

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.2075
21 de diciembre de 2001

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

LA FORMACIÓN PARA EL TRABAJO EN LA ARGENTINA: SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS PARA EL FUTURO

*/ El presente documento fue preparado por la señora María Antonia Gallart, consultora de la Unidad de Desarrollo Industrial y Tecnológico de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial. Este documento ha sido desarrollado en el marco del Proyecto CEPAL/GTZ: “Políticas para mejorar la calidad, eficiencia y la relevancia del entrenamiento profesional en América Latina y el Caribe. Fase II” (FRG/99/S126). Las opiniones expresadas en este documento, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

INDICE

RESUMEN.....	V
INTRODUCCIÓN.....	1
I. LA FORMACIÓN PARA EL TRABAJO EN LA ARGENTINA	2
1. La evolución de la economía y la educación.....	2
2. La situación actual de la educación para el trabajo	3
3. Los actores de la formación	5
a) <i>El Estado</i>	5
b) <i>Las empresas</i>	8
c) <i>Los sindicatos</i>	14
d) <i>Las ONGs</i>	15
e) <i>Los usuarios de la formación: la gente que quiere y puede capacitarse</i>	15
f) <i>Conclusiones</i>	17
II. UNA SITUACIÓN LOCAL: LA PROVINCIA DE CÓRDOBA	19
1. Características de la Provincia	19
2. El Programa de Capacitación para Trabajadores en empresas	19
3. Plan Provincial de Capacitación para el Empleo.....	21
4. Conclusiones	25
a) <i>Una realidad sectorial: la industria gráfica</i>	26
b) <i>Situación actual de la industria gráfica argentina</i>	26
c) <i>Los cambios en la tecnología y las calificaciones</i>	27
d) <i>La oferta y demanda actual de formación</i>	28
e) <i>La Fundación Gutenberg</i>	28
f) <i>El sistema dual</i>	28
g) <i>Las carreras técnicas terciarias</i>	29
h) <i>El instituto secundario en Artes Gráficas</i>	29
i) <i>Los cursos cortos de capacitación</i>	29
j) <i>La restante oferta de formación</i>	30
k) <i>Conclusiones</i>	31
III. CONCLUSIONES FINALES.....	32
1. Los condicionantes del campo de la formación	33
a) <i>La descoordinación entre organizaciones del Estado</i>	33
b) <i>La “independencia” de las instituciones educativas y las organizaciones productivas</i>	33
c) <i>La prolongada crisis recesiva de la economía</i>	35
2. Las tensiones entre los actores	35
a) <i>Las perspectivas para el futuro: posibilidades y esperanzas</i>	36
BIBLIOGRAFÍA.....	38

RESUMEN

En este trabajo se muestra que el campo de la formación profesional es desestructurado, atravesado por una trama de servicios y demandas que se entrecruzan y no tienen una jerarquización clara ni una interrelación uniforme. Existen variaciones a nivel local y también en relación con los diversos sectores económicos: aquí inciden el cambio tecnológico, tipo de mercado (monopolios de servicios del estado privatizados, sectores concentrados, sectores atomizados), mayor o menor participación de empresas extranjeras que traen de sus países de origen los modelos de capacitación.

Aparecen dificultades para articular oferta educativa y los requerimientos de las empresas, hay tensiones entre demanda social y demanda de las firmas por capacitación, las pequeñas y microempresas tienen problemas específicos para definir sus demandas de capacitación, y se percibe una baja prioridad de la capacitación tanto para el Estado como para muchas empresas, todo ello en un contexto de crisis. Se constata además que hay un tema central y poco trabajado es el de la equidad.

Se propone constituir sistemas de formación que tengan en cuenta que en la Argentina no existe y no tendría sentido intentar implantar un sistema de FP uniforme como se dio en otros países de América Latina. Para ello hay que superar los condicionamientos actuales partiendo de la existencia de actores dinámicos y reconocibles y fomentando su integración y desarrollo. Se plantea que es necesaria una colaboración entre el sector estatal y el privado, y una mejor articulación entre la demanda social y la demanda de las empresas. La idoneidad técnica de la gestión y supervisión estatal y de la oferta de las variadas instituciones de capacitación es una precondition para que la formación profesional no engañe al público. Una mayor coordinación entre el sistema educativo formal y la FP es también una necesidad.

INTRODUCCIÓN

El documento que se presenta a continuación es una aproximación al estado actual de la formación para el trabajo en la Argentina. Se brindará un panorama de las características del campo de la formación y su desarrollo dentro del contexto económico y educativo del país. Su objetivo es realizar una apreciación general de la dinámica de dicho campo y sus actores, y presentar las posibilidades de evolución futura de la formación profesional en el país, dentro de la perspectiva del estudio CEPAL-GTZ.

El trabajo consta de tres partes: la primera está focalizada en los orígenes y la situación actual de la formación en el total del país y su relación con la situación del empleo y el crecimiento económico, así como una revisión de los principales actores sociales en el campo de la formación. La segunda versa sobre dos casos concretos que ilustran la problemática señalada en la primera parte: una provincia, Córdoba, con un alto nivel de educación e industrialización, y un sector que ha incorporado nuevas tecnologías, como es el gráfico. La tercera parte plantea las conclusiones que se derivan de las dos anteriores y las sitúa en el contexto de la investigación regional de CEPAL-GTZ con el objeto de plantear algunas líneas de acción e investigación.

I. LA FORMACIÓN PARA EL TRABAJO EN LA ARGENTINA

1. LA EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA Y LA EDUCACIÓN

En el contexto de América Latina, la Argentina es un caso peculiar de temprana industrialización, fuerte desarrollo de la industria de sustitución de importaciones a partir de la década de 1930, altos índices de urbanización, un desarrollo relativamente importante del mercado interno, y la instalación de un incipiente estado de bienestar. Esa realidad se fue deteriorando paulatinamente hasta entrar en crisis a partir de mediados de la década de 1970. La inflación continuada y creciente, la inestabilidad política y los fallidos intentos de apertura de la economía llevaron a la crisis de la hiperinflación de fines de la década del ochenta. A partir de allí, la ley de convertibilidad que fijaba un cambio fijo para el dólar y la imposibilidad de emitir moneda, el consecuente paro de la inflación, el ajuste estructural, la apertura de las importaciones y la política de privatizaciones cambiaron totalmente el panorama de la economía. Luego de un período de alto crecimiento en la primera parte de la década de los noventa, se produjo un estancamiento económico dentro de un contexto de alto endeudamiento externo, que culminó en una recesión que ha durado más de tres años y continúa actualmente en el primer semestre del 2001. La principal variable de ajuste fue el empleo; el índice de desempleo llegó a niveles sin precedentes: dicho índice fue del 14.7% a nivel nacional en octubre del 2000. Dado que no existe seguro de desempleo que cubra a los desocupados y que el crecimiento de comienzos de los noventa fue acompañado de una notoria concentración de ingresos con respecto a los indicadores históricos, la proporción de hogares bajo la línea de pobreza se incrementó notoriamente.

El análisis del mercado de trabajo urbano en la década del noventa, ejemplificado en el área metropolitana de Buenos Aires que es la mayor concentración urbana del país, muestra la continuidad del crecimiento secular de los servicios con respecto a la manufactura, altibajos en la tasa de desocupación, pero con una definida tendencia hacia el incremento del desempleo, y un aumento notorio de la participación de las mujeres en el mercado de trabajo con ingresos y condiciones de trabajo inferiores a los de los varones. La precarización del empleo, particularmente en los establecimientos chicos, lleva a que alrededor de un 40% de los trabajadores esté fuera de la cobertura social vigente. Si se introduce en el análisis el nivel de instrucción como variable interviniente en la inserción laboral, se puede observar que a mayor nivel de instrucción se corresponden mayores tasas de participación laboral, menores índices de desocupación y subocupación, y menor participación en el sector informal. Al tomar en cuenta la variación de 1991 a 1999, se observa que los trabajadores de todos los niveles de instrucción han visto su situación laboral deteriorada, menos aquéllos que han alcanzado el nivel superior completo. Estos son los únicos que han incrementado el ingreso promedio de la ocupación principal, tienen mayor probabilidad de insertarse en establecimientos de más de cien trabajadores y mantienen el porcentaje de asalariados con protección laboral. El desempleo, si bien se ha incrementado, sigue teniendo niveles menores que en el caso de los menos educados. Una última observación sobre los cambios en el mercado de trabajo en la década del noventa se refiere a las diferencias de género. Con respecto a la inserción diferencial de hombres y mujeres, las tasas de actividad de las mujeres se han incrementado notoriamente en el período considerado, pero su inserción laboral es muy desfavorable con respecto a la de los varones de iguales niveles de instrucción en todas las variables señaladas anteriormente. Sin embargo, si se observan las tasas de empleo (la proporción de trabajadores empleados sobre el total de la población correspondiente), las mujeres la han incrementado y los varones la han disminuido, esto parecería indicar que pese a la alta desocupación femenina, se ha producido un fenómeno de sustitución del empleo masculino por el femenino. Al introducir los niveles de instrucción, se observa que en el nivel de educación superior completa, la participación laboral femenina tiende a igualarse con la masculina. Se puede plantear la hipótesis que la desocupación y la escasez de ingresos en el hogar ha actuado como motor de ingreso de las mujeres en el mercado de trabajo, y la aceptación de ingresos y condiciones de trabajo peores que los hombres puede haber contribuido al citado proceso de sustitución de trabajo masculino por trabajo femenino (Gallart, 2000 b.). Dos conclusiones se pueden extraer de esta realidad con respecto a la

formación: una es una tendencia a la devaluación de credenciales que hace que sean necesarios niveles cada vez mayores de educación para competir por los mismos puestos de trabajo; la segunda es la participación cada vez mayor de la mano de obra femenina, y por lo tanto su significación para las políticas de capacitación.

El desarrollo de la educación formal también se da tempranamente en la Argentina, ya en el censo de 1960, la población alfabetizada era el 92%. La educación secundaria está extendida por todo el país desde hace cien años, incluyendo una rama de estudios industriales. A lo largo del siglo XX la cobertura escolar continuó incrementándose en todos los niveles, pero coexistieron con ese crecimiento altos niveles de repetición y deserción. En consecuencia, actualmente las tasas brutas de matrícula en educación primaria superan ampliamente el 100%, pero solamente alrededor de la mitad del grupo de edad correspondiente se gradúa en la educación secundaria. Si se considera que las competencias de empleabilidad en un mercado moderno de trabajo exigen a la vez una prolongada escolaridad y buena calidad de aprendizaje, la situación es seria.

2. LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA EDUCACIÓN PARA EL TRABAJO

Con respecto a la formación más orientada a la inserción laboral, a diferencia de lo sucedido en el resto de América Latina, en la Argentina tuvo desde el inicio una impronta claramente escolar. Las escuelas de artes y oficios, que formaban operarios y artesanos a principio del siglo XX, se transformaron en escuelas técnicas y asimilaron a las escuelas medias industriales formando la modalidad de educación secundaria técnica que predominó desde comienzos de la década de los sesenta hasta fin de siglo. Esta rama de la enseñanza secundaria no terminal fue conducida por el Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET) hasta su traspaso a las provincias, el que se realizó junto con el resto de la enseñanza media a principios de la década de los noventa. La educación técnica constaba de numerosas especialidades pero la matrícula estaba concentrada en algunas de ellas, tales como construcciones, mecánica y electromecánica. En la actualidad, está entrando en vigencia una nueva organización de la educación formal que reemplaza a la primaria de siete grados y a la secundaria que duraba cinco años en las modalidades tradicionales (bachillerato y comercial) y seis en las escuelas técnicas. La Ley Federal de Educación instituye nueve años de educación básica y tres de educación polimodal. Las antiguas escuelas técnicas se tienen que encuadrar dentro de este esquema. Como la implementación está reservada a los gobiernos provinciales, la realidad muestra que la aplicación es muy variada según las provincias. En muchos casos se han incorporado los cursos de los tres últimos años de educación básica a las sedes de las ex-escuelas técnicas, manteniendo así los seis años de las antiguas escuelas. Desde el nivel nacional, a partir del gobierno iniciado a fin de 1999, se propicia el desarrollo de escuelas secundarias tecnológicas y de alguna manera se ha frenado el impulso central a la implementación del polimodal. El resultado que se puede observar recorriendo el país es un mosaico de modalidades de educación secundaria, y un vaciamiento de la educación técnico-vocacional que fue prestigiosa y relativamente numerosa en el pasado.

La modalidad de formación vocacional paraformal común en América Latina es la impartida en las Instituciones de Formación Profesional¹. En la Argentina se inicio tardíamente en la década del sesenta, dependía del CONET y se dirigió fundamentalmente a la formación de trabajadores adultos; posteriormente se organizó la formación de instructores y el apoyo técnico pedagógico a la capacitación en grandes empresas del sector público y privado. En la década de 1970, crecieron estas actividades y se firmaron convenios con grandes establecimientos fabriles. En 1974, se creó la Dirección General de Formación Profesional que tenía el mismo nivel de jerarquía que el organismo a cargo de la educación técnica. En ese período se fundaron centros fijos, titulados Centros Nacionales de Formación Profesional (CFP), que incluyeron formación de adolescentes, además de la formación tradicional de adultos. Los cursos para adultos tienen una duración variable según la especialidad, pero comúnmente duran un

¹Son ejemplos SENAI, SENAC, INA, INFOTEP, etc.

cuatrimestre. Al aprobar el curso el egresado recibe un certificado de aptitud. Hay especialidades (por ejemplo, gasista, electricista) en las que el curso habilita para obtener la matrícula necesaria para ser instalador (Wiñar, 1988).

Las provincias crearon en algunos casos sus propias escuelas técnicas y centros de formación profesional para satisfacer una demanda social que no podía ser cubierta por el CONET. A ellos se sumaron a partir de 1992, las escuelas y centros transferidos por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación que pasaron a ser administrados por los gobiernos provinciales y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. En casi todas las provincias se hicieron cargo de ellos las Direcciones de Educación de Adultos dentro del área educativa, sólo en dos provincias (La Pampa y Córdoba) quedaron a cargo de Ministerios de Trabajo y/o Producción. Los CFP se asientan en sedes públicas habilitadas para fines educativos o mediante convenio en sedes de ONGs, iglesias y sindicatos. El Estado financia horas cátedra y salarios de la estructura administrativa y de gestión, y en ocasiones el alquiler de la sede. En los casos de los centros conveniados, los recursos para materiales y mantenimiento provienen de colaboraciones solidarias.

En 1985, la formación profesional de adultos llegaba a 24 100 personas; datos correspondientes a 1997 (los últimos disponibles a nivel nacional) consignan un total de 83 527 egresados de FP en ese año en establecimientos dependientes de los organismos jurisdiccionales educativos².

Al igual que en el caso de la educación técnica el panorama en las provincias es variado; en general se observa que los centros no cuentan con el apoyo que tenían cuando dependían del CONET, ni en formación de formadores, ni en desarrollo curricular. En algunos casos, particularmente en el caso de centros privados conveniados, tienen apoyo de cooperación internacional, y en el caso de los centros sindicales existe interacción entre ellos. En general, el paso a la esfera educativa provincial no los ha favorecido, y los contactos con el sector productivo son escasos. En las provincias en que dependen de los ministerios de trabajo y/o producción, la situación es más favorable³.

Los otros ámbitos en que se desarrollan actividades de capacitación son: el Ministerio de Trabajo Nacional que desarrolla programas junto con el BID, y el ámbito empresario, que será tratado en el apartado siguiente.

El Ministerio de Trabajo en el marco de la Secretaría de Empleo y Formación Profesional, tiene varios programas de empleo que incluyen elementos de capacitación. El grupo más importante está constituido por subsidios a personas desocupadas para que realicen trabajos de utilidad pública, los que se supone están acompañados por capacitación (por ejemplo en albañilería); se pudo observar en estudios realizados que el componente de capacitación es prácticamente inexistente (Gallart, 2000 a p.241-299). Otros programas están focalizados en la capacitación; el más importante es el Proyecto Joven, que licitaba los cursos a ejecutores privados y públicos, siguiendo el modelo de Chile Joven. Fue discontinuado por el gobierno que se inició a fines de 1999, pero está siendo retomado con otro título y algunas modificaciones. El Proyecto Joven capacitó alrededor de 100 000 jóvenes desde su iniciación. El actual, llamado "Capacitar: Formación Laboral para Jóvenes" tiene una orientación más regional, incorporando algunos cambios: prioridad a las Instituciones de Capacitación radicadas en cada región para evitar la improvisación y rotación de las ICAPS; habilitación de instituciones públicas (por ejemplo, municipalidades) y cooperativas como empresas de pasantías; ampliación de la cobertura a jóvenes usuarios con estudios secundarios completos; y fijación de precios máximos a los cursos en cada sector ocupacional. Se proponen realizar 1 300 cursos en el año 2001. La red de oficinas de empleo del

² Esta cifra proviene de datos del INET para 1997, no figuran las provincias cuyos Centros de Formación Profesional dependen de los departamentos de Trabajo.

³ En otra parte de este documento se analizará el caso de la formación profesional en Córdoba que es una de las provincias que ha ubicado la FP en el ministerio de Producción y Empleo.

Ministerio de trabajo seleccionará a los usuarios. Este programa se inscribe en un conjunto de iniciativas referentes a políticas de empleo como los Consejos de Formación Profesional que se han iniciado en tres ciudades del interior y que convocan a los sectores productivos y los sindicatos. Dichos consejos son entidades multisectoriales de empresarios que tienen por objetivo mejorar la calidad de la formación profesional de una localidad. El Ministerio de Trabajo promueve y financia estas experiencias. Los consejos no desarrollan en forma directa cursos o acciones de capacitación. Sus servicios en cambio, apuntan a:

- Identificar técnicamente las necesidades de capacitación de las empresas y los trabajadores en la localidad.
- Buscar, calificar y proponer proveedores de capacitación en condiciones efectivas de responder a las demandas detectadas.
- Evaluar la situación de la capacitación en la localidad para proporcionar información útil a quienes la requieran.
- Formar al personal de instituciones de capacitación y a instructores de empresas y sindicatos.
- Desarrollar estándares y procedimientos que permitan evaluar la calidad de los cursos y capacitadores.

Aún no hay evaluaciones de estas iniciativas que están en fase de implementación.

En estas actividades de formación, tanto las de la formación profesional tradicional, como los programas desarrollados por los ministerios nacionales y provinciales, se entrecruzan distintas organizaciones que aparecen como ejecutoras, o como sede de actividades de formación promovidas por ellas mismas. Ellas, junto con el público usuario de la formación, constituyen los actores sociales que definen el campo de la formación. De ello se tratará en el apartado siguiente.

3. LOS ACTORES DE LA FORMACIÓN

Dada la dispersión de las acciones de formación, definiendo a ésta en su sentido más estricto como la educación no formal para el trabajo y su articulación con el aprendizaje en el trabajo, ha parecido conveniente presentar aquellos actores sociales que normalmente se considera son agentes relevantes de la FP (Ramírez, 2001). A ellos se agrega un actor colectivo, frecuentemente ignorado en la literatura pero que se considera tiene un rol crucial en la demanda por formación: la población usuaria.

El recorrido de estos actores muestra las coordenadas dentro de las que se desarrolla el campo de la formación, y marca entrecruzamientos y espacios vacíos. En cada caso se ha incluido algún material empírico que, aunque limitado, permite visualizar aspectos normalmente no tenidos en cuenta de esa realidad.

a) El Estado

El Estado financia buena parte de las actividades de formación, tanto en la educación formal como no formal, a través de los presupuestos educativos y del Ministerio de Trabajo, y como contraparte de los organismos multilaterales de crédito en los programas específicos como el Proyecto Joven. Además, administra el crédito fiscal, que es una forma de promover la participación de las empresas en la capacitación.

Los avatares de la historia de la educación técnica y la formación profesional presentados al principio de este documento muestran la dispersión de esfuerzos, pese a que el Estado es el último responsable del grueso de las actividades de formación en el país, gestiona en sus propias instituciones la educación técnica y la formación profesional y supervisa la formación impartida por instituciones

privadas. Esta dispersión se debe a la competencia entre organismos nacionales por la gestión de la formación, la superposición de programas nacionales y provinciales, los diversos criterios aplicados por las provincias para administrar la educación técnica y la formación profesional, y las múltiples formas de interrelación entre las actividades privadas y públicas.

Focalizando en los cursos de formación para el trabajo en la educación no formal, en un estudio reciente se realizó un intento de mapear dichas acciones en una región específica y para una población concreta (El Gran Buenos Aires y la formación de jóvenes). Se encontraron programas muy semejantes (por ejemplo, con modelos comunes provenientes del BID) dependientes de distintos organismos nacionales, provinciales y municipales que mostraban escasos intentos de coordinación. Asimismo, existía una pluralidad de pequeñas iniciativas bastante disímiles entre sí, originadas en ONGs u organismos eclesiales, que se constituían como centros de formación profesional conveniados, recibían aportes estatales, y realizaban actividades variadas con un mínimo de contenido común. El control de calidad y el seguimiento de los egresados para evaluar los logros de la capacitación estaban prácticamente ausentes de la FP, solamente en el Proyecto Joven se observaban evaluaciones controladas estadísticamente. La articulación con las empresas productivas que supuestamente ocuparían a los egresados era mínima. Más aún, en los casos donde a nivel provincial o nacional, existían consejos para coordinar empresas e instituciones de formación, su existencia era nominal y sus actividades formales (Gallart, 2000 a). Aparecen así, algunas de las características de la acción del Estado en el país: la inversión en la financiación con escaso interés en el impacto, la superposición de jurisdicciones, y las dificultades de coordinarse con los requerimientos del sector productivo.

Es interesante analizar el régimen de crédito fiscal, pues es un instrumento claro de intervención en la formación, que pretendía actuar sobre algunos de los problemas señalados más arriba, y es un buen ejemplo de las dificultades señaladas en las políticas estatales. En un estudio que analiza dicho régimen desde 1995 a 1999 (Fardelli et al, 2000), se presentan algunos datos interesantes.

Este régimen fue creado en 1980 como compensación a la desaparición del impuesto a la nómina de los trabajadores que financiaba la educación técnica federal. En esa fecha, el sostenimiento habitual de ésta pasó al presupuesto educativo, y se instituyó el crédito fiscal como instrumento para que las empresas invirtieran en formación (tanto en ET como en FP) y se relacionaran más directamente con los establecimientos educativos. Consistía en la cancelación de obligaciones impositivas por un monto que no excediera el 8 por mil de las remuneraciones del personal de la empresa favorecida, para ello se debía presentar un proyecto de servicios de formación que duraba un año y debía ser aprobado por el CONET, institución que asignaba los certificados de cancelación de impuestos. El cupo de fondos asignados cada año al crédito fiscal es determinado en el Presupuesto Nacional aprobado por el Congreso. En 1988 se produjeron algunas modificaciones, limitando los destinatarios a propietarios de establecimientos industriales que ocuparan más de cuatro personas y precisando el tipo de instituciones educativas y cursos a los que se aplicaba.

Teniendo en cuenta que la financiación y ejecución de los proyectos duraba sólo un año, la continuidad de los servicios y la evaluación de los resultados de la inversión hacían fundamental el seguimiento de los beneficiarios y la coherencia de la conducción. Por el contrario, en el período 1995-99 se pueden observar los avatares por los cuales pasó la ejecución de este instrumento fiscal: hubo variaciones en autoridades de ejecución, montos disponibles, objetivos, destinatarios, y tipo de erogaciones cubiertas.

Con respecto a las autoridades de ejecución: en 1995 se disolvió el CONET, y asumió la responsabilidad de la adjudicación y supervisión del crédito fiscal el Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET) en el ámbito del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. Comenzó brindando su apoyo a los servicios existentes de educación técnica y formación profesional, ejecutó en ese

año sólo alrededor de un 20% del cupo presupuestado. Al año siguiente (1996) un nuevo organismo ejecutor se hizo cargo de la adjudicación del Crédito Fiscal, se trataba de la Secretaría de Empleo y Formación Profesional del Ministerio de Trabajo. Este organismo compartió el cupo por mitades con el INET, y hubo un gran incremento de proyectos presentados y aprobados. En el año 1997 el INET volvió a ser el único ejecutor y desarrolló más acciones formativas, en total llegó a un record histórico de matrícula, pues sumando la tradicional FP y las acciones en empresas, participaron según las autoridades del INET alrededor de 160 000 capacitados. En el año 1998, la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa (SEPYME) dependiente del Ministerio de Economía, se hizo cargo de la mitad de la asignación del cupo, la otra mitad correspondió al INET, la SEPYME no pudo ejecutar su parte del cupo. En el año 1999, reapareció como institución ejecutora la Secretaría de Empleo y Formación Profesional, que había visto discontinuada su ejecución, compartiendo en ese año los fondos por partes iguales con el INET y la SEPYME. Finalmente, en el año 2000, el único organismo ejecutor fue la SEPYME.

Los montos totales adjudicados por el Presupuesto Nacional al Crédito Fiscal fueron también muy variables: en 1995, 24 millones; en 1996, 48 millones; en 1997, 18 millones; en 1998, 36 millones; en 1999, 36 millones; en 2000, 12 millones.

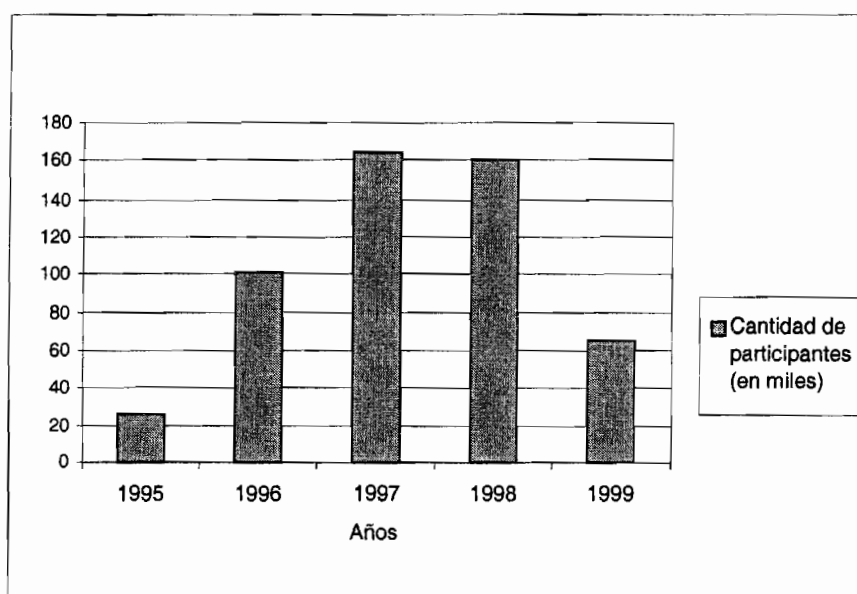
Los objetivos señalados por las distintas autoridades de ejecución también varían: el INET plantea como objetivos el fortalecimiento de la educación tecnológica, agrotécnica y de la formación técnico-profesional, articulando la participación de organizaciones del sector productivo en conjunto con instituciones del sistema educativo, en sus distintos niveles. Integró a lo largo del período los proyectos originados en el sistema educativo y los que se originaban en el sistema productivo, estos últimos a partir de 1996 podían ser desarrollados en las firmas y no necesariamente en escuelas técnicas y centros de formación profesional. La Secretaría de Empleo y Formación Profesional, en cambio, reconoce como objetivo incrementar el nivel de calificación de la fuerza de trabajo del país a través de acciones de formación. En una primera etapa los fondos del crédito fiscal eran asignados a la compra de muebles e inmuebles dedicados a la formación por las empresas, posteriormente en el ejercicio de 1999 se incorporaron acciones directas de capacitación. La SEPYME pone el acento en la capacitación como un componente fundamental de las políticas públicas de apoyo no crediticio a las pequeñas y medianas empresas. El objetivo es el aumento de la productividad de los trabajadores y el incremento de la competitividad de las empresas de pequeña magnitud. La financiación va a los gastos operativos para la capacitación, con énfasis en aspectos contables y de gestión, y a la adquisición de equipamiento para la formación.

Los destinatarios varían: en el caso del INET comenzaron siendo las grandes empresas (donde el 8 por mil de la nómina es una cifra relevante) fundamentalmente de las grandes áreas industriales (Buenos Aires, Rosario, Córdoba y Santa Fe) y financiaron instituciones educativas. Luego, en 1996-97, se promueve la capacitación en sede empresarial. En el caso de la Secretaría de Empleo y Formación Profesional los favorecidos son los centros de capacitación empresarios, también con un sesgo hacia las grandes empresas, que aumentaron su inversión en infraestructura. En el caso de la SEPYME, a partir de 1999 (cuando se modifica la tasa de desgravación que para ellas sube al 8%) se destina a las PYMES individuales o asociadas. En los casos de los proyectos originados en el sector productivo, en las tres modalidades aparecen como actores importantes las instituciones capacitadoras, en el caso de las grandes empresas predominan las consultoras en recursos humanos, en las pequeñas estudios contables, y en las medianas ambos.

Los gastos cubiertos son también variados: construcción de edificios, equipamiento, elementos didácticos, honorarios de capacitación. No existen criterios comunes, ni entre los distintos organismos de aplicación, ni en cada uno a lo largo del período considerado.

Como síntesis y conclusión de este apartado, el ejemplo elegido muestra las dificultades de implementar un instrumento clave del Estado nacional, por falta de continuidad (programas anuales, discontinuidad de ejecutores, variaciones en los presupuestos), carencias en la compatibilización y coordinación de objetivos y tareas (superposición de acciones y poco aprovechamiento de los aprendizajes institucionales), más allá de una clara coincidencia de propósitos (coordinar instituciones educativas y organizaciones productivas, fomentar la capacitación, alcanzar a las distintas regiones del país y a los distintos tamaños de empresa, mejorar el recurso humano). La competencia entre organismos y los altibajos de la influencia política de estos parecen haber frenado el desarrollo de una política pública común de formación. La variación que muestra la cantidad de participantes en las acciones formativas del INET es un indicador claro de los altibajos de esas políticas.

Gráfico 1
Cantidad de participantes en las acciones informativas
(INET, 1995-1999)



Fuente: Elaborado a partir de: Fardelli, Claudio; Levin, Andrea y Verbeke, Griselda: "La promoción de la capacitación de recursos humanos en las empresas: El régimen de crédito fiscal", paper presentado en el III Congreso de Latinoamericano de Sociología del Trabajo, en base a datos suministrados por Dirección de Educación y Trabajo, INET, informe de los años 1995/1999. Buenos Aires 1999.

b) Las empresas

Es claro que las empresas son el locus del cambio tecnológico y del trabajo productivo, sin su participación activa es imposible una formación para el trabajo eficaz. La literatura señala la importancia para la competitividad de la formación del recurso humano; por lo tanto la acción de las empresas es relevante. La pregunta aquí es cuál es el rol de la empresa en la formación para el trabajo? En otras palabras cuánto invierten las empresas en formación? y cuál es su participación en las políticas de formación?

En el caso argentino, pese a que los organismos a cargo de la formación crearon comisiones y consejos bi y tripartitos con el deseo de que las organizaciones empresarias participen de las políticas de formación, se observa que luego de la desaparición del CONET no ha habido ninguna institución educativa que mantuviera una representación constante y continuada del empresariado. En cambio, los

organismos educativos suelen consultar al sector empresarial medidas concretas, tales como elección de especialidades y cambios curriculares⁴.

Si se focaliza el análisis en las firmas individuales, la inversión en formación en las empresas figura en la Encuesta Nacional sobre la Conducta Tecnológica de las Empresas Industriales Argentinas⁵. La encuesta está focalizada en las actividades tecnológicas pero indaga también en las actividades de capacitación (INDEC, 1998). En ellas se basa el presente apartado.

Sobre el universo de 1 639 empresas, 623 (38.0%) realizaron algun gasto en capacitación, en total invirtieron alrededor de 479 millones de pesos. Considerando el período entre 1992 y 1996, más de la mitad del monto invertido se concentra en cursos dictados por instructores, seguido por cursos diseñados para la empresa. Se gasta menos en cursos externos y/o dictados por instituciones del país o del exterior. En consecuencia, parece predominar la formación específica para cada empresa en particular sobre los cursos más generales(Cuadro1).

⁴ El caso de la Dirección de Empleo y Formación Profesional de Córdoba presentado más adelante es un ejemplo.

⁵ La muestra consta de 1 639 firmas que presentaron información completa referida al año 1996, representa el 54% de la facturación, el 50% del empleo, y el 61% de las exportaciones de la industria argentina. La encuesta fue realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

Cuadro 1
Distribución porcentual del gasto (en miles de pesos) en capacitación según tipo de cursos, por rama de actividad

1992-1996

Tipo de cursos		Porcentaje del gasto							Univer- sitarios	Otras modalidades	Total
		Dictados por instructor	Dictados por jefatura	Diseñados por la empresa	Externos con temáticas fijas	Externos con convenios internacionales	Fuera del país en empresas	Fuera del país en instituciones			
Rama de actividad											
Elaboración de productos alimenticios y bebidas	5.27	3.12	6.19	28.43	74.24	8.02	3.40	2.46	13.63	7.71	
	11.34	0.50	0.38	26.04	0.00	61.25	0.40	0.41	0.58	10.8	
	5.04	5.88	26.42	12.41	20.92	4.82	5.22	60.85	36.26	11.08	
	62.66	0.27	0.74	2.87	2.43	3.42	0.24	2.39	0.00	34.12	
Fabricación de equipos y aparatos de radio, TV y comunicaciones	5.13	50.49	51.73	5.42	0.00	1.51	64.18	1.56	27.21	19.01	
	10.57	39.74	14.53	25.34	2.41	20.98	26.56	32.32	22.31	17.59	
Fabricación de automotores, remolques y semiremolques	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	
	53.52	12.56	9.67	14.16	0.22	2.85	1.98	2.39	2.65	100.00	
Otras*	256 626.57	60 245.39	67 906.42	4 6361.69	1 037.16	13 660.30	9 470.00	11 471.53	12 692.79	47 9471.85	
Total											

* Otras incluye a las ramas que tienen proporciones menores del gasto.
Fuente: Elaboración a partir de datos de la "Encuesta sobre la conducta tecnológica de las empresas industriales argentinas", Estudios N°31, INDEC, 1998

Cuadro 2
Distribución porcentual del gasto (en miles de pesos) en capacitación según tipo de cursos, por tamaño de la empresa

Tipo de Tamaño de la	Dictados por		Diseñados por		Externos con		Fuera del país		Univer- sitarios	Otras	Total
	instructor	jefatura	la	temáticas fijas internacionales	convenios	en	en	modalidad			
Hasta 10	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.03	0.00	0.00	0.00
De 11 a 25	0.01	47.98	0.01	0.52	0.00	0.12	0.17	23.58	0.17	6.66	6.66
De 26 a 50	0.06	0.57	0.04	0.57	0.19	0.07	1.01	0.05	2.12	0.25	0.25
De 51 a 150	63.65	9.93	1.70	10.70	0.39	1.58	3.19	1.76	4.68	36.87	36.87
De 151 a 400	4.08	9.82	10.18	10.72	80.70	6.08	3.29	12.58	9.50	6.86	6.86
Más de 400	32.19	31.71	88.07	77.48	18.72	92.15	92.33	62.03	83.50	49.36	49.36
Total	100.00 256626.57	100.00 60245.39	100.00 67906.42	100.00 46361.69	100.00 1037.16	100.00 13660.30	100.00 9470.00	100.00 11471.53	100.00 12692.79	100.00 479471.85	100.00 479471.85

Fuente: Elaboración a partir de datos de la "Encuesta sobre la conducta de las empresas industriales argentinas", Estudios Nº31, INDEC,

En cuanto a sectores: electrónica y comunicaciones, metalmecánico y gráfico aparecen como fuertes inversores en capacitación. El 63.61% de la inversión del total de la muestra está en la suma de tres ramas: fabricación de equipos y aparatos de radio, televisión y comunicaciones; fabricación de automotores, remolques y semiremolques; y edición e impresión, reproducción de grabaciones.

Con respecto al tamaño de la empresa, predominan las de mayor magnitud, además, las firmas extranjeras invierten más en capacitación (0.14% de la facturación) en comparación a las nacionales (0.05%).

En términos generales se puede decir que una proporción relevante, más de un tercio de las empresas, habían realizado inversiones en capacitación. Si se analiza el tipo de cursos, privilegian la formación específica a medida. Los sectores que han experimentado mayores cambios tecnológicos invierten proporcionalmente más, las extranjeras más que las nacionales, y las medianas y grandes más que las pequeñas. Es preocupante la escasez de gasto en capacitación de las empresas nacionales, y de las de menor tamaño. (Cuadro 2).

En un estudio sobre dos sectores que registran fuerte inversión en capacitación, el automotriz y el de las telecomunicaciones, se observó que la gestión de la capacitación variaba significativamente según la situación de la empresa en la cadena productiva. La variación se daba en el sector automotriz entre terminales y autopartistas, y en el sector de las telecomunicaciones entre las licenciatarias de los servicios básicos de telefonía, las proveedoras de equipos y las subcontratistas de servicios varios. En ambos sectores las estrategias empresariales tenían un rol clave en la capacitación. En consecuencia, en las firmas automotrices cuya estrategia privilegiaba una adaptación global de la organización a los desafíos del presente, la capacitación era considerada crucial y se implementaba una estructura propia cuyas actividades llegaban a todos los niveles de la empresa. En las firmas cuya estrategia limitada se centraba en mejoras localizadas y puntuales, la capacitación se localizaba en los niveles ocupacionales de directivos e ingenieros y era esporádica. Finalmente, en la estrategia restrictiva focalizada en la disminución de los costos, existen escasas acciones de capacitación. En cambio, la capacitación en el sector de las telecomunicaciones tiene un rol estratégico para la mayoría de las firmas, aunque les cuesta encontrar instituciones de formación que puedan preparar a los trabajadores de acuerdo a las exigencias actuales. Las empresas de servicios básicos de telefonía, algunas de las proveedoras de equipos, y las subcontratistas de actividades primarias en general multinacionales, poseen estructuras propias de capacitación y destinan importantes recursos e infraestructura a la formación. Las empresas de nuevos productos y casi todas las proveedoras de equipos invierten en capacitación pero no tienen estructura propia, suelen ser también empresas de capital multinacional. Las empresas subcontratistas de servicios varios (en general de instalación y mantenimiento) son las que menos invierten y menos actividad de capacitación registran (Novick, 1997).

Focalizando el análisis en las redes productivas se observan dos realidades: la de las redes de subcontratación en las que según el sector y rama, y el desarrollo tecnológico puede producirse una capacitación instrumentada por la empresa mayor que potencia a las empresas menores proveedoras de insumos, o una realidad donde el motor de la subcontratación es la disminución de los costos, entre ellos el laboral, en la que se subcontratan funciones secundarias y donde el rol de la capacitación es ínfimo. No hay evaluaciones cuantitativas de ambas realidades, pero en un contexto de recesión parece predominar la segunda. Finalmente, hay otro tipo de red, la del distrito productivo, en la cual el Estado local, las empresas y las instituciones educativas se potencian mutuamente, y en el que la formación es uno de los temas comunes a desarrollar. El caso de la ciudad de Rafaela es un ejemplo de esto: Municipalidad, cámaras empresarias, la Universidad Tecnológica, instituciones secundarias y terciarias técnicas se coordinan para aportar a la calificación de los recursos humanos regionales (Novick, 2000).

Cerrando este apartado, se puede afirmar que a nivel de empresas individuales se pueden observar ejemplos de planes de capacitación importantes en empresas innovadoras, pero que en el conjunto de las empresas y particularmente en las pequeñas, hay grandes carencias. Se observa también poca participación empresaria en el desarrollo del curriculum y la selección y entrenamiento de formadores de las organizaciones capacitadoras, tanto públicas como privadas, solamente las consultoras de recursos humanos tienen una interrelación fuerte con las empresas y sus programas son a medida. Por último, las iniciativas locales exitosas de integrar el sector público y privado en la formación son más la excepción que la regla. A nivel provincial y nacional, los consejos de educación y trabajo, o de formación profesional que intentan realizar esa tarea son más bien instancias formales, que organismos reales de diseño de políticas. Construir esta relación entre el sector de formación y el sector productivo es aún una asignatura pendiente.

c) Los sindicatos

Los sindicatos en la Argentina han tenido históricamente gran relevancia; a partir de 1945 tuvieron un importante rol político e institucional, tanto en las negociaciones colectivas como en el devenir del Estado. Dentro de este contexto el tema de la formación profesional ocupó su atención, fueron interlocutores importantes en la creación y gestión de la educación técnica, participando en organismos tripartitos de conducción como el CONET.

Más recientemente, a partir de los años setenta, un grupo importante de sindicatos desarrolló su propio subsistema de educación profesional, organizando sus propios centros de formación profesional, escuelas técnicas, centros de educación secundaria para adultos e institutos técnicos terciarios. Para ello realizaron convenios con el Estado que brindó apoyo financiero y técnico pedagógico primero a través del CONET y más tarde del INET y el Ministerio de Trabajo.

Hoy en día un grupo importante de sindicatos conforma el Foro Sindical por la Capacitación Integral y Permanente del Trabajador, un cuerpo colegiado que trabaja por consenso en función de los objetivos comunes. Sus actividades comprenden la capacitación político-sindical, la formación profesional y la investigación de nuevos perfiles laborales. Dieciocho sindicatos participan en el Foro.

La formación impartida por los sindicatos tiene sede en instituciones educativas pertenecientes a cada sindicato, encuadrados en el sistema de FP (centros conveniados), o en el sistema educativo. Participan también activamente en las actividades nacionales e internacionales de CINTERFOR-OIT.

En términos cuantitativos, el Sindicato de Empleados de Comercio registró 9371 capacitados en 1998 en sus siete sedes de la Capital Federal. Los sindicatos del sector metalmecánico también son muy activos, ya que se han capacitado más de 3 500 personas en los programas de la Unión Obrera Metalúrgica (UOM) desde 1995, y en el mismo período, en SMATA se capacitaron 8529 trabajadores. Se imparten, entre otros, cursos de informática, control numérico, PLC, electrónica, neumática, métodos y tiempos, y metrología.

Se realizaron convenios para desarrollar estos programas con universidades (por ejemplo, Universidad Tecnológica Nacional y Universidad de Quilmes) y escuelas técnicas privadas y públicas (Foro Sindical, 1999).

Actualmente las entidades gremiales presentan una red amplia de instituciones de formación profesional que se extiende al interior del país, aunque se encuentra concentrada en el área metropolitana de Buenos Aires. La transferencia de la FP a las provincias ha debilitado algo el apoyo a la FP sindical. La constitución de Fundaciones de apoyo en algunos sindicatos (por ejemplo, la Unión Obrera de la Construcción y la UOM de San Nicolás) facilita la continuidad de estas actividades.

Los sindicatos están interesados en el desarrollo de la investigación en la definición de competencias laborales y su certificación, pero estos esfuerzos están aún en una etapa inicial.

En conjunto, los sindicatos son importantes actores de la FP en la Argentina, fundamentalmente a través de sus instituciones de FP, realizan aportes a los intentos de políticas tripartitas en los niveles nacional y provincial. Finalmente, la inclusión de la formación en los convenios colectivos está comenzando a tener un rol relevante. Sin embargo, se puede afirmar que aún los principales interlocutores de la capacitación realizada en los sindicatos son el Estado y los usuarios, y sólo en segundo término las empresas. La formación es aún más un tema más de política social que de debate productivo.

d) Las ONGs

Las ONGs que actúan en el campo social son otro actor de la formación, aunque de menor peso que los anteriores, han tomado importancia debido al incremento de la pobreza, y al surgimiento de programas sociales que incluyen la capacitación como uno de sus componentes. Las ONGs tienen conocimiento y experiencia de trabajo con poblaciones en riesgo, pero tienen niveles muy variados de idoneidad técnica, en general aquellas que pertenecen a instituciones mayores como aquellas relacionadas con iglesias o instituciones educativas están mejor equipadas y tienen personal más idóneo.

Las ONGs que actúan en el campo social suelen tener como objetivo la integración social de poblaciones marginadas (carenciados y discapacitados), la formación en el oficio en estos casos es más un medio que un fin, es una manera de contenerlos e integrarlos en una institución que los aleje de los peligros de la exclusión. Son los que mejor conocen a los más pobres, pero en la tensión entre las necesidades de ellos y los requerimientos del sector productivo las ONGs se inclinan por cubrir esas necesidades, prolongando a menudo la permanencia de los participantes en la institución, y creando inserciones ocupacionales en microemprendimientos subvencionados, que tienden a ser experiencias poco útiles para su posterior inserción en el mercado laboral.

e) Los usuarios de la formación: la gente que quiere y puede capacitarse

Si observamos las estadísticas de los organismos a cargo de la formación profesional, tanto en los ministerios de trabajo como en los de educación, a nivel nacional como provincial, llama la atención que la matrícula es una proporción pequeña de las poblaciones objetivo⁶. Sin embargo si se observan los datos de la Encuesta Permanente de Hogares dedicada a la educación (1998), aparece que una proporción importante de las personas han hecho cursos no formales con el objetivo de mejorar su inserción laboral.

En un estudio realizado al respecto sobre dicha EPH del área metropolitana de Buenos Aires, el 28% de la población total de 15 a 60 años había asistido o asistía actualmente a cursos de educación no formal. Sumaban 2 079 599 personas, de las cuales 762 680 los estaban haciendo en el momento de la encuesta (Cuadro 3). Las mujeres mostraban una frecuencia algo mayor. A mayor nivel de instrucción mayor probabilidad se tenía de haber participado en la educación no formal. Alrededor del 60% de los que habían concurrido a cursos o lo hacían actualmente tenían como motivación principal mejorar su inserción laboral. Si se toma por separado los grupos de edad, el 37.80 de los de 15 a 19 años que registraban asistencia a cursos no formales lo habían hecho por motivaciones relacionadas con el trabajo, esa proporción se incrementaba al crecer la edad, 64.70% de los de 20 a 29 años, y una proporción similar de los de más de 30 años (64.60%) (Cuadro 4). El porcentaje sobre el total de la población de esa edad de

⁶ El Proyecto Joven desde su iniciación capacitó a algo más de 100 000 jóvenes. La FP en 1997 no llegó a capacitar a 100 000 personas, sumándole los capacitados en empresas en los años del mayor auge del crédito fiscal, los cálculos del INET llegan a alrededor de 160 000 personas en todo el país.

los que habían concurrido a cursos o lo estaban haciendo en ese momento era relevante: 30.46% de los de 15 a 19, el 35.03% de los de 20 a 29, y el 24.19% de los mayores de 30 años (Cuadro 3).

Cuadro 3
Población de 15 a 60 años que asiste o asistió a cursos de educación no formal según grupos de edad y porcentajes en relación al total de cada grupo de edad (GBA)

Población que asiste o asistió a cursos de educación no formal									
Condición de asistencia	Edad	15 a 19 años		20 a 29 años		30 a 60 años		Total	
Asiste		189 586	17.40	233 675	11.88	339 419	7.76	762 680	10.26
Asistió		142 425	13.07	455 651	23.16	718 843	16.43	1 316 919	17.72
Total que asiste o asistió		332 011	30.46	689 326	35.03	1 058 262	24.19	2 079 599	27.98
Total del grupo de edad		1 089 832	100.00	1 967 670	100.00	4 375 288	100.00	7 432 790	100.00

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Wiñar, David, "Políticas públicas de formación laboral. El caso del sector educación de la ciudad de Buenos Aires". Universidad de Luján, octubre 2000, y datos de la EPH, GBA, mayo de 1988. INDEC.

Cuadro 4
Porcentaje de la población de 15 a 60 años que asiste o asistió a cursos de educación no formal por motivos de inserción laboral (GBA)

Porcentaje que asiste o asistió por motivos					
Condición de Asistencia	Edad	15 a 19 años	20 a 29 años	30 a 60 años	Total
Asiste		36.70	64.70	55.90	53.82
Asistió		39.50	64.80	68.70	64.19
Asiste o asistió		37.80	64.70	64.60	60.35

* Asistencia por motivos laborales incluye: Tener más chance de conseguir trabajo; ser promovido en el se lo exigen en el trabajo; y mejorar el rendimiento en el trabajo.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Wiñar, David, "Políticas públicas de formación laboral. El caso del sector educación de la ciudad de Buenos Aires". Universidad de Luján, octubre y datos de la EPH, GBA, mayo de 1988. INDEC.

En el total de la población encuestada, el 79.0% de los que concurrieron a la educación no formal lo hicieron por iniciativa personal, y solo un 10.0% fueron enviados por sus empleadores. Corrobora estos datos la información sobre el tipo de institución en que se realizaron los cursos, el 38.0 de los que habían cursado lo hicieron en academias e institutos de capacitación y sólo el 10.4 en empresas o lugares de trabajo, las instituciones educativas incluyendo universidades cubrían un 19.1% de los usuarios de la educación no formal (Wiñar, 2000).

Se pueden plantear entonces al menos dos preguntas: Por qué hay una diferencia tan grande entre los cursos “oficializados” y los reales?. Por qué una proporción relevante de la población acude a cursos para mejorar su inserción laboral que no están avalados ni por las empresas, ni por los sindicatos, ni por el Estado?.

El porcentaje de la población en edad activa que estaba cursando en 1998 e invoca motivaciones relacionadas con el trabajo es de aproximadamente 460 000 personas. Esta es una cifra muy superior a la suma de los cursos detectados por la estadística de las jurisdicciones. Esto, unido a la información anterior sobre los tipos de institución formadora muestra una dispersión de la oferta, que los métodos de recolección de los organismos de información no cubren.

La segunda pregunta es interesante, no hay datos para evaluar la relevancia de los cursos que un gran número de personas en edad activa realizan con el objetivo de mejorar su inserción laboral, el único dato es la decisión de concurrir de los usuarios. Sin embargo, se puede suponer que hay una relación entre el tiempo y esfuerzo empleado y los resultados esperados del curso en términos de mejora laboral. En consecuencia se pueden plantear algunas razones de la fuerte demanda de cursos no certificados: una es que en un momento de alta desocupación el costo de oportunidad es escaso, otra es que hay una oferta estatal amplia y gratuita, y una oferta privada que puede adaptarse al mercado bajando la calidad y el precio pues no hay controles. Finalmente, la proporción de personas de niveles de instrucción relativamente altos que concurren a los cursos señalan que hay también una demanda calificada que puede pagar por cursos de buena calidad.

En general, en los análisis del “mercado de la formación profesional” se ignora este sector que constituye la demanda social por formación, que en muchos casos no responde a exigencias grandes de calidad, que permite subsistir a muchos cursos e instituciones financiados por el Estado, y que constituye también la clientela de muchas academias pagas: de computación, corte y confección, oficios, etc., situadas en los barrios. El impacto real de estos cursos en la trayectoria ocupacional de los trabajadores no ha sido analizado, sería muy importante realizar su seguimiento. Se puede conjeturar que existe una segmentación del mercado de la formación, en el caso argentino, con formación de calidad para aquellos de mayores niveles de instrucción y con mayor poder adquisitivo, y una formación de segunda de bajo costo y escasa relevancia. Algunos estudios cualitativos muestran esta realidad (Gallart, 2000 a, 241-299). La recomendación sería, entonces, explorar en profundidad este “mercado de la capacitación”, tanto en las motivaciones y evaluaciones de sus clientes, como en la trama organizacional de la oferta de capacitación.

f) Conclusiones

El panorama presentado anteriormente muestra una realidad contradictoria. Por un lado actores activos y con peso propio comprometidos con la formación y una demanda social fuerte de formación tanto en la educación formal como en la formación profesional. Por otro lado, se observa una deficiente coordinación entre esos actores y un desperdicio de esfuerzos, por superposición y falta de continuidad. El Estado, el gran financiador, no define políticas de formación y experimenta conflictos y competencias internas que anulan mucha de su efectividad. Las empresas, sumergidas en un contexto de recesión, no priorizan la inversión en formación, y cuando lo hacen eligen una formación específica que incrementa escasamente el

capital humano de los trabajadores en un contexto de altos niveles de desocupación y precarización del empleo. Los sindicatos, dueños de una importante red de educación profesional, trabajan para su gente, y no se proyectan suficientemente sobre las políticas de FP, a lo que se agrega que la relevancia de la formación en las negociaciones colectivas es aún escasa.

En general, la planificación de la formación y la evaluación de sus resultados es casi inexistente. La discontinuidad de los programas y la descentralización a las provincias, sin control de calidad, conspiran contra la acción del Estado y sus posibilidades de mejoramiento. No existen instancias que permitan economías de escala en el apoyo a la formación, tanto en el desarrollo curricular, como en la formación de formadores, como en el fortalecimiento institucional. El mercado de las organizaciones de formación es aún incipiente, la mortandad de instituciones de capacitación es fuerte, y la rotación de las participantes en las licitaciones es alta.

A continuación presentaremos una realidad local y otra sectorial, que permiten ver con mayor detalle algunos de los problemas vistos aquí y plantear algunas posibles pautas de superación.

II. UNA SITUACIÓN LOCAL: LA PROVINCIA DE CÓRDOBA

1. CARACTERÍSTICAS DE LA PROVINCIA

La provincia de Córdoba es una de las más importantes de la Argentina, con una población total de 2 766 683 habitantes, 86% de ella urbana; su capital es la segunda ciudad luego de la Capital Federal (1 179 067 habitantes en 1991). Los niveles educativos de la población y la disponibilidad de instituciones educativas secundarias y terciarias superan el promedio de las restantes provincias.

Ubicada en una región templada en el centro geográfico, a partir de los años cincuenta inició uno de los procesos de industrialización más acelerados del país, y si bien su economía ha seguido los altibajos presentados al principio de este documento sigue siendo una provincia con una relativamente alta participación del sector industrial en el producto y el empleo. La industria metalmecánica, en particular la producción de automotores es la más importante del país, y también están radicadas en ella importantes empresas agroalimentarias. La producción agrícola es relevante, es la primera productora nacional de maní, mijo y sorgo granífero, la segunda en soja y la tercera en trigo, maíz y girasol. En ganadería se destaca su cuenca lechera.

Desde el punto de vista político-administrativo, ha sido una provincia con una larga tradición de independencia del poder ejecutivo nacional, siendo a menudo gobernada por partidos de la oposición. Además, luego de un prolongado período de gobiernos provinciales radicales, desde 1999 es gobernada por el partido justicialista; es entonces un ejemplo de cambio en la conducción política de la administración de los programas gubernamentales, cambio que a nivel nacional es una de las causas de discontinuidad en las políticas sociales.

Por todo lo anterior, parece interesante analizar en particular dos programas de formación desarrollados en Córdoba, que siguen los modelos que se pudieron observar a nivel de la región latinoamericana y argentina en particular (Gallart, 2000 a). Uno es el "Programa de Capacitación para Trabajadores de Empresas" desarrollado por la Agencia de Desarrollo Económico de la Ciudad⁷ de Córdoba y por la Fundación de Empresas para la Excelencia, con apoyo del BID, y ejecutado por instituciones de capacitación mediante llamados a licitación. El segundo es el "Plan Provincial de Capacitación para el Empleo" desarrollado por la Dirección de Empleo y Formación Profesional dependiente del Ministerio Provincial de la Producción, este programa, entre otras actividades, coordina los centros de formación profesional transferidos por la Nación.

2. EL PROGRAMA DE CAPACITACIÓN PARA TRABAJADORES EN EMPRESAS⁸

El Programa de Capacitación para Trabajadores en Empresas se compone de dos subprogramas: el Programa de Bonos de Capacitación y Sistema de Diagnóstico de Capital Humano. El análisis se centrará en el primer subprograma, su objetivo es adecuar los servicios de capacitación para que respondan mejor a las necesidades de recalificación de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) de menos de veinte empleados.

⁷ La ADEC es un emprendimiento conjunto de la Municipalidad y un grupo de instituciones que representan a los sectores económicos en su conjunto (Cámaras empresariales y Colegios profesionales).

⁸ La información procesada procede de la página de Internet de ADEC, datos brindados por los funcionarios del programa y Caren Addis. "Developing Performance Indicators for Voucher Programs: The Cordoban Experience", Unpublished Paper, August 2000.

Se basa en el diagnóstico de que las empresas chicas no invierten suficientemente en capacitación, y que un programa de incentivos puede ayudar a superar ese problema y contribuir a crear un mercado de la capacitación. Para ello se diseñó y ejecutó un programa de vouchers de capacitación que son entregados a las empresas. Esto implica el financiamiento, la información a las empresas, la organización del programa, y la supervisión y el control de la ejecución de los cursos. El presupuesto del programa es de aproximadamente 3 000 000 de dólares.

Cada firma participante puede recibir un voucher por trabajador en cada año calendario. El valor del voucher cubre el 50% del costo del curso de 20 horas, las firmas pagan el resto. La cantidad de vouchers es el doble si las firmas concurren asociadas. Las firmas de menos de seis empleados reciben un mínimo de seis vouchers. Se espera que el programa ponga en contacto a las firmas con los proveedores de capacitación, mejore el flujo de información mutuo, y mediante los incentivos previstos entre en funcionamiento un sistema de compra de capacitación, que en el futuro podrá continuar con inversión propia de las empresas.

El programa comenzó en noviembre de 1998, y los primeros cursos se dictaron en el primer trimestre de 1999. A dos años de su comienzo: existe un registro de 240 instituciones de capacitación, 50 de las cuales muestran una importante actividad. Se ofrecen más de 600 cursos cortos para veinte participantes. Se llegó a más de 2000 firmas que mostraban una diversidad interna interesante. Se han formado asociaciones de firmas que compran el mismo curso y se han detectado y castigado los casos que no cumplieron con las normas. A fin de abril de 2001, se habían beneficiado 2 570 empresas y se habían asignado 7 540 vouchers.

Las áreas temáticas cubiertas son: administración; estrategias empresariales; recursos humanos; organización; contabilidad y costos; comercialización y marketing; ventas; computación; calidad. En aspectos más específicos de producción: construcción; electrónica y electricidad; artes industriales; mantenimiento, reparaciones y servicios.⁹

Los trabajadores interesados deben llenar una solicitud que es provista en siete centros de distribución, luego de llenarla debe ser firmada por el dueño de la firma. En el caso en que el capacitando sea el propio dueño puede realizar el trámite directamente en el centro de distribución. Se espera capacitar 20.000 personas en tres años, el arranque del programa fue lento, la situación de recesión parece haber influido en una baja demanda por las empresas.

El listado de instituciones capacitadoras muestra una gran variedad de organizaciones: universidades; consultoras; cámaras empresariales; escuelas privadas y públicas; colegios profesionales; centros de capacitación. Para registrarse las instituciones debían tener por lo menos dos años de experiencia en capacitación, poseer la necesaria infraestructura o alquilarla, y presentar un desarrollo detallado del o los cursos que ofrecen. Para recibir el pago de los vouchers, la institución capacitadora tiene que presentar constancia de la asistencia del capacitado al 75% del curso, y un cuestionario evaluativo firmado por el estudiante en un sobre cerrado que es procesado por la coordinación del programa. En general, las evaluaciones han sido positivas.

Este programa es un intento interesante de activar la demanda de las empresas por capacitación y articularlas con la oferta. En Córdoba se dan algunas de las condiciones cuya carencia dificulta la instalación de estos programas basados en licitación a ejecutores múltiples, como por ejemplo una oferta

⁹ Como ejemplos de los títulos de los cursos: gestión de alianzas estratégicas; formación de vendedores; desarrollo de habilidades de liderazgo; supervisión, calidad y satisfacción del cliente; lectocomprensión en Inglés; operador Windows; Excel; acceso y búsqueda de información en Internet; autocad; mantenimiento mecánico de máquinas con control numérico; soldadura por arco con electrodo; cálculo y ejecución de instalaciones eléctricas.

abundante de instituciones de capacitación y la existencia de suficientes empresas en la población objetivo. Se están realizando ajustes para que el monto de los vouchers y la especificidad de los cursos compensen el esfuerzo realizado por la empresa, pues tratándose de empresas muy chicas (casi el 80% de los vouchers van a empresas de menos de seis personas) la demanda no llega a los estándares considerados internacionalmente convenientes, la asociación entre empresas es un camino posible.

No hay aún información para evaluar los resultados en términos de la productividad de las empresas o de los cambios en las competencias de los trabajadores. El tema que más preocupa a los organizadores y evaluadores es que la utilización por las empresas está por debajo de los objetivos fijados. Los organizadores enumeran cuatro posibles causas de las “fallas de mercado en la capacitación”: 1) La información asimétrica, que implica que las empresas no conocen la oferta de capacitación y las instituciones de capacitación no saben los requerimientos de las empresas, en este aspecto se focalizó el diseño del programa. 2) El aspecto cultural, las firmas piensan que el capital humano que disponen es suficiente y no necesita ser mejorado, una investigación de focus groups realizada con los usuarios parece apoyar esta presunción. 3) Las constricciones del crédito, o sea la escasa financiación para la compra de capacitación. 4) Las externalidades: ya que los beneficios de la capacitación no son apropiados por las empresas, sino que acrecientan el capital humano de los trabajadores y del total de la sociedad. Pese a que el programa ha actuado sobre el primero y el tercer condicionamiento con buenos resultados, la baja demanda continuó. Parece entonces que es necesario incrementar la conciencia de que los déficits del recurso humano contribuyen a la baja productividad, o en otros términos replantear la necesidad de actualizar la formación. Por otro lado, el último condicionante es clave, en circunstancias de crisis económica y de dificultades múltiples, la inversión en capital humano aparece como secundaria, y fácilmente expropiable por otros empleadores en un contexto de alta rotación del trabajo.

Aunque no ha pasado suficiente tiempo para hacer un balance de este programa, se pueden señalar algunos aspectos que lo hacen relevante en comparación con los programas nacionales del mismo tipo de organización aunque con diferentes objetivos y población meta tales como el Proyecto Joven. En esos casos, los programas financian a las ICAPs para que provean servicios a terceros, los usuarios eligen el curso y el único control de relevancia para las empresas es la pasantía. El sistema de vouchers, en cambio, obliga a que la empresa comparta el costo y elija el curso junto con el capacitado, esto mejora la relevancia y articula las empresas y las ICAPs. La escasa demanda es una señal de ajuste, que evita el fenómeno común de cursos gratuitos que satisfacen la demanda social pero no responden al mercado laboral. Las iniciativas desarrolladas por el programa, tales como encuentros entre proveedores y demandantes de capacitación, cursos de marketing para las ICAPs, y difusión de información son muy positivas. A juicio de los organizadores hay campo para mejorar la oferta en cuanto a la calidad y especificidad de los cursos, pero este mismo dato de la autocrítica señala el dinamismo que se observa en la implementación de este programa.

3. PLAN PROVINCIAL DE CAPACITACIÓN PARA EL EMPLEO¹⁰

Desde 1995 la Provincia de Córdoba cuenta con una Dirección de Promoción del Empleo dentro del Ministerio de Producción y Trabajo, en 1997 se creó en ese ámbito un Departamento de Formación Profesional, y se produjo la transferencia de los servicios nacionales de FP a la provincia. Ese mismo año se crean los Centros de Desarrollo Regional (CEDER) en sedes seleccionadas de los antiguos Centros de Formación Profesional y dependientes de la Dirección del Empleo. En 1998, se unifican los CFP de la Ciudad de Córdoba en el Complejo de Capacitación Laboral Córdoba (COMCAL). Con esta base institucional se plantea el Plan de Capacitación para el Empleo 2000-2004.

¹⁰ La información que se analiza proviene de documentos de la Dirección de Empleo y Formación Profesional y de entrevistas a lo funcionarios de ese organismo.

La Formación Profesional es considerada una herramienta fundamental dentro de las políticas activas de empleo, complementaria de la educación formal y de las demás acciones de los servicios de empleo. Busca a la vez incrementar el capital humano de la provincia y satisfacer la demanda social de FP, considera que sus cursos deben llegar a los sectores más necesitados de formación, pero no se establecen mecanismos de focalización pues se considera que la naturaleza de las ocupaciones a las que se dirigen los cursos implica esa focalización. Los cursos son gratuitos y la matrícula se cubre por orden de inscripción.

Su objetivo es “reforzar o incrementar la calificación para el trabajo de las personas a través de ofertas formativas que aseguren la adquisición y el dominio de las competencias básicas, genéricas y específicas requeridas por una o varias ocupaciones definidas por un área ocupacional dada”¹¹.

Para ello se propone construir un sistema de FP flexible y modularizado. En esa dirección se instrumentan tres programas de Capacitación para el Empleo: 1) Programa Público de Capacitación, que comprende dos subprogramas, el destinado a trabajadores adultos y el destinado a adolescentes. 2) El Programa Público-Privado de Capacitación para el Empleo que es ejecutado por instituciones no estatales, ONGs, sindicatos, cámaras. 3) Programa de Capacitación Privada para el Empleo que certifica las acciones de capacitación privadas inscriptas en el Registro Provincial de instituciones de Capacitación (REPICA) y prevé desarrollar en manera conjunta con empresas acciones de capacitación de trabajadores ocupados.

Para superar la atomización de los cursos, con el apoyo del INET se diseñó un número limitado de perfiles (32), acordados con las cámaras empresarias y sindicatos, a los que se debían ajustar los proyectos presentados. Se realizaron acciones de fortalecimiento institucional para reconvertir a los recursos humanos propios de la FP tanto directivos, como administrativos y docentes, y se actualizó la infraestructura y equipamiento del COMCAL y los 32 CEDER. Asimismo, se creó el REPICA que cuenta en la actualidad con más de 50 instituciones inscriptas entre sindicatos, institutos de capacitación, empresas, organizaciones eclesiales y otras ONGs.

Las especialidades cuyos perfiles y contenidos fueron acordados son las siguientes: Jardinería, Apicultura, Horticultura (área agrícola-ganadera); Cocina, Panadería, Elaboración de productos alimenticios (Alimentación); Computación, Ventas, Administración contable (Comercio); Costura, Peluquería, Servicio salón, Información turística, Servicio de piso, Artesanías (Servicios); Instalaciones sanitarias domiciliarias, Instalaciones de gas domiciliarias, Instalaciones eléctricas domiciliarias, Carpintería, Albañilería (Construcción); Soldadura por arco con electrodo revestido, Electricidad industrial, Mecánica de motores, Mantenimiento mecánico de máquinas herramientas, Herrería de obra, Mecánica agrícola, Electrónica básica, Electricidad del automotor (Metalmecánica).

El mecanismo previsto para la realización de los cursos es que las instituciones privadas o públicas presenten sus proyectos de cursos a la Dirección de FP a través del COMCAL y los CEDER, los cursos son evaluados en el caso de ser aprobados, se certifica su funcionamiento. La evaluación técnico-pedagógica se basa en que tengan viabilidad técnica, institucional, financiera, y social. Los proyectos privados no se financian pero se les brinda apoyo técnico-pedagógico. Las cámaras empresarias (por ejemplo: Turismo, Construcción, Metalmecánica, Comercio) cocertifican los cursos junto con la Dirección de Empleo y Formación Profesional.

En el año 2000 se capacitaron 8861 personas en 405 cursos en el total de la provincia, el 57% de los capacitados eran varones, el 84% habitaban en el interior de la provincia. La matrícula en la

¹¹ Gobierno de Córdoba. Ministerio de la Producción. Secretaría de Trabajo. Dirección de Empleo y Formación Profesional. Plan de Capacitación para el Empleo.

capacitación por ramas de la economía se distribuía de la siguiente forma: Agrícola Ganadera (2.67%); Alimentación (8.51%); Comercio (29.68%); Construcción (24.27%); Metalmecánica (9.24%); Servicios (25.62%) (Cuadro 5).

Cuadro 5
Cantidad de inscriptos en los cursos de Formación Profesional por tipo de Institución, según rama de
Provincia de Córdoba, Año actividad

Rama de actividad	Tipo de institución		Institución educativa	Sindicato/ gremio - Asociación Profesional	Empresa	ONG - Sociedad de fomento - Mutual		s/d	Total
	Gubernamental	Privada							
Agrícola	6.73	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.95	2.67
Alimentación	6.86	6.79	0.00	0.00	0.00	23.51	10.28	8.51	8.51
Comercio	23.42	24.64	81.64	6.60	50.48	6.58	23.93	29.68	29.68
Construcción	25.64	23.57	6.60	6.60	30.48	9.72	31.00	24.27	24.27
Metalmecánica	5.87	1.96	7.46	4.30	19.05	57.68	18.44	25.62	25.62
Servicios	31.47	43.04	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Total	34.21	6.32	11.80	1.18	7.20	39.28	100.00	100.00	100.00
	3 031	560	1 046	105	638	3 481	8 861		

Fuente: Elaboración a partir de datos de "Plan de Capacitación para el empleo", Gobierno de Córdoba, Ministerio de la
 Secretaría de Trabajo, Dirección de Empleo y Formación Profesional. Acciones del

Complementan estas acciones dos programas nuevos de la Dirección de Empleo y Formación Profesional: el programa “Primer Paso” que busca facilitar la transición hacia el empleo formal de los jóvenes desempleados sin experiencia laboral relevante, a través de becas que permiten prácticas en el ámbito de empresas privadas, los beneficiarios deben buscar una empresa que esté dispuesta a emplearlos, el Estado aporta \$ 140 mensuales y el seguro social, se espera que realicen un aprendizaje en el trabajo y fortalezcan sus competencias. Desde setiembre de 1999 a diciembre del 2000 participaron 12 480 jóvenes, incluyendo una cuota de discapacitados. Un 63% de los discapacitados y un 43% de los jóvenes beneficiarios quedaron como empleados efectivos. Se realizó un seguimiento y evaluación del programa supervisando su realización en las empresas. El segundo programa es “Volver al Trabajo”, consiste en becas para práctica laboral de adultos mayores desocupados, la práctica es de cuatro horas diarias o veinte semanales por seis meses renovables una vez. Deben presentar la aceptación de la empresa que les permite hacer la práctica. En el caso de quedar como efectivos el Estado paga un subsidio a la empresa. Se espera así mejorar las condiciones de empleabilidad de mayores de 45 años hasta 65 de edad, a través de un proceso de reentrenamiento y actualización de sus saberes y habilidades, y eventualmente subsidiando su contratación. Se han beneficiado alrededor de 5 000 personas en 3 125 empresas.

El Plan de Capacitación para el Empleo presenta características poco usuales en las políticas provinciales de FP en el resto del país. Hay una afirmación de la coordinación con otras acciones de políticas activas de empleo, inclusive con otros programas de capacitación (en el programa de capacitación privada se aúnan esfuerzos con el Programa de Capacitación en Empresas presentado anteriormente). En el Plan se hace un esfuerzo en trabajar con las cámaras empresarias aunque la colaboración es aún incipiente. Se han integrado los CFP transferidos en una red coherente de acciones a nivel provincial. Se encaran actividades de recalificación de instructores y administradores de la FP. Aún no se pueden evaluar sus resultados, al igual que en el primer programa presentado, pero su extensión en toda la provincia, el hecho de haber superado el cambio de gobierno, y la calidad y continuidad de sus equipos técnicos son indicios positivos.

4. CONCLUSIONES

El caso de Córdoba es interesante pues muestra a la vez un serio esfuerzo de implementar políticas de formación comunes, una realidad provincial con una masa crítica de recursos humanos técnicos importante, un sistema productivo amplio aunque en situación recesiva, y la decisión política que ha superado el cambio de partido gobernante tanto en la Municipalidad como en la Provincia.

Sin embargo, continúan muchos de los problemas señalados anteriormente, es muy difícil activar el interés de las empresas en la capacitación y los costos corren por cuenta del Estado totalmente en el caso de la FP, y parcialmente en el Programa de Capacitación en Empresas. En la tensión entre la demanda social y los requerimientos del sector productivo, en el primer programa se respetan las demandas empresarias pero se paga un costo, tal como se muestra en la lentitud del proceso, en el segundo parece primar la demanda social. Curiosamente, el listado de cursos en la FP y en gran parte de los del Programa de Capacitación en la Empresa es el clásico en los cursos orientados desde la oferta, son escasos los nuevos perfiles que respondan a nichos ocupacionales originales. Si bien se han descubierto y promovido en ambos casos una multiplicidad de ejecutores, y las instituciones de formación muestran una variedad interesante, la existencia de un real “mercado de la formación” está aún lejana.

La pregunta sobre cuál es el aporte del Estado en la formación general y específica para el trabajo queda pendiente, la articulación con la educación formal no es clara. La ubicación de la FP en el área gubernamental de producción y trabajo es sin duda útil en términos de políticas activas de empleo, pero el problema de coordinación de las políticas educativas subsiste. La ausencia de evaluación, observada en general en la formación está también pendiente en estos casos.

Más allá de las dificultades enunciadas, este ejemplo provincial es sumamente relevante y muestra la posibilidad de superar muchos de los desafíos planteados a nivel nacional. Además, aporta dos elementos importantes: uno es el mecanismo de voucher que permite articular a los capacitados y las empresas en una acción común, y el otro es la posibilidad de integrar y actualizar los servicios de FP transferidos en una política social de formación y empleo.

a) Una realidad sectorial: la industria gráfica¹²

El sector gráfico presenta características que lo hacen de gran interés para el análisis de las calificaciones y las políticas de formación profesional. Se trata de una actividad que se destacaba por la fuerte tradición profesional de sus trabajadores, que se caracterizaron siempre por el dominio de la lectoescritura, aún en tiempos en que esto no era común en los trabajadores manuales, y un alto nivel de calificación que exigía un largo aprendizaje, como el de los linotipistas y los tipógrafos. Por otro lado, la industria gráfica ha sido protagonista de cambios tecnológicos y organizacionales que han modificado totalmente los procesos de producción, con la introducción de la informática en todo su desarrollo, y en particular la introducción del diseño por computación y la digitalización de las maquinarias. Los productos también se han diversificado, y la original distinción entre imprenta de obra y periódicos se ha enriquecido con una variedad de nuevos productos tales como soportes flexibles (plástico) y rígidos (cartón), y con la aparición de nuevos e importantes subsectores como el de los envases.

Simultáneamente, las empresas gráficas muestran una gran variedad en cuanto a su tamaño y grado de actualización tecnológica; coexisten desde pequeños talleres barriales (algunos de tipo más artesanal) hasta industrias medianas en dotación de personal pero con alta inversión en tecnología y maquinaria. Este sector tiene una presencia importante en todas las grandes ciudades y en el interior del país mostrando un desarrollo muy interesante en la década de los noventa desde la perspectiva económica y productiva.

b) Situación actual de la industria gráfica argentina

De acuerdo a las cifras que surgen del ANSES¹³, la industria gráfica nacional estaba conformada en 1998 por alrededor de 6 200 empresas que empleaban aproximadamente a 47 500 personas. El análisis por tamaño de establecimiento muestra que se trata de un sector caracterizado por un número importante de pequeñas y medianas empresas, que emplean menos de cinco trabajadores o entre cinco y veinte. Estas empresas reúnen al 30.5% del total de personal del sector. Un segundo conjunto de empresas emplea dotaciones que oscilan entre veintiuna y cien personas, son empresas medianas que ocupan cerca del 20% de los trabajadores de la industria gráfica. Las empresas grandes, que constituían sólo el 1% del total de las firmas abarcaba el 49.9% del empleo sectorial.

La evolución de la industria en las últimas décadas perfila un sector pujante, en un escenario de permanente cambio tecnológico, con exigencias cada vez mayores en términos de calidad y costos, que ha podido preservar el empleo en comparación a la pérdida experimentada por otros sectores y aumentar su productividad. Con respecto a la tecnología, conviven en él empresas grandes con modernas tecnologías, con talleres que operan con tecnologías mixtas y aún algunos con herramental y metodologías ya obsoletas. En las empresas pequeñas y medianas se han desarrollado procesos multimedia para tareas por

¹² Esta sección está basada en el "Documento de Trabajo de la Jornada Tripartita sobre Formación Profesional en el Sector Gráfico", realizada en Buenos Aires en Agosto de 1998, elaborado por Marta Novick y M.A. Gallart por encargo de CINTERFOR-OIT. Los datos fueron actualizados en entrevistas realizadas con las autoridades de la Fundación Gutenberg en marzo del 2001.

¹³ Según lo expresado en el Informe Industria Gráfica Argentina, abril 1998 del estudio Joaquín Ledesma y Asoc.

encargo que integran diversos servicios al cliente¹⁴. El sector tiene presencia en todo el país, presentando algunas diferencias regionales y por tipo de subactividad.

El período de recesión que ha castigado la economía argentina en los últimos tres años ha golpeado muy fuertemente al sector gráfico, las empresas grandes buscaron alianzas en exterior o fueron vendidas, las chicas hacen impresiones de facturas y recibos para impuestos y sobreviven a duras penas, las medianas son las que sintieron más la disminución de la demanda y se registra en ellas una búsqueda de nuevos nichos de mercado.

c) Los cambios en la tecnología y las calificaciones

El proceso de la industria gráfica sigue pasos sucesivos de diseño, composición e impresión. Tradicionalmente el diseño se efectuaba manualmente, la composición se hacía en caliente en los moldes, y la impresión en las maquinarias rotativas o planas. Desde el comienzo de los ochenta hasta ahora se ha operado una transformación en gran parte de las imprentas del país que se alinea en la frontera tecnológica internacional.

El proceso evolutivo fue diferente para cada uno de los tres estadios: los dos primeros, diseño y composición, ambos conformando el proceso llamado pre prensa, y el tercero, la impresión propiamente dicha. La pre prensa se informatiza, el diseño gráfico por computadora se prolonga en la elaboración digitalizada de la película o plancha metálica. Esta parte del proceso se ha modificado totalmente, por lo que las antiguas habilidades manuales y artesanales han dado paso a la necesidad de manejo computacional en máquinas de diferente tipo y actualización permanente de los softwares. El perfil de los trabajadores requerido actualmente es muy diferente del anterior, se basa en una buena formación en computación, capacidad de adaptar las habilidades de diseño a la gráfica en pre prensa, y la posibilidad de actualización constante. Consecuentemente, esto implica un gran desafío de reconversión de los trabajadores (los actualmente empleados y los que operaban en un importante número de puestos que hoy ya no existen) y una tendencia a la contratación para los nuevos puestos de jóvenes con mayores niveles educativos y práctica informática.

Los cambios en el área de prensa en cambio, son de distinta naturaleza, incrementales en materia tecnológica, aunque implicando una adaptación permanente y la necesidad de operar equipos de muy diferente tipo. Se modifica la tecnología, se le realizan agregados y se perfecciona una tecnología básica, que incluye hoy en día el control informático de todas las subetapas del proceso. Culmina así un proceso de mejoramiento de la prensa rotativa introducida a mediados del siglo pasado, éste incluye mejoras de carácter mecánico, de tratamiento químico y últimamente de control electrónico, para cada una de las fases, fortaleciendo el control de calidad y mejorando ésta, inclusive en trabajos de mucha complejidad. La medición de esta calidad incorpora asimismo, instrumentos electrónicos desconocidos en el pasado (Labarca, 1999). Para desempeñarse en este entorno es conveniente que los trabajadores tengan conocimientos básicos del idioma de fabricación de la maquinaria, además de la capacidad de programación, manejo y operación de controles digitales. Estas mejoras incrementan la productividad y permiten altos niveles de calidad.

Para esta etapa del proceso, se rescatan calificaciones anteriores de conocimiento de máquinas y evaluación de la calidad, integradas actualmente con el manejo digital de los comandos. La reconversión de los trabajadores es algo menor que en el caso de pre prensa, pero tiene mayores exigencias por la integración de conocimientos computacionales y de programación de maquinarias más complejas.

¹⁴ Proveen servicios a las empresas por encargo, arman catálogos, brochures, etc. Las empresas tradicionales sólo trabajan en grandes volúmenes.

Por lo tanto, la organización del trabajo en pre prensa y en prensa se diferencian claramente. En pre prensa, se trata de laboratorios de computación en oficina técnica, en prensa se instalan islas productivas asociadas a las diversas máquinas incorporadas en el proceso, pero su organización es semejante a un taller.

Estos cambios, a los que deben agregarse innovaciones de carácter organizacional que adquieren importancia desigual según las empresas, marcan la tendencia predominante en el sector gráfico que se manifiesta en la realidad de las empresas más competitivas. Sin embargo, existe un gran número de empresas pequeñas que continúan utilizando tecnologías tradicionales y tienen dificultades de escala y capital para actualizarse. Sin embargo hay una franja intermedia de empresas, que está desarrollando otro tipo de soluciones, proveyendo servicios a las empresas mediante un mix de gráfica tradicional y multimedia, utilizan tecnologías nuevas como “*computer to plate*” y “*computer to press*” que les permite buena calidad con tirajes limitados a las necesidades del cliente.

d) La oferta y demanda actual de formación

La pregunta en este apartado se refiere a la forma en que se han adquirido y se adquieren las competencias necesarias para desempeñarse en este nuevo contexto productivo. Los informantes entrevistados señalaron las siguientes maneras en que se adquiere la capacidad de manejar la nueva tecnología:

Una primera forma, en el caso de las máquinas introducidas en el proceso de prensa, es la capacitación dada por el propio fabricante de la maquinaria. En ese caso el o los maquinistas son adiestrados, para su uso adecuado, a veces en el país de origen de la máquina o donde ésta ya está funcionando. Algunos entrevistados manifiestan que el personal que manejaba antes las máquinas tradicionales suele tener dificultades para adquirir las nuevas habilidades; se reconoce también que cuesta encontrar en el mercado de trabajo maquinistas preparados. Para adquirir los conocimientos y habilidades computacionales se recurre a la oferta privada de capacitación informática, y los sindicatos también brindan cursos en esta dirección. Esta es la forma más común, pero no satisface la necesidad del paso de calificaciones más estrechas a competencias más amplias.

e) La Fundación Gutenberg

Una forma valiosa de capacitación, desarrollada durante la última década es la que realiza la Fundación Gutenberg, que, patrocinada por el sector empresario implementó, con el apoyo de GTZ en la década del noventa, una compleja red de servicios de formación y capacitación. La integraban: dos ofertas del sistema dual: presencial y a distancia; las carreras terciarias de Técnico Superior en Artes Gráficas y Técnico Superior Industrial en Diseño Gráfico, de tres años de duración; y un instituto secundario mixto orientado a la formación técnica en artes gráficas.

f) El sistema dual

El sistema dual presencial se impartía en la sede durante doce meses y estaba dirigido a formar maquinistas de offset, en alternancia con las empresas, para egresados de escuelas técnicas. Se seleccionaban un grupo de postulantes cada año, de acuerdo a la demanda de las empresas que financiaban el curso y becaban al estudiante. La empresa pagaba el costo del curso a la Fundación y la pasantía directamente a los alumnos. La finalización del apoyo de GTZ coincidió con la recesión, se intentó continuar con el sistema dual presencial, pero los costos fueron considerados muy altos y sólo participaron cinco empresas en el año 2000, y no se abrió en el 2001.

El sistema dual a distancia se había implementado con empresas del interior, incluía impresión (offset), pre prensa, y diseño gráfico. También en este caso el impacto negativo de la crisis fue grande, de las subseces del interior sólo queda Córdoba, la Cámara Gráfica de esa provincia intenta continuar pero no se sabe aún si será posible.

g) Las carreras técnicas terciarias

Las dos carreras terciarias continúan, la matrícula en 2001 subió en Diseño y bajó en Artes Gráficas, egresan aproximadamente treinta alumnos de cada una por año. En la última, la mayoría vienen de las empresas, pero los propios alumnos pagan sus estudios, siguen después trabajando en la industria en niveles intermedios de responsabilidad, no todos en taller, algunos se ocupan de comercialización, suelen ganar bien (alrededor de U\$S 1.500). Es un gran esfuerzo pues trabajan largas jornadas y luego van a estudiar a la Fundación, no suelen ser apoyados por las empresas. El costo anual de los estudios terciarios es de \$ 250 por mes durante diez meses y una inscripción de \$ 200.

Los alumnos de Diseño son distintos, no vienen principalmente del sector gráfico, tienen más cultura y menos práctica.

h) El instituto secundario en Artes Gráficas

En el instituto secundario disminuyó el número de alumnos inscritos, antes tenía dos divisiones en primer año, ahora tienen solo una. No hay examen excluyente de ingreso, hacen un primer test y tienen un curso de nivelación para los que no aprueban, hay un segundo examen y el 80% aprueban. El curriculum es exigente, muchas materias humanísticas y seis años de matemática, incluyendo análisis matemático. Los alumnos provienen de la vecindad, la convocatoria no pasa por la capacitación para el sector gráfico sino por el prestigio de la institución. Los docentes consideran que no son adolescentes comunes, son trabajadores y disciplinados. Según los directivos de la institución, un tercio ingresa a trabajar en el sector gráfico y una cuarta parte continúa estudios universitarios, no es común estudiar en la facultad y trabajar a la vez, pues los largos horarios de trabajo lo impiden. Pocos siguen el terciario en la Fundación pues los contenidos específicos repiten aspectos vistos en la escuela media.

i) Los cursos cortos de capacitación

Hoy en día predominan los cursos cortos, son los que prefiere la Cámara empresaria, están dirigidos a ocupaciones determinadas, por ejemplo, el proveedor de maquinaria brinda la instrucción operativa y la Fundación Gutenberg da el soporte educativo de las competencias necesarias, por ejemplo para la lectura y comprensión de los manuales. Los cursos regulares duran un mes, una o dos clases semanales. Como ejemplos se pueden señalar los siguientes. En pre prensa, pre prensa electrónica y PDF. En computación gráfica: Dibujo digital en Illustrator; Tratamiento digital de imágenes en Photoshop; y Armado editorial en QuarkxPress. En impresión: Offset inicial; Control de calidad en la impresión; y Flexografía. Se dicta también Terminación editorial.

En cuanto a los cursos dictados en la sede de las empresas, sólo en un caso se realizó un programa de capacitación en una firma por tres años que está concluyendo actualmente y que cubrió a la casi totalidad del personal. En general los cursos en la empresa son puntuales, combinan educación a distancia y presenciales. Los temas son : impresión offset, control de calidad, tecnología.

La Fundación Gutenberg define el perfil de los capacitados en cada curso y las empresas fijan el objetivo, son trabajadores en ejercicio, pero no suele pagar la empresa. Las empresas prefieren recalificar a los trabajadores a echarlos, se aprecia el valor de un maquinista, pues es muy costoso de entrenar. El rentrenamiento de los trabajadores no es fácil, pues tienen resistencia a leer los manuales, ya que tienen

que desaprender para volver a aprender. Por ejemplo, la automatización del offset hace que no se revise la letra escrita como antes. Ello hace que el maquinista pierda su rol tradicional con las nuevas tecnologías, pero es un puesto clave que se sigue necesitando. El manejo de los eventos imprevistos lo convierte en un puesto más volante, trata de detectar problemas, y modificar los procesos en consecuencia.

En la sede de la Fundación, se dictan asimismo seminarios. Se trata de cursos intensivos que duran varios días. Hay seminarios tecnológicos: por ejemplo, Color Management, control de calidad aplicado al offset. Otros se focalizan en la gestión: Gestión de la producción- Total Production Maintenance-; Planeamiento Estratégico.

En el año 2000, los cursos fueron más numerosos a partir de setiembre, concurrieron en total 150 personas. En el terciario hay de 200 a 250 inscriptos, 55% en Artes Gráficas y 45% en pre prensa. La secundaria tiene 140 alumnos en total. Se podría argumentar que la calidad es buena pero el alcance de la capacitación es limitado.

El año anterior se produjo un cambio en la conducción de la Fundación, renunció el director general que había implementado este conjunto de programas, y se fueron los directores de la secundaria y de los terciarios. Este cambio estuvo relacionado con la nueva orientación de la Cámara que prefiere los cursos cortos y no está interesada en la formación más generalista.

j) La restante oferta de formación

Las escuelas técnicas estatales ofrecen carreras secundarias que intentan integrar tecnologías tradicionales y actuales, en busca de un técnico polivalente que pueda desempeñarse también en la pequeña y mediana empresa. Han incorporado la informática para pre prensa, pero tienen niveles muy distintos de actualización en maquinaria de impresión. Algunas de ellas están realizando un serio esfuerzo para actualizar sus equipamientos. Se hacen pasantías en empresas, y éstas demandan a las escuelas personal calificado. Los egresados son pocos, no llegan a veinte alumnos anuales en las dos escuelas que respondieron a nuestras preguntas (sólo existen tres escuelas que tienen esta especialidad en la Ciudad de Buenos Aires).

El sindicato FATIDA realiza cursos para trabajadores gráficos en el interior del país: ofrecía en 1998 una escuela de composición y diseño gráfico en Chaco; cursos de formación en nuevas tecnologías para linotipistas en Rosario; cursos de composición y diagramación en Bahía Blanca; y un taller con equipamiento para formación profesional con apoyo del Ministerio de Trabajo en Salta. La preocupación del Sindicato es la mejora de las competencias básicas, el énfasis en la reconversión y la modalidad tripartita. Estaban interesados en definir e implementar la formación por competencias en el sector, para ello existió un convenio entre los sindicatos, la Fundación Gutenberg y el INET¹⁵.

Resumiendo, podría decirse que el panorama presentado aquí muestra que la oferta de capacitación de calidad aparece como suficiente para el personal de aquellos sectores de la industria que están actualizados tecnológicamente a nivel internacional. Sin embargo, algunos entrevistados manifiestan que los trabajadores de los pequeños talleres, y de empresas pequeñas y medianas no están en condiciones de acceder a esta capacitación, por razones económicas, entre otras causas. El personal en actividad que se desempeña en esas firmas no tiene fácil acceso a la reconversión, por problemas de costo y de oferta adecuada.

¹⁵ Actualmente está iniciándose un proyecto financiado por el BID-Fomin en el ámbito del Ministerio de Trabajo del Nación, cuyos responsables son sindicatos y asociaciones empresariales, focalizado en la detección de perfiles y competencias laborales, su evaluación y en algunos casos su certificación en cuatro sectores económicos, uno de los cuales es el gráfico.

k) Conclusiones

El caso de la industria gráfica en Argentina es interesante pues muestra como un sector que experimentó un fuerte cambio tecnológico implementa en una institución específica un conjunto de servicios de formación a lo largo de la década del noventa, con un fuerte apoyo externo (GTZ) pero con muy bajo apoyo estatal. Esos servicios cubren la diversidad de la industria: interior y área metropolitana; imprenta de obra, periódicos, nuevos soportes, etc.; pre prensa y prensa. Sin embargo, no alcanzan a cubrir la segmentación del sector en términos de magnitud de las firmas, las pequeñas no acceden a estos servicios. La oferta educativa es variada: formal y no formal, secundaria y terciaria, presencial y a distancia, escolar y dual. Durante un período los costos son compartidos por la cámara empresarial y la cooperación internacional. En un momento dado convergió la terminación del aporte externo, la crisis empresarial producto de la recesión, y la saturación de la demanda cubierta por los egresados del período inicial. Como consecuencia se separan las clientelas: la enseñanza formal pasa a depender de la demanda individual por matrícula, y la no formal se achica a cursos específicos en gestión o tecnología. El impacto, si bien sigue siendo cualitativamente relevante, llega a un pequeño número de capacitandos y ha perdido su alcance regional.

La dificultad experimentada por el Estado en el apoyo a la actualización tecnológica y la capacitación aparece en los intentos fallidos de elaborar un planteo de enseñanza por competencias, y en la subsistencia de escuelas técnicas de escasa cobertura y dudosa actualización.

Una vez más aparecen, en este caso, algunas características de la situación argentina: la recesión que frena desarrollos existentes de formación integrada, la limitación de la demanda empresarial y de su capacidad de implementar servicios con continuidad, y la ausencia del apoyo del Estado en un sector económico importante que se ha actualizado tecnológicamente y ha sido capaz de mantener su nivel de empleo. La caída del proyecto al terminar el apoyo de GTZ muestra también la incapacidad de sustentación propia cuando los financiamientos externos caducan.

Por otro lado, el desarrollo durante los años 90 del proyecto de la Fundación Gutenberg puso de manifiesto la creatividad, capacidad técnica, coordinación del sector empresarial y educativo, respuesta sindical y extensión al interior del país, que son potenciales que sería muy importante desarrollar con continuidad en el mediano y largo plazo si el objetivo es la modernización y competitividad del sector productivo.

III. CONCLUSIONES FINALES

El campo de la formación profesional en la Argentina es una realidad extensa tanto en términos de la población que se capacita en un momento dado (casi medio millón de personas), como de la multiplicidad de actores e instituciones que actúan en él. Es un campo desestructurado, atravesado por una trama de servicios y demandas que se entrecruzan y no tienen una jerarquización clara ni una interrelación uniforme. La variación es enorme a nivel local, entre una y otra provincia, una y otra ciudad; y es también notable cuando se focalizan los diversos sectores económicos: cambio tecnológico, tipo de mercado (monopolios de servicios del estado privatizados, sectores concentrados, sectores atomizados), mayor o menor participación de empresas extranjeras que traen de sus países de origen los modelos de capacitación. Son factores que influyen para que los requerimientos de calificaciones y por ende la oferta y demanda de calificaciones varíen.

Dos formas de aproximarse permiten una mejor apreciación de este universo heterogéneo, una es focalizar el nivel local para observar la trama de la relación entre los actores y la manera en que se articulan las instituciones educativas formales y no formales con el sector productivo y el rol del Estado con respecto a ambos. También, a nivel local la demanda social por formación toma características concretas en cuanto a segmentación interna, acceso a la educación formal de la población objetivo, y preferencias por tipo de curso. Todo ello permite una evaluación más cercana a la realidad. En el caso de Córdoba se observó que una fuerte tradición educativa y productiva unida a un rol activo del Estado provincial permitió reencauzar la formación profesional transferida por el Estado nacional e integrarla en políticas activas de empleo. El nivel local también favorecía la interacción entre los equipos técnicos de dos ofertas formativas de distintas generaciones organizacionales, tales como el programa de empresas y la FP, lo que les permitía aunar esfuerzos en algunos rubros como la capacitación en empresas y la detección de instituciones independientes de capacitación. Sin embargo, subsistían algunas características del campo más amplio, como la relativa autonomía de las entidades formativas con respecto a los requerimientos de las empresas, y la tendencia a definir una formación de oferta en la FP.

La segunda forma de aproximación es poner el foco en un sector o rama productiva, esto permite detectar las características de la organización del trabajo, tanto en el tipo de firma como en la articulación entre tecnología, producción y comercialización. Por todo ello, es más fácil en este nivel de análisis visualizar las limitaciones de una formación que tiene como objetivo, a la vez mejorar la productividad de las firmas individualmente e incrementar el conjunto del capital humano del sector. El caso elegido es relevante, por tratarse de un sector de intenso cambio tecnológico, con una cámara empresarial activa, un grupo de firmas dinámicas, extendido por todo el territorio, y con la experiencia de haber generado una forma propia de institución capacitadora y un conjunto de servicios de formación comprensivo. Las características positivas de ambos casos permiten visualizar con más claridad las constricciones que impone el contexto a la actividad de capacitación.

Se pueden enumerar algunas de ellas: las dificultades de articular la oferta educativa y los requerimientos de las empresas, la tensión entre demanda social y demanda de las firmas por capacitación, los problemas de las pequeñas y microempresas para definir sus demandas de capacitación, y la baja prioridad de la capacitación tanto para el Estado como para muchas empresas en un contexto de crisis.

La perspectiva del análisis y las conclusiones que se presentan a continuación tienen como ejes la articulación entre la acción estatal y la acción privada, en este último caso tanto de las firmas empleadoras como de los “consumidores” de educación-formación, y el rol de los demás actores sociales de la formación, sindicatos, instituciones de formación, ONGs. etc. Los criterios desde los cuales se evalúa la realidad analizada son la equidad como exigencia societal y la competitividad como característica de firmas viables y economía dinámica.

Se comenzará planteando las variables clave que condicionan el campo de la formación. A continuación se señalan los límites y posibilidades de los actores en tensión que configuran dicho campo. Para finalizar se presentarán las perspectivas futuras dentro del marco de las tendencias detectadas por el estudio regional GTZ-CEPAL¹⁶

1. LOS CONDICIONANTES DEL CAMPO DE LA FORMACIÓN

Algunas características del desarrollo de la formación en la Argentina se unen a la prolongada crisis económica que signó los últimos años para conformar los límites en que se desenvuelve ésta.

a) La descoordinación entre organizaciones del Estado

Los conflictos y carencias en la coordinación entre organismos, tanto a nivel horizontal como vertical dificultan la acción eficaz del Estado y la continuidad y evaluación de programas e instituciones.

A nivel nacional los Ministerios de Educación y de Trabajo se consideran ambos responsables de las políticas de FP, además existen un gran número de programas financiados por los organismos multilaterales de crédito que incluyen la capacitación entre sus componentes. Los actores institucionales de la capacitación navegan entre ellos a la búsqueda de financiación y apoyo organizacional. El resultado es una red, más parecida a una maraña que a una estructura, donde la continuidad y los objetivos de mediano y largo plazo están ausentes. La coordinación y la evaluación de las acciones se hace así muy dificultosa.

Otra característica nacional que dificulta la coherencia y continuidad de las políticas es la rotación política en los cargos técnicos, una revisión de los niveles técnicos de los organismos nacionales a cargo de la capacitación muestra una alta rotación generalmente coincidente con los cambios de administración, estos cambios trascienden los cargos directivos considerados normalmente políticos.

Finalmente, las políticas de descentralización, no acompañadas por acciones de fortalecimiento institucional de las jurisdicciones provinciales, han provocado una atomización y feudalización de las políticas sociales en general, y de las de formación en particular. Se observa una gran diferencia entre las provincias que tienen una masa crítica técnica en el Estado y una tradición de administración seria, como es el caso de Mendoza y Córdoba, y otras de menor envergadura y escasa experiencia en gestión eficiente de organismos gubernamentales. La segmentación interna del país en territorios con mayor capacidad económica y poblacional y otros con notorias carencias, agrava aún más el problema de la gestión jurisdiccional.

La profesionalización de la administración estatal de las políticas de formación y su integración en una organización funcional coherente es urgente, y es una necesidad para la articulación eficiente con los demás actores de la formación.

b) La “independencia” de las instituciones educativas y las organizaciones productivas

El temprano desarrollo de la educación formal y de la industria y los servicios en la Argentina, a diferencia de lo sucedido en otros países de la región, dio lugar al de un sistema educativo y un sistema productivo relativamente autónomos tanto en objetivos como en tiempos. El sistema educativo tuvo un fuerte impulso inicial dirigido a integrar en el país a una población predominantemente inmigrante, y fue incrementando su cobertura en un contexto de movilidad social muy relacionada con el acceso a la

¹⁶ Arnold, Rolf. “Importancia operacional de los resultados del estudio CEPAL sobre la Formación Profesional en Latinoamérica para un cooperación internacional.” Mimeo, s/f.

educación y a las ocupaciones del sector terciario y el comercio. El sistema productivo creció con una industria protegida al servicio del consumo interno donde la capacitación se daba fundamentalmente por el aprendizaje en el trabajo. Además, el temprano acceso a la educación básica facilitó la integración y el aprendizaje de los operarios industriales. La formación específica para el trabajo tomó entonces la forma del modelo escolar¹⁷ en escuelas industriales o técnicas, fuertemente encadenadas en la pirámide educativa, la mayoría de los egresados de las cuales intentaba seguir estudios universitarios. La FP no formal recién aparece con amplitud nacional en la década del setenta, cuando la industria tiende a decaer tanto en empleo como en importancia económica. En el período desarrollista de los sesenta, hay una voluntad explícita de coordinar la educación técnica con el desarrollo de las empresas, pero esto sólo sucede en una minoría de escuelas, por su localización cercana a polos productivos o por ser propiedad de empresas (escuelas fábrica). Sin embargo, la demanda social por educación técnica fue importante, pues sus estudios secundarios brindaban a la vez un título de técnico medio y la posibilidad de acceder a la universidad. Alrededor de un tercio de la matrícula de la educación media llegó a estar en las escuelas técnicas.

El problema actual es que coinciden una baja demanda por mano de obra calificada industrial y un proceso de devaluación de credenciales que exige cada vez mayores niveles de instrucción para el mismo tipo de ocupaciones. Además, las formas tradicionales de educación técnica industrial, presentes en la mayoría de las especialidades, han quedado obsoletas en relación a los cambios tecnológicos. Por otro lado, las instituciones escolares tienen una fuerte vocación a la continuidad, la reacción de profesores y directivos de la ET es abroquelarse en la oferta de una secundaria técnica más práctica y actualizada que la media tradicional y más cercana al mundo del trabajo con el fin de mantener las instituciones existentes, atraer así a los alumnos, y promover dentro de lo posible, la continuidad de los egresados en carreras terciarias técnicas. La asociación con las empresas tiene entonces un rol secundario.

La FP, de creación tardía, al estructurarse en Centros de Formación Profesional con local propio y financiación estatal asegurada, tendió a servir más a la demanda social, y a constituirse en una FP de oferta, que a articularse con las empresas. Sólo en escasas oportunidades, y en general en cortos períodos, creció una oferta de FP a demanda de las empresas y en la sede de éstas, los casos presentados anteriormente de la utilización del Crédito Fiscal y la Fundación Gutenberg son ejemplo de ello. En consecuencia, también en la FP la motivación de directivos y docentes para mantener su empleo pasa más por mantener la clientela de los matriculados en su especialidad que por responder a los requerimientos de las firmas. En general, no escasean los inscriptos en los cursos “de moda” como los relacionados a la informática y en los de oficios que tienen posibilidades de trabajo rentable por cuenta propia.

Por el lado del sector productivo, la combinación de una amplia oferta de egresados de los distintos niveles de la educación formal y el aprendizaje en el trabajo fue suficiente para una industria de tecnologías relativamente tradicionales. Los sectores que se desarrollaron más y que introdujeron nuevas tecnologías crearon sus propios sistemas de formación; solamente en algunos casos como el automotriz en Córdoba se dio una articulación fuerte con la formación educativa. El sector económico de los servicios privatizados, que en general protagonizaron un salto tecnológico, son un ejemplo de estrategia global por la que implementaron sus propios esquemas de capacitación. La selección de los formadores y la continuidad o discontinuidad de los cursos era así decisión propia de la empresa, en esos casos obviamente predomina una formación específica, que es posible porque la extensión de la cobertura educativa permite la contratación de personas con niveles de instrucción relativamente altos.

En esta situación de paralelismo es difícil descubrir palancas que permitan activar la coordinación entre el sector educativo y el sector productivo, más aún aparecen fuertes resistencias al cambio, cuando

¹⁷ Este es caracterizado por Arnold como “formación profesional realizada por profesores instruidos en instituciones educativas con planes de estudios estatales, y su ejemplo son los sistemas de Francia e Italia.

las modificaciones de la organización del trabajo y la innovación tecnológica ponen en peligro las competencias existentes de los directivos e instructores de FP o ET.

c) La prolongada crisis recesiva de la economía

Hace tres años que la economía argentina está en recesión, hay una fuerte disminución de la demanda agregada y un achicamiento de la producción. Frente a ello, las empresas han instaurado estrategias defensivas fuertemente restrictivas en costos, la capacitación ha sido una de las víctimas de estos planteos. La desocupación se ha incrementado notoriamente, lo que implica una amplia oferta de trabajadores en el mercado con un doble resultado: la sensación por el lado de las empresas de que pueden elegir y tomar a quién quieran cuando lo necesiten, y un incremento en la demanda de formación por los trabajadores desplazados o los jóvenes que ingresan al mercado de trabajo.

2. LAS TENSIONES ENTRE LOS ACTORES

El panorama anterior señala la dificultar de aunar las voluntades de los actores de la formación para superar los problemas detectados. Aquí y ahora, los protagonistas de las instituciones de formación profesional buscan una supervivencia que por el lado de las instituciones públicas pasa por mantener un lugar en el presupuesto y tener alumnos inscriptos. Las instituciones privadas pueden tener un rol importante, porque por su propia naturaleza están situadas cerca del sector productivo, los programas de nueva generación (Proyecto Joven, Proyecto de Capacitación en Empresas de Córdoba) buscan activarlas. La dificultad está en: primero, que exista una oferta suficiente de ICAPs lo que no sucede en muchos lugares; segundo, que se pueda estructurar un programa de cursos que no sólo contribuya a la competitividad de la empresa en particular sino que tenga en cuenta la equidad, brindando una formación polivalente que favorezca la reinserción en caso de despido; tercero, que exista una adecuación a las demandas de las empresas y que estas sean capaces de formularlas.

La tensión originada desde las empresas proviene de la realidad de una segmentación entre empresas, algunas de ellas de origen extranjero con esquemas de capacitación desarrollados en el exterior, volumen y capacidad de implementarlos por sí mismas en un extremo, y empresas medianas y pequeñas con gran dificultad de detectar sus propias necesidades, articular demandas a la formación, y financiarlas. Esta situación produce una desinversión en formación, y en una situación de recesión como la actual, una gran dificultad en revertirla.

La demanda social por formación se ve incrementada por la imagen tradicional que relaciona movilidad con educación, reforzada por la realidad de un mercado de trabajo exigente y un bajo costo de oportunidad.

Finalmente, los otros actores (Sindicatos, ONGs) aparecen con poca vida propia y oscilan buscando un espacio entre las tensiones de los otros tres grandes actores. En el caso de los sindicatos, se carece en la Argentina de una instancia de análisis y aporte a las políticas globales como es el DIESSE en Brasil.

La tipología de sistemas de formación profesional presentada por Arnold es útil para analizar la situación argentina. Este autor señala cuatro modelos: 1) el informal, en el que los jóvenes trabajando en las empresas adquieren capacidades profesionales, conocimientos y destrezas. Este modelo se da preferentemente en países de pocos recursos y el rol del Estado es irrelevante, pues solamente provee la educación básica. Predomina en este sistema una calificación limitada y específica, y su ejemplo son muchos países del tercer mundo. 2) El modelo de mercado, en que la formación profesional es planificada y realizada por las empresas autónomamente y destinada a sus propios empleados, el Estado tiene un rol

marginal de supervisión, es también una formación específica pero tecnológicamente más desarrollada, y el gasto público en formación es bajo. Hay menor movilidad en el empleo y es necesario un nivel de instrucción alto en la población. Sus ejemplos son Japón, Estados Unidos y Gran Bretaña. 3) El modelo cooperativo, en él se coordinan el Estado y la Empresa en la organización, desarrollo y control de la formación profesional. El Estado ofrece su apoyo a las instancias ejecutoras (los demás actores incluyendo las escuelas), y supervisa el cumplimiento de estándares. En este modelo la formación sigue siendo específica, y existe una especialización temprana de los jóvenes; es el caso de Alemania. 4) Finalmente, algunos países poseen un modelo escolar, en el que la formación profesional es impartida por docentes en escuelas y centros de formación con planes de estudio estatales. El Estado planifica y ejecuta. La formación profesional es amplia, pero su adecuación al cambio tecnológico y a los requerimientos de la economía es lenta; los ejemplos son Francia e Italia (Arnold, p.8).

Lo existente en la Argentina, en términos de esta tipología, es un modelo escolar de formación en decadencia pero con posibilidades de supervivencia institucional, que coexiste con un modelo informal vigente en el grueso de la fuerza de trabajo empleado en las PYMES, y con un modelo de mercado en las grandes empresas y en algunos sectores de alta tecnología. Los intentos de políticas de formación de los sectores gubernamentales más vinculados a las políticas de empleo y apoyados por los Bancos multilaterales intentan un modelo cooperativo, más abierto que el alemán, y cercano al modelo de mercado. En este modelo, el Estado tiene un rol de definidor de políticas y financiador, aunque procura alejarse de la ejecución de la formación, y cede la gestión de ésta a organizaciones independientes. Los intentos en esta dirección, a diferencia de lo sucedido en Chile, no han obtenido mucho apoyo, ni han tenido amplitud y continuidad, aunque como se vio en el caso de Córdoba, siguen vigentes.

a) Las perspectivas para el futuro: posibilidades y esperanzas

En la Argentina no existe y no tendría sentido intentar implantar un sistema de FP uniforme como se dio en otros países de América Latina, no existen las condiciones ni se adaptaría a los objetivos de equidad y productividad en el contexto actual. La estructura emergente tiene que asumir la realidad presentada aquí, intentando superar los condicionamientos pero partiendo de la existencia de actores dinámicos y reconocibles y fomentando su integración y desarrollo. Ello implica aceptar la variedad de respuestas y reivindicar una formación polivalente adecuada al mundo del trabajo y lo suficientemente específica para responder al mercado laboral, sin estrecheces “profesionalizantes”. Para ello es necesaria una colaboración entre el sector estatal y el privado, y una mejor articulación entre la demanda social y la demanda de las empresas. La idoneidad técnica de la gestión y supervisión estatal y de la oferta de las variadas instituciones de capacitación es una precondition para que la formación profesional no engañe al público. Una mayor coordinación entre el sistema educativo formal y la FP es también una necesidad.

La articulación a nivel local de la oferta y demanda de formación, del sector público y el privado, y de las instituciones educativas y productivas es posible y muy importante. Las iniciativas desarrolladas en la provincia de Córdoba y la realidad de algunos distritos industriales como Rafaela indican que este es un camino posible.

El rescate de los servicios existentes de FP, tanto estatales como privados y su actualización utilizando mejor los mecanismos que provee el financiamiento y la supervisión, para llegar así a instaurar instancias de control de calidad y eventualmente de certificación de competencias aparece como un requerimiento para evitar el despilfarro actual de recursos humanos e institucionales. Un sistema de evaluación y calificación de las instituciones de formación tanto estatales como privadas sería un elemento muy importante para reorientar la demanda social. Esa calificación tendría que tener en cuenta los resultados para la inserción laboral de la formación impartida. Estos resultados deberían ser públicos.

Con respecto al sector productivo, las políticas económicas en vías de implementación que fomentan la competitividad por sectores podrían ser un espacio para introducir la capacitación como componente relevante de ese incremento de competitividad. Llama la atención la poca importancia que han dado a la formación los sindicatos y cámaras empresariales que participan en esas medidas. Es básico que se prioricen los intereses del conjunto del sector y no sólo el interés particular de una empresa o los servicios de formación de un sindicato. Los estudios sectoriales de demandas de formación y competencias laborales pueden ser muy útiles si son asumidos por las instancias corporativas. La evaluación de la conducta y perspectiva del sector económico en las decisiones de financiamiento y asignación de servicios de capacitación debería ser clave.

La diferencia de las posibilidades de brindar capacitación entre las grandes empresas y las pequeñas exige un doble esfuerzo, por un lado el reconocimiento de las redes productivas y su interrelación, y por el otro la implementación de mecanismos que promuevan el reconocimiento de las necesidades por las propias PYMES y contribuyan a su satisfacción. El sistema de vouchers organizado en Córdoba es una iniciativa interesante que puede contribuir también a definir más claramente las competencias de gestión necesarias para la supervivencia de las pequeñas firmas, que son diferentes de la clásica capacitación en administración de empresas para las firmas de mayor magnitud. El sujeto principal de la capacitación en los emprendimientos pequeños es el empresario-trabajador, no el ejecutivo y el operario.

Llama la atención que el sector servicios sea el menos estudiado pese al enorme cambio de calificaciones que se ha desarrollado en él y la cantidad de trabajadores que ocupa. Curiosamente, la oferta de cursos correspondientes a ese sector dirigidos a la demanda social es grande y con mucha matrícula. Sin embargo, es el sector con menor desarrollo de la detección de calificaciones y la formación por competencias.

Hay un tema central y poco trabajado más allá de las declaraciones, éste es el de la equidad, o en otras palabras la contribución de la formación profesional para disminuir el abismo entre integrados y excluidos, y entre aquéllos que tienen empleos calificantes y decentemente remunerados y aquéllos precarizados. En este aspecto hay varios elementos a tener en cuenta: 1) El desigual acceso a la capacitación de aquéllos con mayor nivel de instrucción o cargos más altos en relación con los trabajadores menos educados y en ocupaciones de menor nivel. Una política de FP que buscara la equidad tendría que prever incentivos diferenciales que promovieran la capacitación de este último sector. La formación dejada al mercado tiende a agravar esas diferencias. 2) Una segunda línea de acción es el equilibrio entre la formación en competencias de base, clave o genéricas, y competencias específicas para un puesto de trabajo. En una realidad como la actual solamente aquellos que dominan el primer tipo de competencias tendrán la posibilidad de reinserirse y adecuarse a los cambios tecnológicos y de organización del trabajo. Si se apoya sólo la formación muy específica se seguirá privilegiando a los sectores ya ganadores. 3) Los itinerarios de formación y la validación de carteras de competencias son la manera de permitir una acumulación de conocimientos y destrezas y evitar la necesidad continua de volver a empezar. Este es un desafío complejo y difícil en un campo de formación como el argentino, pero debería estar en la perspectiva de aquellos que ven la equidad como una necesidad de la sociedad y tienen la posibilidad de tomar decisiones.

Las conclusiones de este documento concuerdan y se sitúan a nivel de la aplicación a un caso nacional específico del estudio a nivel regional de la primera etapa del Proyecto CEPAL-GTZ. Vale la pena entonces dejar constancia que más allá de las dificultades de un momento económico muy difícil y de una coyuntura política y del Estado muy compleja, la situación del campo de la formación profesional en la Argentina brinda elementos que permiten plantear perspectivas para el futuro que ubiquen a la formación profesional en un rol clave que contribuya al crecimiento y la equidad.

BIBLIOGRAFÍA

- ADDIS, Caren y FITZGERALD, Linda, (2000). "Developing Performance Indicators for Voucher Programs: The Cordoban Experience". Documento preparado para el Proyecto "Microenterprise Best Practices" de USAID. S/lugar.
- ARGENTINA, (1998). Ministerio de Economía. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). **Encuesta sobre la Conducta Tecnológica de las Empresas Industriales Argentinas**. Buenos Aires.
- ARNOLD, Rolf, (s/fecha). "Importancia Operacional de los Resultados del Estudio CEPAL sobre la Formación Profesional en Latinoamérica para una Cooperación Internacional". Mimeo. S/lugar.
- CINTERFOR/OIT, (2000). Boletín Número 148 (enero-abril): **Los Trabajadores y la Formación Profesional**, Montevideo: CINTERFOR/OIT.
- FARDELLI, Claudio, LEVIN, Andrea y VERBEKE, Griselda, (2000). "La Promoción de la Capacitación de Recursos Humanos en las Empresas: El Régimen de Crédito Fiscal". Ponencia presentada en el III Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo. Buenos Aires, 17 al 20 de mayo. (No publicada).
- FORO SINDICAL, (1999). **El Movimiento Obrero y la Formación Profesional**. Buenos Aires; Agencia Española de Cooperación Internacional – INET – Foro Sindical por la Capacitación Integral y Permanente del Trabajador – OIT.
- GALLART, María A. (1995). "Formación, Educación y Desempleo en la Argentina", en **Libro Blanco sobre el Empleo en la Argentina**. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, pp 255-275.
- GALLART, María A. (2000 a). "El Desafío de la Formación para el Trabajo de los Jóvenes en Situación de Pobreza: el Caso Argentino", en GALLART, María A., coordinadora, **Formación, Pobreza y Exclusión**. Montevideo: CINTERFOR/OIT – RET, pp 241-249.
- GALLART, María A. (2000 b). "Educación y Empleo en el Gran Buenos Aires 1991 – 1999". Informe Final. INDEC, Programa Mecovi Argentina. (No publicado).
- LABARCA, Guillermo, (1999 a). "Formación de Recursos Humanos en la Industria Gráfica Chilena", en LABARCA, Guillermo, coordinador, **Formación y Empresa**. Montevideo: GTZ – CINTERFOR/OIT – CEPAL.
- LABARCA, Guillermo, (1999 b). "Formación para el Trabajo: Observaciones en América Latina y el Caribe", en LABARCA, Guillermo, coordinador, **Formación y Empresa**. Montevideo: GTZ – CINTERFOR/OIT – CEPAL.
- LABARCA, Guillermo, (2001). "Formación para el Trabajo: ¿Pública o Privada?", en LABARCA, Guillermo, coordinador, **Formación para el Trabajo: ¿Pública o Privada?**. Montevideo: GTZ – CINTERFOR/OIT – CEPAL.
- NOVICK, Marta, MIRAVALLS, Martina, SENEN GONZÁLEZ, Cecilia, (1997). "Vinculaciones Interfirmas y Competencias Laborales en la Argentina. Los Casos de la Industria Automotriz y de

las Telecomunicaciones”, en NOVICK, Marta y GALLART, María A., coordinadoras, **Competitividad, Redes Productivas y Competencias Laborales**. Montevideo: CINTERFOR/OIT – RET, pp 237 – 276.

NOVICK, Marta, (2000). “Experiencias Exitosas de Capacitación de Empresas Innovadoras en América Latina y el Caribe”, en LABARCA, Guillermo, coordinador, **Formación y Empresa**. Montevideo: GTZ – CINTERFOR/OIT – CEPAL, pp 99 – 131.

RAMÍREZ, Jaime, (2001). “Agentes Vinculados a la Formación y Capacitación para el Trabajo en América Latina y el Caribe”, en LABARCA, Guillermo, coordinador, **Formación para el Trabajo: ¿Pública o Privada?**. Montevideo: GTZ – CINTERFOR/OIT – CEPAL, pp 61 – 94.

WIÑAR, David, (1988). **La Formación Profesional en América Latina**. Montevideo: CINTERFOR/OIT.

WIÑAR, David, (2000). **Políticas Públicas de Formación Laboral. El Caso del Sector Educación de la Ciudad de Buenos Aires**. Buenos Aires: Universidad de Luján, Departamento de Educación de Adultos.