mismos desde el territorio. Un breve repaso a estos recursos nos muestra que cerca de 2,5 millones de familias están inscriptas en algún programa de ingresos del Estado nacional (Jefes y Jefas, Familias, Programas de Empleo y Capacitación, Adultos Mayores, etc.); los comedores escolares y comunitarios reciben distintos tipos de ayuda para su funcionamiento; también se afectan importantes recursos a los programas de salud (por ejemplo, el Programa de Provisión gratuita de medicamentos ambulatorios, REMEDIAR) y a la ayuda alimentaria directa (Programa de Emergencia Alimentaria), además de los programas y planes específicos de cada provincia y municipio. En este sentido, el caso específico del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados representa un caso paradigmático. Su envergadura implicó, en muchas localidades, un volumen de recursos equivalente al presupuesto municipal. Al mismo tiempo, el sistema de contraprestaciones significó una sustancial disponibilidad de horas de trabajo, colocando en el centro del debate la potencialidad de ambas dimensiones en conjunto, así como la necesidad de una sinergia entre ambas acciones.

Teniendo en cuenta esta situación, el desarrollo y la consolidación de la economía social requieren la presencia del Estado en sus distintos niveles: local, provincial y nacional. Esta participación deberá orientarse a una gestión que facilite y articule todas las experiencias en función de la asistencia técnica, la capacitación, el apoyo financiero y, especialmente, la construcción de un marco jurídico que permita la visibilidad de todas las acciones. En consecuencia, la intervención estatal no es un simple “mecenazgo” de las iniciativas privadas –se trate de grandes emprendimientos económicos o proyectos solidarios–, ni tampoco puede ser una mera distribución de recursos administrados fragmentariamente. La acción del Estado debe consolidar las múltiples acciones grupales producto de las iniciativas y fortalezas de las organizaciones populares, con el objetivo de lograr una transformación efectiva y duradera.

2. Los lineamientos estratégicos de la economía social

La idea de la economía social, a la vez que intenta definir un espacio “nuevo” en términos de perfiles laborales, de acción colectiva y de actores, debe incorporar en sus objetivos una percepción sobre la situación de injusticia en que se encuentran los sectores populares. En consecuencia, la economía social debería seguir los siguientes objetivos prioritarios:

- Combatir la pobreza y la indigencia.
- Luchar por la justicia social, a favor de un desarrollo integral y una ciudadanía plena.
- Involucrarse en un proyecto de país inclusivo, a través de la realización de otra economía.

Asimismo, estos objetivos se oponen a la economía social concebida como:

- Una forma novedosa e inteligente de hacer asistencialismo, mediante una utilización más eficiente de los recursos asignados a las políticas sociales.
- Una estrategia defensiva para contener, mantener y “entretenér” a los pobres.
- Una economía “de segunda” para perdedores, “inevitablemente” excluidos.

De esta manera, la economía social se configura como un sistema de apropiación del excedente cultural y las ventajas competitivas locales en favor de los sectores populares, partiendo desde los conocimientos o saberes individuales y sociales, hasta las

construcciones asociativas y otros recursos intangibles como la identidad, los valores y la confianza, atravesando las “reservas ocultas” y externalidades positivas de difícil identificación. La economía social debe ayudar a construir tramas socioproductivas sustentables en las que el esfuerzo y la energía social –articulados con los intereses individuales– sean capitalizados en favor del bien común. La visibilidad de ésta implica cuestionar las lógicas duales y de exclusión por las que estamos transitando en las últimas décadas y apuntar a sociedades más homogéneas y equitativas. El fortalecimiento de la economía social de cada localidad es la condición indispensable –y excluyente– para todo proceso de desarrollo local que se quiere emprender.

Por último, la economía social debe derribar los muros que separan las políticas sociales de las políticas económicas. Para esto, es necesario reformar el Estado, de manera tal que el desarrollo de la economía social sea el resultado de la convergencia entre el perfeccionamiento de las instituciones gubernamentales, los marcos jurídicos y la adecuada articulación con las organizaciones sociales. Por su parte, la economía social puede proveer un escenario que facilite la transformación del Estado, al promover la participación de la sociedad en las decisiones fundamentales que orientan la gestión de los recursos sociales y económicos. En esta lógica es que el desarrollo local y la consolidación y/o construcción de la economía social se encuentran.

3. El desarrollo local como estrategia del desarrollo productivo

La problemática del desarrollo productivo local cambia el enfoque de la acción, trasladándolo de vinculaciones individuales (o bipolares) a relaciones múltiples, a través de la interacción de un conjunto de actores y factores.

En este sentido, cabe aclarar que “solamente aquellos territorios en los cuales los diferentes actores públicos y privados sepan construir entornos innovadores a partir de sus propios recursos y circunstancias específicas están llamados a ser agentes eficientes de la transformación tecnológica y socioeconómica de los mismos” (Alburquerque, 2001a). Esta definición nos permite delimitar mejor aquellos elementos imprescindibles en una dinámica de desarrollo productivo en el nivel local, que debería tener en cuenta:

- La planificación a partir de, fundamentalmente, los recursos propios.
- La acción de actores públicos y privados comprometidos en el tema y con capacidad de establecer alianzas y pautas de trabajo conjuntas.
- La construcción de entornos amigables o facilitadores entre todos los actores.

Impulsar procesos de desarrollo local implica reconocer los recursos existentes, lo que permite una definición del perfil económico. Esto es de suma relevancia, ya que hace posible la identificación del rango de posibilidades y alternativas según la existencia de todos los recursos conducidos desde “lo local”. Debemos poder definir los circuitos económicos en la localidad incorporando a los formales, a los informales y a los de subsistencia como forma de encontrar puntos de atracción/vinculación que procuren a la integración e inclusión de los mismos.

Pensar la vinculación del desarrollo local con la economía social, implica también crear condiciones favorables para su desenvolvimiento. En este sentido, se deben priorizar:

- Políticas referidas al financiamiento, la asistencia técnica el apoyo a la gestión municipal, tomadas en conjunto.
- Políticas destinadas a la creación de un nuevo marco jurídico institucional, donde el reconocimiento de la figura del monotributista social constituya un hito muy importante; al respecto, quedan para resolver fundamentalmente los aspectos ligados a las habilitaciones de seguridad y sanidad en las condiciones de producción.

Estos aspectos significan la constitución de una nueva institucionalidad que incorpore mecanismos de integración de todos los actores del desarrollo local y potencie su capacidad de crear empleo y mejorar los ingresos de las familias.

4. El Plan “Manos a la Obra” hoy

En un marco caracterizado por la exclusión social, el desempleo y una configuración regional heterogénea, y con el propósito de encontrar una estrategia social que tienda a mejorar la calidad de vida de las familias y que genere condiciones contextuales para lograr un desarrollo social y económico sustentable, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación lanzó en el mes de agosto de 2003 el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”. El plan tiene tres objetivos concretos: en primer lugar, contribuir al incremento de los ingresos de la población en situación de vulnerabilidad social en todo el país; en segundo lugar, promover el sector de la economía social o solidaria mediante el apoyo técnico y financiero a emprendimientos productivos de inclusión social generados en el marco de procesos de desarrollo local; y por último fortalecer las

organizaciones públicas y privadas, así como los espacios asociativos y redes para mejorar los procesos de desarrollo local e incrementar el capital social a este nivel, generando mayores capacidades y opciones a las personas mediante la promoción de la descentralización y la participación de los actores locales (Ministerio de Desarrollo Social, página web)⁴.

En este sentido, uno de los desafíos más importantes de este plan es colocar en la agenda pública la problemática de una política social relacionada a un fuerte componente de política socioeconómica, con el objetivo de consolidar el subsistema de la economía social. Por mucho tiempo, la política social ha estado vinculada a intervenciones de tipo asistencialista, pero esta estrategia muestra una escasa capacidad para revertir los condicionantes estructurales de la pobreza. Por ello mismo, es necesario que este nuevo abordaje, donde se vinculan lo social y lo económico de la política social, sea incorporado por todos los actores de tipo público y privado.

Asimismo, parece tarea vital incrementar las partidas referidas al apoyo financiero, partiendo de la importancia del cruce de lo social con lo productivo, y el aprovechamiento del potencial de los municipios. Sin embargo, este incremento deberá asociarse a una articulación de tres subsistemas o sectores: el público, el privado y el social, promoviendo además acciones que superen la lógica de apoyo a proyectos aislados creando nuevas líneas de financiamiento que incluyan figuras como ferias comerciales, centros de producción conjuntos, laboratorios, etcétera.

Otro aspecto relevante a tener en cuenta, con el objetivo de que el plan “Manos a la Obra” produzca mayor impacto, es la conformación de redes de sistemas de asistencia técnica y seguimiento de los proyectos. Es necesario un aprendizaje y una interacción entre todos los actores locales no sólo para la formulación de emprendimientos productivos sino también para el seguimiento de éstos, pudiendo observar incluso su sustentabilidad. Esto implica el involucramiento en estas redes de los sectores gubernamentales como el gobierno nacional, provincial y local; pero también de las organizaciones de la comunidad, universidades, etcétera.

El plan debe establecer criterios de vinculación entre la economía social formal (cooperativas y mutuales, por ejemplo) y la informal, creando herramientas legales e impositivas que posibiliten la inserción de los actores de esta última a la primera. En este sentido, a partir de la creación de la figura del monotributista social se le da un marco diferente al actor de la economía social, permitiendo experiencias asociativas

4. www.desarrollosocial.gov.ar

integradas y conectadas al ámbito formal, aumentando notoriamente la posibilidad de mejora en el empleo y los ingresos de las personas.

A partir de todos estos conceptos se debe establecer una profunda vinculación entre el desarrollo local y la economía social, teniendo en cuenta que los gobiernos, a esta escala, poseen un gran potencial debido a la ampliación de sus funciones y la proximidad con la realidad social de su jurisdicción. Este potencial del desarrollo local permite que muchos municipios se constituyan como facilitadores, potenciadores y articuladores de las iniciativas de la economía social. Ésta es una parte fundamental a tener en cuenta en el contexto actual de amplia informalidad y exclusión social. En consecuencia, es prioritario recuperar instancias de acción colectiva que promuevan el espacio de trabajo, asociativo y productivo, utilizando los recursos económicos, naturales y culturales que se encuentran en la comunidad.

A modo de conclusión

Concebir la política social significa considerarla de manera tal que comprenda una amplia estrategia de inclusión de las mayorías hoy sumidas en la pobreza y en la indigencia. Para ello, no sólo deberá proponer una metodología eficaz, transparente y participativa, sino también pensar en el marco de un proyecto de país que se constituya como guía de las estrategias mencionadas. Se debe tener en cuenta que, si bien las políticas públicas son una herramienta de asignación y transferencia de recursos, con efectos redistributivos, además son un factor que posiciona a los diferentes actores sociales.

Ahora bien, el desarrollo local y la economía social también deben ser concebidos como un espacio potencial de inclusión. Los diferentes niveles de gobierno –nacional, provincial y local– deben fortalecerlos a través de una convergencia de lineamientos que facilite y articule todas las experiencias en función de la asistencia técnica, la capacitación, el apoyo económico-financiero, así como también con un nuevo *status jurídico*, cuestión no menor en un país como la Argentina, con índices de pobreza cercanos al 50 por ciento.

Por último, respecto de la economía social, ésta debe ayudar a construir una trama socioprodutiva en donde se potencie todo ese ámbito de experiencias asociativas y comunitarias. Esta situación representa un desafío ya que se requiere un equilibrio entre aspectos vinculados a la sustentabilidad y la solidaridad para desarrollarla en forma integral. Sin embargo, es el Estado el que debe consolidar dicho equilibrio con el objetivo de mejorar la calidad de vida de las mayorías.

Bibliografía

- ALBUQUERQUE, F. 2001a. *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo*, Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), Santiago de Chile.
- ALBUQUERQUE, F. 2001b. "La importancia del enfoque del desarrollo económico local", en VÁZQUEZ BARQUERO, A. y O. MADOERY (comp.), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, Homo Sapiens Ediciones, Rosario, Argentina.
- AROCENA, J. 1997. "Globalización, integración y desarrollo local. Apuntes para la elaboración de un marco conceptual", en *Persona y sociedad*, Instituto Latinoamericano de Doctrina y Estudios Sociales (ILADES), Santiago de Chile.
- ARROYO, D. 2003. "Los ejes centrales del desarrollo local en Argentina", en *Desarrollo local*, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires.
- ARROYO, D. (coord.). 2003a. *Evaluación de los niveles de participación de las organizaciones de la sociedad civil en los Consejos Consultivos y la capacidad de aprovechamiento de los recursos locales*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Buenos Aires, mimeo.
- ARROYO, D. 2003b. "Los ejes centrales del desarrollo local en Argentina", en *Desarrollo local*, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires.
- BORJA, J. y M. CASTELLS. 1997. *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, Madrid.
- CORAGGIO, J. 1998. *Economía popular urbana: una nueva perspectiva para el desarrollo local*, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Buenos Aires.
- ELGUE, M. 2003. *El sentido de desarrollo y la economía social*. (FLACSO), Sede Académica Argentina. Curso de posgrado Desarrollo local y economía social. Mimeo.
- GARCÍA DELGADO, D. 2003. "Desarrollo local y reconstrucción del país", en *Revista del cias*, N° 525, agosto.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (INDEC) DE ARGENTINA.
www.indec.gov.ar.
- LO VUOLO, R. 2001. *Alternativas. La economía social como cuestión social*, Altamira, Buenos Aires.
- VUOTTO, M. (comp.). 2003. *Economía social: precisiones conceptuales y algunas experiencias históricas*, Altamira, Buenos Aires.

Redes locales de formación para el trabajo. Algunos ejemplos en la ciudad de Antofagasta

Pedro Milos¹

Leandro Sepúlveda²

Introducción

En el ámbito de la educación, los actores comprometidos son muy diversos; cada uno tiene sus preocupaciones, sus funciones, sus desafíos. También sus representaciones sobre lo que debe ser una buena educación, de calidad y equitativa. Ahora bien, cuando a la reflexión sobre educación se incorpora, además, el tema del trabajo, se agregan a las rationalidades propiamente pedagógicas otras rationalidades (económicas, productivas). El panorama se hace así más complejo aún, porque las perspectivas de los distintos actores muchas veces no sólo son diversas sino, incluso, contrapuestas.

Por lo tanto, se debate un tema en donde las articulaciones entre actores son un elemento muy importante. Espacios de reflexión en los cuales se reúnen decisores públicos que están a cargo de la definición de políticas; ejecutores de esas políticas en distintos espacios: locales, regionales o nacionales; e investigadores, quienes, muchas veces, tenemos la fortuna de ser espectadores desde afuera, con una perspectiva analítica y de estudio. Éstos pueden ser espacios muy productivos, aunque no se entablan allí diálogos fáciles, ya que tenemos leguajes distintos y experiencias también diferentes.

El caso que se presenta a continuación proviene de un estudio que se está realizando en la ciudad de Antofagasta. Surge de una iniciativa del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE) de la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) de París, desde donde

1. Director del Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE), Chile.
2. Investigador CIDE, encargado de la línea "Trabajo, participación y ciudadanía".

se consultó al CIDE acerca de experiencias que en Chile pudiesen informar sobre estrategias locales destinadas a mejorar las oportunidades de educación y trabajo para los jóvenes, orientadas, por una parte, a elevar el nivel de la formación profesional y, por otra, a favorecer la inserción laboral de la juventud en una localidad y un territorio específicos.

La experiencia de la ciudad de Antofagasta es interesante porque allí convergen proyectos anteriores que el CIDE estaba desarrollando y políticas públicas que han incentivado estas articulaciones a través de programas como, por ejemplo, “Chile Califica”, dirigidas a impulsar la innovación en la relación entre educación y trabajo.

1. Contexto local y regional

Cuando se expone un estudio de caso, éste tiene que ser contextualizado, porque sino muchas de las sugerencias que se deriven de la experiencia pueden permanecer ocultas, o bien resultar equívocas. Por consiguiente, es necesario hacer la caracterización de Antofagasta.

Esta ciudad está ubicada a 1.300 kilómetros al norte de Santiago. Es la capital de la Segunda Región de Chile y ha tenido un importante crecimiento de la población en los últimos años, reflejado en un 30 por ciento de variación inter-censal entre 1992 y 2002. En esta década el número de habitantes aumentó de 228 mil a casi 300 mil. Ello la ubica como el segundo centro urbano de mayor crecimiento de población en los últimos años en Chile.

En cuanto a su situación económica, Antofagasta está emplazada en una región del país con importantes inversiones públicas y privadas en la gran minería, principalmente en el cobre pero también en otros minerales. Es la región que contribuye con un tercio de las exportaciones totales del país, concentradas principalmente en la explotación minera. Aporta más del 7 por ciento del PBI chileno y mantuvo en los años noventa una tasa de crecimiento cercana al 10 por ciento, lo cual también la sitúa por sobre el promedio de Chile para esa década.

A finales de los años noventa, específicamente a partir de 1998, en el marco de los efectos de la “crisis asiática”, se vio afectada su dinámica de desarrollo; a ello se ha sumado una relativa incertidumbre, de carácter más político, en el sentido que desde hace algunos meses se está discutiendo con bastante fuerza la introducción de una suerte de *royalty* a las actividades mineras.

La gran minería en Chile y la explosión de inversiones encuentran su razón en políticas que fueron definidas en los años ochenta y que generaron condiciones

muy favorables a la llegada de capitales extranjeros. Las grandes empresas mineras prácticamente no tributan en Chile, ya que existe un sistema impositivo vinculado a sus utilidades que coexiste con mecanismos y prácticas mediante los cuales dichas utilidades pueden ser reconocidas fuera del país, lo que reduce la tributación a prácticamente cero. De allí esta discusión sobre incorporar un *royalty* a través del cual el Estado chileno se beneficie con un porcentaje de las ganancias, bajo el argumento de que es una industria basada en el uso y extracción de recursos no renovables. Esto ha introducido incertidumbre en el sector de la gran minería. Sin embargo, estos dos hechos –los efectos de la crisis asiática y la discusión sobre el *royalty*– no alcanzan a afectar el dinamismo que muestra el sector.

Fruto de este desarrollo acelerado, se han producido transformaciones importantes a lo largo de la década, cuya manifestación es evidente. Hay un crecimiento urbano sostenido y una gran cantidad de iniciativas a nivel de su infraestructura: se elaboró un plan de modernización del puerto; está en desarrollo un proyecto para crear una ciudad industrial empresarial (denominado “La Negra”), que es resultado de iniciativas públicas y privadas; y se propuso la construcción de una procesadora y refinadora de metales en Mejillones, una ciudad aledaña; entre otras. El sector público también evidencia el efecto de estas transformaciones a través de un proceso de modernización, reforzado por políticas de carácter nacional, las que obligan al poder regional y local a actualizarse.

Pero, como bien sabemos, en nuestras economías de orientación neoliberal no todo es bondad. Es necesario reconocer los cambios, el crecimiento y las transformaciones, pero sin olvidar que existen también limitaciones y problemas. Estamos frente a una actividad minera que no alcanza a proyectar un modelo de desarrollo regional sustentable. Por ejemplo, sólo el 8 por ciento de las necesidades del sector minero son satisfechas con manufactura regional; por lo tanto, es un desarrollo que demanda servicios y apoyos pero que no necesariamente los encuentra en la región. Situación que repercutirá en la relación entre formación y trabajo, vale decir, en la generación de capital humano o recursos humanos propios de la zona. La industria local emergente contribuye de modo marginal al desarrollo de la gran minería, problema respecto del cual existen antecedentes en todo el norte chileno, y que compartimos con nuestros hermanos peruanos y bolivianos: experiencias históricas de extracción intensiva de recursos naturales que, si bien generaron oleadas de crecimiento, no se transformaron en propuestas de desarrollo permanentes, estables y sustentables. Fue lo que sucedió con el salitre o con el guano, en distintos momentos; hoy perfectamente podríamos estar viviendo uno de esos ciclos.

A estas advertencias que hay que hacer respecto al tema propiamente del desarrollo minero, se agregan otros dos indicadores que en la Segunda Región siguen manifestando la existencia de dificultades. Uno es el indicador de pobreza y otro el de distribución del ingreso. Si bien en muchos ámbitos Antofagasta muestra indicadores interesantes, como es el caso de la tasa de crecimiento, en términos de pobreza aún registra un 20 o 25 por ciento de la población en tal condición, sin que ello la ubique necesariamente entre las regiones más pobres del país. Lo que tampoco mejora –y que es una constante a lo largo de todo Chile– son las tasas de distribución del ingreso, cuya tendencia regresiva se ha acentuado en los últimos años.

En síntesis: crecimiento demográfico, transformaciones en la ciudad, gran peso de la industria minera, dinamismo importante, pero sin poder hablar aún de un modelo de desarrollo sustentable, cuestión que profundizaremos en el siguiente punto.

2. La perspectiva de un cluster minero

En Antofagasta, lo que se está insinuando desde hace varios años es la constitución de un cluster minero como modelo de desarrollo. Un “cluster” puede definirse como un racimo de actividades que tienden a formarse y aglutinarse en torno a proyectos de extracción de recursos naturales, con una doble cualidad: por un lado, extrae y procesa los recursos naturales, pero acelera también el desarrollo de los encadenamientos “hacia atrás” (insumos, equipos mineros, ingeniería) y “hacia adelante” (actividades procesadoras), respecto a la actividad principal. Esa idea circula, se debate y está en los documentos de desarrollo regional, en la voz de actores relevantes. El tema del cluster aparece formal e informalmente.

La pregunta que hay que hacerse es si la opción de un cluster minero en la región puede asegurar un desarrollo sustentable. Y eso depende básicamente de la capacidad que los actores tengan para proyectar un futuro más allá de la extracción minera. Vale decir, concibiendo una estrategia de desarrollo de capacidades y formación de capital humano y social, cuestión que hace muy relevante el tema de la educación tanto en la ciudad de Antofagasta como en toda la Segunda Región. Una estrategia que sea capaz de enfrentar, al mismo tiempo, las nuevas acciones y las iniciativas productivas derivadas de la experiencia minera.

3. La importancia de la educación

En el contexto económico de la ciudad de Antofagasta, marcado por su dinamismo y por un modelo de desarrollo orientado hacia el cluster, es que se ha desarrollado una preocupación importante por la educación. La región muestra indicadores satisfactorios de cobertura y rendimiento si se los compara con los de otras zonas del país. El promedio es de 10,9 años de escolaridad, con las cotas más altas, 11,2 años, ubicadas en el tramo 15-24 años y las más bajas, 8,3, en el rango 55-64 años. La oferta educativa de establecimientos básicos, medios y superiores parece adecuada para cubrir las necesidades y las demandas formativas existentes.

Una mirada sobre la educación en la vertiente de instrucción técnica muestra que hay siete institutos profesionales (con 3.000 matriculados), dos centros de formación tecnológica, nueve centros de formación técnica (con 2.700 matriculados), diecinueve Liceos de Educación Media Técnico Profesional (con 5.700 matriculados), lo cual es importante. Las tasas de distribución de la matrícula en educación secundaria están en el orden del 50 por ciento, entre la formación científico humanista y la técnico profesional. En el ámbito universitario, existen tres instituciones públicas y cinco privadas que reúnen un total aproximado de 20.000 alumnos.

En los estudios regionales y en conversaciones con los actores locales se pone de manifiesto una deficiencia con respecto a que la enseñanza técnico profesional estaría desvinculada de las exigencias del desarrollo regional en general y de las necesidades del mundo productivo en particular.

Para ser más precisos, las demandas que se le hacen a la formación técnica son básicamente dos: fortalecer el capital humano requerido para alimentar, por una parte, la red de insumos industriales y, por otra, los servicios asociados a la actividad minera. Es decir, una demanda específica referida al dinamismo económico que produce la actividad y otra que surge desde la ciudad como consecuencia del crecimiento urbano y la complejización de las funciones y actividades ligadas al polo de desarrollo. Según esto, las exigencias hacia la formación técnica no provienen sólo del enclave o de la producción minera sino también de las transformaciones que ese desarrollo ha generado en otros ámbitos.

Del contexto educativo descrito se escogieron tres experiencias, que son los casos que estamos terminando de estudiar. Se distinguen porque generan un encadenamiento con actores del sistema productivo o de la administración de servicios y porque buscan la generación de mejores oportunidades para el trabajo a través de la innovación en la oferta formativa. Dos de los casos son establecimientos de

educación media Técnico Profesional (TP) y uno es un centro de formación permanente de trabajadores.

4. Características de las iniciativas

a. Colegio Técnico Industrial Don Bosco

Este establecimiento corresponde a una iniciativa impulsada por la Asociación de Industriales de Antofagasta y pretende ser un centro de formación técnica donde los jóvenes de bajos recursos puedan recibir una capacitación integral adecuada a los requerimientos del sector minero y la industrial regional.

El proyecto surgió a mediados de la década de 1990 sobre la base de dos principios fundamentales: en primer lugar, responder a la alta demanda de cuadros técnicos medios para la industria asociada a la actividad minera y sus redes de servicios, y, en segundo lugar, fortalecer la formación en valores de los futuros trabajadores de este sector.

El colegio inició su funcionamiento en el año 2002 y cuenta en la actualidad con 1.080 alumnos, de los cuales 360 se encuentran en la fase de formación de especialidad técnica en las carreras de electricidad, electrónica, mecánica automotriz (maquinaria pesada) y mecánica industrial. Es un colegio sólo de hombres y el primer grupo de estudiantes egresará a fines del año 2005.

La inversión total en infraestructura de este establecimiento está estimada en 4,5 millones de dólares hasta alcanzar una cobertura de 1.440 alumnos. El cuerpo docente está constituido por 46 profesores, 22 de ellos dedicados a la formación técnica especializada y los 24 restantes a las asignaturas básicas que establece la normativa chilena de formación técnico profesional.

Su modalidad de funcionamiento corresponde a una institución educativa privada sujeta al régimen de financiamiento compartido³. La administración del establecimiento ha sido entregada a la congregación católica salesiana, que se compromete con la provisión del equipamiento mobiliario, computacional, biblioteca, laboratorio, talleres, y el control del conjunto de los gastos operacionales.

3. Esto es, la administración está a cargo de una entidad privada, pero en su financiamiento concurre el Estado a través de un subsidio por cada alumno que asiste al establecimiento. Bajo esta modalidad la familia del estudiante puede participar con una cuota baja de financiamiento o recibir atención educacional gratuita.

En marzo de 2004 la inversión en infraestructura alcanzaba los 3,2 millones de dólares, habiéndose completado el 80 por ciento de las salas de clases, las oficinas administrativas, el casino, la biblioteca y el patio principal del establecimiento.

b. Liceo Politécnico A-33 de Antofagasta

La segunda experiencia seleccionada para el estudio presenta características diferentes aunque se trata, de igual manera, de un liceo técnico profesional. El Liceo Politécnico es un establecimiento de dependencia municipal creado en el año 2001 y que, próximamente, se establecerá en nuevas dependencias en un sector poblacional pobre de la comuna de Antofagasta.

Con una matrícula de 680 alumnos, la orientación de las especialidades técni-co-profesionales no está directamente relacionada con la actividad productiva propia de la especialización minera. En efecto, a diferencia de la experiencia anterior, este establecimiento apunta, fundamentalmente, a la formación para nuevos ámbitos de desarrollo laboral generados por las transformaciones verificadas en la ciudad en el último tiempo.

Así se expresa en la descripción de las especialidades que actualmente ofrece este establecimiento:

1. Dibujo técnico: corresponde a un profesional muy requerido en la zona por las características económicas y el tipo de funciones empresariales predominantes, sin que se observe el desarrollo de la especialidad en ningún establecimiento de la región.
2. Mecánica automotriz: el aumento considerable y constante del parque automotor, tanto particular como empresarial, hace imprescindible contar con personal especializado en las competencias necesarias para enfrentar la moderna tecnología.
3. Refrigeración y climatización: el creciente desarrollo económico y social de la zona ha incidido en la aparición de hipermercados, multitiendas e innumerables edificaciones en altura que requieren espacios, bodegas y oficinas con ambiente climatizado.
4. Administración: es una especialidad adecuada para impartir bajo la modalidad dual, orientando su acción a los diferentes sectores de servicios tales como judicial, financiero e industrial en general, sin saturar el mercado laboral.

El proyecto educativo de este establecimiento se enmarca en la modalidad de educación técnica profesional definida por el Ministerio de Educación. Comprende la realización de un primer ciclo humanístico científico con talleres de exploración vocacional en los primeros y segundos años medios, y un segundo ciclo técnico profesional en terceros y cuartos años medios, con un curso por nivel en cada especialidad.

Como se verá más adelante, para este estudio de caso el interés se concentra en la especialidad de administración de este establecimiento, debido a la particular orientación de su desarrollo y las redes construidas para su implementación.

c. Centro de Entrenamiento Industrial y Minero (CEIM)

La última experiencia seleccionada tiene características diferentes a las de los establecimientos educacionales anteriormente revisados. En rigor, se trata de un centro de entrenamiento y desarrollo de capacidades para trabajadores insertos en el ámbito laboral, y su objetivo apunta a fortalecer las competencias en el lugar donde éstos se desempeñan.

Con todo, dentro de sus líneas de acción también existe el interés por la intermediación con experiencias formativas iniciales, cuestión de gran relevancia para el desarrollo y el fortalecimiento de las capacidades laborales de los trabajadores con formación técnica de nivel secundario.

El CEIM es una iniciativa de la Fundación Educacional Escondida, dependiente de la empresa minera del mismo nombre. Surgió en el año 1996 y, en una primera etapa, tuvo por objetivo responder a la necesidad de entrenamiento y perfeccionamiento del personal técnico de la empresa, logrando una calificación de los trabajadores bajo estándares de excelencia internacional. En este marco, el Centro estableció un programa de transferencia tecnológica con el Instituto Tecnológico British Columbia de Canadá, implementando el concepto de evaluación de habilidades y desarrollo de competencias.

Cerrado el ciclo de evaluación, formación y desarrollo del personal de la propia empresa, en el año 2002 la Fundación Educacional Escondida decidió realizar la apertura del CEIM a todas las industrias de la región conformándola como una fundación sin fines de lucro.

La oferta del CEIM consiste en la planificación de programas de desarrollo de competencias laborales a partir de la evaluación en el lugar de trabajo. Los principales servicios ofrecidos a las empresas incluyen el análisis ocupacional de tareas, la detección de requerimientos de entrenamiento, la evaluación del entrenamiento, la

identificación de competencias específicas, la identificación y la evaluación de competencias, y la estructuración de mallas curriculares.

Las áreas de especialización se dividen en (1) mantención, que incluye la mecánica de equipo pesado, eléctrica, mecánica industrial e instrumentación, y (2) operación, que abarca tanto la de equipos como los procesos operacionales de plantas industriales.

En el año 2002 el CEIM destinó 13.488 horas-curso al programa de Desarrollo de Competencias, del que participaron 1.094 personas, y 5.215 horas a entrenamiento y evaluación de competencias, con un total de 1.165 participantes.

El CEIM cuenta con infraestructura y materiales de última generación, lo que demandó una inversión de 10 millones de dólares. El personal de capacitación lo integran 11 instructores de planta, cuya experiencia y formación están certificadas por el Instituto Tecnológico British Columbia de Canadá, más 12 a 14 instructores *part time*. En la actualidad, el CEIM está en proceso de consolidarse como un Centro de Formación Técnico orientado hacia la empresa y la formación permanente.

5. Articulaciones existentes

Los tres casos mencionados, en términos generales, son circuitos relativamente independientes; pero mirados desde un punto de vista sistémico, parecen responder adecuadamente al conjunto de requerimientos que emergen del proceso de transformación de la ciudad de Antofagasta.

Como podrá verse, las experiencias se caracterizan por articular o ser parte de una articulación mayor que opera en forma de red. Dos de éstas se asocian a iniciativas impulsadas desde el sector privado minero-industrial, mientras que la tercera responde a una red principalmente de actores públicos (establecimiento de dependencia municipal y servicios públicos con asiento regional).

Aunque cada una de estas iniciativas presenta características interesantes y de gran potencial, es relevante indicar aquí la ausencia de vínculos más profundos entre el sector público y privado a escala regional.

El estudio de estas tres experiencias pone de manifiesto una modalidad de asociacionismo de carácter vertical (asociación de organizaciones que presentan una matriz relativamente común, vinculadas por funciones diferenciadas) más que horizontal (asociaciones de actores situados en campos diferenciados y que pueden ser influidos mutuamente por esa relación), aspecto que redunda en una débil

asunción, hasta ahora, de la perspectiva de cluster minero reseñada en las páginas precedentes.

Este marco general –persistencia de desconfianza, particularmente entre el sector público y privado, y limitaciones de alcances de las redes⁴–, no inhibe, sin embargo, la importancia y el carácter innovador de estas iniciativas.

a. Colegio Técnico Industrial Don Bosco

La propuesta surgió de un conjunto de actores empresariales asociados al Obispado de la Región de Antofagasta, que donó el terreno para la construcción del establecimiento, y a la congregación Salesiana, a cargo de la función educativa. En el proyecto original han aportado recursos para la construcción de este establecimiento 21 empresas de la región.

La iniciativa se define como un proyecto de asociación empresarial al servicio del cluster minero y como aporte al desarrollo regional sustentable. En este sentido, los empresarios industriales encuentran que la educación es el sector más adecuado para destinar sus inversiones, aparte del propio ámbito productivo.

La propuesta no se reduce meramente al aporte monetario para la construcción del establecimiento, sino que involucra la participación de un Consejo Asesor Empresarial, instancia donde se pretende innovar en las modalidades tradicionales de enseñanza técnica, acercando la industria a la actividad educativa. Está integrado por 15 personas entre representantes de las diversas áreas del quehacer docente y de algunas de las empresas más importantes de la región. Este Consejo es el que debe velar por una fluida relación entre la propuesta formativa del colegio y las demandas y los nuevos requerimientos que surgen desde el mundo del trabajo.

b. Liceo Politécnico A-33 de Antofagasta

A diferencia del Colegio Don Bosco, el Liceo A-33 no cuenta con una red de sustento económico del proyecto educativo institucional. Se trata de un establecimiento de dependencia municipal con serias restricciones presupuestarias para su funcionamiento.

4. Para algunos de los entrevistados, el problema está asociado a la falta de un liderazgo claro que oriente acerca de un plan de educación tecnológica a escala regional y posibilite la articulación de los diversos actores en esta área.

Pese a lo anterior, su fortaleza radica en la posibilidad de implementar una modalidad de redes de colaboración con organismos públicos para el desarrollo de su propuesta de formación dual, ampliando las posibilidades de vinculación y eventual incorporación al mercado laboral de los jóvenes que se forman en este establecimiento.

El éxito de esta iniciativa puede asociarse a una adecuada lectura sobre el tipo de demanda que iba a surgir desde el sector público en el contexto de reformas y modernización de sus funciones. En el caso del área tribunales, por ejemplo, esto no sólo implicaba modificaciones en el ámbito jurídico, sino también en el sistema administrativo de conjunto, de acuerdo con las nuevas tareas institucionales y los perfiles profesionales adecuados para su cumplimiento.

De este modo, organismos como la Asociación Chilena de Seguridad, el Instituto de Normalización Previsional o la Fiscalía Regional del Ministerio Público representan actores relevantes que han legitimado esta propuesta y su proyección. Han acogido favorablemente la solicitud de incorporación de jóvenes estudiantes, facilitando su incorporación al trabajo y el apoyo de los profesionales de las diversas instituciones en las tareas cotidianas.

No obstante, la vinculación todavía depende, fundamentalmente, de la iniciativa del propio establecimiento, sin que existan mecanismos formales que avancen en esta perspectiva. En este sentido, la ausencia de una política de las autoridades educativas en el área resulta evidente. La red de actores y las articulaciones, bajo esta modalidad, dependen fundamentalmente del nodo establecimiento educacional. Pese a los logros alcanzados, este hecho es su principal debilidad en la proyección futura.

c. Centro de Entrenamiento Industrial y Minero (CEIM)

El CEIM cuenta con una red consistente de vínculos para la consolidación de su oferta formativa al servicio del sector minero industrial, no solamente en la región sino también a empresas nacionales e internacionales.

Además de su vinculación permanente con el Instituto Tecnológico de la British Columbia de Canadá, el Centro tiene relaciones con universidades y organismos nacionales (Fundación Chile) para el desarrollo de metodologías de evaluación y certificación de competencias laborales. A escala regional, mantiene trato con una amplia red de empresas a las que presta servicios de capacitación y apoyo en el desarrollo de las competencias técnicas de su personal.

A manera de conclusiones

Resulta relevante la emergencia de propuestas innovadoras de articulación entre educación y trabajo en la enseñanza secundaria. Como lo muestran las dos primeras experiencias, los actores a cargo de las iniciativas coinciden en la necesidad de fortalecer capacidades de base y orientar la formación secundaria en la perspectiva de una integración temprana al mundo laboral. Este aspecto es importante, más aún si se tiene en consideración el carácter de formación general y el bajo nivel de vinculación con la cultura del trabajo que caracteriza a la enseñanza secundaria en Chile.

De igual manera, las experiencias ponen en evidencia, aunque todavía con debilidades, ciertos encadenamientos funcionales a las necesidades productivas, que redundan en una mayor y mejor oferta de capacitación, directamente relacionada con las necesidades de los actores empresariales o del mundo del trabajo, en términos generales. La red que es posible dibujar entre la propuesta del Colegio Don Bosco y la estrategia de capacitación del CEIM es un buen ejemplo de lo anterior.

Por otra parte, la apuesta del Liceo A-33, destinada a ocupar nichos emergentes en un amplio campo del sector de servicios en la ciudad, representa también una realidad destacable. Tal esfuerzo rompe con una lógica lineal que apunta al desarrollo de la oferta formativa en función de la actividad productiva dominante. Posiblemente estos nichos se saturen con rapidez, obligando a innovar constantemente y a descubrir nuevos campos de demanda potencial para la oferta formativa de este nivel.

En las tres experiencias el potencial de desarrollo está sostenido en la articulación de actores y la proyección de redes de colaboración para hacer efectiva la propuesta formativa para el trabajo. Pese a los buenos resultados (en rigor, se trata de tres experiencias exitosas), no puede dejar de señalarse las diferencias existentes entre las redes privadas y públicas y su incidencia en los logros de uno y otro. Vale la pena destacar que las redes son más bien de carácter vertical que horizontal (es decir, actores que comparten una matriz común por sobre actores que provienen de sectores diferenciados). Posiblemente uno de los déficits más evidentes de este escenario remite a los aún débiles lazos de cooperación y articulación entre el sector público y privado. El sector privado parece estar renuente a colaborar abiertamente en el desarrollo de iniciativas consistentes destinadas a mejorar la oferta educacional a escala regional. La creación de un nuevo colegio y no el reforzamiento de otros previamente existentes es un ejemplo de lo aquí señalado.

Las redes difieren también en su consistencia y proyección; mientras que en un caso (Colegio Don Bosco) es la red de actores la que genera una propuesta educativa

(aportando financiamiento y apoyo institucional), en otro (Liceo A-33), la red sirve como apoyo para el proyecto, aunque el compromiso de los actores participantes no adquiere el mismo carácter estratégico.

Las estrategias formativas parecen reducidas a los esfuerzos específicos de cada centro, sin que se observe un intercambio transversal o acciones de articulación por parte de las autoridades educacionales de nivel regional. Este aspecto podría enriquecer el desarrollo de los establecimientos, facilitando lógicas de cooperación para la innovación formativa.

Finalmente, no puede dejar de mencionarse el contexto de desarrollo socioeconómico y los desafíos transversales que cruzan a estas experiencias. Como se ha intentado señalar en las páginas precedentes, la perspectiva de un cluster minero, como orientación para el desarrollo sustentable de la región, representa un desafío de gran importancia que exige mayores niveles de articulación y definición de propuestas de carácter estratégico. Existe, sin embargo, un vacío de conducción, orientación o referente general para la oferta formativa y su vinculación a las apuestas de desarrollo de carácter regional.

Desarrollo local y regional, heterogeneidades y redes de educación y formación

Comentarios a las ponencias del panel¹

Mercedes Caracciolo Basco²

María del Pilar Foti Laxalde³

José Pablo Sabatino⁴

Introducción

La educación no encuentra su sentido⁵, el trabajo dejó de ser sinónimo de empleo⁶ y la inserción social se transformó en exclusión social. La frase anterior podría sintetizar el drama y el desconcierto de nuestra sociedad, producto de políticas

1. Este artículo comenta las ponencias presentadas por Adriana Rofman, 2004, Pedro Milos, 2004, Cristina García, 2004, Daniel Hernández, 2004, y Gustavo Gennuso, 2004, en el panel “Desarrollo local y regional, heterogeneidad de los mercados de trabajo y redes locales de educación y formación”, durante el Seminario Regional “La educación frente a la crisis del mercado de trabajo y la inserción social en América Latina”, realizado en la ciudad de Buenos Aires, Argentina, entre el 23 y el 25 de junio de 2004, organizado por redEtis, MECyT y MTEySS de Argentina.
2. Licenciada en Sociología. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Argentina.
3. Licenciada en Sociología. Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
4. Capacitador. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Argentina, e Instituto para el Comercio Equitativo y el Consumo Responsable (ICECOR).
5. En el trabajo que compilan Silvia Duschatzky y Alejandra Birgin, varios artículos debaten sobre los sentidos de la escuela en una sociedad caracterizada por el no trabajo. Duschatzky, S.; A. Birgin, 2002. *¿Dónde está la escuela? Ensayos sobre la gestión institucional en tiempos de turbulencia*, FLACSO /Manantiales. Bs. As.
6. Javier Lindenboim realiza un análisis de la relación entre tecnología y mercados de trabajo en la cual afirma que “las mejoras técnicas no deberían servir para otra cosa que para poner más fácilmente al alcance de la población los bienes y servicios, por su abaratamiento relativo. Lo que es equivalente a decir que la mejora tecnológica debiera expresarse no en un creciente número de personas excluidas del disfrute de la (mayor) riqueza generada sino en mayores posibilidades de usar el tiempo para el goce personal. La condición para ello es, simplemente, una profunda redistribución –progresiva– del ingreso”. Lindenboim, 2000.

neoconservadoras iniciadas hace más de dos décadas, pero acentuadas en los años noventa, que no parecen fáciles de revertir. Su contracara son las miles de personas que no se resignan, y despliegan capacidades y estrategias desde sus hogares, en las calles, o donde surja una oportunidad, para adquirir un conocimiento, producir algo o tejer una trama social que las ayude a mejorar la vida.

La problemática que abordó el panel se centró, en general, en la relación entre mercados de trabajo y educación en función de asegurar la inserción social de los trabajadores. En particular se abordaron dos nuevos paradigmas que intentan contribuir a dicho objetivo: el enfoque del desarrollo local y el de las redes locales de educación y formación. Cada uno de los integrantes del panel adoptó un enfoque peculiar o enfatizó determinado aspecto de esta amplia y compleja cuestión.

El sistema educativo –formal y no formal– transita en busca de su sentido. Existen experiencias innovadoras –comentadas en esta obra– que vinculan educación, trabajo e inserción social con un enfoque de desarrollo local, constituido en una nueva propuesta que, con diferentes énfasis, intenta articular a quienes poseen sólo su capacidad de trabajo, con el Estado y con la empresa privada.

A manera de síntesis de los temas que aborda cada panelista, podríamos decir que Adriana Rofman realiza un análisis exhaustivo de los diferentes enfoques que se manejan respecto al desarrollo local y sobre la vinculación entre desarrollo local, educación y conocimiento, y relata cuatro experiencias que se están llevando a cabo en la provincia de Buenos Aires.

Pedro Milos, CIDE (Proyecto IIPE-UNESCO), relata y comenta la experiencia que se lleva adelante en Antofagasta, Chile, a partir de la articulación entre las grandes empresas mineras –“cluster”– y algunas escuelas privadas de nivel medio y de formación laboral vinculadas con dichas empresas, a la vez que comenta el papel del sector público en la relación entre educación y trabajo.

Gustavo Gennuso refiere la experiencia que la Fundación Gente Joven está efectuando en Bariloche, para lograr la inserción social de jóvenes muy marginados mediante la articulación de la educación pública formal con las empresas, las organizaciones de la sociedad civil, el municipio y el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Argentina, en un territorio determinado.

Cristina García explicita la concepción de desarrollo local que viene implementando, a partir de su lugar como Directora Nacional de Fortalecimiento Social en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Argentina, concepción que entronca con la corriente de la economía social. Asimismo relata los objetivos y estrategias del Plan Nacional de Economía Social y Desarrollo Local “Manos a la Obra”, a su cargo.

Por último, Daniel Hernández, Director Nacional de Orientación y Formación Profesional del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, Argentina, explicita las principales preocupaciones y las ideas-fuerza que están por detrás de las acciones que viene desarrollando su área y que tienen que ver con la acumulación de capacidades –instituciones, saberes, metodologías, experiencias– para dejar de ser sólo una ventanilla que financia capacitaciones. A la par que prioriza el trabajo a nivel local para articular y sumar dichas capacidades.

En las páginas siguientes tratamos de destacar los aportes principales de cada panelista y, a la vez, señalar las diferencias o énfasis que cada uno asigna a los temas que abarca el panel. Para terminar presentamos nuestras opiniones sobre las relaciones entre educación y trabajo, en las que destacamos el valor del sector de la economía social y las comunidades de aprendizaje y la necesidad de construir redes de capital social económico y cultural.

1. Comentarios sobre las exposiciones de los panelistas

Adriana Rofman (Universidad Nacional de General Sarmiento)

A. Rofman (2004) nos acerca a una definición y a los distintos enfoques o énfasis con los que se aborda actualmente el paradigma del desarrollo local. Al respecto afirma que el núcleo conceptual del modelo de desarrollo local, tal como se presenta en la literatura latinoamericana y europea, se apoya sobre la combinación de tres ejes centrales:

- el desarrollo económico como fundamentalmente endógeno, sostenido por la dinámica del sistema productivo territorial y motorizado por la articulación de recursos y capacidades a nivel local (incluida la generación y difusión de conocimientos);
- una institucionalidad local, es decir, instancias de articulación de actores locales que involucran al Estado, al sector privado y a la sociedad civil;
- la territorialización de la dinámica social, lo que implica la existencia de sociedades locales, constituidas en torno a los procesos de acumulación a escala local, y sustentadas por la historia, la identidad cultural y el proyecto de desarrollo común.

En cuanto a los enfoques y matices diferentes con que se aborda actualmente dicho paradigma del desarrollo local, distingue:

- los que ponen el acento en la dimensión económica, en sus dos vertientes: los que asocian el desarrollo de la economía local o regional con el incremento de la productividad y competitividad del sistema productivo territorial, y su consiguiente potencial de inserción en el mercado global (encadenamiento entre empresas locales, etc); y los que lo centran en la promoción de la economía social o solidaria a partir de la reproducción ampliada del “capital social económico” (Caracciolo Basco y Foti Laxalde, 2003), o de la llamada “economía del trabajo” (Coraggio, 1998, 1999, 2002), abriendo la posibilidad de construir una institucionalidad económica alternativa, y revisando los postulados del desarrollo económico local desde el punto de vista de las condiciones socioeconómicas que caracterizan hoy a los territorios empobrecidos de América Latina: declinación de la actividad económica formal, achicamiento del mercado local y consiguiente incremento del desempleo y la pobreza. Así, el desarrollo local implica no sólo la potenciación de las instituciones de la economía social, sino también promover encadenamientos que vinculen a estas unidades productivas entre sí y con las empresas del sector formal, valorizando los contenidos no económicos –como el desarrollo del capital social, la democratización del sistema político local, la formación y educación, etc.– implicados en este movimiento;
- los que hacen hincapié en la dimensión sociopolítica de los procesos locales, poniendo atención en la dinámica de participación y articulación de actores, fenómenos que constituyen la fuerza directriz y la base institucional del proceso de desarrollo (Boisier, 1999, 2000, 2001, 2002), conformando así la trama institucional territorial como arena de negociación y concertación entre los diferentes actores. La existencia de actores capaces de promover el desarrollo local no es un supuesto ya dado sino un factor más en la consolidación de la trama socioinstitucional del territorio, que condiciona fuertemente las estrategias pasibles de ser implementadas (Marsiglia y Pintos, 1997);
- los que introducen la dimensión sociocultural para explicar la noción de identidad colectiva construida a partir del compromiso de los actores sociales de la localidad con los procesos de desarrollo. No es posible la existencia de procesos exitosos de desarrollo local sin un componente identitario fuerte que estimule y vertebre el potencial de iniciativas de un grupo humano (Arocena, 1999, 2002).

La panelista concluye que estas diferencias de enfoque con predominio de las dimensiones económica, político-institucional y sociocultural de los procesos de desarrollo provienen fundamentalmente de la propia “multidimensionalidad” que implica el paradigma del desarrollo local.

Nosotros consideramos que las diferencias entre los autores respecto al desarrollo local radican no tanto en si enfatizan en lo económico, lo socioinstitucional o lo sociocultural sino en qué actores protagonizan el proceso de desarrollo local, los valores e intereses que los articulan, lo cual dará lugar a diferentes tipos de organización económica, socioinstitucional y sociocultural.

En relación con esta cuestión, en el panel se presentaron dos paradigmas opuestos que se comentarán más adelante:

- el que se centra en el crecimiento económico de las grandes empresas –de capital local o extranjero– cuya trama socioinstitucional articula principalmente al sector empresario, con sectores de la iglesia y con instituciones educativas vinculadas al primero, sin mayor articulación con las instituciones y las políticas educativas del Estado. Este paradigma no tiene una propuesta clara en lo sociocultural, o, si la tiene, está vinculada a los productos que ofrece la zona como denominación de origen;
- el segundo paradigma de desarrollo local tiene por objetivo el desarrollo humano, la superación de la pobreza y la exclusión. Se basa en la promoción de la economía social articulada con el sector público y con la empresa privada, el empoderamiento de los grupos excluidos y la valorización de la cultura local y popular.

Entre ambos paradigmas opuestos existen en la Argentina una serie de enfoques intermedios que se están gestionando en algunas ciudades del país con mayor o menor grado de formalización y que merecen se les preste atención.

Al respecto Rofman (2004) destaca tres tipos de experiencias de aplicación del paradigma del desarrollo local que se están llevando a cabo en los últimos años en la Argentina: las generadas en ciudades medianas y grandes bajo el formato institucional de los planes estratégicos –entre las que sobresale la experiencia de Rosario–, que suponen instancias de producción y discusión de información sobre la realidad local, basadas en el debate entre los distintos actores locales, y han significado un vuelco importante en las formas tradicionales de relación entre el Estado y la sociedad a ese nivel, ya que ponen en cuestión el monopolio estatal de la formulación de las políticas públicas. Con respecto a los planes estratégicos que se han difundido

en numerosas ciudades del país, queremos acotar que en algunos casos tienen un sesgo tecnocrático por haber sido elaborados sólo por consultoras, en otros casos su diseño tiene un carácter más abierto, con distintas instancias de consulta y/o validación, y en muchos menos constituye un espacio de participación social y política que garantiza representatividad, viabilidad y compromiso en su ejecución y control:

- los procesos de desarrollo endógeno que están sucediendo en algunas regiones particularmente prósperas, entre las que se destaca la ciudad de Rafaela, cuyo desarrollo económico se ha apoyado en una trama institucional local que incluye al municipio, las cámaras empresariales y el sistema educativo, y que orienta sus acciones en función de los requerimientos de la actividad productiva de la región;
- las estrategias de promoción de la economía social orientadas al desarrollo local, basadas en la constatación de que las condiciones actuales del mercado de trabajo implican desaprovechar uno de los recursos más valiosos de una sociedad como es la capacidad de trabajo de su población, incluidas en un amplio espectro de programas y proyectos locales, impulsados por instancias estatales y por organizaciones no gubernamentales, que se ocupan de promover el desarrollo de emprendimientos productivos (por ejemplo, el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”).

En relación con la vinculación entre producción y transferencia de conocimiento y desarrollo local o territorial, Adriana Rofman distingue a su vez dos vertientes:

- la orientación de origen europeo (con implicancias en otras partes del mundo) que considera a la innovación como el factor clave para el desarrollo y postula que los procesos de generación y difusión de innovaciones están íntimamente ligados con la dinámica territorial de producción de conocimiento (son parte de su competitividad o posicionamiento del territorio en la competencia global); y que propone como política pública el fortalecimiento de las instituciones y agentes implicados en el desarrollo del territorio: el sistema educativo y de formación profesional y las instituciones de apoyo empresarial en primer lugar, y los espacios informales de construcción de la cultura local, como el campo de la comunicación, los valores y tradiciones, las formas de generación de conocimientos tácitos, etcétera;

- la perspectiva que está más presente en las elaboraciones latinoamericanas, que se plantea jerarquizar el papel del conocimiento en los procesos políticos de construcción del proyecto de desarrollo territorial (fortalecimiento de la identidad local, ampliación de la esfera pública y democratización de la cultura política); y que propone como estrategias de acción la planificación estratégica, el presupuesto participativo, los diagnósticos participativos, entre otros, como mecanismos de decisión sobre las vías de desarrollo de una comunidad basados en la participación de los actores locales y la socialización del conocimiento.

La panelista también menciona algunas experiencias de producción y transferencia de conocimientos para impulsar el desarrollo local que han sido promovidas por distintas instituciones en la provincia de Buenos Aires: desde ámbitos universitarios (la Universidad Nacional de La Plata, la Universidad Nacional de General Sarmiento)⁷, colocándose dichas instituciones como uno más de los actores que articulan para el logro del desarrollo local, en este caso desde la esfera de la producción y transmisión del conocimiento; el Programa Provincial de Educación de Adultos, Terminalidad, Capacitación y Formación Profesional de la Dirección de Educación de Adultos de la Provincia de Buenos Aires, que propone la construcción de espacios de interacción para la construcción colectiva del perfil de desarrollo de la localidad, lo que se traduce, en el plano de las políticas educativas de formación para el trabajo, en el intento de adaptar la oferta de capacitación a las nuevas formas de trabajo, como el autoempleo y el desarrollo de la economía de subsistencia; y la Federación de Asociaciones de Centros Educativos para la Producción Total (FACEPT), que constituye una experiencia educativa del ámbito rural en la que el trabajo en el aula, la institución educativa y el territorio interactúan en una “comunidad de aprendizaje”, a partir de la aplicación de la pedagogía de la alternancia que sostiene la continuidad del proceso educativo en una discontinuidad espacio-temporal de situaciones formativas, estrechamente ligado con la vida social y económica de la comunidad (los estudiantes se forman, a la vez que trabajan, en sus unidades productivas o en proyectos de desarrollo apropiados a la región).

7. Al respecto es interesante la experiencia de Unidesarrollo en la zona oeste de la región metropolitana, que articulan la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), la Universidad Nacional de Luján (UNL), la Universidad Nacional de San Martín (UNSM) y la Universidad Tecnológica Nacional (General Pacheco).

Por último, la panelista propone mejorar y ampliar el estudio de las experiencias de implicación de instituciones educativas en iniciativas de desarrollo local, y promover la articulación de las propuestas surgidas desde establecimientos educativos en un planteo de intervención más integral sobre el entorno, “como pasos sustantivos en la jerarquización del rol de la educación y el conocimiento en la promoción de vías alternativas de mejoramiento en las condiciones de vida de la población de nuestro país” (Rofman, 2004).

Resulta interesante presentar las contribuciones de los otros cuatro panelistas que participaron de la presentación y el debate de esta problemática que alude a la relación entre educación, trabajo e inserción social teniendo como marco los diferentes enfoques, que planteó Adriana Rofman, sobre el desarrollo local.

Cristina García (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación)

Cristina García, como funcionaria del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, enfatiza la dimensión sociopolítica, al referirse al desarrollo local, centrando su preocupación en la promoción de la economía social (comedores, guarderías, panaderías, clubes de trueque, fábricas recuperadas por los trabajadores, microemprendimientos de todo tipo, etc.) entendida como una herramienta de inclusión y de ciudadanía plena, y aludiendo a un proceso protagonizado por numerosos municipios que se vieron impulsados a brindar nuevas respuestas a los problemas sociales y económicos que las políticas nacionales generaron en la década pasada. Sin embargo, según la panelista, la ausencia de un proyecto de desarrollo y de una política de estímulo al ámbito local impidió impactar positivamente en los ingresos y el empleo de la población. Señala que el desarrollo local debe estar enmarcado en políticas nacionales que operen en este sentido.

Al mismo tiempo la panelista enfatiza la dimensión económica del desarrollo local centrada en la economía social, pues afirma que su fortalecimiento en cada localidad es la condición indispensable (y excluyente) para todo proceso de desarrollo local que se quiere emprender. Así plantea como necesaria la participación del Estado en sus distintos niveles (local, provincial y nacional) para consolidar y fortalecer estas acciones colectivas en los hogares, en las experiencias asociativas comunitarias, en los proyectos locales que buscan mejorar las condiciones de vida de la población, recreando una cultura del trabajo y fortaleciendo las iniciativas socioeconómicas, para que logren alcanzar entidad, significación, sustentabilidad y escala, articulando los intereses individuales en favor del bien común.

Volviendo a enfatizar la dimensión política, la expositora plantea que la economía social debe derribar los muros que separan las políticas sociales de las políticas económicas. Para que la economía social contribuya al desarrollo local es necesario crear condiciones favorables para su impulso:

- “políticas referidas al financiamiento, la asistencia técnica, y el apoyo a la gestión municipal tomadas en conjunto” (García, 2004);
- “políticas referidas a la creación de un nuevo marco jurídico institucional, donde el reconocimiento de la figura del monotributista social constituye un hito muy importante, y donde quedan para resolver fundamentalmente los aspectos ligados a las habilitaciones de seguridad y sanidad en las condiciones de producción” (García, 2004).

Por último, presenta el Plan “Manos a la Obra”, del Ministerio de Desarrollo Social, que precisamente propone promover el sector de la economía social o solidaria mediante el apoyo técnico y financiero a emprendimientos productivos de inclusión social generados en el marco de procesos de desarrollo local. Y enfatiza hacia el final de su ponencia que “el desarrollo local y la economía social también deben ser concebidos como un espacio potencial de inclusión, en donde los diferentes niveles de gobierno –nacional, provincial y local– deben fortalecerlos a través de una convergencia de lineamientos que facilite y articule todas las experiencias en función de la asistencia técnica, la capacitación, el apoyo económico-financiero, como así también con un nuevo *status jurídico*, y esto no es menor en un país como la Argentina, con índices de pobreza cercanos al 50 por ciento” (García, 2004).

Pedro Milos (CIDE)

El panelista Pedro Milos (2004) presenta un análisis de la experiencia llevada a cabo en la ciudad de Antofagasta, Chile. El modelo de desarrollo de esta ciudad se correspondería con el enfoque económico del que habla Adriana Rofman.

El desarrollo de Antofagasta se vincula con la existencia de un “cluster” de empresas, en este caso dedicadas a la actividad minera que, a su vez, ilustra la vertiente de origen europeo comentada antes también por Rofman: la relación entre el sistema educativo y la formación profesional con las instituciones de apoyo empresarial a escala territorial. En esta experiencia aparecería precisamente el sector privado empresarial promoviendo estrategias locales que permiten mejorar las oportunidades de

educación y empleo de los jóvenes con vistas a elevar el nivel de la formación profesional, al mismo tiempo que se favorece la inserción laboral de un porcentaje de los mismos en una localidad específica.

Sin embargo, a Milos le preocupa la sustentabilidad del modelo regional de desarrollo que representa esta experiencia de Antofagasta centrada en la minería, en el sentido de no repetir el ciclo de otras experiencias históricas de extracción intensiva de recursos naturales que, si bien generaron períodos de auge económico, no se transformaron en propuestas de desarrollo estables y duraderas (casos del salitre, el guano, en distintos momentos), sino que le siguieron períodos de crisis intensas.

El panelista define al cluster minero como “un racimo de actividades que aglutan a la actividad minera extractiva con procesos hacia atrás (insumos, ingeniería) y hacia adelante de la minería (actividades procesadoras)” (Milos, 2004). Plantea como la hipótesis más importante del trabajo que,

“El cluster –como un proceso de asociación y encadenamiento productivo–, también puede ser concebido como una herramienta para asegurar el desarrollo sustentable. El énfasis está dado en la capacidad de los actores concurrentes de proyectar el futuro más allá de la extracción minera, concibiendo una estrategia de desarrollo de capacidades y formación de capital humano y social que sea capaz de enfrentar nuevas acciones e iniciativas productivas derivadas de la experiencia minera” (Milos, 2004).

En ese sentido, la problemática que se enfrenta a nivel del territorio es que la enseñanza técnico profesional estaría desvinculada de las exigencias y necesidades del mundo productivo del contexto local.

Milos presenta tres experiencias educativas en Antofagasta que, por el contrario, estarían vinculando al cluster minero con el medio a través de sus aportes a la formación profesional:

- La acción de la Fundación Minera Escondida (red de empresas vinculadas a la Compañía Minera Escondida a nivel regional), que ha financiado y llevado adelante durante los últimos años un programa global de inversión social destinado a fortalecer el desarrollo de capital humano y social regional. Orientada por el principio de la “práctica de responsabilidad social empresarial y compromiso con la comunidad”, la Fundación ha apoyado acciones en las áreas de educación y cultura, salud, desarrollo social y local, juventud y desarrollo indígena, desde el año 1996. El panelista informa que en el año 2002, el total de inversiones alcanzó un monto cercano a los 5,5 millones de

dólares, beneficiando a casi ochenta mil personas. A través del CEIM (Centro de Entrenamiento e Investigación Minera) la fundación provee diagnóstico y perfeccionamiento de las competencias técnicas del sector industrial para consolidar los recursos humanos regionales y mejorar la competitividad de las empresas ante las demandas del mercado. Este centro es apoyado por el Instituto Tecnológico British Columbia de Canadá, con transferencia tecnológica para el desarrollo y evaluación de competencias.

- La segunda experiencia es el Colegio Técnico Industrial Don Bosco, definido como “un aporte de las empresas de la Asociación de Industriales de Antofagasta al cluster minero impulsando un modelo de educación técnico profesional a nivel secundario de calidad, que favorezca el desarrollo sectorial en constante crecimiento”.
- La tercera experiencia es el Liceo Politécnico A-33, público municipal, que constituye una propuesta formativa y una red de relaciones asociadas a la modernización del sistema de administración del aparato público en la ciudad de Antofagasta.

Las tres experiencias representan, según el panelista, tres articulaciones distintas: en el primer caso una fundación privada empresaria que crea un centro de entrenamiento laboral con el apoyo de un instituto extranjero, en el segundo caso una entidad privada creada y financiada por la asociación de los industriales, y en el tercer caso una articulación entre un liceo municipal y el sector público de la región. El panelista justamente destaca que el potencial que muestran estas experiencias está sostenido en las articulaciones, sin ellas dicho potencial se vería fuertemente debilitado, si no imposibilitado. Sin embargo, también alerta que el cluster minero, si bien genera demandas laborales, no alcanza a orientar estratégicamente las inversiones, las decisiones en el ámbito educativo y su vinculación más permanente con el mundo del trabajo. Las estrategias formativas parecen reducidas a los esfuerzos específicos de cada centro o establecimiento, sin que se observe un intercambio transversal o acciones de articulación por parte de las autoridades educacionales a escala regional. Por otra parte, señala que, si bien la minería participa en el 18 por ciento del empleo regional, como utiliza alta tecnología que es ahoradora de mano de obra, ello reduce sus necesidades a fuerza de trabajo muy especializada.

Según nuestra opinión, la experiencia de Antofagasta muestra que no toda interacción con el medio puede asimilarse a desarrollo local, en especial si los procesos generadores de riqueza no son controlados localmente al menos en alguna

medida. Pone, además, sobre la mesa para el debate la sustentabilidad de un modelo que se asienta en el aprovechamiento de los recursos naturales de un territorio y no del conjunto de sus trabajadores. No alcanza con que la empresa privada capa-
cite a los trabajadores que necesita para que operen como mano de obra calificada. Es preciso generar alternativas económicas que permitan la valorización del tra-
bajo. Y en este aspecto el Estado tiene una gran responsabilidad.

Gustavo Gennuso (Fundación Gente Nueva)

Gennuso presenta una experiencia en la ciudad de Bariloche (provincia de Río Negro) que se origina en el ámbito de la sociedad civil, y que vincula educa-
ción con trabajo y desarrollo local. Su enfoque enfatiza la dimensión económica
del desarrollo local dentro de la tipología de Rofman aunque, a diferencia del ca-
so de Antofagasta, lo promueve en el marco de la economía social. La adhesión a
este enfoque la realizan a partir del reconocimiento de la declinación de la activi-
dad económica en los mercados de trabajo formales y el consiguiente incremen-
to del desempleo y la pobreza. Asimismo el trabajo de la Fundación Gente Nueva
parece adherir a la vertiente –señalada por Rofman– que postula la importancia
del conocimiento y la formación para fortalecer la identidad local, y para la am-
pliación y democratización de la esfera pública. Su perspectiva es la de la educa-
ción popular de una raíz freiriana (Freire, 1984) entroncada con una propuesta
de trabajo territorial.

La experiencia se basa en una “red en proceso” entre el municipio, institucio-
nes educativas y organizaciones de la sociedad civil de Bariloche. La Fundación
Gente Nueva es una organización que se dedica a trabajar con los sectores más po-
bres de la comunidad, sobre todo desde la educación y la promoción comunitaria.
Se eligieron tres barrios donde impulsar la construcción y la gestión de escuelas pú-
blicas gratuitas administradas por entidades privadas, que pretenden dar una edu-
cación de calidad. Son diez escuelas entre jardines maternales, primaria, secunda-
ria y una escuela de capacitación docente.

Dadas las características de la comunidad en la que intervienen, decidieron
focalizar más allá de la educación en el tema del trabajo. Desde el ámbito de la
educación formal están promocionando la formación de emprendedores en el
marco de la economía social, a partir de una propuesta realizada al Estado para
extender la misma a las escuelas públicas, previa capacitación de los docentes ne-
cesarios por parte de la Fundación. Cabe resaltar que no conocemos ninguna otra
experiencia de este tipo a escala nacional o provincial destinada a capacitar en

forma generalizada a los docentes de escuelas medias en economía social⁸. Dicho programa –“de actitudes emprendedoras y economía social”– se inserta dentro de las materias tradicionales de la capacitación empresaria (contabilidad, economía, etc.) y constituye un cambio en método y en contenidos. Los jóvenes, en el marco del programa, tienen la posibilidad de hacer pasantías en autoempleo o en microemprendimientos, y se les otorga un pequeño crédito para hacer una experiencia, cuyo criterio de éxito es el aprendizaje logrado.

Se promociona la formación de grupos de trabajo entre jóvenes que pueden ser contratados para algún empleo puntual o autoemplearse a través de un microemprendimiento. En ese sentido, el panelista menciona la experiencia novedosa de algunos técnicos con muy buena capacitación, pero que estaban con poco trabajo por la crisis, que se juntaron con jóvenes en grupos de trabajo, poniendo a disposición su saber técnico y contando con un pequeño financiamiento a devolver en un período determinado (ejemplos de emprendimientos de este tipo son una señal de televisión comunitaria, bombas de agua para establecimientos de campo de la línea “sur”; etc.). La Fundación también lleva a cabo un programa de “Micro crédito” y una “Red Juvenil” formada por más de 700 jóvenes que participan en grupos que realizan actividades sociales y culturales (grupos de folklore, de deportes, de comunicación, etcétera).

Otro logro que menciona Gennuso se relaciona con una articulación entre el Programa “Jóvenes por el Desarrollo”, del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, y la fundación. El programa mencionado disponía financiamiento en la localidad para 37 grupos de jóvenes microemprendedores. La fundación le propuso al ministerio formar una “mesa de concertación local” para analizar los microemprendimientos –en lugar de hacerlo centralmente como es la forma tradicional–, y resultó que muchos de los que habían sido evaluados a nivel nacional como buenos no eran viables en la localidad. Pero además, en esta mesa donde participa el municipio, las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con jóvenes o empleo y la provincia, no sólo se analizan los proyectos, sino todos los aspectos del programa (el municipio pone a disposición sus diez operadores de Economía Social para que sigan a los grupos semana por semana; otras instituciones ofrecen capacitación, etc., potenciándose muchísimo los recursos).

8. El Centro de Pedagogías Anticipatorias del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (CEPA) ha dado algunos talleres en formación de microemprendimientos en el marco de la Economía Social. Los mismos son optativos y abarcaron a un porcentaje muy limitado de los docentes de escuelas medias de la ciudad.

Este proceso de concertación que promueve la fundación entre instituciones con visiones a veces diferentes, la aproximaría a uno de los enfoques que menciona Rofman: el del desarrollo local con énfasis en lo sociopolítico. Al respecto queremos destacar que esta forma de articulación entre el nivel estatal nacional, provincial y local, en la cual los actores locales conforman una mesa de concertación local –estado-sociedad civil– para priorizar y evaluar los proyectos, es una institucionalidad poco frecuente en los más de dos mil municipios existentes en la Argentina. Si bien la falta de recursos económicos de los mismos es un escollo importante, los ingresos que dispone el gobierno nacional destinados al gasto social alcanzan un nivel significativo. En muchos casos los municipios, dejando de lado la falta de voluntad política, están paralizados por la dificultad, entre los actores involucrados, para construir consensos o priorizar las líneas estratégicas que podrían sustentar su desarrollo⁹. A veces a esta limitación se le suma la falta de equipamiento y soporte tecnológico para desarrollar las ideas o propuestas¹⁰. También es marcada la falta de equipos técnicos, en los niveles provinciales y más aún en los municipales, con formación en desarrollo local y economía social.

El panelista destaca que adaptar programas del Estado a las realidades locales también “es un trabajo”. Y reflexiona que por más que en el ámbito estatal se diga mucho sobre desarrollo local y economía social “se habla desde arriba, desde otro lugar”, pues aunque últimamente están siendo muy flexibles, los programas son para todo el país¹¹. Pero “en nuestros pibes un programa es casi igual a una vida”. Por otra parte, afirma que “el intentar esto de emprendedores y formación en Economía Social” con profesores que ya están en el sistema –y muchos desde ha-

9. Los Consejos Consultivos Locales, promovidos por el Estado nacional como una herramienta institucional fundamental para priorizar, definir y articular, entre el Estado y la sociedad civil las políticas sociales a nivel municipal, sólo funcionan bien en no más del 10 por ciento de los municipios del país.
10. Es un dato que en la provincia de Misiones de los setenta municipios sólo la mitad aproximadamente disponen de Internet y correo electrónico
11. El Ministerio de Desarrollo Social de la Nación tiene un Área de Proyectos Sectoriales Estratégicos que depende en forma directa del Secretario de Políticas Sociales, cuya metodología se basa en trabajar con los municipios apoyando procesos de desarrollo local a partir de líneas consideradas estratégicas desde la economía social y que constituyan un compromiso a futuro de los actores públicos y privados. Se busca trabajar con Agencias de Desarrollo Locales o Regionales, a través de las cuales se vayan apoyando –mediante mecanismos de costos compartidos– diferentes módulos o proyectos a lo largo de un horizonte temporal que puede ser plurianual.

ce unos cuantos años– y poder capacitarlos y tratar de explicarles que hay otra manera de hacer las cosas, no es fácil. “Es muy difícil hacer cambios en el sistema educativo, son pasos siempre de hormiga –que hay que darlos– pero no esperen resultados rápidos.” (Gennuso, 2004).

El panelista enfatiza en “la multiplicidad de actores que tienen que intervenir para que un solo joven pueda tener trabajo”. En este sentido considera que es importante concentrarse en el estudio del entramado social que se va creando “sin darnos cuenta” a medida que se va accionando en forma articulada, gestionando en conjunto. Comentando a Gennuso, podríamos decir también, con preocupación, cuántas mediaciones precisa un/a joven “villero”/a para conseguir un empleo, o también que la oferta y la demanda de empleo formal, a cierto nivel, no se pueden unir y en este punto el papel de la educación pública parece insustituible.

Daniel Hernández (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social)

El panelista Daniel Hernández desarrolla un enfoque emparentado con la ya mencionada por Rofman vertiente de origen europeo, que vincula la producción y la transferencia de conocimientos a través de la formación profesional para el sector económico empresarial, cuando se refiere a las políticas centradas en el eje de la producción de calificaciones para los sectores en crecimiento, que va a ser el centro de su ponencia. Pero también menciona otra línea de formación profesional que preocupa al mencionado ministerio, vinculada a favorecer la inclusión social, la generación de condiciones de empleabilidad.

La articulación con el ámbito local se desprende de la siguiente afirmación de Hernández:

“En realidad, de lo que se trata es de articular recursos institucionales –y aquí el nivel local es la clave– para poder garantizar una provisión de servicios o de flujos de capacitación allí donde esto se necesita. Aquí lo que hacemos es tratar de cruzar las visiones sectoriales con las ubicaciones territoriales de estos sectores que están creciendo o demandando calificaciones” (Hernández, 2004).

Pero afirma que no sólo se trata de promover flujos para que se atiendan las necesidades de algunos sectores, en algunas regiones que están demandando calificaciones escasas, sino de fortalecer para esos sectores, para esas regiones, para esas localidades, un plan que va a requerir una infraestructura física, equipa-

miento, y las inversiones y materiales en formación de formadores, producción de manuales, materiales para producir acciones de capacitación, estándares de calidad, ideas de calidad, acerca de competencias y certificación, calidad de la gestión institucional, inversión en articulaciones institucionales: sobre todo –sostiene Hernández– en empresas, instituciones de capacitación e instituciones del sistema científico técnico, porque el país se ha quedado sin centros de capacitación.

Para el panelista los planes no significan únicamente “flujos” (“no podemos seguir siendo ventanillas de cursos”), sino también políticas sostenidas de acumulación de capacidades (planes) en el mediano plazo, institucionalización de procesos de aprendizaje (producir calidad, promover el apoyo que necesitan los flujos para ser sostenibles y no estar comenzando siempre desde el principio, instalar lugares en donde se institucionalicen procesos de aprendizaje, donde se puedan fortalecer capacidades para que haya planes). Basa su propuesta en que existan planes para proveer de calificaciones a los sectores que están creciendo y también para producir inclusión social, un aspecto que debe ser aún más central en la política de formación profesional.

Respecto de la problemática de la inclusión social, el panelista afirma que el Estado no tiene capacidades acumuladas para que los trabajadores desocupados completen niveles de estudio básicos que les permitan volver a pensar en el mercado de trabajo (“un trabajo decente”) dentro de su horizonte de vida. Tampoco tienen capacidades y “tejidos” para atender en su magnitud a la problemática de los jóvenes excluidos. Por este motivo, el eje de su gestión, más que en dar cursos o cambiar las reglas de juego, está en generar y acumular capacidades básicas.

Su ponencia ve el déficit, no en una insuficiente demanda del mercado de trabajo sino en la oferta del sistema educativo no formal, ya que supone que existe una demanda insatisfecha de los mercados laborales más dinámicos, como el textil al que hace referencia. Hernández se posiciona entonces en forma diferente al resto de los panelistas, que centraron sus presentaciones principalmente en las limitaciones de los modelos de desarrollo y de los mercados de trabajo. Su visión es la de un funcionario muy crítico de la destrucción del sistema educativo causada por las políticas pasadas, aunque sin mencionar las restricciones del modelo que influyen en la direccionalidad que deberían tener las políticas de formación laboral.

2. Comentarios en torno a la relación entre economía social, capital social y desarrollo local

Es indudable que para formar redes de educación para el trabajo que consideren a la inclusión social hay que tener instituciones con capacidades acumuladas, como sostiene Hernández (2004), y eso no existe en la medida deseable. Pero también parece evidente la urgencia de implementar desde el Estado una política que tome centralmente la cuestión de la formación para el trabajo de los sectores sociales caracterizados por el no trabajo en el mercado formal, que podrían encarar emprendimientos dentro de la economía solidaria o social en el marco de proyectos de desarrollo local.

En este punto nos proponemos precisar los conceptos que estamos utilizando. ¿Qué entendemos por economía social o solidaria?¹² A diferencia de la economía empresarial o capitalista, cuyas unidades (las empresas) persiguen una tasa de ganancia y se basan en relaciones de trabajo asalariado, llamamos economía social o solidaria a un conjunto de unidades económicas cuyo objetivo es la producción y/o comercialización de bienes y/o servicios para asegurar y/o mejorar la vida a través de la maximización de un ingreso monetario y/o no monetario (o su contrapartida en términos de ahorro de gastos vía autoproducción), y que se basan en una relación de trabajo no asalariada, solidaria e igualitaria, entre trabajadores propietarios del capital, y por tanto del producto o servicio que realizan, de manera que la distribución de los beneficios se efectúa según el trabajo aportado por cada uno. La racionalidad económica de la economía social o solidaria incluye tanto la limitación o mitigación de “externalidades” negativas, como la posibilidad de creación de “externalidades” positivas en términos de contribuciones muy diversas a la comunidad y el desarrollo local (por ejemplo: oportunidades de autoempleo y trabajo genuino, reinversión de los excedentes en su entorno social, mayor participación y poder de las mayorías ciudadanas y menor conflictividad social, configuración y ejercicio de nuevos roles, innovaciones tecnológicas, modelos de gestión asociada, legislación y normas específicas para este sector, etc.). Así, la economía social o solidaria está integrada por una gran heterogeneidad de actores para quienes su fuerza y su valor económico radican en su propio trabajo: los que recuperan una fábrica y crean una cooperativa de trabajo, los que venden en la calle artesanías u otros productos, gran parte de los discapacitados, las mujeres con su trabajo doméstico o

12. Los conceptos sobre economía social, desarrollo local o territorial y capital social económico y cultural se basan en Caracciolo Basco y Foxati Laxalde, 2003.

en los comedores comunitarios, los pequeños productores rurales que utilizan un tractor en forma asociativa, los que comercializan los excedentes hortícolas de sus chacras familiares en ferias francas, los que intercambian lo que producen en los clubes de trueque, los pequeños productores que comercializan en conjunto con consumidores urbanos en redes de comercio justo y responsable, por dar sólo algunos ejemplos.

La economía social o solidaria está constituida por tres tipos de unidades productivas: las de autoproducción (unidades domésticas, comedores comunitarios, etc.), las de subsistencia (pequeños emprendimientos) y las capitalizadas (en general cooperativas que generan un excedente). Queremos enfatizar la importancia del trabajo de la mujer en las unidades de autoproducción por tratarse de una actividad que, si bien genera valores económicos, no es remunerada por la economía. Esta falta de remuneración del trabajo femenino constituye la base sobre la que se asientan diversos mecanismos que hacen a su subordinación en la sociedad.

Mientras que el desarrollo de la economía empresarial global –no sólo por su propia dinámica sino por los cambios tecnológicos y en el modelo de acumulación– provoca exclusión y pobreza, la economía social de por sí genera inclusión social y posibilidades de supervivencia a los más pobres a través del trabajo. Por este motivo el objetivo, tanto desde el Estado como desde las organizaciones de la sociedad civil comprometidas con la tarea, debería ser contribuir a la búsqueda de estrategias para que las unidades económicas de la economía social o solidaria, surgidas masivamente ante la crisis del capitalismo global en la Argentina, transitén desde una respuesta defensiva frente a la emergencia hacia la construcción de una alternativa de cambio frente al actual modelo socioeconómico que genera exclusión y pobreza. Cabe recordar que en el sector de la economía social convergen distintas tradiciones que hunden sus raíces, incluso, en el siglo XIX, que despliegan diferentes estrategias, adquieren formas organizativas diversas, y pueden tener o no articulaciones con partidos políticos y otros actores sociales. Además, en los últimos años, surgen en Europa, Canadá y América Latina distintas conceptualizaciones y desarrollos teóricos que coinciden en la centralidad del trabajo, la gestión democrática y la apropiación de los excedentes por parte de los trabajadores. Las diferencias giran principalmente en torno a los mercados, a su posición respecto del sistema capitalista y a las formas jurídico-organizativas.

Entendemos, además, que la concreción de ese objetivo sólo puede darse en el marco de un proceso de desarrollo local o territorial sostenible, concebido como un conjunto de prácticas institucionales participativas, que partiendo de un territorio rur-urbano determinado, incorpora las fortalezas y oportunidades del mismo (a nivel

de los recursos sociales, económicos, culturales, educativos, políticos y naturales) con el objetivo de mejorar los ingresos y calidad de vida de la población de manera sostenible y equitativa. Así, el desarrollo territorial sostenible focaliza el aspecto organizacional en la gestión asociada entre el Estado y las organizaciones que conforman el capital social en el ámbito local, y el perfil económico en las articulaciones horizontales y verticales entre agentes económicos de las cadenas productivas (de agregación de valor) intraterritorio y hacia el exterior del mismo.

Esta conceptualización del desarrollo local o territorial incorpora no sólo la dimensión económica del desarrollo, sino la dimensión organizacional a través del concepto de capital social¹³ como un eje tan central para los resultados del proceso de desarrollo como el eje económico-productivo. Así, entendemos por capital social a la dimensión de la sociedad constituida por relaciones o conexiones entre dos o más organizaciones primarias, un agrupamiento o red de organizaciones, una “organización de organizaciones”, que se articulan con diferentes grados de intensidad para obtener beneficios superiores a los que podría lograr cada una de ellas por separado y que está en la base, o atraviesa, a todos los demás tipos de capital (económico, político, cultural). A su vez, el capital social debería ser mixto, es decir conformado por hombres y mujeres con igualdad de oportunidades para participar con poder de decisión en las organizaciones. También se puede clasificar en función de los objetivos principales de las organizaciones primarias que lo constituyen en: capital social económico (federaciones de cooperativas, movimientos sociales que incluyen actividades económicas, redes comerciales como ferias francas, corredores productivos entre municipios, etc.); capital social cultural (redes o consejos de universidades, redes de organizaciones no gubernamentales, redes de instituciones de apoyo a la formación profesional, redes de apoyo a la capacitación y apoyo técnico a la economía solidaria, entre otras); capital social político (alianzas o frentes políticos, movimientos de derechos humanos, de lucha por los derechos ciudadanos, consejos profesionales, cámaras empresarias, confederaciones de trabajadores, movimientos de desocupados, y demás organizaciones).

El capital social económico es, entonces, la dimensión relacional, asociativa, conectiva, de aquellas organizaciones primarias que actúan en la esfera de la producción o comercialización de bienes y servicios, realizando actividades económicas conjuntas y, en muchos casos, también brindando asistencia técnica y representación de los intereses de sus asociados. El capital social económico, al articular

13. En las conceptualizaciones acerca de los distintos tipos de capital seguimos a Bourdieu, 1979, 1980.

unidades productivas mediante encadenamientos horizontales y verticales, es un recurso para alcanzar economías de escala y para agregar valor a la producción.

Ahora bien, si para avanzar hacia el desarrollo local hay que basarse en los recursos del territorio y en la valorización del trabajo, la política o estrategia central a la cual apuntar desde el Estado consiste en promover la articulación de aquellas organizaciones de la economía social o solidaria cuyas actividades se basan en el perfil productivo estratégico del territorio. Y a ese proceso lo denominamos creación de capital social económico.

Pero para lograr que las unidades de la economía solidaria –surgidas en buena medida, como antes mencionamos, como respuesta a la crisis por parte de los sectores excluidos del sistema económico global, y que por tanto por lo general están aisladas unas de otras y son muy débiles en términos de competencias de todo tipo (en recursos, capacidades de gestión, de inserción en los mercados, etc.)– puedan avanzar en la construcción de capital social económico como principal vehículo para salir de la pobreza y la exclusión, y apuntalar un proceso de desarrollo local en su favor, es indispensable en forma concomitante la creación de capital social cultural que las apoye y acompañe en este camino con capacitación apropiada y formación profesional acorde a los desafíos económicos y de gestión que enfrentan para consolidarse en los espacios locales donde se mueven. Esto es, la creación y consolidación de redes locales de educación y formación entre instituciones públicas y privadas (como institutos de formación profesional, universidades, organizaciones no gubernamentales que brindan capacitación y asistencia técnica para el desarrollo, entre otras), a partir de la aplicación de estos nuevos conceptos y paradigmas que estamos debatiendo y la utilización de una metodología participativa, centrada en un enfoque de enseñanza/aprendizaje (investigación/acción) estrechamente ligada a la realidad local.

El enfoque del desarrollo local, aun tomando en cuenta las diferentes concepciones, tiene en común la valorización que realiza de lo local –es decir, del capital social, económico, cultural y político de su territorio– y la construcción de redes de educación y formación, de investigación, de encadenamientos horizontales y verticales de emprendimientos como un instrumento privilegiado para que educación, trabajo e inserción social conformen una espiral dialéctica que se retroalimenta.

Lo anterior requiere debatir e internalizar en los ámbitos tradicionales de formación y capacitación los nuevos sentidos ya señalados para la educación, nuevos paradigmas de formación centrados en el aprendizaje para toda la vida en relación con los requerimientos y capacidades de las comunidades locales en las que viven y

deben insertarse como ciudadanos, como productores y como consumidores, como sujetos que enseñan y aprenden.

La educación/aprendizaje puede contribuir a la inserción social de los sujetos en el mundo del trabajo sólo si parte de reconocer y diagnosticar los problemas de su realidad cotidiana local, apoyándolos en la formulación de preguntas básicas generadoras (Freire, 1984) de los conocimientos necesarios para comprender y transformar la manera en que se desarrollan actualmente las relaciones de trabajo que generan exclusión social y pobreza. Se trata de una visión de la educación/aprendizaje como mediadora entre el mundo del trabajo y el proceso de apropiación de los saberes necesarios por parte de los futuros trabajadores en tanto emprendedores/productores de bienes y servicios útiles para satisfacer las necesidades del conjunto de la sociedad.

3. Comentarios sobre las relaciones entre educación/aprendizaje, trabajo y redes

Las relaciones entre trabajo y educación/aprendizaje en los procesos de desarrollo local: democratización de la economía, la política y el aprendizaje

En nuestra perspectiva, un proceso de desarrollo local implica graduales pero sustantivos avances en la democratización de la economía y de la política. Estos avances serán posibles si en forma simultánea se produce una democratización del aprendizaje. En este sentido afirmamos que la relación educación-trabajo es una construcción social y política. Democratizar la economía, la política y el aprendizaje significa una redefinición y construcción de lo público por parte de la sociedad y el Estado. En este sentido podemos afirmar que la “relación entre educación y trabajo es el problema de la construcción de lo social, a partir de la articulación de lo público y lo privado” (Cullen, 1997).

Teniendo presente los casos expuestos y frente a la crisis profunda de la educación, donde ciertos perfiles para definir sentidos o roles no sirven o son disfuncionales, podemos preguntarnos con Cullen (1997): ¿Qué hace el trabajo frente a estas transformaciones? ¿Las registra o simplemente el mundo del trabajo, encerrado en su propia lógica, demanda a la escuela que acompañe sus necesidades, que se ponga a su servicio, que legitime sus emprendimientos? Una respuesta la brinda el caso de Antofagasta, donde la necesidad de mano de obra calificada del cluster minero define el rol de las escuelas como proveedoras de la misma sin que esto asegure

empleo al conjunto, y menos aún, brinde a los educandos otras competencias para desempeñarse en ese espacio social.

Continúa preguntándose Cullen (1997) si no será que el problema reside en que seguimos pensando desde una distancia entre el mundo del trabajo y el mundo de la educación, distancia medible en términos de oferta y demanda o en términos de preparación para (el trabajo) y realización desde (la educación alcanzada). Una respuesta a este interrogante lo constituye el esfuerzo relevante para acortar esta distancia e integrar en términos de aprendizaje, educación y trabajo realizado por los centros que integran la Federación de Asociaciones de Centros Educativos para la Producción Total (FACEPT), con su propuesta pedagógica de la alternancia y su intervención en el medio con una clara perspectiva de desarrollo local, que los diferencia de otras propuestas pedagógicas que incluyen la pedagogía de la alternancia pero acentuando una perspectiva más individual centrada en la formación profesional y la extensión agropecuaria como forma de interacción con el medio.

Una última pregunta que se formula Cullen (1997) se refiere a si el problema no residirá en que no terminamos de entender que la educación y el trabajo están atravesados por la misma crisis global y que, en definitiva, tienen que hacerse cargo de lo mismo desde sus propias lógicas. Respondemos: esto implica hacerse cargo de la crisis del sujeto que trabaja (o no trabaja) y se educa (o no se educa) no sólo desde sus propias lógicas, sino también desde el territorio con su identidad y sus dinámicas, sus tensiones y conflictos, redefiniendo lo público, percibiendo y potencian- do articulaciones y redes, construyendo comunidades de aprendizaje. Gente Nueva es un caso paradigmático de una comunidad de aprendizaje que construye las múltiples mediaciones necesarias para cerrar la brecha educación-trabajo.

Cullen (1997) cierra esta serie de preguntas con una afirmación que compartimos: “La crisis que nos envuelve es la crisis del sujeto (que se educa y que trabaja). Ambos aspectos se condensan en la mayor de las crisis: la de los vínculos sociales, capaces de transformar a los sujetos y sus saberes en un proyecto común, regidos por principios éticos de justicia y solidaridad. La educación tiene por misión social específica hacer circular los saberes legitimados porque son públicos (y) construir los sujetos sociales del conocimiento. El trabajo en cambio tiene por misión social específica: producir y hacer circular bienes, legitimados porque son necesarios para la calidad de la vida de los individuos al generar la riqueza de los pueblos (y) construir los sujetos sociales de la producción y reproducción de la vida”.

En efecto, consideramos que las relaciones entre educación y trabajo son un problema político. Lo son porque se trata de construir otra economía orientada a la

satisfacción de necesidades de todos y que, por eso mismo, no puede ser regida exclusivamente por mecanismos de precios y mercados. Otra economía que en función de otros valores e intereses (re)define necesidades/satisfactores y (re)asigna recursos/factores.

Comunidad de aprendizaje: otra visión de las redes y actores en el desarrollo local

Esta perspectiva política de otra economía, esta otra cultura económica de los ciudadanos que no escinde ética, política y economía, ¿cómo se vincula con el desarrollo local y la democratización del aprendizaje?, ¿qué papel juegan las redes y qué actores intervienen?

En este punto seguimos a Rosa María Torres (citada en Borzese *et al.*, 2003), para quien la democratización del aprendizaje implica tres cuestiones:

- asegurar una educación /formación/capacitación de buena calidad para todos y todas;
- asegurar condiciones de vida mínimas para aprovechar las oportunidades de aprendizaje y poner en práctica los conocimientos y competencias adquiridos; y
- fortalecer y articular los diversos espacios, relaciones y prácticas en los que las personas aprenden: en el hogar, en el juego y en el trabajo, leyendo y escribiendo, socializando y asociándose con otros, participando en la vida comunitaria, ejerciendo la ciudadanía.

Pero la única posibilidad de asegurar un aprendizaje a lo largo de toda la vida para todos es garantizar que la educación y el aprendizaje constituyan herramientas relevantes para la vida cotidiana. La clave está, entonces, en asumir que es una necesidad y una tarea de todos (incluso de los niveles del Estado), desarrollar y sincronizar en el territorio el potencial y los esfuerzos de aprendizaje de los actores locales.

La comunidad de aprendizaje es, pues, una estrategia de construcción política. No es una “comunidad educativa” o una mera “red”: es el territorio (sus actores) que define e implementa su propia estrategia colectiva de aprendizaje a fin de satisfacer y ampliar las necesidades de aprendizaje de todos sus miembros –niños, jóvenes y adultos– y así apuntalar el desarrollo personal, familiar y comunitario. Su horizonte está más allá de planes y proyectos: es una propuesta de política centrada en

una estrategia de educación y aprendizaje para el desarrollo y la transformación económica y social a escala local, que debería enmarcarse en estrategias más globales apoyadas por el financiamiento público y privado para asegurar viabilidad, calidad y equidad.

Las comunidades de aprendizaje constituyen otra dimensión del desarrollo local, operan a nivel mesoeconómico (relaciones e instituciones) y metaeconómico (valores), y en ellas tienen cabida todas las personas, niños, jóvenes y adultos, tanto aprendiendo como enseñando. Todos los actores sociales tienen un papel que cumplir en el desarrollo y el cambio educativo: gobierno, sociedad civil, sector empresarial. Estas comunidades según Rosa María Torres (citada en Borzese *et al.*, 2003) se caracterizan por:

- Tienen asiento en un territorio determinado, desde una mirada holística.
- Construyen sobre procesos ya dados.
- Intervienen estratégicamente, acordando proyectos asociativos y alianzas.
- Los adolescentes y jóvenes son sus beneficiarios y actores principales.
- Se orientan hacia el aprendizaje y enfatizan la innovación pedagógica.
- Asumen la tensión identidad global-identidades particulares.
- Las comunidades de aprendizaje revitalizan el sistema escolar.

Afirma que el aprendizaje es el principio organizativo fundamental, es decir que el problema no es sólo el acceso a la educación, sino que dicho acceso se corresponda con un aprendizaje efectivo, significativo y sustentable. Retomando las experiencias de FACEPT y de la Fundación Gente Nueva desde una perspectiva de comunidades de aprendizaje, surge otra vez que el centro de la cuestión educación/trabajo pasa por la definición de necesidades productivas y pedagógicas realizadas a partir de grupo sociales concretos y de sus intereses objetivos. Entonces, en ambos casos, desde el punto de vista de la búsqueda de “otra economía”, adquieren primacía aquellas innovaciones educacionales que contribuyen a modificar la inserción asimétrica de los grupos en cuestión, como es el caso de los pequeños productores en la estructura agraria en FACEPT o de los jóvenes en la trama sociourbana en la Fundación Gente Nueva.

Frente a las propuestas educativas convencionales organizadas en ofertas escolarizantes, las experiencias mencionadas trascienden como experiencias sociales que no pueden explicarse sólo desde la pura práctica educativa (Forni *et al.*, 1997). Su interacción escuela-medio está definida por peculiares estrategias institucionales que les permiten animar el territorio sea como centros comunitarios, agencias

de desarrollo local o centros de formación profesional para el trabajo. Nuestro enfoque diferencia “territorio” (trama de actores) de “medio” (contexto) para afirmar que la acción en el territorio forma parte sustantiva de su estrategia educativa, a diferencia de otros casos donde las intervenciones en el medio son un mero complemento de la actividad educativa.

Así aparecen estrategias que hacen eje en la relación entre educación formal, no formal e informal, y entre desarrollo productivo y desarrollo socioorganizativo, gestando nuevos escenarios de negociación y participación que funcionan a distintos niveles ya sea respondiendo a la dinámica del territorio, revitalizando procesos preexistentes o generando nuevas iniciativas y articulaciones.

En ambos casos su estrategia de gestión muestra un modelo de escuela que amplía su radio de influencia a la vez que redefine los sujetos sociales con los que acácia. Retomando la vinculación entre educación y trabajo podemos dar un paso más al decir que cuando la escuela comienza a vincularse con el mundo de lo productivo sigue la tendencia a la integralidad característica de las organizaciones populares que diversifican sus actividades en función de satisfacer antiguas y nuevas necesidades. Así se incluyen, entre otras, actividades vinculadas a salud, transporte y comunicaciones, hábitat, género, microfinanzas, tecnología.

Desde el punto de vista pedagógico se revaloriza el rol del alumno como multiplicador de conocimientos en una práctica horizontal de extensión (o más precisamente de comunicación en el sentido de Freire, 1984) a través de la cual se produce una interacción de saberes de la comunidad y del alumno. En resumen, los proyectos buscan aumentar o crear las posibilidades de desarrollo a partir de la construcción de “territorio” y de generar respuestas a escala dentro de las restricciones del medio y de los sujetos que constituyen su base social.

Queremos subrayar lo afirmado por Adriana Rofman (2004) en cuanto a la marginalidad dentro del sistema educativo de las experiencias apuntadas. Por ello es necesario una vigorosa acción para legitimar públicamente estos proyectos pedagógicos que logran articular la educación formal y la formación continua con una proyección en el territorio para mejorar la calidad de vida. A diferencia de la oferta educativa tradicional que, por distintas causas, no refleja las necesidades y capacidades, intereses y valores de los sectores populares, estas experiencias trabajan revirtiendo las tendencias a la desintegración del medio y la fragmentación social ofreciendo “más escuela” en un contexto de comunidades de aprendizaje.

Subsistemas económicos, oferta educativa y comunidad de aprendizaje

La Dirección de Formación Laboral presenta en el panel una propuesta que parece vincular principalmente, en los ámbitos locales, la oferta educativa no formal con los sectores más dinámicos pertenecientes al sector formal de la economía. La experiencia de Antofagasta en algún sentido es inversa a la del cluster minero, que en función de sus demandas comanda su propia oferta creando o articulando escuelas privadas dentro del sistema formal. En ambas experiencias hay articulaciones radiales, funcionales y jerárquicas que vinculan empresas y agentes del sistema formal o no formal. Según nuestro criterio, no constituyen redes en sentido de nodos autónomos que establecen relaciones horizontales, a partir de intereses compartidos, con vínculos que permiten una multiplicidad de flujos (informativos, materiales, afectivos, simbólicos, financieros) y una multidireccionalidad de los mismos.

La noción de red permite comprender la lógica de funcionamiento de las comunidades de aprendizaje que combinan las ofertas educativas formales, no formales e informales con las múltiples demandas no sólo del sector empresarial sino que, desde la perspectiva de otra economía centrada en el trabajo o economía social, ponen en valor como agentes económicos (trabajadores, productores, consumidores) a sujetos que los mercados excluyen como tales. Importa subrayar que las comunidades de aprendizaje revitalizan la escuela como espacio de lo público. En este sentido, Cullen (1997) define normativamente a la escuela como la obligación moral de pensar públicamente, es decir, de enseñar y aprender:

- conocimientos destinados a todos, sin restricciones ni exclusiones, sin discriminaciones de ninguna especie;
- conocimientos críticos, porque vinculan la teoría a la práctica, lo instrumental a lo valorativo, lo científico a lo político, lo comprensivo a lo transformador;
- conocimientos solidariamente responsables porque están orientados por un interés emancipatorio, en relación con todas las violencias internas y externas.

La convivencia, entonces, no puede ser sino una forma de postular y realizar la justicia. Enseñar a convivir es enseñar que las relaciones sociales deben basarse en la equidad y la solidaridad. Por eso la convivencia es, en realidad, ciudadanía: es reconocer y construir el espacio de lo público, ingrediente fundamental para el desarrollo local.

Reflexiones finales

A modo de conclusión, queremos señalar tres cuestiones que consideramos sustantivas. La primera es que no deberíamos considerar al desarrollo local como una nueva forma de focalización en los municipios, de la misma forma que en los años ochenta y noventa se insistía en la focalización grupal. El desarrollo local es principalmente un enfoque que tiene como protagonista al territorio como trama-dó vivo de actores y una forma de abordaje de los problemas con una metodología de trabajo que permite transformar las capacidades o competencias endógenas en iniciativas y políticas locales y articularlas con las políticas nacionales consistentes con esta concepción. Es necesario señalar la tensión entre la necesidad de que el Estado nacional apoye con políticas activas y consistentes el desarrollo local facilitan-do condiciones y articulaciones y aquellas políticas macro que son contradictorias con dicho objetivo.

Una segunda cuestión es la que relaciona educación, aprendizaje y territorio. En este sentido el enfoque de la “comunidad de aprendizaje” facilita la autopercepción de los sujetos y el ejercicio de su rol activo en la identificación de actores, cri-terios y metodologías que contribuyan a que el territorio se haga cargo de estos nuevos sentidos de la educación, capacitación y aprendizaje. Es otra forma de abor-dar el desarrollo local, y desde el aprendizaje significativo de todos a lo largo de to-da la vida potenciar los vínculos entre educación y trabajo.

Una tercera cuestión se refiere a la tan valorada asociación entre dignidad y trabajo. En un país con un 15 por ciento de desempleo abierto, altas tasas de de-sempleo abierto u oculto, y 1,5 millones de personas con planes de empleo (INDEC, 2004), deberíamos replantear cultural y políticamente el concepto de dignidad aso-ciada al trabajo. Si entendemos que trabajo es distinto a empleo y que aprendizaje es distinto a educación, podremos apreciar el valor del quehacer cotidiano de los sectores populares. Quehacer que se despliega como trabajo humano y aprendiza-je sustutivo no sólo para afrontar situaciones de sobrevivencia sino para lograr la reproducción ampliada de la vida. En palabras de Cullen (1997), se trata de educar para trabajar y trabajar para educarnos, y mediante el trabajo y la educación cons-truir lo social como ámbito de lo público. En consecuencia, es en el territorio des-de donde debemos y podemos construir las condiciones sociales, culturales, polí-ticas y económicas para el reconocimiento efectivo de la dignidad del trabajo en todas sus dimensiones.

Bibliografía

- AROCENA, J. 1999. "Por una lectura compleja del actor local en procesos de globalización", en MARSIGLIA, J. (comp), *Desarrollo local en la globalización*, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), Montevideo.
- AROCENA, J. 2002. *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Taurus/Universidad Católica, Montevideo.
- BOISIER, S. 1999. *Teorías y metáforas sobre el desarrollo territorial*, Naciones Unidas- Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Santiago de Chile.
- BOISIER, S. 2000. "El desarrollo territorial a partir de la construcción del capital sinergetico", en CEPAL/Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), *Instituciones y actores del desarrollo territorial en el marco de la globalización*, Ediciones UBB, Santiago de Chile.
- BOISIER, S. 2001. "Desarrollo (local). ¿De qué estamos hablando?", en VÁZQUEZ BARQUERO, A. y O. MADOERY, *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, Homosapiens, Rosario.
- BOISIER, S. 2002. "Actores, asociatividad y desarrollo territorial en la sociedad del conocimiento", en Redes, Universidad de Santa Cruz no Sul, mayo-agosto.
- BORZESE, D.; D. GARCÍA, M. C. BRUSSONE, M. A. SCAFATI. 2003. *La relación entre la escuela secundaria y las organizaciones sociales*. IIPE-UNESCO, París.
- BOURDIEU, P. 1979. "Le trois états du capital culturel", en *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, Nº 30.
- BOURDIEU, P. 1980. "Le capital social. Notes provisoires", en *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, Nº 31.
- CARACCIOLI BASCO, M. y M. del P. FOTI LAXALDE. 2003. *Economía Solidaria y Capital Social. Contribuciones al desarrollo local*, Paidós, Tramas Sociales, Buenos Aires.
- CORAGGIO, J. L. 1998. *Economía popular urbana: una nueva perspectiva para el desarrollo local*, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Buenos Aires.
- CORAGGIO, J. L. 1999. *Política social y economía del trabajo*, Miño y Dávila Editores/UNGS, Buenos Aires.
- CORAGGIO, J. L. 2002. "La Economía Social como vía para otro desarrollo social", <http://www.urbared.ungs.edu.ar>

- CULLEN, C. 1997. *Crítica de las razones de educar. Temas de filosofía de la educación*, Paidós, Buenos Aires.
- FORNI, F.; G. NEIMAN, L. ROLDÁN y J. P. SABATINO. 1997. *Haciendo escuela. Alternancia, trabajo y desarrollo en el medio rural*, ciccus, Buenos Aires.
- FREIRE, P. 1984. *¿Extensión o comunicación? La concientización en el medio rural*, Siglo xxi, México.
- GARCÍA, C. 2004. "Desarrollo local, economía social y microemprendimientos", ponencia presentada en el Seminario Regional *La educación frente a la crisis del mercado de trabajo y la inserción social en América Latina*, redEtis-MECYT-MTEYSS de Argentina, Buenos Aires, 23-25 de junio.
- GENUSSO, G. 2004. "Una red en proceso: municipio, instituciones educativas y ONGs en Bariloche", ponencia presentada en el Seminario Regional *La educación frente a la crisis del mercado de trabajo y la inserción social en América Latina*, redEtis-MECYT-MTEYSS de Argentina, Buenos Aires, 23-25 de junio.
- HERNÁNDEZ, D. 2004. "Desarrollo local y sectorial y formación profesional", ponencia presentada en el Seminario Regional *La educación frente a la crisis del mercado de trabajo y la inserción social en América Latina*, redEtis-MECYT-MTEYSS de Argentina, Buenos Aires, 23-25 de junio.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (INDEC) DE ARGENTINA. Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Onda mayo 2004.
- LINDENBOIM, J. 2000. "El mercado de trabajo en Argentina en la transición secular. Cada vez menos y peores empleos", en LINDENBOIM, J. y C. DANANI (coord.), *Entre el trabajo y la política: las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*, Editorial Biblos, Buenos Aires.
- MARSIGLIA, J. y G. PINTOS. 1997. "La construcción del desarrollo local y regional. Actores, estrategias y nuevas modalidades de intervención", en *Cuadernos del CLAEH*, N° 78/9, Montevideo.
- MILOS, P. 2004. "Redes locales de formación para el trabajo en Antofagasta", ponencia presentada en el Seminario Regional *La educación frente a la crisis del mercado de trabajo y la inserción social en América Latina*, redEtis-MECYT-MTEYSS de Argentina, Buenos Aires, 23-25 de junio.
- ROFMAN, A. 2004. "El lugar de la educación en el modelo de desarrollo local", ponencia presentada en el Seminario Regional *La educación frente a la crisis del*

mercado de trabajo y la inserción social en América Latina, redEtis-MECyT-MTEyss de Argentina, Buenos Aires, 23-25 de junio.

TORRES, R. M. 2003. *Aprendizaje a lo largo de toda la vida*, ASDI-Frónesis, Ecuador. Citado en BORZESE, D.; D. GARCÍA, M. del C. BRUZZONE y M. A. SCAFATI. 2003. *La relación entre la escuela secundaria y las organizaciones sociales. Experiencias en Argentina y Uruguay*, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IPE)-Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), París.

Los jóvenes y las políticas de educación e inserción laboral

Ante la polarización de oportunidades laborales de los jóvenes en América Latina

Un análisis de algunas propuestas recientes en la formación para el trabajo

Claudia Jacinto¹

Introducción

América Latina es una de las regiones del mundo con menores niveles de integración social, donde la diferencia de oportunidades educativas y laborales, y la inequitativa distribución del ingreso constituyen fenómenos estructurales. A la histórica exclusión de las comunidades indígenas y de origen africano, se ha sumado hace décadas la conformación de amplios territorios de pobreza en las ciudades, vinculados a las migraciones rural-urbanas. A este trasfondo de exclusiones, se adiciona una nueva realidad, marcada por la globalización y los procesos de apertura económica que han reforzado la segmentación social.

En el último decenio, se ha venido experimentando un deterioro de las condiciones socioeconómicas y en los mercados de trabajo, cuyos signos más visibles son el aumento del desempleo en varios países y la disminución, aún más generalizada, de la calidad del empleo. La generación de nuevos puestos de trabajo ha sido débil y concentrada en el sector informal; los salarios reales son bajos; y la flexibilización laboral precariza el empleo formal. Se observa una importante polarización en la cual conviven, por una parte, un sector informal crecientemente mayoritario en el que suelen trabajar los niveles más pobres de la población; y, por otra parte, sectores industriales y de servicios integrados en el mercado global, con diversos estándares tecnológicos y tipos de procesos.

1. Socióloga, coordinadora de la red de Educación, Trabajo e Inserción Social, América Latina (redEtis, IIEP-UNESCO), investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). María Eugenia Longo colaboró en la elaboración de gráficos y en la edición de este texto.

De este modo, en la región conviven grupos que participan de los consumos y códigos de las sociedades desarrolladas con otros que viven en condiciones de privaciones y necesidades insatisfechas. El acceso a las comunicaciones ha tendido a homogeneizar las aspiraciones de consumo, pero existe un profundo desfasaje entre expectativas y realidades.

Dentro de este panorama, la juventud ocupa un lugar especialmente crítico. Aunque se ha masificado el acceso a la educación básica y ha aumentado la asistencia en el nivel secundario, la mayor inclusión en el sistema educativo se da en el marco de la persistencia de la deserción y el deterioro de la calidad; el desempleo y el subempleo juveniles crecen; muchos jóvenes, especialmente en algunas subregiones, se ven compelidos a migrar en búsqueda de mayores oportunidades laborales.

Sin embargo, la polarización creciente no afecta del mismo modo a los jóvenes de todos los sectores sociales y niveles educativos, ni por igual a todos los países y todos los contextos. Quienes se encuentran en una situación más crítica son los adolescentes (en especial las mujeres) y jóvenes pobres, que no han ingresado o han abandonado la educación media formal, o están en riesgo de hacerlo. Dentro de esta categoría general, algunos grupos padecen situaciones especialmente inequitativas. Por ejemplo, los adolescentes trabajadores “en o de la calle”, los jóvenes inactivos que no estudian ni trabajan², los jóvenes rurales y/o indígenas y/o de origen afroamericano.

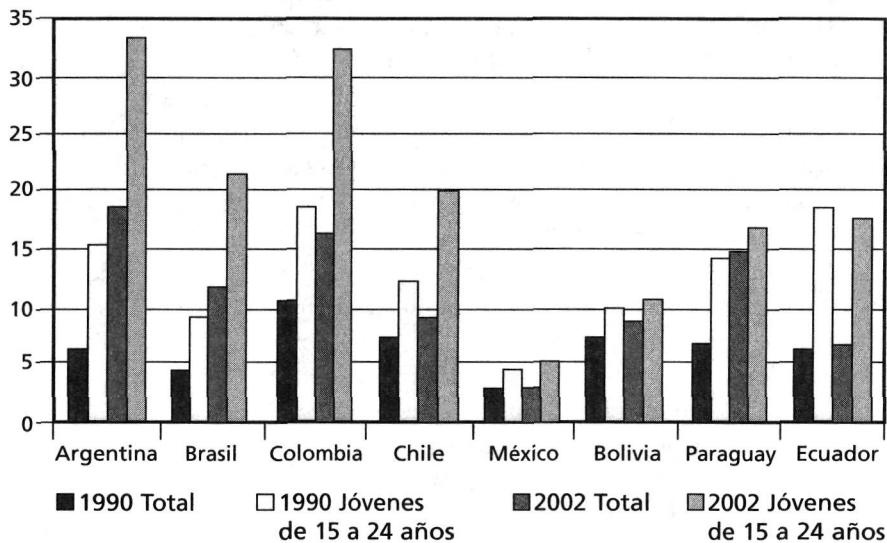
1. Una inserción laboral compleja³

Por su situación de buscadores del primer empleo, los jóvenes han sido las principales víctimas de la crisis de los mercados laborales latinoamericanos. Desde comienzos de la década del noventa, los elevados índices de desempleo entre la juventud, en todos los países, son sensiblemente mayores y muchos casi duplican las tasas del conjunto de la población económicamente activa, a lo cual se suman los altos niveles de subempleo (véase gráfico 1).

2. En 1998, alrededor del 13 por ciento de los adolescentes de 13 a 17 años de las zonas urbanas y cerca del 23 por ciento de los jóvenes de ese rango de edad de las zonas rurales no estaban estudiando, ni trabajando, ni buscando empleo. Estos porcentajes se aproximan al 20 y 30 por ciento para el caso de los niños y adolescentes respectivamente que residen en el 25 por ciento de hogares de más bajos ingresos (CEPAL, 1998). Estos adolescentes constituyen un grupo crítico, porque no se están educando, ni calificando, ni siquiera acumulando experiencia laboral.

3. Algunos de los contenidos de este punto provienen del artículo Jacinto, 2002b.

GRÁFICO 1: Tasas anuales de desempleo abierto en población de 15 a más años y en el grupo de 15 a 24 años. Zonas urbanas. Países seleccionados. 1990-2002.



FUENTE: Elaboración propia en base a datos de:

oIT, 2003. Panorama Laboral 2003. América Latina y el Caribe. oIT.

Sobre la base de información de encuestas de hogares de los países. Cuadro 3-A, p. 102.

Para Argentina: SIEMPRO-INDEC, 2003. Encuesta de Condiciones de Vida 2001. Base usuarias.

Argentina: Datos de 1990-2001. Jóvenes de 15 a 24 años. Datos total país.

Brasil: Datos de 1991 y 2002. Jóvenes de 18 a 24 años. Datos de seis áreas metropolitanas. Nueva serie a partir de 2001.

Bolivia: Jóvenes de 20 a 29 años. 1996 (15-25 años). Datos del total nacional urbano.

Chile: Jóvenes de 20-24 años. Datos del total nacional.

Colombia: Datos de 1991 y 2002. Jóvenes 18 a 24 años. Datos de siete áreas metropolitanas, septiembre de cada año. A partir de 2001, trece áreas metropolitanas.

México: Datos de 1992 y 2002. Jóvenes de 20 a 24 años. Datos del total nacional.

Ecuador: Jóvenes de 15 a 24 años. Datos del total nacional.

Paraguay: Datos de Asunción.

Pero tal vez la característica más marcada en la relación actual de los jóvenes con el mercado de empleo es la precariedad de sus inserciones laborales. Sus trayectorias, en este sentido, suelen combinar etapas de desempleo, subempleo, inactividad, contratos temporarios y/o autoempleo, muchas veces a nivel de supervivencia.

Los jóvenes, por lo general, tienen acceso a empleos inestables, sin protección laboral y con bajos salarios, aun cuando se inserten en el sector formal de la economía. Los que completan la educación media llegan a ingresar al circuito de “nuevos empleos jóvenes” (cadenas de *fast food*, alquiler de videos, cines, vendedores de centros comerciales) dentro del sector formal, pero igualmente con bajos salarios y contratación precaria. Aquellos más educados, dependiendo también de su capital cultural y social, pueden aspirar a obtener puestos de mayor calidad, mejor remunerados y con mejores condiciones de trabajo, pero muchas veces igualmente transitorios.

En el marco del deterioro general, muchos estudios muestran una franca polarización de las oportunidades laborales y de la calidad de la oferta. Los jóvenes en situación de pobreza y/o niveles educativos más bajos se ven compelidos a trabajos informales y ocasionales, en el extremo más deteriorado del circuito laboral, donde acceden a empleos “no calificantes” ya que en ellos las posibilidades de aprendizaje en el trabajo son escasas. Actualmente, el perfil de su inserción se presenta como un “entrar y salir” permanente del mercado laboral, con una fuerte rotación e inestabilidad, principalmente debido al tipo de empleo y remuneración (Dávila León *et al.*, 1995).

Esta segmentación laboral refleja también una discriminación de los más pobres para acceder a los trabajos de mayor calidad, ya que los mecanismos de selección no sólo tienen en cuenta las credenciales educativas sino la escuela de la que se proviene, la apariencia corporal, las actitudes, el lenguaje, el lugar de residencia. A ello se suma que a muchos de los trabajos disponibles se llega a través de redes de relaciones sociales que se basan en los vínculos familiares.

Las dificultades de inserción en el mercado de trabajo han llevado a una ruptura en los mecanismos de socialización laboral. Muchos jóvenes sin formación profesional específica se capacitaban antes en el lugar donde se desempeñaban a través del acompañamiento de trabajadores de mayor experiencia, muchas veces sus propios padres. Hoy una buena parte de los jóvenes pobres viven en hogares que ya se han visto afectados por la desocupación, por lo tanto, no han tenido la oportunidad de conocer modelos de inserción laboral satisfactorios. Ellos mismos acceden a trabajos inestables y precarios. ¿Cuánto de “formativos” son estos modos de incorporarse al mundo del trabajo? Como se ha dicho, algunos autores han enfatizado su carácter “no calificante” por su precariedad y baja calidad. Otros sostienen que en esos trabajos se produce aún una primera socialización laboral que da al joven “herramientas” para sobrevivir en un mercado de trabajo difícil.

Ante esta relación con la inserción laboral, ¿cuál es el lugar del trabajo hoy en las representaciones de los jóvenes? Varias investigaciones han abordado la cuestión.

Algunos autores sostienen que se está produciendo una descentralización de la cultura del trabajo en los procesos de constitución de las identidades sociales juveniles. El lugar que se le asignaba a “la ética del trabajo”, hoy parece ser ocupado por una “estética del consumo”, que premia la intensidad y la diversidad de las experiencias, incluido el ámbito laboral, buscando gratificaciones inmediatas (monetarias y vivenciales), no vedosas y flexibles (Pérez Islas y Urteaga, 2001). En los jóvenes, el trabajo se desdibuja como eje de la organización personal. Así, se ha afirmado que aunque el trabajo sigue siendo clave para los jóvenes, el énfasis de esta representación está puesto en su carácter de valor utilitario que les da la posibilidad de obtener dinero, con el consiguiente acceso al consumo y a una mayor autonomía del grupo familiar” (Cogliati *et al.*, 2000).

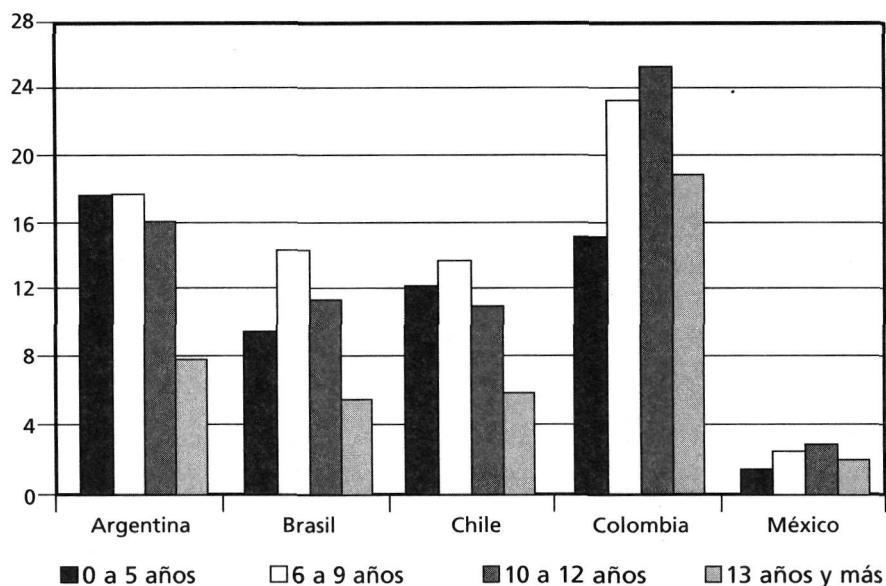
Obviamente, la valoración que el joven tenga de su propio trabajo dependerá de múltiples factores. Por un lado, no será independiente de la calidad y el contenido del mismo. Por otro, dependerá del sector social al que pertenece y de sus expectativas iniciales. Algunos jóvenes optan por cierto tipo de trabajos flexibles e inestables, pero motivantes. Los llamados “trabajos independientes de segunda generación”, por ejemplo en el campo de la informática, son frecuentemente desempeñados por jóvenes de alta calificación que eligen esa inserción y obtienen gratificaciones monetarias y simbólicas con ello. Muchos trabajos informales, por ejemplo, en el terreno de la gestión y/o expresión cultural, son valorados por los jóvenes de sectores medios. Pero los jóvenes de sectores medios empobrecidos o sectores bajos que han accedido a más años de escolaridad que sus progenitores pueden verse desalentados e insatisfechos con las inserciones laborales disponibles porque tenían mayores expectativas. Lo mismo puede registrarse en jóvenes universitarios de todos los sectores sociales que se desaniman ante oportunidades laborales que no responden a sus perfiles de formación.

2. En este contexto sociolaboral, ¿cuánto valen más credenciales educativas?

A partir de los años ochenta, comenzó a hacerse evidente en la región un proceso de devaluación de las credenciales educativas, que paulatinamente fue afectando también a los más educados. Hacia principios de los años noventa, todavía era visible que el poseer mayor nivel educativo se asociaba a una menor probabilidad de caer en el desempleo. Más años de escolaridad actuaban así como una suerte de “paracaídas” que atenuaba el deterioro general de los niveles salariales y de empleo (Gallart *et al.*, 1993). Sin embargo, el potencial diferenciador del nivel de instrucción tiende a

disminuir con relación a la inserción laboral, y las personas de mayores niveles de escolaridad desplazan a los menos educados cuando compiten por obtener los mismos puestos de trabajo (véase gráfico 2).

GRÁFICO 2: Tasas de desempleo abierto por años de estudio. Zonas urbanas. Países seleccionados. 2000.



FUENTE: Elaboración propia en base a:

SITEAL, 2003. *Educación y mercado de trabajo urbano: la situación en seis países de la región*. IIEP-UNESCO Sede Regional Buenos Aires, OEI.

Para Colombia: Año 1990: CEPAL, 2002, *Panorama Social de América Latina 2000-2001*, publicación de las Naciones Unidas, cuadro 13, p. 219. Año 2000: CEPAL, 2003, *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2000*, publicación de las Naciones Unidas, cuadro 32, p. 40.

Como resultado de los procesos de crecimiento del desempleo, informalización, precarización y polarización de los puestos de trabajo, la escolaridad media decrece como garantía de empleo, y más aún, como garantía de acceso a un empleo de calidad. Hacia fines de los noventa, un estudio sobre el tema (Filmus, 2001) señala que

el desempleo de los que terminan la escuela media posee características muy diferenciadas. Por un lado, no sólo ocurre en países en los cuales, aunque en forma parcial, ha habido cambios importantes en las estructuras productivas a partir de la incorporación de modernas tecnologías y una tasa relativamente alta de escolarización media, como Chile, sino también en países donde el impacto de las nuevas tecnologías es muy pequeño y muestran una tasa de matriculación secundaria baja, que no supera el 50 por ciento.

Ante esta situación, los especialistas suelen coincidir en que se ha llegado a un punto donde la educación secundaria aparece como condición cada vez más necesaria para insertarse con relativo éxito en el mercado de trabajo, pero también cada vez más insuficiente (Filmus, 2001). En efecto, los datos disponibles muestran que es a partir de los 12 de años de escolaridad (es decir, de la finalización del nivel medio) que disminuye la probabilidad de caer en la pobreza (CEPAL, 1997).

Sin embargo, las opiniones al respecto no son unívocas. Algunos autores señalan que lo necesario es una educación básica de calidad, incluyendo en tal concepto sólo el nivel secundario inferior, ya que seguir desplazando las credenciales educativas necesarias hacia delante, sin mejorar la calidad, es un esfuerzo inútil y poco valorado por los propios jóvenes (De Ibarrola, 2002).

Este debate se da en el marco de mercados de trabajo muy heterogéneos. Por un lado, las demandas de mayor calificación de los sectores modernos de la economía, vinculados a las transformaciones tecnológicas, especialmente en los terrenos de la informática y las comunicaciones, que requieren un conjunto amplio de competencias transversales ya consideradas básicas. Esta demanda incluye ciertos sectores del Estado, empresas productoras de bienes y servicios dedicadas al mercado interno e inclusive una porción del trabajo informal en vías de modernización, sobre todo el vinculado con las microempresas (Filmus, 2001). Por otro lado, existe un amplio sector informal que conserva modos de organización tradicionales, y sectores formales que demandan competencias polarizadas según las ocupaciones. Sin embargo, la vida cotidiana –también marcada por las innovaciones tecnológicas– y la incertidumbre respecto a la evolución de los mercados de trabajo hacen coincidir a los especialistas en que es preciso enfatizar en una educación general de calidad y un conjunto de competencias amplias, consideradas de empleabilidad en dos sentidos: como un derecho de todos, en función de la equidad, y como un requisito para la competitividad del conjunto de la sociedad (Gallart, 2001; Caillods y Hutchinson, 2001).

3. El problema de la formación para el trabajo de los menos educados

Ahora bien, los datos de escolarización de los países latinoamericanos revelan que aún hoy más de la mitad de los jóvenes no terminan la educación secundaria⁴. Por ello, durante los años noventa muchos programas sociales y de lucha contra la pobreza se orientaron a brindar formación vocacional a jóvenes desfavorecidos que normalmente no tienen acceso a la formación profesional convencional.

Un grupo importante de programas fue desarrollado por los ministerios de Trabajo, la mayoría de ellos financiados por bancos multilaterales⁵. El modelo adoptado se caracterizó por ofrecer cursos de capacitación laboral flexible y orientada al mercado de trabajo formal a través de la inclusión de pasantías en empresas. Los cursos fueron subcontratados a entidades principalmente privadas –aunque también se han incluido algunas públicas–, a través de licitaciones. Otros tipos de programas, algunos de ellos relacionados con los ministerios de Desarrollo Social, también financiados en muchos casos por agencias multilaterales, han sido desarrollados e implementados por ONG, fundaciones, iglesias, centros públicos de capacitación, gobiernos locales, etc. Estos programas estuvieron orientados hacia el sector informal y los empleos por cuenta propia, y en general incluyeron una parte práctica en la formación. Algunos de ellos incorporaron otros elementos más allá de la capacitación, como, por ejemplo, orientación personal y profesional, educación para la ciudadanía, vinculaciones con la educación formal, etc. Otros se enfocaron en la formación para la gestión de microemprendimientos⁶.

¿Cuál ha sido el impacto de estas iniciativas? ¿Qué puede aprenderse de ellas como forma alternativa de brindar una calificación que pueda mejorar las expectativas de encontrar un modo de vida digno?

4. El número de graduados dentro del grupo de jóvenes en edad normal de egreso es bajo. Por ejemplo, en 1998, se graduaron alrededor de la mitad de los alumnos chilenos, y sólo el 30 por ciento de los alumnos matriculados en la enseñanza secundaria en México, Argentina y Brasil. Véase PREAL, 2001.
5. Varias investigaciones de la década del noventa se concentraron en analizar los nuevos programas, por ello se cuenta con considerable información sobre sus alcances, procesos y resultados. Entre ellas, el proyecto del IIEP sobre “Estrategias alternativas de educación para grupos desfavorecidos”, realizó varios estudios en esa línea; entre ellos, puede consultarse: Jacinto *et al.*, 2002a; Ramírez, 2001; Jacinto y Bessegá, 2001.
6. Mas allá de la magnitud de las iniciativas de los años noventa, especialmente en algunas regiones, no debe perderse de vista que ellas cubrieron sólo una pequeña parte de la población potencial si se considera al conjunto de los jóvenes que salen de la escuela sin calificación.

Algunos de los supuestos básicos en los que se apoyaron estas acciones fuera del sistema educativo formal han sido duramente cuestionados por el deterioro del mundo laboral y la escasez de oportunidades. Muchas acciones se han fundamentado en la concepción de que la baja empleabilidad de estos jóvenes está originada en su insuficiente calificación. Aunque esta hipótesis aún tiene sustento en las estadísticas que vinculan los niveles de desocupación con la escolaridad, en la práctica, ante el achicamiento global del empleo, entra en tensión porque los jóvenes más educados tienden a desplazar a los menos educados, aun en empleos que no parecen demandar altas calificaciones técnicas⁷. De este modo, se produce una tensión paradójica y patética, que deja a quienes han alcanzado menores niveles educativos formales en una situación permanentemente vulnerable aun cuando hayan pasado por cursos de capacitación para el trabajo, porque deben competir en un mercado donde abundan los sobrecalificados, fenómeno conocido como “efecto fila”.

Los programas desarrollados en los años noventa muestran algunas tendencias nuevas como la participación de organismos públicos articulados con organizaciones privadas con o sin fines de lucro (respectivamente, empresas y ONG); cambios en los enfoques curriculares de la formación, incorporando en algunos casos diseño por competencias, componentes de orientación sociolaboral y/o de refuerzo de competencias básicas; y, en un nivel menos extendido, la promoción de enfoques intersectoriales (que coordinan esfuerzos y servicios de capacitación con la salud, la atención social y la educación formal), y de desarrollo local.

Los estudios muestran también muchas debilidades en los programas. Por ejemplo, a escala institucional, la estrategia de subsidios puntuales a plazo determinado o las licitaciones para la ejecución de proyectos han vulnerado la permanencia y la sustentación básica de los centros de formación. El mecanismo de licitación de cursos diseñados uno por uno por los proveedores ha obstaculizado la inversión en materiales didácticos buenos y el mejoramiento progresivo de las estrategias formativas de los centros (Castro, 1997).

Respecto a los enfoques curriculares, lo que predominó es la superposición de cursos cortos y puntuales, que no compensan las débiles competencias básicas de los jóvenes, o planteos formativos de larga duración que tienen alta deserción. No se han registrado prácticamente itinerarios de formación modulares (Gallart, 2000). En general las intervenciones contaron con poca coordinación entre sí y,

7. Este mecanismo de selectividad parece responder tanto a la valorización de la mayor consolidación de competencias básicas que presentan los más educados como a un mecanismo de selección social.

salvo excepciones, ponen en evidencia la falta de redes interinstitucionales e intersectoriales locales y nacionales vinculadas a la formación y la inserción laboral. Muchos cursos se siguen diseñando desde la oferta, sin actualizar contenidos ni brindar oportunidades de complementar la formación con prácticas laborales, y no ofrecen servicios de orientación sociolaboral. Mucha capacitación presupone que los jóvenes van a autoemplearse aun cuando no poseen experiencia laboral, niveles de organización y autonomía básicos, ni posibilidades de crédito. Sin embargo, existe un problema más importante que no puede resolverse con una mayor articulación con el mundo laboral: el sector productivo tiende a demandar, en el marco de la sobreoferta de buscadores de empleo, a jóvenes con perfiles formativos más altos.

Algunos esfuerzos para establecer alianzas a escala local suelen presentar aproximaciones más integrales, combinando recursos y servicios, y promoviendo vínculos con la educación general y la formación, y con nichos reales de trabajo. En estas experiencias se han establecido vinculaciones interesantes entre los recursos públicos, los empleadores y los grupos focalizados de jóvenes. Por ejemplo, algunos municipios han promovido la conformación de redes interinstitucionales de formación (Ramírez, 2001).

A pesar de las limitaciones mencionadas, las investigaciones muestran que algunos programas han logrado mejorar, moderadamente, la inserción laboral de los jóvenes capacitados, permitiéndoles el acceso a un empleo formal con mayor probabilidad que si no hubieran pasado por el programa, al menos en el corto plazo⁸. También revelan la satisfacción de los propios jóvenes con estas instancias de formación. Para ellos, los cursos suelen constituirse en posibilidades relevantes de participación social, donde adquieren competencias diversas y aumentan su autoestima. El seguimiento de los egresados registra incluso una tendencia a reinserirse en la educación formal luego de concluido el curso (Pieck, 2001; Gajardo y Milos, 2000).

Cabría preguntarse también acerca de la utilidad de estos programas para ayudar a los jóvenes a insertarse en el trabajo en el sector informal. Algunos estudios han mostrado que a veces el aprendizaje logrado les provee de un medio de vida valorado por los propios jóvenes (Universidade Estadual de Campinas *et al.*, 2001). Otras veces se ha sostenido que si los jóvenes no tienen previamente alguna experiencia de trabajo asalariado, es muy difícil que logren sobrevivir en el trabajo autónomo o en microemprendimientos con otros jóvenes.

8. Así lo ponen de manifiesto los estudios de impacto de diferentes países: Chile, Uruguay, Brasil.

Podría decirse que el impacto de los programas de formación laboral debe evaluarse en relación con la calidad de los trabajos a los que permiten acceder. Pero debería tenerse en cuenta que esta calidad no se vincula sólo con la formalidad, sino también con las condiciones de trabajo, la posibilidad de conformar trayectorias de inserción y las características del empleo con respecto a que constituya un medio de vida digno, que satisfaga necesidades materiales y simbólicas. Sobre todo esto, poco se conoce.

Evidentemente podrían plantearse diferentes propuestas para mejorar conceptual y estratégicamente estas intervenciones, pero subsiste un dilema central: imponer formación inicial puntual a jóvenes de bajos niveles educativos es suficiente o en todo caso, cuánto contribuye a brindar un nivel de vida digno o una verdadera vía de integración social para quienes tienen por delante cincuenta años de vida laboral.

A modo de cierre

Las limitaciones estructurales del mercado laboral constituyen un obstáculo a la inserción de los jóvenes; son una barrera al aporte que puede hacer más y mejor educación. Pero también es preciso reconocer que la provisión de educación y formación ocupacional suele tener baja calidad y muchas otras debilidades. Tal vez una de las mayores es la casi completa desarticulación entre la educación formal, la formación profesional y los programas de capacitación e inserción laboral. Esta desarticulación se manifiesta, por ejemplo, en que los jóvenes que restablecen su vínculo con la educación a partir de las ofertas de educación no formal no disponen de vías de reconocimiento y continuidad en la formal. Tampoco existen “puentes” con la educación de adultos, a la que acceden muchos de los jóvenes que no finalizan la escuela media regular. Educación formal, formación profesional y programas de capacitación e inserción laboral constituyen en América Latina circuitos desarticulados que no complementan sus funciones y recursos, que dependen de diferentes ámbitos de la administración pública o incluso de la privada, y están lejos de conformar un sistema. En general se reconoce que un problema clave se plantea en el ámbito de las equivalencias, la certificación y la creación de mecanismos que permitan crear pasarelas entre las diferentes experiencias de formación y de vida laboral. Esta problemática no es exclusiva de América Latina, y su resolución no es sencilla, como lo muestra la propia experiencia europea (Atchoarena, 2000).

Se enfrenta pues el desafío de diseñar una estrategia que permita conformar circuitos formativos e idear sistemas educativos de calidad, inclusivos y flexibles. La construcción de estos circuitos implica la participación de diversos actores, tanto del mundo del trabajo como de la educación. Pero es evidente que el Estado tiene un rol clave en el diseño estratégico de las políticas, en el establecimiento de las regulaciones y mecanismos de articulación, y en el financiamiento para conformar sistemas de educación, formación e inserción laboral que signifiquen más oportunidades para los jóvenes, en el marco de un desarrollo económico más equitativo.

Bibliografía

- ATCHOORENA, D. (ed.). 2000. *The Transition of Youth from School to Work: Issues and Policies*, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPÉ)-Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), París.
- CAILLODS, F. y F. HUTCHINSON. 2001. "¿Aumentar la participación en la educación secundaria en América Latina? Diversificación y equidad", en BRAS-LAVSKY, C. (org.), *La educación secundaria. ¿Cambio o inmutabilidad?*, IIPÉ-UNESCO y Santillana, Buenos Aires.
- CASTRO, C. DE MOURA. 1997. *Training Policies for the End of the Century*, IIPÉ-UNESCO, París.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL). 1997. *La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la Cumbre Social*, Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL). 1998. *Panorama Social 2001-2002*, CEPAL, Santiago.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL). 2000. *Juventud, población y desarrollo en América Latina y el Caribe*, CEPAL, Santiago de Chile.
- COGLIATI, C.; A. KOSSOY y S. KREMENCHUTZKY. 2000. "El trabajo de los jóvenes", en Jóvenes, *Revista de Estudios sobre Juventud*, Nueva Época (Méjico), Año 4, Nº 12, (junio-diciembre).
- DÁVILA LEÓN, O.; R. IRRAZABAL MOYA y A. OYARZÚN CHICUY. 1995. "Los jóvenes como comunidades realizadoras: Entre lo cotidiano y lo estratégico", en *Ni*

adaptados ni desadaptados sólo jóvenes. Siete propuestas de desarrollo juvenil, Programa Interdisciplinario de Investigación en Educación, Santiago de Chile.

- DE IBARROLA, M. y M. A. GALLART (coords.). 1994. *Democracia y productividad. Desafíos de una nueva educación media en América Latina*, Lecturas de Educación y Trabajo, N° 2, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC-UNESCO) y CIID-CENEP, Santiago de Chile, Buenos Aires, México DF.
- DE IBARROLA, María. 2002. "Nuevas tendencias de la formación escolar para el trabajo". Documento base de discusión mesa 4 presentado en el encuentro *Desarrollo regional, integración continental y formación de los jóvenes para el trabajo*, Universidad Iberoamericana de León, León, México, 26 y 27 de junio.
- FILMUS, D. 2001. "La educación media frente al mercado de trabajo: cada vez más necesaria, cada vez más insuficiente", en BRASLAVSKY, Cecilia (org.), *La educación secundaria. ¿Cambio o inmutabilidad?*, IIPE-UNESCO y Santillana, Buenos Aires.
- GAJARDO, M. y P. MILOS. 2000. "Capacitación de jóvenes en situación de pobreza y riesgo de exclusión: el caso Chile", en GALLART, M. A. (coord.), *Formación, pobreza y exclusión*, Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (CINTERFOR), Montevideo.
- GALLART, M. A. (coord.). 2000. *Formación, pobreza y exclusión: los programas para jóvenes*, Serie Herramientas para la transformación, N° 12, CINTERFOR, Montevideo.
- GALLART, M. A. 2001. "La formación para el trabajo en América Latina: pasado, presente y futuro", en UNESCO-Santiago, *Análisis de prospectivas de la educación en la región de América Latina y el Caribe*, UNESCO-Santiago, Santiago de Chile.
- GALLART, M. A.; M. MORENO y M. CERRUTTI. 1993. *Educación y empleo en el Gran Buenos Aires 1980-1991. Situación y perspectivas de investigación*, Cuadernos del CENEP N° 49, CENEP, Buenos Aires.
- JACINTO, C. 1999. *Enfoques y tendencias de los programas de educación dirigidos a niños y jóvenes desfavorecidos en América Latina*, IIPE Programme de recherche et d'études: Stratégies d'éducation et de formation pour les groupes défavorisés, IIPE-UNESCO, París.
- JACINTO, C. 2002a. "Lecciones y encrucijadas en la formación para el trabajo de jóvenes desfavorecidos en América Latina", en JACINTO, C. (coord.), *Nuevas*

alianzas y estrategias en la formación para el trabajo de jóvenes desfavorecidos. Estudios de caso en América Latina, IIEP-UNESCO, París.

JACINTO, C. 2002b. "Los jóvenes, la educación y el trabajo en América Latina. Nuevos temas, debates y dilemas", ponencia presentada en el encuentro *Desarrollo regional, integración continental y formación de los jóvenes para el trabajo*, Universidad Iberoamericana de León, León, México, 26 y 27 de junio.

JACINTO, C., et al. 2002. *Nuevas alianzas y estrategias en la formación para el trabajo de jóvenes desfavorecidos. Estudios de caso en América Latina*, IIEP-UNESCO, París.

JACINTO, C. y C. BESSEGA. 2001. *Fortalecimiento institucional de entidades de capacitación para jóvenes desfavorecidos*, IIEP-UNESCO, París.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (oit). 2003. *Panorama Laboral 2003. América Latina y el Caribe*, oit, Lima.

PÉREZ ISLAS, J. A. y M. URTEAGA. 2001. "Los nuevos guerreros del mercado. Traectorias laborales de jóvenes buscadores de empleo", en PIECK, Enrique, *Los jóvenes y el trabajo. La educación frente a la exclusión social*, coedición UIA, IMJ, UNICEF, CINTERFOR-OIT, RET y CONALEP, México.

PIECK, E. 2001. *Los jóvenes y el trabajo. La educación frente a la exclusión social*, coedición UIA, IMJ, UNICEF, CINTERFOR-OIT, RET y CONALEP, México.

PROGRAMA DE PROMOCIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PREAL). 2001. *Quedándonos atrás. Un informe del progreso educativo en América Latina*. Santiago de Chile.

RAMÍREZ GUERRERO, J. 2001. *El rol de los actores locales en la formación e inserción laboral de jóvenes: la experiencia de la Corporación Paisajoven en Medellín (Colombia) y otros casos en América Latina*, IIEP-UNESCO, París.

SISTEMA DE INFORMACIÓN Y ANÁLISIS DE TENDENCIAS EN EDUCACIÓN Y EQUIDAD DE AMÉRICA LATINA (SITEAL). 2003. *Educación y mercado de trabajo urbano: la situación en seis países de la región*. IIEP-UNESCO Sede Regional Buenos Aires, OEI.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS et al. 2001. *Avaliação de impacto do Programa Capacitação Solidaria-PCS – sobre os egressos de cinco regiões metropolitanas*, Capacitação Solidaria, San Pablo.

La construcción de trayectorias laborales entre los jóvenes egresados de la escuela secundaria

Daniel Filmus¹

Ana Miranda²

Analía Otero³

Introducción

En la Argentina, y con posterioridad a la reforma prevista por la Ley Federal de Educación⁴, la escuela secundaria sufrió una amplia transformación. Dicha transformación estuvo acompañada de nuevas problemáticas asociadas a la incorporación masiva de matrícula y a los cambios en los modos y condiciones de vida de los jóvenes. Durante los años noventa, ya se había señalado que la educación media atravesaba una crisis que fue definida como de “identidad” (De Ibarrola y Gallart, 1994). No obstante, las externalidades de expansión de la escolaridad entre los más jóvenes y su vinculación con las transformaciones en la oferta educativa prevista por la Ley Federal de Educación determinaron la aparición de nuevas temáticas en la investigación y en el debate educativo.

Los estudios comenzaron a cuestionar la metamorfosis de la función social de la educación, así como también el rol de la escuela en la construcción de la subjetividad de los jóvenes que se encuentran en contextos de alta pobreza. En el caso del nivel medio, las nuevas preguntas son: ¿qué función social está cumpliendo la escuela secundaria en el nuevo contexto socioeconómico?, ¿la mayor permanencia de los jóvenes en la

1. Licenciado en Sociología. Ministro de Educación, Ciencia y Tecnología de la Argentina.
2. Licenciada en Sociología. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Argentina.
3. Licenciada en Sociología. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Argentina.
4. La Ley Federal de Educación N° 24.195 prevé la extensión de la obligatoriedad de la escolaridad a diez años de educación formal: educación preescolar, más tres ciclos de Educación General Básica (EGB).

escuela se fue convirtiendo en una política de contención social frente al avance de la exclusión juvenil?, ¿cuáles son las condiciones sociales básicas para que la educación sea posible? (Filmus *et al.*, 2001; Dutchatzky y Correa, 2002; López y Tedesco, 2003).

Al mismo tiempo, diversos trabajos demostraron que los nuevos alcances de la cobertura del nivel medio estuvieron caracterizados por su heterogeneidad, que se sumó a la previamente existente (Filmus y Moragues, 2003). Los problemas fiscales por los que atravesó nuestro país a lo largo de los últimos años y las políticas de ajuste impactaron en el volumen de los recursos destinados a la educación. Este hecho, en combinación con la expansión de la matrícula, tuvo como consecuencia la agudización de la segmentación del sistema educativo. Los nuevos contingentes que se incorporaron al secundario recibieron mayoritariamente una oferta educativa de baja calidad, que fortaleció la tendencia a la reproducción de la desigualdad, la cual se extendió hacia las trayectorias de los egresados. De esta forma, la escuela secundaria no sólo se debilitó en su capacidad de aportar a la movilidad social ascendente sino que perdió, también, su rol en la homogeneización de las oportunidades entre aquellos que tienen la posibilidad de terminarla. De este modo, el tránsito por la escuela secundaria y la inserción en el mercado de trabajo dejó de constituirse en un camino común para las nuevas generaciones (Paiva, 2000).

En este contexto, el objetivo de este trabajo es presentar los resultados de un estudio sobre la inserción ocupacional de quienes terminaron la escuela media, realizado a partir del seguimiento de un grupo de egresados de ese nivel. En primera instancia, se expone el análisis de una serie de relevamientos de carácter cuantitativo sobre la inserción laboral y educativa durante los primeros años posteriores al egreso. Y, en segundo lugar, se presentan los resultados de un trabajo en el que se emplearon técnicas cualitativas, más específicamente sobre la base del desarrollo de grupos focales, a partir del cual se recogieron relatos sobre la experiencia educativa y la vinculación con el mundo del trabajo de los jóvenes egresados.

1. La inserción ocupacional de los egresados de la escuela media

La información con la que se trabajará a lo largo del texto fue elaborada en el marco del proyecto “La inserción ocupacional de los egresados de la escuela media”⁵. Dicho proyecto tuvo como principal característica el seguimiento de un grupo de

5. El proyecto “La inserción ocupacional de la escuela media” se desarrolla con sede en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica Argentina, a partir del

egresados de la escuela secundaria, en base a la implementación de la técnica denominada *follow-up studies*, mediante el cual se encuesta a los individuos cuando se encuentran cursando sus estudios y, posteriormente, se realiza un relevamiento durante los primeros años de su inserción laboral (Lamoure, 1995). La ventaja de esta técnica es que provee información detallada acerca de la trayectoria educativa de los sujetos y, a la vez, también permite analizar tanto la información sobre la relación entre la educación y el empleo como la del nivel educativo en sí mismo. De esta forma, se aplicó el primer cuestionario entre alumnos que finalizaban la escuela secundaria en el año 1999 y, posteriormente, se realizaron tres relevamientos anuales –mediante un cuestionario telefónico– entre los años 2000 y 2002.

Entre los hallazgos más importantes de este estudio, y en base al análisis de las características de la población de los colegios secundarios de la muestra escogida⁶, se encuentra que en el nivel medio persisten circuitos educativos diferenciales, cada uno de los cuales convoca estudiantes de distinto origen socioeconómico. Esos circuitos, además, dan cuenta de divergencias en las condiciones de aprendizaje ofrecidas por los colegios, relativas a las titulaciones de los docentes, al equipamiento e infraestructura y a la extensión de la jornada escolar. Los segmentos representan un antecedente central en el desarrollo de trayectorias educativas diferenciadas⁷. En cada uno de

año 1998. Desde su inicio y hasta el año 2003, estuvo bajo la dirección del Lic. Daniel Filimus y contó con el financiamiento de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica. Actualmente, se ejerce la dirección del proyecto la Lic. Ana Miranda, con el apoyo del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

6. Se trabajó con una muestra no representativa y estratificada de estudiantes, seleccionando cursos del último año del secundario, garantizando la heterogeneidad de los grupos en torno al sector y modalidad de la escuela y el origen socioeconómico mayoritario de la población asistente. Con este fin, el 36 por ciento de los colegios son de modalidad bachiller; el 23 por ciento, comercial; el 38 por ciento técnica; y el 2 por ciento, agraria. En cuanto al nivel ocupacional de los padres, el 28 por ciento es alto; el 31 por ciento, medio; y el 41 por ciento, bajo. Con respecto al máximo nivel de instrucción del jefe de hogar, el 30 por ciento tiene primaria completa; el 48 por ciento, secundaria incompleta; el 62 por ciento, secundaria completa; y el 38 por ciento, universitario completo y más.
7. El índice de nivel socioeconómico ha sido construido sobre la base de las siguientes variables: categoría ocupacional del jefe de hogar, calificación de la tarea del jefe de hogar y máximo nivel educativo del padre y la madre (promedio). Éste ha permitido la identificación de tres grupos de escuelas. El grupo que hemos categorizado como "alto" concentra mayoritariamente familias cuyo jefe de hogar ha cursado el nivel universitario y desempeña ocupaciones jerárquicas o profesionales. Por el contrario, el que hemos categorizado como "bajo" incorpora muy pocos estudiantes que provienen de familias con experiencia universitaria y con altas categorías laborales. En el tercer grupo, la intensidad de la segmentación es menor; éste presenta una población más heterogénea y aunque predominan los sectores medios, es capaz de incluir en su seno estudiantes de extracción diferenciada.

ellos, predominan distintas historias escolares. Por ejemplo, encontramos que la mayor cantidad de estudiantes con sobredad se concentra en las escuelas de nivel “bajo”, mientras que la totalidad de los alumnos que concurren a las escuelas de nivel “alto” culminan sus estudios en la edad prevista.

El seguimiento de las actividades laborales y educativas de los estudiantes a lo largo de los primeros tres años posteriores a su egreso nos mostró un panorama de las características que asume la desigualdad de oportunidades disponibles para los jóvenes que, aparentemente, han obtenido certificados con valor análogo. La situación inequitativa se manifiesta en:

- a. La participación en el mercado de trabajo: fue significativamente más fuerte entre los grupos del circuito medio y bajo en todo el período en análisis.
- b. Las posibilidades de conseguir una ocupación: aunque la propensión a la actividad económica fue similar entre los grupos del segmento medio y bajo, en el segundo la desocupación fue más intensa.
- c. La posibilidad de continuar estudiando: a pesar de que cuando fueron consultados al finalizar el último año del colegio secundario prácticamente todos los estudiantes –el 96 por ciento– manifestaron su voluntad de continuar en estudios superiores, sólo consiguieron hacerlo en forma mayoritaria quienes provienen del grupo de escuelas del circuito educativo alto. En este grupo se concentró la mayor proporción de aquellos que pueden dedicarse a tiempo completo al estudio, sin compartir el esfuerzo con el trabajo (42,1 por ciento de escolarizados inactivos en el año 2002).
- d. La mayor propensión hacia la vulnerabilidad: los datos nos permitieron delimitar los jóvenes que, aun terminando el colegio secundario, se encuentran en condiciones de vulnerabilidad. Sobre finales de 2002 el 17,4 por ciento de los egresados del circuito educativo bajo se encontraban en condiciones de exclusión juvenil, es decir que no habían logrado continuar con los estudios del nivel superior y estaban desocupados o en condición de inactividad absoluta.

CUADRO 1: Tasas de actividad, empleo, desocupación y escolaridad según grupo de escuela. Muestra de estudiantes del último año de escuelas de la Ciudad de Buenos Aires. 2000-2002.

	2000			2001			2002		
	Bajo	Medio	Alto	Bajo	Medio	Alto	Bajo	Medio	Alto
Actividad	72,8	75,0	45,4	73,6	75,9	50,0	83,3	77,2	58,0
Empleo	47,7	51,7	32,8	51,1	53,2	35,6	54,5	56,3	42,1
Desocupación	34,5	31,0	27,8	34,1	29,9	28,8	32,2	27,0	27,4
Escolaridad	46,1	57,8	85,7	45,7	64,1	95,8	40,4	64,6	93,5
Escolarizados activos	28,8	35,3	36,1	29,6	41,9	45,8	27,5	44,2	51,4
Escolarizados inactivos	17,3	22,4	49,6	16,1	22,3	50,0	12,9	20,4	42,1
No estudian, ni trabajan	23,0	11,6	6,7	20,6	9,1	0,8	17,4	9,1	1,9

FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Proyecto "La inserción ocupacional de los egresados de la escuela media" con sede en FLACSO.

Los datos confirman la hipótesis de que los egresados de los distintos circuitos educativos tienen una estructura diferencial de oportunidades y accesos, y nos proporcionan una descripción de las actividades que desarrollaron los egresados en los distintos períodos en que se realizaron las encuestas, a modo de un registro fotográfico consecutivo. No obstante, no dan cuenta de la continuidad o discontinuidad de las actividades que llevaron a cabo los jóvenes entre una y otra medición. Por esa razón, nos propusimos avanzar en una perspectiva más dinámica, a partir de la utilización de la técnica de panel, mediante la cual confeccionamos una tipología de recorridos postsecundarios.

2. Los recorridos postsecundarios

La tipología se realizó sobre la base de una revisión de la literatura del campo de los estudios de transición profesional, donde es frecuente la elaboración de trayectorias mediante las cuales se describen las transiciones de los jóvenes en distintas sociedades (Cachon, 2000; Morch *et al.*, 2002; Biggart *et al.*, 2002).

Dadas las características del estudio⁸, la definición de los recorridos propone la delimitación de una serie de situaciones en transición que son clave en la construcción de las trayectorias de los egresados. Por lo cual, intenta representar procesos dinámicos que pueden modificarse en el futuro cercano, ya sea por condiciones externas (contextuales) o por cambios de orientación personal (subjetivos) entre los que participan de uno u otro tipo de recorrido. De esta forma, delineamos la siguiente tipología de recorridos postsecundarios:

- De estudio como actividad principal: representa a aquellos que al egreso del nivel medio continúan sus estudios en el nivel terciario o universitario y que han permanecido inactivos o sólo han trabajado en forma esporádica.
- De trabajo como actividad principal: agrupa tanto a los ocupados, como a los desocupados, que en el período de estudio manifiestan estar en actividad económica y que no asisten a estudios de nivel superior.
- De combinación estudio-trabajo: son aquellos egresados que continúan estudiando y que al mismo tiempo trabajan o buscan trabajo.
- Errático: el conjunto comprende a aquellos que presentan oscilaciones en su paso por el mercado laboral y por el sistema educativo. Es decir que no manifiestan aún una tendencia clara y sostenida en las actividades que desempeñan. Por ejemplo, que en el primer año no estudiaban ni trabajaban y en las posteriores mediciones llevan a cabo alguna de esas dos actividades.
- Vulnerables: son los que estudiaban o trabajaban durante el primer año de egreso y en las posteriores mediciones dejaron de hacerlo.
- De riesgo: son aquellos que se encuentran en condición de inactividad absoluta y aquellos que permanecen en las distintas tomas desocupados y no asisten al sistema educativo en ninguna de sus modalidades postsecundarias.

La distribución de los egresados según los distintos itinerarios nos permitió aseverar la hipótesis de la fragmentación. La heterogeneidad del tránsito entre la educación y el mundo del trabajo de los egresados que integran la muestra nos pone frente a la evidencia de que el paso de la educación al empleo dejó de representar una autopista central mediante la cual los jóvenes constituyen su identidad. En

8. Nos referimos específicamente a que la investigación alcanza solamente a los jóvenes que han completado la escuela secundaria, razón por la cual la estandarización de sus trayectorias a todo el universo juvenil sería errónea.

efecto, mientras que un 27,1 por ciento ha desarrollado centralmente actividades relacionadas con la continuidad en estudios superiores, el 18,9 por ciento sólo trabaja y el 22,2 por ciento combina trabajo y estudio. Asimismo, el 20 por ciento de los jóvenes experimentó un itinerario errático, el 9,6 por ciento vulnerable y el 2,2 por ciento de riesgo (cuadro 2). Tomando en cuenta los últimos tres recorridos hallamos que más del 30 por ciento de estos jóvenes han transitado itinerarios que se caracterizan por su desafiliación con las tradicionales vías de integración social juvenil (Filmus *et al.*, 2004).

CUADRO 2: Tipo de recorrido postsecundario según grupo de escuelas. Muestra de egresados de escuelas de la Ciudad de Buenos Aires. 2003.

	Grupo de escuela			Total
	Bajo	Medio	Alto	
Estudio	15,7	25,7	48,6	27,1
Trabajo	27,0	19,9	3,7	18,9
Combinación estudio y trabajo	11,8	24,8	34,6	22,2
Errático	24,7	20,4	11,2	20,0
Vulnerable	16,3	7,8	1,9	9,6
Riesgo	4,5	1,5		2,2

FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Proyecto "La inserción ocupacional de los egresados de la escuela media" con sede en FLACSO.

Con respecto a la segmentación y a su impacto en las trayectorias diferenciales de los jóvenes con posterioridad a su egreso, sobre la base de la lectura del cuadro 2 se puede observar cómo, entre los alumnos que provienen de las escuelas del grupo alto, se verificó una marcada tendencia hacia la continuidad en el recorrido de estudios a lo largo de los tres años posteriores a su egreso. Asimismo, podemos advertir que los recorridos en los cuales el trabajo es la actividad excluyente son característicos de los egresados de las escuelas del grupo medio y bajo, y que entre estos últimos los que se encuentran en los recorridos que más dificultades tienen respecto a la inclusión social alcanzan al 45,5 por ciento de los egresados.

Una vez delineados los recorridos de los egresados, comenzamos una nueva etapa de nuestra investigación. Su rasgo principal fue la utilización de técnicas propias de la metodología cualitativa en la recolección de la información. En este caso, el trabajo se desarrolló mediante la realización de grupos focales entre los egresados que formaron parte de la muestra. Para la selección de los participantes en cada uno de los grupos se tomaron en cuenta los indicadores de grupo de escuela y tipo de recorrido postsecundario. Los resultados que se analizan a continuación representan la información relevada en los primeros tres grupos realizados⁹, ellos fueron:

1. Egresados del recorrido “errático” y de las escuelas del grupo medio y alto,
2. Egresados del recorrido “sólo estudia” y de las escuelas del grupo bajo,
3. Egresados del recorrido “sólo trabaja” y de las escuelas del grupo medio y bajo.

3. La palabra de los jóvenes egresados del secundario

En esta última etapa realizamos una serie de grupos focales para los que convocamos a jóvenes egresados que formaron parte de la muestra inicial. Las consignas abordadas en los distintos encuentros estuvieron relacionadas con los dos principales caminos de integración social de los jóvenes: la educación y el empleo.

Los relatos con los que trabajamos a continuación se corresponden con las apreciaciones de los jóvenes respecto a su experiencia educativa y su visión del mundo del trabajo. En lo que hace a la experiencia educativa nos referimos, más específicamente, al sentido otorgado a la educación en general, a la mirada sobre las escuelas, a la formación recibida, y a la relación que se establece entre profesores y estudiantes (Kessler, 2002). En cuanto a la experiencia laboral, hacemos referencia a las percepciones de los jóvenes sobre el trabajo partiendo del marco del deterioro general de las oportunidades y la calidad de los empleos que los afectan (Jacinto, 2004). En ambos casos, los testimonios combinan experiencias concretas con apreciaciones generales de lo que sucede en estos ámbitos. Por lo tanto, ilustraremos nuestras interpretaciones remitiéndonos a los dichos de los jóvenes durante el desarrollo de los grupos.

9. El operativo de campo fue realizado durante los meses de noviembre y diciembre del año 2003. La selección inicial de los grupos con los que trabajamos estuvo relacionada con el hecho de explorar en las percepciones de los egresados que transitán itinerarios poco frecuentes con respecto a los recorridos conocidos tradicionalmente.

A modo de introducción se observan las características generales de los grupos focales. En el primero convocamos a egresados con recorrido errático provenientes de escuelas de los segmentos medio y alto. Entre ellos, se evidenciaban proyectos vocacionales que habían sido definidos con posterioridad al egreso de la escuela media. Al mismo tiempo, y a pesar de provenir de establecimientos educativos de mayor prestigio y recursos, estos jóvenes expresaron posiciones bien críticas sobre la escuela secundaria, que incluían tanto aspectos organizacionales como institucionales.

En el segundo encuentro, los jóvenes participantes fueron egresados de las escuelas del segmento bajo y se habían dedicado con exclusividad a los estudios de nivel superior. Entre ellos predominaba la continuidad educativa en establecimientos de formación docente, más específicamente en profesorados del nivel medio de la Ciudad de Buenos Aires. Sus principales opiniones acerca de la experiencia en la escuela secundaria fueron también críticas, aunque en este caso estuvieron orientadas concretamente a los conocimientos que ese nivel educativo brinda. Los comentarios enfatizaban la inadecuación entre los conocimientos adquiridos y los requerimientos de la educación superior.

En el tercer grupo, el hecho de que se trataba de jóvenes que con posterioridad a su egreso se habían volcado hacia la actividad laboral y no continuaron sus estudios transformó el contenido de las temáticas abordadas a lo largo del encuentro. En este caso, las apreciaciones estuvieron vinculadas a los aportes de la escuela a la cultura general y a las posibilidades que el ámbito educativo les había brindado en la socialización con sus pares y con otras generaciones. Fue notoria la ausencia de referencias a un proyecto de largo plazo y la presencia de un fuerte desaliento por el contenido de los trabajos que realizaban. En la mayoría de los casos se trataba de empleos precarios y de baja calificación, con excepción de aquellos que habían egresado de las escuelas técnicas, para quienes las ocupaciones estaban relacionadas con la especialidad de sus estudios y se percibía una alta valorización del empleo obtenido.

Visto un panorama general de los grupos, organizamos la presentación de los relatos de la siguiente forma: en el primer nivel de análisis, nos hemos ocupado de las experiencias en la educación media, basándose en dos ejes: la continuidad del secundario con los estudios del nivel superior y las vinculaciones entre los alumnos y los docentes. En un segundo nivel, hemos incursionado en las visiones sobre el mundo del trabajo, a través de dos aspectos centrales: los aportes de la escuela respecto de la inserción laboral y los diferentes significados que los jóvenes atribuyen al “trabajo”.

4. La experiencia en la escuela secundaria

a. La continuidad del secundario con los estudios del nivel superior

Una preocupación que apareció insistentemente entre los jóvenes fue aquella vinculada a las alternativas de actividades postsecundarias. En este sentido y respecto de la continuidad en los estudios superiores encontramos los siguientes aspectos significativos en los discursos de los egresados. En primer lugar, los jóvenes plantearon que han experimentado una importante desorientación a la hora de continuar estudiando. Esta desorientación se planteó en relación con la falta de información sobre la oferta educativa de nivel superior. Pero, también, con las dificultades de habituarse a las prácticas de la gramática escolar¹⁰ universitaria. Este último aspecto aparece reforzado entre aquellos jóvenes que provienen de familias con escasas experiencias en estudios de nivel superior.

“A mí me parece que en quinto año habría que darles a los chicos como alguna noción para que puedan elegir una carrera. Yo empecé a estudiar este año. Terminé la secundaria y no tenía idea de qué hacer. [...] Más allá de los que estudian comunicación. Típica...” (Grupo N° 3: egresados del recorrido “sólo trabaja” y de las escuelas del grupo medio y bajo.)

Como vemos, del relato se desprende que entre las consecuencias de la escasez de información sobre la variedad de carreras de nivel superior se encuentran las dificultades en la elección y en la continuidad educativa. Así como también, una propensión hacia las carreras tradicionales o en auge como es el caso de Comunicación Social.

Por otra parte, los egresados cuestionaron la formación enciclopedista de la educación secundaria. En este caso, los argumentos destacaban una formación amplia en variedad de disciplinas, pero que no profundizaba en los contenidos de las temáticas abordadas. Al mismo tiempo, señalaron la falta de articulación entre las materias que comprenden las mismas áreas de conocimiento. Tomando como antecedentes las menciones anteriores, ellos han expresado las dificultades que encontraron respecto de la continuidad en estudios superiores.

10. Entendemos por gramática escolar al elenco de normas que precisan los modos en que los establecimientos educativos articulan su tiempo y sus espacios, clasifican a los estudiantes y los destinan a las distintas clases, estipulan lo que debe ser enseñado y disponen los medios para su acreditación (Dussel, 2003).

“Te muestra superficialmente el abanico de posibilidades. Un poquito de Biología y un poquito de Historia y después, no sé... Yo, por ejemplo, entré en Biología; dentro de todo había gente que estaba mucho peor: entraban a Biología y no sabían que tenían Física, Química o Matemática. Pero yo entré igual, sabiendo mi limitación con esas materias. No llegué ni a tocar el talón del profesor, de lo que explicaba. Entonces es muy jodido.” (Grupo Nº 2: egresados del recorrido “sólo estudian” y del grupo de escuelas bajo.)

Por último, se planteó una desconexión entre los conocimientos que imparte la escuela secundaria y los exigidos por el nivel terciario o universitario. Las críticas señalaron, por un lado, las diferencias que existen entre las perspectivas teóricas desde las que se transmiten los conocimientos en el nivel medio y los enfoques con los que se trabaja en el nivel superior. Por otro, apuntaron a la brecha entre los conocimientos exigidos en el terciario/universitario y los que obtuvieron mediante su pasaje por la escuela secundaria.

“También la disparidad de conocimientos. Por ejemplo, en lo que nos enseñaban, en Historia te enseñan la mentira, el conformismo (en la secundaria). El ser nacional. Bueno, obviamente, una nación tiene que tener una identidad y demás. Y vas a la universidad y es un revisionismo total. [...] A mí no me gusta esa discontinuidad. ¿Por qué no ir formando un sentido crítico ya en la secundaria?” (Grupo Nº 2: egresados del recorrido “sólo estudian” y del grupo de escuelas bajo.)

b. Vinculaciones entre alumnos y docentes

Entre los asuntos que los jóvenes plantearon recurrentemente y en forma espontánea, encontramos la reflexión y el juicio crítico sobre sus relaciones con los profesores del colegio secundario. En los relatos se observó una profunda división entre las opiniones que les merecen aquellos docentes comprometidos con su trabajo y aquellos que no lo están. Para estos últimos, registramos todo tipo de calificativos, como: “ineptos”, “ñoquis”, “desganados”, que andaban con unos papeles que estaban tan viejos que parecían “papiros”, etcétera.

“Pero había sí gente muy inepta a la que no le interesaba para nada enseñar. Hoy me doy cuenta. Para mí, en mi época era algo espectacular porque iba, me copiaba, el tipo se ponía a leer el diario y no aprendía nada al final. Pero había gente que sí, que se sentaba y que nos explicaba y que nos exigía y que nos decía que afuera era otra vida, que era muy duro, que lo que no aprendiéramos ahí nadie nos iba a enseñar afuera; que tratáramos

de aprovechar lo más que pudiéramos ahí. Fue bastante mezclado. Pero sí; hubo mucha gente que hoy yo los veo y sé que siguen ahí y digo: ¿cómo no los echan? Porque esa gente no enseña nada; va ahí a justificar horas.” (Grupo N° 1: egresados del recorrido “errático” y del grupo de escuelas medio-alto.)

Los calificativos asociados a los docentes poco “comprometidos” enuncian cuestiones de distinto orden. Sin embargo, todos ellos guardan relación con problemas asociados a la comunicación intergeneracional y al involucramiento del profesor con sus alumnos. Es decir, a cierta ausencia del docente del espacio escolar en tanto adulto encargado de la formación de las nuevas generaciones. En los relatos de los jóvenes, esa ausencia se evidencia en la desactualización de los contenidos y en la reiteración por años en la dinámica de las clases. No obstante, el mayor cuestionamiento estuvo relacionado con los obstáculos en la comunicación referida a la orientación general de los jóvenes en la construcción de un proyecto de vida propio.

Como contracara de esas fuertes críticas, las actitudes más valoradas por los egresados hacia los profesores “comprometidos” fueron las relacionadas con la comunicación y el trato interpersonal, la transmisión de conocimientos actualizados y la preparación para la vida en general, es decir, la transmisión de experiencias vitales.

“Algunos profesores que se sentaban así, ponele, y te daban la materia con un libro, o leyendo una fotocopia o lo que sea y no te daban ni la pauta para preguntar después. Porque o no saben o no está en el libro y es como que te dan así desde arriba; como que hay un desfasaje; como que no hay un compromiso real con la enseñanza. Como que es desde afuera; como que sería lo mismo escuchar un documental. [...] Bueno, obviamente están los otros, los que se comprometen, los que están con vos; los que hasta se divierten con vos.” (Grupo N° 2: egresados del recorrido “sólo estudian” y del grupo de escuelas bajo).

En algunos casos, se expresó entre los egresados una autocrítica respecto de su rol como estudiantes. En esos momentos, los argumentos fueron a favor de la comodidad que generan los profesores “ñoquis”, dado que para aprobar sus materias no fue necesario mucho esfuerzo. Esta autocrítica fue más frecuente entre los que continuaban estudiando, ya que, entre ellos apareció una desilusión por las dificultades educativas del presente. Se planteó algo así como: “[...] por la edad no me daba cuenta, pero ahora que puedo revisar mis actitudes creo que la cultura del zafe me ha generado dificultades”.

“Digamos que ahora, cuando ingresé para estudiar en el terciario, me di cuenta que yo iba a la escuela, más que para aprender, iba a zafar de las materias. [...] Y después, cuando vos entrás a la universidad te das cuenta que hiciste mal.” (Grupo N° 2: egresados del recorrido “sólo estudia” y de las escuelas del grupo bajo.)

Es interesante destacar que, en los relatos de los jóvenes, se observó una valoración positiva sobre aquellos profesores que intentaban vincular los contenidos y las formas de enseñanza con las del nivel superior, durante los últimos años de la escuela secundaria. Asimismo, aquellos que promovían la realización de proyectos productivos o prácticas laborales fueron muy valorados por los egresados de los distintos grupos.

En síntesis, una imagen recorre las visiones de los jóvenes egresados con relación a las actividades en los primeros años posteriores al egreso: la desorientación. En el caso de proyectos vinculados con el camino de la enseñanza superior, esta desorientación se asocia a la escasa e imprecisa información sobre la oferta educativa de nivel terciario o superior. No obstante, una vez ingresados en el nuevo ciclo de aprendizaje, las críticas se concentran en la experiencia provista por el nivel medio. Desde allí, el tipo de formación enciclopedista y desarticulada constituye una base endeble frente a las exigencias del ciclo superior. En este recuerdo, también, las relaciones intergeneracionales cobran peso, y el contrapunto entre buenos y malos docentes trasciende la transmisión de conocimientos, rescatando a aquellos profesores “comprometidos” y capaces de trasmitir “experiencias vitales” útiles para sus propios proyectos.

5. Las visiones sobre el mundo del trabajo

a. Los aportes de la escuela en la inserción laboral

Incursionamos ahora en los testimonios de los jóvenes referidos al aporte de la escuela respecto al mundo del trabajo. En este sentido, los distintos grupos han destacado que, a través de su paso por la secundaria, obtuvieron pautas de cultura general necesarias para desenvolverse en su entorno social. Más específicamente, apuntaron a un conjunto de enseñanzas sociales donde incluyeron tanto reglas de disciplinamiento y convivencia, como así también orientaciones para el trabajo en equipo. Cabe destacar que la referencia sobre la adquisición de calificaciones relevantes para el desarrollo de una tarea ocupacional se presentó sólo en el caso de los

egresados de la modalidad técnica, pero estos comentarios estuvieron siempre en relación con las actividades desarrolladas en los talleres, o con la participación en prácticas educativo-laborales.

- “—¿Qué les parece que les brindó la escuela secundaria? —pregunta el coordinador.
- Cultura general y el aspecto social. Es una etapa que vas pasando de ser niño a ser adulto; de adolescente a adulto. Es como que te empezás a relacionar con los maestros, los profesores, con gente grande y con el ámbito social.
- A mí me dio cultura general y nos sirve para conseguir trabajo porque generalmente te piden el secundario terminado.” (Grupo N° 3: egresados del recorrido “sólo trabaja” y de las escuelas del grupo medio-bajo.)

Las prácticas realizadas en los establecimientos educativos o fuera de ellos relacionadas con la vinculación con el mundo del trabajo fueron ampliamente reconocidas por los jóvenes. De modo tal que la experiencia de trabajos prácticos se rescató como un aporte positivo, en tanto informa de las tareas que demanda una ocupación y contribuye, en ciertos casos, a tener acceso al primer empleo. La valoración de las pasantías y de los proyectos productivos que se realizan en los establecimientos educativos estuvo presente en los tres grupos consultados.

- “A mí, lo que más me gustó de toda la enseñanza fue cuando hicimos el trabajo práctico, el trabajo final de la materia del último año. Se iba todo el año, un día, a trabajar en una empresa. A mí me tocaron dos. Eso fue lo mejor, lo que te da una idea del panorama cuando salís; sabés más o menos con lo que te vas a encontrar. Y te da una ayuda en el currículum que es bastante importante para conseguir el primer empleo. [...] Fue lo mejor para mí.” (Grupo N° 1: egresados del recorrido “errático” y del grupo de escuelas medio-alto.)

b. Los jóvenes y el mundo del trabajo

Abordaremos ahora, más específicamente, el plano de las percepciones relacionadas con el mundo del trabajo. En primer lugar, los jóvenes señalaron que su principal vinculación con el empleo estaba relacionada con la posibilidad de percibir una remuneración, es decir, que en los testimonios prevaleció un sentido instrumental con respecto de las actividades laborales. El sentido instrumental, si bien estuvo presente en todos los grupos consultados, se enfatizó en aquellos cuyo recorrido ha sido la inserción al mundo laboral sin continuidad en estudios superiores. No

obstante, en ciertas oportunidades, el trabajo también fue asociado con otros aspectos, como dignidad y honradez. Sin embargo, la potencialidad de este espacio –en función de brindar un panorama más amplio que aquel relacionado con los ingresos– apareció opacado por las condiciones concretas que ofrece en la actualidad el mercado laboral a los jóvenes.

“Saben que uno está necesitando el trabajo y se aprovechan. Está desvirtualizado el tema del trabajo porque tenés que agarrar lo que encontrás en las condiciones que encontrás. Entonces, por un lado sí es una fuente de ingresos y es digno y que sé yo, pero por otro lado te matan.” (Grupo N° 3: egresados del recorrido “sólo trabaja” y de las escuelas del grupo medio-bajo.)

Los jóvenes participantes de los grupos, nutridos de experiencias propias o de su entorno próximo, señalaron distintas aspectos que ilustran cómo el peso la situación económica actual y las condiciones a las cuales se enfrentan como trabajadores generan obstáculos para la construcción de trayectorias laborales calificantes. En esta dirección, hace algunos años se ha argumentado que los empleos precarios y de baja calidad parecen haberse convertido en la modalidad de acceso de los jóvenes al mercado laboral (Jacinto, 1996). No obstante, la crisis del empleo agravó dicha situación y muchas veces esa modalidad de entrada se convierte en una experiencia permanente.

Asimismo, los egresados señalaron que sus condiciones de trabajo, y sobretodo la extensión de la jornada laboral, ponen fuertes limitaciones para trabajar y estudiar en forma simultánea. Al respecto, la visión de un recorrido que combine ambas actividades aparece asociada a un gran esfuerzo que cuenta con escasas posibilidades de éxito.

“También creo que existe mucha disponibilidad horaria. Yo veo a la gente que busca trabajo, es demasiada, demasiada. No te dan tiempo a nada; quieren que quizás ‘seas de ellos’. Es bueno tener un empleado que esté estudiando. Encima, parece, por ejemplo en un estudio jurídico, que es bueno que estés estudiando para abogacía; es bueno tener una secretaría así pero tampoco creo que te den muchas posibilidades para eso. Mi hermana trabajaba en un estudio y el año pasado se recibió de abogada y bueno, nada; le pagaban 400 pesos por ocho horas. Ella se las ingenia para estar ocho horas ahí y seguir estudiando. Es casi una abogada, es una compañera de ellos y ellos nada, no te facilitan nada.” (Grupo N° 1: egresados del recorrido “errático” y del grupo de escuelas medio-alto.)

Al mismo tiempo, es interesante destacar las observaciones de los jóvenes en cuanto a las exigencias propias del mercado laboral actual y las incongruencias entre las calificaciones exigidas y las tareas desempeñadas en los puestos laborales. Este desfase entre calificaciones y tareas ha sido conceptualizado por especialistas en la temática como “sobre-educación o sub-calificación” (INDEC, 1998). Entre los analistas hay consenso en afirmar que la prerrogativa de la demanda laboral se agudizó durante la última década, tras la crisis del empleo y el aumento de la desocupación. Cabe destacar que las disparidades entre la formación recibida y la calificación laboral obtenida se plantearon en los distintos grupos como una clara expresión de las adversidades de la población joven frente al mercado laboral actual.

“Uno abre el diario y ve: universitario de 25 años con ocho años de experiencia, inglés portugués, francés, y que sepa limpiar vidrios.” (Grupo Nº 1: egresados del recorrido “errático” y del grupo de escuelas medio-alto.)

Los testimonios dieron cuenta de que la formación y la experiencia resultan centrales dentro de los requisitos que demanda el mercado laboral. Asimismo, el título secundario fue reconocido como una exigencia básica para el acceso a un puesto de trabajo. Sin embargo, esta exigencia fue contrastada con la experiencia concreta de un participante, quien narró una anécdota propia donde se ilustra cómo esta demanda de certificados forma parte de una práctica social ampliamente extendida en el ámbito laboral.

“El día que yo fui me olvidé del papel. Yo dije: ‘Acá me olvidé el papel; a éste no voy a entrar’. Dije, ‘Bueno, ya que estoy...’ Entré y me dijeron: —El papel... —No, ¿sabés que me lo olvidé? —Bueno, cuando vayamos a firmar, traelo. Y ese mismo día me llamaron y me dijeron que empezaba a trabajar. Nunca más me pidieron el papel.” (Grupo Nº 3: egresados del recorrido “sólo trabaja” y de las escuelas del grupo medio-bajo.)

Por último, otro tema destacado por los egresados fue la comparación entre las diferentes posiciones de las generaciones que componen la fuerza de trabajo. Esas posiciones diferenciales se juegan en relación tanto con condiciones objetivas como subjetivas. En lo que hace a condiciones objetivas nos referimos al efectivo contexto laboral; y en cuanto a condiciones subjetivas, a la relación que cada una de las generaciones ha establecido con ese contexto. Los elementos expresados en el discurso de los jóvenes dan cuenta de proyectos vitales notoriamente divergentes a los de la generación de sus padres. Entre los jóvenes, la estabilidad y la carrera laboral dentro de

un mismo establecimiento no parecen ser sinónimos de un exitoso pasaje por el mundo del trabajo.

“Yo creo que la ventaja que por ahí tenemos nosotros y no tiene la gente más grande es el poder equivocarnos. Nosotros, si nos equivocamos por ahí podemos volver a empezar; por ahí, los viejos no. Entonces, es como que tienen más miedo de abrirse y cambiar; de perder lo que ya tienen porque saben que si lo pierden no tienen esa posibilidad.” (Grupo Nº 1: egresados del recorrido “errático” y del grupo de escuelas medio-alto.)

“Yo creo que por más que te brinden seguridad, mientras te brinden posibilidades para otras cosas, yo creo que se arriesga un poco más; que la gente que es más grande y está anclada en el mismo puesto desde hace mil años, esas personas no son arriesgadas por más que les den...” (Grupo Nº 1: egresados del recorrido “errático” y del grupo de escuelas medio-alto.)

En resumen, estos jóvenes en términos generales han experimentado su primera inserción laboral en un mercado altamente deteriorado. Donde sus condiciones de trabajo “en tanto ingresantes recientes” están precarizadas. Esta precarización se evidencia en la baja calidad de las ocupaciones, en general relacionadas con el sector servicios; en la extensión de la jornada laboral que obstaculiza la continuidad educativa; y en las dificultades para la construcción de trayectorias laborales calificantes. En este contexto, el principal interés de los egresados de la escuela secundaria, en esta primera inserción, está relacionado con la posibilidad de conseguir un ingreso. Por esa razón argumentamos el sentido instrumental que los jóvenes establecieron con respecto a sus ocupaciones. Es en esta dirección que tanto la estabilidad como la carrera laboral en un mismo puesto de trabajo tienen connotaciones diferentes a las generaciones anteriores, perdiendo ambas su centralidad y vigencia.

Reflexiones finales

Durante la década del noventa la escuela media sufrió una amplia transformación en nuestro país. Dicha transformación se manifestó principalmente en el cambio de estructura previsto por la Ley Federal de Educación. Pero no sólo fue consecuencia de este cambio, sino también del importante aumento de la matrícula, de la escasez de recursos destinados a la educación y de la incorporación de

nuevos sectores sociales que con anterioridad no asistían a ese nivel educativo. Asimismo, los cambios también estuvieron relacionados con la metamorfosis del contexto social donde la escuela secundaria se desempeña. De esta forma, los fenómenos propios del sistema educativo se combinaron con el importante aumento de la población en condiciones de pobreza, el agudo deterioro del mercado de trabajo y las modificaciones en los modos y condiciones de vida de los jóvenes. Frente al saldo producido por este complejo conjunto de transformaciones, las problemáticas relativas al nivel medio han adquirido una centralidad creciente en el debate y la investigación educativa.

En este sentido, numerosos estudios han señalado que el paso por la escuela secundaria y la posterior inserción laboral han adquirido una creciente complejidad, dejando de articular un camino común que permite delinejar proyectos a largo plazo (Jacinto, 1996; Paiva, 2000; Filmus *et al.*, 2001). En efecto, la mayor heterogeneidad en los tránsitos por la condición juvenil, en conjunción con las tendencias hacia la reproducción de las diferencias de origen socioeconómico y las amplias dificultades de los jóvenes en el mercado laboral, significaron la conformación de una estructura de oportunidades ampliamente desigual entre aquellos que, formalmente, obtuvieron un certificado de valor análogo.

En el seguimiento de las actividades educativas y laborales de los jóvenes durante los primeros años de su egreso se hizo evidente la heterogeneidad de los recorridos y la desigualdad de oportunidades con las que cuentan los egresados de la escuela secundaria. En lo que hace a la heterogeneidad de los recorridos pudimos observar cómo el paso por la educación media y la posterior inserción en el mercado de trabajo dejó de representar una autopista central mediante la cual los jóvenes realizan sus transiciones hacia la vida adulta. En este sentido, la amplia dispersión de las actividades que realizan los jóvenes y la vigencia de itinerarios que se caracterizan por la desafiliación de las tradicionales vías de inclusión juvenil fueron elocuentes. Asimismo, y en el marco de esa heterogeneidad, se pudo observar cómo la segmentación del sistema educativo se tradujo en el inicio de trayectorias diferenciales entre los egresados de distintos segmentos del sistema. Al respecto pudimos corroborar cómo, entre aquellos que provienen de los establecimientos del circuito alto, la propensión a la continuidad educativa en tanto actividad principal alcanza al 48,6 por ciento, mientras que entre los egresados de los establecimientos del circuito bajo los recorridos caracterizados por la desafiliación llegan al 45,5 por ciento.

De los resultados de la investigación se desprende, entonces, que las transformaciones de la última década han significado una inédita yuxtaposición entre tendencias hacia una mayor heterogeneidad y hacia una mayor desigualdad entre los

egresados de la escuela secundaria. Sobre la base de esos resultados, intentamos avanzar en la comprensión de estos nuevos fenómenos y aproximarnos a las visiones de los jóvenes sobre la situación actual de su generación. Con ese objetivo, rescatamos sus opiniones sobre los ámbitos educativos y laborales, apelando a sus propias experiencias con respecto a la diversidad de recorridos postegreso.

En esta dirección, tras un análisis de sus testimonios con respecto a la experiencia educativa, es posible señalar un conjunto de aspectos centrales. En primer lugar, los jóvenes entrevistados consensuadamente valorizaron en forma positiva el tránsito por la secundaria. La diferencia con aquellos que no han tenido la posibilidad de asistir o han abandonado la escuela media fue reconocida como un primer elemento de las heterogeneidades existentes.

No obstante, el trayecto por la secundaria distó de ser ideal. Las críticas más frecuentes señalaron problemas en el tipo de formación, ya sea por su tendencia enciclopedista, como por su desarticulación entre las áreas del conocimiento y del nivel superior. También puntualizaron las deficiencias en la comunicación con algunos profesores, caracterizados por su falta de compromiso con la actividad docente. Si bien, en estas apreciaciones se evidencian disparidades relacionadas con los circuitos educativos de pertenencia de cada joven, las temáticas enunciadas resultaron recurrentes, así como la sensación de desorientación que predomina luego de egresar de la escuela secundaria.

Las opiniones que los jóvenes expresaron con relación a los docentes nos remiten a las reflexiones de A. Viñao sobre los desafíos que debe enfrentar la educación. Según el autor, las nuevas generaciones son conminadas hacia la autonomía sin haber transitado por espacios de seguridad “en los que un sujeto pueda atreverse a hacer algo que no sabe hacer para aprender a hacerlo” (Viñao, 1998, p. 85). Desde esta perspectiva, la tarea pedagógica comprende la generación de esos espacios de seguridad como una condición indispensable para el proceso de aprendizaje y la elaboración de su sentido.

Por otro lado, para aquellos que siguen estudiando como actividad central, el saldo de la secundaria es altamente limitado con relación a la continuidad educativa. La percepción de esta situación refleja un aspecto más de las heterogeneidades existentes. Mientras que algunos jóvenes apelaban a los escasos conocimientos obtenidos durante la experiencia secundaria como obstáculos para emprender una carrera de nivel superior; otros hacían hincapié en las diferencias entre las rutinas de nivel medio y las del nivel superior como parte importante de sus dificultades.

Las percepciones sobre situaciones de alta heterogeneidad trascienden la visión sobre el ámbito escolar, trasladándose a los espacios laborales, donde los jóvenes

egresados perciben y relatan dificultades frecuentes. La precarización de las condiciones de trabajo y las prerrogativas empresariales a las que se enfrentan recorren los discursos sobre su situación laboral actual. Desde allí, la baja calidad de las ocupaciones ofrecidas, los magros salarios, los altos requerimientos de la demanda laboral suman para crear un horizonte de pocas expectativas en la construcción de trayectorias de trabajo calificantes. Estos elementos se acentúan para aquellos grupos donde el empleo se convierte en una actividad central y excluyente de la continuidad educativa.

En este contexto, la vinculación de los egresados con el mundo del trabajo está fundamentalmente relacionada con la posibilidad de conseguir un ingreso. Asimismo, tanto la estabilidad como la carrera laboral –objetiva y subjetivamente– no son elementos que se correspondan con sus experiencias, ni que ocupen posiciones centrales en sus proyecciones futuras. Al respecto, es necesario considerar que estos jóvenes han ingresado recientemente al mercado de trabajo, más específicamente a partir del año 2000. Es decir que su socialización laboral transcurrió en un marco donde los ámbitos de trabajo ofrecen ya escasas posibilidades de articular relatos en narraciones duraderas. El anclaje a un espacio o puesto laboral no aparece como principal referente para los jóvenes egresados. Como plantea Sennett:

“La carrera tradicional que avanza paso a paso por los corredores de una o dos instituciones se está debilitando. [...] Hoy, un joven americano con al menos dos años de universidad puede esperar cambiar de trabajo al menos once veces en el curso de su vida laboral, y cambiar su base de cualificaciones al menos tres veces durante los cuarenta años de trabajo” (Sennett, 2000, p. 20).

Por último, nos interesa destacar que si bien las temáticas abordadas a lo largo de nuestra investigación –tanto en lo que hace a la segmentación educativa, como al deterioro del mercado de trabajo y su impacto sobre los jóvenes– han suscitado el debate entre amplios sectores de nuestra sociedad, la mirada de los jóvenes no ha sido, aún, suficientemente tratada. Desde nuestro punto de vista, retomarla nos permite reflexionar desde una perspectiva que evoca a los jóvenes en tanto sujetos de derecho antes que como objeto de tutela. Por ello, consideramos que sus opiniones y sus vivencias deben convertirse en un elemento central para el diseño y puesta en práctica de acciones de intervención en el campo social o educativo.

Desde la investigación realizada pudimos observar que, entre los relatos de los egresados abundan las referencias a que las posibilidades que les ofrece el mundo actual no sugieren caminos de éxitos asegurados, sino más bien adaptaciones constantes. Y que este panorama es aún más desalentador para aquellos que provienen

de las escuelas del circuito bajo o no pudieron continuar estudiando. Asimismo, observamos cómo, desde ese lugar, las críticas sobre las conductas adultas no dejan de estar presentes. Sobre la base de lo expuesto, opinamos que uno de los principales desafíos actuales, no sólo de la política pública sino también del conjunto de nuestra sociedad, es la construcción de una sociedad de semejantes (Castel, 2004), ya no sólo en términos formales, sino sustantivos.

Bibliografía

- BIGGART, A., et al. 2002. "Trayectorias fallidas, entre la estandarización y la flexibilidad en Gran Bretaña, Italia y Alemania Occidental", en *Revista de estudios de juventud*, N° 56, Instituto de la Juventud (INJUVE) de España, Madrid.
- CACHON, L. 2000. *Juventudes y empleos: perspectivas comparadas*, INJUVE, Madrid.
- CASTEL, R. 2004. *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?*, Manantial, Buenos Aires.
- DE IBARROLA, M. y M. A. GALLART (coords.). 1994. "Democracia y productividad. Desafíos de una nueva educación media en América Latina", en *Lecturas de Educación y Trabajo*, N° 2, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC, UNESCO) y CIID-CENEP, Santiago de Chile, Buenos Aires, México DF.
- DUSSEL, I. 2003. "La gramática escolar de la escuela argentina: un análisis desde los guardapolvos escolares", en *Anuario de la SAHE*, N° 4, pp. 1-34.
- DUSCHATZKY, S. y C. CORREA. 2002. *Chicos en banda. Los caminos de la subjetividad en el declive de las instituciones*, Paidós, Buenos Aires.
- FILMUS, D.; A. MIRANDA y J. ZELLARAYÁN. 2004. "La transición entre la escuela secundaria y el empleo: los recorridos de los jóvenes en el Gran Buenos Aires", en *Estudios del trabajo*, N° 26. En prensa.
- FILMUS, D.; C. KAPLAN, A. MIRANDA y M. MORAGUES. 2001. *Cada vez más necesaria, cada vez más insuficiente: la escuela media en épocas de globalización*, Santillana, Buenos Aires.
- FILMUS, D. y M. MORAGUES. 2003. "¿Para qué universalizar la educación media?", en TENTI FANFANI, E. (comp.), *Educación media para todos: los desafíos de la democratización del acceso*, Instituto Internacional de Planeamiento

to de la Educación (IIEP)-Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Fundación OSDE, Altamira, Buenos Aires.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSO (INDEC) DE ARGENTINA. 1998. *La calificación ocupacional y la educación formal: ¿una relación difícil?*, Serie Estructura ocupacional, segunda parte, N° 4, INDEC, Buenos Aires.

JACINTO, C. 1996. "Estrategias empresariales y jóvenes profesionales en la gestión administrativa. Desde las calificaciones demandadas a los itinerarios de calificación", en *Profesionales en Crisis*, Buenos Aires, colección CEA-CBC, pp. 141-170.

JACINTO, C. 2004. "Ante la polarización de oportunidades laborales de los jóvenes en América Latina", en *Gacetilla electrónica redEtis*, N° 1, abril.

KESSLER, G. 2002. *La experiencia escolar fragmentada: estudiantes y docentes en la escuela media en Buenos Aires*. IIEP-UNESCO, Buenos Aires.

LAMOURÉ, J. 1995. *Follow-up and tracer studies*, IIEP-UNESCO, París.

LÓPEZ, N. y J. C. TEDESCO. 2003. *Las condiciones de educabilidad de los niños y adolescentes en América Latina*, IIEP-UNESCO, Buenos Aires.

MORCH, M., et al. 2002. "Sistemas educativos en sociedades segmentadas: trayectorias fallidas en Dinamarca, Alemania Oriental y España", en *Revista de estudios de juventud*, N° 56, INJUVE, Madrid.

PAIVA, V. 2000. "Qualificacao, competências e empregabilidade no mundo pos-industrial", ponencia presentada en el *III Congreso de Sociología del Trabajo*, Asociación Latinoamericana de Sociología del Trabajo (ALAST), 17 al 20 mayo, Buenos Aires.

SENNETT, R. 2000. *La corrosión del carácter*, Anagrama, Barcelona.

VIÑAO, A. 1998. *Franquestein educador*, Laertes, Barcelona.

Educação, Trabalho e Juventude: Como Desenvolver uma Relação Virtuosa?

Marcio Pochmann¹

Apresentação

Durante os anos noventa, o Brasil apresentou uma melhora não desprezível dos seus índices educacionais quantitativos. Reduziu a taxa de analfabetismo e aumentou o nível médio de escolaridade, ainda que a um ritmo menor do que nas décadas anteriores. De forma paralela, os níveis de desemprego explodiram, assim como o sobretrabalho acompanhados de perto pela deterioração dos níveis de renda do trabalhador e a precarização das relações de trabalho.

Como se apresentou a relação entre educação e trabalho neste cenário? Este texto procura desenvolver o argumento de que a deterioração das condições do mercado de trabalho, ao invés de serem contidas pela melhoria educacional, contribuíram para o desperdício e desgaste de habilidades educacionais em atividades precárias e de baixa qualidade. Por outro lado, o desempenho do mercado de trabalho mostra-se ainda mais segmentado, excluindo os mais pobres dos empregos vinculados a níveis educacionais mais elevados.

Tal círculo vicioso impediou que a educação revelasse o seu potencial transformador das relações humanas e de agregação de valor à produção no Brasil. No contexto de emergência da sociedade do conhecimento, os requisitos educacionais do emprego se ampliaram. Entretanto, a incapacidade de crescimento econômico, a estagnação do investimento, especialmente nos setores mais intensivos em tec-

1. Professor licenciado do Instituto de Economia e pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho da Universidade Estadual de Campinas. Secretário do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade do Município de São Paulo.

nologia, bem como a manutenção da extrema disparidade entre os níveis de renda, fizeram com que o Brasil não assimilasse as tendências potencialmente positivas da sociedade do conhecimento, destacando-se antes como uma sociedade de baixos salários e de consumo ostentatório de serviços pessoais.

Sair deste círculo vicioso é vital para que o país possa participar de forma mais dinâmica do novo cenário internacional e ampliar o dinamismo interno, permitindo que a educação passe a significar novamente ascensão social, e não como hoje, uma defesa, aliás profundamente precária, contra a elevação do desemprego e a queda do nível de renda.

Este texto procura sintetizar, em primeiro lugar, os novos requisitos colocados pela sociedade do conhecimento, para depois discutir quais são os desafios colocados para o mundo do trabalho neste contexto. No seu terceiro tópico, apresenta a relação particular entre educação e trabalho, tal como vivenciada pelo jovem brasileiro. Finalmente, desenvolve uma análise sobre o desempenho do mercado de trabalho brasileiro, correlacionando níveis educacionais e renda.

1. A sociedade do conhecimento

A natureza das transformações no modo de produção capitalista desde o final do século passado tem influenciado decididamente o papel que a educação e a formação profissional possuem na inserção e trajetória ocupacional ao longo da vida útil das pessoas. Com isso, passou-se a considerar cada vez mais as inadequações existentes entre o atual sistema educacional e o cada vez mais complexo mundo do trabalho.

Nesse caso, a transição da sociedade industrial para a chamada sociedade do conhecimento estaria exigindo uma maior preparação em termos de educação e formação, contradizendo, de forma geral, o período fordista anterior. Em função disso, o tempo de preparação para o ingresso no mercado de trabalho passa a ser maior, assim como a educação e a formação precisam ser continuadas ao longo da vida útil das classes trabalhadoras.

Não sem motivo, muitos crêem ser absolutamente fundamental proceder a um conjunto de alterações no atual sistema educacional e de formação profissional. Justamente porque a fase de transição da economia tradicional para uma nova economia estaria a exigir uma educação geral ampliada e formação continuada como forma de alcançar a transdisciplinariedade do conhecimento e possibilitar a contínua transferência tecnológica, numa sincronia direta entre o sistema educacional e o mundo do trabalho (Quadro 1).

O novo compromisso do sistema educacional e de formação profissional se daria com forte ênfase na etapa inicial e teria continuidade ao longo da vida ativa, não mais restrigindo-se à fase etária precoce. A educação formal, por exemplo, exigiria mais tempo, tomado boa parte da juventude de uma pessoa. Nesta fase o comprometimento é com a aprendizagem teórica e prática, capaz de potencializar as oportunidades do conhecimento inclusive autônomo, quando concluída a formação profissional. Desta forma, somente a postergação do ingresso do jovem no mercado de trabalho é coetânea com os desafios da sociedade do conhecimento.

Destaca-se também do papel da educação na sociedade do conhecimento a exigência de identificação das competências laborais principalmente pela situação geral de maior concorrência no interior do mercado de trabalho e o surgimento de novas funções ocupacionais. Em síntese, trata-se da capacidade de o trabalhador dominar o conjunto de tarefas que configuram uma determinada função.

Paralelamente, o desafio do constante aprimoramento do trabalho exige um mercado de trabalho mais estável, com menores índices de rotatividade e precariedade. Porque é um mito imaginar que o trabalhador incorrerá com os custos necessários à formação e educação num contexto de renda deteriorada e postos de trabalho de baixa qualidade. Por isso mesmo, os investimentos crescentes em educação devem ser repartidos entre os agentes econômicos.

QUADRO 1: Alterações na base da capacitação profissional

Economia Tradicional	Nova Economia	Alterações na formação
Baixa profissionalização e altos salários	Diferenciação nas profissões e nos salários	Diversificação dos programas de formação
Alta organização, burocrática e hierarquizada	Organização baixa, com ênfase na flexibilidade funcional	Valorização da certificação e competência laboral
Ocupação em massa e padronizada	Fragmentação e polarização da força de trabalho, com um núcleo estável e a maior parte instável	Formação generalizada, porém com diferenciação por funções
Divisão entre administração e trabalho na produção	Redução dos graus de diferenciação entre níveis de gerência, supervisão e produção	Especialização flexível e formação multidisciplinar
Maior parte dos trabalhadores recebe uma formação mínima sobre o trabalho	Formação orientada pela demanda de força de trabalho, com uso de programas públicos de formação	Formação como investimento nacional, sendo o Estado um ator estratégico

FONTE: Pochmann, 2001.

Na maior parte das vezes, a experiência internacional aponta para a existência de sistemas educacionais e de formação acompanhados por diferentes políticas de capacitação e treinamento. Mais recentemente, as ações voltadas para a formação tendem a incorporar múltiplos programas e redes de cooperação de ensino e aprendizagem (Quadro 2).

Frente a isso, o Brasil encontra-se ainda defasado, com sistema educacional inadequado para a maioria dos trabalhadores, não permitindo que todos completem o ensino médio, em meio a um mercado de trabalho precário, que acaba empurrando milhares de jovens e crianças precocemente para o trabalho e adultos para o desenvolvimento de atividades precárias e instáveis. Se há problemas de natureza quantitativa já identificados, maiores são ainda os problemas de qualidade, o que também se percebe no caso do ensino superior, onde a inserção é muitas vezes limitada pelo mercado.

O resgate do papel da educação e da formação aponta para o atendimento de exigências inexoráveis da sociedade do conhecimento. Simultaneamente, assume maior relevância a postergação do ingresso dos jovens no mercado de trabalho e o constante apriomorramento dos trabalhadores adultos.

QUADRO 2: Modelos de educação profissional

Sistema de formação	Características gerais	Países
Centralidade da escola	Autonomia dos indivíduos na decisão sobre os investimentos em formação, com pluralidade na oferta de cursos, baixa qualificação reconhecida em nível nacional e formação específica na empresa.	Estados Unidos e Canadá
Aprendizagem formativa	Co-determinação dos atores na formação, com certificação de habilidades e fortes incentivos à formação.	Suíça, Áustria e Alemanha
Estado como guia	Formação geral (escola) e específica (empresa) financiada pelo governo.	Suécia e Noruega
Formação na empresa	Emprego para toda a vida, com a empresa fornecendo a formação geral e específica incorporada ao processo produtivo.	Japão
Formação complementar	Financiamento entre os empresários, sem garantia de formação para desempregados e trabalhadores de pequenas empresas.	Austrália, França e Inglaterra

FONTE: Pochmann, 2001.

2. O jovem e os desafios do mundo do trabalho

O trabalho apresenta diferentes identificações para o ser humano. Ele pode representar desde a situação de esforço, dor (labor) e obra (opus), apenas contrários ao ócio, até a condição essencial da própria vida, como bom trabalho, que liberta das necessidades limitadas à sobrevivência e oportuniza participação e inclusão social².

O trabalho encontra-se vinculado ao desenvolvimento humano, especialmente na sua forma ontológica, que representa a capacidade do homem transformar a si próprio e a natureza. Mas também, e principalmente, o trabalho na sua forma histórica tem sido mais visado como condição de financiamento da sobrevivência humana, nem sempre associado ao desenvolvimento humano.

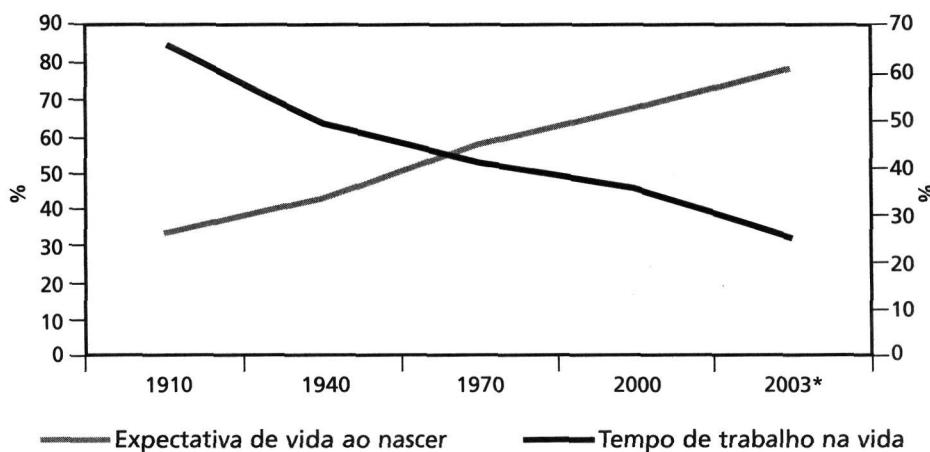
De sua evolução histórica aos dias de hoje, passando pelas perspectivas futuras, o trabalho parece ser condição inalienável ao ser humano. É claro que o trabalho não representa uma condição homogênea para toda sociedade, combinando distintas situações de exercício de trabalho e de não-trabalho. Para alguns poucos segmentos populacionais, a vida nem sempre dependeu do trabalho, uma vez que a concentração da propriedade, do dinheiro e do poder permitiu viver à margem da condição do trabalho comum a maioria.

No modo de produção capitalista, as classes trabalhadoras distinguem-se dos ricos justamente por não deterem a propriedade da terra e dos meios de produção. Somente pelo trabalho torna-se possível libertar-se do limite da sobrevivência.

Com o avanço histórico das lutas sociais e políticas, as classes trabalhadoras alcançaram condições de trabalho mais civilizadas, em que a regulação do mercado de trabalho viabilizou a redução de consideráveis graus de exploração. Antes disso, o tempo de vida estava condicionada basicamente ao trabalho, uma vez que o exercício do trabalho exigia o cumprimento de jornada diária de 16 a 18 horas, sem descanso semanal, férias, feriados e aposentadorias.

2. Para uma melhor discussão sobre os sentidos do trabalho ver: Weber, M., 1980, *Os pensadores*. São Paulo: Abril Cultural, 2ª edição; Arendt, H., 1995, *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense, 7ª edição; Marx, K., 1984, *O capital*. Livro primeiro, vol. I, Cap. I. São Paulo: Difel; Antunes, R., 1999, *Os sentidos do trabalho*. São Paulo: Boitempo; Lafargue, P., 1999, *O direito à preguiça*. São Paulo: Hucitec; Boissonnat, J., 1998, *Horizontes do trabalho e do emprego*. São Paulo: LTr.

GRÁFICO 1: Evolução da expectativa média de vida ao nascer (em anos) e a participação relativa do trabalho no tempo de vida (em %). Brasil. 1910-2003.



FONTE: IBGE, Anuário estatístico do Brasil (elaboração própria).

* projeção

Além do exercício contínuo do trabalho ao longo do ciclo de vida humano, o ingresso no mercado de trabalho ocorria nas faixas etárias mais precoces possíveis (5 a 6 anos de idade). Não havia possibilidades generalizadas da inatividade, fazendo com que o fim da condição de trabalhador somente terminasse ocorrendo com a chegada da morte.

Nesses termos, o trabalho terminava consumindo quase 70% de todo o tempo de vida humana. Para uma população com a expectativa média de vida um pouco acima dos trinta anos, viver era fundamentalmente trabalhar, com o ingresso no mundo do trabalho muito precocemente.

Com toda luta social que permitiu avançar as conquistas sociais e trabalhistas, as classes trabalhadoras foram obtendo redução importante na jornada de trabalho, com introdução de limites inferiores e superiores para o ingresso e saída do mercado de trabalho. A legislação de trabalho do menor, por exemplo, inibiu o ingresso precoce no mercado de trabalho de crianças e adolescentes, enquanto a implementação de sistemas de aposentadoria e pensão permitiu às classes trabalhadoras usufruírem a condição da inatividade remunerada com recursos de fundos contributivos e verbas orçamentárias.

No Brasil, apesar de argumentos ultrapassados e da pressão de conservadores, logrou-se ampliar, a partir dos anos 30, ainda que lentamente e de forma segmentada, o acesso à educação pública, alimentação escolar e garantia de renda às famílias pauperizadas, como condição de libertação do emprego de crianças e adolescentes no mercado de trabalho.

Atualmente, embora ainda encontrem-se parcelas importantes de crianças e adolescentes trabalhando, torna-se fundamental avançar na viabilização de condições que favoreçam a entrada mais tardia possível de jovens no mercado de trabalho. Nota-se que há no Brasil para cada 10 jovens quase 7 ativos no mercado de trabalho. Nos países desenvolvidos, a presença de jovens no mercado de trabalho é muito menor, chegando a apenas 1 ativo para cada 9 inativos.

Desta forma, a redução da taxa de atividade juvenil pode facilitar a ampliação da escolaridade e a melhor preparação para o ingresso no mercado de trabalho mais tarde possivel. Porém isso, somente seria factível com a implementação um programa nacional de transferência de renda capaz de financiar a inatividade, assim como ocorre privadamente aos jovens pertencentes às famílias ricas.

A experiência inédita do Programa Bolsa Trabalho - um dos 9 programas pertencente à estratégia de inclusão social da Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade da Prefeitura de São Paulo -, aponta no sentido da elevação da escolaridade e simultaneamente a postergação do ingresso do jovem de menor renda do mercado de trabalho. Em contrapartida, o Programa Bolsa Trabalho oferece a mais de 50 mil jovens uma garantia temporária de renda associada à aprendizagem teórica e prática em atividades comunitárias.

3. O jovem na crise do mercado de trabalho brasileiro

Em pleno limiar do século 21, a participação relativa do segmento etário de 15 a 24 anos no total da População Economicamente Ativa é de 25%, embora o jovem responda por 50% do desemprego nacional. Enquanto a taxa de desemprego aberto dos jovens gira em torno dos 18%, a taxa média nacional esteve em 9,4% do total da força de trabalho, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílios (PNAD) no ano de 2001.

Além disso, nota-se também que do total de 33,5 milhões de jovens, apenas 38% (12,6 milhões) eram inativos, ao passo que 51% (16,8 milhões) possuíam algum vínculo empregatício e 11% (3,7 milhões) estavam desempregados.

Somente a metade do total da população juvenil estudava, sendo a maior parte fora da respectiva série escolar.

A maior parte dos que não estudavam era composta de jovens que trabalhavam. Isto é, 10,6 milhões de jovens trabalhavam, porém não estudavam. Da mesma forma, percebe-se que entre os jovens inativos havia 35,3% que não estudavam, equivalendo a 4,5 milhões de brasileiros (13,6% de todos os jovens no país) que não trabalhavam, não estudavam e nem procuravam emprego.

Refere-se possivelmente a uma situação de inatividade forçada, que se associa à emergência da nova exclusão no Brasil.

Por outro lado, quando se leva em consideração os níveis de renda diferenciados, podem ser identificados enormes desigualdades nas oportunidades de educação e trabalho entre os jovens. Constatou-se que na ocupação, são os jovens pertencentes às famílias de maior renda aqueles com maior acesso ao trabalho assalariado (77,1%), sendo que 49,0% dos jovens ricos que trabalham possuem contrato formal.

Para os jovens pertencentes às famílias de baixa renda, somente 41,4% possuem empregos assalariados, sendo ainda bem menor o contingente de ocupados assalariados com contrato formal (25,7%). Sem acesso ao assalariamento e, sobre tudo ao contrato formal, há inequivocamente maior exclusão dos benefícios da legislação social e trabalhista para os jovens de baixa renda no Brasil.

No caso das categorias ocupacionais, observa-se também uma forte desigualdade entre jovens ricos e pobres. A presença de jovens de maior renda no trabalho doméstico é residual (7,9%), sendo que apenas 7% percebem algum rendimento desse trabalho. No caso dos jovens de baixa renda, a participação no trabalho doméstico é de quase a metade (46,2%), com mais de 26,8% remunerados.

Ainda em relação ao funcionamento do mercado de trabalho, verifica-se que o desemprego de jovens de baixa renda é bem maior (26,2%) do que o desemprego dos jovens de renda elevada (11,6%). Por fim, cabe ainda destacar a relação entre nível de renda e a educação, uma vez que entre os jovens pobres, apenas 38,1% estudavam, enquanto entre os jovens ricos inativos, 80% estudavam.

4. Juventude e Exclusão social

A relação entre trabalho e educação no Brasil durante os anos noventa não pode ser discutida sem uma análise da dinâmica da exclusão social, que penaliza sobremaneira o jovem brasileiro.

Enquanto para uma parcela significativa de jovens filhos de pais pertencentes às classes de renda média e alta tem havido uma pressão considerável para o abandono do país em busca de melhores perspectivas ocupacionais e de renda; aos jovens filhos de pais pobres, a violência tem se alastrado como reflexo da falta de um horizonte de ocupação e renda decente.

Ou seja, em ambos os extremos da escala social, transparece um cenário de falta de perspectivas de inserção no mundo do trabalho, apesar da elevação dos indicadores de escolaridade.

No Brasil, tal realidade pode ser comprovada quando se observa que o conjunto de mortes violentas constitui a primeira causa no total de mortalidade verificada na faixa etária de 5 a 39 anos de idade. Desse segmento, as mortes ocasionadas por homicídio somente entre os jovens de 15 à 24 anos de idade, além de possuírem ainda maior significância relativa, vêm crescendo a cada ano, conforme atestam diversos estudos realizados no Brasil³.

Ademais da imersão de grande parte da juventude brasileira no amplo ambiente da violência, chama a atenção o fato de o país registrar indicadores de mortalidade por homicídio elevadíssimo em termos internacionais. O coeficiente de mortalidade por homicídio na faixa etária de 15 a 24 anos chega a ser, por exemplo, superior ao de países em situação de fortes conflitos abertos, seja para o sexo masculino, seja para o sexo feminino.

A partir de 1980, observa-se como aumenta a quantidade de mortes por causa externa (acidente de trânsito, suicídio, homicídio, etc) entre jovens. No o ano de 2001, por exemplo, 32.250 jovens morreram por causas não naturais, enquanto em 1990 foram 25.258 e, em 1980, 16.903 mortes. Ou seja, em 21 anos, as mortes violentas simplesmente dobraram entre jovens no Brasil.

3. A literatura existente no Brasil é bastante clara sobre a violência na juventude. Sobre isso, ver mais em: Gawryszewski, U., 1991, *A mortalidade por causes externas no município de São Paulo*. São Paulo: FSP/USP ; Jorge, M., 1998, *Como morrem nossos jovens*. In: Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas. Brasília: Comissão Nacional de População e Desenvolvimento (CNPD); Adorno, S., 1998, *Violência criminal no Brasil*. In: Seminário nacional sobre emprego e violência. Brasília: CNPD.

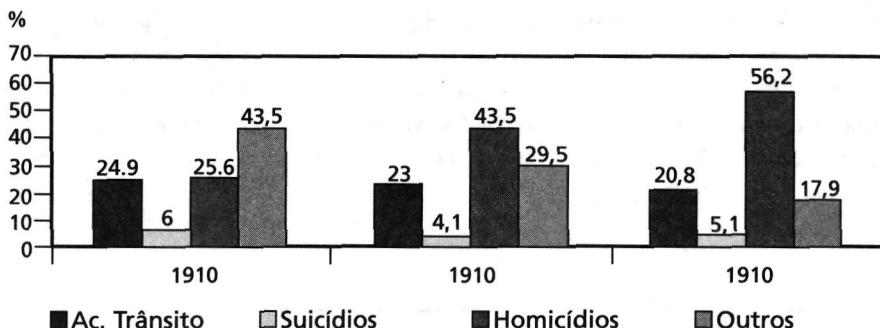
TABELA 1: Participação dos homicídios no total das mortes na faixa etária de 15 a 24 anos. 19 países selecionados.

País e ano de referência	Participação dos homicídios no total das mortes (em %)	
	Masculino	Feminino
Alemanha (1997)	1,60	2,00
Argentina (1996)	6,55	7,36
Armênia (1997)	2,05	2,12
Austrália (1995)	2,15	1,89
Brasil (1999)	40,06	35,77
Canadá (1995)	1,54	1,41
Chile (1995)	4,78	3,94
Croácia (1997)	3,21	2,06
Eslovénia (1997)	1,32	7,31
Espanha (1995)	1,48	0,96
EUA (1997)	22,48	10,23
França (1996)	1,35	1,67
Irlanda (1997)	5,36	3,23
Israel (1996)	2,63	2,40
Itália (1995)	2,91	2,32
Japão (1997)	0,88	1,15
México (1995)	21,58	14,65
Rússia (1997)	10,51	9,80
Suécia (1996)	1,52	2,44

FONTE: World Health Statistics Annual, vários anos.

Entre o conjunto das causas externas, as mortes por homicídios são as que mais cresceram, deixando de representar 25,6%, em 1980, para responder por 56,2% em 2001. À medida em que aumentou a participação relativa das mortes provocadas pelos homicídios no total de óbitos anualmente entre os jovens, reduziu a participação relativa das mortes por suicídio e por acidente de trânsito no Brasil. Em síntese, os homicídios entre jovens dobraram em relação ao total das mortes violentas.

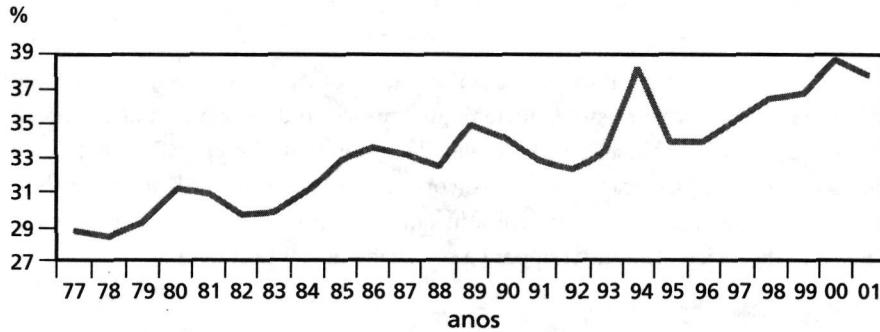
GRÁFICO 2: Composição do total de mortes por causes externas na faixa etária de 15 a 24 anos. Brasil (em %).



FONTE: DATASUS.

O adicional de mortes por homicídios entre jovens tem sido crescente ao longo das últimas duas décadas. Com isso, aumentos continuamente a participação dos jovens no total das mortes ocorridas por homicídios no Brasil, saindo de 28,8% na década de 1970, passando por 31,9% na década de 1980 e de 34,7% na década de 1990.

GRÁFICO 3: Participação da faixa etária de 15 a 24 anos no total de mortes por homicídios. Brasil (em %).

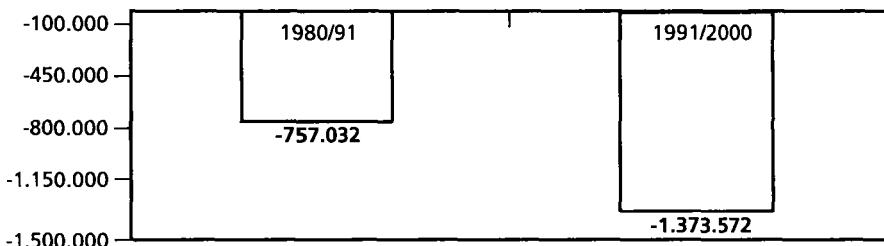


FONTE: Sistema de Informações de Mortalidade do Ministério da Saúde (SIM-MS). Elaboração Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade da Prefeitura Municipal de São Paulo (SDTS/PMSP).

O ambiente em que ocorrem as mortes por homicídio entre jovens, embora diga respeito a um conjunto grande de motivos, está relacionado, sobretudo ao grau de vulnerabilidade juvenil. Nesse sentido, a desigualdade de renda e de oportunidades contribuem decisivamente para a produção e reprodução da violência juvenil.

No outro extremo do problema, num país marcado historicamente pela imigração, chama a atenção que desde 1980 a parcela mais jovem da população esteja deixando o Brasil⁴. A ausência de perspectivas de renda e trabalho decente, que enfraquece sobremaneira o potencial de mobilidade social, possivelmente incentiva os jovens mais preparados buscarem novas oportunidades fora do país.

GRÁFICO 4: Estimativa do saldo emigratório do segmento juvenil entre 1980 e 2000. Brasil.



FONTE: IBGE (Elaboração SDTS/PMSP).

Ainda que seja difícil localizar nas informações oficiais disponíveis, não se pode descartar a hipótese que associa fortemente o processo de emigração às classes de renda mais elevadas. Nesse sentido, a saída de jovens melhor preparados em termos de escolaridade e formação profissional corresponde a um desperdício de recursos humanos e materiais imprescindíveis, justamente no momento em que ocorre a transição da sociedade industrial para a sociedade do conhecimento.

4. Sobre a literatura brasileira especializada ver: Patarra, N., 1995, *Emigração e imigração internacionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: FNUAP; Berquó, E., 2001, *Migrações internacionais*. Brasília: CNPD.

5. A Dinâmica Educacional do Mercado de Trabalho Brasileiro

O que acontece com o segmento jovem da sociedade brasileira é apenas a face mais visível do drama social de um país estagnado economicamente nos últimos 20 anos. Isto porque a dinâmica excludente do mercado de trabalho brasileiro vem deteriorando as potenciais vantagens oferecidas pela educação, além de aumentar as desigualdades de renda para os mesmos níveis educacionais.

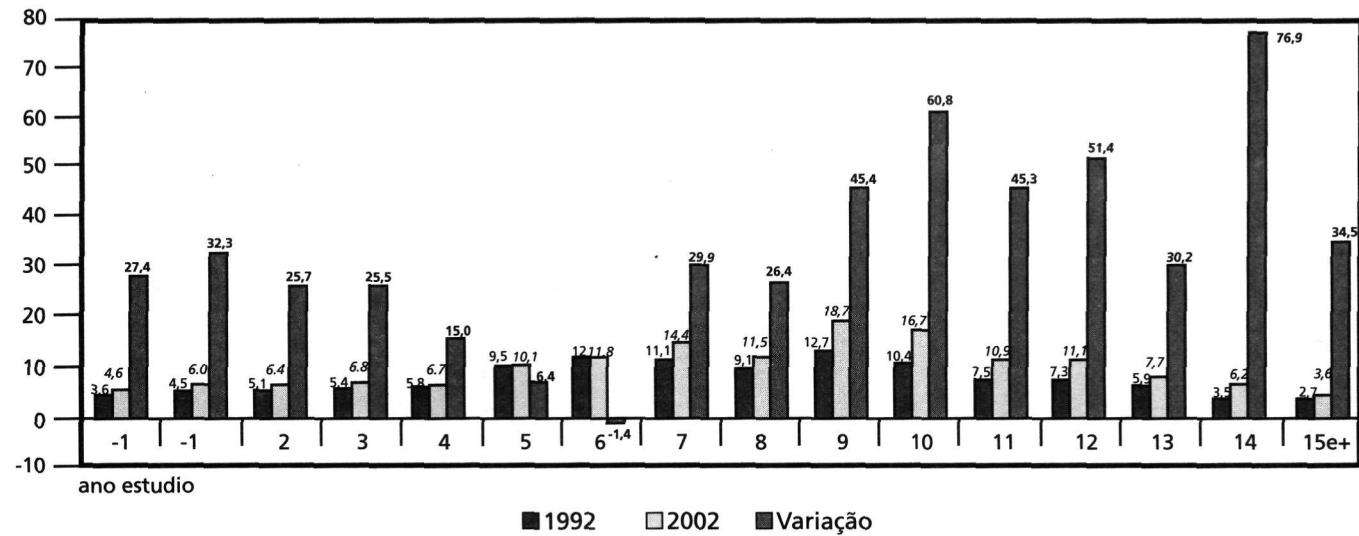
Quanto à questão da escolaridade, percebe-se que as taxas de desemprego elevaram-se a um ritmo mais rápido justamente para os níveis de maior escolaridade entre 1992 e 2002. Para os segmentos com 14 anos de estudo, a desocupação cresce 76,9%, 3 vezes a mais do que o ritmo de crescimento do desemprego para os segmentos educacionais com até 3 anos de estudo.

Contrariando a teoria do capital humano, a elevação dos níveis de escolaridade - num quadro de estagnação econômica, baixo investimento em tecnologia e precarização do mercado de trabalho - acaba se mostrando insuficiente para potencializar a geração de empregos.

O mais surpreendente, entretanto, é perceber que, se analisadas as informações para o ano de 2002, as taxas de desemprego nos grupos de maior renda sofrem uma inflexão para baixo entre a faixa de 9 anos de estudo e a de 15 ou mais anos de estudo, enquanto que na classe baixa, à medida que se eleva a escolaridade, cresce o desemprego (Gráfico 6). Ora, num contexto de mercado de trabalho apertado e pouco dinâmico, os empregos mais nobres e de melhor qualidade acabam sendo preservados para os mais ricos. Além do preconceito racial, agrava-se o preconceito de classe.

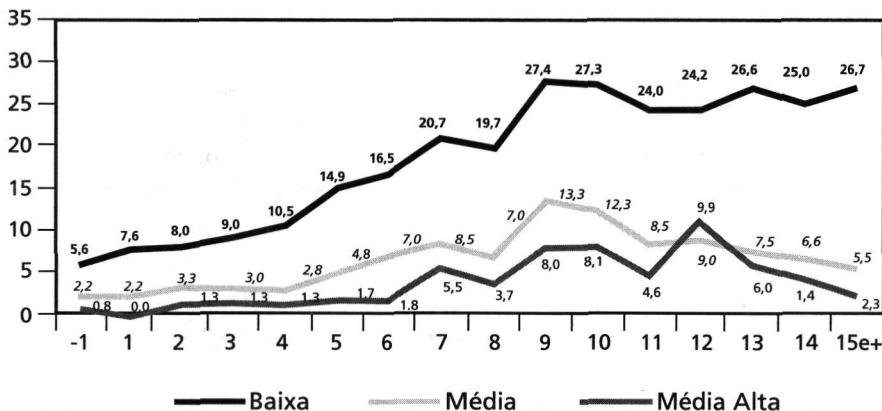
Um acompanhamento da dinâmica da ocupação por nível educacional e faixa de renda permite dar conta desta realidade. Em primeiro lugar, vale ressaltar a queda da participação no total de ocupados das pessoas com menos de um ano de instrução (analfabetas), de 17,9% para 10,7% entre 1992 e 2002. No extremo oposto, a participação daqueles com mais de 15 anos de estudo (curso superior completo) no conjunto dos ocupados salta de 5,1% para 7,4% ao longo do período. Enquanto existiam no início da década de noventa, 3,3 milhões de trabalhadores com curso superior, dez anos depois, eram 5,8 milhões os trabalhadores formados, um acréscimo de 75%.

GRÁFICO 5: Evolução da taxa de desemprego por anos de estudo. Brasil. 1992 e 2002 e variação (em %).



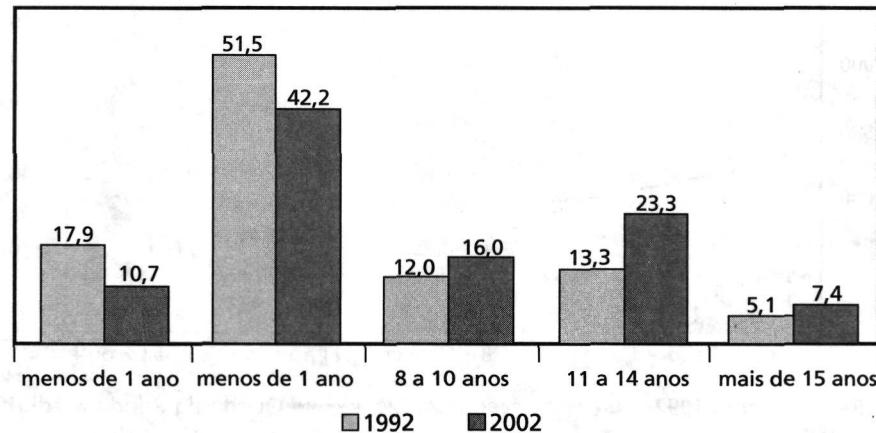
FONTE: IBGE (PNAD) – Elaboração: SDTS/PMSP.

GRÁFICO 6: Evolução da taxa de desemprego por nível de escolaridade e classes de renda. Brasil. 2002 (em %).



FONTE: IBGE (PNAD). Elaboração: SDTS/PMSP.

GRÁFICO 7: Distribuição do Total de Ocupados por Anos de Escolaridade. Brasil. 1992 e 2002 (em %).



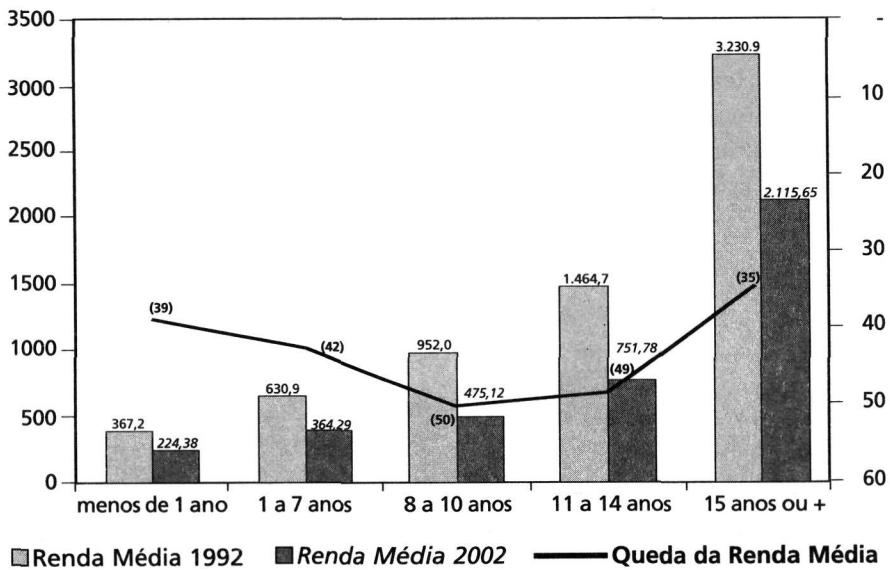
FONTE: IBGE (PNAD) – Elaboração: SDTS/PMSP.

Ou seja, do ponto de vista da oferta educacional mais escolarizada, o desempenho do Brasil na década passada mostrou incrementos importantes, ainda que possa se questionar acerca da qualidade da educação fornecida, bem como dos seus altos custos para trabalhadores, especialmente para os de baixa renda.

Por outro lado, nem mesmo os segmentos educacionais com curso superior foram preservados da queda verificada na renda média. A renda média deste grupo caiu 35% no período 1992-2002, pouco abaixo do verificado para os analfabetos (-39%).

Já os segmentos de 8 a 10 anos e de 11 a 14 anos de estudo foram os mais prejudicados, haja vista que a sua renda caiu pela metade no período analisado. Isto provavelmente ocorre porque num contexto de demanda contida – já que face à estagnação econômica, as empresas restringem o seu nível de produção - a pressão da oferta destes segmentos (com 1º e 2º completos) contribui para a queda da renda, o que é agravado pelo cenário de informalidade, precarização e baixa sindicalização da mão-de-obra.

GRÁFICO 8: Renda Média (em reais de 2002) dos Trabalhadores Ocupados com Rendimentos por Anos de Escolaridade em 1992 e 2002 e variação no período (em %).



FONTE: IBGE (PNAD). Elaboração: SDTS/PMSP. Valores Deflacionados pelo ICV/DIEESE.

Considerações Finais

Na melhor das hipóteses, a elevação do nível de escolaridade no Brasil, ao longo dos anos noventa, assegurou uma menor queda da renda nos estratos educacionais superiores, não tendo garantido o acesso ao emprego e muito menos uma proteção contra a precarização e deterioração dos níveis de renda.

Em linhas gerais, observou-se um movimento de ocupação dos postos de trabalho de menores salários e de atividades operacionais mais simples por pessoas com nível de escolaridade acima do requisitado.

Além disso, a educação funcionou como frágil mecanismo de defesa frente à nova realidade do mercado de trabalho, especialmente no caso dos jovens de baixa renda, o que pode ser verificado a partir das informações sobre mortes violentas e oriundas de homicídios para a população jovem. Outro sintoma desta falta de perspectivas a partir do trabalho pode ser encontrado nos indicadores de emigração juvenil a partir dos anos oitenta.

Transformar este círculo vicioso entre aumento da escolaridade, precariedade do emprego e aprofundamento da exclusão social numa relação virtuosa é o grande desafio da sociedade brasileira, fundamental para a melhor inserção do jovem de baixa renda. Para tanto, a expansão da escolaridade deve ser vista não apenas do ponto de vista da produtividade, mas especialmente da ampliação da cidadania.

E para que o país possa colher os frutos da sociedade do conhecimento, deve-se aumentar o ritmo de crescimento econômico e de acumulação de capital, internalizando segmentos e setores mais intensivos em tecnologia e conhecimento. Paralelamente, uma redistribuição do tempo de trabalho e da renda poderia ampliar o retorno social do investimento.

Em síntese, o investimento em tecnologia, a dinamização e internalização das cadeias produtivas, a expansão do gasto social e a redução das disparidades de renda são os meios capazes de oferecer empregos mais empregos e de melhor qualidade, permitindo assim a abertura de oportunidades para uma nova relação entre educação e trabalho e o melhor aproveitamento do potencial de criatividade e conhecimento do jovem brasileiro.

Bibliografía

POCHMANN, M. 2001. *O emprego na globalização*, Boitempo, São Paulo.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Anuário estatístico do Brasil*, IBGE. www.ibge.gov.br

World Health Statistics Annual. www.who.int/whosis

SISTEMA DE INFORMAÇÕES DE MORTALIDADE DO MINISTÉRIO DA SAÚDE (SIM-MS). Elaboração Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade da Prefeitura Municipal de São Paulo (SDTS/PMSP).

DATASUS. *Ministério da Saúde*. www.datasus.gov.br

Formas y alternativas de inserción laboral de los jóvenes en Perú

Néstor Valdivia Vargas¹

Presentación

En el presente trabajo se expone la situación de los jóvenes en el mercado laboral en el Perú y las alternativas de desarrollo profesional y laboral existentes para este importante grupo de la población.

El trabajo está dividido en tres partes. En la primera sección se hace un análisis de las características del sistema de educación y las modalidades de capacitación a los cuales accede la juventud peruana, enfatizando los problemas de calidad y equidad que caracterizan dicho acceso. En segundo término, se analizan las principales tendencias de la participación juvenil en el mercado laboral basándose en una revisión de datos sobre la estructura del empleo, los niveles de ocupación y desocupación, las tasas de subempleo por horas e ingresos, y el problema del subempleo calificado o la sobreeducación. En el último acápite se reseñan las principales iniciativas de políticas públicas emprendidas en el país para hacer frente a los desafíos que esa problemática plantea.

1. Investigador asociado del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).

1. Jóvenes, educación y capacitación en el Perú: entre la frustración y la oportunidad

En la actualidad resulta imposible hacer un análisis de las perspectivas laborales de la población sin tener en cuenta sus niveles de calificación alcanzados a través del sistema de educación formal y los distintos canales de capacitación y formación de capital humano.

Las transformaciones económicas y los cambios tecnológicos que supone la modernización de la economía han generado una creciente demanda por mano de obra profesional calificada. En ese contexto, la educación y la calificación de la fuerza laboral han devenido en instrumentos claves del desarrollo económico del país.

Al mismo tiempo, la expansión del sistema educativo y la proliferación de diversos mecanismos de capacitación y formación profesional abren oportunidades de desarrollo laboral y profesional para los jóvenes.

Los canales de educación, formación profesional y capacitación a los cuales pueden acceder los jóvenes en el Perú son los siguientes:

- El sistema de educación básica, que incluye una modalidad de educación secundaria técnica que provee formación laboral.
- El nivel de educación superior, que tiene dos modalidades: la no universitaria y la universitaria. En la primera se incluyen los Institutos Superiores Tecnológicos, los Institutos Superiores Pedagógicos y las Escuelas de Educación Superior. La mayor parte de las carreras ofertadas por los primeros son especialidades de nivel técnico que suponen una formación de tres años de duración.
- Los Centros de Educación Ocupacional (CEO) que brindan formación en carreras cortas (menos de tres años o incluso meses) a las que pueden acceder personas que no hayan finalizado la secundaria.
- Los Servicios Nacionales de Capacitación Sectorial (SENATI, SENCICO, INICTEL y CENFOTUR²), que, si bien según las últimas modificaciones legales están clasificados como CEO, pueden ser categorizados como una modalidad aparte, dado el carácter público, la cobertura de sus acciones y el esquema de gestión que los rige.

2. (CENFOTUR) Centro de Formación en Turismo.

(SENATI) Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial.

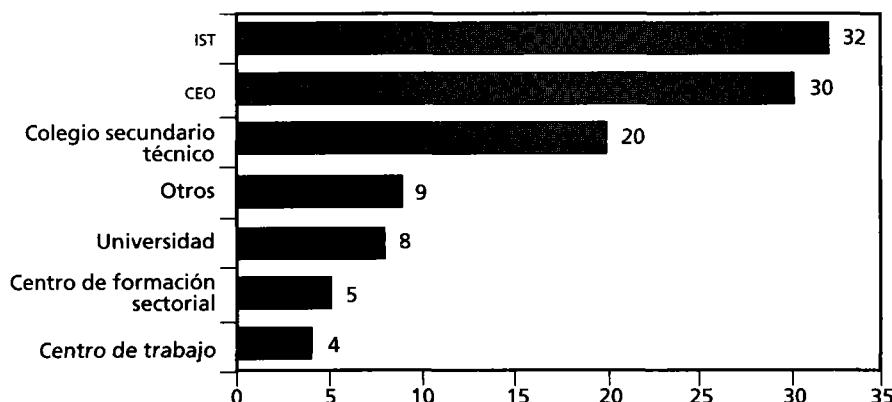
(SENCICO) Servicio Nacional de Normalización Capacitación e Investigación para la Industria de la Construcción.

(INICTEL) Instituto Nacional de Investigación y Capacitación de Telecomunicaciones.

Además de estas instituciones, debe tenerse en cuenta la capacitación laboral que se realiza desde las empresas mismas. Ésta es importante en la medida que alrededor de las dos terceras partes de la capacitación laboral que reciben los trabajadores se ofrece en las empresas (Chacaltana y Sulmont, 2004, p. 236). Es claro, sin embargo, que hay una proporción importante de jóvenes que recién ingresan al mercado y que evidentemente no se benefician de ese tipo de capacitación.

Como puede verse en el gráfico 1, los principales canales de capacitación de los jóvenes son los Institutos Superiores Tecnológicos (IST), los Centros de Educación Ocupacional (CEO) y, en menor medida, la variante técnica de la educación secundaria.

GRÁFICO 1: Lugar donde recibieron capacitación laboral jóvenes. Perú. 2000. En porcentajes.



FUENTE: Chacaltana y Sulmont, 2004.

El sistema educativo peruano ha estado marcado por tres procesos estrechamente vinculados entre sí: un mayor acceso de la población –y de los jóvenes en particular– al sistema, un deterioro paulatino de la calidad de la formación impartida a través del mismo y una marcada desigualdad en los beneficios reportados a partir de dicho acceso.

En las últimas décadas, el Perú experimentó un explosivo crecimiento del sistema educativo en todos sus niveles y modalidades. La cobertura y la expansión alcanzada quedan reflejadas en los cambios ocurridos en la matrícula escolar, la tasa de escolaridad y el número de docentes, aulas y centros educativos, entre otros indica-

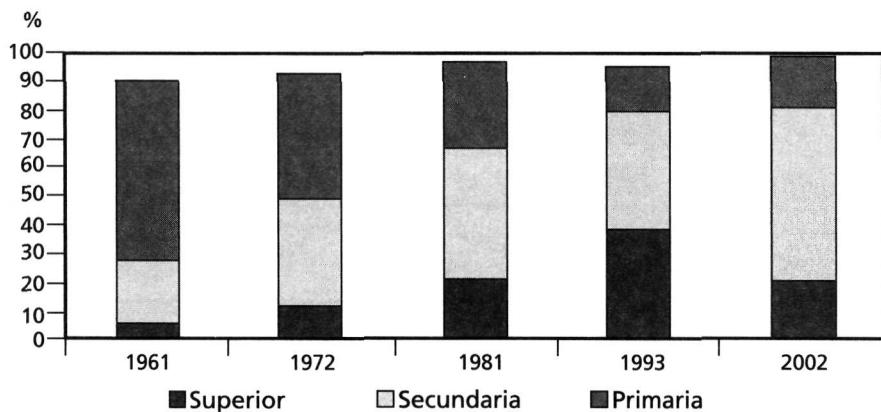
dores. Si bien este “boom” educativo es un proceso común a otros países de la región, en el caso peruano el cambio ocurrido tuvo un ritmo particularmente agudo.

Durante la última década el Perú presentó una de las tasas de escolaridad más altas de la región, sobre todo en lo que se refiere a la enseñanza primaria (Cuánto, 2002, pp. 69-71). En el año 2002 la tasa neta de la matrícula primaria en el rango 6-11 años de edad fue del 90,9 por ciento (PREAL, 2003, p. 28).

Junto al sostenido crecimiento de los niveles de educación básica, a partir de los años sesenta se produjo una vertiginosa alza de la matrícula de educación superior. Durante la década de 1970, la población con educación superior completa se cuaduplicó y creció a una tasa anual promedio del 17,2 por ciento (Arregui, 1993).

Como puede observarse en el gráfico 2, en las últimas dos décadas se produjo un acelerado crecimiento de la población económicamente activa que ha estudiado una profesión universitaria o no universitaria. De ese modo, se tiene que desde los años noventa hasta la actualidad entre el 20 por ciento y el 30 por ciento de la Población Económicamente Activa (PEA) en el país tiene algún nivel de educación superior.

GRÁFICO 2: PEA según nivel educativo por años. Perú. 1961-2002. En porcentajes.



FUENTE: Elaborado en base a: Censos Nacionales 1961-1993 y Encuesta Nacional de Hogares 2002, extraído de Rodríguez Cuba, 1995.

En forma paralela –y en cierto sentido, debido precisamente a ese proceso de masificación acelerada– la calidad de la educación peruana entró en un proceso

de deterioro durante el mismo periodo, lo cual quedó reflejado en el déficit de infraestructura, falta de material pedagógico y bajos salarios de docentes, entre otros aspectos.

Los especialistas coinciden en señalar que el problema principal no reside en la baja escolaridad o la falta de educación de la población. El Perú muestra niveles educativos promedio elevados y una proporción alta de trabajadores con educación superior similar a la de países desarrollados. El problema es la calidad de la educación.

Si bien entre 1990 y el año 2000 hubo un incremento del gasto estatal por alumno de 162 dólares a 278 dólares, esta última cifra representaba apenas los niveles de gasto de los años ochenta (PREAL, 2003). Por ello, a fines de la década de 1990 (en el año 1999) el Perú era uno de los países con gasto público por alumno más bajo, con niveles inferiores a los de países como Uruguay, México, la Argentina, Paraguay y Chile (*ibid*).

Según datos más recientes, el gasto corriente del Estado en educación pública llegó a constituir el 3,38 por ciento del PBI, porcentaje que al descontar el rubro de pensiones disminuye al 2,57 por ciento del PBI (Saavedra y Suárez, 2002, p. 12).

La expansión de la educación básica y superior ha respondido no sólo a la preocupación e iniciativa del Estado sino también al esfuerzo de las familias por invertir en ella.

Diferentes estudios han demostrado que, desde el punto de vista privado, la educación en el Perú ha resultado en las últimas décadas una buena inversión. En oposición a una corriente de opinión en los años noventa, según la cual el deterioro económico y la pérdida de prestigio del estatus profesional en el Perú habían reproducido masivamente la figura prototípica del “profesional taxista”, algunos estudios académicos comprobaron los beneficios económicos que reportaba la educación desde el punto de vista individual, concluyendo que estudiar más y llegar a niveles de formación superior sigue siendo económicamente rentable en el Perú.

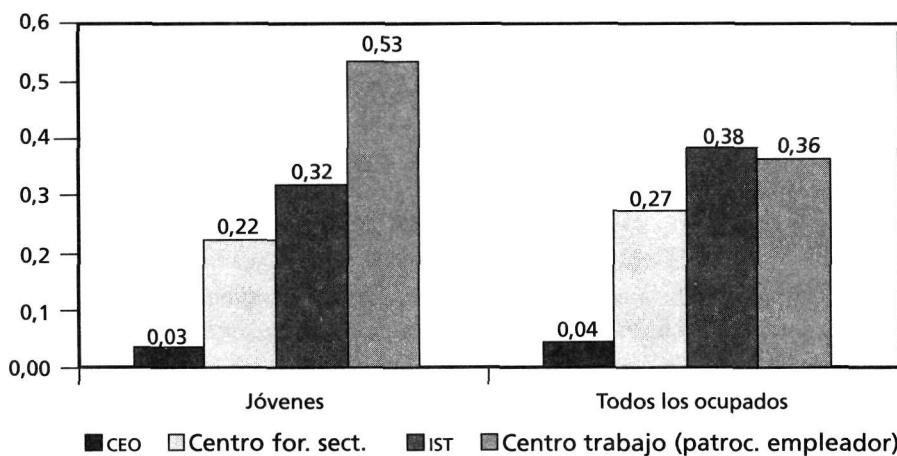
Aunque con variaciones según los años y los ciclos económicos de crecimiento, crisis y recesión, se ha demostrado que los retornos económicos a los años de escolaridad, luego de caer del 10,2 por ciento en 1985 al 7,6 por ciento en 1991, se recuperaron sustancialmente durante el periodo de bonanza económica de los años noventa, y llegaron al 9,9 por ciento en 1994 y al 10,4 por ciento en 1997 (Saavedra y Maruyama, 1999).

Por otra parte, la capacitación laboral llevada a cabo al interior de las empresas –además de tener un impacto directo sobre la productividad de la empresa³–

3. Se ha comprobado que las empresas que capacitan a sus trabajadores generan un valor agregado por trabajador superior en un 25 por ciento a las que no lo hacen (Chacaltana y García, 2001).

reporta un beneficio económico a los trabajadores. Incluso, como se observa en el gráfico 3, los jóvenes que se capacitan en empresas experimentan los más elevados retornos a la capacitación.

GRÁFICO 3: Retornos a la capacitación según tipo de proveedor. 2003.



FUENTE: Chacaltana y Sulmont, 2004.

Pese a los efectos positivos antes señalados de esta modalidad de capacitación en las empresas, como se ha podido observar en el gráfico 1 antes analizado, menos del 5 por ciento de los jóvenes que han recibido algún tipo de capacitación laboral lo han hecho a través de este mecanismo.

No obstante lo señalado hasta aquí con relación a los “beneficios económicos” de la educación y la capacitación laboral, resulta importante tener en cuenta que aquellos no se distribuyen de manera homogénea entre la población en su conjunto. Los mismos estudios antes citados demostraron que la educación superior resulta más “rentable” para quienes tienen mayores niveles de ingresos que para los más “pobres”, y que los egresados de centros privados reciben un mayor premio que los egresados de instituciones públicas. Se concluye así que los retornos a la educación también dependen del origen y el nivel socioeconómico familiar (Saavedra y Maruyama, 1999).

Si bien la merma de la calidad de la educación es una tendencia común en los países latinoamericanos, en el caso peruano aquella ha alcanzado dimensiones francamente alarmantes. Para demostrarlo basta mencionar algunos datos de recientes evaluaciones del rendimiento escolar. Según los resultados del año 2001 de una prueba de rendimiento escolar en matemáticas (para tercer grado) aplicada en 12 países latinoamericanos, el Perú aparece a la zaga en cuanto al aprendizaje alcanzado a ese nivel (Ministerio de Educación, 2001). Además, en ese mismo año, en una prueba de comprensión de textos se comprobó que sólo la tercera parte de los estudiantes de cuarto de primaria logró un nivel suficiente, incluso menos del 1 por ciento de ellos logró ese nivel en el manejo de reglas gramaticales (PREAL 2003, pp. 6-7).

La expansión de la matrícula en el nivel superior del sistema incluyó no sólo las carreras de nivel universitario sino las del nivel no universitario. Mientras que el crecimiento del sistema de educación superior universitario se inició durante los años sesenta y setenta, la proliferación de instituciones de nivel profesional tecnológico se dio más recientemente, durante los años ochenta y noventa. En esta última década, el número de Institutos Superiores Tecnológicos pasó de 459 en 1993 a 658 en 1999.

Como consecuencia de todo ello, a la fecha existen cerca de ochenta universidades en todo el país (33 universidad públicas y 45 universidades privadas), 660 Institutos Superiores Tecnológicos y 347 Institutos Superiores Pedagógicos.

Debe tenerse en cuenta que cada año postulan alrededor de 370 mil jóvenes a las universidades, de los cuales ingresan un poco más de 100 mil. La matrícula universitaria al año 2001 alcanzaba la cifra de 453.639 alumnos (Cuánto, 2002, p. 309).

Otro rasgo inherente al sistema de educación peruana es su segmentación social y diferenciación en cuanto a la calidad ofertada. No se puede analizar la formación de capital humano y el desempeño de los jóvenes en el mercado laboral sin tener en cuenta estos problemas de equidad en el acceso a la educación y la capacitación en el país.

En el nivel de educación básica, las diferentes oportunidades de aprendizaje y la distribución desigual de los recursos disponibles en el sistema educativo⁴ hacen de éste un espacio de reproducción de las diferencias socioeconómicas existentes entre los diversos sectores del país, lo cual ayuda a su vez a consolidar la ubicación del Perú como uno de los países con mayor desigualdad del ingreso de la región.

4. El gasto público en educación en el Perú se distribuye de manera inequitativa entre las regiones y los niveles de pobreza. Por ejemplo, el gasto por alumno en bienes, servicios y remuneraciones tiende a ser menor en los departamentos que tienen mayores tasas de pobreza (PREAL, 2003, p. 14).

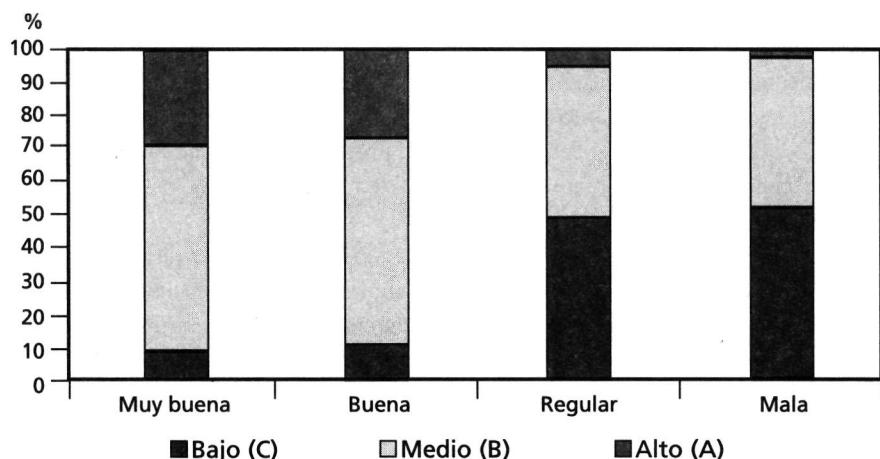
Un estudio realizado por UNESCO en 1997 en trece países de latinoamericanos reveló que el Perú tenía la brecha más grande de rendimiento entre los estudiantes de las grandes ciudades y los del área rural, y confirmó que “quienes asisten a escuelas estatales tienen menores probabilidades de haber recibido una educación de calidad” (PREAL, 2003, p. 6).

Por otro lado, un reciente informe sobre la educación en el Perú señala que aun cuando la brecha educativa entre hombres y mujeres se viene reduciendo para las generaciones más jóvenes, las desigualdades educativas entre los sectores socioeconómicos de la población peruana se mantienen (PREAL, 2003, p. 11).

El efecto de la calidad educativa sobre el desempeño de los jóvenes en el mercado laboral opera también en las modalidades del nivel de educación superior.

Un estudio realizado por GRADE sobre la educación superior tecnológica en el Perú reveló importantes diferencias en el acceso de la juventud a los distintos niveles de calidad de los institutos encargados de impartir dicha formación (Valdivia, 1997). Y, lo que es más importante, encontró una relación directa entre el origen socioeconómico del alumnado y el tipo de institución según la calidad a la que accedia (véase gráfico 4).

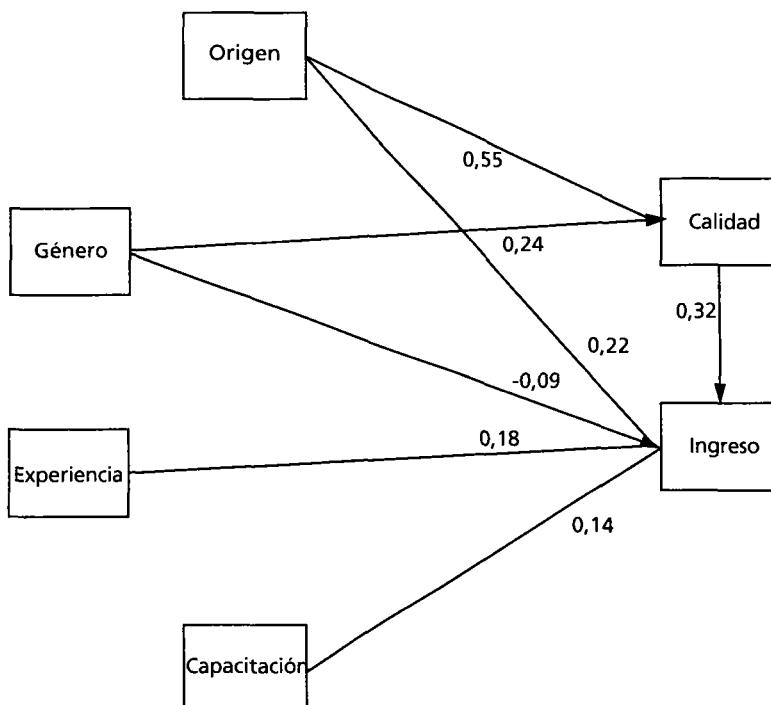
GRÁFICO 4: Composición social en los IST según niveles de calidad.1997.



FUENTE: Valdivia, 1997.

Por otro lado, el estudio logró identificar algunos factores que influyen en el desempeño de los jóvenes egresados. A partir de un modelo teórico que tomó como variable dependiente principal el desempeño laboral medido a través de los ingresos horarios de la ocupación principal, e incorporó un conjunto de variables como la calidad de la formación que recibió el egresado, el origen socioeconómico de su hogar, su género, su experiencia laboral y la capacitación previa recibida, se aplicó la técnica estadística de *path análisis*, que permitió establecer las relaciones de causalidad existentes entre ellas.

DIAGRAMA: Resultados del análisis de trayectoria del desempeño laboral de egresados de ist.



FUENTE: Valdivia, 1997.

Como puede verse en el diagrama adjunto, los coeficientes estadísticos hallados no sólo mostraban un vínculo entre origen social y desempeño laboral (medido por los ingresos en la ocupación principal) sino una influencia indirecta a través de su relación con la calidad de la institución educativa.

Los resultados del estudio ofrecían así evidencia de que el sistema de formación (en este caso de nivel tecnológico) estaría reproduciendo las diferencias sociales y económicas de clase. En otras palabras, constituía una comprobación de cómo las inequidades educativas condicionaban resultados y desempeños distintos de los jóvenes en el mercado laboral.

2. Jóvenes, trabajo e inserción laboral

2. a. El mercado laboral peruano después de las reformas estructurales⁵

Las reformas económicas emprendidas en la década de 1990 incluyeron una serie de modificaciones al marco legal que normaba las relaciones laborales y la negociación colectiva entre trabajadores y empleadores en el país.

Las reformas laborales estuvieron destinadas a flexibilizar las formas de contratación y despido de la fuerza de trabajo y dar movilidad a la mano de obra a fin de poder responder a los acelerados cambios en la economía mundial. A través de ellas se limitó el derecho de sindicalización, se eliminó la estabilidad laboral absoluta (mediante la creación de la figura del despido arbitrario a cambio de un pago compensatorio al trabajador) y se establecieron mecanismos de contratación temporal y subcontratación laboral.

En forma paralela, se establecieron algunos mecanismos orientados a fomentar la capacitación laboral en las empresas, como la ampliación de las prácticas pre-profesionales no sólo a estudiantes sino también a egresados de la educación superior, o el establecimiento de los convenios de formación laboral para jóvenes sin educación superior.

Los efectos de las reformas sobre el mercado de trabajo han sido desiguales y contradictorios. Por un lado, hubo un mayor dinamismo de este mercado a partir de 1993. El empleo se incrementó entre 1993 y 1997 a una tasa promedio

5. La información contenida en esta sección se basa principalmente en el trabajo de Chacaltana y García, 2004.

anual del 5,4 por ciento, en el marco de un crecimiento sostenido de la economía. Ese crecimiento se detuvo en 1998 debido a la crisis económica y política que vivió el país durante ese periodo.

Sin embargo, dicho crecimiento de las oportunidades laborales se produjo principalmente bajo la forma de empleos precarios e informales. En efecto, mientras que la informalidad del empleo era del 47,5 por ciento en 1991, pasó al 54,5 por ciento en 1999.

La precarización del empleo se evidencia en datos como los siguientes. De una duración media del empleo de setenta meses en 1991, se pasa a cuarenta meses en 1999. De tal modo que hacia 1996 sólo la mitad de los trabajadores tuvo un empleo durante doce meses continuos.

Aunque la proporción de trabajadores asalariados se mantuvo estable, las condiciones de trabajo se deterioraron en la medida que los niveles de sindicalización pasaron del 33 por ciento en 1991 a sólo el 6,2 por ciento en el año 2000.

Por otro lado, se produjo una fuerte caída en la proporción de asalariados con contratos permanentes: del 40 por ciento en 1991 al 24 por ciento en 1999. También se dio un incremento del porcentaje de asalariados sin contrato o contrato “en negro” (vale decir, sin protección de las leyes laborales y sin acceso a la seguridad social): del 34 por ciento en 1991 a más del 45 por ciento en 1999. Este fenómeno resulta más agudo en las micro y pequeñas empresas con menos de 10 trabajadores (sector donde la cifra se eleva al 73 por ciento).

Finalmente, aunque los ingresos de los trabajadores aumentaron lentamente a lo largo de la década pasada, nunca llegaron a recuperar los niveles alcanzados a fines de los años ochenta.

2. b. Jóvenes, pobreza e inserción en el mercado laboral

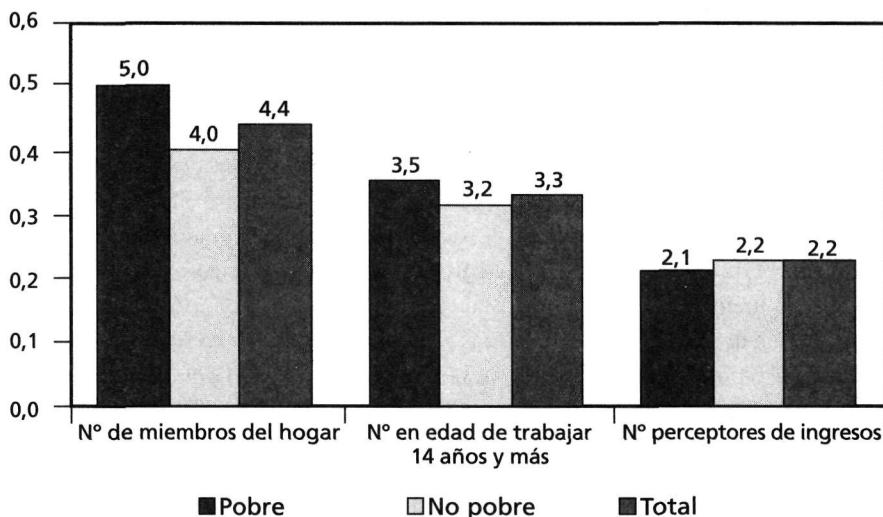
Actualmente, dos de cada diez peruanos son jóvenes que tienen entre 15 y 24 años de edad. El 10,1 por ciento de esta población está compuesto por adolescentes y jóvenes ubicados en el rango 15-19 años, mientras que una proporción algo menor (9,4 por ciento) son jóvenes que tienen entre 20 y 24 años. Ambos subgrupos de edad suman alrededor de 5,3 millones de jóvenes, de los cuales el 72 por ciento reside en zonas urbanas, gran parte de ellos en la capital del país.

Según Saavedra y Chacaltana (2001), hacia fines de los años noventa –en las zonas urbanas del Perú– había alrededor de 1,3 millones de jóvenes pobres, los cuales representaban a casi el 40 por ciento del total de jóvenes.

Como se sabe, la participación laboral juvenil está condicionada por las características del hogar del cual proviene el joven. El siguiente gráfico nos permitirá ver

algunas diferencias importantes entre los hogares de los jóvenes residentes en zonas urbanas según la condición de pobreza.

GRÁFICO 5: Características del hogar según condiciones de pobreza. Nivel urbano. 2002.



FUENTE: Elaboración propia en base a ENAHO IV trimestre 2002, INEI.

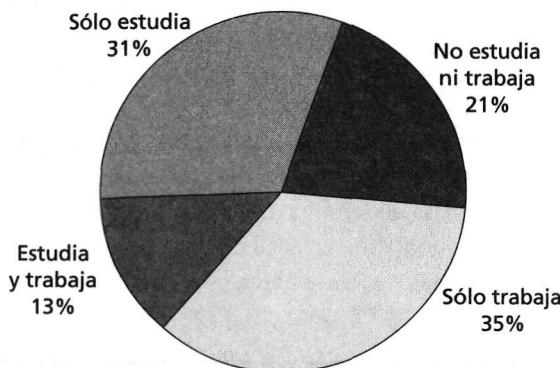
Como puede observarse en el gráfico 5, aunque el tamaño de los hogares pobres es mayor, el número de perceptores de ingresos es ligeramente menor. Esto se debe por un lado a la composición del hogar según las edades de sus miembros (expresada en la mayor presencia de niños), así como una menor tasa de participación laboral y una mayor presencia de trabajo familiar no remunerado.

Hacia el año 2002, los jóvenes residentes en las zonas urbanas y pertenecientes a la población en edad de trabajar (PET) sumaban 3,628 millones. De ellos, un poco más de la mitad (el 53 por ciento) participaba en la PEA.

Como se observa en el gráfico 6, un 31 por ciento de los jóvenes se dedica con exclusividad a los estudios, mientras que el 35 por ciento sólo trabaja. El porcentaje de jóvenes que no realiza ni una ni otra actividad es del 21 por ciento. En relación

con las tendencias observadas a fines de los años noventa –y consignadas en el trabajo de Saavedra y Chacaltana (2001)–, el principal cambio registrado se da en el incremento proporcional de jóvenes dedicados al trabajo, y una ligera disminución de los que sólo estudian.

GRÁFICO 6: Actividad de los jóvenes. Perú. 2000.



FUENTE: Chacaltana y Sulmont, 2004.

Por otro lado, un estudio detectó un incremento de la participación laboral de los adolescentes durante la segunda mitad de la década pasada (Alarcón, 2001). De ahí que el 40 por ciento de los hogares con uno o más adolescentes tenga alguno que realiza actividades laborales, por lo general como trabajador no remunerado. La explicación tendría que ver con el hecho que el periodo de recesión habría obligado a las familias a recurrir al trabajo adolescente.

El estudio halló que el 29 por ciento de los adolescentes trabaja durante una jornada semanal que excede los límites legales establecidos para esas edades. Además constató que el ingreso promedio que ellos perciben apenas representa el 12 por ciento de la remuneración mínima vital.

La temprana participación laboral de ese grupo tiene repercusiones negativas sobre la educación: el 42 por ciento de los adolescentes entre 15 y 17 años que trabajan no asisten a la escuela (mientras que la inasistencia escolar entre los

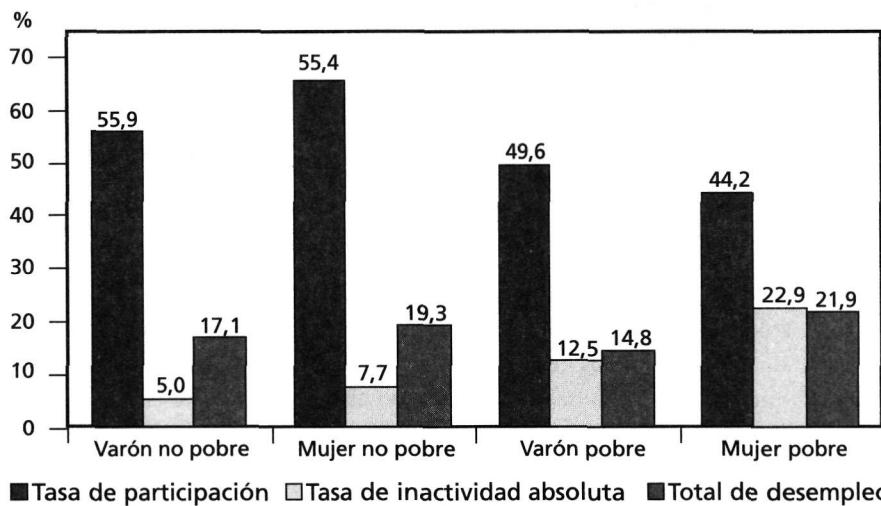
adolescentes que no trabajan es del 17 por ciento). Se constata así una relación conflictiva y excluyente entre trabajo prematuro y asistencia escolar.

Por último, el análisis de los determinantes del trabajo adolescente indica que los factores o variables claves asociados a este fenómeno son: nivel educativo de los padres (a mayor educación de los padres, menor participación adolescente) y tasa de participación adulta en la familia (cuanto mayor sea ésta, menor la participaron adolescente).

Un punto importante en el análisis de la participación laboral de los jóvenes y adolescentes en general tiene que ver con los niveles de desempleo existentes entre ellos. Para el año 2001 y las zonas urbanas del país, se observó entre los jóvenes de 14 a 24 años de edad una tasa de desocupación del 12,9 por ciento, vale decir, un poco más del doble que la tasa de desempleo promedio registrada para el resto de la población (Cuánto, 2002, p. 576, cuadro 15.3).

Las diferencias según género y condición de pobreza determinan la participación en el mercado laboral. Como se puede observar en el gráfico 7, la tasa de inactividad absoluta, vale decir, la que resulta de dividir el porcentaje de quienes no estudian ni trabajan entre la población en edad de trabajar, es mayor entre los varones pobres y, sobre todo, entre las mujeres pobres.

GRÁFICO 7: Indicadores laborales según situación de pobreza y género. Jóvenes. 2000.

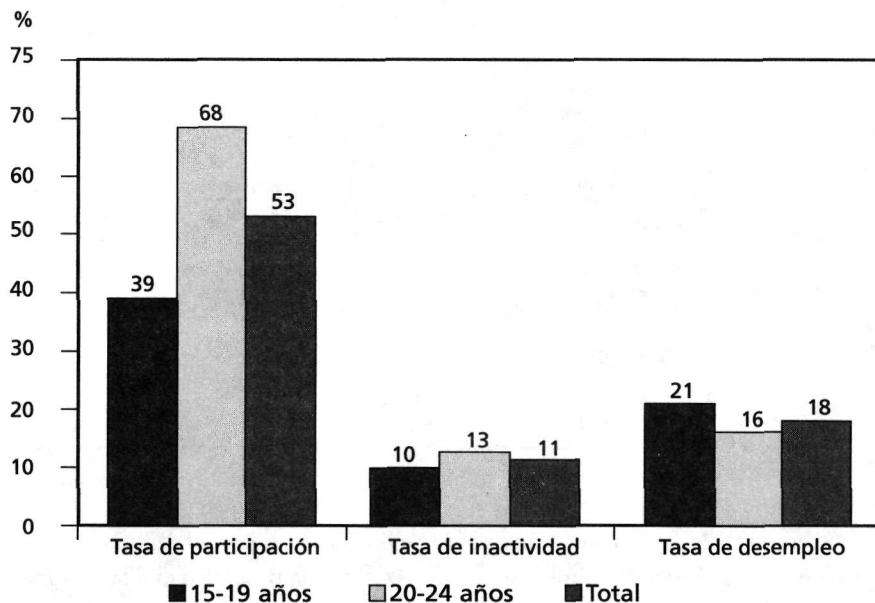


FUENTE: Elaboración propia en base a ENAHO 2002 IV trimestre INEI.

Por otro lado, la tasa de desocupación resulta ser mayor entre las mujeres, sobre todo las que se encuentran en situación de pobreza (entre quienes alcanza un porcentaje de casi el 22 por ciento).

Como puede observarse en el gráfico 8 existen diferencias en la tasa de actividad laboral del subgrupo de adolescentes y jóvenes de 15 a 19 años y la del subgrupo de 20 a 24 años. La tasa de participación de estos últimos es del 68 por ciento, mientras que entre los primeros no llega ni al 40 por ciento. Ello se explica en gran medida por los límites de edad normativos de su participación en el sistema de educación básica, dado que la edad promedio de un egresado de la secundaria se sitúa entre los 16 y 18 años.

GRÁFICO 8: Indicadores laborales en la población joven. 2002.

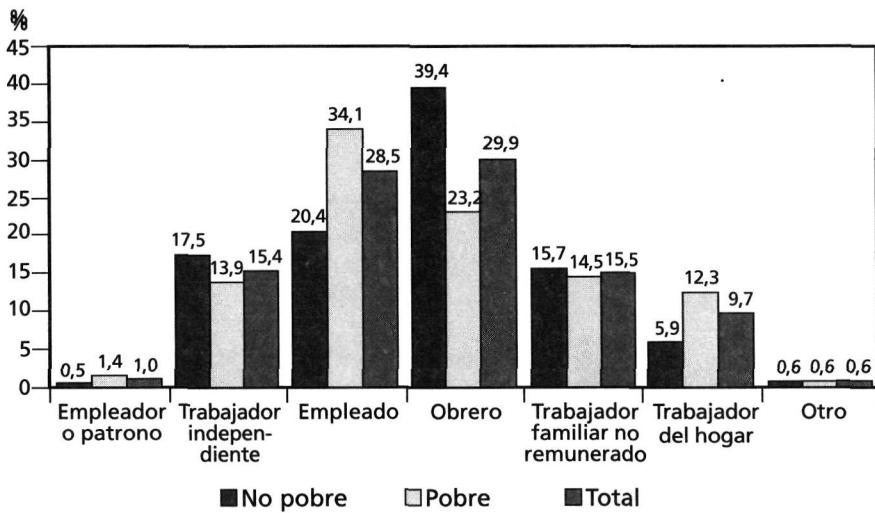


FUENTE: Elaboración propia en base a ENAHO 2002 IV trimestre INEI.

Por otro lado, si bien la tasa de inactividad absoluta es mayor en el grupo de 20 a 24 años, la tasa de desocupación es cinco puntos más alta en el grupo de menor edad. Esto último tiene que ver con la falta de experiencia laboral y, probablemente, la menor protección legal de sus derechos laborales.

El gráfico 9 muestra las distintas categorías ocupacionales en las que trabajan los jóvenes según su condición de pobreza. Se concluye del mismo que los jóvenes pobres trabajan en mayor medida como obreros, trabajadores independientes y trabajadores familiares no remunerados.

GRÁFICO 9: Categoría ocupacional en los jóvenes según situación de pobreza. 2002.



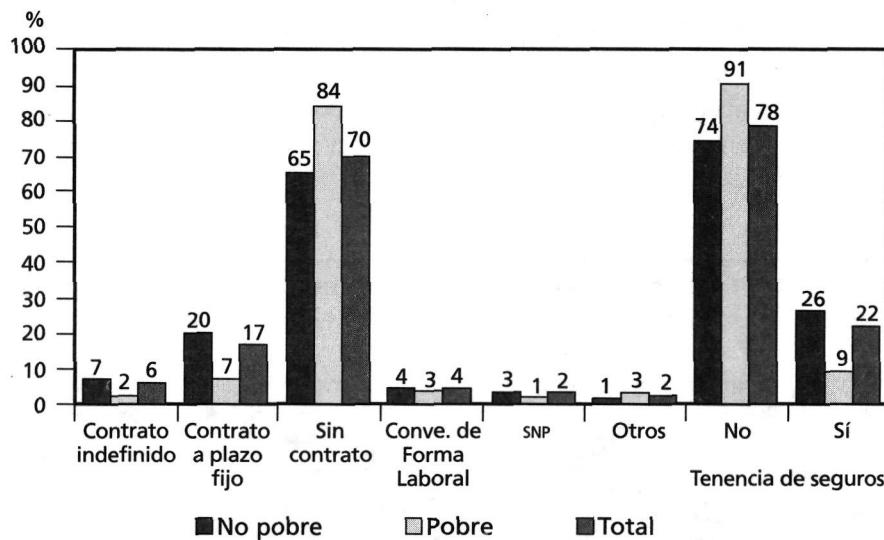
FUENTE: Elaboración propia en base a ENAHO 2002 IV trimestre INEI.

El empleo y las condiciones de trabajo de la población juvenil –en particular la que proviene de hogares pobres– se caracterizan por la precariedad y la inseguridad. De acuerdo a un estudio antes referido, el 70 por ciento de los jóvenes asalariados carecen de un contrato que regule sus relaciones laborales con sus empleadores. Además, casi el 80 por ciento de ellos no cuenta con un seguro de salud (Saavedra y Chacaltana, 2001, p. 65).

Esta tendencia a la precariedad caracteriza la inserción laboral de los jóvenes en general, pero resulta más aguda en el caso de los jóvenes pobres (véase gráfico 10). Así, mientras que el 65 por ciento de los jóvenes no pobres trabajan sin contrato, ese porcentaje llega al 84 por ciento en el caso de los jóvenes pobres.

Igualmente, si bien el 74 por ciento de los primeros carecen de alguna forma de seguro de salud, esa proporción abarca al 91 por ciento de los jóvenes en situación de pobreza.

GRÁFICO 10: Modalidad contractual y tenencia de seguro de salud según situación de pobreza. Jóvenes.



FUENTE: Elaborado en base a Saavedra y Chacaltana, 2001.

El ingreso promedio mensual de un joven es por lo general mucho más bajo que el de un adulto, debido en parte a las dificultades de una inserción laboral adecuada y también a la falta de experiencia laboral acumulada. Los bajos ingresos que perciben los jóvenes explican en gran medida el hecho que sean ellos quienes presentan las más altas tasas de subempleo de la población.

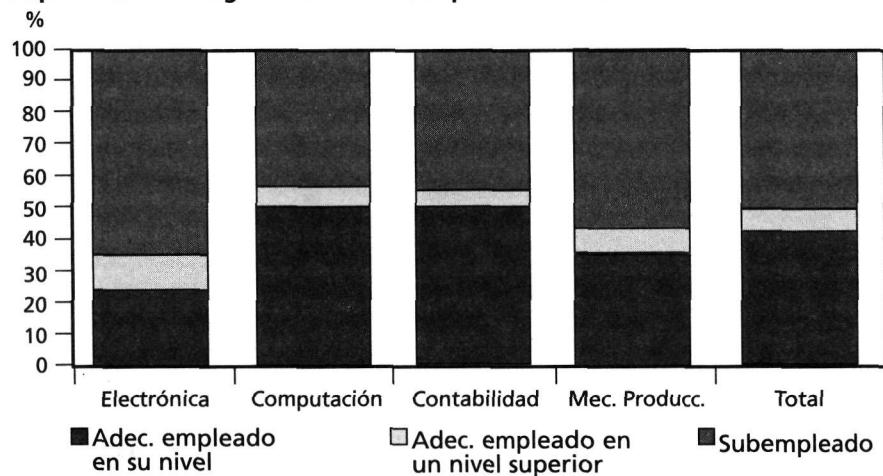
De acuerdo a información del año 2001, la tasa de subempleo urbano del grupo de edad de 14 a 24 años era del 54,3 por ciento, mientras que las tasas correspondientes a los grupos etáreos de 25 a 44 años y de 45 a 54 años eran del 44,9 por ciento y 43,1 por ciento, respectivamente (Cuánto, 2002, p. 577, cuadro 15.4).

Por último, cabe explorar otra dimensión poco estudiada acerca de la realidad ocupacional o laboral de los jóvenes: el subempleo por calificaciones.

En un trabajo pionero, Arregui (1993) analizó datos referidos a los años ochenta y comienzos de los noventa y confirmó que pese a la caída en sus ingresos, debido a la crisis económica, los profesionales y técnicos o las personas con educación superior mantienen sus ventajas respecto al resto de la población. Sin embargo, señala que en lo que sí resultan en desventaja es en cuanto al tema de la sobreeducación. La autora concluye que “menos de la mitad de quienes recibieron formación profesional completa o incompleta, de nivel técnico o universitario, están ejerciendo ocupaciones que requieren necesariamente esa formación y gozan de los mejores ingresos que ellas suelen generar” (Arregui, 1993, p. 35).

En el estudio de GRADE de 1995 llevado a cabo en Institutos Superiores Tecnológicos de Lima Metropolitana se halló que alrededor de la mitad del total de los egresados se encontraba en situación de subempleo calificado, con algunas variaciones según carreras (véase gráfico 11).

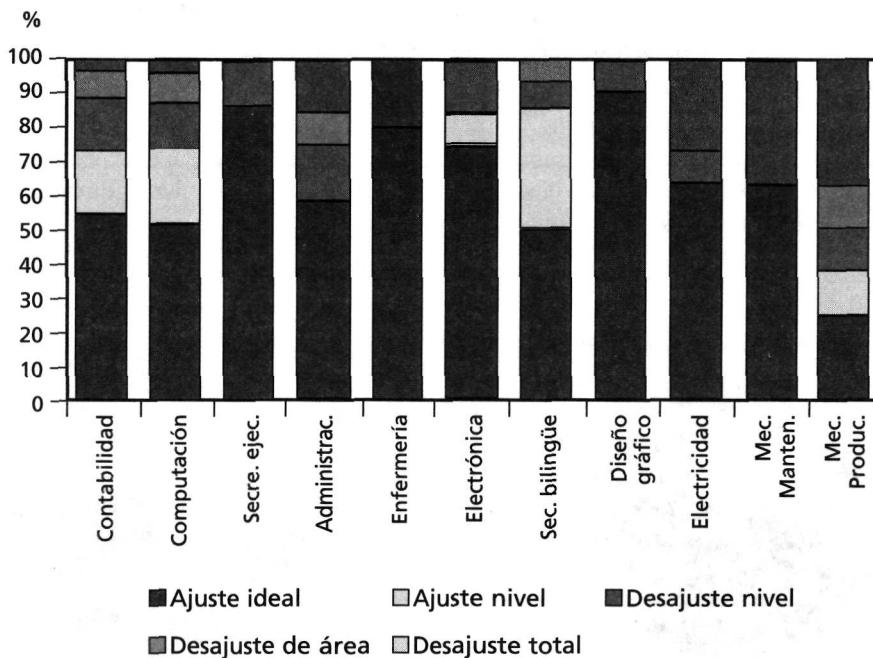
GRÁFICO 11: Subempleo profesional por carrera. Egresados de Institutos Superiores Tecnológicos de Lima Metropolitana. 1995.



FUENTE: Valdivia, 1997.

Posteriormente dos estudios replicaron la metodología de análisis de GRADE para analizar la situación de algunas carreras técnicas y corroboraron la existencia de un fuerte subempleo por calificaciones en ese nivel de educación (Haya de la Torre, 1998, 2001). En el gráfico 12 se consignan los resultados de uno de ellos.

GRÁFICO 12: Niveles de ajuste según carrera. PEA ocupada. 1998.



FUENTE: Haya de la Torre, 1998.

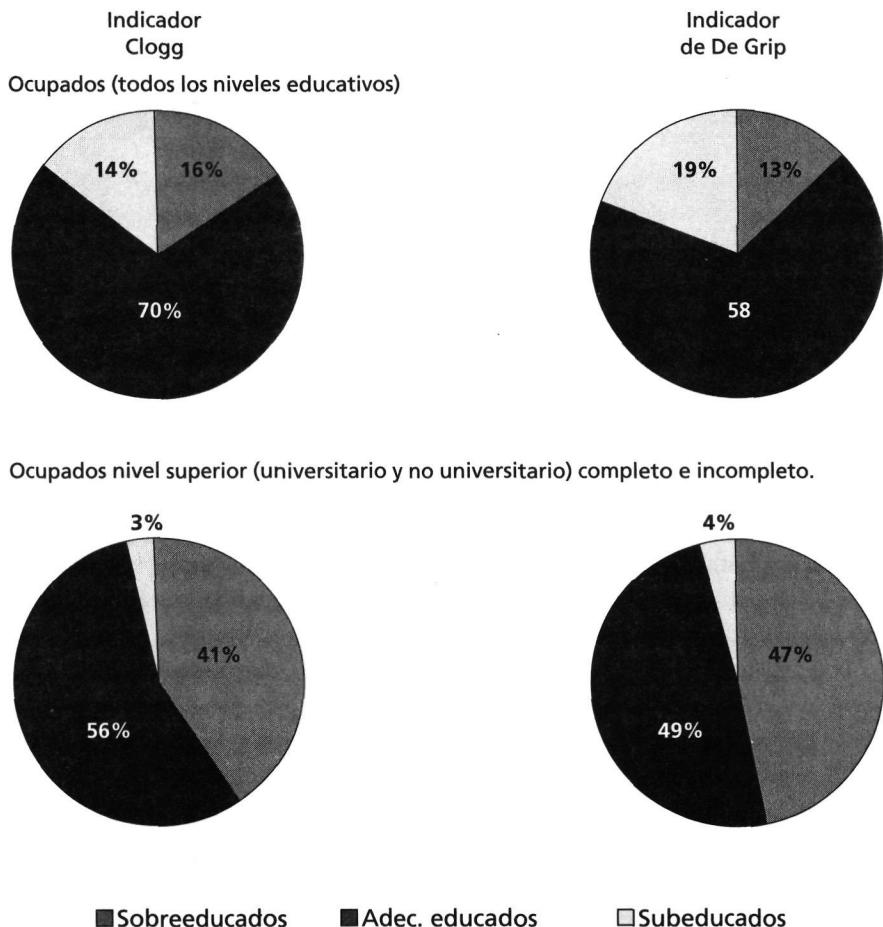
Por otro lado, Burga y Moreno (2001) analizaron el problema de la sobreeducación con datos para la población urbana del Perú en el año 1997 y a través de la aplicación de dos metodologías de mayor sofisticación⁶.

El gráfico 13 muestra los resultados del estudio a partir de la medición de los niveles de sobreeducación. Los gráficos de la primera fila corresponden a la población ocupada que cuenta con cualquier nivel de educación. En ese caso, a través de ambas

6. El estudio aplica las metodologías de Clogg y la de De Grip, las cuales no se basan en un límite "prefijado" a partir de los grupos ocupacionales que serían "adecuados" para determinado nivel de educación alcanzado, sino que establecen un criterio estadístico de representación dentro de cada grupo ocupacional según el nivel educativo típico o mayoritario (identificando el valor de la media y fijando límites de desviaciones estándar "hacia arriba" y "hacia abajo" para determinar el "empleo adecuado" según las calificaciones de las personas).

metodologías se llega a registrar un porcentaje de “sobreeducados” que fluctúa entre el 13 por ciento y el 16 por ciento. En cambio, en los gráficos de la segunda fila, referidos a la población con algún nivel de educación superior, dichos porcentajes se incrementan hasta un 41 por ciento y 47 por ciento, según la metodología aplicada.

GRÁFICO 13: Adecuación de la educación al trabajo según nivel educativo. Población urbana ocupada del Perú. 1997.



FUENTE: Burga y Moreno, 2001.

Entre las conclusiones más importantes del estudio debe mencionarse, en primer término, la asociación entre sobreeducación, informalidad y pobreza, y, en segundo lugar, el efecto negativo que aquella tiene sobre los ingresos de los individuos. Al respecto, los autores concluyen que un individuo que se encuentra en “discordancia ocupacional” gana un 33 por ciento menos que otro que sí se halla desempeñando una ocupación para la cual se formó (*ibid.*, p. 49).

3. Iniciativas de políticas públicas sobre jóvenes y trabajo

El análisis presentado en la sección anterior sobre el acceso de la juventud a la educación y la capacitación y su situación actual en el mercado de trabajo revela que los principales factores que impiden su adecuada inserción laboral son de diversa índole.

Los problemas de desocupación, bajos ingresos y sobreeducación no pueden ser atribuidos a un solo fenómeno sino a factores que actúan tanto desde la demanda de fuerza de trabajo calificada como del lado de la oferta de esa misma mano de obra, e incluso a factores que tienen que ver con la intersección entre oferta y demanda.

En relación con lo primero, resulta claro que el incremento de las oportunidades laborales para los jóvenes está estrechamente vinculado al crecimiento de la economía. El desarrollo económico y la modernización del aparato productivo generan una demanda por trabajo calificado hacia el cual concurren tanto técnicos y profesionales como trabajadores que cuentan con cierto nivel de capacitación para el desempeño de las funciones requeridas.

Sin embargo, por otro lado, la calificación de la fuerza de trabajo es un proceso que necesita inversión y dedicación de recursos. Los problemas de la baja calidad de la educación –tanto en sus niveles básicos como superiores– constituyen una limitación desde el lado de la oferta para que los jóvenes logren ubicarse en empleos adecuados y bien remunerados. Por lo demás, existen evidencias acerca de los diferenciales de ingresos en desmedro de quienes no han podido acceder a una formación de calidad.

Por último, contar con una mano de obra debidamente calificada y generar suficientes puestos de trabajo con requerimientos de ese nivel puede –en determinadas situaciones– no ser suficiente para lograr una disminución sustancial de la desocupación y el subempleo calificado. Los mercados laborales pueden –y suelen– estar signados por una serie de deficiencias en su funcionamiento: problemas de

asimetrías de información, limitaciones a la movilidad geográfica de la mano de obra, desconocimiento de las fuentes de información, falta de conexión entre empresas y centros de formación profesional, etc. Es aquí donde resultan útiles las políticas orientadas a lograr una fluida relación entre oferta y demanda.

El diseño de políticas orientadas a atender los problemas de inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo supone un diagnóstico previo del problema, del cual dependerán el alcance y la prioridad de las soluciones propuestas. Sin embargo, en estricto sentido, no existe en el Perú una estrategia de políticas de empleo juvenil. Lo que sí se encuentra son iniciativas aisladas que, bajo diversas modalidades y metodologías de operación, atienden algunos de los problemas reseñados en este diagnóstico.

A continuación se hará una breve mención de las principales iniciativas de empleo juvenil, sea bajo la forma de políticas dirigidas a elevar y mejorar la oferta de trabajo calificado, o bajo la forma de políticas activas de generación de empleo. Aunque el impacto de esos programas en términos cuantitativos es mínimo (dada su limitada cobertura y el carácter piloto de algunos de ellos), conviene hacer un análisis de su desarrollo con la finalidad de prever la expansión de sus alcances y eventualmente sacar algunas lecciones útiles para la formulación de políticas.

En primer término, cabe mencionar la existencia de incentivos legales en el Perú que promueven modalidades de contratación para favorecer la capacitación de los jóvenes en las empresas. Estos incentivos se dan en relación con tres mecanismos:

1. Las prácticas preprofesionales en las empresas, las cuales no originan vínculo laboral y tienen por objetivo brindar capacitación a egresados de la educación superior (universitaria y no universitaria), sin límite de edad, por un período no mayor de tres años.
2. Los convenios de formación laboral juvenil (CFL) que tienen por objetivo brindar conocimientos teóricos y prácticos en el trabajo a jóvenes entre los 16 y 25 años que no finalizaron sus estudios escolares o que no cuentan con una formación técnica o superior concluida. La empresa los puede contratar por un plazo máximo de un año, pagándoles una subvención mensual no menor a un salario mínimo vital y sin generar ningún tipo de relación laboral (exonerándose, por lo tanto, del pago de gratificaciones, compensaciones por tiempo de servicios, vacaciones, pago de seguro de salud o indemnizaciones por despido). Recientemente –hace menos de un mes– se anunció la ampliación del programa de CFL –initialmente establecido para un límite del 10 por ciento de su personal– hasta en un 20 por ciento de la planilla, e incluso con un 10 por ciento adicional si la empresa incorpora jóvenes con discapacidad o jóvenes madres.

3. Los contratos de aprendizaje que tienen por finalidad brindarles la posibilidad de capacitación en determinados oficios a jóvenes que cuenten al menos con estudios primarios y que se ubiquen entre los 14 y 24 años de edad. El empleador debe abonar una asignación mensual que no debe ser inferior a la remuneración mínima vital. En el sector industrial es el esquema de aprendizaje canalizado a través del SENATI.

En segundo término, cabe mencionar una iniciativa que se ubica en la línea de mejorar el encuentro entre oferta y demanda laboral: la RED CIL-Perú del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, consistente en la implementación de servicios de información y colocación de empleo. Este programa público funciona a través de los Centros de Colocación e Información Laboral (CIL) en diversos puntos del país, los mismos que en el año 1998 intermediaron y dieron acceso a un puesto de trabajo a 22.764 personas.

Si bien se trata de una política general y no orientada específicamente al sector de jóvenes, resulta conveniente la referencia a la misma por dos motivos. En primer término, porque a través de ella se canaliza la demanda por trabajo técnico y profesional –básicamente compuesto por jóvenes egresados de la secundaria y la educación superior–; y, en segundo lugar, porque el diseño de dicha política incluye una forma de operación a través de instituciones de formación técnica profesional, que, aun siendo modesta en su alcance, podría constituirse en un modelo a ser replicado para la ampliación de su cobertura a escala nacional.

En efecto, la RED CIL-Perú tiene convenios con diversas instituciones públicas y privadas, entre las cuales se destacan los Centros Educativos Ocupacionales y los Institutos Superiores Tecnológicos. De ese modo, la red ha podido servir directamente a las necesidades de colocación de los egresados de estos últimos centros de estudios a través de la provisión de información sobre las demandas laborales de las empresas y la constitución de bolsas de trabajo.

De acuerdo a un estudio realizado por Juan Chacaltana y Denis Sulmont (2004), se puede afirmar que los efectos de la implementación de este programa son positivos. Tomando como fecha de medición inicial el mes de abril de 2001, los autores encontraron que, si bien la duración promedio del empleo de quienes accedieron al servicio era relativamente corta (el 40 por ciento obtuvo un empleo que no duró más de seis meses), aquellos se habían visto beneficiados tanto en términos de un impacto positivo sobre sus ingresos como sobre las posibilidades de ocuparse en empresas de mayor tamaño.

Para el año 2000, con un presupuesto anual de 600 mil dólares, la RED CIL había logrado inscribir e informar a unos 100 mil trabajadores y poner a unos 50 mil

trabajadores en contacto con una vacante de empleo, de los cuales 30 mil han sido efectivamente colocados (*ibid.*).

En otra línea de acción –centrada en la mejora de la calidad educativa de los centros de formación técnica– cabe mencionar algunas iniciativas públicas implementadas con Centros de Educación Ocupacional (CEO) e Institutos Superiores Tecnológicos (IST). Entre las más importantes, destaca el programa de Capacitación Laboral (CAPLAB) y el Programa Piloto de Formación Profesional Técnica (PPFPT).

CAPLAB es un programa de capacitación laboral que lleva a cabo el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo junto con el Ministerio de Educación del Perú, y que cuenta con el apoyo de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE). El objetivo del mismo es mejorar las condiciones de vida de jóvenes pobres a través de la capacitación laboral articulada al mercado laboral.

CAPLAB inició su trabajo en el año 1997 en ocho CEO pilotos en Lima y Callao, y a partir de 2000 amplió su cobertura hasta abarcar las regiones de Tumbes, Piura, La Libertad, Lambayeque, Cajamarca y Ayacucho, y de manera indirecta, mediante alianzas con otras instituciones en otras regiones de la zona sur del país. Actualmente, CAPLAB trabaja con el 32 por ciento de los CEO públicos a nivel nacional.

El programa comprende los siguientes tres componentes:

1. El componente de capacitación de jóvenes que se desarrolla bajo el enfoque por competencias y a través de un modelo curricular basado en el desarrollo de cursos modulares, diseñados para responder a las necesidades del mercado. Para ello el programa ha desarrollado la metodología denominada Análisis Ocupacional Participativo, mediante la cual empresarios, trabajadores y docentes diseñan los contenidos curriculares de los cursos y definen las competencias y capacidades requeridas para el desempeño de una ocupación, estableciendo de ese modo el perfil profesional de cada título profesional.
2. El componente de capacitación de docentes y directores que tiene como eje central la actualización y perfeccionamiento de los directores, los jefes de talleres y los profesores – instructores de los CEO–, en las áreas técnico-pedagógica, técnico-productiva y de gestión empresarial.
3. El componente denominado Sistema de Información Laboral y Colocación, el cual se lleva a cabo en convenio con el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. A través de este acuerdo el ministerio aplica su programa de la RED CIL-Perú, a través de la ubicación de los Centros de Colocación e Información Laboral (CIL) en los CEO en los que opera CAPLAB. El desarrollo del

programa se basa en la inclusión de alianzas estratégicas con gobiernos locales, iglesias, ONG y otras entidades públicas y privadas.

El Programa Piloto de Formación Profesional Técnica (PPFPT) es ejecutado por el Ministerio de Educación con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El programa se inició en el año 2001 y tiene por objetivo desarrollar una nueva propuesta de formación técnica basada en el enfoque por competencias. Esta propuesta se basa en la nueva propuesta curricular para la formación profesional técnica desarrollada entre 1993 y 1998 por el Ministerio de Educación en convenio con la Agencia de Cooperación Española (AECI). Dicha propuesta está orientada a desarrollar en los alumnos las competencias que les permitan insertarse en el mundo del trabajo de una manera eficiente y en función de los avances científicos y tecnológicos actuales.

El programa es de carácter experimental y se viene desarrollando en cinco Institutos Superiores Tecnológicos públicos de las ciudades de Lima, Chincha, Ica, Ayacucho y Cuzco, encontrándose actualmente en la segunda etapa de ejecución. En esta etapa se vienen desarrollando nuevas propuestas curriculares en las familias profesionales de Actividades Agropecuarias, Electricidad y Electrónica, Hostelería y Turismo, y Mecánica y Metales.

El PPFPT busca establecer modelos de gestión que involucren al sector empresarial en la formación profesional de los estudiantes a través de la constitución de Comités Consultivos en los que participen los empresarios y gerentes de las empresas representativas de la localidad. También viene experimentando un modelo de co-gestión con una institución educativa de prestigio (Fe y Alegría) con la finalidad de probar mecanismos que eleven la calidad educativa de la formación impartida por esos institutos.

El PPFPT se desarrolla a través de la implementación de cuatro subcomponentes:

1. El subcomponente de infraestructura a través del cual el programa acondiciona y/o construye nuevos ambientes como aulas, talleres y laboratorios para mejorar la dotación de los recursos con que cuentan las familias profesionales bajo experimentación.
2. El subcomponente de textos, materiales y equipamiento que proporciona bibliografía especializada y textos acerca de la nueva propuesta curricular para docentes y alumnos. Asimismo dota a los institutos de equipamiento audiovisual completo para el adecuado desarrollo del proceso de aprendizaje y formación de sus alumnos.

3. El subcomponente de capacitación consistente en cursos y talleres de capacitación en metodología de la nueva propuesta curricular, gestión educativa y actualización tecnológica y profesional en las especialidades elegidas. Está dirigido tanto a directivos de los IST como a docentes.
4. El subcomponente de innovaciones educativas a través del cual se implementan los nuevos modelos de gestión y se brinda asesoramiento y monitoreo permanente al personal docente y directivo en torno a aspectos metodológicos de la nueva propuesta curricular y la gestión educativa.

A continuación se reseñará el Programa de Capacitación Laboral Juvenil PROJOVEN que se implementa desde el Ministerio de Trabajo y Promoción Social y que está dirigido a brindar capacitación laboral a jóvenes de ambos sexos entre los 16 y los 25 años de edad.

El programa responde al mismo enfoque que impulsó el BID para la implementación de programas similares en países como la Argentina y Chile: la provisión de capacitación laboral de jóvenes pobres a través de cursos cortos orientados por la demanda que son ofrecidos por proveedores previamente calificados encargados de garantizar un aprendizaje práctico a través de pasantías en las empresas.

El programa en el Perú se ha desarrollado desde 1997. Hasta fines del año 2002 había llevado a cabo nueve convocatorias o concursos a través de los cuales ha beneficiado a más de 30 mil jóvenes de bajos ingresos de distintas ciudades del país⁷. A lo largo de su existencia han participado en el programa más de 300 instituciones públicas o privadas proveedoras de servicios de capacitación.

A diferencia de la mayor parte de los programas públicos, PROJOVEN ha contado desde su inicio con evaluaciones de impacto rigurosamente diseñadas para medir los efectos de su intervención. Ese tipo de evaluaciones han sido hechas para la primera, segunda, cuarta y sexta convocatoria del programa. Las metodologías usadas se basaron en modelos quasi experimentales, con grupos de control e información recogida como Líneas de base al inicio del programa, y un posterior seguimiento a los seis meses, los doce meses y, en algunos casos, a los dieciocho meses de haber egresado del programa.

7. Esta cifra no representa ni la quinta parte de lo que inicialmente el programa se planteó como meta en cinco años de ejecución (160 mil jóvenes). Esto no obedece a un problema de eficiencia en la implementación del mismo sino a una menor inversión de recursos que la prevista en un principio. No obstante, recientemente –en el mes de julio de este año– el gobierno peruano ha anunciado la inversión de 26 millones de dólares para la ampliación del programa, lo cual permitirá capacitar a alrededor de 47 mil jóvenes en el país.

Los resultados de la última medición de impacto –correspondiente a la sexta convocatoria– permiten concluir lo siguiente⁸:

- el programa posibilitó que haya un 6 por ciento adicional de jóvenes con empleo (que no lo hubieran tenido de no haber participado en el mismo);
- asimismo contribuyó a elevar el ingreso por hora de los beneficiarios ocupados en un 18 por ciento con relación al ingreso que hubiesen alcanzado de no haber pasado por el programa;
- también implicó un incremento del número de horas trabajadas en un 5,5 por ciento (equivalentes a casi 3 horas);
- la segregación ocupacional según género, medida según el Índice de Duncan, disminuye en 13 puntos porcentuales luego de seis meses de ejecución del programa.

No obstante estos resultados alentadores, un reciente estudio de Chacaltana (2003) analizó el contenido de la capacitación brindada por el PROJOVEN y concluyó que no es clara la incidencia positiva de este componente formativo.

El diseño del programa establece una propuesta formativa para ocupaciones semicalificadas que incluye una fase teórica (no menor de 120 horas ni mayor de 300 horas) y una fase práctica (de tres meses). El programa define ciertos lineamientos para garantizar que los cursos de las entidades de capacitación proporcionen dos tipos de competencias: las técnicas específicas y las básicas para el trabajo. Entre estas últimas se incluyen cuestiones como puntualidad, expresión oral, trabajo en equipo y compromiso de máxima calidad en su desempeño laboral.

El estudio en referencia constató que el programa no otorga la debida importancia al componente formativo. Muestra de ello es que la supervisión prioriza la calidad de los insumos educativos (como el cumplimiento de ciertos estándares de infraestructura o equipamiento de las entidades de capacitación), y no la evaluación del contenido de los cursos o su adecuación a los objetivos del aprendizaje.

Esta mirada a la “caja negra” de la capacitación concluye que en la práctica el programa no estaría formando en competencias a los jóvenes usuarios del mismo. Asimismo, según el estudio, el hecho que sólo los jóvenes que pasan por la fase práctica tengan retornos a la capacitación, sugeriría que el componente formativo no está cumpliendo con su objetivo (*ibid.*, pp. 35-36).

8. Esta información ha sido tomada del trabajo de Ñopo et al, 2002.

Pese a estas debilidades que tendría el programa PROJOVEN, los especialistas coinciden en señalar que se trata de una de las experiencias más exitosas en la promoción del empleo juvenil en el Perú.

Por último, se hará una breve referencia a las iniciativas de apoyo al autoemprendimiento de jóvenes como una alternativa de promoción del empleo de este sector.

A lo largo de las últimas dos décadas, el Perú ha vivido una revaloración social de la iniciativa empresarial privada como alternativa de desarrollo y fuente de generación de empleo. En este fenómeno han concurrido diversos factores, entre los cuales se puede mencionar el impacto del denominado sector informal en la vida económica, social y política del país, y pérdida de ingresos y status de la mayor parte del empleo asalariado dependiente durante ese periodo.

En este contexto, han surgido algunas iniciativas aisladas y dispersas que buscan promover las iniciativas empresariales de los jóvenes como una forma válida y viable de lograr sus metas de ingresos y empleo. Entre las experiencias más importantes cabe mencionar las siguientes⁹:

- Programas académicos de nivel superior orientados al entrenamiento gerencial y la formación de empresarios: destacando el de la Universidad del Pacífico, la Universidad San Ignacio de Loyola y el Instituto Peruano de Administración de Empresas (IPAÉ).
- El programa de “Jóvenes emprendedores” del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE).
- Programas de promoción orientados a la capacitación laboral y la formación gerencial de jóvenes llevados a cabo por organismos no gubernamentales (ONG) en el país: INPE, Arariwa, PEJ, Alternativa, CARE, CID y otros.

A continuación se hará un breve balance de algunas de las últimas experiencias mencionadas.

El programa “Jóvenes emprendedores” es una iniciativa llevada a cabo desde el MTPE que opera actualmente en cuatro regiones del país. El mecanismo en el que se basa el programa es el del sistema de bonos: el subsidio a la capacitación de jóvenes usuarios del mismo a través del otorgamiento de *vouchers* (por un valor en nuevos soles determinado) con los cuales ellos eligen las instituciones capacitadoras para

9. Parte de esta información ha sido tomada de Jaramillo y Parodi, 2003.

su formación. Los bonos que otorga el programa son de tres tipos: uno de capacitación, otro de asesoría y otro de asistencia técnica. Con ellos los jóvenes pueden financiar el costo del servicio de las instituciones a las que recurrirán, las que son clasificadas oficialmente como proveedoras del programa.

A través del programa se brindan servicios a jóvenes de 18 a 30 años de edad. Se tiene como requisito de participación el haber completado el nivel de educación secundaria, el tener una voluntad de autoemprendimiento y el haber aprobado una autoevaluación de competencias empresariales, la que puede ser realizada a través de Internet.

Un instrumento clave en la formación del nuevo empresario es la elaboración del plan de negocios, a partir del cual la asesoría brindada –durante un periodo mínimo de tres meses– apoya la gestión del financiamiento y la puesta en operación del mismo.

Adicionalmente el programa ofrece un curso virtual y también bonos de asesoría presencial a los jóvenes que culminen el curso.

El programa tiene previsto brindar bonos de capacitación y asesoría a un total de 4.459 jóvenes. A la fecha se ha avanzado sólo sobre el 20 por ciento de la meta. Se tiene también prevista la creación de 490 negocios, rubro en el que se ha progresado menos dado que sólo se ha cubierto el 2 por ciento de esa meta.

Hay dos programas ejecutados por ONG cuyos diseños metodológicos son similares. Ambos tienen la ventaja de haber contado con una medición de impacto a través de la cual es posible establecer algunas conclusiones útiles para la formulación de políticas¹⁰.

El primer programa fue ejecutado por CARE-PERÚ y se denominó Proyecto de Formación Empresarial de la Juventud. Tuvo una duración de dieciocho meses (entre octubre de 1999 y marzo de 2001) y se llevó a cabo en seis ciudades del país.

Entre los requisitos de participación estaban el tener entre 18 y 25 años, y como mínimo tercero de secundaria, de preferencia con algún tipo de experiencia laboral o de negocios.

El mecanismo de funcionamiento tuvo las siguientes etapas: convocatoria, cursos de capacitación, evaluación de conocimientos, plan de negocios, crédito y seguimiento.

El número de jóvenes que el proyecto logró beneficiar fue relativamente pequeño: 696 jóvenes en total, considerando todo el proceso completo de participación en el programa.

10. La reseña de los programas y los resultados de la evaluación de impacto de los mismos se basa en el trabajo de Jaramillo y Parodi, 2003.

Más de la mitad de dichos beneficiarios eran jóvenes con educación superior; lo cual sugiere que no ha habido una adecuada estrategia de focalización que permita concentrarse en jóvenes provenientes de hogares pobres.

La evaluación realizada por el Instituto APOYO encontró que el proyecto tiene un impacto positivo sólo cuando el beneficiario ha seguido todo el proceso –más allá de la capacitación sola– que implica el seguimiento y la asesoría. También influye en ese resultado el hecho de tener experiencia laboral (como dependiente o independiente) y la edad de la persona (www.apoyo.com.pe).

No se halló evidencia estadísticamente sólida o confiable de que los beneficiarios ganan más que los controles. Sólo se halló una diferencia significativa entre los ingresos de ambos grupos (del 40 por ciento) cuando los beneficiarios han participado hasta en la cuarta visita de seguimiento del programa.

En suma, la evaluación realizada concluye que “no existe mayor evidencia empírica de que un curso sobre formación y gestión de negocios pueda afectar de manera significativa las capacidades y habilidades de los jóvenes para establecer y gestionar de manera sostenible un negocio propio” (Jaramillo y Parodi, 2003, p. 86).

La segunda experiencia a ser reseñada corresponde al denominado Programa de Calificación de Jóvenes Creadores de Microempresas que ha llevado a cabo la ONG Colectivo Integral de Desarrollo (CID) en seis ciudades del país.

Este programa tuvo como población objetivo a jóvenes de bajos ingresos ubicados en el rango de 15 a 25 años de edad, potenciales creadores de empresas o propietarios de negocios informales con menos de un año de antigüedad.

El programa incluyó una etapa de convocatoria a concurso público, servicios de preasesoría, elaboración de un plan de negocios y un proceso de selección. A partir de ahí el programa impartió servicios con tres componentes: asesorías (12 horas), capacitación (36 horas) y pasantías (170 horas).

La evaluación de impacto del programa demostró que éste incide positivamente sobre la probabilidad de que el negocio emprendido por el joven sobreviva más allá de un año, pero ello sucede sobre todo cuando los beneficiarios han recibido por lo menos el 50 por ciento de los servicios que ofrece el programa (en ese caso, la probabilidad de que así sea se incrementa en poco más del 39 por ciento).

El impacto del programa sobre la generación de empleo es posible en gran medida porque incluye un mecanismo de acceso al crédito, sorteando así una de las principales barreras que enfrentan las microempresas para su desarrollo. Esto posibilita un crecimiento más rápido de la empresa y, por lo tanto, una mayor generación de empleo. El programa apoya la gestión del financiamiento y asesora y apoya la plasmación de un plan de negocios.

Por otro lado, se constató que la permanencia de la microempresa implica la generación indirecta de puestos de trabajo. Se comprobó que los beneficiarios tienen en promedio un 36 por ciento más de puestos de trabajo que los controles.

Debido a la falta de información, no se pudo establecer si la diferencia de ingresos entre beneficiarios y controles se debe exclusiva o principalmente a los efectos del programa. En todo caso, se ha constatado que existe una diferencia del 54 por ciento a favor de los beneficiarios.

El costo individual del programa es de 1.411 dólares por beneficiario o empresa (cargando a los 417 beneficiarios los costos de aquellas personas que no resultaron beneficiarios pero abandonaron el programa). Aunque esa estimación –debido a la ausencia de información– no tiene en cuenta los costos de oportunidad asociados a participar en el programa.

Si se toman en cuenta como beneficios indirectos los empleos generados por las empresas de los jóvenes (tres personas, entre permanentes, eventuales y ellos mismos), el costo por empleo generado es de 470 dólares. En todo caso, ese costo es menor al estimado para el programa PROJOVEN (de 520 dólares por beneficiario).

Los indicadores presentados en el cuadro adjunto confirman las ventajas obtenidas por los beneficiarios del programa, tanto en términos de una mayor inserción laboral (mayor actividad y menor desempleo entre aquellos) como en términos del autoemprendimiento (casi un 80 por ciento de beneficiarios con negocio en marcha, en comparación con el 32,6 por ciento de controles).

CUADRO 1: Evaluación de impacto del programa CID 1999-2001.

(En base a una muestra de 200 jóvenes: 100 beneficiarios y 100 del grupo de control.)

Indicadores	Beneficiarios	Grupo control
Proporción de personas con negocio	79,40%	32,60%
Índices de inactivos y desempleados	3,30%	16,30%
Empleos generados por empresa	2,91%	1,97
Jóvenes con RUC comprobado	87,80%	59,0%
Acceso al crédito	41,30%	12,0%

FUENTE: Presentación del CID en base a la Evaluación de impacto del Instituto APOYO, mayo, 2002.

Si bien estos resultados son positivos, debe tenerse en cuenta que el número de beneficiarios del proyecto es reducido. Los jóvenes que asistieron a la capacitación o tuvieron una asesoría en la etapa preliminar de la convocatoria suman entre 542 y 891 personas. En la etapa posterior los beneficiarios fueron: 258 jóvenes con asesoría, 196 con capacitación y 276 con pasantía.

Como señalan Jaramillo y Parodi (2003), un reto de programas como éstos es incrementar su cobertura sin sacrificar la magnitud del impacto promedio por beneficiario. La limitación es que el éxito del programa reside en gran medida en la atención personalizada que provee a sus beneficiarios, por lo que no se debe sacrificar esta característica en pos de la masificación del programa.

Algunas conclusiones

Las nuevas tendencias de la economía globalizada plantean una serie de problemas, desafíos y retos para el logro de una adecuada inserción laboral de los jóvenes en el Perú.

Por un lado, la evolución y la dinámica de los mercados de trabajo en la etapa posterior a las reformas estructurales emprendidas a lo largo de la década de 1990 no han implicado una solución a los problemas de desocupación y subempleo que han caracterizado la situación laboral de los jóvenes en el país. Las oportunidades de acceso a una ocupación adecuadamente remunerada siguen siendo menores para ellos.

Por otro lado, la modernización de la economía, la difusión de nuevas tecnologías y el incremento de competitividad a escala mundial han convertido al vínculo entre educación y trabajo en un elemento crucial del desarrollo económico, pero al mismo tiempo lo han vuelto más complejo y problemático. Hoy más que nunca se hace evidente la necesidad de incrementar el capital humano como requisito para el crecimiento y el bienestar del país; pero también aparecen con fuerza problemas de inadecuación entre el sistema educativo y los requerimientos del aparato productivo. Las persistentes tasas de desocupación de una población cada vez más educada y, sobre todo, los altos índices de subempleo calificado revelan dos problemas distintos pero complementarios: la incapacidad de la economía para generar nuevos puestos de trabajo en el sector formal de la economía y la oferta de fuerza de trabajo formada bajo estándares de muy baja calidad. El resultado es uno solo: la creación de empleos de baja productividad e ingresos.

La demanda por trabajo calificado genera –en principio– una serie de opciones nuevas para los proyectos de vida de los jóvenes en el Perú. En efecto, actualmente

son variadas las modalidades y los niveles de capacitación y formación del capital humano que se presentan a los jóvenes como alternativas de formación y profesionalización, y van desde la capacitación ocupacional hasta la profesionalización universitaria. Sin embargo, ese acceso está marcado por tres características centrales: la mayor participación de la población peruana (y la juventud, en particular) en el sistema de educación, el marcado deterioro de la calidad de la formación impartida a través del mismo y la segmentación social de su estructura, su composición y su funcionamiento.

La combinación de esos factores determina que el acceso al sistema educativo sea diferenciado y se encuentre altamente condicionado por el origen social de la persona. Al mismo tiempo, hace del Perú un país en el que si bien la inversión en educación (incluso en sus niveles superiores) resulta rentable desde el punto de vista individual, una proporción considerable de la población económicamente activa se encuentra "sobreeducada".

Frente a este panorama se han venido desarrollando en el Perú algunas iniciativas que, si bien son acciones aisladas y con poco impacto sobre el volumen de la población juvenil, implican esfuerzos significativos para mejorar el empleo juvenil y aprovechar mejor su capital humano. Dichas acciones apuntan a incrementar la calificación de la oferta de trabajo y a mejorar la relación entre oferta y demanda en el mercado laboral al que acceden los jóvenes.

En el contexto laboral antes descrito, ese tipo de iniciativas se ve en la necesidad de enfrentar dos objetivos simultáneos: el incremento del capital humano –a través de la capacitación y la calificación de la mano de obra para suplir los requerimientos del desarrollo del aparato productivo nacional–, y el logro de objetivos de equidad orientados a disminuir las brechas sociales dentro del sistema educativo y el impacto que ellas tienen en el mercado laboral.

Las acciones reseñadas revelan un camino que debe ser promovido por el Estado a través de la implementación de políticas públicas con participación de diversos actores (ministerios, organismos públicos, ONG, sector empresarial, centros de formación, sociedad civil, organizaciones de jóvenes, iglesias, etc.) con la finalidad de avanzar en la provisión de alternativas adecuadas de empleo juvenil. Las políticas públicas así surgidas deberán abarcar diversos aspectos de la problemática aquí reseñada: el sistema de educación básica, el nivel de educación superior universitaria y no universitaria, las modalidades de capacitación laboral y de formación profesional, la capacitación en la empresa, los cursos cortos para especializaciones semicalificadas y la capacitación para el emprendimiento y el autoempleo.

La diversidad de modalidades, metodologías y esquemas de intervención deberá apuntar hacia un objetivo central cual es el incremento de la calidad de la educación y la capacitación laboral, en particular, de aquella a la que acceden los sectores juveniles más pobres.

Bibliografía

- ALARCÓN, W. 2001. "La familia peruana en el mercado de trabajo", en *¿Qué sabemos sobre el desempleo en el Perú. Familia, trabajo y dinámica ocupacional*, Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Lima.
- ARREGUI, P. McLAUCHLAN de. 1993. "Empleo, ingresos y ocupación de los profesionales técnicos en el Perú", en *Notas para el Debate*, Nº 9, Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), octubre, Lima.
- ARRÓSPIDE, M. y P. EGGER. 2000. *Capacitación laboral y empleo de jóvenes en Perú: la experiencia del programa Projoven*, Organización Internacional del Trabajo (oit), Lima.
- BURGA C. y M. MORENO. 2001. *¿Existe subempleo profesional en el Perú urbano?*, Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES)-GRADE, Lima.
- CHACALTANA, J. y N. GARCÍA. 2001. *Flexibilización, capacitación y productividad laboral*, oit, Lima.
- CHACALTANA, J. 2003. *¿Qué funciona y qué no funciona en Projoven? Proceso de capacitación y lineamientos para su medición*, Informe de Consultoría para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Lima, mimeo.
- CHACALTANA, J. 2004. *Capacitación laboral proporcionada por las empresas: la experiencia peruana*, CIES, Informe de avance, mimeo.
- CHACALTANA, J. y D. SULMONT. 2004. "Políticas activas en el mercado laboral peruano: el potencial de la capacitación y los servicios de empleo", en GARCÍA, N. et al., *Políticas de empleo en Perú*, CIES, Lima.
- CUÁNTO. 2002. *Perú en números - 2002. Anuario estadístico*, Instituto Cuánto, Lima.
- HAYA DE LA TORRE, R. 1998. *¿Qué estudiar? Profesiones técnicas en Lima*, CEDAL-INFOSTEL, Lima.

- HAYA DE LA TORRE, R. 2001. *Profesiones técnicas y empleo*, Ministerio de Educación/Programa Marco de Formación Profesional Tecnológica y Pedagógica en el Perú (FORTE-PE), Lima.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI). www.inei.gob.pe
- JARAMILLO, M. y S. PARODI. 2003. *Jóvenes emprendedores. Evaluación de programas de promoción*, Instituto APOYO, Lima.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN. 2001. *Boletín de la Unidad de Medición de la Calidad Educativa*, Nº 9, Ministerio de Educación, Lima.
- ÑOPO, H., M. ROBLES y J. SAAVEDRA. 2002. *Una medición de impacto del programa de capacitación laboral juvenil Projoven*, Documento de Trabajo Nº 36, GRADE, Lima.
- PROGRAMA DE PROMOCIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PREAL). 2003. *Informe de progreso educativo*. Perú, (PREAL)/GRADE, Lima.
- RODRÍGUEZ CUBA, J. 1995. *De profesional a taxista: El mercado de trabajo de técnicos y profesionales en los 90*. Asociación Laboral para el Desarrollo (ADEC-ATC), Lima.
- SAAVEDRA, J. y E. MARUYAMA. 1999. "Los retornos a la educación y a la experiencia en el Perú: 1985-1997", en WEBB, R. y M. VENTOCILLA (eds.), *Pobreza y economía social: análisis de una encuesta (ENNIV-1997)*, Instituto Cuánto/UNICEF, Lima, pp. 163-186.
- SAAVEDRA, J. y J. CHACALTANA. 2001. *Exclusión y oportunidad*, GRADE, Lima.
- SAAVEDRA, J. y P. SUÁREZ. 2002. *El financiamiento de la educación pública en el Perú: el rol de las familias*, Documento de Trabajo Nº 38, GRADE, Lima.
- VALDIVIA, N. 1997. *La relación entre educación superior y empleo: el caso de los técnicos profesionales en Lima Metropolitana*, GRADE, Lima, mimeo.

Dilemas de la inserción laboral de los jóvenes y políticas públicas

Comentarios a las ponencias del panel¹

Néstor Valdivia Vargas²

Presentación

En el presente trabajo se analizan algunos problemas relacionados con la problemática de la educación, el trabajo y la inserción social de los jóvenes en nuestra región. En un primer punto se aborda el tema de la exclusión social de este sector de la población. En segundo término, se analizan la crisis de los mercados laborales y el rol que cumple el sistema educativo, pasando en un tercer punto a tratar la relación entre la segmentación educativa y la segmentación laboral. En un cuarto punto se presentan de manera sucinta algunos programas de capacitación y formación juvenil mencionados en las presentaciones de los ponentes. Por último, se hacen algunos comentarios finales sobre los temas analizados en el trabajo.

1. Juventud, trabajo y exclusión social en América Latina

La juventud representa una etapa de transición del individuo hacia la vida adulta y la adquisición de independencia económica a partir de la asunción de determinados roles ocupacionales. La conversión del joven en persona adulta supone un

1. El presente trabajo está basado en la sistematización de los temas abordados en las ponencias de Filmus y Miranda, 2004, Pochmann, 2004a y 2004b, y Valdivia, 2004, presentadas en el Panel "Dilemas de la inserción laboral de los jóvenes y políticas públicas" del Seminario Regional "La educación frente a la crisis del mercado de trabajo y la inserción social en América Latina", realizado en la ciudad de Buenos Aires, Argentina, entre el 23 y 25 de junio del año 2004, organizado por redEtis-MCYT-MTEySS de la Argentina.
2. Investigador asociado del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).

proceso de inserción en la sociedad mediante su participación en la vida económica, social y política de ésta.

La importancia de asegurar una adecuada inserción social de los jóvenes tiene que ver con los niveles de integración de una sociedad y con el bienestar económico que ésta puede alcanzar. Una mayor participación social de los jóvenes implica el incremento de la cohesión social y el fortalecimiento de la ciudadanía en una nación; mientras que una mayor participación económica de aquéllos por medio de su ubicación en empleos productivos redundaría en el incremento del capital físico y humano de un país.

Desde esta perspectiva, la problemática del empleo y el subempleo juveniles no es algo que concierne exclusivamente a los jóvenes, sino al conjunto de la sociedad. La falta de integración de los jóvenes en el mercado laboral significa un enorme desperdicio económico. Como bien señala un reciente informe de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la reducción de la tasa de desempleo juvenil a la mitad de su nivel actual podría implicar un incremento del producto bruto interno (PBI) mundial entre el 4,4 y el 7 por ciento de su valor actual (OIT, 2004, p. 24). En el caso de América Latina y el Caribe, el beneficio sería incluso mayor, dado que la mejor utilización del potencial productivo de la juventud implicaría un aumento del PBI regional entre el 4,9 y el 7,8 por ciento (*ibid.*).

La urgencia de enfrentar los problemas de la incorporación de los jóvenes en los mercados de trabajo responde tanto a la gravedad de la situación como a las oportunidades que ofrece el actual desarrollo demográfico de muchos países de la región. Algunos especialistas han señalado recientemente la necesidad de que estos países sepan aprovechar las ventajas que les ofrece la “ventana de oportunidad demográfica” que implicaría la reducción del ratio de dependencia. Debido a diversos factores demográficos, entre los cuales se destacan la disminución de las tasas de natalidad y la composición de la pirámide poblacional, se viene produciendo un mayor crecimiento relativo de la población en edad de trabajar, en comparación con las personas económicamente inactivas (niños y ancianos). Ello ofrecería mayores posibilidades para el crecimiento económico, por medio de mejoras en la participación laboral, la educación y la capacitación, y, por lo tanto, el consiguiente incremento de la productividad y los ingresos de las familias.

Para el caso del Perú –según datos del Banco Central de Reserva, de ese país–, el ratio de dependencia (definido como el cociente del volumen de la población de 0-14 años y de 65 y más años, y el volumen de la población de 15-64 años) bajó del 73,1 por ciento al 61,8 por ciento entre 1990 y 2000. Para el año 2015 se estima que incluso llegaría a un nivel inferior: 49,7 por ciento.³

3. Fuente: “Diario Gestión” 4 de junio de 2004, Lima, p. 12.

Por otro lado, la falta de oportunidades para acceder a un empleo digno está vinculada estrechamente con la situación de pobreza en la que vive la mayor parte de la población de esos países. En el caso del Perú, se estima que en el año 2000 el 54,1 por ciento de la población era pobre, y que incluso el 14,8 por ciento de la población estaba por debajo de la línea de pobreza extrema.

Como es sabido, la pobreza trae aparejada una serie de problemas sociales que conforman “círculos viciosos” difíciles de romper y superar. Las condiciones de vida deplorables, las relaciones familiares marcadas por la violencia, los vínculos afectivos precarios, la incorporación laboral temprana de los niños, los problemas de deserción escolar y bajo rendimiento, etc., conforman un conjunto complejo de factores que va de la mano con la falta de oportunidades laborales adecuadas que brinden a los jóvenes de escasos recursos la posibilidad de una inserción social integradora en pos de la consolidación de un proyecto personal (laboral y/o profesional) que beneficie a la vez a la sociedad en su conjunto.

Los procesos sociales y económicos vinculados a la globalización, las reformas estructurales y la apertura de las economías nacionales han definido nuevas tendencias en la relación entre la educación y el trabajo, afectando directamente las posibilidades de la participación social de los jóvenes y las formas de su inserción en el mercado laboral.

Lejos de vislumbrarse una disminución de los problemas de inserción social y laboral de los jóvenes en los países de América Latina, la crisis que afecta sus economías desde hace más de una década parece haberlos agravado. Las situaciones de los tres países sobre los cuales se hicieron las presentaciones en el panel tienen como denominador común el hecho de que los jóvenes constituyen uno de los grupos más perjudicados por la actual crisis.

Como ha señalado Ana Miranda (Filmus y Miranda, 2004), las tendencias en curso afectan tanto a la educación como al empleo, en tanto tradicionales mecanismos de integración social de la juventud. Se impone, por un lado, como condición indispensable para el éxito laboral, el logro de un nivel más alto de educación, pero, por otro, se hace más difícil el logro de un empleo digno y adecuado.

En este contexto ha surgido lo que se ha dado en llamar el fenómeno de “exclusión juvenil”, definido como “un nuevo fenómeno asociado a los jóvenes que abandonan tempranamente el sistema educativo y no trabajan” (Filmus y Miranda, 2004, p. 8).

Los efectos de estas nuevas tendencias difieren según se haga alusión a los jóvenes de 15 a 19 años o a los que se ubican en el rango de 19 a 24 años. Mientras que el incremento de la asistencia al sistema escolar formal revirtió los índices de exclusión

social de los más jóvenes, los efectos entre quienes se ubican en el segundo rango de edad implicaron tendencias contrarias (*op. cit.*, p. 9).

Miranda llega a afirmar que la finalización de la educación secundaria y la posterior inserción al mercado de trabajo ha dejado de ser un camino común a través del cual los jóvenes estructuran sus identidades individuales. En ese sentido, señala que se ha producido una “desestandarización de los caminos vigentes en la construcción de las trayectorias de integración a la vida adulta” (*op. cit.*, p. 17). La transición a la vida adulta bajo un esquema de etapas que se inicia en los estudios escolares y finaliza en la incorporación posterior al mercado laboral ha dejado de operar como el recorrido vital predominante entre los jóvenes.

Como se verá más adelante, el estudio realizado en la Argentina sobre la base de una encuesta a egresados de la educación media revela que poco menos de la tercera parte (30 por ciento) de los jóvenes que ha completado sus estudios “no ha logrado continuar en un itinerario que los conduzca claramente por algún camino tendiente a la inclusión social” (*op. cit.*, p. 18). Ello lleva a concluir que existe un proceso de desafiliación social en curso (*ibid.*).

No resulta casual, entonces, que según ese estudio casi la mitad de quienes no presentan trayectorias conducentes a la inclusión social son jóvenes que provienen de escuelas de origen socioeconómico bajo.

En otro plano –por cierto impactante–, la ponencia de Marcio Pochmann (2004a), referida al Brasil, también alude directamente a este problema de exclusión social juvenil. El diagnóstico realizado para el caso de la ciudad de San Pablo revela la crisis de un “camino típico” marcado por la etapa de estudios y la posterior inserción laboral como forma de integración social de los jóvenes de origen popular. Sin embargo, la marca distintiva de la exclusión en este caso se vincula al fenómeno de la violencia urbana, que queda expresada en los altísimos índices de hechos violentos cuyos principales protagonistas y víctimas son los jóvenes.

En las últimas dos décadas se observa un aumento de la incidencia de muertes juveniles ocasionadas por homicidios en ese país. Estos eventos pasaron del 25,6 por ciento en 1980 al 56,2 por ciento en el año 2001, entre el total de motivos registrados en el ámbito nacional, constituyéndose en la principal causa externa de fallecimiento de jóvenes en ese país. Los valores de este fenómeno duplican los niveles de incidencia entre los jóvenes de sexo masculino con respecto a los otros dos países marcados por ese tipo de violencia, los Estados Unidos y México.

Lo que queda planteado como problema de fondo en la presentación del caso brasileño es la viabilidad de un modelo social basado en la exclusión y la desafiliación

social de gran parte de su población joven. Lo cual obliga a una reflexión profunda sobre el futuro social y político de sociedades como las nuestras.

En América Latina son los jóvenes quienes experimentan de un modo particularmente agudo las contradicciones que han implicado la relativa modernización económica y el mayor grado de inserción de los países en la economía mundial globalizada. Por un lado, son quienes, además de familiarizarse antes con el uso de la tecnología informática, se ven fuertemente atraídos por las imágenes de la modernidad y la exacerbación de los valores de consumo impulsada por la influencia mediática. Pero también son quienes enfrentan de manera más aguda fuertes restricciones a la tenencia de un empleo adecuado que les asegure una forma estable de inserción en la economía y un mayor acceso a los bienes materiales y culturales disponibles en la sociedad.

La ponencia presentada sobre el caso peruano (Valdivia, 2004) proporciona un cuadro típico de la contradicción entre crecimiento económico y desigualdad social en América Latina y de cómo ello marca las expectativas y las esperanzas de los jóvenes.

Durante la década de los noventa, el Perú vivió importantes transformaciones en su economía a raíz de una serie de reformas estructurales orientadas a la modernización del país. Las evaluaciones sobre el comportamiento de la economía conducen a una misma conclusión sobre las políticas implementadas durante ese periodo, en el sentido de que las reformas emprendidas no lograron resolver los problemas estructurales de desigualdad social y de escasas oportunidades laborales para la amplia mayoría de la población.

El Perú actual es un país cuyos indicadores macroeconómicos permiten caracterizar a su economía como “estable” y “en crecimiento”, pero cuya población no siente los beneficios de esa relativa bonanza⁴. Una reciente encuesta de Datum Internacional (2004) confirma resultados recurrentes durante los últimos años, en el sentido de que para la mayoría de la población peruana los principales problemas

4. Estimaciones recientes prevén para el presente año un crecimiento de la economía peruana a una tasa del 4,6 por ciento o, incluso, del 5 por ciento. Sin embargo, teniendo en cuenta que el impacto de un crecimiento del 4 por ciento implica un aumento del 2 por ciento en el empleo –según cálculos de algunos especialistas– y que al mismo tiempo el crecimiento de la población económicamente activa (PEA) es de alrededor del 3 por ciento, se deduce que sólo para satisfacer la demanda de los nuevos ingresantes al mercado de trabajo la tasa de crecimiento anual de la economía nacional debería ser del 6 por ciento (Fuente: “Diario Gestión” 4 de junio 2004, Lima, p. 12).

del país siguen siendo la falta de trabajo y el desempleo (45 por ciento señala eso) y la precaria situación económica (23 por ciento)⁵.

En este marco social y económico cabe preguntarse acerca de las expectativas personales y colectivas de los jóvenes en el Perú. Un estudio realizado por el Instituto Apoyo con adolescentes y jóvenes ubicados en el rango de 13 a 20 años en la ciudad de Lima⁶ revela que las actitudes de este segmento de la población están fundadas en dos sentimientos aparentemente contradictorios. Por un lado, predominan expectativas positivas hacia su futuro personal y el de su familia (77 por ciento), pero por otro también se hace presente una visión pesimista sobre el futuro del país: sólo el 29 por ciento cree que la situación económica mejorará, el 37 por ciento que se mantendrá igual y el 34 por ciento que empeorará (vale decir, poco más del 70 por ciento considera que la situación no cambiará o que empeorará).

Debe notarse que ese marcado pesimismo también predomina entre los adolescentes, los que, en su mayoría, no han iniciado sus respectivas carreras laborales y tampoco han finalizado sus estudios escolares o sus carreras profesionales.

Las magras expectativas de los jóvenes sobre sus posibilidades de desarrollo futuro dentro de su propio país también guardan correspondencia con un dato sorprendente: según una reciente encuesta aplicada en Lima Metropolitana (Grupo de Opinión Pública, 2004), casi el 70 por ciento de los adolescentes y jóvenes entre los 12 y 18 años manifiesta su intención de salir del país y emigrar a otro en búsqueda de un mejor futuro, con lo que engrosarían el contingente de miles de peruanos que se marcharon en busca de mejores oportunidades de vida y que hoy en día residen fuera del país.

Estas cifras constituyen un claro indicio del fenómeno de la exclusión social vivido por los jóvenes y adolescentes en el Perú, pero al mismo tiempo reflejan una realidad que en distintas intensidades afecta al conjunto de países de la región.

En el caso del Brasil, según refiere Pochmann (2004a), en el periodo comprendido entre los años 1991 y 2000, se ha generado un enorme saldo migratorio de jóvenes que alcanza la cifra de más de 1,3 millones de personas.

5. Usando un término popularizado en el debate público local, existe consenso en señalar que el efecto esperado del "derrame" del crecimiento económico hacia "abajo" no se traduce en más y mejores empleos para los ciudadanos "comunes y corrientes". Por ello, no es de sorprender que en una encuesta realizada por el Instituto Apoyo en el mes de mayo de este año en Lima Metropolitana, sólo el 9 por ciento de las familias señala que su situación económica está mejor que hace un año, el 31 por ciento dice que está igual y el 60 por ciento que está peor.

6. Fuente: www.apoyo.com.pe

El hecho de que gran parte de estos jóvenes (y adultos) sean personas con niveles educativos relativamente altos añade un rasgo a ese flujo originado en el desplante y la falta de oportunidades: la pérdida de valioso capital humano para países que lo necesitan para su desarrollo.

2. La crisis de los mercados laborales y el rol de la educación

Un rasgo común en los tres casos nacionales presentados es el referido a las tendencias impuestas por el proceso de globalización, los cambios en la organización del trabajo y la crisis de los mercados laborales sobre la relación entre educación y trabajo.

Aunque en períodos distintos y con ritmos y énfasis diferentes, los países de América Latina han asistido desde los años setenta a una modificación sustancial de su estructura productiva a partir del cambio del modelo de industrialización por sustitución de importaciones y la apertura de sus economías al mercado mundial. Las reformas legales e institucionales acabaron por configurar nuevos parámetros y reglas de juego de los mercados laborales.

De ese modo, los mercados de trabajo en la región se vieron directamente afectados por la redistribución de la fuerza de trabajo entre sectores y ramas de la economía, las inversiones en nuevas actividades, la introducción de nuevas tecnologías, los cambios en la demanda de empleo calificado, el incremento de las actividades informales y la precarización del empleo⁷.

Los cambios operados en los mercados de trabajo en América Latina pueden ser resumidos en tres planos:

a. Un incremento de la tasa promedio de desocupación en la región, la misma que en 1992 era del 8,6 por ciento y pasó al 10,5 por ciento en el año 2000. En algunos países ese incremento fue más notorio –como en la Argentina, donde se duplica y llega al 15,1 por ciento en ese último año mencionado–

7. Las nuevas condiciones del mercado de trabajo y el aumento del desempleo han reforzado en la población la sensación de inseguridad respecto de la posesión de una ocupación estable. En la última encuesta del *Latinobarómetro*, realizada entre el 21 de mayo y el 29 de junio del presente año en dieciocho países de la región, frente a la pregunta “¿Cuán preocupado diría que usted está de quedarse sin trabajo durante los próximos doce meses?”, se obtuvo que un 70 por ciento y un 82 por ciento de las personas entrevistadas en la Argentina y en el Perú, respectivamente, respondieron “Muy preocupado” y “Preocupado” (Fuente: “Informe-Resumen Latinobarómetro 2002”, p. 48, www.latinobarometro.org).

(Cuánto, 2002, p. 110). En el Perú ese problema no alcanzó los mismos niveles de gravedad debido en parte al hecho de que históricamente ha tenido tasas muy altas de desocupación y también por la presencia de un enorme sector informal que ha seguido actuando como “refugio” de la población desocupada.

- b. La precarización del empleo como consecuencia de una mayor inestabilidad laboral y el empeoramiento de las condiciones de trabajo. Así, por ejemplo, para el caso peruano la duración promedio del empleo pasó de setenta meses en 1991 a cuarenta meses en 1999; además, se produjo una fuerte caída en la proporción de asalariados con contratos permanentes: del 40 por ciento en 1991 al 24 por ciento en 1999 (Chacaltana y García, 2001).
- c. El aumento del denominado sector informal de la economía. En muchos países, el incremento de puestos de trabajo ocurrió bajo la forma de actividades informales de bajos ingresos con la consecuente pérdida en la calidad del empleo al cual puede acceder la población. En el Perú, durante la década de los noventa la informalidad en el empleo pasó del 47,5 por ciento al 54,5 por ciento (*ibid.*).

Como han demostrado diversos estudios, estas tendencias en los mercados laborales afectaron de manera particularmente aguda a los sectores juveniles, tanto a aquellos que se encontraban formando parte de la población económicamente activa como a aquellos que recién se incorporaban al mercado de trabajo.

Entre los jóvenes el promedio de desocupación alcanza los mayores niveles. Tomando como referencia el periodo 1992-2001, se observa que de dieciséis países de la región sólo en tres disminuye la tasa de desempleo juvenil y en dos se mantiene constante, mientras que en los once restantes se incrementa (Cuánto, 2002, p. 111).

El problema de la desocupación juvenil es particularmente agudo en el Brasil, donde la tasa de desempleo abierto de este sector en el año 2001 estaba en torno al 18 por ciento, casi el doble de la media nacional. Por ello, si bien la cuarta parte de la población económicamente activa corresponde a la población joven, la mitad de los desempleados del país son jóvenes.

En general, el empleo juvenil en la región se ha caracterizado por la precariedad y la inseguridad. Algunas cifras para el caso peruano así lo confirman. A fines de la década pasada, el 70 por ciento de los jóvenes asalariados carecían de un contrato formal que regulara sus relaciones laborales con sus empleadores. Además, casi el 80 por ciento de ellos no contaba con un seguro de salud (Saavedra y Chacaltana, 2001, p. 65).

Otra constante registrada en diversos países de la región son los bajos ingresos que percibe este sector de la población –mucho menores que los de un trabajador adulto–, lo cual explica el hecho de que sean ellos quienes suelen presentar las tasas de subempleo más altas. Los datos disponibles para el caso del Perú revelan que el subempleo de los jóvenes de 14-24 años es del 54,3 por ciento (Cuánto, 2002, p. 577).

En este contexto, cabe analizar el impacto que estas nuevas tendencias han tenido sobre la relación entre educación y trabajo. Las ponencias presentadas permiten llegar a algunas conclusiones al respecto.

En primer término, se observa una tendencia generalizada de elevación de los requisitos educativos como condición para competir en el mercado laboral y acceder a un puesto de trabajo.

En segundo lugar, una tendencia que caracteriza los mercados laborales a los que se enfrentan los jóvenes en América Latina queda graficada en el título usado en el trabajo de Filmus y Miranda (2004): “Más educación, menos trabajo”. Para el caso argentino (con datos del Gran Buenos Aires), en el periodo 1992-2002, tanto para el subgrupo de 15 a 19 años como para el de 20 a 24 años, los incrementos de la escolaridad de los jóvenes corren en paralelo con un deterioro de las tasas de desempleo (Filmus y Miranda, 2004).

En el caso peruano se ha registrado desde hace algunas décadas una expansión de la cobertura del sistema educativo en términos de matrícula, tasa de escolaridad, número de centros educativos, etc., así como un incremento de la participación relativa de la población con educación superior (Rodríguez, 1995; Valdivia, 2004). Sin embargo, este enriquecimiento del capital humano no ha implicado una disminución de las tasas promedio de desempleo urbano de los jóvenes, las mismas que se han mantenido estables durante el decenio de los noventa (en alrededor del 9 por ciento).

Una tercera conclusión es que el incremento de los niveles de escolaridad en un contexto laboral como el descrito ha implicado un cambio en la estructura de oportunidades de empleo. Como señala una de las ponencias, lo que se dio fue “un desplazamiento de los trabajadores de menor nivel educativo por aquellos que cuentan con mayores certificaciones de los puestos de trabajo disponibles” (Filmus y Miranda, 2004, p. 5).

Por otro lado, se detecta que la educación ha servido de escudo para protegerse contra el desempleo y la caída de los ingresos. En la Argentina, el acceso a mayores niveles de educación parece haberse constituido en un mecanismo de defensa y de protección para contrarrestar el efecto generalizado del desempleo. Los jóvenes con niveles de educación primaria y secundaria –ambos completos– han sido afectados con mayor fuerza por el problema de la desocupación (Filmus y Miranda, 2004).

También en el caso argentino, la evolución de las tasas de desocupación entre 1991 y 2002 permite observar que la población más afectada por las restricciones en los puestos de trabajo disponibles durante ese periodo es la que cuenta con nivel secundario completo. Se señalan hasta tres posibles factores que podrían explicar este resultado: la sobreoferta de graduados de nivel medio en el mercado laboral; la tendencia impuesta por las nuevas formas de gestión del trabajo hacia la eliminación de puestos intermedios y técnicos; la menor demanda de profesionales desde el sector público, que en la etapa anterior representó una importante fuente de empleo entre los egresados del colegio secundario (Filmus *et al.*, 2004, p. 6).

Una tendencia similar es la que se registra en el caso del Perú, donde la población con educación superior tiene menores niveles de desempleo que aquélla con más bajos niveles educativos (Cuánto, 2002, p. 576).

En cambio, una situación algo diferente es la que se presenta en el Brasil, donde –según la información proporcionada por la ponencia de Pochmann (2004a)– la elevación de los niveles de escolaridad no sólo se ha mostrado insuficiente para potenciar la generación de nuevos empleos sino que tampoco ha significado una mayor protección de los más educados contra el desempleo. Entre 1992 y 2002 la población con catorce años de estudios vio incrementada su tasa de desempleo en tres veces más que lo experimentado por los grupos educativos con tres años o menos de escolaridad (Pochmann, 2004b). Con todo, pese a ello, debe tenerse en cuenta que los grupos más educados (con catorce años o más de escolaridad) presentan tasas similares o algo menores de desocupación que otros grupos menos educados.

En términos de ingresos, las ventajas de quienes cuentan con un mayor capital humano también son evidentes en los tres países. Tanto para el caso argentino como para el peruano, durante la década de los noventa los trabajadores ocupados que contaban con educación de nivel superior experimentaron una menor caída relativa de sus ingresos (véase Arregui, 1993; Saavedra y Maruyama, 1999; para el segundo caso y Filmus y Miranda, 2004 para la Argentina).

En este terreno, el caso brasileño muestra una tendencia similar a los de la Argentina y el Perú. La evolución de la renta media en el periodo 1992-2002 muestra que los grupos con mayor nivel de escolaridad sufrieron una menor caída en sus ingresos que otros grupos menos educados (Pochmann, 2004b).

Si bien los grupos más afectados bajo las nuevas condiciones del mercado de trabajo fueron los de menores recursos económicos y menor nivel educativo, al menos en la Argentina también fueron golpeados los sectores de ingresos y capital educativo medio, entre los cuales se acentuaron las tendencias hacia la vulnerabilidad. Esto último

forma parte del proceso de empobrecimiento de las clases medias, relacionado con el deterioro de los salarios y la disminución de su poder adquisitivo, así como con la pérdida de beneficios sociales asociados al trabajo registrado y formal (cobertura de salud, vacaciones, licencias pagadas, etcétera).

Otro tema que expresa las dificultades de la relación entre educación y empleo es planteado por la ponencia sobre el caso peruano: el subempleo profesional o la sobrecalificación. Este fenómeno afecta agudamente a los jóvenes que, habiendo finalizado estudios técnicos o superiores, terminan desempeñándose en ocupaciones que requieren menores calificaciones que las que ellos tienen. Según datos de un estudio reciente realizado para la población económicamente activa urbana del Perú, entre el 41 por ciento y el 47 por ciento de los ocupados que cuentan con algún nivel de educación superior (técnica o universitaria) se encuentran en calidad de so-breeducados (Burga y Moreno, 2001).

Por último, un tema relevado por las tres ponencias de la mesa tiene que ver con la presencia de sectores juveniles más proclives a sufrir una situación de “exclusión social”: aquellos que no estudian ni trabajan.

En el caso de la Argentina, la proporción de esos sectores juveniles que no trabajan ni estudian varía según el subgrupo etario al cual se haga referencia. Mientras que entre los jóvenes de 15 a 24 años aquéllos representaban en el año 2002 un 10,3 por ciento, entre los jóvenes de 20 a 24 años suman el 19 por ciento (habiéndose duplicado a lo largo de la década pasada).

En el Perú, el 31 por ciento de los jóvenes se dedica a los estudios en exclusividad, mientras que el 35 por ciento sólo trabaja. El porcentaje de jóvenes que no realiza ni una ni otra actividad es del 21 por ciento. En relación con las tendencias observadas a fines de los años noventa –y consignadas en el trabajo de Saavedra y Chacaltana (2001)– el principal cambio registrado se da en el incremento proporcional de jóvenes dedicados al trabajo y una ligera disminución de los que sólo estudian.

En el Brasil el fenómeno de lo que Pochmann (2004b) denomina “la nueva exclusión” también es alarmante, sobre todo teniendo en cuenta los volúmenes absolutos de población involucrada: alrededor de 4,5 millones de jóvenes –casi el 14 por ciento de los jóvenes del país– no trabajaban, no estudiaban ni estaban buscando trabajo (Pochmann, 2004b, p. 8). Se trata de jóvenes en situación de inactividad forzada que constituyen grupos proclives a prácticas anómicas debido a su débil integración a la sociedad.

3. Sobre la segmentación de la educación y del mercado laboral

Un denominador común de los trabajos presentados en el panel tiene que ver con la segmentación tanto de la educación como del mercado laboral a los cuales acceden los jóvenes.

Los datos proporcionados para los tres países analizados dan cuenta de enormes desigualdades en las oportunidades de educación y trabajo de los jóvenes. Esas diferencias se hacen evidentes en las tasas de desocupación, el acceso a trabajos asalariados, los ingresos laborales, las ocupaciones a las que se accede y las posibilidades de construir trayectorias profesionales vinculadas a la especialidad seguida.

Para el caso brasileño, Pochmann (2004b) señala la existencia de oportunidades diferenciadas en cuanto a la posibilidad de conseguir empleo según la clase social a la que pertenece un joven. Por un lado, se observa que el desempleo de los jóvenes de familias adineradas es del 11,6 por ciento, mientras que esa tasa más que se duplica para el caso de jóvenes de familias pobres, alcanzando el 26,2 por ciento (Pochmann, 2004b, p. 9).

Por otro lado, mientras que el 77,1 por ciento de los jóvenes brasileños pertenecientes a las familias de mayor renta acceden a un trabajo asalariado, sólo el 41,4 por ciento de los jóvenes de familias de bajos ingresos lo hacen (*op. cit.*, p. 8). Asimismo, si bien el 49 por ciento de los primeros trabajan con contratos formales, ese porcentaje es de sólo el 25,7 por ciento entre los jóvenes de menores ingresos (*ibid.*).

Ana Miranda da cuenta no sólo de una agudización de la segmentación del sistema educativo en los últimos años en la Argentina, sino también de su correlato en el mercado de trabajo y su expresión en la segmentación laboral. Señala que los jóvenes que ingresaron en el nivel secundario “lo hicieron mayoritariamente dentro de una oferta de baja calidad que fortaleció la tendencia a la reproducción de la desigualdad que se extendió hacia las trayectorias de los egresados” (Filmus y Miranda, 2004, p. 9).

El caso del Perú introduce un tema crucial para entender los mecanismos sobre los cuales se sustenta la segmentación del sistema de educación: la calidad educativa de las instituciones a las que acceden los jóvenes. La pregunta que queda planteada en la presentación de ese caso es cómo, a pesar de haber mejorado sustancialmente el capital humano de la población –al menos en términos del número de años de escolaridad–, ello no tiene un correlato en el incremento de su productividad y en la mejora de sus ingresos. La respuesta que proponen algunos estudios realizados en el Perú es que ello se debe en gran medida al deterioro de la

calidad del sistema educativo en su conjunto, en particular en los niveles de la educación básica (Saavedra y Maruyama, 1999; Saavedra y Chacaltana, 2001).

Bajo la hipótesis de que el acceso de los jóvenes a la educación de calidad está marcado por la desigualdad, la ponencia del caso peruano brinda algunas cifras elocuentes sobre las brechas sociales en el acceso a la educación y presenta los resultados de un estudio realizado en el año 1995 entre egresados de la educación superior técnica en Lima Metropolitana (Valdivia, 1997). En efecto, el análisis de la composición social de los institutos donde se imparte dicho tipo de formación, clasificados según el nivel de calidad de ésta, revela una marcada segmentación social (*op. cit.*).

Por otro lado, el estudio constató que, si bien la calidad influye en los logros ocupacionales, medidos por los ingresos en la actividad principal, también existe una relación causal entre el origen socioeconómico del egresado y el acceso a un instituto de calidad. El coeficiente estadístico que mide la fuerza de dicha relación es más alto que el resto de los vínculos entre las variables del modelo propuesto (incluyendo el existente entre origen socioeconómico y logros ocupacionales).

Para el caso argentino se presentaron los resultados de una investigación que duró cinco años en base al seguimiento de una cohorte de egresados de la escuela secundaria que finalizaron estudios en 1999 (Filmus y Miranda, 2004). Las conclusiones coinciden con las del Perú al señalar que las oportunidades de trabajo están condicionadas por el origen socioeconómico de las familias y por la calidad educativa de las instituciones donde estudiaron.

A partir de una categorización de las escuelas según el nivel socioeconómico de la mayoría de sus alumnos –mediante la construcción de un índice que tuvo en cuenta el nivel educativo y la ocupación de los padres–, se pudieron analizar los procesos de segmentación en la definición de trayectorias laborales y profesionales de los jóvenes. Las diferencias en términos de actividad y tasas de desocupación son elocuentes y van a favor de quienes estudian en las escuelas de nivel “alto” (Filmus y Miranda, 2004). Asimismo las ventajas de estos últimos son evidentes en términos del tipo de ocupación en la cual logran desempeñarse (*op. cit.*).

El estudio llega a la conclusión de que “los jóvenes en tanto grupo social experimentan transiciones crecientemente heterogéneas”, identificando hasta seis tipos de “recorridos post secundarios”, según el acceso a estudios de nivel superior y el grado de estabilidad o permanencia en el mercado laboral. Se identifica así un grupo de jóvenes con mayor probabilidad de estar en situación de exclusión social (alrededor del 30 por ciento que presenta trayectorias “erráticas” o situaciones “de riesgo” o “vulnerables”).

Los estudios del Perú y la Argentina, si bien referidos a modalidades distintas y realizados bajo marcos metodológicos y muestrales diferentes, revelan interesantes coincidencias en torno al fenómeno de la segmentación educativa y su correlato en los planos laboral y profesional.

Aunque resulta difícil generalizar para el conjunto de los jóvenes y para todas las modalidades y niveles de educación, los estudios sugieren que en las últimas décadas el sistema educativo habría perdido la capacidad de convertirse en un canal de movilidad ascendente; incluso llega a afirmarse que en el caso de la Argentina la escuela secundaria dejó de jugar su rol como mecanismo de homogeneización de oportunidades para quienes pueden terminarla (Filmus y Miranda, 2004, p. 9).

El estudio sobre el Perú concluye que, en el mejor de los casos, el acceso a determinados niveles educativos –como el logro de una carrera técnica– puede servir como mecanismo de movilidad social, pero que ese proceso se produce también de manera diferenciada: ascenderán más quienes tienen mejores posibilidades de contar con una educación de calidad y de ubicarse bien en el mercado laboral.

En el caso argentino se llega a la conclusión de que el incremento de la matrícula, unido a condiciones de marcada heterogeneidad dentro del sistema, ha conducido a “la profundización de la segmentación del sistema educativo y el fortalecimiento de las tendencias hacia la reproducción de las desigualdades sociales de origen que se extendieron hacia las trayectorias de los egresados secundarios” (Filmus y Miranda, 2004, p. 19).

Las conclusiones centrales de ambos estudios ponen de relieve un tema crucial para entender el rol del sistema educativo en países de América Latina encaminados en la tarea de construcción de sistemas democráticos que impliquen integración y equidad social.

4. Acciones e iniciativas de políticas

Las ponencias presentadas hacen referencia a algunas iniciativas públicas que buscan atender los complejos problemas que enfrentan los jóvenes en la relación entre educación y trabajo.

En general, las políticas y los programas desarrollados con la finalidad de lograr una adecuada inserción social y laboral de los jóvenes suelen basarse en siete tipos de estrategias o políticas. Las cuales pueden estar presentes dentro de un mismo programa o proyecto de desarrollo:

1. Políticas orientadas a asegurar la permanencia del joven en el sistema educativo formal. Es el caso del programa de la Secretaría de Desarrollo, Trabajo y Solidaridad (SDTS) de la Prefectura de San Pablo (véase recuadro 1), que se orienta a los jóvenes desempleados ubicados en el rango de 16 a 29 y busca proporcionarles una preparación preuniversitaria que les permita continuar estudios a través del acceso a la enseñanza de nivel superior.
2. Políticas orientadas a mejorar la calidad del sistema de capacitación y formación técnica. Se trata de iniciativas que buscan fortalecer institucionalmente y elevar los estándares de la formación de los centros educativos públicos a los que asisten jóvenes de bajos recursos económicos (véase recuadro 2). Las reformas emprendidas en el interior de esas instituciones abarcan tanto la introducción de un nuevo enfoque pedagógico y curricular basado en competencias como la implementación de modelos de gestión sustentados en un mayor vínculo entre la institución educativa y las empresas del entorno local. De ese modo se logra una mayor pertinencia del contenido de la formación impartida, contribuyendo a disminuir el desempleo y el subempleo calificado de los egresados.
3. Políticas basadas en la oferta de cursos de especialización profesional para mejorar la empleabilidad de los jóvenes egresados de la secundaria y la educación superior. Se trata en algunos casos de acciones de carácter “remedial” que buscan suplir las deficiencias de una formación generalmente de baja calidad. Pero, al mismo tiempo, incluyen programas cuyo propósito es actualizar los conocimientos profesionales de los jóvenes mediante el acceso al manejo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (las denominadas TIC), otorgándoles así una ventaja comparativa para poder competir en el mercado laboral. Un ejemplo de este último tipo de programas es el denominado ENTRA 21, de la Fundación Internacional para la Juventud (IYF) en Lima, Perú (véase recuadro 3).
4. Políticas consistentes en el desarrollo de intermediación laboral y sistemas de colocación –incluidas las bolsas de trabajo a nivel local o regional-. Mediante estas iniciativas es posible mejorar que la colocación de jóvenes en las empresas sea de modo directo o en coordinación con los centros de capacitación y las instituciones de formación donde cursan sus carreras profesionales. Esta última modalidad de operación es la que utiliza la Red de Centros de Colocación e Información Laboral (CIL) -Perú del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo del Perú, cuyos servicios de información y colocación de empleo se proporcionan también por medio de la apertura de oficinas dentro de las mismas instituciones de formación técnica (véase recuadro 4).

5. Políticas de capacitación laboral dirigidas a jóvenes pobres. Estas iniciativas son llevadas a cabo tanto por instituciones privadas y ONG como por el propio Estado. Entre las diversas y variadas experiencias desarrolladas cabe mencionar el programa Projoven, que se lleva a cabo en el Perú bajo un esquema similar al aplicado en otros países de la región (véase recuadro 5). Como se sabe, este tipo de programas está focalizado en los jóvenes pobres, a los que se les proporciona una capacitación corta en oficios de mando medio con la finalidad de mejorar su inserción en el mercado laboral. Existe a la vez el propósito de mejorar la empleabilidad de los jóvenes mediante la dotación de competencias laborales que incrementen sus posibilidades de un buen desempeño y les permitan conseguir un empleo con mayor facilidad. No obstante, al parecer, este aspecto formativo constituye un área aún poco desarrollada dentro del programa. En todo caso, el carácter innovador de esta iniciativa reside en el diseño de cursos orientados por la demanda, el mecanismo de la tercerización del servicio (por medio de las entidades de capacitación previamente calificadas por el programa) y la incorporación de criterios de evaluación desde el inicio de su operación.
6. Políticas de apoyo a los emprendimientos y las iniciativas empresariales de jóvenes. Se trata de acciones llevadas a cabo por distintos actores institucionales (universidades, institutos superiores, ONG, Estado, etc.) que buscan promover y desarrollar las capacidades emprendedoras de los jóvenes como una manera de solucionar el problema del empleo y los ingresos de ese sector⁸. Acá se ubica una serie de programas relativamente recientes que revela las posibilidades de una vía innovadora, pero que también plantea las dificultades que supone la consolidación de las experiencias (véanse recuadros 6, 7 y 8).

8. Para una visión general del desarrollo de ese tipo de iniciativas en los países de la región puede consultarse el Observatorio de Experiencias de programas de educación y formación de jóvenes de la página web de CINTERFOR-OIT:
<http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/exp>

RECUADRO 1: La Bolsa de Trabajo de la Prefectura de San Pablo, Brasil.

Desde el año 2001 la Secretaría de Desarrollo, Trabajo y Solidaridad (SDTS) de la Prefectura de San Pablo, en el Brasil, lleva a cabo algunos programas dirigidos a atender las necesidades y problemática de la inserción social y laboral juvenil. Entre ellos, cabe destacar los tres siguientes:

- El Programa Bolsa de Trabajo-Empleo está dirigido a jóvenes desempleados de 16 a 24 años de edad y busca proporcionarles la posibilidad de encontrar empleo en empresas mediante el apoyo y la intermediación de instituciones encargadas de supervisar su inserción posterior. Un requisito de participación es haber concluido la enseñanza media o los estudios superiores.
- El Programa Bolsa de Trabajo-Curso está dirigido a jóvenes desempleados de 16 a 29 años de edad que hayan finalizado el nivel medio de enseñanza y consiste en el ofrecimiento de cursos preparatorios subsidiados para apoyar al joven en su ingreso a la universidad.
- El Programa Bolsa de Trabajo-Pasantía consiste en la intermediación para obtener vacantes de pasantías en empresas con la finalidad de complementar la formación escolar o profesional del joven. Este programa está dirigido a jóvenes de 16 a 29 años que se encuentran cursando la enseñanza media –sea en la modalidad profesional o no– y quienes están siguiendo aún estudios superiores.

Se trata de programas subsidiados que asumen prácticamente la totalidad de los costos que supone la participación del joven. Son complementados por otras líneas de trabajo llevadas a cabo por la SDTS y que se orientan a promover la inclusión social de este sector y su participación ciudadana. Un programa concebido en ese sentido es el que se denomina Capacitación Ocupacional, destinado a brindar formación específica (en áreas como construcción civil, costura, informática, jardinería, artesanías, etc.), complementada por cursos sobre nociones de ciudadanía, preservación del medio ambiente y derechos humanos.

RECUADRO 2: El Programa Piloto de Formación Profesional Técnica del Perú.

El Programa Piloto de Formación Profesional Técnica (PPFPT) es ejecutado por el Ministerio de Educación del Perú con el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El programa se inició en el año 2001 y tiene por objetivo desarrollar una nueva propuesta de formación técnica basada en el enfoque por competencias. Ésta se basa en la nueva propuesta curricular para la formación profesional técnica desarrollada entre 1993 y 1998 por el Ministerio de Educación en convenio con la Agencia de Cooperación Española (AECI). Dicha propuesta está orientada a desarrollar en los alumnos las competencias que les permitan insertarse en el mundo del trabajo de una manera eficiente y en función de los avances científicos y tecnológicos actuales.

El programa es de carácter experimental y se viene desarrollando en cinco institutos superiores tecnológicos públicos de las ciudades de Lima, Chincha, Ica, Ayacucho y Cuzco, encontrándose actualmente en la segunda etapa de ejecución. En esta etapa se vienen desarrollando nuevas propuestas curriculares en las familias profesionales de actividades agropecuarias, electricidad y electrónica, hotelería y turismo, y mecánica y metales.

El PPFPT busca establecer modelos de gestión que involucren al sector empresarial en la formación profesional de los estudiantes por medio de la constitución de comités consultivos en los que participen los empresarios y gerentes de las empresas representativas de la localidad. También viene experimentando un modelo de cogestión con una institución educativa de prestigio (Fe y Alegría) con la finalidad de probar mecanismos que eleven la calidad educativa de la formación impartida por esos institutos.

El PPFPT se desarrolla mediante la implementación de cuatro subcomponentes:

1. El subcomponente de infraestructura a través del cual el programa acondiciona y/o construye nuevos ambientes como aulas, talleres y laboratorios para mejorar la dotación de los recursos con que cuentan las familias profesionales bajo experimentación.
 2. El subcomponente de textos, materiales y equipamiento que proporciona bibliografía especializada y textos acerca de la nueva propuesta curricular para docentes y alumnos. Asimismo dota a los institutos de equipamiento audiovisual completo para el adecuado desarrollo del proceso de aprendizaje y formación de sus alumnos.
 3. El subcomponente de capacitación consistente en cursos y talleres de capacitación en metodología de la nueva propuesta curricular, gestión educativa y actualización tecnológica y profesional en las especialidades elegidas. Está dirigido tanto a directivos de los IST como a docentes.
 4. El subcomponente de innovaciones educativas a través del cual se implementan los nuevos modelos de gestión y se brinda asesoramiento y monitoreo permanente al personal docente y directivo en torno a aspectos metodológicos de la nueva propuesta curricular y la gestión educativa.
-

RECUADRO 3: El programa ENTRA 21 de la Fundación Internacional para la Juventud (IYF).

El programa es ejecutado por el Centro de Investigación Social y Educación Popular "Alternativa" desde septiembre de 2003 en Lima, Perú. La concepción original del programa corresponde a la Fundación Internacional para la Juventud (IYF), la misma que junto con el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del Banco Interamericano de Desarrollo apoya financieramente esa iniciativa.

La propuesta busca mejorar la calificación de jóvenes de 18 a 26 años egresados de las carreras técnicas de electrónica, contabilidad, auxiliar administrativo, secretariado y computación, de instituciones de educación superior de gestión estatal, por medio de cursos de especialización en el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (tic).

El programa tiene dos componentes, uno formativo y otro de inserción laboral. Como parte del componente de formación –y bajo un enfoque de competencias– se ofrecen tres especialidades: ensamblaje, mantenimiento y reparación de computadoras, contabilidad asistida por computadora, y secretariado ejecutivo asistido por computadora. Además de los conocimientos técnicos, el programa busca desarrollar las competencias personales y para la empleabilidad del joven a través del incentivo por el autoaprendizaje y el manejo de nociones de gestión para el emprendimiento.

El componente de inserción laboral comprende una serie de actividades de asesoría y acompañamiento para la colocación de los jóvenes capacitados en el mercado laboral. Para ello se ha diseñado un sistema de inserción laboral y bolsas de trabajo con información sobre las oportunidades de empleo existentes.

En una primera etapa el programa tiene como meta la especialización de 450 jóvenes egresados de las carreras antes mencionadas. La primera convocatoria realizada incorporó a 150 jóvenes, de los cuales 119 han finalizado su capacitación.

RECUADRO 4: La Red cil del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo del Perú.

Este programa público funciona por medio de los Centros de Colocación e Información Laboral (cil) en diversos puntos del país, los que en el año 1998 intermediaron y dieron acceso a un puesto de trabajo a 22.764 personas.

La Red cil-Perú tiene convenios con diversas instituciones públicas y privadas, entre las cuales destacan los Centros Educativos Ocupacionales y los Institutos Superiores Tecnológicos. De ese modo, la red ha podido servir directamente a las necesidades de colocación de los egresados de estos últimos centros de estudios a través de la provisión de información sobre las demandas laborales de las empresas y la constitución de bolsas de trabajo.

De acuerdo con un estudio realizado por Juan Chacaltana y Denis Sulmont (2004), se puede afirmar que los efectos de la implementación de este programa son positivos. Tomando como fecha de medición inicial el mes de abril de 2001, los autores encontraron que, si bien la duración promedio del empleo de quienes accedieron al servicio era relativamente corta (el 40 por ciento obtuvo un empleo que no duró más de seis meses), aquéllos se habían visto beneficiados tanto en términos de un impacto positivo sobre sus ingresos como sobre las posibilidades de ocuparse en empresas de mayor tamaño.

Para el año 2000, con un presupuesto anual de 600 mil dólares, la Red cil había logrado inscribir e informar a unos 100 mil trabajadores y poner a unos 50 mil trabajadores en contacto con una vacante de empleo, de los cuales 30 mil han sido efectivamente colocados (*ibid.*).

RECUADRO 5: El Programa de Capacitación Laboral Juvenil-Projoven del Perú.

El Programa de Capacitación Laboral Juvenil-Projoven ha sido implementado por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y está dirigido a brindar capacitación laboral a jóvenes de ambos sexos ubicados entre los 16 y los 25 años de edad.

Éste responde al mismo enfoque que impulsó el BID para la implementación de programas similares en países como la Argentina y Chile: la provisión de capacitación laboral a jóvenes pobres mediante cursos cortos orientados por la demanda, que son ofrecidos por proveedores previamente calificados encargados de garantizar un aprendizaje práctico por medio de pasantías en las empresas. El diseño del programa establece una propuesta formativa para ocupaciones semi-calificadas que incluye una fase teórica (no menor de 120 horas ni mayor de 300) y una fase práctica (de tres meses). El programa define ciertos lineamientos para garantizar que los cursos de las entidades de capacitación proporcionen dos tipos de competencias: unas técnicas específicas y otras básicas para el trabajo. Entre estas últimas se incluyen cuestiones como puntualidad, expresión oral, desempeño en equipo y compromiso de máxima calidad en su trabajo.

El programa se ha desarrollado en el Perú desde 1997. Hasta fines del año 2002 había llevado a cabo nueve convocatorias o concursos por medio de los cuales ha beneficiado a más de 30 mil jóvenes de bajos ingresos de distintas ciudades del país. Esta cifra no representa ni la quinta parte de lo que inicialmente el programa se planteó como meta en cinco años de ejecución (160 mil jóvenes). Esto no obedece a un problema de eficiencia en su implementación sino a una inversión de recursos menor que la prevista en un principio. No obstante, en julio de este año, el gobierno peruano ha anunciado la inversión de 26 millones de dólares para la ampliación del programa, lo cual permitirá capacitar a cerca de 47 mil jóvenes en el país.

A lo largo de su existencia han participado en el programa más de 300 instituciones públicas o privadas proveedoras de servicios de capacitación.

A diferencia de la mayoría de los programas públicos, PROJOVEN ha contado desde su inicio con evaluaciones de impacto rigurosamente diseñadas para medir los efectos de su intervención. Ese tipo de evaluaciones ha sido hecho para la primera, la segunda, la cuarta y la sexta convocatorias del programa. Las metodologías usadas se basaron en modelos quasi experimentales, con grupos de control e información recogida como línea de base al inicio del programa, y un posterior seguimiento a los 6 meses, 12 meses y, en algunos casos, 18 meses de haber egresado del programa.

Los resultados de la última medición de impacto –correspondiente a la sexta convocatoria– permiten concluir lo siguiente (Ñopo et al., 2002):

- el programa posibilitó que haya un 6 por ciento adicional de jóvenes con empleo (que no lo hubieran tenido de no haber participado en el mismo);

- asimismo contribuyó a elevar el ingreso por hora de los beneficiarios ocupados en un 18 por ciento respecto del que hubiesen alcanzado de no haber pasado por el programa;
- también implicó un incremento del número de horas trabajadas en un 5,5 por ciento (equivalentes a casi 3 horas);
- la segregación ocupacional por género, medida según el Índice de Duncan, disminuye en 13 puntos porcentuales luego de seis meses de ejecución del programa.

No obstante estos resultados alentadores, un reciente estudio de Chacaltana (2003) analizó el contenido de la capacitación brindada desde Projoven y concluyó que no está demostrada la incidencia positiva de este componente formativo sobre el desempeño laboral del joven.

RECUADRO 6: El Programa Jóvenes Emprendedores en el Perú.

El Programa Jóvenes Emprendedores es una iniciativa llevada a cabo desde el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y opera actualmente en cuatro regiones del país. El mecanismo en el que se basa el programa es el del sistema de bonos: el subsidio a la capacitación de jóvenes usuarios del programa mediante el otorgamiento de *vouchers* (por un valor en nuevos soles determinado) con los cuales ellos eligen las instituciones capacitadoras para su formación. Los bonos que otorga el programa son de tres tipos: uno de capacitación, otro de asesoría y otro de asistencia técnica. Con ellos los jóvenes pueden financiar el costo del servicio de las instituciones a las que recurrirán, que son calificadas oficialmente como proveedoras del programa.

Por medio del programa se brindan servicios a jóvenes de 18 a 30 años de edad. Se tiene como requisito de participación haber completado el nivel de educación secundaria, tener una voluntad de autoemprendimiento y haber aprobado una autoevaluación de competencias empresariales, la que puede ser realizada a través de Internet.

Un instrumento clave en la formación del nuevo empresario es la elaboración del plan de negocios, a partir del cual la asesoría brindada –durante un periodo mínimo de tres meses– apoya la gestión del financiamiento y su puesta en operación.

Adicionalmente el programa ofrece un curso virtual y también bonos de asesoría presencial a los jóvenes que culminen el curso.

El programa se propone brindar bonos de capacitación y asesoría a un total de 4.459 jóvenes. A la fecha se ha avanzado sólo sobre el 20 por ciento de la meta. Se tiene también prevista la creación de 490 negocios, rubro en el que se ha progresado menos, dado que sólo se ha cubierto el 2 por ciento de ese objetivo.

RECUADRO 7: El Proyecto de Formación Cooperativa Empresarial de la Juventud de CARE-Perú.

El programa fue ejecutado por la Cooperativa Americana de Remesas a Europa (CARE)-Perú y tuvo una duración de dieciocho meses (entre octubre de 1999 y marzo de 2001), llevándose a cabo en seis ciudades del país. Las características del programa, reseñadas por Jaramillo y Parodi (2003), son las siguientes.

Entre los requisitos de participación estaban el ser jóvenes de entre 18 y 25 años y tener como mínimo tercero de secundaria, de preferencia con algún tipo de experiencia laboral o de negocios.

El mecanismo de funcionamiento tuvo las siguientes etapas: convocatoria, cursos de capacitación, evaluación de conocimientos, plan de negocios, crédito y seguimiento.

El número de jóvenes que el proyecto logró beneficiar fue relativamente pequeño: 696 en total, considerando todo el proceso completo de participación en el programa.

La evaluación realizada por el Instituto Apoyo encontró que el proyecto tiene un impacto positivo sólo cuando el beneficiario ha seguido todo el proceso –más allá de la capacitación sola–, lo que implica el seguimiento y la asesoría. También influye en ese resultado el hecho de tener experiencia laboral (como dependiente o independiente) y la edad de la persona.

No se halló evidencia estadísticamente sólida o confiable de que los beneficiarios ganen más que los controles. Sólo se encontró una diferencia significativa entre los ingresos de ambos grupos (del 40 por ciento) cuando los jóvenes han participado hasta en la cuarta visita de seguimiento del programa.

En suma, la evaluación realizada concluye que “no existe mayor evidencia empírica de que un curso sobre formación y gestión de negocios pueda afectar de manera significativa las capacidades y habilidades de los jóvenes para establecer y gestionar de manera sostenible un negocio propio” (Jaramillo y Parodi, 2003, p. 86).

RECUADRO 8: El Programa de Calificación de Jóvenes Creadores de Microempresas del CID.

Este programa ha sido llevado a cabo por la ONG Colectivo Integral de Desarrollo (CID) en seis ciudades del Perú. De acuerdo con lo reseñado por Jaramillo y Parodi (2003) las características principales del programa son las siguientes.

Su población objetivo ha estado conformada por jóvenes de bajos ingresos ubicados en el rango de 15 a 25 años de edad, potenciales creadores de empresas o propietarios de negocios informales con menos de un año de antigüedad.

El programa incluyó una etapa de convocatoria a concurso público, servicios de preasesoría, elaboración de un plan de negocios, y un proceso de selección. A partir de ahí el programa impartió servicios con tres componentes: asesorías (12 horas), capacitación (36 horas) y pasantías (170 horas).

La evaluación de impacto del programa demostró que éste incide positivamente sobre la probabilidad de que el negocio emprendido por el joven sobreviva más allá de un año, pero ello sucede sobre todo cuando los beneficiarios han recibido por lo menos el 50 por ciento de los servicios que ofrece el programa (en ese caso, la probabilidad de que así sea se incrementa en poco más del 39 por ciento). Su impacto sobre la generación de empleo es posible en gran medida porque incluye un mecanismo de acceso al crédito, sorteando así una de las principales barreras que enfrentan las microempresas para su desarrollo. Esto posibilita un crecimiento más rápido de la empresa y, por lo tanto, una mayor generación de empleo. El programa apoya la gestión del financiamiento y asesora y apoya la plasmación de un plan de negocios.

Por otro lado, se constató que la permanencia de la microempresa implica la generación indirecta de puestos de trabajo. Se comprobó que los beneficiarios tienen en promedio un 36 por ciento más de puestos de trabajo que los controles.

Debido a la falta de información, no se pudo establecer si la diferencia de ingresos entre beneficiarios y controles se debe exclusiva o principalmente a los efectos del programa. En todo caso, se ha constatado que existe una diferencia del 54 por ciento a favor de los beneficiarios.

El costo individual del programa es de 1.411 dólares por persona o empresa (cargando a los 417 beneficiarios los costos de quienes no resultaron beneficiarios pero abandonaron el programa), aunque esa estimación –debido a la ausencia de información– no tiene en cuenta los costos de oportunidad asociados a participar en el programa.

Si se toman en cuenta como beneficios indirectos los empleos generados por las empresas de los jóvenes (tres personas, entre permanentes, eventuales y ellos mismos), el costo por empleo generado es de 470 dólares. En todo caso, ese costo es menor al estimado para el programa Projoven (de 520 dólares por beneficiario).

Comentarios finales

En general se observan coincidencias muy grandes en cuanto al diagnóstico de la situación de los jóvenes frente a la relación entre educación, capacitación y empleo. Las diferencias de datos y análisis entre países tienen que ver no sólo con el énfasis puesto en las ponencias sobre problemas específicos, sino con la misma heterogeneidad de la realidad juvenil.

Mientras que la ponencia de Pochmann (2004a) se focaliza en la realidad de jóvenes que debido a su pobreza y su situación de exclusión social se encuentran fuera del sistema educativo, el trabajo sobre la Argentina presenta un análisis sobre la segmentación del sistema educativo de nivel medio y su repercusión en las trayectorias laborales de sus egresados. La ponencia del Perú, si bien abarca información más variada, pone énfasis en los hallazgos de un estudio sobre egresados de la educación superior técnica.

En cualquiera de esos casos no sólo la pobreza está presente sino también los procesos de exclusión y segmentación. Sin embargo, la amplitud de temas tratados revela la diversidad de las situaciones sociales en las que se encuentran inmersos los jóvenes. Las diversas formas de exclusión social dependen del grupo etario al cual pertenecen, del nivel de pobreza de las familias de donde provienen, del grado de “marginalidad” e integración social alcanzado, de su vínculo y participación en el sistema educativo formal, de las posibilidades de continuidad en éste y del tipo de modalidades educativas y especialidades profesionales seguidas.

Una conclusión importante de los trabajos presentados, en ese sentido, vuelve a poner en la agenda de la discusión la cuestión de la heterogeneidad de la realidad juvenil en América Latina (Jacinto *et al.* 1998; Gallart, 2000). Como bien se ha señalado en relación con los procesos de exclusión en curso, “la polarización creciente no afecta del mismo modo a los jóvenes de todos los sectores sociales y niveles educativos, ni de igual modo a todo los países y todos los contextos” (Jacinto, 2002, p. 3).

La situación más crítica la presentan los jóvenes pobres que se encuentran fuera del sistema de educación formal o están en riesgo de abandonarlo. En el interior de esta población se ubican los grupos de adolescentes trabajadores, los jóvenes que no estudian ni trabajan –incluidos aquellos que no buscan trabajo–, las bandas juveniles urbanas, los jóvenes con problemas de adicción y consumo de drogas, los grupos de adolescentes y jóvenes marginales que viven de las prácticas delictivas.

Esta heterogeneidad se ve reflejada en parte en las iniciativas de políticas llevadas a cabo en los países de la región. Las experiencias presentadas revelan una amplitud de estrategias que comprenden desde políticas de “inclusión social”

orientadas a promover la asistencia escolar y la continuidad del joven en el sistema de educación formal, reforzando su integración por medio de la participación en actividades comunales o de servicio social, hasta políticas orientadas a mejorar la formación de quienes pueden acceder a la educación superior a través de cursos profesionales de especialización. Entre las iniciativas revisadas también cuentan las políticas dirigidas a promover el empleo juvenil, bien mediante la herramienta de la capacitación técnica o bien a través del impulso del autoempleo.

Las experiencias presentadas revelan algunos de los dilemas y los problemas a los que se enfrentan las estrategias de formación dirigidas a jóvenes en situación de pobreza.

Un primer punto a señalar alude a la urgencia de cubrir dos tipos de necesidades en ese sector de la población: por un lado, los requerimientos de una formación específica de carácter profesional y técnico y, por otro, una formación más amplia basada en el desarrollo de competencias básicas que incrementen su empleabilidad. Ese tipo de formación abarca cuestiones como el conocimiento de la cultura del trabajo, el desarrollo de actitudes que faciliten su inserción en las empresas, el fortalecimiento de su autoestima y el desarrollo de actitudes para el trabajo en equipo, entre otras.

Por otro lado, las experiencias analizadas revelan que el éxito de los programas basados en la capacitación técnica depende directamente de la pertinencia de la formación específica impartida, lo cual se logra por medio de la adecuación de los cursos a los perfiles de las ocupaciones. Asimismo, otra clave que parece ser indispensable tener en cuenta en estas estrategias consiste en el aprendizaje práctico que en forma complementaria reciben los jóvenes a través de las pasantías en las empresas.

Si bien las evaluaciones de programas como Projoven revelan impactos importantes en términos de empleo, ingresos y segregación ocupacional por género, no se puede dejar de lado la pregunta acerca de si ese tipo de capacitación ocupacional resulta suficiente para revertir las tendencias de segmentación existentes en el mercado laboral. No debe perderse de vista que, finalmente, esas estrategias buscan incrementar la empleabilidad de jóvenes pobres para que se ubiquen en determinado tipo de ocupaciones, lo cual por cierto debe hacerse y significa un logro importante y cualitativamente positivo desde el punto de vista de la sociedad en su conjunto y, sobre todo, del mismo joven que recibe la capacitación. Sin embargo, esas iniciativas no deben descartar las acciones que tendrían que llevarse a cabo para modificar la desigual distribución del capital humano entre jóvenes provenientes de distintos niveles socioeconómicos. Hace falta implementar un conjunto de acciones orientadas no sólo a modificar las condiciones de acceso y permanencia escolar sino a elevar la

calidad de la formación impartida por un sistema educativo que –como lo demuestran los estudios presentados por los casos peruano y argentino– se encuentra profundamente segmentado.

Las iniciativas orientadas a desarrollar reformas en la educación básica y superior pueden contribuir a ese objetivo. Queda claro que la mejora radical de la calidad de la educación pública en todos sus niveles y modalidades constituye un valioso instrumento de política social orientado a romper el círculo vicioso de mala educación - malos empleos - pobreza - mala educación.

Un comentario aparte merece la alternativa del autoempleo como estrategia orientada a lograr una mejor inserción laboral de los jóvenes. Existen algunos problemas que deben mencionarse –aunque sea puntualmente– en un intento por contribuir a convertir el actual entusiasmo que parece suscitar este tipo de alternativa en una reflexión sistemática para convertirla en una opción viable para la solución al empleo juvenil.

- No todos los jóvenes (ni los adultos) tienen cualidades suficientes para ser buenos empresarios. Si bien es cierto que buena formación y un apoyo adecuado incrementan la probabilidad de supervivencia de un negocio, existen cualidades personales –vinculadas a aquello que se llama “espíritu empresarial”– que resultan cruciales para su éxito.
- La edad en la cual los jóvenes realizan sus emprendimientos es un dato importante. Las experiencias parecen confirmar que cuanto más corta es la edad mayores son las dificultades. Ello tiene que ver probablemente con el hecho de que en la etapa cercana a la adolescencia los proyectos de vida y las preferencias vocacionales aún no están del todo definidos.
- Debe tenerse en cuenta que, en países como el Perú, en el interior de ese immense “laboratorio” de aprendizaje práctico que constituye el “sector informal”, la edad promedio de los pequeños empresarios está por encima de los 35 años (Robles *et al.*, 2001, p. 282). La edad está ligada a la experiencia laboral y la posibilidad de haber conocido el funcionamiento de una empresa por dentro. El análisis de trayectorias de empresarios revela que ese tipo de experiencia proporciona un aprendizaje crucial para el futuro empresario (Adams y Valdivia, 1991). Es por ello que una de las lecciones aprendidas de las experiencias analizadas del trabajo con jóvenes empresarios señala la necesidad de incorporar las pasantías o de incidir en el aprendizaje práctico –por ejemplo, bajo esquemas como las pasantías o las “incubadoras de negocios”– como parte de la metodología de los programas.

- Un punto crucial de ese tipo de experiencias tiene que ver con la estabilidad y la rentabilidad de las empresas formadas por los jóvenes, lo cual concierne directamente a la viabilidad de los programas y posibilidad de su “masificación”. Como se puede deducir del estudio de Jaramillo y Parodi (2003) ese tipo de programas requiere una asesoría personalizada y el desarrollo de etapas previas para identificar proyectos viables, en el marco de un proceso de selección de los jóvenes con mayores potencialidades.
- El éxito de los programas tiene que ver también con el carácter integral de la ayuda proporcionada. La capacitación por sí sola no basta; son necesarios un acompañamiento y una asesoría permanente, y eventualmente el apoyo a través de recursos financieros.

Por último, un tema que plantea la revisión de la experiencia del municipio de San Pablo tiene que ver con las estrategias orientadas no sólo a asegurar el acceso del joven al mercado laboral sino a favorecer su inserción y su permanencia en el sistema educativo formal –incluso promoviendo su acceso a la enseñanza superior-. Este tipo de estrategias es particularmente necesaria para jóvenes que presentan problemas de deserción escolar o que tienen dificultades para permanecer en el sistema educativo. Se trata, en ese sentido, de jóvenes que forman parte del núcleo más “duro” de la exclusión social.

La justificación de una estrategia de ese tipo queda resumida en la ponencia de Pochmann (2004a) cuando señala como algo positivo el incremento del tiempo que el joven puede dedicar a las actividades comunales, el aprendizaje escolar y la formación profesional. Desde esa perspectiva, las políticas deben buscar reforzar la inserción social del joven y desplazar el momento de su entrada en el mercado de trabajo, con la finalidad de incrementar su capital humano y mejorar así las condiciones de su participación en la vida económica y laboral de la sociedad.

Un comentario que puede hacerse en relación con esta estrategia tiene que ver con el sentido del trabajo como actividad humana y con sus funciones formativas. Si bien es cierto que la incorporación temprana al trabajo de los niños y adolescentes se produce por lo general en ocupaciones de muy baja calificación y muchas veces bajo condiciones de explotación y abuso, no debe descartarse la opción de pensar en opciones laborales cualitativamente distintas.

El trabajo –incluso aquel que se desarrolla en una edad temprana– puede proporcionar una serie de experiencias laborales y sociales que enriquecen la visión del joven y lo habilitan para un mejor desempeño futuro como trabajador y como ciudadano al mismo tiempo. Por lo demás, debe recordarse que uno de

los puntos críticos que se constituye en barrera para el acceso a un empleo tiene que ver precisamente con la falta de experiencia laboral, limitación que no sólo condiciona la inserción en empleos asalariados o dependientes sino incluso en ocupaciones por cuenta propia en calidad de microempresarios.

Bibliografía

- ADAMS, N. y N. VALDIVIA. 1991. *Los otros empresarios. Ética de migrantes y formación de empresas en Lima*, Instituto de Estudios Peruanos, Colección Mínima, N° 25, Lima.
- ARREGUI, P. 1993. "Empleo, ingresos y ocupación de los profesionales técnicos en el Perú", en *Notas para el Debate*, N° 9, Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), Lima, octubre.
- BURGA, C. y M. MORENO. 2001. *¿Existe subempleo profesional en el Perú urbano?*, Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES)-GRADE, Lima.
- CHACALTANA, J. 2003. "¿Qué funciona y qué no funciona en Projoven? Proceso de capacitación y lineamientos para su medición", mimeo, Informe de Consultoría para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Lima.
- CHACALTANA, J. y N. GARCÍA. 2001. *Flexibilización, capacitación y productividad laboral*, Organización Internacional del Trabajo (oIT), Lima.
- CHACALTANA, J. y D. SULMONT. 2004. "Políticas activas en el mercado laboral peruano: el potencial de la capacitación y los servicios de empleo", en GARCÍA, N. et al., *Políticas de empleo en Perú*, CIES, Lima.
- CUÁNTO. 2002. *Perú en números 2002. Anuario estadístico*, Instituto Cuánto, Lima.
- DATUM INTERNACIONAL. 2004. *Encuesta de opinión a nivel nacional*, Perú, junio. www.datum.com.pe
- FILMUS, D. y A. MIRANDA. 2004. "La transición entre la escuela secundaria y el empleo: los recorridos de los jóvenes en el Gran Buenos Aires", ponencia presentada en el Seminario Regional *La educación frente a la crisis del mercado de trabajo y la inserción social en América Latina*, redEtis-MECYT-MTEySS de la Argentina, Buenos Aires, 23-25 junio.
- GALLART, M. A. 2000. "Los desafíos de la integración social de los jóvenes pobres: la respuesta de los programas de formación en América Latina", en GALLART,

M. A. (coord.), *Formación, pobreza y exclusión*, Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (CINTERFOR), Montevideo, pp.13-44.

GRUPO DE OPINIÓN PÚBLICA. 2004. Encuesta realizada entre el 9 y el 11 de agosto. Mimeo, Universidad de Lima.

JACINTO, C. et al. 1998. "Formación para el trabajo de jóvenes de sectores de pobreza en América Latina. ¿Qué desafíos y qué estrategias?", en JACINTO, C. y M. A GALLART (coord.), *Por una segunda oportunidad. La formación para el trabajo de jóvenes vulnerables*, CINTERFOR, Montevideo, pp. 7-32.

JACINTO, C. 2002. "Los jóvenes, la educación y el trabajo en América Latina. Nuevos temas, debates y dilemas", en DE IBARROLA, M. (coord.), *Desarrollo local y formación: hacia una mirada integral de la formación de los jóvenes para el trabajo*, Herramientas para la Transformación N° 18, CINTERFOR, Montevideo.

JARAMILLO, M. y S. PARODI. 2003. *Jóvenes emprendedores. Evaluación de programas de promoción*, Instituto Apoyo, Lima.

ÑOPO, H. et al. 2002. *Una medición de impacto del programa de capacitación laboral juvenil Projoven*, Documento de Trabajo N° 36, GRADE, Lima.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (oit). 2004. *Tendencias mundiales del empleo juvenil*, Ginebra.

POCHMANN, M. 2004a. "Desempleo juvenil en Brasil: un dilema para las políticas públicas de educación y trabajo", ponencia presentada en el Seminario Regional *La educación frente a la crisis del mercado de trabajo y la inserción social en América Latina*, redEtis-MECYT-MTEySS de la Argentina, Buenos Aires, 23-25 junio.

POCHMANN, M. 2004b. *Educação, Trabalho e Juventude: Como Desenvolver uma Relação Virtuosa*, artículo publicado en este mismo volumen, Buenos Aires.

RODRÍGUEZ, J. 1995. *De profesional a taxista*, Asociación Laboral para el Desarrollo (ADEC-ATC), Lima.

ROBLES, M. et al. 2001. *Estrategias y racionalidad de la pequeña empresa*, oit/GRADE, Lima.

SAAVEDRA, J. y P. SUÁREZ. 2002. "El financiamiento de la educación pública en el Perú: el rol de las familias", Documento de Trabajo N° 38, GRADE, Lima.

SAAVEDRA, J. y E. MARUYAMA. 1999. "Los retornos a la educación y a la experiencia en el Perú: 1985-1997", en WEBB, R. y VENTOCILLA Moisés (eds.), *Pobreza y economía social: análisis de una encuesta (ENNIV-1997)*, Instituto Cuánto/UNICEF, Lima, pp. 163-186.

SAAVEDRA, J. y J. CHACALTANA. 2001. *Exclusión y oportunidad. Jóvenes urbanos y su inserción en el mercado de trabajo y en el mercado de capacitación*, GRADE, Lima.

VALDIVIA, N. 1997. *La relación entre educación superior y empleo: el caso de los técnicos profesionales en Lima Metropolitana*, Lima, GRADE, mimeo.

VALDIVIA, N. 2004. "Formas y alternativas de inserción laboral de los jóvenes en Perú", ponencia presentada en el Seminario Regional *La educación frente a la crisis del mercado de trabajo y la inserción social en América Latina*, redEtis-MECYT-MTEYSS de la Argentina, Buenos Aires, 23-25 junio.

Consultas de páginas de Internet

Web de OIT-CINTERFOR sobre Observatorio de experiencias de formación y capacitación juvenil:

<http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/exp>

Web de la Prefectura de San Pablo sobre los programas de la Bolsa de Trabajo

<http://www.trabalhosp.prefeitura.sp.gov.br>

Web del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo del Perú sobre el Programa Jóvenes Emprendedores:

http://www.mintra.gov.pe/per_emp_bemprende.php

Tensiones y complementariedades entre la educación secundaria y la formación para el trabajo

Educación secundaria y formación para el trabajo en Europa

Françoise Caillods¹

Introducción: el contexto europeo

A pesar de la constitución de los países europeos en la Unión Europea, cada uno se ha quedado con su propio sistema y estructura educativos, resultantes, ambos, de su historia política, económica, religiosa y social, de su tradición y de su propia historia de desarrollo educacional. En la organización de la educación secundaria y los mecanismos de transición hacia el mundo del trabajo hay divergencias pero también convergencias, que es interesante analizar.

Las convergencias encuentran su explicación, entre otras razones, en la globalización económica, financiera y cultural, que aumentó de modo considerable la competencia entre los países, las empresas y los individuos. Dicha competencia requiere una mayor calidad de mano de obra, al mismo tiempo que ejerce una importante presión para mantener bajos los salarios y para disminuir el gasto público. El debate actual está fuertemente centrado en discutir la mejor manera de evitar la mencionada deslocalización de las empresas industriales hacia otros países donde el nivel de los salarios es mucho más bajo, como ocurre en los recientemente incorporados a la Unión Europea (Europa central) o en los de Asia (China y la India, por ejemplo). El nivel de empleo en la industria ha bajado de manera significativa desde hace algunos años. Lo nuevo y preocupante es que la globalización y la deslocalización del empleo tocan ahora a varios sectores de servicios: la salud, el manejo de datos, el apoyo a la industria e, incluso, la educación. Un ejemplo de esto

1. Directora Adjunta del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE-UNESCO).

son las iniciativas de educación a distancia, mediante las cuales estudiantes de distintos lugares –por ejemplo de una universidad de Inglaterra y de una de la India– pueden estar compartiendo una discusión desconociendo la pertenencia del otro. Para enfrentar este desafío los gobiernos reconocen la necesidad de invertir más y mejor en educación y capacitación, a fin de aumentar la participación de los jóvenes en la educación general y en los diversos niveles de aprendizaje.

La globalización está relacionada con la revolución técnica que ha conocido el mundo en los últimos veinte años a partir de la introducción de nuevos sistemas de información y de comunicación. Hay que preparar a los jóvenes para vivir, trabajar y competir en una nueva economía de la información o sociedad del conocimiento. Si bien los viejos oficios no han desaparecido, resulta muy difícil encontrarlos en el mercado de trabajo (por ejemplo, un buen plomero o un buen electricista), la estructura del empleo ha cambiado mucho, cuestión que debe ser tomada en cuenta para la reorganización de la educación técnica profesional, tradicionalmente dirigida a la capacitación para la industria. Esto queda claramente ilustrado si consideramos que la rama de los servicios reúne alrededor del 75 por ciento de la PEA (población económicamente activa) europea, mientras que la proporción de personas que trabajan en la agricultura es mínima (2 por ciento) y está en un proceso de reducción la proporción de empleos en la industria.

1. El empleo de los jóvenes

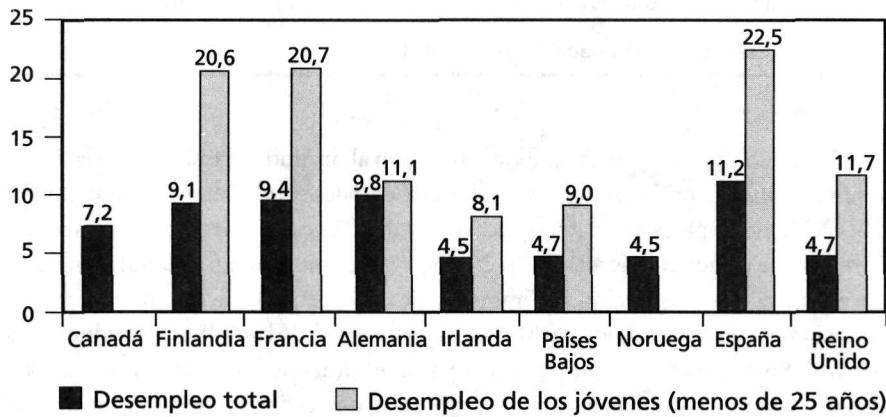
Las transformaciones en el sistema global, la tecnología y la estructura del empleo afectan en mayor medida a los jóvenes, entre quienes se registran tasas de desempleo mucho más altas que en los adultos. Se encuentran expuestos a una situación de vulnerabilidad y a un riesgo mayor de caer en la pobreza y la exclusión, sea por falta de empleo o por su inserción precaria, que generalmente están asociadas al bajo nivel de estudios alcanzados y a la no finalización de los estudios secundarios generales o los de nivel técnico profesional. Esta relación indica que la educación constituye una garantía contra la pobreza y la marginalidad.

Tendencias generales de la inserción laboral de los jóvenes en Europa.

- Existe un alto nivel de desempleo entre los jóvenes, quienes presentan una tasa de desempleo más alta que los adultos.
 - Entre ellos, es mayor la proporción de quienes obtienen empleos precarios (tiempo parcial, contratos temporales). Los jóvenes son los primeros afectados en caso de recesión económica.
 - Los jóvenes que abandonaron los estudios secundarios presentan una tasa de desempleo mucho más alta que quienes los terminaron.
 - Los diplomas están perdiendo su valor: son cada vez más los egresados de secundaria que empiezan con empleos poco calificados.
 - La obtención de un título de la educación secundaria o técnico profesional es la mejor garantía contra la pobreza y la marginalidad.
-

Los datos recolectados por la Eurostat y la Statistics Canada en mayo de 2004 para algunos países de Europa (Finlandia, Francia, Alemania, Irlanda, Países Bajos, Noruega, España, Reino Unido y Canadá) nos muestran que la tasa de desempleo entre los jóvenes –de hasta 25 años– varía según los casos. Sin embargo, los porcentajes superan entre dos y tres veces el promedio de la tasa de desempleo total, con excepción de Alemania, cuya tasa de desempleo para este sector de la población es casi igual al total (véase gráfico 1).

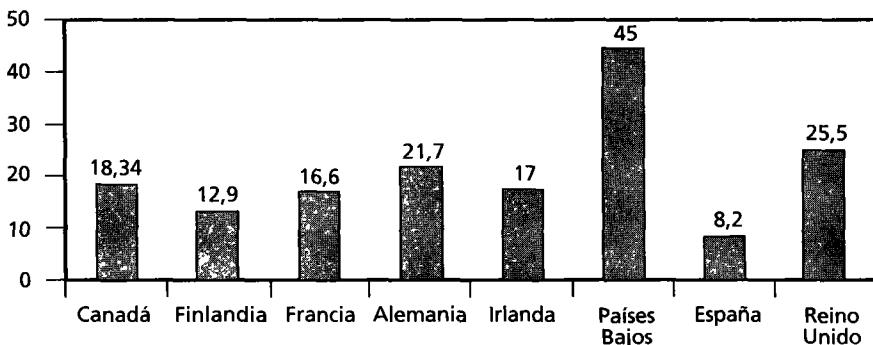
GRÁFICO 1: Desempleo total y desempleo de los jóvenes (menores de 25 años). Algunos países. 2004.



FUENTE: Eurostat-Statistics Canada, mayo de 2004.

Al problema del desempleo entre los jóvenes se debe agregar otro factor: su inserción precaria en el mercado de trabajo, en proporciones también más elevadas que el resto de la población ocupada. En este sentido, son comunes los empleos de tiempo parcial, los contratos temporales y las modalidades de contratación por pasantías. Un cuadro sobre el empleo parcial (considerado como indicador de empleo precario) nos muestra que en la mayoría de los países analizados la proporción de trabajadores jóvenes bajo esta modalidad se sitúa alrededor del 25 por ciento, situación que afecta principalmente a las mujeres jóvenes (véase gráfico 2). Por primera vez se está hablando de trabajadores pobres. Un caso extremo es el de los Países Bajos, que tienen casi el 50 por ciento del total de sus trabajadores en tiempo parcial (pero con una tasa de desempleo más baja).

GRÁFICO 2: Empleo de tiempo parcial. Trabajadores jóvenes. Algunos países. 2004.



FUENTE: Eurostat-Statistics Canada, mayo de 2004.

La cuestión de la transición de la educación al mundo del trabajo se relaciona, a su vez, con el valor de los diplomas o las credenciales educativas necesarias para la obtención de empleos de relativa calidad y estables. Es cada vez mayor el número de jóvenes que estudian más allá de los 20 años y que continúan sus estudios hasta el nivel superior, en formación general o técnica. Eso tiene como efecto reducir aún más el prestigio del título de bachiller, en particular el de bachiller de la educación general. En este sentido vemos que, a la par que aumenta la proporción de egresados de la escuela secundaria completa y del nivel universitario, crece la cantidad de jóvenes que comienzan sus trayectorias laborales con empleos poco calificados.

2. Políticas gubernamentales

En función de los cambios antes descriptos y la necesidad de mejorar la formación y posterior inserción laboral de los jóvenes, presentamos los siguientes puntos como los principales desafíos de los gobiernos a implementar en sus políticas:

- Mantener el número más alto posible de jóvenes hasta el fin de la secundaria o incluso hasta las carreras superiores.
- Disuadir a los jóvenes de abandonar los estudios.
- Mejorar la calidad; organizar cursos de apoyo.
- Diversificar las opciones y los itinerarios.
- Mejorar la orientación pedagógica y profesional.
- Favorecer la combinación educación/formación con experiencia en el medio profesional.
- Facilitar la transición del bachillerato profesional hacia los estudios superiores.
- Apoyar el empleo de jóvenes.

La totalidad de países europeos tiene el objetivo de ofrecer educación secundaria para todos. La mayoría también está tratando de brindar mejores posibilidades de acceso a la educación superior (universitaria o no universitaria). Esta cuestión requiere un esfuerzo por sostener a los jóvenes en el sistema mejorando la calidad de la formación, su apoyo en la orientación y la oferta curricular. En realidad, algunos países encuentran dificultades para mantener a todos los estudiantes hasta finalizar la secundaria: se enfrentan al problema del ausentismo y la deserción escolar. En un país como Francia, en los últimos años la tasa de escolarización ha bajado ligeramente, por falta de demanda o inadecuación de la educación ofertada.

Disuadir a los jóvenes de abandonar los estudios requiere mejorar la calidad y el respaldo que se les brinda. Varios países han introducido programas de becas, además de ayuda social, que buscan “contener” a los jóvenes en el sistema educativo. Sin embargo, la opción más importante es la de aumentar la calidad de la educación ofertada y organizar cursos de apoyo con el propósito de incrementar el nivel de aprendizaje de todos los jóvenes y de los más vulnerables en particular. Con este objetivo se está ofreciendo una diversidad de opciones tanto en materias generales como profesionales, lo que demanda mejorar la orientación pedagógica y profesional: entre el 80 y el 90 por ciento de los jóvenes no logran ser motivados para estudiar si tienen como única opción Matemática, Lengua, Literatura, Ciencias Naturales. En la educación profesional, una tendencia es la de favorecer la

combinación educación/formación con la experiencia en el medio profesional. Desde este punto de vista existen distintas estrategias según los países, como veremos más adelante. Otro instrumento es facilitar la transición del bachillerato profesional hacia estudios superiores. Si se está diversificando u ofreciendo una escuela técnica o profesional a una gran proporción de jóvenes, la misma no debe ser terminal. De este modo se favorece la transición del bachillerato profesional hacia estudios superiores cortos con la posibilidad de llegar hasta el final de la universidad.

Algunos países han desarrollado una estrategia para motivar a los jóvenes que dejaron el liceo (secundario) a retomar una formación regular. En este sentido los países nórdicos tienen un sistema al que llaman “Garantía Joven”, cuyo propósito es otorgar una nueva oportunidad de inserción en la escuela. Con la misma intención la Unión Europea ha desarrollado un programa denominado “Escuela de segunda oportunidad”.

Por último, apoyar el empleo de los jóvenes implica montar, junto a las políticas de formación, todo un sistema de dispositivos de apoyo a la inserción laboral, más relacionado con políticas de empleo que con las de formación.

3. Organización del primer ciclo de la secundaria

Prácticamente en todos los países europeos mencionados la educación es obligatoria hasta los 16 años de edad, con nueve o diez años de estudios. Y algunos ya han extendido la obligatoriedad hasta el final de la secundaria prolongando de ese modo el tiempo de estudio a doce o trece años.

En la mayoría de ellos el currículum es común para todos hasta el final de la educación obligatoria (tienen un mismo ciclo) y el objetivo es ofrecer a los jóvenes las competencias básicas necesarias para vivir y participar de manera activa en una sociedad democrática y poder luego continuar sus estudios a lo largo de la vida.

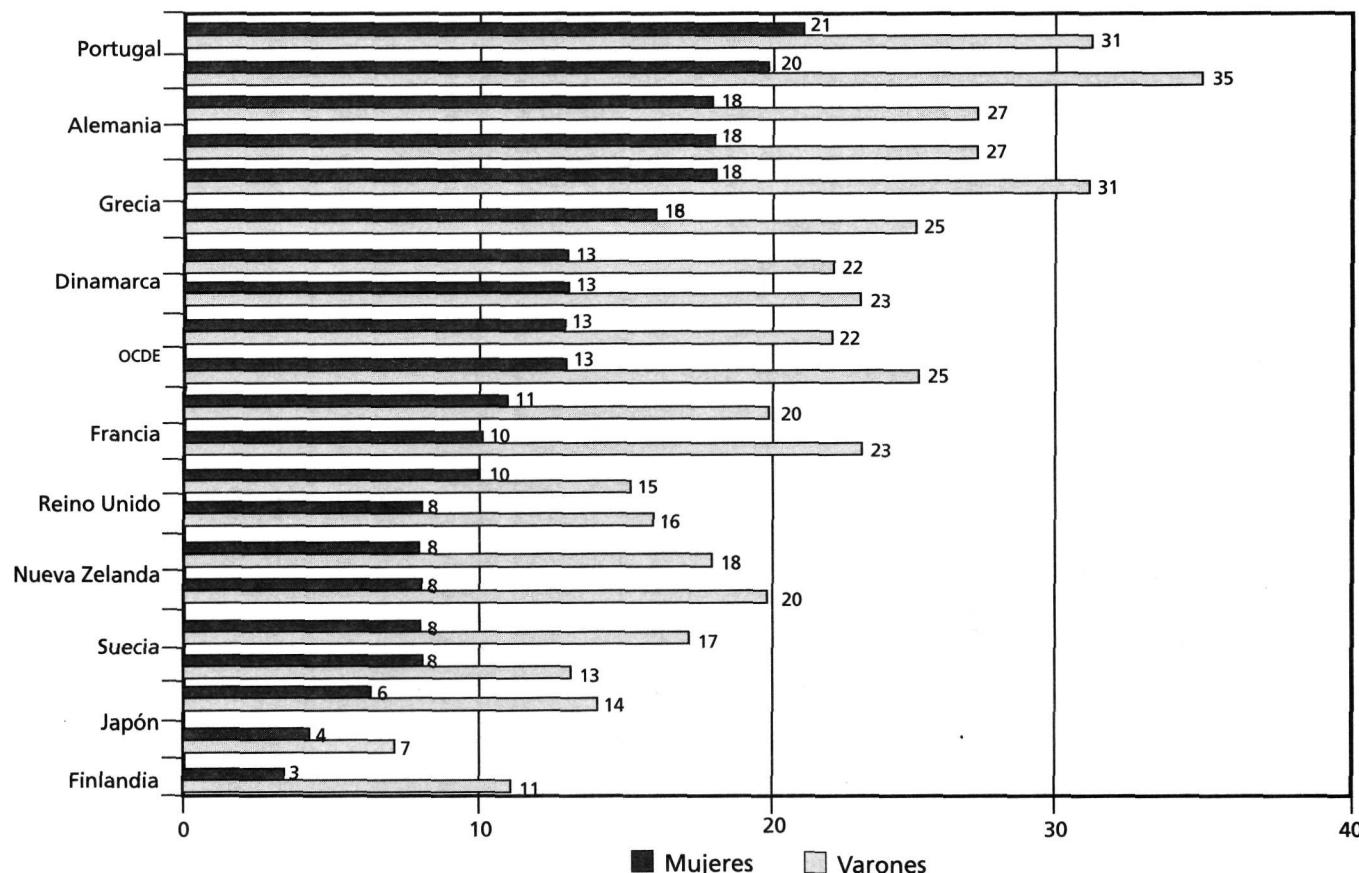
Bajo este criterio de currículum común para todos, las modalidades varían: en algunos países la educación obligatoria (cuya duración es entre nueve y diez años) se da en un solo curso o en una escuela integrada (países nórdicos) y el currículum es el mismo para todos. Otros tienen escuelas diferentes en la primaria y el primer ciclo de la secundaria, pero con un currículum común (con pocas opciones) que facilita la transición de un ciclo a otro de varias maneras (Francia). Un tercer grupo de países favorece la integración de los estudios secundarios hasta el final del ciclo en un mismo colegio (Reino Unido-RU), y finalmente están aquellos países que orientan a los jóvenes al final de la primaria según su nivel y su interés en diversas escuelas con currículos parecidos (Alemania, Suiza, Holanda).

El Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA) de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE) ha medido en el año 2000 la capacidad de jóvenes de 15 años para aplicar conocimientos y competencias en lectura, matemática y ciencias. Esas capacidades son las que se consideran como conocimientos mínimos para un adulto alfabetizado hoy día. Los jóvenes recibieron un puntaje sobre una escala continua que va de menos de 1 para los jóvenes que solamente estuvieron en condición de cumplir las tareas de comprensión y aprendizaje de la lectura más simples, hasta 5 para los que lograron hacer las tareas más complejas de comprensión de lectura. El gráfico 3 ilustra el porcentaje de varones y mujeres que llegaron al nivel 1 y por debajo de 1 en lectura y escritura, es decir al nivel más bajo de comprensión de lectura y escritura. Para el promedio de la OCDE, el 18 por ciento alcanzó esta marca. Se destacan Finlandia, Corea y Japón, que tienen un promedio de menos del 10 por ciento de sus jóvenes en este nivel. Luego viene todo un grupo de países con un nivel más o menos homogéneo, en el que se encuentran Canadá, Suecia, Nueva Zelanda, Australia y el Reino Unido. Les siguen un conjunto de países ubicados alrededor del promedio, como Noruega, Francia, los Estados Unidos y Dinamarca. Y más abajo encontramos países como Alemania, Rusia y Portugal.

Este gráfico demuestra que los países que seleccionan demasiado temprano y organizan la educación en escuelas/clases de diferente nivel en el primer ciclo de secundaria (como Alemania o Suiza) no tienen muy buenos resultados, en tanto que los países nórdicos, al aplicar un sistema de igualdad de acceso y tratamiento a todos los jóvenes hasta el final de la escuela básica, logran mejores resultados (Finlandia, Suecia). El gráfico muestra también que todos los países tienen un problema importante con el bajo nivel de comprensión de lectura que alcanzan los estudiantes varones.

Estos datos fueron bastante impactantes para varios países de la OCDE, donde la inversión en educación es fuerte, y sin embargo la escuela no está formando en las competencias básicas de lectura y escritura necesarias para continuar con el aprendizaje y desempeñarse en un trabajo del siglo XXI. La calidad, entonces, es el primer desafío para la mayoría de los países.

GRÁFICO 3: Porcentaje de varones y mujeres jóvenes al nivel 1 y por debajo del nivel 1 en lectura y escritura. 2001.



FUENTE: PISA, 2001.

4. Organización del segundo ciclo de la secundaria

En el segundo ciclo también existen algunos puntos en común que a continuación listaremos para luego comentar cada uno de ellos.

- Diversificación en diferentes colegios y filiales.
- Matriculación de más de la mitad de los jóvenes en cursos profesionales. Debido a:
 - la importancia para la economía y el mercado de trabajo que los jóvenes adquieran una calificación profesional;
 - el predominio de un modelo pedagógico diferente en la educación técnica y profesional, más adaptado a los intereses y necesidades de los grupos vulnerables.
- Concentración de jóvenes en riesgo o de origen socioeconómico bajo en los cursos profesionales.
- Preocupación por el des prestigio de los estudios profesionales.
- Apertura hacia la educación superior.

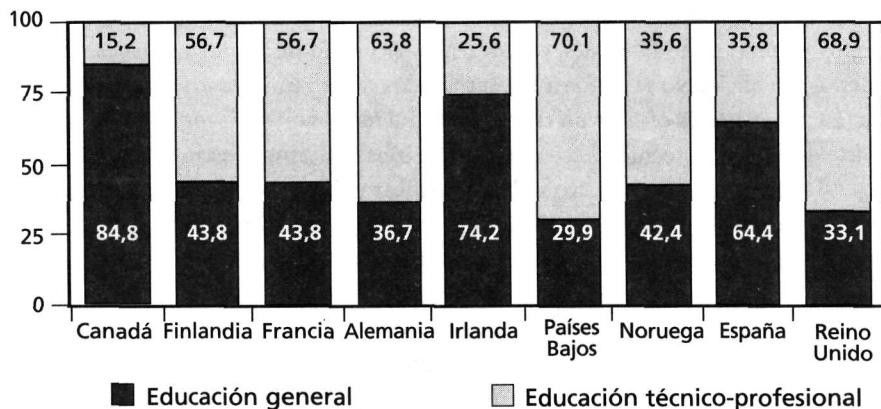
El consenso sobre la importancia de las calificaciones profesionales para la economía y el mercado de trabajo alienta la diversificación de la oferta educativa en colegios y ramas o modalidades, y refuerza la necesidad de adquirir en la escuela, al menos, un oficio. No se puede interesar a todos con un único currículum académico. La propuesta es ofrecer un currículum diferente, con pedagogías distintas por parte de la escuela técnica y la escuela profesional. En ningún caso se trata de bajar los estándares de calidad, pero sí de diversificar y ofrecer distintas posibilidades a los jóvenes según las orientaciones. Aquí debemos tener en cuenta un problema que surge en la puesta práctica de esta alternativa, que tiene que ver con la mayor concentración de jóvenes en riesgo o de origen socioeconómico bajo en los cursos profesionales y su consecuente des prestigio social.

De los datos obtenidos por la OCDE en 2003, entre el 70 y el 80 por ciento de los jóvenes se graduán en la escuela secundaria, con excepción de España, que registra porcentajes de graduación apenas por debajo del 70 por ciento. Asimismo, en países como Finlandia, Francia, Alemania, Países Bajos, Noruega y el Reino Unido la proporción promedio de alumnos que están en una rama de educación técnico profesional supera el 50 por ciento.

En Francia se produjo una evolución muy importante de los bachilleres y su distribución entre ramas en el período 1965-1995. Han aumentado mucho las ofertas al

nivel de los liceos (segundo ciclo de secundaria): en el primer periodo la totalidad de los alumnos estaban en liceos generales; con posterioridad, para 1970, se introdujo la educación tecnológica, con un componente científico y técnico bastante alto –se enseñan ahora cinco especialidades–. Ahí se forman los bachilleres técnicos que pueden trabajar como técnico y continuar hacia la educación superior. En los años noventa se tomó la decisión de ofrecer la educación secundaria para todos y se creó el Bachillerato Profesional. Al inicio, los jóvenes prefirieron orientarse hacia liceos generales, que preparan mejor para la universidad y tienen más prestigio. El creciente nivel de desempleo entre los jóvenes egresados de la educación secundaria y superior sin formación profesional provocó un cambio de estrategias de las familias, que ahora prefieren dar a sus hijos una formación profesional. El número de bachilleres generales está decreciendo; en contraposición, los bachilleres profesionales fueron ampliando su matrícula entre 1995 y 2004, hasta llegar casi al 20 por ciento, sin que eso afecte el bajo prestigio de las formaciones profesionales (véase gráfico 4).

GRÁFICO 4: Porcentaje de alumnos en la educación general y en la educación técnico profesional (media superior). 2003.



FUENTE: OCDE, 2003.

Existen en Europa distintas estrategias de formación técnico profesional que se pueden reducir de manera muy simplificada a cuatro modelos. Cada uno es-

tá atravesando transformaciones para adaptarse a las nuevas condiciones del mercado de trabajo.

El primer modelo prioriza la formación y la inserción en la empresa. En este caso se trata de un sistema dual de aprendizaje en donde el joven pasa entre el 50 y el 70 por ciento de su tiempo en la organización empresarial. Durante el resto del tiempo el joven asiste a una escuela profesional para estudiar asignaturas generales y profesionales teóricas. Entre los países que emplean esta modalidad se encuentran Alemania, Dinamarca, Austria y Suiza. Un problema que tiene que enfrentar este modelo es que la proporción del empleo industrial está bajando y que las empresas de servicios no son tan organizadas como las empresas industriales. En general, hay menos empresas que quieren formar jóvenes. También el diálogo social que sostiene esta modalidad hace que el proceso de revisión de la definición de los oficios (350 en Suiza) sea lento. Finalmente, es necesario elevar el nivel educativo de todos y eso necesita el reforzamiento de la formación general y teórica. De hecho, es cada vez mayor el número de jóvenes que cursan un bachiller general antes de comenzar una formación profesional.

Un segundo modelo prioriza la formación escolar. En éste las tendencias han sido reducir el número de ramas y especializaciones e introducir una formación por módulos. La formación general ha sido reforzada y se ha incluido un periodo bastante largo de trabajo en las empresas, bajo la responsabilidad de la escuela (formación en alternancia). Otra tendencia es favorecer la formación a lo largo de la vida, para lo cual se necesita una buena y amplia formación de base. Y una tercera es la prolongación de los estudios a la etapa postsecundaria con carreras técnicas cortas al nivel superior, a veces en el mismo establecimiento. La frontera entre el nivel secundario y el postsecundario está desapareciendo. Ejemplo de estas modalidades son Francia y Suecia (14 ramas).

Un modelo mixto resulta ser la tercera opción, que combina una formación de tiempo completo en un colegio profesional los dos primeros años (de 6 a 10 ramas o área profesional), y un aprendizaje en la empresa durante los 2 o 3 últimos años. Este sistema funciona en Noruega.

Y por último, existe un modelo que prioriza la diversificación de cursos y opciones en una escuela integrada en donde los cursos profesionales pueden ser de tiempo completo o tiempo parcial, y se combinan de varias maneras con cursos generales (RU). Los cursos profesionales mismos (“National Vocational Qualifications”, NVQs, y “General National Vocational Qualification”, GNVQs) están criticados por ser demasiado fragmentados. Este modelo está empezando un ciclo de reforma que tiene como objetivo reforzar la formación general y teórica en un largo sistema de calificación privilegiando la formación a lo largo de la vida.

5. Dilemas en el diseño de políticas

Las tendencias mencionados arriba ilustran serios dilemas que hay que resolver cuando se diseña una política para la articulación entre educación y trabajo. Entre ellos destacamos las siguientes preguntas:

- ¿Debemos preparar a los jóvenes para un empleo inmediato o debemos dotarlos de vastos conocimientos y competencias que les sean útiles a lo largo de su vida activa?
- ¿Debemos privilegiar la formación del adolescente y del joven para la ciudadanía, o someterla de manera estrecha a los requerimientos del mundo del trabajo y de la globalización?
- ¿Debemos ofrecer orientación y especialización temprana o debemos retardar la educación básica al máximo posible (al nivel superior)?
- ¿Debemos preparar las élites que necesitan los países y las economías o debemos luchar contra la marginación de los grupos desfavorecidos?
- ¿Debemos aumentar los contenidos generales en la formación técnico profesional a pesar de lo que esto puede significar en términos de exclusión para los jóvenes más vulnerables o en riesgo? ¿Qué política se debe tener para esos jóvenes?

Respecto de aquello que pueda facilitar la transición al mundo del trabajo, ninguna estrategia es completamente exitosa por la simple razón que la inserción profesional no depende sólo de la política educativa o de la formación técnica. Ésta se halla sumamente ligada a la política económica seguida, a la política salarial adoptada (sobre todo al salario mínimo) y a las ayudas de inserción en el empleo que puedan existir. Desde este punto de vista, los numerosos países europeos poseen actualmente políticas económicas muy diversas.

Las estrategias educativas más conocidas para facilitar la transición hacia el mundo de trabajo parecen ser las que combinan estudio y trabajo. En los países que las aplican, los estudiantes tienen menos dificultad para encontrar un trabajo ya que muchas veces las empresas reclutan las personas que han formado, y los jóvenes mismos conocen mejor el trabajo y las actitudes requeridas. Como hemos visto, el sistema de aprendizaje funciona mejor en algunos países que en otros, y en ciertos oficios o industrias que en otros. Otra alternativa ha sido institucionalizar la relación educación-trabajo a través de diversos períodos en empresas (formación en alternancia, pasantías, cooperación escuelas-empresas). Aparece también una relación no institucionalizada entre

los estudiantes y el mundo del trabajo (trabajos de medio tiempo para estudiantes, trabajos de verano) como un proceso de tránsito a un empleo estable.

Otra segunda estrategia está relacionada directamente con el sistema de orientación y su mejoramiento. Para esto existen una serie de acciones a llevar a cabo entre las cuales podemos destacar las siguientes alternativas: producir buena información sobre los empleos y sobre las formaciones especializadas; constituir un departamento especial en el colegio y favorecer la búsqueda autónoma de información (mediante programas informáticos pertinentes); gestionar/ofrecer diversas pasantías en empresas (diarias o semanales), trabajando en conjunto con municipalidades y empresas.

Una tercera estrategia de transición al mundo del trabajo tiene que ver con el proceso mismo de búsqueda de empleo. Obviamente el objetivo aquí es facilitar el encuentro de trabajo, para lo cual destacamos las siguientes acciones: implementación de dispositivos para bajar el costo del empleo de jóvenes; implementación de dispositivos para crear empleos para jóvenes (proyecto joven; utilización de mecanismos para combinar trabajo y formación profesional: contrato de calificación).

Por último, en el caso de los países nórdicos, existen una serie de dispositivos de seguimiento de jóvenes sin empleo a escala local, combinando educación/formación, salario y orientación profesional.

Finalmente, ¿qué facilita una buena transición de la escuela hacia el mundo del trabajo?

¿Una economía próspera? ¿La desregulación o no del mercado de trabajo (el debate existe sobre la necesidad de bajar el costo del trabajo para las empresas, el subsidio de desempleo)? ¿Una buena política de educación/formación con varios itinerarios y procesos de transición que favorezcan la combinación educación/experiencia de trabajo? ¿Que favorezca la empleabilidad? ¿Un sistema de orientación adecuado? ¿Un apoyo y un seguimiento después de la escuela? ¿Una política de empleo que colabore con la entrada de los jóvenes en el mercado de trabajo?

En primer lugar, no caben dudas de que una economía próspera es importante. A partir de esto, lo que se está manifestando en Europa es una discusión sobre la desregulación del mercado de trabajo en la que el choque de dos ideologías –por una “Europa social” y por una “Europa neoliberal”– es muy fuerte. La discusión básicamente se centra en las posibilidades o no de bajar los costos del salario, en introducir o no más flexibilidad en el mercado laboral...

En segundo lugar es necesario tener una buena política de educación/formación enfatizando en la calidad de la educación secundaria, favoreciendo la retención escolar (con varios itinerarios y procesos de transición) y la empleabilidad (aunque este concepto no está muy bien definido y tiene diversos sentidos según el caso). Para esto hay que considerar la diversidad de ramas y opciones (estrategias) que se pueden ofrecer, de modo de no caer en una solución única: cada país tiene que buscar una solución coherente con su historia y su contexto.

Por último, son determinantes en la transición hacia el mundo del trabajo la orientación de los alumnos mediante el apoyo y el seguimiento después de la escuela, y la existencia de una política de empleo favorable a la entrada de los jóvenes en el mercado laboral.

Bibliografía

- BRISEID, O. y F. CAILLODS. 2004. *Trends in secondary education in industrialized countries: Are they relevant for African countries?*, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPÉ)-Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), París.
- CAILLODS, F. 2001. "Las reformas de la educación secundaria en países desarrollados. Las reformas de la educación secundaria en países de Europa", en RAMA, G. W. (ed.), *Alternativas de reforma de la educación secundaria*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- OFICINA DE ESTADÍSTICAS DE LA COMUNIDAD EUROPEA (EUROSTAT) - OFICINA DE ESTADÍSTICAS DE CANADÁ. 2004. Extraído de <http://www.lemonde.fr> (mayo).
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN ECONÓMICA Y EL DESARROLLO (OCDE). 1999. "Evolution de la structure du non-emploi", en *La mise en œuvre de la stratégie de l'ocde pour l'emploi. Evaluation des performances et des politiques*, capítulo 3, OCDE, París.
- OCDE. 2000. *De la formation initiale à la vie active. Faciliter les transitions*, DURAND-DROUHIN, M., P. MCKENZIE y R. SWEET, OCDE, París.
- OCDE. 2001. *Knowledge and skills for life. First results from Pisa 2000*, OCDE, París.
- OCDE. 2003. *Education at a glance*. OCDE. París.
- PISA. 2001. Extraído de <http://www.pisa.oecd.org>

Desafíos de la educación secundaria en América Latina

Juan Carlos Tedesco¹

Introducción: un contexto de exceso de demandas

Este texto intenta presentar algunas reflexiones sobre la educación secundaria en América Latina –no exclusivamente sobre la educación técnica– que son producto de trabajos e investigaciones llevados a cabo en el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIEP) de la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Buenos Aires, particularmente en cooperación con Néstor López (Tedesco y López, 2002; Braslavsky, 2001).

El contexto específico en el cual se ubica esta discusión se puede calificar como un contexto de exceso de demandas. Por un lado, están vigentes todavía las del pasado, de los sectores que no han logrado incorporarse a la educación –en algunos casos a los primeros años de la secundaria, o a una educación secundaria de calidad para todos– y, por otro, las que provienen de los procesos de transformación productiva, y de los cambios políticos y culturales que caracterizan éste período de evolución de la sociedad. A diferencia de los países más avanzados, este no es un contexto donde sólo es necesario atender las demandas de los que requieren cambios en función de los nuevos desafíos de la modernización, sino que también es necesario enfrentar las de los que aún están “afuera”.

En este marco de exceso de demandas y escasez de recursos, se genera una pugna muy fuerte por apropiarse de los pocos recursos disponibles, cuyas consecuencias son conocidas. Una de las más visibles en América Latina es la de otorgar

1. Director de Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIEP) de la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Buenos Aires.

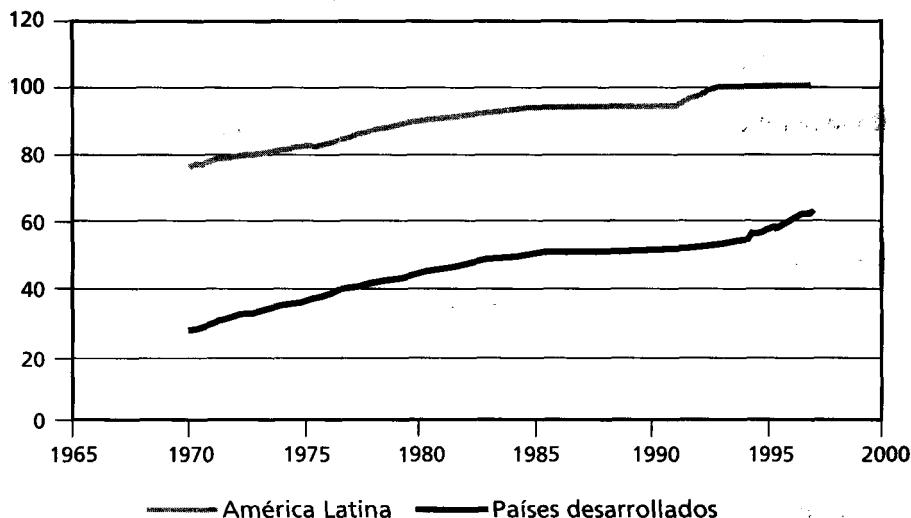
prioridad a aquellos sectores que poseen mayor capacidad de presión. Es bien sabido que la distribución de ésta es desigual y que los sectores incluidos gozan de mucha más capacidad de demanda que los que han sido marginados o tienen una inclusión precaria. Un indicador de la distribución regresiva de los recursos en educación es el que se refiere a los costos por alumno según el nivel del sistema. En América Latina el costo por cada alumno universitario es casi diez veces más alto que el de un alumno de escuela básica, mientras que en los países de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE) la proporción es de uno a cuatro.

Otro riesgo que asume la pugna por los escasos recursos en contextos de exceso de demandas es que quienes están integrados y tienen acceso a circuitos de mayor calidad tienden a subestimar o menospreciar los esfuerzos que se hacen por incorporar a los que están afuera y a alejarse del circuito al que acceden los sectores excluidos. Este fenómeno explica el alto grado de segmentación de la oferta educativa en la región, que se expresa por la existencia de ámbitos escolares diferenciados en función del origen social de los alumnos. La segmentación entre educación pública y privada es un indicador de este fenómeno, que se desarrolla también al interior de cada uno de estos segmentos. Muchas de las dificultades que tienen las políticas educativas en América Latina responden a este contexto descripto muy someramente.

1. Las dificultades para la expansión futura de la educación

Respecto de las posibilidades de expansión de la enseñanza básica y, en especial, de la enseñanza media es posible sostener que finalizó la etapa en que resultó fácil extender la cobertura escolar. En los próximos años, ampliar el acceso a la educación será mucho más difícil que en el pasado. Si se comparan las tasas de escolarización primaria y de escolarización secundaria entre los países de América Latina y los países desarrollados se puede apreciar que los primeros están alcanzando en el año 2000 los niveles de cobertura de los países desarrollados en 1970. Es decir, tenemos treinta años de retraso. Pero no es éste el único problema, ya que universalizar la cobertura de la enseñanza secundaria ahora es totalmente distinto a haberlo hecho en aquellos años.

GRÁFICO 1: Tasas brutas de escolarización secundaria. 1970-1997.



FUENTE: Elaboración propia en base a datos de UNESCO.

Cuando los países desarrollados universalizaron la escuela secundaria en el pasado, lo hicieron en un contexto de fuerte expansión económica, de vigencia de un Estado planificador, con capacidad para regular y gobernar la economía, con planes que permitían tener un alto grado de previsibilidad acerca del comportamiento de las diferentes variables implicadas en el proceso de desarrollo. Por otra parte, existía un clima cultural e ideológico favorable a la universalización del acceso a los bienes y a los servicios públicos.

Actualmente, este escenario ha cambiado profundamente. Estamos en un contexto económico de crisis o, al menos, de no expansión; con un Estado que ha perdido buena parte de su capacidad reguladora y de los instrumentos que tenía para imponer políticas; y en un clima ideológico en el cual el acceso universal a los bienes y servicios públicos no goza del consenso general. Hoy nos movemos en un escenario donde el aumento de la desigualdad tiene lugar no sólo en términos objetivos, sino que ese fenómeno está acompañado por teorías que lo justifican y que avalan dicho proceso adjudicando la mayor responsabilidad por los resultados sociales a los propios individuos.

2. La heterogeneidad de las situaciones

Otro aspecto muy importante es el que se refiere a la significativa heterogeneidad de situaciones que existen en América Latina. Considerando solamente dos variables –perfil demográfico y PBI– es posible configurar al menos cuatro grandes categorías: países con un perfil demográfico moderno, de baja natalidad e ingresos relativamente altos; países en transición demográfica, que ya han empezado a reducir sus tasas de natalidad y poseen ingresos medios; países que están en transición demográfica pero con ingresos bajos; y países con perfil demográfico tradicional todavía e ingresos muy bajos.

Si se consideran estas cuatro categorías y se las asocia con algunos indicadores educacionales, más allá de que la ubicación de un país pueda variar, se desprenden situaciones estructurales completamente diferentes. No se encuentran en igual situación países con el 80 o el 90 por ciento de su población ya urbanizada que países donde el 50 por ciento de la población es urbana y el otro rural. Ni tampoco aquellos donde el crecimiento demográfico está en el 1 por ciento si se los compara con países cuyo crecimiento demográfico se halla todavía por encima del 2 por ciento, con un PBI per cápita que va de quinientos dólares en algún caso a seis mil en otro. De la misma manera, si se analizan los datos educativos, también se pueden apreciar diferencias fundamentales en la tasa de escolarización: el desafío de universalizar la educación secundaria es muy distinto cuando una sociedad ya tiene el 70 por ciento de los jóvenes en la escuela que cuando tiene solamente el 30 por ciento de ellos. También es diferente entre países con una tasa de analfabetismo del 4 por ciento y países donde esta situación afecta a un tercio de la población.

En el marco de esta heterogeneidad de situaciones nacionales, parece obvio que las categorías conceptuales aplicadas a los análisis, así como las estrategias de políticas educativas, no pueden ser las mismas. Esta heterogeneidad también se manifiesta no sólo entre países sino al interior de éstos, y se plasma en las desigualdades por género, por ingresos y por localización urbana/rural. La mayor diferencia se presenta en este último aspecto, mientras que se ha logrado una relativa igualdad de género. Pero en términos de pobreza/no pobreza y de urbano/rural, las diferencias son enormes. Respecto a esto último se podría formular la hipótesis según la cual los indicadores de desigualdad están aumentando ya que la concentración del ingreso que se ha producido en algunos países, como es el caso de la Argentina, es muy significativa.

CUADRO 1: Indicadores seleccionados para cada uno de los grupos de la tipología de países de América Latina.

	Grupo 1 Argentina Chile Uruguay	Grupo 2 Brasil Costa Rica México Panamá Perú Venezuela	Grupo 3 Colombia Ecuador El Salvador Guatemala Paraguay República Dominicana	Grupo 4 Bolivia Haití Honduras Nicaragua
Porcentaje de población urbana	87,0	76,0	61,6	48,7
Crecimiento de la población	1,4	1,8	2,2	2,4
PBI per cápita	6801,1	3375,2	1669,9	521,1
Tasa escolarización secundaria 1985	69,3	48,1	42,9	30,1
Tasa escolarización secundaria 1995	75,7	53,6	52,0	32,4
Crecimiento de la escolarización media	9,2	11,5	21,4	7,5
Analfabetismo en adultos	4,0	13,9	16,2	33,4
Peso relativo de cada grupo	11,5%	66,4%	16,8%	5,4%
Brecha (jóvenes en edad de secundaria, no escolarizados)				
■ Valores absolutos (en miles)	1137,8	12382,0	4435,4	1778,4
■ Porcentaje sobre el total de la región	5,8%	62,7%	22,5%	9,0%

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de UNESCO, 1998.

**CUADRO 2: Índices de inequidad en el acceso a la educación media.
Países seleccionados. 1999. Relaciones entre tasas de escolarización media.**

	Varón / mujer	Pobre / no pobre	Urbano / rural
Chile	0,99	0,89	1,44
Brasil	0,91	0,69	1,49
Costa Rica	0,99	0,80	1,40
Perú	1,04	0,93	1,15
Ecuador	0,98	0,72	1,32
El Salvador	1,15	0,66	1,67
Honduras	0,90	0,78	1,80
Nicaragua	0,89	0,46	2,11

FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial, 1999².

Frente a este panorama es necesario preguntarse cuáles han sido las orientaciones de las políticas, de las reformas y de las estrategias de acción que han implementado nuestros países para enfrentar estos dilemas de la escuela secundaria. Las respuestas a este interrogante podrían clasificarse en tres grandes categorías: cambios estructurales, reforma curricular y cambios en los estilos de gestión.

3. Los cambios estructurales

La tendencia más general respecto a los cambios en la estructura –y más allá de que algunos países han modificado el diseño de los ciclos del sistema educativo–, ha sido aumentar los años de obligatoriedad escolar. El primer ciclo de la

2. *Educational Change in Latin America and the Caribbean*, The World Bank, Latin America and the Caribbean Social and Human Development. Para la producción de los datos utilizados, los autores recurrieron a las siguientes fuentes de información: Brasil, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 1995; Chile, Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 1992; Costa Rica, Encuesta de Inversión Social (ENISO) dic.-feb. 1992-1993; Ecuador, Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida (sms) 1994; El Salvador, Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida (lsms) 1995; Honduras, Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida (lsms) 1993; Perú, Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida (lsms) 1991; Nicaragua, Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida (lsms) 1993.

escuela secundaria hoy está incorporado a la educación obligatoria en casi todos los países. Esta estrategia de escuela única, obligatoria, de larga duración, igual para todos, es la estrategia que adoptaron los países centrales pero, como ya se ha señalado, en su momento y en un contexto totalmente distinto al nuestro.

Este cambio de contexto no es indiferente con respecto a los resultados de la estrategia. En este sentido, es posible sostener que la extensión de los años de obligatoriedad escolar en América Latina ha provocado, por lo menos, dos efectos perversos. El primero de ellos se refiere a la población que se encuentra en un punto de partida muy alejado de las nuevas metas de obligatoriedad. En zonas con promedios de escolaridad de cuatro o cinco años, la extensión de la obligatoriedad a nueve años implica una meta muy importante que, probablemente, requiera mucho tiempo para alcanzarla. Mientras tanto, los alumnos que, haciendo un gran esfuerzo, ahora logran llegar a siete años de escolaridad salen de la escuela sin el certificado del nivel básico obligatorio terminado. En un sentido formal puede decirse que se encuentran en peor situación que antes.

El segundo efecto perverso es que, al aumentar la obligatoriedad, no estamos necesariamente mejorando la calidad de los aprendizajes sino que los estamos diluyendo en más años de estudio. Si para aprender a leer y escribir antes bastaba con tres o cuatro años de escuela, ahora hacen falta nueve. Existe una tendencia a diluir los mismos aprendizajes en más tiempo, de manera que los que abandonan la escuela antes de lo previsto, lo hacen sin haber logrado los aprendizajes que bajo la modalidad anterior le podrían haber garantizado menos años de estudio.

Obviamente, esto no significa que no hay que aumentar la obligatoriedad escolar. Sino que, por el contrario, es necesario acompañar el cambio de las normativas con una serie de estrategias en términos de personal docente, recursos humanos, equipamiento en las escuelas, etc., que garanticen efectivamente un aumento en las oportunidades de aprendizaje.

4. Las reformas curriculares

Además de la extensión de los años de obligatoriedad, los países de América Latina iniciaron reformas curriculares profundas. En este sentido, las grandes líneas de acción fueron: a) pasar de una organización curricular por disciplinas a otra por área de conocimientos; b) incorporar nuevos contenidos bajo el enfoque de competencias; c) ampliar las posibilidades de elección de trayectos curriculares diferentes que permitan adecuarse al aumento de la diversidad de la población escolar.

El balance general de los cambios curriculares indica que existen grandes dificultades para que éstos modifiquen lo que pasa en la sala de clase. Si bien los contenidos curriculares han variado, lo que sucede entre el profesor y sus alumnos sigue siendo bastante parecido a lo que había antes. Para modificar lo que ocurre en el aula debemos admitir que es necesario prestar más atención al factor docente.

La situación que viven los docentes en cuanto a condiciones de trabajo, salario, equipamiento, etc., es bien conocida. Sin embargo se empieza a poner de relieve la importancia que tienen algunos aspectos cualitativos, vinculados a la subjetividad de los docentes. Obviamente, ésta no está disociada de sus condiciones materiales de vida y de desempeño profesional. Sin embargo, es importante observar estas características, algunas de las cuales están relacionadas con fenómenos estructurales propios de los nuevos contextos culturales de la sociedad. Así, por ejemplo, algunas encuestas indican que los profesores y docentes de América Latina tienen una visión muy negativa de la juventud y de los jóvenes. Desde su punto de vista, los jóvenes sólo tienen valores positivos cuando se trata del cuidado del medio ambiente y del respeto a la libertad. En otros aspectos, son percibidos muy negativamente: "los jóvenes no se esfuerzan"; "no quieren a la patria"; "no respetan a los adultos"; "no son sistemáticos", etc. Son percibidos como sujetos que contradicen los valores sobre los cuales se supone que está trabajando la escuela y que caracterizan a la cultura escolar. Mientras esta última es una cultura letrada, que se basa en el desarrollo de la dimensión cognitiva y racional, la cultura juvenil pone mucho más el acento en lo emocional, en lo estético y en lo corporal.

En esta misma dimensión subjetiva de los docentes, también es preciso mencionar un factor bien conocido pero no por ello menos importante: la confianza en la capacidad de aprendizaje de los alumnos. Los docentes que trabajan con alumnos de familias pobres no tienen expectativas favorables acerca de su rendimiento escolar, y esas bajas expectativas tienen un efecto significativo en los resultados. El "efecto Pygmalion", la idea de la "profecía autocumplida" son, desde la subjetividad de los docentes, factores que contribuyen a explicar el enorme determinismo social de los resultados del aprendizaje.

5. La nueva modalidad de gestión

El tercer aspecto sobre el que han trabajado las reformas educativas de estos años es el que se refiere a la gestión, al diseño institucional de la acción educativa. En este sentido, los ejes de las reformas han sido la descentralización y la mayor

autonomía de las escuelas. La legitimidad de estas propuestas se basa en el concepto según el cual, frente a situaciones tan diversas y heterogéneas, y ante la necesidad de encontrar respuestas apropiadas a esa diversidad, es necesario transferir autoridad a los actores locales, dar mayor autonomía a los establecimientos y profesionalizar al personal docente, de manera tal que la escuela pueda definir su proyecto y sus propias modalidades para enfrentar estos desafíos.

La homogeneidad debe estar en los resultados y no en los procesos, razón por la cual algunos proyectos de reforma acompañaron las políticas de autonomía con la definición de estándares de rendimiento que orientaran las estrategias diferenciadas hacia objetivos comunes. La evaluación de los resultados de estos procesos indica, sin embargo, que esta modalidad de gestión supone que la capacidad de definir un proyecto está homogéneamente distribuida. Algunos estudios nos demuestran, en cambio, que una de las características fundamentales de las comunidades que viven en condiciones de pobreza es la ausencia de proyecto.

Desde este punto de vista, parecería necesario acompañar los procesos de autonomía de las escuelas con estrategias que fortalezcan la capacidad de definir proyectos. Definir un proyecto significa conocerse a sí mismo: saber en qué soy fuerte, en qué soy débil; saber qué quiero y a dónde quiero ir. Todo esto es lo que hay que fortalecer.

Esta idea vale no sólo para las instituciones sino para los propios estudiantes. Desde el punto de vista pedagógico, la gran función de la escuela secundaria es la orientación. El joven debería egresar de la escuela conociéndose a sí mismo y con capacidad de definir su propio proyecto de vida.

6. El desafío: las secuencias diferentes

Por último, cabe señalar que uno de los desafíos más complejos de las políticas educativas es el manejo de secuencias diferentes. Si se acepta que en contextos de tanta heterogeneidad es necesario aplicar al mismo tiempo estrategias diferentes, entonces se debe aprender a trabajar con varias soluciones simultáneamente. Esto también significa que tales estrategias deberían ser asumidas con un carácter transitorio. Es preciso comenzar a trabajar con la idea de políticas de transición porque, de lo contrario, se corre el riesgo de adoptar estrategias que terminen perpetuando las situaciones de pobreza.

Bibliografía

- TEDESCO, J. C. y N. LÓPEZ. 2002. "Desafíos a la educación secundaria en América Latina", en *Revista de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)*, Nº 76, abril, Buenos Aires.
- BRASLAVSKY, C. (org.). 2001. *La educación secundaria, ¿cambio o inmutabilidad? Análisis, debates de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos*, Santillana / Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IYPE)-Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Buenos Aires.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (UNESCO). 1998. *Anuario estadístico*, UNESCO.
- BANCO MUNDIAL (BM). 1999. *Educational Change in Latin America and the Caribbean*, BM. www-wds.worldbank.org

¿Qué formación para el trabajo en la educación secundaria y terciaria?

María de Ibarrola¹

Diversos estudios que desde hace tiempo Guillermo Labarca, Marta Novick y María Antonia Gallart han venido realizando colocaron con precisión la cuestión del trabajo en América Latina como eje de la problemática de la educación y la inserción social para las nuevas generaciones (entre otros, Labarca, 1999 a y b; Novick, 1999, 2002; Gallart, 2004).

Estos autores analizan y describen los nuevos modelos de desarrollo económico para América Latina y la heterogeneidad interna que los caracteriza. Para Labarca se está gestando una clara diferenciación en cuanto al tipo de desarrollo entre los países del norte del subcontinente, que han crecido con base en las maquiladoras, y los países del sur, que están planteando nuevos aprovechamientos de los recursos naturales, contextos que orientan de manera diferente la concepción sobre la formación de los recursos humanos.

Novick describe las trascendentales transformaciones económicas que se están produciendo en muchísimas empresas, en lo que se refiere a la reestructuración de sus formas de organización interna: la externalización o subcontratación de servicios, la disminución del tamaño de las unidades empresariales, nuevas relaciones con “clusters” de empresas de diferente tamaño y forma de gestión, la influencia de las innovaciones técnicas de información y comunicación y de la investigación científica sobre la reingeniería de sus procesos organizativos y productivos, la coexistencia de procesos productivos tradicionales con otros que involucran la más avanzada tecnología sobre el mismo tipo de producto, y las

1. Departamento de Investigaciones Educativas, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional (CINVESTAV), México.

transformaciones en la competitividad y flexibilidad que se requiere de los trabajadores.

En tanto, Gallart sistematiza los rasgos característicos de ese sector informal del mercado laboral: de fácil entrada, intensivo en trabajo, tecnología obsoleta, escasa productividad y menores ingresos, refugio de trabajadores con poca escolaridad y capacitación, pero también de algunos con escolaridad elevada, y formado por unidades laborales muy pequeñas, que las hace “invisibles” como grupos de presión, y en las que se superponen lógicas de subsistencia y solidaridad familiar, ganancia posible y diferencias salariales internas entre patronos y trabajadores. Es éste el sector que ocupa a la mayor parte de la población económicamente activa de nuestros países.

Los tres autores destacan en particular la coexistencia del sector formal con el informal en la región. Los rasgos de la transformación laboral y las diferencias estructurales en los mercados de trabajo de nuestros países plantean así la enormidad de los desafíos que el trabajo le impone a la educación, pero, también, la dificultad de articular la educación con el trabajo.

Es necesario insistir, además, en algunos rubros que complican aún más el papel de referencia que el trabajo tiene sobre los procesos educativos.

- a. La noción de que existen zonas “grises” cada vez más extensas, derivadas de múltiples interacciones de todo tipo entre trabajadores y empresas de uno y otro sector y de la convivencia de características propias de uno u otro en los mismos espacios. La incógnita respecto del modo en que sería posible conducir a los sectores informales hacia la formalidad, ya que se generan en este último mejores condiciones de trabajo y de vida, es la que tal vez afecta de mayor manera la identificación de la formación y la educación necesarias para el trabajo (Tokman, 2004).
- b. La dinámica de generación de nuevas profesiones y la localización de los denominados “nuevos yacimientos de empleo”; las actividades destinadas a satisfacer necesidades sociales como el envejecimiento de la población; la necesidad de atender externamente la solución de las tareas domésticas como el cuidado de los niños, la preparación de alimentos, el lavado de ropa y otros, debido a la incorporación de la mujer al trabajo; la complicación de la vida urbana; el impacto de las tecnologías de información y comunicación; la migración; la sensibilización respecto de problemas ecológicos y del medio ambiente, y muchas más.
- c. Las desiguales dinámicas de desarrollo regional que pueden afectar internamente a los países planteando necesidades diferentes de formación a un

mismo sistema educativo, incluyendo en estas dinámicas diferentes la importancia cada vez mayor de los fenómenos migratorios, que modifican también los referentes que orientarían a los procesos de formación. Algunas profesiones se vuelven obsoletas e incluso desaparecen, otras se crean porque se identifican como necesarias o posibles, para otras más no hay mercado de trabajo en una zona económica sino en otra. En todos los casos se dan serios desfases –tanto temporales como en cuanto a finalidad, actores y lógicas internas– entre la identificación de una necesidad laboral, la estructuración de un mercado de trabajo para atenderla y la institucionalización de procesos de formación al respecto.

- d. La diferencia entre conocimientos “tácitos” –aquejlos incorporados en la experiencia de los trabajadores y que sólo se transmiten por vía directa– y conocimientos “codificados” –evaluados, sistematizados– que se aplican conjuntamente a la producción y a la economía; el mayor peso actual que alcanzan los segundos y la desigual distribución entre unos y otros entre los trabajadores (Novick, 2002; Villavicencio, 2002).
- e. La existencia de nuevos procesos laborales que exigen mayor calificación que antes y de otros, derivados de las nuevas subcontrataciones y externalizaciones de diversos servicios, que por el contrario están implicando procesos de descalificación de la fuerza de trabajo. Al mismo tiempo, cabe señalar que la escolaridad de la población en general y de la económicamente activa, sin embargo, ha seguido una dinámica importante de crecimiento en todos los países de la región (SITEAL, 2004).
- f. Diferencias cualitativas y profundas entre el drama o la oportunidad que puede significar para los individuos una especial disfuncionalidad o una especial congruencia entre la formación que reciben y el trabajo en el que se desempeñan. Las soluciones para las regiones o para la sociedad en lo general exigen una comprensión de este problema a una escala diferente en el tiempo y en el espacio.

Pero si bien el mercado de trabajo se ha demostrado efectivamente heterogéneo, complejo, con dinámicas internas de transformación y crecimiento desiguales y del que caben muchas dudas respecto de su racionalidad como eje orientador de la planeación de la educación, es indispensable también derribar la noción de que las interacciones entre la escuela y el trabajo puedan ser de causa directa a efecto inmediato.

Diferentes investigaciones realizadas a lo largo de más de veinte años permiten afirmar que se trata de relaciones interactivas, históricas, cambiantes en el

tiempo y en el espacio, según las dinámicas propias de los mercados de trabajo y las de las instituciones escolares, según las regiones geográficas, los momentos históricos concretos e, incluso, según las carreras, las profesiones específicas o las instituciones educativas concretas. No se puede reducir la escuela a ser la proveedora puntual de los recursos humanos que supuestamente requieren los diferentes mercados de trabajo (Planas, 2004). Los sistemas educativos tienen otros objetivos que cumplir, desempeñan otras funciones sociales adicionales a la preparación de los recursos humanos o a la formación para el trabajo, y sus lógicas de organización institucional y sus dinámicas de crecimiento y cambio son muy diferentes.

Las muy diversas investigaciones que se han realizado sobre las correlaciones posibles entre escolaridad alcanzada y posición laboral o ingresos percibidos indican la complejidad de esas relaciones. Si bien constatan correlaciones positivas entre mayor escolaridad y mejores ingresos o mejores posiciones laborales, en un momento dado, han registrado también “credencialismo”, “inflación educativa”, desempleo o subempleo “ilustrados”, “fuga de cerebros” o, más recientemente, transiciones complejas entre la escuela y el trabajo (Filmus y otros, 2003; Guerra, 2003), conceptos todos que refieren a sentidos negativos en las relaciones entre ambos y a significados inmersos en campos más complejos de interés personal y social.

Es importante también recordar que la formación para el trabajo no sólo se da en el sistema escolar. Por el contrario, los datos estadísticos más recientes sobre la participación de los jóvenes de 15 a 24 años en la escuela siguen demostrando tasas muy reducidas en la mayoría de los países latinoamericanos, en particular en lo que se refiere al grupo de edad de 19 a 24 años. Los datos comparativos más recientes que ofrece el Sistema de Información y Análisis de Tendencias en Educación y Equidad en América Latina (SITEAL) nos indican que la atención varía: Argentina, 85,2 y 45,4 por ciento respectivamente; Chile: 87,8 y 36,4 por ciento; Brasil, 83,4 y 34,9 por ciento; Perú: 69,9 y 26,7 por ciento; México: 57,9 y 26,5 por ciento; Honduras: 44,1 y 21 por ciento.

También es creciente la cifra de jóvenes que comparten la escuela con el trabajo, en particular entre los de 19 a 24 años, al igual que la de aquellos jóvenes que abandonaron el sistema escolar antes de terminar su escolaridad obligatoria y que no están ni en la escuela ni en el trabajo.

La formación para el trabajo se da también en los sistemas de formación profesional/capacitación, que, si bien se basan en relaciones pedagógicas de tipo escolar, se caracterizan por la brevedad de los períodos de formación, por lo general no mayores a un año, y las restricciones curriculares a la formación ofrecida, muy

centrada en los contenidos estrictamente técnicos de ocupaciones o tareas muy puntuales.

La capacitación intencional dentro de los centros de trabajo sólo se ofrece en las empresas más formales y modernas, y no necesariamente a todos sus trabajadores sino con preferencia a aquellos que tienen mayores niveles de escolaridad.

Por último, se destaca cada vez más la importancia de lo que se conoce ahora como “aprendizaje situado” (Lave y Wenger, 1991) en el trabajo, concepto que da mejor cuenta del aprendizaje y la adquisición de conocimientos y habilidades laborales incluidas en el término “experiencia laboral”. Esta noción identifica y profundiza en las relaciones didácticas informales pero directas entre trabajadores, orientadas intencionalmente a la enseñanza de los procesos laborales que requiere el entorno inmediato de trabajo y que en ocasiones se inician desde la infancia (a pesar de la prohibición del trabajo infantil). Este tipo de formación parece ser aquel al que queda sujeta la mayor parte de la población juvenil. Sin embargo, no fácilmente permite superar los límites impuestos por la situación misma: la precariedad de las condiciones de trabajo de la mayor parte de esos sitios, el acceso a tecnología obsoleta, la pobreza de la gestión, el contacto con actividades de baja productividad a pesar de la intensidad de los esfuerzos laborales realizados y las enormes dificultades para rebasar los conocimientos “tácitos”, inmediatos, directos, a favor de conocimientos codificados que permitan la superación de las condiciones actuales de trabajo (De Ibarrola y Mijares, 2003).

La escuela, sin embargo, no puede ignorar los cambios trascendentales que se están dando en el mundo del trabajo. De hecho, ambas dimensiones de lo social se influyen mutuamente, de diferentes maneras, mediante diversos mecanismos de vinculación y con distintos efectos, que en realidad todavía conocemos poco; en particular los referentes al largo plazo. En los últimos años, las modificaciones substanciales manifestadas en el ámbito de la tecnología, la economía, pero también la política y la cultura, y que convergen plenamente hacia cambios trascendentales en el trabajo, no han sido ignoradas por los sistemas escolares. Por el contrario, con el argumento explícito y prioritario de esos cambios, se han impulsado transformaciones importantes, sobre todo, en la educación secundaria y en la terciaria.

Al considerar a la institución escolar, en particular las escuelas de nivel medio y superior, en el contexto general de la formación para el trabajo previamente descrito, es posible afirmar que sus aportaciones no sólo son fundamentales, sino que, de hecho, sólo se dan en el espacio escolar y no en los otros espacios formativos. En efecto, el sistema escolar:

- Incorpora la formación para el trabajo en el contexto de una formación integral. Éste es uno de los rasgos más importantes, la formación escolar para el trabajo, en principio, propicia el análisis del significado del trabajo en toda su extensión, no sólo de sus rasgos “técnicos” u “organizativos”: desde sus bases epistemológicas hasta sus aplicaciones prácticas y desde la identificación de los posibles recursos para el trabajo hasta la comercialización y distribución de los productos derivados del trabajo. Construye y sistematiza el conocimiento de los cambios que han tenido los procesos de trabajo a lo largo de la historia o en diferentes países, incorpora el estudio de las relaciones sociales, diferencias y desigualdades sociales creadas a su alrededor, relaciona el desempeño laboral con la existencia de legislaciones laborales; destaca el papel del trabajo en el comportamiento ciudadano, analiza las posibilidades de la tecnología y las diferencias al respecto entre diferentes sociedades o grupos humanos.
- Por naturaleza, introduce conocimientos técnicos y científicos a la productividad y el trabajo; a ello apuntan los criterios de selección curricular que guían la elaboración de planes y programas de estudios.
- Crea espacios innovadores de formación frente a la precariedad de la mayor parte de las unidades productivas: los laboratorios, los talleres de producción o más recientemente el impulso y aprovechamiento de espacios de formación dentro de las empresas, que la institución escolar coordina con estas últimas.
- Contribuye a codificar el conocimiento necesario para la producción, a través de sus planes y programas de estudios, los manuales y libros de texto, los procedimientos y resultados de las investigaciones científicas o de los desarrollos e innovaciones tecnológicas generados, en particular, en el nivel superior del sistema.
- Pone el conocimiento a disposición pública y gratuita. Son muy pocas, recientes y sujetas a amplio debate, aquellas partes del conocimiento creado, sistematizado y transmitido por el sistema escolar que están sujetas a “confidencialidad”, a patentes, a derechos de autor.
- Anticipa la generalización de los cambios laborales, a través de los procesos de planeación de nuevas instituciones y carreras, que generalmente realiza en coordinación con los sectores avanzados de la economía.
- Democratiza el acceso a una formación laboral de esa calidad, mediante las oportunidades que ofrece el sistema público.
- Orienta a los jóvenes hacia nuevas vocaciones, al ofrecerles diferentes oportunidades de formación en los niveles medio y superior (De Ibarrola, 2002b).

A lo largo del siglo XX, con el enorme impulso dado en los países latinoamericanos al acceso de toda la población a la escolaridad, el sistema escolar ha intentado aportar esos principios en la formación para el trabajo. En términos generales, y considerando toda la actividad escolar al respecto, lo ha logrado. Es cierto también que la eficiencia, la suficiencia, la pertinencia y la calidad de esa formación no se pudieron generalizar y asegurar ni en todas las escuelas del sistema, ni en todas las épocas, ni para todos los grupos sociales. Diferentes resultados, como la distribución de la escolaridad entre la población, las elevadas tasas de deserción de los alumnos, los problemas de reprobación o para la obtención de empleo de los egresados, dan cuenta consistentemente de esas dificultades.

En la última década se observan las siguientes tendencias de cambio en la manera como las escuelas atienden la formación para el trabajo:

- Se descentralizan los sistemas escolares y establecen las bases jurídicas y administrativas para una importante apertura a la participación de nuevos actores locales y regionales en las decisiones, financiamiento y operación de las escuelas. Se refuerza la participación de los actores laborales en el diseño de nuevas instituciones escolares, en su gobierno y administración, en el diseño curricular de nuevas carreras, en la apertura de espacios conjuntos de formación de los jóvenes, en la evaluación de resultados.
- Se transforman las instituciones escolares, o se crean otras, con la justificación explícita de atender las nuevas “demandas” derivadas de las transformaciones del mercado de trabajo. Hay una clara tendencia a cuestionar la oferta de formación que se desprende de programas “cristalizados” como resultado de la propia historia y reproducción institucional.
- Se da prioridad al desarrollo local/regional y a las necesidades de formación que se derivan de la visión de los actores locales sobre su desarrollo económico.
- Se propicia la interacción de múltiples actores en la formación para el trabajo y se redefinen las funciones de cada uno de ellos. El gobierno nacional deja de operar y controlar directamente a las instituciones escolares, los institutos de formación o los programas para los sectores desfavorecidos y asume funciones de financiamiento a terceros, control de calidad y evaluación. Se establecen nuevas responsabilidades y funciones para los gobiernos provinciales y municipales. Se abren importantes espacios para la participación de las empresas y sus organizaciones y, en ocasiones, los sindicatos. La educación privada se acrecienta ante los financiamientos licitados por los gobiernos; se

desarrollan organismos de la sociedad civil, interesados en la prestación de servicios públicos, no gubernamentales. Entre todos ellos se propician la coordinación, la articulación y múltiples interacciones.

- Se reconoce la importancia de establecer pasarelas entre las distintas modalidades de formación, lo que implica reconocer y certificar de manera nacional, e incluso internacional, los conocimientos adquiridos por diferentes vías: escolar, capacitación y experiencia laboral.
- Se acepta que toda la población es sujeto de formación para el trabajo, y no sólo aquellos que están empleados en las grandes empresas: los trabajadores de empresas medianas, pequeñas y micro, los desempleados, los migrantes, los trabajadores informales.
- La educación a lo largo de la vida, vieja noción pedagógica, alcanza prioridad en las políticas educativas actuales; apuntalada por la rapidez de las transformaciones que se están dando en el mundo del trabajo, adquiere presencia en los contenidos educativos y estructuras de todos los tipos de instituciones escolares e incluso propicia la creación de nuevas instituciones.
- La calidad de la formación ofrecida se hace radicar en la gestión de las instituciones concretas y en los datos derivados de la evaluación de resultados alcanzados por sus egresados (De Ibarrola, 2002b).

En el marco de estas tendencias generales de cambio de las instituciones escolares, las transformaciones impulsadas son diferentes según el nivel educativo del que se trate.

La educación secundaria está más sujeta que nunca a los cambios que han afectado a los dos niveles entre los que se sitúa: el incremento de la escolaridad básica obligatoria, que afecta ahora a algunos grados escolares que antes se consideraban propios de la educación media, y la diversificación de las instituciones de educación superior. Las políticas vigentes tienden a propiciar que el nivel medio se convierta en el último que otorga una formación integral básica, en la que la formación para el trabajo constituye una parte consustancial. Se aspira incluso a que se convierta en un nivel obligatorio de escolaridad.

La diversidad actual de los tipos y modalidades de la educación secundaria, que a lo largo del siglo XX han respondido en la mayoría de los países de la región a una distinción entre aquellas instituciones que preparan para el ingreso a los niveles superiores del sistema escolar y las que lo hacen para el ingreso inmediato al trabajo, genera tensiones a resolver para integrar esa nueva concepción en todas ellas. En diferentes países se observan cambios importantes. En México, por ejemplo, en la

década de los setenta se crearon nuevas instituciones escolares de nivel medio superior (grados 10-12) –hasta entonces dominadas por los bachilleratos universitarios– para ofrecer una formación “bivalente”, que permitía, por un lado, la obtención del certificado de bachillerato, requisito indispensable para acceder al nivel superior, y por otro ofrecía una formación como “técnico medio”. En la misma década se fundaron otras para formar exclusivamente a los técnicos medios (De Ibarrola, 1994, a y b). Actualmente los tres tipos de instituciones han establecido diferentes medidas para permitir el acceso a la educación superior y para otorgar una formación pertinente para la vida ciudadana y el desempeño laboral. En el Brasil, la Argentina y Chile se observan también transformaciones importantes en los últimos años (véanse al respecto los estudios de Gallart, 2003; Cariola *et al.*, 2003).

La educación terciaria ha pasado también por transformaciones muy importantes que se derivan de la concepción vigente de necesidades de formación para los nuevos desarrollos económicos, tecnológicos y laborales. A diferencia del nivel medio, que deberá incluir la formación para el trabajo como parte de la instrucción general de los jóvenes, la educación superior se caracteriza por una enorme diversificación de las instituciones que ahora la ofrecen, de los niveles que la componen y de los campos de conocimiento profesional que atiende.

Se crean nuevas instituciones: “universidades” tecnológicas, politécnicas, indígenas, regionales, internacionales. Se da un impresionante incremento de la oferta privada de educación superior, de muy diverso tipo, desde las instituciones de elite hasta aquellas que imparten únicamente un número muy reducido de las formaciones profesionales más tradicionales y más baratas, oferta que raya en el fraude a una juventud ansiosa de obtener de cualquier modo los certificados de una formación de nivel superior. Una nueva modalidad son los convenios con instituciones de otros países, favorecidos por las leyes y los tratados de apertura comercial global, y la incidencia de planes, carreras y programas de estudio por vía electrónica, no sujetos todavía a control de calidad.

Se crean nuevos niveles educativos: el “quinto nivel”, por un lado, entre el bachillerato y la licenciatura; las ideas de certificar competencias ligadas a grados (modulares) de avance en la licenciatura se renuevan. Por otro lado, proliferan especialidades, diplomados, maestrías, doctorados e incluso posdoctorados.

Se crean nuevas carreras derivadas directamente de ciertos desarrollos laborales “de frontera” o de nuevas concepciones de las necesidades de los países. Los nombres de las carreras son muy significativos y explícitos al respecto: todo tipo de ingenierías (electrónicas, mecatrónicas, de sistemas, computacionales, bioingenierías, biotecnologías); las interdisciplinarias, que unen la administración a las

ingenierías; las orientadas al control de procesos productivos, a la calidad de la productividad, al cuidado del medio ambiente, al desarrollo del turismo, la gastronomía, el tiempo libre, la música, las comunicaciones, u orientadas a la prestación de diversos tipos de servicios para grupos específicos (recién nacidos, primera infancia o el cuidado de la tercera edad). Muchos de estos campos de desempeño profesional posible también se proponen, en su equivalente, en el nivel medio del sistema escolar.

Hay algunos cambios interesantes en las estrategias educativas que habían privilegiado hasta hace poco tiempo las instituciones escolares de los dos niveles:

- Se desecha la idea de formar para el trabajo dentro de las escuelas, que había conducido incluso a la reproducción de espacios de trabajo dentro de las instalaciones escolares, con el consecuente costo elevadísimo y predicción de rápida obsolescencia.
- Se impulsa una mayor colaboración con los sectores productivos para coordinar de manera conjunta espacios y tiempos de formación dentro de las empresas, intercalados con la formación escolar, tanto para alumnos como para maestros.
- Desaparece la promesa que habían hecho las instituciones escolares de un “empleo” al término de los estudios y se propone en cambio impulsar el “espíritu empresarial o emprendedor”, o diversos tipos de ejercicio autónomo.
- Se propicia la formación por competencias, los estudios de caso o la solución de problemas. El concepto de “competencia”, en particular, se propone como herramienta conceptual que permitirá planificar la enseñanza relacionando estrechamente el saber con el hacer, la teoría con su aplicación y práctica, y que precisará y revalorizará el significado de lo que amparan los certificados escolares, permitiendo y propiciando también la certificación de los conocimientos aprendidos en el desempeño laboral.
- En las escuelas se observa la presencia, cada vez más intensa y numerosa, de nuevas tecnologías de información y comunicación y de todo tipo de “software” educativo (De Ibarrola, 2002a).

Pero a la par que se evidencian todos estos cambios en las escuelas secundarias y terciarias, las instituciones escolares deben resolver una serie de desafíos para continuar su trascendental aportación a la formación de los jóvenes para el trabajo.

Sin duda el más difícil refiere a la decisión del tipo de mercado de trabajo para el cual formar. Uno de los grandes debates de la investigación y de la política sobre

el tema cuestiona si la heterogeneidad de los mercados de trabajo se debe traducir en demandas heterogéneas a la educación y si las escuelas pueden pre establecer programas diferenciados para canalizar a los jóvenes a espacios laborales tan desiguales.

Ciertamente desde el punto de vista de una política pública, la formación que imparten las escuelas tiene que cumplir con una serie de requisitos éticos que no se pueden ignorar: la búsqueda de un desarrollo económico equitativo y justo, el respeto a las leyes laborales, la calidad de los procesos de trabajo, la búsqueda de mejores condiciones laborales, el respeto al medio ambiente, la no discriminación en el trabajo, etc., amén de la mejor formación respecto de los procesos técnicos más avanzados y eficientes o para la solución de nuevas y viejas necesidades sociales. Pero también es cierto que debe ser posible acercar la formación escolar a las necesidades concretas de los diferentes sectores y a las posibilidades efectivas de desempeño laboral, cuidando de no producir esos enormes desfases que se localizan entre los conocimientos que se aprenden en la escuela y las realidades laborales que encuentran los egresados.

Sin duda se requiere el diseño de nuevas profesiones o carreras, tanto de nivel medio como de nivel superior, que anticipen la solución –basada en los mejores conocimientos científicos al respecto– a los innumerables problemas que se desprenden de las transformaciones tecnológicas, sociales, económicas, políticas y culturales que caracterizan los tiempos actuales. Como se señaló anteriormente, ya hay múltiples ejemplos de carreras creadas con esta finalidad, sin embargo es necesario destacar las distancias y los desfases tanto temporales como espaciales entre la identificación de un problema que podría resolverse mediante la aplicación de conocimientos profesionales, el diseño e implementación de una formación escolarizada al respecto, que conjuga todas las otras funciones e intenciones del sistema escolar, y la estructuración de un mercado de trabajo que ofrezca oportunidades a los egresados para hacer de esa profesión un modo de vida.

En muchas de las profesiones más tradicionales se observa la necesidad de introducir cambios radicales en los contenidos y estrategias de la formación. Tal vez el ejemplo más notable sea la carrera de Leyes (Derecho), cuyos egresados enfrentan ya dilemas y desafíos jurídicos inéditos, tales como la solución legal y de justicia a demandas sujetas a interpretaciones en las legislaciones de diferentes países, o por nuevos motivos como la contaminación ambiental, el uso de nuevas tecnologías con efectos poco conocidos, por dudas entre los límites de la vida y la muerte, los derechos de los embriones *in vitro* o en vientres subrogados, o demandas laborales entre trabajadores y empresas cuya personería jurídica transnacional no es fácil de rastrear, por mencionar sólo algunos ejemplos; aunque esto mismo se podría decir de la contabilidad y ciertamente de las administraciones.

Tanto en la formación integral de nivel secundario como terciario, e incluso desde la escolaridad básica, se observa ya la necesidad de construir el currículo de una “cultura tecnológica” (Santos Corral y Díaz Cruz, 2003, hace una interesantísima discusión del concepto, en la que se observan claramente las implicaciones para la introducción de esta formación en la escuela), que constituye actualmente un tercer eje indispensable para la formación integral de las nuevas generaciones junto con las Ciencias y las Humanidades, y a la que se ha dado muy poca atención.

Las instituciones escolares deberán realizar importantes transformaciones para lograr una efectiva orientación vocacional entre los niños y los jóvenes. Son varias las razones que apoyan la importancia de esta tarea: la saturación de algunas profesiones frente a otras que tienen poca demanda; los cambios tan trascendentales que conducen a la creación de nuevos tipos de instituciones y de carreras; la pobreza de los medios culturales y escolares en los que se mueven la mayoría de los jóvenes, de los que obtienen los conocimientos “tácitos” constituyentes de sus decisiones vocacionales conforme a horizontes de futuro en ocasiones sumamente reducidos; la dificultad intrínseca de decidir “la vocación” y el “futuro” en esa etapa de la vida.

Se hace necesaria una comprensión diferente del “tiempo educativo”: los alumnos, en particular los jóvenes, ya no tienen la posibilidad de dedicar un período de su juventud exclusivamente a la formación escolar. Las trayectorias de vida demuestran cada vez más idas y vueltas de la escuela al trabajo, o incluso períodos de inactividad. Las categorías de los estudiantes que trabajan o de los trabajadores que estudian exigen cada vez mayor flexibilidad, tanto respecto del tiempo diario dedicado a la formación como en lo concerniente a la duración de los programas de estudio y, en particular, a las restricciones que establecen rígidamente las secuencias cronológicas de la formación. La educación a distancia y las facilidades de acceso al conocimiento por Internet ratifican la necesidad de una comprensión diferente no sólo del tiempo, sino también de los espacios educativos. En particular en lo que respecta a la formación para el trabajo, el reconocimiento del aprendizaje efectivo por el ejercicio mismo del trabajo o por la observación y estadía en los centros laborales permite comprender la importancia de los espacios educativos más allá de las instalaciones escolares (De Ibarrola, 1999, 2002a y b).

Lo anterior, sin embargo, exige una de las transformaciones tal vez más difíciles para la institución escolar: la acreditación y certificación del conocimiento. Para ello, es necesario gestionar la construcción de los “créditos” escolares como verdaderas equivalencias entre distintos tipos de conocimiento, la flexibilidad para el cambio entre carreras y entre instituciones, que en ocasiones será incluso entre

países, la posibilidad de reconocer y encauzar los conocimientos adquiridos por otras vías o en otros espacios. Exige, por lo tanto, la creación de indicadores, estándares y parámetros realistas y válidos no sólo para la acreditación de los conocimientos sino para la evaluación de los resultados que alcancen las instituciones escolares.

Ciertamente en todos estos rubros se observan tensiones muy difíciles de resolver para la transformación de los sistemas escolares que nuestros países ya han enfrentado, muchas veces con resultados muy precarios para generaciones completas de egresados. Las investigaciones que he realizado en México ofrecen abundantes ejemplos de estas tensiones y desfases entre el diseño y la planeación de instituciones y carreras, los recursos efectivamente disponibles para llevar a cabo la formación deseada y la instrucción que ofrece el sistema escolar “en cantidad y calidad”, y las posibilidades reales de incorporarse a un empleo remunerado: los técnicos medios agropecuarios que se formaron en la década de los ochenta, en coincidencia con el cierre de los programas gubernamentales de apoyo a la producción del campo, quedaron durante varios años sin conseguir una ocupación “acorde” con la formación recibida; lo mismo ocurrió durante otros períodos y en otros espacios laborales para diferentes tipos de técnicos industriales y de servicios, formados por las escuelas medias. Los egresados de la educación superior se localizan en muy diferentes espacios laborales, no necesariamente coincidentes con la formación recibida.

Pero lo que las investigaciones no han resuelto todavía con precisión es el papel que juega la disponibilidad de una población más escolarizada en el impulso al desarrollo económico local, regional o nacional en períodos que no necesariamente deben concordar con el momento exacto del fin de los estudios para cada generación, sino que puede considerarse como un verdadero acervo educativo (Planas, 2004).

No es posible concluir esta presentación sin señalar dos advertencias importantes:

1. La institución escolar sólo puede resolver estos desafíos sobre la base de la validez de la propuesta educativa que proponga y logrando una adecuada congruencia, pertinencia y eficiencia curricular. Pero no es de ninguna manera una tarea fácil; por el contrario, resulta sumamente compleja. Las instituciones escolares se construyen en múltiples niveles, por múltiples actores y en medio de tensiones e, incluso, de contradicciones. Y sus logros dependerán de la decisión inicial y orientadora del tipo de institución de que se trate; la organización, la legislación y el presupuesto correspondientes, la localización geográfica y la construcción física de las instalaciones, el diseño de los contenidos

curriculares y, en particular, de la transposición pedagógica de los conocimientos que serán el meollo de la formación, la selección, el reclutamiento, la asignación de funciones y la formación continua de sus profesores, la configuración de las estructuras institucionales de apoyo al currículo mediante la articulación adecuadas de tiempos, espacios y recursos de formación tanto dentro como fuera de la escuela y la construcción de los instrumentos de medición y evaluación (para mayor análisis véase De Ibarrola, 1999).

La historia de las instituciones escolares da cuenta de la complejidad de su construcción y, a la vez, de sus mecanismos de cristalización, obsolescencia, precarización y resistencia al cambio. En este proceso de transformación institucional los profesores son los actores más importantes. Es indispensable reconocer que sus funciones actuales van más allá de la docencia, en particular por los cambios tan importantes señalados previamente respecto de los tiempos, los espacios y los criterios de acreditación de la formación. También es indispensable reconocer la diversificación de los roles educativos: la investigación, la docencia, la vinculación, la difusión y la indispensable reestructuración de los procesos y formas de los que se desprende la autoridad académica que todos ellos deben tener.

2. Las instituciones escolares por sí solas y la formación que ofrecen no pueden resolver la gravedad de problemas sociales y económicos que han afectado a nuestros países en fechas recientes. A pesar del impulso a la escolaridad formal y de las transformaciones que se han dado en los sistemas escolares –de las que resalté aquellas especialmente relacionadas con las transformaciones que en principio requiere el desarrollo económico y los cambios en el mundo del trabajo–, en América Latina en la última década han crecido los empleos informales, precarios y la desigualdad en los ingresos de la población (De Ibarrola, 2004).

Bibliografía

- ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE SOCIOLOGÍA DEL TRABAJO (ALAST). 2003. "Las competencias como criterio de formación, de reorganización productiva y de acreditación del saber laboral", ponencias de la mesa 4 del bloque "Formación y trabajo", IV Congreso ALAST, La Habana, Cuba, 9 al 13 de septiembre.
- ANTA, G. 1998. *Procesos de acreditación y certificación de la competencia laboral*, Programa Iberoamericano de Cooperación para el Diseño de la Formación Profesional (IBERFOP)/Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), Madrid.

- BERTRAND, O. 1997. *Evaluación y certificación de competencias y cualificaciones profesionales*, IBERFOP/OEI, Madrid.
- CARIOLA, L. M.; C. BELLEI e I. NÚÑEZ PRIETO. 2003. *Veinte años de políticas de educación media en Chile*, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE)-Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), París.
- DE FERRANTI, D.; G. PERRY, F. FERREIRA y M. WALDON. 2004. *Inequality in Latin America and the Caribbean: breaking with History?*, Banco Mundial (BM).
- DE IBARROLA, M. 1994a. *Escuela y trabajo en el sector agropecuario en México*. Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional (CINVESTAV), de México/Instituto José María Luis Mora/Miguel Ángel Porruá, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), México.
- DE IBARROLA, M. 1994b. *Industria y escuela técnica. Dos experiencias mexicanas*. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC)/UNESCO, Red Latinoamericana de Educación y Trabajo, Santiago.
- DE IBARROLA, M. 1999. "Adecuación de los actuales programas de educación media para el empleo de los jóvenes", en *Tablero* (revista del Convenio Andrés Bello), año 23, N° 61, agosto, pp 10-30.
- DE IBARROLA, M. 2002a. "Herramientas para la transformación", en DE IBARROLA, M. (coord.), *Desarrollo local y formación. Hacia una mirada integral de la formación de los jóvenes para el trabajo*, Departamento de Investigaciones Educativas (DIE), CINVESTAV/Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (CINTERFOR) oit/Universidad Iberoamericana León/Red Latinoamericana de Educación y Trabajo, Montevideo.
- DE IBARROLA, M. 2002b. "Nuevas tendencias de la formación escolar para el trabajo", en DE IBARROLA, M. (coord.), *Desarrollo local y formación. Hacia una mirada integral de la formación de los jóvenes para el trabajo*, DIE, CINVESTAV/CINTERFOR oit/Universidad Iberoamericana León/Red Latinoamericana de Educación y Trabajo, Montevideo.
- DE IBARROLA, M. (Directora del proyecto). 2003. *La formación de los jóvenes no universitarios para el trabajo en el desarrollo regional de México*, informe final de investigación (en proceso de impresión), México.
- DE IBARROLA, M. 2004. *Paradojas recientes de la educación frente al trabajo y la inserción social*, documento elaborado por convenio con redEtis (IIPE-IDES),

Buenos Aires. (Una versión corta de este trabajo se publicó como artículo central en el boletín N° 1 de la red, mayo del 2004.)

DE IBARROLA, M. y A. MIJARES. 2003. "Formación de jóvenes para el trabajo: Escolaridad, capacitación y trabajo infantil", en *Cadernos de Pesquisa*, N° 118, Fundación Carlos Chagas, San Pablo, marzo, pp. 119-155

FILMUS, D.; A. MIRANDA y ZELARRAYÁN, J. 2003. "La transición entre la escuela media y el trabajo: los recorridos post secundarios de los jóvenes en el gran Buenos Aires", ponencia presentada en el IV Congreso ALAST, La Habana, Cuba.

GALLART, M. A. 2004. "Habilidades y competencias para el sector informal de la economía", en *Formación en la economía informal. Boletín CINTERFOR*, N° 155, Montevideo, pp. 33-75.

GALLART, M. A., et al. 2003. *Tendencias de la educación técnica en América Latina*. IIPE, París.

GALLART, M. A. y R. BERTONCELLO, (eds.). 1997. *Cuestiones actuales de la formación*, Papeles de la oficina técnica 2, CINTERFOR OIT/Red Latinoamericana de Educación y Trabajo, Montevideo.

GUERRA RAMÍREZ, I. 2003. "Las estrategias laborales de jóvenes de sectores urbanos populares de la ciudad de México. Un enfoque biográfico", en IV Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo: *El trabajo en América Latina en los comienzos del siglo XXI: perspectivas de su carácter emancipador y de su centralidad*, ALAST, La Habana, Cuba, 9 al 13 septiembre.

LABARCA, G. 1999a. "Impacto de la reestructuración macroeconómica sobre el cambio tecnológico, la formación para el trabajo y la capacitación: tendencias recientes", en el seminario *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, 15 y 16 de julio.

LABARCA, G. (coord.). 1999b. "Formación y empresa. El entrenamiento y la capacitación en el proceso de reestructuración productiva", en *Herramientas para la transformación*, N° 11, GTZ/CINTERFOR OIT/CEPAL, Montevideo.

LAVE, J. y E. WENGER. 1991. *Situated Learning. Legitimate peripheral participation*, Cambridge University Press, Cambridge.

LLAMAS HUITRÓN, I. 2004. "Informalidad en América Latina: educación y grupos sociales más vulnerables", *Debate 2: Educación y mercado de trabajo urbano*:

la situación en seis países de la región, Sistemas de Información de Tendencias Educativas (SITEAL), IIEP-OEI.

LEITE, E. 2002. "Educación y trabajo: nuevos actores, viejos problemas", en DE IBARROLA, M. (coord.), *Desarrollo local y formación. Hacia una mirada integral de la formación de los jóvenes para el trabajo*, DIE, CINVESTAV/CINTERFOR OIT/Universidad Iberoamericana León/Red Latinoamericana de Educación y Trabajo, Montevideo, pp. 169-210.

IÑÍGUEZ ECHEVERRÍA, J. 2004. "Diferencia, evolución y nivel en la relación entre educación y mercado de trabajo", *Debate 2: Educación y mercado de trabajo urbano: la situación en seis países de la región*, SITEAL, IIEP-OEI.

MERTENS, L. 1998. *La gestión por competencia laboral en la empresa y la formación profesional*, IBERFOP/OEI, Madrid.

NOVICK, M. 1999. "Experiencias exitosas de capacitación de empresas innovadoras de América Latina y el Caribe", en LABARCA, G. (coord.), *Formación y empresa: el entrenamiento y la capacitación en el proceso de reestructuración productiva*, CINTERFOR/GTZ/CEPAL, Montevideo, pp. 99-132.

NOVICK, M. 2002. "Aprendizaje y conocimiento como ejes de la competitividad. Capacitación e innovación en dos tramas productivas de la industria manufacturera argentina", en DE IBARROLA, M. (coord.), *Desarrollo local y formación. Hacia una mirada integral de la formación de los jóvenes para el trabajo*, CINVESTAV/CINTERFOR OIT/Universidad Iberoamericana León/Red Latinoamericana de Educación y Trabajo, Montevideo.

ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (oecd). 1999. *Preparing youth for the 21st Century: The transition from education to the labour market*. Proceeding of the Washington Conference, OECD, París.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (oit). 1999. "Trabajo decente", *87^a Conferencia Internacional del Trabajo*, oit, Ginebra.

PLANAS, J. 2004. "Los empleadores mexicanos frente al crecimiento de la oferta de jóvenes formados". Texto elaborado en el marco de una investigación colectiva financiada por la Universidad de Guadalajara, México, *Expansión educativa y mercado de trabajo en México, una comparación con la Unión Europea*. Instituciones participantes: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) de Guadalajara, DIE, CINVESTAV, México; Universitat Autònoma de Barcelona; LIRHE Université de Toulouse 1; Conservatoire National des Arts et Métiers (CNAME) de Francia, París.

- RAMÍREZ GUERRERO, J. 2004. "Capacitación laboral para el sector informal en Colombia", en *Formación en la economía informal. Boletín CINTERFOR*, N° 155, Montevideo, pp. 77-133.
- SANTOS CORRAL, M. J. y R. DÍAZ CRUZ. 2003. "El análisis del poder en la relación entre tecnología y cultura. Una perspectiva antropológica", en SANTOS CORRAL, M. J. (coord.), *Perspectivas y desafíos de la educación, la ciencia y la tecnología*, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 335-403.
- SISTEMA DE INFORMACIÓN Y ANÁLISIS DE TENDENCIAS EN EDUCACIÓN Y EQUI-
DAD DE AMÉRICA LATINA (SITEAL). 2004. En www.siteal.iipe-oei.org
- TOKMAN, V. 2004. "De la informalidad a la modernidad", en *Formación en la eco-
nomía informal. Boletín CINTERFOR*, N° 155, Montevideo, pp. 9-31.
- NACIONES UNIDAS. 2004. *World Youth Report 2003. The global situation of young
people*, Naciones Unidas, Ginebra.
- VILLAVICENCIO, D. (coord.). 2002. "La economía del conocimiento", en *Revista
Mexicana de Comercio Exterior*, vol. 52, N° 6, junio.

La escuela en el contexto de las transformaciones del trabajo y de los procesos de inclusión social

Alejandra Birgin¹

Introducción

En este artículo se reflexiona acerca de cómo las transformaciones en el ámbito del trabajo y en los procesos de inclusión producidos en la Argentina interpelan a la escuela hoy y cómo desde la escuela se interpela al ámbito del trabajo. Éstas son, entre otras, dos de las preocupaciones que desde la perspectiva del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología deben ser pensadas y discutidas en profundidad.

La escuela y el trabajo, los mecanismos de integración tradicional, se han debilitado junto a la crisis estructural y el descrédito de las instituciones políticas (Reguillo Cruz, 2000). De allí nuestro interés, no ingenuo, por tomar la especificidad de la escuela y pensar desde ella –de modo amplio– cómo estas transformaciones cuestionan lo que veníamos haciendo desde las instituciones educativas como espacios de inclusión social. En este sentido, no se trata de un pasado perimido si no vivo, actuante, que nos enfrenta al desafío de plantearnos viejas y nuevas preguntas que nos permitan resignificar el lugar de la escuela: ¿qué significa hoy incluir? ¿Alcanzan las formas escolares tradicionales? ¿Tener más matrícula es sinónimo de inclusión? ¿Cómo alojamos a los jóvenes? ¿Con qué perspectiva de lo común? ¿Con qué perspectiva de las diferencias? ¿Qué nuevos sentidos pueden

1. Directora Nacional de Gestión Curricular y Formación Docente del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación Argentina.

Agradezco la colaboración de Evangelina Canciano y Liliana Paredes en la revisión de este artículo.

construirse en torno al trabajo desde las instituciones educativas? ¿Cuáles son las formas de vinculación que la escuela puede ofrecer con el mundo del trabajo para la construcción de un proyecto de inclusión personal y colectivo?

1. Transformaciones recientes

Está claro que nos toca habitar un mundo en aceleradísima transformación en el que estallan las categorías con las que pensábamos. Se derriban fronteras, se acercan espacios, se altera nuestra noción del tiempo. Vivimos una época de metamorfosis de lo social, del trabajo, del lugar del Estado. Como ha señalado Castel (1997), en el mismo siglo en el que se construyó la condición salarial (la estabilidad y la protección social para el conjunto de los trabajadores) se destruye esa condición, es decir, se precariza el empleo, se multiplican los individuos que ocupan en la sociedad una posición de supernumerarios, se modifica el significado mismo del concepto de trabajo como consecuencia del acento puesto en la flexibilidad que pide a los trabajadores un comportamiento ágil y abierto al cambio (Sennett, 2000), y se vulneran las condiciones de inclusión en el mundo laboral, uno de los espacios históricos más importantes para la construcción de nuestras identidades.

Del mismo modo, los compromisos establecidos mediante la intervención del Estado para garantizar la cohesión social y la protección de las situaciones de inseguridad social se han modificado bruscamente en las últimas décadas, quebrándose la tendencia al progreso social e iniciándose un proceso de descolectivización que, en nombre de la autonomía y la responsabilidad, postula que los individuos deben quedar librados a sí mismos, enfrentados entre sí, en una situación desequilibrada (Neffa, 1999). A ello se suma, de la mano del crecimiento del Producto Bruto Interno (PIB), el agrandamiento de la brecha entre los ricos y los pobres y los nuevos rasgos que estas pobrezas implican en la reconfiguración del orden social.

Diversos autores refieren cómo la Argentina ha sido, hasta hace unos pocos años, un país con un considerable grado de integración y movilidad social, pero que actualmente dista mucho de esa imagen de país de clase media consolidada. El 53 por ciento de la población tiene ingresos por debajo de la línea de pobreza y el 25 por ciento (la población bajo la línea de indigencia) carece de recursos para alimentarse adecuadamente. El 19 por ciento de los hogares recibe asistencia económica del Estado. El desempleo abierto se acerca al 15 por ciento, pero el déficit de empleos incluyendo los beneficiarios de planes públicos (Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados) se eleva al 20 por ciento (Kritz, 2004). Así pues, todas estas condiciones ponen

de manifiesto que en las últimas tres décadas el paisaje ha cambiado drásticamente en la Argentina y en el mundo.

En este contexto, cuando pensamos la escuela y el sistema educativo argentino, no podemos dejar de tener en cuenta que el trabajo fue un componente identitario de la constitución de la ciudadanía argentina y también un componente de la formación que se daba en la escuela. La escuela prometía ascenso social y a través de la formación para el trabajo proponía a los hijos de los inmigrantes una herramienta clave para que esa promesa, en muchos casos, fuese cumplida. Esta promesa hizo de la educación la plataforma deseada por amplios sectores sociales. “Mejor futuro, ascenso social, reconocimiento, integración ciudadana no eran pequeños horizontes, sobre todo para quienes arrastraban historias de expulsión, persecuciones y pobreza” (Duschatzky y Birgin, 2001).

La movilidad social que caracterizó al sistema político y económico de la Argentina tenía en el corazón a la escuela y le daba sentido y eficacia a la misma. Había una imagen del trabajo, ciertas normas, un modo de organización y también una imagen de la escuela ligada al trabajo.

Ahora bien, como enfatizan distintos autores (Sennett, 2000; Bauman, 1999), la perspectiva de construir sobre la base del trabajo estable una identidad para toda la vida es una posibilidad en cuestión para la inmensa mayoría de la población en la actualidad. Cabe señalar, entonces, que esta situación no sólo genera modificaciones respecto al lugar del trabajo en la constitución de las identidades, sino también cambios significativos en las preocupaciones sobre la conformación de nuevas subjetividades a través de las instituciones históricamente responsables de dicha tarea.

Desde este nuevo escenario, uno de los lugares para pensar la escuela y lo que ella transmite es la “no naturalización” de estas condiciones sociales en la relación con los chicos que tenemos dentro de la escuela; con los que merodean la escuela; con la cantidad de jóvenes que están fuera de ella.

2. Los jóvenes y los escenarios escolares hoy

Esta mirada sobre el mundo contemporáneo nos presenta escenarios complejos y cambiantes, desde los producidos por las violentas transformaciones en el trabajo hasta los generados por los nuevos lenguajes tecnológicos.

En el nivel medio, al mismo tiempo que la dificultad y la deuda que se arrastra en el aprendizaje de los saberes básicos, la escuela no alcanza a dar cuenta de la vertiginosidad de los cambios en los saberes científicos y sociales.

De modo que abordar las problemáticas de la escuela media² significa considerar que el paisaje de la institución educativa y del mundo que la rodea hoy es otro. Es otro en todos los sentidos, pero especialmente en las trayectorias formativas. Es distinto porque, por un lado, ha explotado cuantitativamente la matrícula –las últimas dos décadas muestran un crecimiento notable e irregular– y, por el otro, porque los chicos estudian y trabajan y, a veces, el trabajo significa actividades no legales. Ésta, entre muchas otras, es una cuestión a la que los docentes no tienen modo de responder. Es distinto porque las chicas quedan embarazadas y se esfuerzan por seguir estudiando³, porque los chicos no escriben en la escuela pero van al “ciber” o al locutorio más próximo y chatean con sus compañeros, porque un número importante de jóvenes son sostén de hogar y, en muchos casos, la beca de estudios que reciben cumple esta función. En suma, se trata de nuevos jóvenes, aquellos para quienes no fue ideada inicialmente la escuela secundaria. Otros son sus rostros y otras sus procedencias sociales y culturales, diferentes a las soñadas por aquellos que veían la escuela media como formadora de élites. No obstante, su proceso de incorporación a la escuela muestra que la filiación institucional está en el horizonte de sus deseos (Duschatzky y Birgin, 2001).

La socióloga Susana Torrado ha planteado que quienes más han sufrido la crisis socioeconómica de nuestro país en las últimas décadas son las familias de los estratos más pobres, y en ellas, particularmente los jóvenes. De manera que la exclusión, el no trabajo, la ausencia de un adulto proveedor, la convivencia con la delincuencia, son lugares donde se forman un gran número de los jóvenes que recibimos día a día en la escuela, marcados por una carencia de horizonte y un presente de subsistencia. Es ahí donde la escuela tiene un lugar central para intervenir, a partir de pensar la relación con el empleo, pero también pensar otros modos de vincularse con el presente. Pensar el vínculo con el presente pero no anclado en el presente, sino en relación con la posibilidad de recuperación de un mediano plazo. Y es en este punto donde reaparece la pregunta: ¿cómo hacer de la escuela un tránsito habilitante para la construcción de un futuro personal y colectivo? ¿Qué lugar otorgar a la relación con el trabajo pensada en sentido

2. Escuela media es el modo en que nos referimos sintéticamente a la diversidad de estructuras educativas que abarcan la escolaridad de los niños y adolescentes de 12 a 17 años (EGB 3, Polimodal, Secundario, etc.) en la Argentina hoy.
3. En el año 2001, una encuesta realizada por la Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en las escuelas medias y técnicas mostró que sobre un total de 120 instituciones, 100 respondieron y se detectaron 646 casos de alumnas madres y/o embarazadas y 273 casos de alumnos padres.

amplio? En este espacio de intersección podríamos señalar muchos puntos. Uno de ellos es la reducción que ha sufrido la moratoria social de nuestros jóvenes, así como también la moratoria con la que la escuela contaba. En este sentido, nuestra preocupación está orientada por los siguientes interrogantes: ¿cómo recuperar la eficacia de los saberes que trasmítimos? Si asumimos que la escuela tiene ante sí una obligación de acción reparatoria frente a las consecuencias de un país que atraviesa por una de sus crisis históricamente más profundas, ¿cómo la escuela –los adultos– pueden o podemos ejercer esta función? Porque esta reparación viene de la mano de la acción constitutiva de un futuro (Carli, 2004). Si no existe la posibilidad de reparación para esta generación tendríamos que suscribir al planteo expuesto por Torrado en el que visualiza que ésta es una generación perdida (Torrado, 2004).

Frente a esto, otra de las cuestiones sobre las que tenemos que pensar es la erosión del vínculo docente-alumno, y cómo en esa erosión el desamparo aparece en jóvenes y también en docentes. Sin embargo, ante esta situación no dudamos en proponer una interpelación distinta de los docentes en tanto adultos que tienen algo diferente para ofrecerles a los chicos. ¿Cómo los alojamos? ¿Cómo podemos renovar la promesa hacia ellos teniendo en cuenta que los jóvenes buscan la filiación institucional que la escuela ofrecía? Vemos en muchas situaciones que los chicos permanecen en la escuela aunque repitan, cuando conversamos con ellos dicen que lo hacen porque en ella encuentran un espacio que los aloja. Junto al dolor que esa respuesta arroja, sabemos que la escuela no sólo adquiere sentido cuando puede alojar a niños y jóvenes en el presente, sino que también tenemos que poder renovar una promesa para el futuro.

3. Algunas tensiones que atraviesan a la escuela media: fragmentación, mercado de trabajo y transmisión cultural

Consideramos que repensar la escuela media implica, básicamente, tener en cuenta una serie de problemas que nos preocupan profundamente.

En primer lugar, debemos abordar la fragmentación social y cultural que muchas veces ha dejado de ser vista como un problema para convertirse en un dato permanente de nuestra sociedad. Este cambio de mirada respecto a la fragmentación social ha implicado una transformación sumamente significativa en una sociedad como la nuestra, que se había autorrepresentado tradicionalmente en un horizonte de expansión social garantizado por el Estado (Gorelik, 2002).

En el ámbito educativo, los criterios universalistas tradicionales que dieron forma a la concepción de la educación pública como un derecho universal fueron desplazados progresivamente. Esto estableció una diferencia sustancial con la configuración previa del sistema educativo, en la cual la idea de segmentación permitía dar cuenta de circuitos de calidad, pero en el interior de un mismo campo integrado simbólicamente por el Estado que incluía a los sujetos de modo diferencial.

Hoy, investigaciones recientes observan un proceso diferente en el cual las instituciones organizan sus propuestas pedagógicas en referencia al grupo que atienden. Se constituyen en espacios que se cierran sobre sí mismos generando fronteras difíciles de atravesar, y límites muy fuertes a la función de conformación del lazo social que tradicionalmente se ha depositado en la escuela (Tiramonti, 2004).

Ante este escenario, nuestra preocupación tiene que ver con volver a mirar dicha fragmentación social y cultural como un problema que nos interpela sobre cómo trabajar en los espacios educativos para reconstruir el lazo social, para generar estrategias de inclusión, para fortalecer la transmisión cultural como un modo de inclusión. Creemos que la transmisión cultural es uno de los modos de volver a ligar y una de las preguntas que vale la pena hacernos en el vínculo intergeneracional. Porque una cosa era el vínculo intergeneracional entre un papá que trabajaba, proveía, se sentaba cada día a la mesa compartida, y otra cosa es el de una familia conformada de maneras muy heterogéneas, en muchos casos, con madres a cargo del hogar que no tienen un trabajo, sino que son beneficiarias de un programa social provisto por el Estado. Esto modifica absolutamente las coordenadas que configuran el tejido social en cuya trama la escuela se asentaba.

Sin dudas también, la relación entre educación y trabajo es uno de los ejes que deben discutirse. Junto a un mercado de trabajo excluyente y precarizado, se aceleran los cambios en el perfil de los trabajadores así como la exigencia de mayores requisitos para acceder a dicho mercado –años de escolaridad, experiencia en el área de desempeño, competencia profesional– que dificultan cada vez más el acceso de los jóvenes. Así, en nuestro país, las estadísticas indicaron que en el año 2000, ante un modelo de reconversión productiva con alto desempleo, aquellos que no completaron el nivel secundario encontraron reducidas sus posibilidades de acceder y movilizarse en el mercado productivo.

A la vez, es imprescindible considerar la urgencia por resignificar, en un contexto de restricción de las unidades productivas, el papel de los conocimientos, tal como se ha señalado recientemente en una publicación del grupo APPEAL⁴. De

4. Alternativas Pedagógicas y Prospectiva Educativa en América Latina.

modo que el interés por vincular la educación con el trabajo reconoce en nuestro país una inédita legitimidad que nos puede colocar, al mismo tiempo, frente a una oportunidad histórica para que la educación se reconecte con la producción, para que el Estado y los sectores empresariales revaloricen los saberes que poseen los trabajadores y que los saberes socialmente productivos presidan la transmisión de la cultura entre las generaciones y los grupos sociales (Puiggrós y Gagliano, 2004).

Desde este punto de vista, tenemos que afrontar la tarea de reflexionar sobre qué lugar ocupa y ha ocupado “el trabajo”, para pensar desde allí el debilitamiento de la institución escolar y su inversa. El desafío reside para nosotros en pensar la escuela como el lugar de la comprensión de este presente que habilite un futuro diferente. Para decirlo en otros términos, se trata de discutir de qué manera la escuela transmite este presente y cómo en esta enseñanza se pone en juego el presente como un tiempo que no nos conforma. Éste es un punto que deberíamos pensar no sólo por la angustia que desde la historia personal produce el papá que no trabaja o la mamá que está a cargo de la familia, sino en términos de la problemática social que ello significa y de los aportes y producciones que la escuela puede realizar en este sentido.

Sin dudas la otra problemática sobre la que tenemos que trabajar, y que está íntimamente vinculada con las anteriores, es: cómo recuperar la centralidad de la enseñanza y, especialmente, reformular los vínculos que se establecen con el conocimiento, teniendo en cuenta que la contemporaneidad implica otro tipo de conocimiento, otro modo de producirlo, otro modo de acumularlo. Trabajar con el conocimiento, para nosotros, significa reconocer esa diferencia. Significa también reconocer que esa relación sólo es posible a través de la tarea de la transmisión, constituyendo ésta uno de los interrogantes centrales del quehacer de los educadores.

Desde esta perspectiva, buscamos ofrecer a los docentes la oportunidad de contar con espacios para pensar su relación –en tanto que ciudadanos, argentinos y trabajadores de la cultura– con los dilemas políticos y culturales de la época. Porque la docencia misma está atravesada por esos dilemas, que van desde las violentas transformaciones en el mundo del trabajo hasta la necesidad de revisar el pasado en la historia y la cultura argentinas para encontrar los indicios de un presente y un futuro más justos. En este sentido, lejos de estar inmunes frente a esos dilemas, quienes enseñamos constituimos una de las partes de la sociedad más sensible a sus efectos.

De modo que los educadores no sólo nos encontramos interpelados a partir de los saberes específicamente escolares, sino también desde nuestro posicionamiento frente a esos dilemas de la época. Este desplazamiento significa una valoración

distinta de la relevancia que tiene ejercer la docencia en la Argentina de comienzos del siglo XXI, entre la pobreza y las innovaciones tecnológicas, entre la voluntad de articular un nuevo proyecto de país y las transformaciones en la subjetividad de los jóvenes.

Sólo en una concepción reduccionista la tarea del educador puede ser limitada a sus componentes técnicos, en detrimento de la calidad intelectual que tuvo en los momentos más creativos y pujantes de nuestra historia. Porque si efectivamente maestros y profesores tienen un papel activo en la selección de aquello que se transmite, si la escuela forma a los alumnos como sujetos sociales, ¿cómo constituirse en educador sin tener una posición frente a la sociedad y la cultura que nos toca transitar? Es aquí donde percibimos la importancia de dialogar con lo contemporáneo porque son las coordenadas de este tiempo y porque puede permitirnos, desde lo educativo, analizar los sentidos atribuidos a la función de educar, recordar cuáles fueron las series discursivas desplegadas en los debates políticos educativos de otras décadas, en definitiva, abrir preguntas, cuestionar e imaginar que el futuro puede ser de otro modo.

4. Resignificar la escuela

Los discursos sobre la institución escolar suelen estar orientados a señalar que ésta es hoy una organización absolutamente insuficiente, que se percibe a sí misma envejecida e imposibilitada para alojar a estos nuevos jóvenes que no sólo son más, sino también distintos, y que ponen de manifiesto una presencia muy fuerte de la injusticia. Lo cierto es que hoy nos enfrentamos a una situación severa, con un nivel medio fuertemente fragmentado y desigual, con una desarticulación curricular preocupante; una escuela que a veces sólo alcanza a atender problemáticas sociales urgentes y que, en muchos casos, no logra interpelar a los jóvenes y hasta llega a expulsarlos. Por el contrario, en otros casos –como ya señalamos–, es la única institución que los aloja, que guarda un lugar para ellos.

En este sentido, no sólo estamos trabajando en torno a cómo mejorar la escuela que tenemos, sino también en cómo renovar y dar lugar a otras formas escolares que permitan otros modos de inclusión de los niños y adolescentes. Modos de inclusión que habiliten el contacto con mundos desconocidos: mundos de conocimientos, de lenguajes disciplinarios y de culturas diferentes; y reclamen para los jóvenes un lugar de iguales (Dussel y Finocchio, 2003).

La intervención educativa tiene una función decisiva, que es hacer –a través de la transmisión– de enlace entre las generaciones, un enlace que la aceleración y la fragmentación de estos tiempos ha debilitado enormemente.

Ahora bien, ¿de qué hablamos cuando decimos transmisión? Para el psicoanalista Jacques Hassoun, la transmisión nos da un sentido de continuidad inscribiéndonos en una genealogía pese a nuestra finitud.

“Somos portadores de un nombre, de una historia singular (biográfica) ubicada en la Historia de un país, de una región, de una civilización. Somos sus depositarios y sus transmisores. Somos sus pasadores. Que seamos rebeldes o escépticos frente a lo que nos han legado y en lo que estamos inscriptos, que adhiramos o no a esos valores, no excluye que nuestra vida sea más o menos deudora de eso, de ese conjunto que se extiende desde los hábitos alimentarios a los ideales más elevados, los más sublimes, y que han constituido el patrimonio de quienes nos han precedido” (Hassoun, 1996).

Por lo tanto, no entendemos la transmisión como una reproducción idéntica e incesante de lo mismo, sino como un acto donde se pasa la cultura, se deja un legado, y donde también aparece algo nuevo. Vamos a sostener con Hassoun que una transmisión lograda es una transmisión interrumpida en algún punto, una transmisión que deja aparecer la diferencia y que permite que la generación siguiente recree su legado de una forma propia, original (Birgin y Dussel, 1999).

Para pensar estas cuestiones quisiéramos recuperar la experiencia de Rithy Panh –un director de cine camboyano–, que perdió su familia en un campo de concentración durante la guerra en Camboya y, años después, decide recurrir a las cámaras para mostrar la realidad de su país. La guerra había arruinado las tierras y con ello los cultivos del arroz, la principal fuente de sustento. En una de sus primeros viajes a Camboya visita una escuela y pregunta a los chicos de dónde viene el arroz que están comiendo. Ellos le contestan que el arroz llega con los “camiones de UNICEF”. El arroz, un cultivo que identificaba a Camboya hasta la guerra, había sido borrado en ese sentido de la memoria de los chicos. Rithy Panh decide entonces filmar una película que se llama “La gente del arrozal”, en la que relata cómo se desarrollaban las vidas de las familias a partir de la producción del arrozal que, por supuesto, no venía de los camiones de UNICEF sino de la tierra.

Se podría leer este relato de un modo melancólico. Sin embargo, pensando en la historia y en la experiencia de nuestro país, no quisiéramos plantear que la solución se encuentra en volver hacia atrás, a un mercado de trabajo pasado integrado y pleno que también albergaba injusticias en términos de lo que el sistema capitalista logró construir. Por el contrario, creemos que de lo que se trata es de ofrecer a los jóvenes un testimonio de lo heredado, de aquel lugar donde uno se inscribe para poder recrearlo. Es en este sentido que hablamos de una memoria que no está

muerta y que nos remite al pasado de un país que produjo trabajo y un tipo de lazo social integrador e inclusivo. Ante el complejo escenario actual, consideramos que la escuela tiene cosas para decir y hacer, no naturalizando estas ideas, sino historizándolas y mostrando que este país se constituyó de otra manera y que una mirada de largo plazo revela que es posible pensar que puede ser de otro modo.

Apreciaciones finales

En tiempos en que la escuela se muestra atravesada por cambios de múltiples signos, por crisis propias y de contexto como las mencionadas, se necesita renovar y repositionar el significado del esfuerzo, de la exigencia y del trabajo. En consecuencia, la posibilidad de contar con herramientas de lectura e interpretación de lo que actualmente acontece respecto a la relación entre educación, trabajo y distintas formas de inclusión, se torna necesario no sólo para sostener y mejorar las prácticas pedagógicas, sino también para habilitar otros diálogos que permitan pensar el futuro, nuestra inscripción en él y, sobre todo, que aquello que hoy podemos avizurar como lo que vendrá no es el único modo de pensarlo o imaginarlo.

Resulta imprescindible entonces reconstruir una experiencia escolar que recupere, tanto para los estudiantes como para los docentes, un encuentro productivo con el conocimiento a través del cual, por un lado, se habiliten nuevas preguntas sobre la reconfiguración actual del mercado de trabajo y sus condiciones de acceso y movilidad y, por el otro, se brinden otros saberes, que abarquen desde las nuevas tecnologías hasta la economía cooperativa, necesarios hoy para este nuevo mundo del trabajo.

Es por ello que desde las escuelas necesitamos generar debates informados que permitan discutir la veracidad de ciertas ideas vinculadas, por ejemplo, con la preeminencia del capital sobre la capacidad del trabajo para generar riqueza, la consideración de la inversión como condición previa para la generación de fuentes de trabajo y la sobredeterminación ideológica de la sociedad de la información y el conocimiento sobre oficios y tecnologías tradicionales. Este ejercicio permitiría a las escuelas reconsiderar el lugar que ha otorgado y otorga al concepto de trabajo y, a su vez, imaginar un tipo de desarrollo económico y social para nuestro país en el cual el trabajo ocupe un lugar clave.

Este es el escenario y los problemas que debemos enfrentar, pero sabemos también que no sólo con desentrañarlos vamos a tener soluciones. Hay que poder dar cuenta de la complejidad de lo que nos atraviesa y construir nuevos sen-

tidos para pasar de una escuela a veces considerada como una playa de estacionamiento a una escuela con valor propio. ¿Qué significa este desplazamiento? Significa que frente al proceso de exclusión social que se produjo en la Argentina de los años noventa, uno de los desafíos más complejos que tiene hoy el sistema educativo es lograr una “inclusión justa”. Es decir, una modalidad de inclusión que de ninguna manera puede restringirse a la acción de sumar alumnos –de hecho, en la última década se logró incluir más chicos en la escuela– porque no basta con abrir las puertas de la escuela y expandir la matrícula, es necesario interrogarse también sobre qué pasa en su interior y, finalmente, qué puede ofrecer la escuela para que el pasaje de los jóvenes por ella les permita construir sentidos que habiliten a diseñar otros futuros posibles. Esa pregunta constituye el corazón del vínculo entre la escuela y el trabajo.

La tarea de hacer sentido desde la escuela implica establecer lazos y explicaciones acerca de la pérdida de la justicia, pero también implica pensar cuáles fueron los nuevos sentidos que marcaron los cambios radicales por los que atraviesa la Argentina. Ante este escenario, la escuela debería proveer el “tiempo” y las condiciones que permitan a los jóvenes tomar distancia de la cotidianidad y de las necesidades que la pobreza impone y preservarles su tiempo de aprendizaje.

Una “inclusión justa” significa entonces garantizar no sólo la entrada de los jóvenes en la escuela, sino también que este “estar adentro” tenga una fuerte relevancia para ellos y para nosotros, sus docentes. En definitiva, se trata de alcanzar una mayor redistribución y apropiación de la cultura que contribuya a lograr trayectorias enriquecidas para todos.

Bibliografía

- BAUMAN, S. 1999. *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*, Gedisa, Barcelona.
- BIRGIN, A. e I. DUSSEL. 1999. *Rol y trabajo docente*. Seminarios, Secretaría de Educación de la Ciudad de Buenos Aires. Ciudad de Buenos Aires.
- CASTEL, R. 1997. *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Paidós, Argentina.
- CARLI, S. 2004. “Uno de cada nueve jóvenes debe mantener a su familia”, Clarín digital, Suplemento Zona, 20 de junio de 2004. Consultado en www.clarin.com.ar

- NEFFA, C. 1999. "El futuro del trabajo, el trabajo del futuro", en DE LA GARZA, E. (comp.), *Los retos teóricos de los estudios del trabajo hacia el siglo XXI*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Buenos Aires.
- DUSCHATZKY, S. y A. BIRGIN (comps.). 2001. *¿Dónde está la escuela? Ensayos sobre la gestión institucional en tiempos de turbulencia*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)-Manantial, Buenos Aires.
- DUSSEL, I. y S. FINOCCHIO (comps.). 2003. *Enseñar hoy. Una introducción a la educación en tiempos de crisis*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- GORELIK, A. 2002. Conferencia ofrecida en el marco de la presentación de la Cátedra Abierta "Exploraciones - Pensar la escuela en la encrucijada argentina". Consultado en www.buenosaires.gov.ar/educacion/docentes/cepa/conf_catedras.php
- HASSOUN, J. 1996. *Los contrabandistas de la memoria*, Ediciones de la flor, Argentina.
- KRITZ, E. 2004. *Reforma y crisis: la educación y el mercado de trabajo en la Argentina de los años 90*. Consultado en www.siteal.iipe-oei.org
- PUIGGRÓS, A. y R. GAGLIANO. 2004. *La fábrica del conocimiento. Los saberes socialmente productivos en América Latina*, Homo Sapiens, Rosario.
- REGUILLO CRUZ, R. 2000. *Emergencia de culturas juveniles. Estrategias del desencanto*, Norma, Colombia.
- SENNETT, R. 2000. *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*, Anagrama, Barcelona.
- SISTEMA DE INFORMACIÓN Y ANÁLISIS DE TENDENCIAS EN EDUCACIÓN Y EQUIPO DE AMÉRICA LATINA (SITEAL). www.siteal.iipe-oei.org
- TIRAMONTI, G. 2004. "La configuración fragmentada del sistema educativo argentino", en *Cuaderno de Pedagogía Rosario*, año VII, N° 12, Zorzal, Buenos Aires.
- TORRADO, S. (2004). "Un despojo irreversible", Clarín digital, Suplemento Zona, 20 de junio de 2004. Consultado en www.clarin.com.ar

Tensiones y complementariedades entre formar para la ciudadanía, el trabajo y los estudios universitarios en la educación secundaria y superior no universitaria

Comentarios a las ponencias del panel¹

Lorenza Villa Lever²

Introducción

El presente trabajo tiene como objetivo dar respuesta a una serie de preguntas relacionadas con la educación secundaria o media³, y con la superior no universitaria. Para comprender el desarrollo y los problemas que enfrentan ambos niveles educativos será necesario, primero, exponer los desafíos planteados por un nuevo contexto en el que se han dado transformaciones en los ámbitos social, económico-político y cultural, que sirva como marco de referencia a las reformas de la educación. Si bien es claro que la globalización no promueve el bienestar de todos, también es cierto que es una realidad contundente, ante la cual es necesario apoyarse en las instituciones, particularmente en la escuela. Con ese contexto de fondo se destacarán las nuevas tendencias de las reformas educativas en la educación secundaria y superior no universitaria, en América Latina y Europa, y se hará hincapié en los problemas y los desafíos que enfrentan a futuro para lograr una educación de

1. Este artículo comenta las ponencias presentadas por tres estudiosos de este tema: Françoise Caillods, 2004, Juan Carlos Tedesco, 2004, y María de Ibarrola, 2004, en el panel “Tensiones y complementariedades entre formar para la ciudadanía, el trabajo y los estudios universitarios en la educación secundaria y superior no universitaria” durante el Seminario Regional “La educación frente a la crisis del mercado de trabajo y la inserción social en América Latina”, realizado en la ciudad de Buenos Aires, Argentina, entre el 23 y 25 de junio del año 2004, organizado por redEtis, MECyT y MTEySS de Argentina.

2. Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.
3. Para este trabajo se utilizarán como sinónimos de educación secundaria los nombres de educación media y media superior.

buenas calidades, señalando las tensiones y complementariedades entre formar para la ciudadanía, el trabajo o los estudios universitarios.

En primer lugar, se expondrán las características del contexto mundial actual, en el que el conocimiento aparece como uno de los ejes centrales del desempeño a todos los niveles y la distribución equitativa de la educación es una condición para impulsar el desarrollo económico. En segundo lugar, se presentan los principales desafíos y problemas de la educación secundaria, y con base en las exposiciones de los tres invitados al Seminario Regional, se destaca la situación de la educación secundaria en América Latina y en Europa y sus tendencias generales. En tercer lugar, se da un panorama de las principales políticas hacia la educación media superior en México, así como una visión general de este nivel y de la educación superior corta en ese país, en la que se destacan sus problemas y retos. Para terminar se presentan algunas conclusiones.

1. Nuevos contextos globales, nueva centralidad del conocimiento, nuevas tendencias en la formación

Anthony Giddens dice que la palabra globalización “ha pasado de ningún lugar a estar casi en todas partes” (Giddens, 2000, p. 20). Este autor afirma que la globalización no es sólo económica, sino también política, tecnológica y cultural, y asegura que no es un fenómeno “remoto y alejado del individuo” sino que “influye en los aspectos íntimos y personales de nuestras vidas” (Giddens 2000, p. 25).

Aunque la tendencia a la globalización es vieja, como concepto nace en los años ochenta, a partir de la tercera revolución científica y tecnológica, con objeto de caracterizar sus consecuencias a nivel de los países, de los flujos financieros y de capitales, de la comunicación, de la división del trabajo y la producción, y de las identidades. En este proceso se pueden subrayar algunos rasgos principales: en primer lugar, sobresale una tendencia convergente entre los ámbitos económico, social, político y cultural. En segundo lugar, la globalización es un fenómeno contradictorio en la medida en la que presenciamos una creciente diversificación y polarización entre las actividades económicas, entre los países y al interior de éstos y entre las regiones, así como una fuerte inequidad en la distribución del ingreso. La globalización, como la modernización, no se ha desarrollado equitativamente, más bien lo ha hecho paralelamente a una concentración de la producción, los intercambios comerciales, la toma de decisiones, el progreso tecnológico y la riqueza en unos cuantos países y en pocos cientos de empresas. En tercer lugar, ante el creciente deterioro

de las condiciones generales de bienestar en el contexto de la globalización, la pobreza, y aun la pobreza extrema, ha aumentado tanto en países desarrollados como en desarrollo. La pobreza toca sobre todo a los grupos sociales en riesgo como los desempleados, los jóvenes, las mujeres, los trabajadores con poca o nula calificación y los migrantes, provocando fenómenos de exclusión muy graves (Giddens, 2000; Alba, 1997).

De lo dicho se desprende que la globalización no siempre promueve el bienestar de todos, especialmente en la relación entre los países, las regiones, los grupos o los individuos de diferentes niveles de desarrollo económico y social, en detrimento de los más pobres. Sin embargo para Giddens (2000, p. 31), en el mundo actual no es posible ni conveniente oponerse a la globalización, pues argumenta: "La globalización hoy no es accesoria a nuestras vidas. Es un giro en las propias circunstancias de nuestra vida. Es la manera en la que vivimos ahora". Para este autor, si se rechaza la globalización se corre el riesgo de propiciar lo que llama "instituciones concha" o instituciones inadecuadas para llevar a cabo las tareas que les corresponden. Según él, son las instituciones las que tienen que cambiar, pues aunque se llamen igual, sus características básicas ya no son las mismas. Lo importante desde su perspectiva no es entonces rechazar la globalización, sino reconstruir las instituciones existentes o crear otras nuevas.

Desde otra perspectiva, la globalización ha significado la ampliación de la libre circulación de capitales, mercancías e inversiones hacia aquellos lugares donde encuentran los mayores beneficios. También se ha expresado en la difusión de la información, gracias a las profundas transformaciones científicas y tecnológicas, particularmente en el campo de la electrónica y la informática. A partir del desarrollo tecnológico, las transformaciones a escala mundial han dado al conocimiento una importancia fundamental como elemento de competitividad entre las naciones.

El conocimiento se convierte en la materia prima por excelencia en una economía avanzada, mientras que los materiales para ser transformados, el trabajo, el capital y el tiempo, pierden importancia. Los factores tradicionales de producción, tierra, trabajo y capital ya no son los motores de la economía, ahora el conocimiento es el factor fundamental de la producción. La localización de las industrias básicas y las nuevas tecnologías (biotecnología, telecomunicaciones, informática, nuevos materiales, microelectrónica, robots), dependerá en el futuro de la capacidad intelectual para aprovecharlos, y las personas calificadas serán la única ventaja comparativa que perdure, porque los bienes fundamentales de una nación son la capacidad y las destrezas de sus ciudadanos (Castells, 1997; Toffler, 1992; Drucker, 1993; Thurow, 1993).

Ahora bien, si en este contexto de globalización económica, de cambio tecnológico y de transformaciones en la concepción del trabajo y en la organización laboral, el conocimiento y la información son el eje de la economía, ¿qué pasa en las instituciones educativas encargadas de transmitir el conocimiento cuando se enfrentan a contextos como el actual, caracterizados por una muy rápida evolución y, por tanto, obsolescencia del mismo?; ¿cuándo las relaciones del sistema educativo con los contenidos del trabajo y con el empleo han cambiado tanto, que ahora la escuela ya no tiene capacidad de enseñar todo lo que un alumno debe aprender y tampoco asegura, como antes, el empleo? Con relación a ello, Lundvall y Borras (1997), en un informe a la Comisión Europea, concluyen que en la actualidad la capacidad de aprendizaje y adaptación a las condiciones tecnológicas y de mercado en constante cambio es la condición de la que dependen el desempeño económico de las personas, las empresas, los países y las regiones. En ese sentido, la innovación y el cambio son ahora los hilos conductores del dinamismo económico y al parecer también la clave del éxito. Sin embargo, cabe señalar que para que haya innovación es fundamental el conocimiento acumulado.

Ahora bien, aunque la educación es fundamental para impulsar el desarrollo económico y social, ella sola no garantiza que los sujetos y los países reciban los beneficios económicos y sociales que esperan de ella. Para que esto suceda son necesarias dos condiciones: una distribución equitativa de la educación y la existencia de mercados abiertos y competitivos, en los que las personas puedan utilizar las habilidades desarrolladas a partir de su escolarización. Pero el efecto macroeconómico de la educación escolarizada depende también de que ésta atienda las necesidades del sistema productivo (Muñoz Izquierdo, 2004).

Dentro de esta nueva configuración, el acceso al conocimiento debiera, entonces, tomar en cuenta tres factores (Tedesco, 2004a, pp. 74-77): i. Educarse a lo largo de toda la vida, de tal manera que se garantice un acceso permanente al aprendizaje que permita la reconversión profesional continua. ii. Dar prioridad a una educación general y obligatoria para todos. En ese sentido, el acceso a los niveles más complejos del conocimiento no debiera estar –como sucede en la actualidad– sólo en manos de la universidad. En todo caso, los universitarios tienen un papel fundamental en la democratización de la enseñanza, particularmente a través del diseño de instrumentos que contribuyan al mejoramiento de la calidad de la educación básica general. iii. Que las instituciones educativas encaren los retos que plantean las nuevas tecnologías de la información y la velocidad con que ahora se produce conocimiento, y que a partir de ellas, se cuestionen sobre los métodos de enseñanza.

2. La globalización en el contexto latinoamericano

También los países de América Latina viven las contradicciones de la globalización. Polos de desarrollo con alta tecnología, ciudades modernas, riqueza concentrada en unos cuantos, contra una gran deuda externa, poca capacidad de exportación, reducción de las inversiones privadas y públicas, Estados debilitados económica y políticamente, crecimiento constante de la población económicamente activa y de niños y jóvenes que demandan educación, así como sistemas de formación inequitativos, segmentados y de baja calidad.

Ante tal contexto, la CEPAL-UNESCO presentó en 1992 una propuesta para América Latina y el Caribe cuya idea central era la necesidad impostergable de incorporar y difundir de manera sistemática el progreso técnico, concebido como el eje de una transformación productiva, cuyos elementos fundamentales fueran la democratización política y una creciente equidad social. En su documento “Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad” plantea la formación de recursos humanos y el acceso y la generación del conocimiento como parte de los factores que coadyuvan al progreso técnico.

En América Latina y el Caribe la educación ha jugado un papel muy pobre en la determinación de los niveles de crecimiento económico, y ya no parece ser más un factor determinante del ingreso, ni de la movilidad social y ocupacional. Más bien el sistema educativo se ha diferenciado horizontal y verticalmente, manifestándose en una segmentación social de la oferta escolar, generando circuitos educativos con diferentes calidades y destinados a distintos estratos sociales. Esta polarización de la expansión educativa se caracterizó por tener altos niveles de exclusión en la base del sistema en la medida en la que parte de la población no era capaz de manejar los códigos culturales básicos de la modernidad, que les permitieran futuros aprendizajes. Por otro lado, los países de América Latina enfrentan problemas de desempleo muy fuertes y tienen poco margen de acción para mejorarlos.

Para la reducción del desempleo –fenómeno que está estrechamente relacionado a las carencias educativas de los más pobres– no es suficiente lograr un mayor crecimiento macroeconómico, es también indispensable invertir en educación, entendida como factor estratégico para promover el crecimiento económico y el bienestar social.

No obstante los cambios y efectos producidos por los procesos de globalización, la educación tiene una nueva centralidad en el diseño de un futuro deseable (Hopenhayn y Ottone, 2001), porque la creciente importancia de la innovación y el conocimiento en las economías hace de la educación un elemento decisivo en la

vida de las personas: si al menos se logra terminar la educación básica, o mejor aún se alcanzan niveles superiores, hace la diferencia entre estar integrado a la revolución de la información, a las redes de circulación del conocimiento, a trabajos “inteligentes”, o estar fuera de ellos. La educación, entonces, es un factor fundamental para reducir desigualdades a futuro y para superar la reproducción intergeneracional de la pobreza. También lo es para repensar la sociedad, para aprender a vivir en un mundo multicultural y para “educar en ciudadanía”.

3. La educación secundaria en América Latina

La educación secundaria o media constituye el nivel educativo que ha acumulado mayor desfase. Este nivel, posterior a la educación básica, está formado por dos modalidades que obedecen a distintas finalidades: la primera orienta a los jóvenes hacia la educación superior, por lo que se constituye en una fase de tránsito del nivel básico al superior. La masificación de esta modalidad le hizo perder su carácter de puente hacia la élite; profundizó una segmentación social por la que los hijos de padres de las clases medias y altas acceden a una escolaridad de mejor calidad que aquellos pertenecientes a las clases bajas, lo que se repite también a escala regional, por la heterogeneidad estructural de América Latina; además de que, en general, la educación media no ha renovado sus instituciones ni sus planes curriculares, y está desconectada de la vida de los jóvenes y de sus intereses y cultura.

La educación técnica, que orienta a sus alumnos al mercado de trabajo, ha sido muy cuestionada por no haber cumplido sus objetivos ni educativos, ni con relación al destino laboral de los jóvenes que la cursaron, convirtiéndose en muchas ocasiones en una modalidad educativa de menor calidad, con fuerte orientación a la especialización, lo que propicia la pérdida de flexibilidad y de capacidad de adaptación de sus egresados, que en muchos casos no pueden continuar estudios superiores, debido a su carácter de terminal.

A principios de los años noventa, la CEPAL (1992) alertaba sobre las dificultades que tendría la región, de no obtener resultados satisfactorios a partir de las reformas educativas propuestas, tanto por el agravamiento de los indicadores macroeconómicos de lo que llamaron “la década perdida”, como por los importantes retos que la sociedad del conocimiento imponía al sistema de educación formal.

Juan Carlos Tedesco (2004a) –sobre la base de un artículo publicado por la CEPAL (Tedesco y López, 2002)–, planteó los principales desafíos de la educación secundaria en América Latina a partir de los siguientes supuestos: a) Hay un compromiso explí-

cito de los países latinoamericanos para universalizar una secundaria básica de buena calidad. No obstante, este compromiso plantea retos diversos de acuerdo con la situación de cada país y sus particulares puntos de partida, en lo referente a la meta de alcanzar la cobertura universal y a la capacidad para responder a las nuevas exigencias de las transformaciones en la organización del trabajo, la cultura y el desempeño ciudadano. En ese sentido, en palabras de Tedesco y López (2002, p. 57), ya se acabó la expansión “fácil” de la educación. b) En la actualidad, los países de América Latina deben enfrentar demandas simultáneas, en muchos casos opuestas, para responder, por un lado, a las demandas de educación añejas e históricamente incumplidas, para los sectores pobres de la población, y por otro, a las demandas orientadas a satisfacer exigencias de los grupos que ya accedieron a la educación. c) Ante el cúmulo de demandas, todas urgentes y legítimas, aunadas a la escasez de recursos, se corren dos riesgos: i. responder de manera fragmentada e inmediatista a las demandas, a favor de los grupos con mayor capacidad para ejercer presión para que sean satisfechas; ii. la reacción en contra de las políticas destinadas a promover el acceso de los sectores excluidos, ya sea subestimando su importancia, criticando su eficacia, u orientando la inversión hacia la enseñanza privada a la que asisten mayoritariamente los sectores de mayores recursos. d) Como resultado de lo anterior, el alejamiento entre los objetivos planteados y las decisiones adoptadas.

Al exponer la situación de la educación secundaria en los países de América Latina, Tedesco (2004b) señaló que si bien hubo un crecimiento significativo de la matrícula en los años noventa, a principios del siglo XXI más de la tercera parte de los jóvenes entre 15 y 18 años no están matriculados. Con objeto de atender la diversidad de los países propone una clasificación que permite hacer grupos relativamente homogéneos en su interior y diferenciados entre sí, a partir de dos factores a tener en cuenta: el perfil demográfico de cada país, que puede facilitar o poner obstáculos a la escolarización, y el nivel de producto bruto per cápita, que indica el grado de desarrollo económico del país. Al establecer esta relación entre demografía y desarrollo económico se definen cuatro grupos de países (Tedesco y López, 2002, p. 58):

- I. *Países con perfil demográfico moderno* (tienen la tasa de crecimiento más baja de la región y alta concentración de habitantes en zonas urbanas) e *ingresos altos* (los más altos de la región): Argentina, Chile y Uruguay.
- II. *Países en transición demográfica avanzada* (con crecimiento muy cercano a los anteriores) y *de ingresos medios* (su PIB per cápita es en promedio la mitad de los del grupo I): Brasil, Costa Rica, México, Panamá, Perú y Venezuela.

III. Países en transición demográfica incipiente (cerca del 40 por ciento de sus habitantes viven en zonas rurales, hay intenso ritmo de crecimiento poblacional) y *de ingresos bajos* (en promedio la mitad de los del grupo II): Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Paraguay y República Dominicana.

IV. Países con perfil demográfico tradicional (más de la mitad de su población habita en zonas rurales y tiene una tasa de crecimiento elevada) e *ingresos muy bajos* (su PIB per cápita representa la tercera parte de la del grupo III): Bolivia, Haití, Honduras y Nicaragua.

Al analizar desde esta perspectiva los niveles de escolarización secundaria entre 1985 y 1995, se percibe un aumento de las tasas de escolarización media en todos los casos, pero comportamientos distintos según los grupos definidos: los países del grupo I, con las tasas más altas de escolarización, son los que muestran el menor crecimiento de ellas, lo que se explica como consecuencia del aumento de la cobertura de la demanda, que ubica a la educación como un “área dura” de la política social, por lo que la sociedad debe hacer esfuerzos e inversiones mayores, orientados a aspectos más estructurales del sistema educativo, para lograr la plena escolarización. En contraposición, en contextos de escolarización baja, la educación forma parte de las llamadas “áreas blandas” de la política social, las cuales ofrecen menor resistencia al cambio. En ese sentido, los grupos II y III responden a dicho planteamiento, pues el grupo II, con mejores condiciones, crece apenas un poco más que el I, y mucho menos que el III. Este último, tradicionalmente con una escolarización más baja, responde positivamente y aumenta de manera significativa su atención a la demanda, en “un proceso de gradual homogeneización hacia arriba” (Tedesco y López, 2002, p. 60). Finalmente, los países del grupo IV viven una situación crítica, pues además de tener las tasas más bajas de escolaridad son los que crecen menos en el periodo. Su precaria situación económica no les permite desarrollar el sistema educativo, lo que a su vez les impide salir de la situación de atraso.

Junto al ejercicio que acabamos de exponer, y que muestra las diferencias entre países, se hace otro, orientado a mostrar la heterogeneidad intranacional, en el que se toman en consideración el acceso a la educación media teniendo en cuenta el género, el nivel socioeconómico y la pertenencia a sectores urbanos o rurales. Se llega a la conclusión de que las disparidades aumentan primordialmente cuando la población se ubica en el ámbito rural y que el nivel socioeconómico y el género también intervienen, aunque en menor medida que el primer aspecto. Se concluye que hay dos aspectos importantes que resultan de su estudio: primero, que no es posible analizar una región tan amplia y diversa, con situaciones estructurales tan diferentes, a partir

de un análisis homogéneo. Para ello son necesarios acercamientos conceptuales y perspectivas políticas diferentes que permitan comprenderlos e intentar resolverlos. Segundo, no se puede pensar más en procesos “fáciles” de expansión de la matrícula que supongan un cambio positivo en el contexto socioeconómico, cuando para incorporar a los sectores excluidos del proceso escolar se requiere de tratamientos especiales que atiendan las características particulares de dichos grupos, que, en el caso de los países del grupo IV, presentan déficit importantes en su desarrollo económico y social (Tedesco y López, 2002).

4. Tendencias de las reformas de la educación secundaria

Los tres autores a los que se refiere este comentario presentaron una visión de las reformas al nivel medio superior, que a continuación se expone. Françoise Caillods (2004) aborda la situación del nivel en los países europeos, en los que se lo considera obligatorio y donde casi se ha logrado la universalización, con entre el 70 y el 80 por ciento del grupo de edad correspondiente de la secundaria superior (de 16 a 18 años de edad). Sin embargo, el nivel está inmerso en una tensión importante: ¿formar para la universidad o para el trabajo? En países como Finlandia, Francia, Alemania, Países Bajos, Noruega y Reino Unido, más de la mitad de los jóvenes inscritos en la secundaria se registran en la modalidad técnico profesional, orientada al trabajo, lo que de acuerdo a la autora plantea algunos problemas: 1. Hay una fuerte concentración de jóvenes en riesgo, o de origen socioeconómico bajo en los cursos profesionales, cuyo prestigio, en general, también es bajo. 2. Los jóvenes que abandonan la escuela antes de terminar la educación secundaria –presumiblemente estudiantes de la opción profesional–, presentan tasas de desempleo mayores que quienes la terminan. 3. Cuando los desertores logran conseguir un empleo, éste se caracteriza por ser precario, es decir, de tiempo parcial, con contratos temporales y poco calificados.

Ante dicha situación, menciona Caillods, en los países europeos se han puesto en marcha las siguientes políticas que facilitan la transición de la escuela al mundo del trabajo: 1. Ofrecer becas y mejorar la calidad de la educación a partir de cursos de apoyo a los más vulnerables, con el objeto de aumentar el aprendizaje y de retener a cada vez un número más alto de jóvenes hasta el final de la educación secundaria. 2. Diversificar las opciones e itinerarios escolares, con objeto de responder a la diversidad de los jóvenes que estudian en el nivel, y fortalecer la orientación pedagógica y profesional. 3. Favorecer la relación educación-formación, combinando

estudio y trabajo, a partir del “sistema de aprendizaje”, de pasantías en las empresas que promuevan la “formación en alternancia” entre la escuela y el mundo laboral. 4. Favorecer la transición del bachillerato profesional hacia los estudios superiores cortos, y de éstos hasta el fin de la universidad. 5. Promover la “escuela de segunda oportunidad”. 6. Desarrollar una política de empleo, junto con las municipalidades y los empresarios locales, orientada a apoyar el empleo de los jóvenes.

Si volteamos la mirada hacia América Latina la educación secundaria superior no es obligatoria y está lejos de alcanzar la cobertura de los países europeos. No obstante la diversidad de situaciones y contextos entre los países latinoamericanos, las reformas de la educación, expuso Tedesco, han seguido tres directrices hasta cierto punto homogéneas (Tedesco y López, 2002, pp. 61-66):

- a. Los cambios de la estructura educativa, es decir, en el aumento del número de años de educación obligatoria. Aunque América Latina ha seguido muy por detrás de los países desarrollados esta tendencia, todos los países de la región –excepto Bolivia y Nicaragua (Macedo y Katzkowicz, 2000)– han declarado obligatorio al menos el ciclo básico de la educación secundaria. La gran diferencia es que en Latinoamérica dicha política se da “en un contexto de aumento de la desigualdad social, de debilitamiento de los mecanismos de planificación del desarrollo y de significativa incertidumbre acerca de los requerimientos futuros de recursos humanos”. Aumentar el número de años escolares obligatorios, de manera que incluyan la secundaria básica, en países con un promedio de escolaridad de la mitad o un poco más, sin que el cambio vaya acompañado de un proceso general de crecimiento y de desarrollo equitativo, puede provocar dos efectos perversos: i. que no se obtenga el certificado de la educación básica completa, el cual tiene un valor simbólico muy grande, y que antes era más accesible; ii. que los contenidos básicos se distribuyan en más años de escolaridad, retrazando así el acceso a aprendizajes importantes, a los que sí se accedía con anterioridad.
- b. La reforma curricular, con tres ejes principales (Tedesco y López , 2002, p. 62): i. el cambio de una organización curricular por disciplinas a otra por áreas de conocimiento; ii. la incorporación de nuevos contenidos curriculares, organizados por competencias (capacidad de trabajar en equipo, de resolver problemas, de experimentar, de interactuar con el diferente, etc.) y relacionados a los valores de la producción y la ciudadanía (solidaridad, tolerancia, respeto a los derechos humanos); iii. la posibilidad de que los alumnos elijan al menos algunos de los contenidos del aprendizaje, no sólo

para atender la diversidad del alumnado, sino para promover entre ellos la capacidad de aprender a aprender, y la introducción de la orientación educativa como modalidad pedagógica.

Ante el cuestionamiento del impacto de estos cambios sobre lo que realmente sucede en las escuelas, se dice que además de avances hay resistencias, las que se fundan en dos factores: uno externo que es la cultura juvenil, y otro interno, que tiene que ver con las condiciones de trabajo y la cultura profesional de los docentes.

En el contexto actual, en el que el acceso a la escuela secundaria ya no significa la posibilidad de movilidad social, ni la seguridad de un empleo al terminarla, la condición de joven asociada a la de estudiante se ha modificado y con ello, la cultura juvenil. Desde la escuela de segundo nivel es importante apoyar la dimensión cultural en los diseños curriculares, a partir de una articulación entre lo cognitivo, lo emocional, lo estético y lo social que involucre a estudiantes y profesores. De la misma manera, la situación y el papel de los profesores ha cambiado: "Su trabajo, tradicionalmente individual y aislado, ahora debe ser articulado con otros colegas y el marco de un proyecto institucional" en el cual es fundamental la representación que los profesores tienen sobre los valores y la cultura juvenil (Tedesco y López , 2002, p. 64).

- c. Los cambios en los estilos de gestión han implicado reformas orientadas a dar a las escuelas mayores grados de descentralización y autonomía; a implantar la evaluación sistemática de resultados; a apoyar las innovaciones, por citar los más importantes.

Se propone que dichas reformas de los estilos de gestión deben ser aplicadas tomando en cuenta el contexto escolar y la población que atienden, pues es diferente la situación de las escuelas privadas o de las públicas que atienden sectores de ingresos medios y altos, a aquellas que reciben a los nuevos sectores de población que acceden al nivel secundario (Tedesco y López, 2002).

Finalmente, se subrayan tres conclusiones: 1. destacan la necesidad de atender la complejidad y la heterogeneidad, evitando soluciones únicas y homogéneas a los problemas; 2. llaman la atención sobre las dificultades que suponen los procesos de transición entre las situaciones existentes y las que se desea alcanzar; 3. enfatizan la prioridad de los aspectos pedagógicos de las reformas.

Sin referir su exposición a un ámbito geográfico concreto, María de Ibarrola (2004) presenta un panorama de las tendencias de las reformas, en relación con la interacción de la escuela con el trabajo, que nos ayudará a sintetizar los

aportes anteriores. En primer lugar, señala, las interacciones entre la escuela y el trabajo no son lineales ni sus efectos inmediatos. Están inmersas en contextos históricos que han sufrido cambios y vivido las distintas dinámicas de los mercados de trabajo, por lo que ha habido en el tiempo y el espacio muchas maneras de relacionar los dos ámbitos, que han mostrado que se influyen mutuamente de diversas maneras y que no es conveniente supeditar la formación escolar a las demandas de un mercado de trabajo. No obstante, tampoco conviene que la escuela ignore los cambios trascendentales que, como vimos en el apartado anterior, se están dando en el contexto de globalidad, que influye tanto en la manera de concebir el trabajo, como en la formación.

Las situaciones de “aprendizaje situado en el trabajo” que en ocasiones se inicia desde la infancia (a pesar de la prohibición del trabajo infantil), y el cual parece ser el tipo de aprendizaje al que puede acceder la mayor parte de la población juvenil, dice De Ibarrola, se caracterizan por dificultar enormemente el paso de los conocimientos tácitos a los codificados. En ese sentido, la escuela ha hecho aportaciones importantes a la formación para el trabajo, en la medida en la que: 1. anticipa la generalización de los cambios laborales; 2. introduce conocimientos técnicos y científicos a la productividad y al trabajo; 3. crea espacios innovadores de formación frente a la precariedad de la mayor parte de las unidades productivas; 4. contribuye a codificar el conocimiento necesario para la producción y lo pone a disposición pública y gratuita; 5. incorpora la formación para el trabajo en el contexto de una formación integral; 6. democratiza el acceso a una formación laboral; y 7. orienta a los jóvenes hacia nuevas vocaciones.

Además de dichas contribuciones que hacen de la escuela una institución que se ha adecuado a los cambios y que en muchas ocasiones ha respondido a ellos de manera efectiva, se observan las siguientes tendencias de los sistemas escolares: 1. se han descentralizado y abierto a la participación de nuevos actores en el terreno de las decisiones, el financiamiento y la operación; 2. han aceptado que toda la población es sujeto de formación para el trabajo; 3. se han transformado, o creado instituciones nuevas que respondan a las transformaciones de las demandas del mercado de trabajo; 4. han privilegiado la visión de los actores locales y las necesidades del desarrollo local/regional; 5. se ha propiciado la interacción de múltiples actores (gobierno nacional; gobiernos provinciales y municipales; organizaciones empresariales, empresas, sindicatos; organismos de la sociedad civil) en la formación para el trabajo, redefiniendo las funciones de cada uno; 6. se establecen pasajes entre las distintas modalidades de formación, lo que implica reconocer y certificar los conocimientos adquiridos por vías diferentes: escolar, capacitación, experiencia laboral;

7. se impulsa la educación a lo largo de la vida; 8. la transformación de la formación ofrecida se hace radicar en la gestión de las instituciones concretas y en datos derivados de la evaluación de resultados.

Ahora bien, las transformaciones son diferentes, dependiendo del nivel escolar del que se trate. La educación media superior está sujeta a los cambios tanto del nivel básico obligatorio –que en el caso de la mayoría de los países de América Latina comprende hasta el nivel secundario básico (9 años de escolaridad, sin contar la educación inicial) y en Europa abarca hasta el último grado de la educación secundaria superior (12 años de escolaridad, sin contar la educación inicial)–, y de la diversificación de las instituciones de educación superior, mucho más amplia en Europa que en Latinoamérica.

5. Las políticas educativas hacia la educación media superior en México

Como parte de la colección de libros *La investigación educativa en México 1992-2002*, editada por el Consejo Mexicano de Investigación Educativa, se elaboró un estado de conocimiento referido a la investigación de las *Políticas educativas* (Zorrilla y Villa Lever, 2003), que aborda en su segunda parte los trabajos de investigación sobre las políticas hacia la “educación media superior” o educación secundaria, en su ciclo superior⁴. En él se señala que en los últimos diez años, los avances más importantes de la EMS se dieron en el terreno de la cobertura de la matrícula del nivel y que aunque su eficiencia mejoró a través de la apertura de nuevas instituciones y la reestructuración curricular de algunas de las ya existentes, el nivel sigue atendiendo en México a menos de la mitad del grupo de edad correspondiente.

En buena parte de las publicaciones revisadas (Zorrilla y Villa Lever, 2003, pp. 177-182), las referencias a la globalización y en menor medida a la sociedad del conocimiento y al desarrollo nacional son explícitas. Ciertas investigaciones las abordan como elementos contextuales para los cambios estructurales de la sociedad, del mundo del trabajo y de la educación media superior. Los dos primeros conceptos, ligados estrechamente a los avances del conocimiento y de la tecnología, son presentados en algunos estudios como detonantes del cambio en los distintos niveles de análisis de los trabajos: nacional, regional, local e institucional, sin considerar que teóricamente

4. En él se incluyen ochenta y tres documentos: once libros, treinta capítulos de libro, dos cuadernos de trabajo, cinco artículos de revista, once ponencias en memorias, ocho tesis y dieciséis documentos oficiales.

hay diversas maneras de definir dichos conceptos. En otros, los menos, se hace una discusión de los conceptos, que les permite proponer nuevas categorías analíticas.

Queda claro a través de los estudios presentados que el sistema escolar, en ninguno de sus niveles, debe quedar supeditado a las exigencias de una cierta concepción de desarrollo. Igualmente, que es necesario aceptar que las instituciones de educación secundaria, de manera explícita o no, tienden a favorecer una cierta concepción de desarrollo. En ese contexto, los trabajos recomiendan que las instituciones escolares tomen en cuenta los nuevos requerimientos planteados y los hagan suyos, con el objeto de que la formación que imparten sea relevante para los diversos tipos de alumno que actualmente conviven en la escuela y sea pertinente a la realidad en la que está inmersa, aunque también se advierte que es muy importante tener presente que la escolaridad puede operar simultáneamente como mecanismo de igualación social y como medio para la reproducción de las desigualdades.

En este trabajo se afirma que una de las conclusiones más frecuentes en las investigaciones realizadas en México en la última década, sobre el nivel medio superior o secundario, es la pérdida de identidad del nivel. Una de las preocupaciones más importantes en los estudios revisados es la de definir la misión y la identidad del nivel medio, en el sentido de buscar mayor claridad sobre el “valor agregado” que adquiere quien cursa este nivel educativo. En las investigaciones queda claro que definirlo y evaluarlo por el destino de sus egresados supone situar el problema en un lugar equivocado. De la misma manera, permitir que se le defina a partir de los dilemas de “selección versus equidad”, “formación general versus técnico profesional” y “capacitación para un empleo versus formación para el trabajo”, supone dar la espalda a las nuevas tendencias de la educación en el mundo. Los textos revisados hacen propuestas interesantes para romper estas inercias, entre las que destacan: usar el concepto de “equivalencia” para formar sin perder la diversidad ni la calidad, con el propósito de obtener logros equiparables entre alumnos con orígenes sociales y culturales diversos; reconocer la necesidad de una formación permanente a través de toda la vida; lograr la retención de los diversos tipos de jóvenes que ingresan al nivel; formar en actitudes y habilidades creativas con relación a la ciudadanía, la producción y el trabajo.

En relación con la estructura curricular y los contenidos de la educación secundaria, la tendencia general de los trabajos revisados es plantear una educación por competencias, centrada en el aprendizaje de los alumnos, que haga énfasis no sólo en el conocimiento, sino también en las habilidades, las actitudes y las competencias. Este tema generalmente está asociado al papel que juegan los profesores en el proceso educativo, a la calidad de su formación y a las características y obligaciones que los profesores debieran tener.

El análisis de los trabajos que abordan el tema del mercado laboral y el empleo concluye que la educación propedéutica o general no produce beneficios superiores a los obtenidos por la orientada al trabajo, de manera que no se puede decir que la primera sea más eficiente que la segunda. Ante ello, se explica, es necesario mantener el carácter general que incluye la enseñanza teórica, junto a la relacionada con el trabajo. Se señala que la dispersión en los destinos profesionales de los egresados de la educación media superior tiene como resultado una débil identidad profesional. Finalmente se considera que las relaciones de la educación técnica con la industria no son ni lineales ni unívocas. Una de las conclusiones más importantes de los trabajos que abordan este tema se refiere a la necesidad de comprender que ahora la formación para el trabajo atraviesa a todo el sistema educativo y que en el aprendizaje del desempeño laboral no sólo interviene la educación formal, sino que también la capacitación y el aprendizaje informales en el puesto de trabajo tienen un papel muy importante.

Las investigaciones sobre los jóvenes y la educación media representan en México una nueva línea en la investigación educativa dedicada a este nivel. Las perspectivas desde las que se mira el problema son novedosas, porque traspasan el sistema escolar tradicional y permiten vislumbrar otras que lo conciben como espacio de vida en el que se comienzan a definir los proyectos de vida de los jóvenes. Se lo ve también como espacio que posibilita el ensayo de roles y escenarios para la vida futura, donde se va configurando la representación de un futuro posible. En el análisis de la transición de la escuela hacia otro ámbito de vida, se indaga sobre la forma como los jóvenes se posicionan frente a su horizonte de oportunidad y hacen su proyecto de vida, en el que además de las condiciones materiales, juega un papel fundamental lo simbólico. Igualmente, se trabaja sobre los procesos de identificación de los estudiantes del nivel medio superior, tomando en cuenta las expresiones de género entre adolescentes y en el aula.

Finalmente, los estudios que las propias instituciones hacen sobre sí mismas y sobre las modalidades a las que pertenecen son documentos oficiales, generalmente poco críticos y poco analíticos, pero que describen los cambios y reformas realizados y ofrecen datos sobre las instituciones, a los que de otro modo sería difícil acceder.

6. La situación actual de la educación media superior en México

Como desde hace al menos treinta años, en la actualidad la educación media superior continúa respondiendo a dos grandes objetivos:

1. Una formación propedéutica, orientada al estudio de las profesiones.
2. Una formación para el trabajo.

Estos objetivos se traducen en dos tipos de educación media: el bachillerato y la educación tecnológica, las cuales se imparten en tres modalidades (véase cuadro 1):

- a. El bachillerato general, que prepara a los estudiantes para continuar estudios superiores y que es impartido en cuatro tipos de instituciones.
- b. La educación profesional técnica, que califica al joven en diversas especialidades que lo orienten hacia el mercado de trabajo. No obstante, el diploma que se obtiene con este tipo de educación no respalda y mucho menos asegura una ocupación intermedia en el mercado laboral. Esta modalidad se ofrece en siete tipos distintos de instituciones.
- c. El bachillerato tecnológico, que prepara al estudiante para continuar estudios superiores y para el desempeño de alguna actividad productiva, se imparte en diez tipos diferentes de institución.

A cada uno de estos tres modelos pedagógicos se les han hecho reformas continuas “en la concepción de lo que es ‘básico’, en el tiempo que se le destina, la secuencia y el alcance de los contenidos y su organización” (OCE, 2003a).

En el marco del Programa Nacional de Modernización Educativa 1989-1994 se creó la Comisión Nacional para la Planeación y Programación de la Educación Media Superior; y poco después, en cada estado, la Comisión Estatal de Planeación y Programación de la Educación Media Superior, cuyo objetivo era atender las deficiencias de cada entidad. Finalmente, en 1994 se instituyó la Comisión Nacional de Educación Media Superior, con el propósito de coordinar la atención a la demanda, los programas y los planes de estudio y la evaluación. Pero al lado de esas nuevas coordinaciones, siguen funcionando los diferentes tipos de control que siempre han manejado la educación media: el federal, el estatal, el autónomo y el particular.

La conjugación de la diversidad de modalidades, instituciones, coordinaciones y tipos de control ha hecho difícil resolver algunos de los principales problemas del nivel, entre los que destacan:

- a. La dificultad de dibujar con claridad los perfiles institucionales que distingan a las instituciones y les den ventajas comparativas.
- b. La ineficiencia en la coordinación entre la federación, los estados, los municipios y las instituciones, lo que ha contribuido a una demanda desequilibrada y a la concentración en algunas modalidades del nivel.

- c. Que la competencia se dé entre instituciones cuya calidad y estatus no son equivalentes, lo que tiene el riesgo de privilegiar a quienes tienen más fácil acceso a los códigos culturales y de la modernidad y que históricamente, por lo menos en países heterogéneos y segmentados como México, también han sido los más favorecidos social y económicamente.

La propuesta del gobierno actual para resolver estos problemas fue la creación de la Coordinación General de la Educación Media, incluida desde el 20 de diciembre de 2002 en el reciente Reglamento Interior de la SEP, según el cual, la nueva Coordinación estará habilitada para organizar las relaciones entre la SEP y otras instituciones, así como para “establecer la coordinación que sea necesaria para el ejercicio de sus funciones con las unidades administrativas de la Secretaría que operan planteles en donde se imparte la educación del tipo medio superior” (Art. 16). A pesar de que ya se creó, esta coordinación aún no entra en funcionamiento. A estas alturas del sexenio ya se perdió la oportunidad de cambiar la estructura organizacional de la SEP, que es condición esencial para resolver no sólo los problemas de coordinación de la educación media, sino en general los de todo el sistema educativo nacional (OCE, 2003b).

El ritmo de crecimiento de la matrícula del nivel medio superior ha sido vertiginoso y ha conllevado procesos de diversificación, tanto en lo que respecta a los grupos sociales que ingresan a ella, como con relación a la variedad de currículos académicos y de instituciones que ofrecen este tipo de educación. Si en 1990 este nivel tenía poco más de 2 millones de alumnos (2.100.520), en el curso escolar 2003-2004 alcanzó casi los 3 millones y medio (3.479.200).

Además de que la matrícula total de la educación media ha crecido continuamente, sus indicadores de rendimiento no son muy satisfactorios. Como se puede observar en el cuadro 2, si bien se ha incrementado de manera importante la tasa de absorción de los estudiantes de secundaria, según cifras del Tercer Informe de Gobierno, el nivel medio atendió en el ciclo escolar 2002-2003 a apenas el 51,5 por ciento de los jóvenes del grupo de edad correspondiente (16-18 años). La deserción sigue siendo muy alta y la eficiencia terminal muy baja: apenas seis de cada diez terminan la educación media superior. Muchos de quienes abandonan los estudios antes de completarlos, lo hacen por la necesidad que tienen de trabajar, pero también porque la vinculación de las escuelas con los sectores productivos de las regiones, y por lo tanto su pertinencia ante las posibilidades de empleo de los jóvenes egresados, es escasa. Ambas situaciones, la deserción temprana y la poca vinculación efectiva entre escuela y empresas han contribuido al des prestigio de las opciones técnicas, propiciando a la vez el crecimiento de los bachilleratos generales.

CUADRO 1: Instituciones que imparten la educación media por modalidad pedagógica. México.

Bachillerato general o propedéutico	Educación profesional técnica	Bachillerato tecnológico (bivalente)
Colegios de Bachilleres (CB)	Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP)	Centros de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado (CECYTE) ¹
Centro de Estudios de Bachillerato (CEB) ⁷	Centro de Estudios Tecnológicos Industriales y de Servicios (CETIS) ²	Centro de Estudios Tecnológicos Industriales y de Servicios (CETIS) ²
Preparatoria Federal Lázaro Cárdenas	Centros de Estudios Tecnológicos (CET) ³	Centros de Bachillerato Tecnológico Industrial y de Servicios (CBTIS) ²
Preparatorias federales por cooperación	Escuela Superior de Enfermería y Obstetricia (ESEO) ³	Colegios de Estudios Científicos y Tecnológicos (CECYT) ³
Escuelas Preparatorias Particulares Incorporadas	Centros de Estudios del Arte ⁹	Centros de Estudios Tecnológicos del Mar (CETMAR) ⁴
Bachilleratos de las universidades		Centro de Estudios Tecnológicos en Aguas Continentales (CETAC) ⁴
Bachilleratos estatales		Centros de Bachillerato Tecnológico Agropecuario (CETA) ⁵
Bachilleratos militares ⁸		Centros de Bachillerato Tecnológico Forestal (CBTF) ⁵
Bachilleratos de Arte ⁹		Centros de Enseñanza Industrial (CETI) ⁶
Preparatoria abierta		Bachilleratos Técnicos de Arte ⁹
Educación Media Superior a distancia		

1 Los CECYTE son servicios operados por los estados. 2 Los CETIS y los CBTIS son coordinados por la Dirección General de Educación Tecnológica Industrial (DGETI). 3 La ESEO depende del Instituto Politécnico Nacional (IPN). Ésta es la única modalidad en que los egresados son técnicos profesionales. El IPN también coordina a los CECYT y los CET. 4 Los CETMAR y los CETAC son coordinados por la Unidad de Educación en Ciencia y Tecnología del Mar (UECTM). 5 Los CBTA y los CBTF son coordinados por la Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria (DGETA). 6 Los CETI ofrecen la formación de Tecnólogo. Es una institución descentralizada del gobierno federal. 7 Los Centros de Estudio de Bachillerato son coordinados por la Dirección General del Bachillerato. 8 La Secretaría de la Defensa Nacional ofrece los bachilleratos militares. 9 Estas instituciones son coordinadas por el Instituto Nacional de Bellas Artes.

FUENTE: Secretaría de Educación Pública, 2000a, p. 47.

**CUADRO 2: Indicadores de rendimiento de la educación media superior.
1990-1991/2002-2003. Miles.**

Indicadores	Año			
	1990-1991	1995-1996	2000-2001	2002-2003
Deserción	18,8	18,5	17,5	15,9
Absorción de Secundaria	75,4	89,6	93,3	95,5
Eficiencia Terminal	55,2	55,5	57,0	60,2

e: estimado.

FUENTE: Presidencia de la República, 2003. *Tercer Informe de Gobierno*, en:
<http://www.sep.gob.mx>, 5 de septiembre de 2003.

Como se puede apreciar en el cuadro 3, en la última década la proporción de la matrícula de la educación profesional técnica se ha reducido, a pesar de que a partir del sexenio anterior, por presión de los alumnos y sus padres, se logró que además de los bachilleratos, la educación técnica también permitiera la continuidad de estudios superiores.

CUADRO 3: Distribución porcentual de la matrícula de educación media por modalidades pedagógicas. 1970-2000.

Año	Bachillerato General	Tecnológico	Educación Profesional-Técnica	Total
1990-1991	61,5	20,5	18,0	100
1995-1996	57,8	26,3	15,9	100
2000-2001	59,7	27,7	12,6	100
2002-2003	60,0	29,1	10,9	100

FUENTE: SEP, 2000b, Estadística básica del sistema educativo nacional. Inicio de cursos. Varios años, SEP; y SEP, 2003. *Tercer Informe de Gobierno*.

La opción general ha sido siempre la más poblada, empero, la tecnológica ha tenido un crecimiento sustancial a partir de 1990. Lo anterior puede ser explicado desde dos perspectivas:

1. La diversidad de modalidades y de instituciones, con sus especialidades dirigidas a diferentes sectores, ha ido a la par de un proceso de selectividad que a partir del grado 10 conduce a diferentes caminos escolares y de trabajo.
2. El acceso de la población joven al empleo no es fácil, de tal manera que la diversificación de opciones justifica las desigualdades sociales relacionadas a caminos con diversas calidades, que a su vez son seguidos por distintos grupos de la población (De Ibarrola y Gallart, 1994).

El gran reto es replantear una educación media que dé respuesta a la actual demanda masiva y heterogénea, lo que implica necesariamente subsanar la gran ausencia histórica de la educación media: un conocimiento significativo que atienda las exigencias de la ciudadanía productiva del siglo XXI. Eso significa proporcionar aquellas competencias básicas que permitan al joven integrarse a su sociedad como ciudadano y como trabajador, con una buena capacidad para comunicarse, para ubicarse en el contexto y el espacio en el que vive, y con competencias instrumentales, de razonamiento, científicas y tecnológicas, ecológicas, críticas y creativas (De Ibarrola y Gallart, 1994, pp. 102-103).

Si la educación media en México actualmente sólo es alcanzada por la mitad de la población en edad de cursarla, y somete a esta población que sabemos heterogénea a un proceso de selección a través de los dos caminos que la integran: el que lleva a los alumnos que continuarán los estudios superiores, y el que conduce a otros al trabajo por una vía alterna y de menor calidad, lo único que estará logrando será reforzar la inequidad. El problema no tiene que ver con la decisión de a qué modalidad educativa hay que favorecer. Por el contrario, todos los esfuerzos deberán estar encaminados a retener a los diversos grupos de población que acceden a las distintas opciones, impartiendo una formación de calidad y equitativa.

Todavía hay cuatro retos pendientes e importantes si se quiere mejorar la calidad de la educación:

1. La respuesta adecuada y pertinente a la demanda de un número cada vez mayor de jóvenes, es decir a una demanda masiva que dista mucho de ser homogénea. La diversidad de los intereses y la procedencia de los alumnos es cada vez más amplia.
2. La relativa a la necesidad de una reforma curricular. Respecto a ésta, se puede decir que el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica –la opción más importante del área técnico-profesional– terminó su reforma a fines del sexenio pasado y que las del bachillerato general y tecnológico están en proceso.

3. La formación de profesores. Cabe señalar que en el nivel medio la mayoría de los profesores están contratados por horas de clase, para impartir una o varias asignaturas, y no hay requisitos académicos claros para su incorporación, promoción y permanencia. Cada modalidad ofrece a sus profesores distintos tipos de cursos de actualización, en general de corta duración, que son paliativos, pero no dan una respuesta a la rápida evolución del conocimiento y a la necesidad de maestros con una formación sólida, acorde a las necesidades tan heterogéneas del nivel medio, caracterizadas por su diversidad curricular, la amplitud de las especialidades técnico-profesionales que ofrece y a la pluralidad de grupos sociales a los que atiende. Para que el nivel medio pueda responder con una enseñanza que logre resultados de calidad semejante en los distintos contextos que caracterizan a quienes demandan el servicio de este nivel, es fundamental que la formación de los docentes se profesionalice. Esto supone recursos y claridad de objetivos, pero sobre todo voluntad política para llegar a acuerdos básicos entre los distintos tipos de coordinación que participan en la educación media.
4. Finalmente, la creciente participación de los particulares en la educación media. Son los dueños de la tercera parte de las escuelas preparatorias y de más de la mitad de las técnicas en el país, y en ellas atienden a la quinta parte de los alumnos tanto del bachillerato como del profesional técnico. Sería conveniente que la SEP se preocupe por tener mayor información sobre la calidad de este tipo de formación (Villa Lever y Rodríguez Gómez, 2003).

7. Un ejemplo de educación superior corta en México: las Universidades Tecnológicas

Las Universidades Tecnológicas son la primera opción en México que ofrece educación superior corta, dos años después del bachillerato. Otorgan el título de Técnico Superior Universitario orientado a satisfacer las necesidades de mandos medios en los sectores secundario y terciario.

Según datos de la Coordinación General de las Universidades Tecnológicas (CGUT, 2000), el Sistema de Universidades Tecnológicas ha crecido rápido. Entre 1991, cuando inició con tres instituciones, y el año 2003, se incrementó en casi 20 veces, llegando a las 59 instituciones, ubicadas en 26 estados del país.

El subsistema inició con 426 alumnos. En 1999 alcanzó 29.621 y se estimó que para el curso escolar 2000-2001 llegaría a los 40.000 y actualmente tiene 57.062 jóvenes inscritos en sus aulas. Sin embargo su eficiencia terminal no es satisfactoria, pues de cada 100 jóvenes que ingresan a estas universidades sólo se titula la mitad. El índice de deserción oscila, dependiendo de cada plantel, entre el 4 por ciento y el 29 por ciento: sus causas principales son la baja calidad de los estudios de bachillerato que no da a los jóvenes bases firmes para seguir estudiando y la precariedad económica de las familias, que aunada a la exigencia de pagar cuotas mensuales a la universidad, y a pesar del sistema de becas con el que cuentan dichas universidades, parece ser en muchos casos una situación insalvable.

En 1999 las Universidades Tecnológicas tenían un total de 13.237 egresados. Actualmente hay 52.317. El costo por alumno ha disminuido entre 1995 y 2000, pues en promedio pasó de 59,11 miles de pesos a 26,62 miles de pesos en ese lapso.

Entre 1991 y 2000 el subsistema recibió una inversión de 3.537.710.000 de pesos (constantes del 2000), de la cual más de dos terceras partes se invirtieron entre 1995 y 2000. Dicha inversión distribuyó como sigue: casi el 40 por ciento (1.409.962.000 de pesos) se invirtió en laboratorios y poco más de un tercio (1.267.197.000 de pesos) en unidades de docencia; menos del 5 por ciento (153.359.000 de pesos) de la inversión se dedicó a administración y vinculación; el 1,4 por ciento (49.444.000 de pesos) en bibliotecas y el 0,1 por ciento (4.325.000 de pesos) en cafeterías.

El presupuesto ha provenido principalmente de la federación, aun cuando los estados siempre han participado. Según la Coordinación General de las Universidades Tecnológicas, aunque de 1995 a la fecha los gastos de operación se han repartido casi por igual entre la federación y los estados, el gasto de inversión ha estado principalmente a cargo de la federación.

Dado el rápido crecimiento del subsistema de educación corta y su complejidad creciente, se elaboró el proyecto de creación del Consejo Nacional de Universidades Tecnológicas, como órgano máximo de coordinación y su correspondiente Comité Directivo. Para el desarrollo de sus funciones las Comisiones Académicas y las Comisiones de Pertinencia actuarán como sus órganos técnicos consultivos. El Consejo Directivo, máximo órgano de gobierno de estas instituciones, estará integrado por 3 representantes del Gobierno Estatal, otros 3 del Gobierno Federal, un representante del municipio y 3 representantes del sector productivo de la región.

El subsistema de Universidades Tecnológicas ofrece 23 carreras, agrupadas en 6 comisiones académicas⁵: Electromecánica Industrial, Económico-Administrativa, Tecnologías de la Información, Agroindustrial Alimentaria, Tecnología Ambiental e Industria Textil.

Con base en el Programa Nacional de Modernización Educativa 1989-1994 (SEP, 1989) –en el cual la educación técnico-profesional orientada al trabajo formó parte de las políticas propuestas para modernizar la economía mexicana–, y teniendo como trasfondo la preocupación por la calidad de la educación superior impartida, la política estatal propone la creación de un nuevo tipo de instituciones de educación superior. El nuevo modelo debe incorporar las transformaciones necesarias que le permitan responder a las cambiantes condiciones del contexto nacional y orientarlas a una educación relevante para los diversos grupos socioeconómicos de la población que desean cursar la educación superior.

El modelo educativo de las Universidades Tecnológicas se propone como objetivos:

1. La formación, en dos años, de profesionales de nivel 5B de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación⁶, que reciban el título de Técnico Superior Universitario.
 2. Aumentar la proporción de estudiantes en el área tecnológica a partir de la estrategia de ubicarla en el nivel de la educación superior, lo que ha ayudado a elevar su estatus social y a vencer las resistencias sociales hacia ella.
 3. Responder al contexto mundial y nacional de cambios y contrastes y a las nuevas necesidades de los mercados de trabajo, preparando un nuevo tipo de mando medio: el Técnico Superior Universitario, comparable al del Profesional Asociado.
5. **Electromecánica Industrial:** Mecánica, Mecánica y Productiva, Electricidad y Electrónica Industrial, Electrónica y Automatización, Mantenimiento Industrial, Procesos de Producción, Metálica y Autopartes. **Económico-Administrativa:** Administración, Contabilidad Corporativa, Comercialización, Organización de Proyectos Productivos y Comercialización, Turismo. **Tecnologías de la Información:** Informática, Telemática, Ofimática. **Agroindustrial Alimentaria:** Procesos Agroindustriales, Producción Alimentaria, Agricultura Tropical, Biotecnología. **Tecnología Ambiental:** Tecnología Ambiental. **Industria Textil:** Procesos Textiles.
6. Los niveles van del 1 al 7. Los Técnicos Superiores corresponden al nivel 5B, “bachillerato + 2”.

Entre sus principales características, este modelo ofrece cursos de dos años a los egresados de la educación media superior; es lo que en Francia se llama el “bac + 2”; se trata de una alternativa de formación profesional que permita a los jóvenes estudiar carreras profesionales que respondan a las necesidades de los sectores productivos; con altos niveles de calidad académica, admisión selectiva, estrecha vinculación entre la empresa y la escuela, incorporación al trabajo productivo en el corto plazo, buenos profesores, laboratorios y talleres de primera y dedicación completa de los alumnos, sin cerrar las puertas a una escolaridad superior, lo que a la fecha no se ha podido concretar.

Con el objeto de constituirse en una respuesta a las necesidades de recursos humanos de los sectores productivos, las Universidades Tecnológicas hacen mucho énfasis en que su proceso de enseñanza aprendizaje combine cuatro factores: 1. la enseñanza teórica orientada al aprendizaje de conocimientos científicos, tecnológicos y humanísticos; 2. trabajos dirigidos para el análisis y la síntesis en la solución de problemas teórico-prácticos; 3. enseñanza de métodos instrumentales para desarrollar aptitudes técnicas; 4. trabajos en equipo para el análisis de estudios de caso.

Bajo esa óptica se diseñó una estructura del proceso enseñanza-aprendizaje en donde la enseñanza práctica incluye el 70 por ciento del tiempo de estudio, mientras que la enseñanza teórica absorbe el 30 por ciento restante. De la misma manera, se dedica un 80 por ciento del tiempo a la formación general y un 20 por ciento a la formación especializada. Las actividades educativas se realizan tanto en la escuela como en la empresa y se tiene prevista una estadía del alumnado que dure de diez a quince semanas en el sector productivo.

Con relación a las metas que se proponen, Villa Lever y Flores (2002) concluyen que estas instituciones se nutren con jóvenes con un bajo perfil de egreso de la educación media y sus promedios en el examen de admisión son cada vez más bajos. En ese sentido, se puede plantear la hipótesis de que estas instituciones dan cabida a un grupo de población que de otro modo no estaría en posibilidades de acceder a la educación superior, y de que al abrir dicho acceso, promueve la movilidad social de este grupo y eleva el estatus social de los Técnicos, tan depreciado en México. Aunque la deserción y la reprobación en las Universidades Tecnológicas son altas, se puede decir que quienes logran egresar consiguen rápido un trabajo, muchos de ellos en el nivel de mando medio para el cual es formado, por lo que se puede afirmar que en términos generales el subsistema sí cumple con el objetivo de formar a “jóvenes empleables”.

Es una realidad que en México quienes ingresan a la educación superior corta provienen en general de un medio socioeconómico más desprotegido que aquellos que cursan la educación superior tradicional, y de que la sola inversión en educación no es suficiente para que ésta contribuya al crecimiento y al desarrollo de las

personas, sus regiones o sus países. Para que la inversión en la formación de recursos humanos pueda aprovecharse es necesario que venga acompañada de políticas educativas orientadas a compensar las diferencias producidas por la inequidad económica, con el objeto de evitar en la medida de lo posible que la escuela reproduzca las diferencias socioeconómicas. Otra condición importante para que la inversión en este tipo de técnicos sea benéfica en términos económicos y productivos es la existencia de oportunidades de empleo con una cierta base tecnológica que pueda aprovechar a un trabajador con el perfil del egresado de este tipo de instituciones.

La ventaja que supone que las Universidades Tecnológicas constituyan una opción de educación superior corta ubicada en ciudades medianas o en poblaciones relativamente apartadas y de menor desarrollo está siendo enfrentada por los altos costos directos e indirectos que representa estudiar. La mitad de quienes ingresan a estas universidades desertan en el camino, y ni los programas de becas, ni el programa de tutorías, han sido suficientes para lograr retenerlos. Si, como vimos más arriba, aún en contextos con condiciones más favorables como los europeos, los modelos educativos enfrentan problemas que les dificultan fungir como detonadores del desarrollo económico regional, mucho menos se puede esperar de las opciones educativas inmersas en contextos socioeconómicos con las características del mexicano. De ahí la importancia de que el Estado coordine y despliegue un conjunto de políticas y estrategias de compensación más agresivas.

El crecimiento de su matrícula ha mostrado, además del interés del Estado en impulsarlo, que el sistema cubre expectativas de educación y empleo entre los jóvenes. No obstante, su eficiencia para retenerlos durante todo el proceso educativo es deficiente y en ello influyen tanto factores económicos –la necesidad de los jóvenes de participar en el ingreso familiar–, como académicos –la alta tasa de reprobación, debido en parte a la deficiente preparación con la que ingresan los alumnos a ellas–. Deserción, reprobación, dificultades para ser estudiantes de tiempo completo y trabas administrativas para continuar estudios superiores son cuatro problemas que la educación superior corta debe resolver con políticas precisas enfocadas a las características de la población que asiste a cada plantel.

Conclusiones

Si bien es cierto que el conocimiento es la materia prima por excelencia y que la capacidad de aprendizaje de las personas, las empresas y las regiones es una de las condiciones más importantes para el desarrollo socioeconómico, también lo es que

el conocimiento, y más particularmente la educación como el medio más importante para desarrollarlo y transmitirlo, no garantizan la recepción de los beneficios que se esperan de ellos. La distribución equitativa de la educación acompañada de la apertura de empleos en los que las personas puedan poner en práctica dichos conocimientos son condiciones esenciales para que ésta incida en el desarrollo para todos.

Estudios realizados por la CEPAL (1994, p. 101) afirman que para que la población de la región latinoamericana no caiga en la pobreza son necesarios, en promedio, de diez a once años de escolaridad. No obstante, son pocos los países de la región que la alcanzan. En ese sentido, la educación secundaria en América Latina parece ser, al mismo tiempo, un mecanismo de integración y de segmentación, con fuerte inequidad en el acceso y los logros, alejado de los procesos socioeconómicos y culturales de los diferentes países de la región, e incapaz de responder de manera adecuada a las demandas del mercado de trabajo, por un lado, y al desarrollo científico-tecnológico, por otro.

Como pudimos observar, principalmente a partir de las exposiciones de Tedesco (2004b) y de De Ibarrola (2004), y a pesar de la diversidad regional, ha habido una tendencia generalizadora al aplicar reformas a los sistemas educativos en América Latina: los cambios en la estructura educativa, las reformas curriculares, la tendencia a la descentralización de los sistemas educativos y a la autonomía de las escuelas, o la importancia que se le ha dado a la evaluación de resultados. Sin embargo, como se muestra en el texto, la relación entre procesos demográficos e ingresos va a ser fundamental para el tipo de resultados que con ellos se obtengan.

Si bien es claro que la sola inversión en educación no se traduce en resultados cualitativamente importantes, también lo es que la educación tiene la capacidad de mejorar la calidad de vida, y en ese sentido posee un importante potencial para propiciar la equidad. De acuerdo con ello, en tanto no se mejore la eficiencia y la eficacia de los sistemas de educación media superior –más que los solos indicadores de matrícula–, a partir de políticas orientadas a retener a los jóvenes hasta el término de la escolaridad secundaria, ésta y muy particularmente las modalidades técnicas o profesionales no podrán ser un promotor real de la equidad; pero además, sólo en la medida en que los egresados puedan obtener un empleo e ingresos a partir del capital humano que acumularon con sus estudios, podrá darse una relación efectiva entre la formación y la reducción de la pobreza. De ahí la importancia de que la educación impartida cumpla con las características de relevancia y de pertinencia necesarias para que los egresados sean empleables.

Aunque Europa no está exenta de situaciones de exclusión, el alto porcentaje de jóvenes que terminan la secundaria ha orientado los problemas principalmente

hacia la formación profesional: pareciera haber entre los países europeos un acuerdo tácito sobre la necesidad de ofrecer diversas modalidades, con distintos currículos académicos orientados a satisfacer las diversas demandas e intereses de la población joven, entre los que destaca un fuerte impulso a la formación profesional. En palabras de Caillods (2004), en esa región del mundo se considera que un joven “nunca debería salir de la escuela sin tener un oficio en la mano”. No obstante, también hay una concentración importante de jóvenes en riesgo, o de origen socioeconómico bajo, que se orientan principalmente a los cursos profesionales, lo que ha redundado en que éstos sean percibidos como de menor calidad.

A pesar de los dispares niveles de desarrollo entre los países desarrollados, particularmente los europeos y los latinoamericanos, es clara la conveniencia de tener una estructura educativa más diversificada que posibilite trayectorias diversas –lo que no significa que sean discriminatorias–, y que permita concretar una carrera profesional satisfactoria. Para ello es condición fundamental, para sistemas que atienden a jóvenes de origen económico bajo, que éstos tengan siempre la posibilidad de estudiar más, pues en una sociedad basada en el conocimiento, se es considerado “empleable” en la medida en la que se es poseedor del saber.

La diferencia fundamental entre el aprendizaje en la escuela y lo que De Ibarrola (2004) llama el “aprendizaje situado en el trabajo”, estriba en la posibilidad que la institución escolar ofrece para ir más allá de las actividades y saberes cotidianos y tener la capacidad de comprender y aplicar las operaciones destinadas a interpretar y transformar información, es decir de pasar de los conocimientos tácticos a los codificados.

Ahora bien, la disyuntiva no está sobre en cuál modalidad se van a invertir más recursos, la general o la técnica. Éste es un falso dilema porque ya se ha probado que la sola inversión, cuando no va acompañada de políticas orientadas a resolver problemas específicos, no necesariamente incide en la calidad de la educación ofrecida, y sólo logrando la mejora educativa se puede proporcionar una ventaja comparativa real entre quien estudia el nivel y quien no accede a él. Si, como hemos visto, las políticas vigentes tienden a propiciar que el nivel medio se convierta en el último nivel al que acceda la mayoría de la población, y más aún, se convierta en un nivel obligatorio, sería deseable que en ella se proporcione una educación general en la que la formación para el trabajo sea parte de la formación ciudadana integral.

Si utilizamos como ejemplo el caso de los jóvenes entre 15 y 19 años en México, podemos decir que del total de ese grupo de edad no estudia poco más de la mitad porque trabaja o ayuda en los quehaceres domésticos. Ahora bien, cabe subrayar que los jóvenes de este grupo de edad son los que en mayor proporción están en

la escuela (44,7 por ciento). Empero, de ellos, muy pocos dedican tiempo completo a los estudios y un buen número, además de estudiar, realiza otras actividades, principalmente trabajar y/o ayudar en los quehaceres domésticos. Es decir, de la escasa mitad que logra continuar con sus estudios, más de la tercera parte no puede permitirse la posibilidad de ser alumno de tiempo completo (INEGI, 2000). Es un hecho que muchos jóvenes de hoy no pueden dedicarse exclusivamente a estudiar en la escuela. La tendencia general es, cada vez más, de múltiples vías y con múltiples salidas de la escuela al trabajo y viceversa. La institución escolar debe repensar el uso del tiempo escolar, particularmente referido a la duración de los programas y a su flexibilidad, que contemplen nuevos itinerarios de formación con secuencias cronológicas en las que estén previstos la posibilidad de ser estudiante de medio tiempo y los períodos de inasistencia escolar.

Por otro lado, las políticas hacia la educación terciaria se han caracterizado por la tendencia a la diversificación de las instituciones, entre las que sobresalen las llamadas de quinto nivel, o educación superior corta, la cual se ubica entre el bachillerato y la universidad. La apertura de instituciones de este nivel ha ido acompañada de la creación de carreras orientadas a nuevos mercados de trabajo, con la concepción de formar en competencias laborales, con base en estudios de caso y solución de problemas; se busca una más estrecha colaboración con los sectores productivos de manera que se compartan con la institución escolar espacios y tiempos de formación en las empresas mismas, con el objeto de formar para el trabajo en el trabajo mismo, a través de estadías en la empresa y de prácticas profesionales; más que alentar la idea de que los estudios aseguran el empleo, se enfatiza la importancia de ser “emprendedor” y la necesidad de crearse su propio empleo y de ser autónomo. Entre los retos más importantes que la institución escolar deberá resolver se encuentran las nuevas posibilidades que ahora ofrecen las nuevas tecnologías, y con relación a la formación profesional, muy particularmente la acreditación y certificación del conocimiento, que reconozcan el conocimiento adquirido por vías diferentes a la de la escolarización.

Sin embargo, en el mundo actual ninguna formación inicial puede preparar a los jóvenes para la vida entera. El aprendizaje a lo largo de la vida se ha reconocido como una necesidad, pues aunque ya no se puede afirmar que la formación garantiza el empleo, a la larga, un país con trabajadores con un buen nivel educativo podrá más fácilmente generar nuevas industrias, aplicar mejor los conocimientos acumulados en la producción de industrias generadoras de riqueza con base en el conocimiento y la información y no en importación de tecnologías para hacer maquila. Por otro lado, en la medida en la que aumenta el nivel general de estudios, el

número de jóvenes que salen de la escuela sin una calificación mínima están cada vez más amenazados por la exclusión económica y social, por lo que es necesario crear programas orientados a atender a esta población, a través de la alternancia con períodos de trabajo en la empresa.

Bibliografía

- ALBA, C. 1997. "Hipótesis sobre los efectos de la globalización en México", en BIS-BERG, I. (comp.), *México después de la guerra fría*, El Colegio de México, México.
- CAILLODS, F. 2004. "Educación secundaria y formación para el trabajo en Europa", ponencia presentada en el Seminario Regional *La educación frente a la crisis del mercado de trabajo y la inserción social en América Latina*, redEtis-MECYT-MTEYSS de Argentina, Buenos Aires, 23-25 de junio.
- CASTELLS, M. 1997. *La sociedad red*, Vol. I de *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, Alianza, Madrid.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL)-ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (UNESCO). 1992. *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, CEPAL-Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC), Santiago de Chile.
- COORDINACIÓN GENERAL DE UNIVERSIDADES TECNOLÓGICAS (cgut). 2001. Sitio electrónico de la cgut <http://cgut.sep.gob.mx/mattot.htm> consultado el 18 de junio de 2001.
- COORDINACIÓN GENERAL DE UNIVERSIDADES TECNOLÓGICAS (cgut) y 38 UNIVERSIDADES TECNOLÓGICAS. 2000. *Universidades Tecnológicas. Mundos medios para la industria*, Secretaría de Educación Pública, cgut, Ed. Noriega, México.
- DE IBARROLA, M. 2004. "¿Qué formación para el trabajo en la educación secundaria y terciaria?", ponencia presentada en el Seminario Regional *La educación frente a la crisis del mercado de trabajo y la inserción social en América Latina*, redEtis-MECYT-MTEYSS de Argentina, Buenos Aires, 23-25 de junio.
- DE IBARROLA, M. y M. A. GALLART (coords.). 1994. "Democracia y productividad: desafíos de una nueva educación en América Latina", en *Lecturas de educación y Trabajo*, N° 2, UNESCO/ Oficina Regional de Educación para América Latina y el

Caribe (OREALC)/CIID-CENEP/Red Latinoamericana de educación y trabajo, Santiago de Chile.

DRUCKER, P. 1993. *The Post-Capitalist Society*, Butterworth Heinemann, Oxford.

GIDDENS, A. 2000. *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*, traducción de Pedro Cifuentes, Taurus, España.

HOPENHAYN, M. y E. OTTONE. 2001. *El gran eslabón*, Colección Popular N° 575, primera reimpresión, Fondo de Cultura Económica, Argentina.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA (INEGI). 2000. *Los jóvenes en México*, INEGI, México.

LUNDVALL, B. y S. BORRÁS. 1997. *The Globalising Learning Economy: Implications for innovation policy*. TSER report for the Commission of the European Union. Bruselas.

MACEDO, B. y R. KATZKOWICZ. 2000. *Educación secundaria. Balance y prospectiva*, OREALC, Santiago de Chile. Citado en TEDESCO, J. C. y N. LÓPEZ. 2002. "Desafíos a la educación secundaria en América Latina", en *Revista de la CEPAL*, N° 76, CEPAL, Santiago de Chile, pp. 55-69.

MUÑOZ IZQUIERDO, C. 2004. *Educación y desarrollo socioeconómico en América Latina y el Caribe*, Universidad Iberoamericana, México.

OBSERVATORIO CIUDADANO DE LA EDUCACIÓN (oce). 2003a. "La educación media, en el limbo", en *La Jornada*, Comunicado 94, 1 de marzo, México DF.

OBSERVATORIO CIUDADANO DE LA EDUCACIÓN (oce). 2003b. "EMS y ES en el Tercer Informe", en *La Jornada*, 17 de septiembre, México DF.

OTTONE, E. 2001. *Repensar la educación secundaria*, OREALC-UNESCO, Santiago de Chile.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. 2003. *Tercer Informe de Gobierno*, en: <http://www.sep.gob.mx>, 5 de septiembre.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (SEP). 1989. *Programa para la Modernización Educativa*, SEP, México.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (SEP). 2000a. *Informe de Labores 1999-2000*, SEP, México.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (SEP). 2000b. *Estadística básica del sistema educativo nacional. Inicio de cursos 2000*, SEP, México.

- TEDESCO, J. C. y N. LÓPEZ. 2002. "Desafíos a la educación secundaria en América Latina", en *Revista de la CEPAL*, Nº 76, CEPAL, Santiago de Chile, pp. 55-69.
- TEDESCO, J. C. 2004a. *Educar en la sociedad del conocimiento*, Colección Popular # 584, cuarta reimpresión, Fondo de Cultura Económica, Argentina.
- TEDESCO, J. C. 2004b. "Desafíos de la educación secundaria en América Latina", ponencia presentada en el Seminario Regional *La educación frente a la crisis del mercado de trabajo y la inserción social en América Latina*, redEtis-MECyT-MTEYSS de Argentina, Buenos Aires, 23-25 de junio.
- THUROW, L. 1993. *La guerra del siglo xxi*, Vergara, Buenos Aires.
- TOFFLER, A. 1992. *El cambio del poder*, Plaza y Janés, Barcelona.
- VILLA LEVER, L. y R. RODRÍGUEZ GÓMEZ. 2003. "Education and development in Mexico", en MIDDLEBROOK, K. y E. ZEPEDA (eds.), *Confronting Development: Assessing Mexico's Economic and Social Policy Challenges*, Stanford University Press y Center for US Mexican Studies, Estados Unidos, pp. 277-319.
- VILLA LEVER, L. y P. FLORES CRESPO. 2002. "Las universidades tecnológicas en el espejo de los institutos universitarios de tecnología franceses", en *Revista mexicana de investigación educativa*, vol. VII, Nº 14, enero-abril, México, Consejo Mexicano de Investigación Educativa, A. C., Universidad Autónoma Metropolitana, pp.17-49.
- ZORRILLA, M. y L. VILLA LEVER (coords.). 2003. *Políticas educativas*, Colección La investigación Educativa en México 1992-2002, Nº 9, Consejo Mexicano de Investigación Educativa, México.

Curriculum vitae breve de autores

OSCAR AMARGÓS

Sociólogo, egresado de la Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña, Santo Domingo. Especialidad en Sociología del Desarrollo del Instituto Iberoamericano para el Desarrollo del Área Ibérica, Madrid, España. Postgrado Experto Universitario en Planificación y Gestión de Proyectos de Cooperación para el Desarrollo en los ámbitos de la Educación, la Ciencia y la Cultura de la Universidad Nacional a Distancia de España. Ex profesor universitario de Sociología y Metodología de Investigación.

ALEJANDRA BIRGIN

Licenciada en Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Buenos Aires, Argentina, Master en Educación y Sociedad, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Programa Argentina. Directora Nacional de Gestión Curricular y Formación Docente del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de Argentina.

FRANÇOISE CAILLODS

Diplomada en la Facultad de Economía de París y en la Columbia University de Nueva York, Estados Unidos. Directora Adjunta del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIP-E-UNESCO) y coordinadora del programa de

investigación sobre educación secundaria y responsable del programa sobre HIV/SIDA y educación.

MERCEDES CARACCIOLO BASCO

Licenciada en Sociología en la Universidad de Buenos Aires, Argentina, con estudios de postgrado en planificación y evaluación de proyectos de desarrollo en varios organismos internacionales. Dirigió varias áreas de investigación y desarrollo en organismos del sector público nacional y provincial vinculadas con la pequeña producción, la microempresa y el desarrollo local y rural. Consultora en la Secretaría de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social, Argentina, en el Área de Proyectos Estratégicos, y docente de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales en temas de economía social.

DANIEL FILMUS

Licenciado en Sociología en la Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina; Especialista en Educación para Adultos, Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe, México; y Master en Educación, Universidad Federal Fluminense, Brasil. Actualmente es Ministro de Educación, Ciencia y Tecnología de Argentina. Profesor titular de la UBA, Investigador Categoría I de la UBA y de la Carrera del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Se ha desempeñado con anterioridad como Secretario de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Director de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica Argentina. Ha sido consultor y asesor en distintas organizaciones nacionales e internacionales.

MARÍA DEL PILAR FOTI LAXALDE

Socióloga de la Universidad del Salvador, Argentina. Ha trabajado para el Estado en Programas de Desarrollo y ha sido consultora de organismos internacionales especializados en la pobreza, como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).

Sus líneas de trabajo han sido: capacitación y organización de los pequeños productores, trabajo de la mujer y economía social. Actualmente se desempeña en la Escuela de Capacitación Docente del Centro de Pedagogías de Anticipación y en el Programa Aprender Trabajando de la Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

CRISTINA GARCÍA

Licenciada en Economía de la Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca, Argentina. Diploma de Estudios Superiores especializados en "Proyectos de producción y desarrollo industrial", del Instituto de Estudio del Desarrollo Económico y Social Universidad de París I y Diplôme d'Etudes Approfondies (DEA) en "Estudios de las sociedades latinoamericanas, opción historia". Universidad de París III, Francia. Asesora del Secretario de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social de Argentina, a cargo del Área de Economía Social y Desarrollo local. Consultora Senior del proyecto oir-Ministerio de Trabajo: "Enfrentando los retos al trabajo decente en la crisis argentina".

MARÍA DE IBARROLA

Doctora en Ciencias con especialidad en investigaciones educativas, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados, México. Investigadora titular del Departamento de Investigaciones Educativas del mismo Centro. Coordinadora de la Red Latinoamericana de Educación y Trabajo. Su línea principal de investigación ha sido el estudio de las instituciones escolares de formación para el trabajo.

CLAUDIA JACINTO

Doctora en Sociología con especialidad en América Latina de la Universidad de París III, Francia. Coordinadora regional del proyecto de investigación de IIPE-UNESCO: "Educación y formación de jóvenes en América Latina". Investigadora del CONICET; docente de postgrado de la Universidad de Buenos Aires y Universidad de San Andrés, Argentina. Coordinadora de redEtis (Red de Educación, Trabajo e Inserción social, América Latina), IIPE-IDES.

GUILLERMO LABARCA

Doctor en Economía de la Educación en la Universidad de París, Francia. Estudió en Suiza, Alemania y Francia. Autor de libros sobre educación, economía y política. Profesor de la Universidad de Chile, la Universidad Católica de Chile y la Universidad de Ámsterdam. Experto en la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y coordinador del proyecto Educación y Trabajo, CEPAL/GTZ.

PEDRO MILOS

Licenciado en Historia en la Universidad Católica de Chile, Chile y Doctor en Ciencias Históricas, Universidad Católica de Lovaina, Bélgica. Profesor invitado, Universidad Católica de Lovaina; Profesor de la Licenciatura en Historia, Universidad de Santiago; Profesor Magíster en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos, Universidad Alberto Hurtado. Entre los principales temas sobre los que trabaja están: educación y trabajo; políticas y programas de capacitación de jóvenes; desarrollo de competencias y didáctica de la Historia. Actualmente es Director del Centro de Investigación y Desarrollo de lo Educacional (CIDE).

ANA MIRANDA

Licenciada en Sociología y Magíster en Política Social de la Universidad de Buenos Aires, Argentina, candidata a Doctora en Ciencias Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Argentina. Directora del Proyecto "La inserción ocupacional de los egresados de la escuela media" con sede en FLACSO y financiamiento del CONICET. Se ha desempeñado en distintos ámbitos vinculados a la investigación y a la gestión pública en las áreas de juventud, educación y trabajo.

MARTA NOVICK

Licenciada en Sociología en la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Diplôme d'Etudes Approfondies (DEA) en la Universidad de París VII. Actualmente es Subsecretaria de Programación Técnica y Estudios Laborales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación de la República Argentina. Investiga-

dora del CONICET en el Instituto de Industria de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Argentina. Profesora titular de Sociología del Trabajo en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y docente de postgrado en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA y en la UNSG.

ANALÍA OTERO

Licenciada en Sociología de la Universidad de Buenos Aires, Argentina, y Maestranza de la Maestría en Políticas Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Argentina. Investigadora del Proyecto "La inserción ocupacional de los egresados de la escuela media" con sede en FLACSO y financiamiento del CONICET. Se ha desempeñado como investigadora en las temáticas de identidad del trabajo en jóvenes y nuevos movimientos sociales.

MARCIO POCHMANN

Doctor en Economía de la Universidad de Campinas, Brasil. Profesor con licencia del Departamento de Política e Historia Económica de la misma universidad. Ex director ejecutivo del Centro de Estudios Sindicales y de Economía del Trabajo. Secretario Municipal de Desarrollo, Trabajo y Solidaridad de San Pablo, Brasil.

ADRIANA ROFMAN

Licenciada en Sociología, con estudios de postgrado en el Instituto de Altos Estudios sobre América Latina, Universidad de la Sorbonne Nouvelle de París, y Doctoranda del Doctorado en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Directora del proyecto de investigación "Modelos y estrategias de desarrollo local" y Coordinadora Técnica del Programa de Desarrollo Local de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Docente del curso de postgrado Desarrollo Local en Áreas Metropolitanas y de la materia Taller III de la Licenciatura en Política Social, UNSG.

JOSÉ PABLO SABATINO

Capacitador de equipos técnico-profesionales, de organizaciones populares y de organizaciones no gubernamentales en temas vinculados con la economía social, el planeamiento participativo y el desarrollo de recursos de organizaciones. Maestro en la Maestría de Economía Social de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Consultor en la Secretaría de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Argentina. Miembro del Instituto para el Comercio Equitativo y el Consumo Responsable (ICECOR) y vocal de la Fundación Marianista.

LEANDRO SEPÚLVEDA

Antropólogo de la Universidad de Chile y candidato a doctor en Estudios de la Sociedad Latinoamericana, Universidad Arcis, Santiago, Chile. Investigador del Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación, Santiago, Chile. Docente de la Universidad Alberto Hurtado de Santiago y Universidad Católica de Valparaíso.

JUAN CARLOS TEDESCO

Estudios de Ciencias de la Educación en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Profesor de Historia de la Educación en las universidades de La Plata, Comahue y La Pampa, donde también ocupó el cargo de Secretario Académico. Ex Director del Centro Regional de Educación Superior para América Latina y el Caribe (CRESALC), en Caracas, de la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC) en Santiago de Chile y de la Oficina Internacional de Educación de la UNESCO, en Ginebra. Actual Director de la sede regional del Instituto Internacional de Planificación de la Educación en Buenos Aires (IIP-E-UNESCO).

NÉSTOR VALDIVIA VARGAS

Licenciado en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú, con estudios de doctorado en Sociología por el Colegio de México. Ha trabajado en proyectos de desarrollo e investigación sobre la problemática de las pequeñas

empresas en el Perú, el mercado de trabajo profesional y las trayectorias laborales y profesionales de los egresados de la educación técnica en Lima y jóvenes en situación de pobreza. Actualmente se desempeña como Investigador Asociado del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) en las áreas de pobreza y equidad, y empleo y mercados de trabajo.

LORENZA VILLA LEVER

Título en Planeación de la Educación y del Empleo del Institut D'Etudes du Développement Economique et Social (IEDES). Diploma de Estudios Superiores Especializados, París, Francia. Doctora en Sociología, con opción en Educación, en la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales, París, Francia. Sus líneas de trabajo han sido: políticas públicas hacia la educación; y educación y trabajo. Investigadora titular "B" de tiempo completo definitivo en el Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.

Esta edición
se terminó de imprimir en
Octubre de 2004 en **Idea Gráfica**
Pte. Perón 3785 El Palomar
Bs. As. Argentina
Tel. 44650-5987

RedEtis es un proyecto del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO (IIPE-UNESCO), con sede en el Instituto de Desarrollo Económico y Social de Argentina (IDES).

RedEtis tiene como objetivos la producción de conocimiento, sistematizando y difundiendo nuevos temas y perspectivas de análisis y de acción sobre educación, trabajo e inserción social; y la promoción del intercambio de actores.

Los temas centrales en los que trabaja son:

- **La heterogeneidad de las transformaciones económicas y la segmentación de oportunidades laborales: los desafíos para la educación y la formación.**
- **La educación media general y técnica frente al mundo del trabajo: trayectorias de inserción laboral e inclusión social de los jóvenes.**
- **Las redes locales de educación y trabajo: alianzas intersectoriales.**

RedEtis promueve la participación de diferentes actores vinculados a la educación, el desarrollo social, la juventud y la formación para el trabajo. Entre ellos: responsables de políticas y programas, investigadores, sectores empresariales, directores y docentes de instituciones educativas y formativas, organismos de ciencia y tecnología y organizaciones no gubernamentales.

**Aráoz 2838 / C1425DGT
Buenos Aires / Argentina
Teléfono: 54 11 4804-4949 (int. 106)**

Fax: 4804-5856

Correo electrónico:

redetis@ides.org.ar

redEtis (IIPE-IDES) es un proyecto financiado por el Banco Mundial

¿Para qué mundo del trabajo formar? ¿Cómo promover alternativas educativas y laborales que permitan la inclusión de amplios sectores sociales, hoy al margen de un trabajo decente? ¿Cómo promover redes de educación y trabajo vinculadas al desarrollo social? ¿Cuáles son las formas en las que se insertan en el trabajo los jóvenes egresados? ¿Qué puede hacerse desde la educación para un mejoramiento en las oportunidades de inserción? Éstos son algunos de los interrogantes abordados en este libro.

En las últimas décadas, las sociedades latinoamericanas han experimentado rupturas y quiebres de índole económica, social, política y cultural. La profundización de la desigualdad social y de ingresos, el empeoramiento de las condiciones laborales y de producción, la falta de confianza y la crisis por la que atraviesan las instituciones políticas, expresan algunas de las múltiples dificultades. Este marco –adverso y desfavorable– es, sin embargo, el lugar donde diferentes actores vinculados a la educación, el trabajo y la inserción social de los jóvenes deben tomar hoy sus decisiones.

Este libro intenta contribuir con esta tarea examinando los problemas y algunas estrategias relacionadas con la educación secundaria y terciaria, el desarrollo local y las políticas de inserción de los jóvenes. Apunta a generar un “diálogo de saberes” que procure desde la reflexión crítica visualizar nuevos rumbos para América Latina.

ISBN 987100473-7

