

**LA EDUCACIÓN PARA EL TRABAJO EN EL MERCOSUR
SITUACIÓN Y DESAFÍOS**

María Antonia Gallart

Marcela Cerrutti y Martín Moreno

Colección Interamer N° 31

OEA

Washington

1994

El objetivo de este artículo es situar la temática de la educación para el trabajo en el contexto de la situación actual de América Latina y de las perspectivas para la década que comienza, con particular interés en el área del MERCOSUR. El resultado final incluye una revisión de los principales temas en la agenda de la relación educación y empleo y de los problemas de investigación relevantes para las políticas nacionales y regionales.

EL CONTEXTO DE LA EDUCACION PARA EL TRABAJO

Esta primera parte está dedicada a examinar el contexto de la educación para el trabajo, es decir, a brindar un diagnóstico de aquellos aspectos considerados claves para la discusión sobre las perspectivas y desafíos en la articulación entre educación y trabajo en los países del MERCOSUR.

Los rasgos que serán analizados a continuación, con el objeto de poner de manifiesto las diferencias y similitudes entre los países que integran el tratado, están referidos a los aspectos demográficos, educativos, económicos y laborales.

Aspectos demográficos

Los países que componen el MERCOSUR son en términos demográficos marcadamente diferentes. De los cuatro, Argentina y Uruguay son los que más se asemejan, ya que como se verá a continuación tienen una población fundamentalmente urbana, una estructura por edad relativamente envejecida y una esperanza de vida al nacer más elevada.

La población en el conjunto de los cuatro países es en 1990 de poco más de 190 millones de personas¹ (cuadro 1). Brasil es el país que concentra a la enorme mayoría de

¹ Según estimaciones realizadas por CELADE. Cabe señalar que dicha cifra representa el 43,5% del total de población residente en América Latina.

dicha población (80%), seguido por Argentina, aunque con una participación relativa bastante inferior (17%). Tanto Paraguay como Uruguay participan con una proporción minoritaria (2,2% y 1,6%, respectivamente).²

En relación a las pautas de residencia, Argentina y Uruguay son los países que muestran una mayor proporción de población residente en áreas urbanas (86% y 89%); Brasil se encuentra en una situación intermedia (74%), mientras que Paraguay todavía permanece siendo un país predominantemente rural (la proporción de población en áreas rurales es del 53%). El nivel de urbanización de los diferentes países obviamente tiene consecuencias sobre otra serie de variables demográficas como la estructura por edad, el nivel educativo, la esperanza de vida al nacer, etc.

En cuanto a la estructura por edad de la población residente en los países del MERCOSUR (cuadro 1), son las de Argentina y de Uruguay las que muestran una población más envejecida, las de Brasil y Paraguay se encuentran en una situación opuesta.

La proporción de jóvenes en los distintos contextos tiene cierta relevancia ya que está determinando la presión que ejercen tanto sobre el sistema educativo como sobre el productivo. En este sentido dicha presión es muy inferior en Uruguay y Argentina, donde la proporción de población menor de 15 años es del 26 por ciento en el primer caso y del 30 por ciento en el segundo; mientras que en Paraguay alcanza al 40 por ciento y en Brasil al 35 por ciento.³

² La población del MERCOSUR creció a un ritmo similar al de la población de América Latina entre 1980 y 1990 (2,0% y 2,1% anual respectivamente). Sin embargo la diferencia entre países es significativa. La más alta tasa es la de Paraguay (3,1% anual) y la más baja la de Uruguay (0,6%); Argentina y Brasil se ubican en posiciones intermedias (1,4 y 2,1 respectivamente). Cabe señalar que para el conjunto de los países de la región se observa una tendencia decreciente, en relación al período 1970-80. Este mismo comportamiento de crecimiento decreciente se observa para el conjunto de los países que integran el MERCOSUR, aunque no todos los países que lo integran tuvieron un comportamiento similar ya que tanto en Paraguay como en Uruguay la tendencia es inversa, en el sentido que ambos han incrementado su tasa de crecimiento.

³ Paraguay se destaca por su alta proporción de población joven la cual es más alta aún que la del conjunto de la región.

Las estructuras más envejecidas de las poblaciones de Uruguay y de Argentina se encuentran vinculadas, entre otras variables, a la esperanza de vida al nacer. Dicho indicador refleja de manera indirecta las condiciones socioeconómicas en que vive la población. Es Uruguay el país que posee una expectativa de vida más alta seguido por Argentina, Paraguay y por último Brasil (72, 71, 67 y 65 años respectivamente)(CELADE, 1991b). Cabe señalar que dicha expectativa se vio incrementada en todos los países - respecto de la que existía en el período 1970-75- aunque los incrementos ocurridos fueron de diferente magnitud y significación según los países. Fue en Brasil donde la esperanza de vida creció más durante dicho período, seguida por Uruguay, Argentina y por último Paraguay.

La constitución del MERCOSUR podrá llegar a tener impactos en los flujos migratorios entre los países. Resulta de interés señalar, por lo tanto, cual es la situación actual en cuanto a la migración de personas entre los mismos (Cuadro 2). Los datos referidos a las migraciones muestran cuáles son los principales países que atraen actualmente a la población proveniente de los otros que integran el tratado y cuáles son algunas de las características de dichos migrantes.

Argentina es el país que tiene la mayor proporción de personas nacidas en el extranjero (6,6%), seguida por Paraguay (5,0%), Uruguay (3,4%) y por último Brasil (0,3%). Pero ¿cuál es la representación de los migrantes provenientes del MERCOSUR en cada uno de estos países?. En Paraguay, la abrumadora mayoría de los migrantes provienen del MERCOSUR (85,6%), especialmente de Brasil (dos tercios de ellos) y en mucha menor medida (menos de un tercio) de la Argentina. En Uruguay, el 32,6 por ciento de los extranjeros ha nacido en los países del MERCOSUR, y provienen en primer lugar de la Argentina (más de la mitad) y en segundo lugar de Brasil (poco más de un tercio). Por último en la Argentina, la participación de migrantes nacidos en los países del tratado en el conjunto de los migrantes es del 22,1 por ciento y son mayoritariamente (63%) paraguayos y en segundo lugar uruguayos (27%). Cabe señalar que en Brasil no sólo la proporción de extranjeros es muy baja (1%) sino que también la de los nacidos en el MERCOSUR (6%) es muy inferior a las proporciones recién señaladas.

En cuanto a las características de los migrantes es interesante señalar que sus niveles de educación varían no sólo en función del punto de partida (país de origen) sino según el punto de llegada (país en el que residen actualmente) (CELADE, 1989). De las corrientes más relevantes recién señaladas, puede remarcarse que Paraguay recibe brasileros con muy bajos niveles educativos (las tres cuartas partes no han completado cuatro años de escolaridad) en cambio, los argentinos que también residen en el Paraguay tienen niveles educativos mucho más elevados. En el caso de Uruguay los migrantes son algo más educados (aunque nuevamente los perfiles de los argentinos son más educados que los de los brasileños). Por último, en Argentina los paraguayos (que como se dijera tienen la mayor participación dentro del conjunto de migrantes del MERCOSUR) si bien no tienen niveles educativos elevados, resultan algo más instruidos que los migrantes provenientes del Brasil pero se encuentran en situación deficitaria respecto de los uruguayos que residen en Argentina⁴.

Interesa también considerar la inserción económica que estos migrantes tienen en el país de destino; como se verá ésta es muy diferente y los factores que están actuando en ello son además de la estructura económica del país receptor y de la historia laboral de los propios migrantes, su nivel educativo y la estructura educativa del país al que estos migrantes llegan.

En Argentina los trabajadores paraguayos (son 128.719) se insertan principalmente en tres sectores -construcción, comercio e industria, absorbiendo un 25% cada uno de ellos- y la mitad se desempeña como obreros; los trabajadores uruguayos (son 48.927) también se insertan principalmente en tres sectores -industria, comercio y servicios, participando cada uno de ellos también con un 25%- pero mirando las ocupaciones se observa que hay entre ellos menos obreros (un tercio) y adquieren significación los empleados y vendedores. En Paraguay, los brasileros (que son 40.302) se desempeñan principalmente (dos tercios) en la agricultura; los argentinos (son 11.427)

⁴ Un estudio pormenorizado sobre las migraciones entre los países del MERCOSUR podría también tomar en cuenta los determinantes de los flujos migratorios considerando también las principales regiones de asentamientos de los migrantes y su relación con los factores de expulsión y atracción, así como también el carácter permanente o transitorio de dichos flujos migratorios.

se insertan poco más de un cuarto en agricultura y otro tanto en servicios. Finalmente, en Uruguay los argentinos (que son 7.155) se insertan en los servicios, una tercera parte, y en la industria, una cuarta parte, y las ocupaciones que desempeñan son propias de sectores sociales medios (profesionales, vendedores y empleados); los brasileños (son 5.633) se insertan de manera similar pero una quinta parte se desempeña en la agricultura y por otra parte sus ocupaciones parecen ser menos calificadas (artesanos, agricultores y domésticos) (CELADE, 1989).

El panorama presentado anteriormente señala las diferencias que pueden encontrarse entre los distintos países y que repercuten, tanto en el peso relativo que cada uno de ellos tiene en el MERCOSUR, cuanto en las diferencias de la demanda social por educación y el tipo de poblaciones a capacitar. Es de tener en cuenta el mayor peso relativo del Brasil, y en menor medida de la Argentina, así como las diferencias en cuanto al grado de urbanización. En relación a este último aspecto debe señalarse la importancia cuantitativa de las poblaciones rurales en Paraguay y, en menor medida, en Brasil y por lo tanto la necesidad de contar con una política educativa para el sector rural (IPEA, 1990). Lo mismo puede decirse en relación a la elevada participación relativa de los jóvenes en el conjunto de la población en esos dos países. Finalmente, en los aspectos migratorios, Argentina sigue siendo el país fundamentalmente receptor de los países vecinos de menor población relativa y si bien esta participación no es alta dentro del mercado de trabajo argentino, sí puede serlo en los países de origen (Paraguay y Uruguay).

Aspectos educativos

Los países del tratado poseen marcadas diferencias en cuanto a las características educativas de las poblaciones que en ellos residen, diferencias que encuentran razones de tipo histórico y que en la actualidad plantean diversas prioridades en las agendas de las políticas educativas para cada uno de dichos países. Mirado desde el punto de vista productivo, puede decirse que los recursos humanos disponibles en cada uno de los países son marcadamente disímiles en lo que hace a la posesión de diversos niveles de

educación formal. Las problemáticas educativas generales por ende son diferentes: en Brasil y Paraguay, como podrá verse en la descripción que se presenta a continuación, subsisten en la actualidad proporciones muy elevadas de personas con muy bajos o nulos niveles de educación, en cambio Argentina y Uruguay se encuentran en una situación contraria.

Desde la problemática del analfabetismo, se observan situaciones bien diferenciadas. Por una parte puede distinguirse la situación de las poblaciones de la Argentina y el Uruguay que muestran muy bajas tasas de analfabetismo entre las personas de 15 años y más (6,1% y 5% respectivamente). En otra situación se encuentran los habitantes del Paraguay entre quienes la proporción de analfabetos (12,5%) duplica a las recién mencionadas; finalmente Brasil es el que muestra la situación más dramática ya que una cuarta parte de su población mayor de 14 años no sabe leer ni escribir (25,5%).⁵ Una idea más acabada de la magnitud de la problemática aquí planteada aparece cuando se recurre a los datos absolutos (en base a estimaciones): en 1990, en Brasil los analfabetos de 15 años y más son algo más de 18 millones (18.359.000), en Argentina son poco más de 1 millón (1.065.000), en Paraguay son un cuarto de millón (252.000) y en Uruguay ascienden a 87 mil personas.

Centrando ahora el análisis en los niveles educativos alcanzados por la población mayor de 25 años se observa un panorama similar al presentado en relación a la problemática del analfabetismo. Uruguay es el país cuya población muestra los niveles de instrucción más elevados: prácticamente cuatro de cada diez personas han ingresado, al menos al nivel secundario; la población adulta de Argentina si bien muestra niveles algo inferiores a la del Uruguay, aventaja notablemente a Brasil y Paraguay. En este sentido, la proporción de población que por lo menos ingresó al nivel secundario es del 26,5 por ciento mientras que en los dos países mencionados en último término, dicha proporción desciende al 11,9 y 19,4 por ciento, respectivamente.

⁵ Los datos presentados corresponden a la última información censal disponible, es decir que para Argentina y Brasil corresponde a 1980, para Paraguay a 1982 y para el Uruguay a 1985.

Es de hacer notar que a pesar de tener una población predominantemente rural -y por ello debieran esperarse niveles educativos inferiores- Paraguay se encuentra en situación ventajosa respecto del Brasil. Mientras en el primer caso la proporción de los que no alcanzaron a completar la escolaridad primaria es del 65,2 por ciento, en Brasil asciende hasta el 83,3 por ciento (cuadro 3).

Una manera diferente de mirar la situación educativa de la población es considerar las tasas brutas de matrícula por nivel de enseñanza⁶, lo cual permite -por el tipo de información continua a partir de la cual se obtienen dichas tasas- contar con información más actualizada. En el caso de la educación primaria dicho indicador muestra una cobertura total en todos los países, aunque se observan algunas diferencias, especialmente en Argentina para el año 1988. Cuando se considera el nivel secundario, las diferencias que aparecen entre los distintos países son realmente importantes. En 1988, Argentina y Uruguay tienen tasas superiores al 70 por ciento. En cambio tanto Brasil como Paraguay muestran tasas mucho más bajas: en el primer caso es del 38 por ciento y en el segundo de 29 por ciento. En el nivel terciario las tasas brutas de matrícula muestran una realidad semejante a la que se presentara para el nivel secundario en el sentido de ser Uruguay y Argentina, especialmente el primero de éstos, los que cuentan con tasas significativamente más altas que las de Brasil y Paraguay, aunque obviamente, las tasas de escolarización terciaria son en todos los países mucho más bajas.

De lo presentado hasta aquí, parece quedar claro que las poblaciones de Uruguay, sobre todo, y de la Argentina tienen una situación educativa mucho más favorable que las de Brasil y del Paraguay, ya sea que ésta se observe a través de su nivel de analfabetismo, de su estructura educativa o de las tasas de escolarización.

Las tasas netas de escolarización superan la falencia, ya señalada, de las tasas brutas, pero sólo se dispone de información para la Argentina y para Brasil

⁶ Las tasas brutas tienen el problema de sobrerrepresentar los matriculados debido a la repitencia y al retraso escolar. Debido a esta sobrerrepresentación en el caso de la escolaridad primaria, por ejemplo, las tasas brutas no sólo indican un grado de cobertura total sino que también en varios casos los matriculados superan a la población del grupo de edad correspondiente tomado como denominador y por lo tanto superan el 100%.

(correspondientes a 1980). La presentación de esta información -aunque parcial- resulta de interés porque, como puede observarse, sus valores prácticamente no difieren pero sí aparecen diferencias importantes cuando se atiende al nivel de instrucción al que asiste la población escolarizada y contabilizada para el cálculo de la tasa mencionada. Así, mientras en Brasil la tasa neta de asistencia para los jóvenes entre 15 y 19 años es del 42,3%, en la Argentina es del 41,7%. Sin embargo sí se manifiestan diferencias cuando se las observa tomando en cuenta el nivel de instrucción al que están asistiendo. La proporción de los que se encuentran asistiendo al nivel primario en Brasil es del 26,5 por ciento de dicho grupo etario, mientras que en la Argentina son el 5,6 por ciento; inversamente, la proporción de los que en Brasil asisten al nivel secundario es del 14,4% y en Argentina este valor es mucho más elevado (32,6%).

Resumiendo, los recursos humanos disponibles en cada uno de los países son marcadamente disímiles en lo que hace al nivel educativo formal alcanzado por sus respectivas poblaciones y las problemáticas educativas generales, por ende, son diferentes. En Brasil y Paraguay, sobre todo en el primero, todavía son elevadas las proporciones de personas con muy bajos o nulos niveles de educación, mientras que en Argentina y Uruguay, especialmente en este último, la situación es diametralmente diferente. Esta temática será retomada más adelante al abordar los retos que se plantean para la presente década en cada uno de los países.

Aspectos económicos

En la década de los ochenta, las modificaciones desfavorables en el escenario económico internacional junto con las políticas de ajuste que debieron implementarse en los países de la región para corregir el significativo desequilibrio externo acumulado, tuvieron como consecuencia un marcado deterioro en las condiciones de producción y de la situación laboral en la región. En este sentido durante los años transcurridos debieron efectuarse reajustes en los países latinoamericanos para restablecer el equilibrio de la

balanza de pagos y en el mediano y largo plazo readaptar sus patrones de crecimiento a la nueva situación que presenta la economía internacional (PREALC, 1991a).

La pérdida de dinamismo de las economías latinoamericanas durante la década se pone de manifiesto al considerar por ejemplo el indicador del producto bruto interno por habitante: en 1989 éste fue inferior en un 8% al registrado para 1980⁷. Esta situación llevó a que la CEPAL la denominara la "década perdida" queriendo significar con ello que la performance económica de la enorme mayoría de los países de la región fue inferior o similar a la evidenciada en los años anteriores (CEPAL, 1990).

El impacto de los shocks externos financiero y comercial implicó que al comenzar la década varios países hayan visto deteriorada su situación económica. En la segunda mitad de la década, Bolivia, Costa Rica y México comienzan procesos de ajuste estructural y luego más adelante, al finalizar la década Brasil, Argentina, Venezuela y Colombia también comienzan a implementar dicho ajuste.⁸

El proceso de ajuste estructural y transformación productiva implica, por un lado, incrementar la apertura de las economías para transformarla más competitivas a nivel internacional, y asimismo, reestructurar el sector público para hacerlo más eficiente, para liberar recursos para el sector privado y para generar superávits requeridos en orden de pagar intereses de la deuda externa sin agravar presiones inflacionarias. Desde el punto de vista del sector privado, se espera que el ajuste estructural logre una mayor competitividad (basada en incrementos genuinos de productividad) y un cambio gradual en la composición de las exportaciones hacia actividades más competitivas (PREALC, 1991a).

⁷ Respecto al sector exportador, clave en esta nueva fase que están iniciando los países, se puso en evidencia que el valor de las exportaciones totales, se estancó o disminuyó en 11 de los 19 países de la región. "En 1960, el valor de las exportaciones de América Latina y el Caribe representaba alrededor de 7,7% de las exportaciones mundiales. Veinte años más tarde, esta cifra se había reducido a 5,5% y en 1988 cayó a 3,9%. A su vez, la participación de las importaciones bajó de 7,6% en 1960 a 5,9% en 1980 y a 3,3% en 1988. Las cifras revelan no sólo la contracción en el nivel de actividad económica sino también el deterioro en la capacidad negociadora de los países de la región" (CEPAL, 1990, p.24).

⁸ Chile es el primero de los países que inicia este proceso ya a finales de la década de los setenta.

Cabe señalar que dichos procesos de ajuste han debido (y deben) implementarse simultáneamente con políticas de estabilización muy drásticas que junto a los efectos de los desequilibrios macroeconómicos antes señalados han dado origen a lo que se denominó la deuda social en los países de la región. Esta deuda implica que los costos sociales de dicho proceso recayeron, fundamentalmente, en los grupos sociales cuyos ingresos provienen del mercado de trabajo. La deuda social, significa la cantidad de recursos necesarios para superar la pobreza y alcanzar un grado de equidad distributiva socialmente aceptable (PREALC, 1988).

La década de los noventa comienza con más interrogantes que certezas, ya que según un estudio de PREALC "el ajuste estructural puede involucrar estrategias diferenciadas que van desde un política libremercadista de shock, centrada en alcanzar y mantener los `precios relativos correctos', hasta estrategias más graduales que hacen además, uso de programas sectoriales de reconversión, programas para morigerar el impacto social, etc. Pero, a pesar de las diferencias, es bastante nítido el desplazamiento hacia estrategias con un mayor rol otorgado al mercado y a la inserción externa a nivel competitivo, dentro de un cuadro general de escasez de recursos externos públicos y/o privados" (PREALC, 1991a, pág.47). En este sentido, es difícil vaticinar las características específicas que irá adoptando concretamente este proceso en los países del MERCOSUR. Sin embargo como recién se expuso existen líneas generales de transformación que están siendo adoptadas, en mayor o menor medida, en estos países.

En cuanto a lo ocurrido durante la década en los países del MERCOSUR, en general estos también vieron deteriorada su situación económica. El escaso dinamismo económico durante la década se observa claramente en la disminución del producto bruto interno por habitante (que en el caso de Argentina es de un 23,5% y en el de Uruguay del 7,2%) o en su estancamiento (como en el caso de Brasil y Paraguay) (CEPAL, 1990).

El crecimiento de las exportaciones en estos años, uno de los pilares del nuevo modelo al que están aspirando los países, ha sido relativamente bajo, salvo la excepción del Paraguay (cuadro 4).

Dejando de lado los desempeños de las economías de la región interesa señalar aquí algunas diferencias significativas que muestran en la actualidad los perfiles económicos de estos países.

Los países del MERCOSUR se distinguen claramente tanto por el tamaño de las economías como por su grado de industrialización y de diversificación de su comercio internacional.

En cuanto al tamaño de las economías, el MERCOSUR integra países cuyo Producto Bruto Interno (PBI) es marcadamente desigual: en 1988 del total del producto de dicha región, Brasil participa con un 78 por ciento, Argentina con un 19 por ciento, y tanto Uruguay como Paraguay con menos del 2 por ciento (cuadro 4).

No sólo difieren por el monto del PBI sino también por su composición. En el caso del Paraguay la participación de la agricultura es marcadamente más elevada que en los otros países; mientras que tanto la Argentina como el Brasil poseen un perfil donde la participación de la industria es muy superior (cuadro 4).

Otros datos interesantes para poner en evidencia en un contexto de integración de los países son los referidos al comercio exterior. En el conjunto de las exportaciones del MERCOSUR, Brasil participa con el 75 por ciento, Argentina con el 20 por ciento, Uruguay con el 3 por ciento y Paraguay con el 2 por ciento (cuadro 4).

Al igual de lo que pudo observarse con la composición del producto bruto interno, la estructura de las exportaciones también varía significativamente entre los países. En Brasil las exportaciones industriales (maquinarias y transportes y otras manufacturas) representan prácticamente la mitad de sus exportaciones; en cambio en Argentina dicha proporción es del 25 por ciento. Contrariamente, Argentina tiene un perfil de exportaciones en el que predomina los productos primarios, los cuales contabilizan el 70 por ciento de las exportaciones. En Paraguay, el 88 por ciento de las exportaciones también son de productos primarios, mientras que en Uruguay, es relativamente importante la exportación de manufacturas (47 por ciento), dentro de las cuales el aporte de la industria textil y de la confección es significativo (cuadro 4).

A continuación se examinará otro aspecto que está vinculado con las estructuras económicas de estos países: el de los mercados de trabajo.

Aspectos laborales

Los procesos económicos llevados a cabo en América Latina obviamente tuvieron sus impactos en los mercados de trabajo. Las tendencias más generales que pueden señalarse han sido la disminución de las oportunidades de empleo en el sector formal y una caída en los ingresos generados por los trabajadores. La tasa anual de crecimiento del sector informal y del sector de las pequeñas empresas fue muy superior a la del empleo formal en empresas medianas y grandes (6,7, 7,5 y 0,5 respectivamente). Asimismo, dentro del sector formal, la tasa de crecimiento del empleo público fue superior a la del conjunto del empleo formal privado (3,7 y 2,9 respectivamente).

Estos incrementos diferenciales en las oportunidades de empleo se manifestaron en una modificación en la inserción de los ocupados: se incrementa la participación en las empresas pequeñas y el sector informal (que pasan de concentrar el 39% de los ocupados en 1980 al 51% en 1989), y correlativamente disminuye su participación en las empresas medianas y grandes (del 40% al 30%) (PREALC, 1991a).

En lo que respecta a la evolución de los salarios e ingresos medios reales, entre 1980 y 1989 se operó una disminución que alcanzó el 20 por ciento (PREALC, 1991b).⁹

El crecimiento del empleo en el sector moderno para la mayoría de los países de la región fue, por lo tanto, inferior al evidenciado en el sector informal. Esta tendencia fue acompañada en un decrecimiento de los ingresos reales particularmente en los sectores menos favorecidos de los mercados de trabajo.¹⁰

⁹ El deterioro en los ingresos se puso en evidencia sobre todo en algunos sectores de actividad y en algunos segmentos específicos del mercado de trabajo. En este sentido, fue superior en la agricultura que en la industria; así como también en el sector informal que en el formal. Mientras la disminución del promedio de ingresos reales en el sector privado de empresas grandes y medias fue del 7%, en el caso de las empresas pequeñas fue del 30% y en el del sector informal del 42%. Cabe señalar que en el caso del empleo estatal la disminución también fue pronunciada (30%) (PREALC 1991b).

¹⁰ El deterioro en el mercado de trabajo tuvo su efecto en las condiciones de existencia de la población, en este sentido, el porcentaje de personas en condición de pobreza o indigencia, si bien ya era muy elevado al comienzo de la década se incrementa al finalizarla (del 40 al 44%) (PREALC, 1991a).

Analizando con mayor detenimiento lo ocurrido en la década de los ochenta en los mercados de trabajo del MERCOSUR, lo que se observa es que, en cuanto a la tasa de desempleo, salvo el caso del Brasil (donde desciende del 6,2% al 3,3%), tanto en la Argentina como en Paraguay y Uruguay éstas ascienden entre 1980 y 1989 (en el caso de Argentina del 2,6% al 7,6%, en el de Paraguay de 3,9% a 6,1% y en el de Uruguay del 7,4 al 8,5%) (cuadro 5).

La disminución de las oportunidades de empleo se hicieron notar en el incremento de la proporción de PEA en el sector informal urbano que pasó, en Argentina del 26 al 29%; en Uruguay del 16% al 19%, en Brasil del 23% al 29% y en Paraguay del 39% al 40% (ver cuadro 5).

En cuanto a la variación acumulada de salarios mínimos reales entre 1980 y 1989 la situación es particularmente dramática en Brasil (-31%) Argentina (-32%) y Uruguay (-21%), el único caso en el que dicha variación es positiva es el de Paraguay (37%). Si se considera la variación acumulada de los salarios reales en la industria, Argentina muestra el mayor deterioro (-25%) ya que en Brasil prácticamente se mantienen estables (-1%) y en Paraguay y Uruguay se incrementan (8% y 21% respectivamente) (PREALC, 1991a).

Si bien, el deterioro del mercado de trabajo impactó en las condiciones de vida de la población, dicho deterioro se hizo sentir más fuertemente en Argentina y Uruguay, en donde la extensión de la pobreza pasó en el primer caso del 9 al 13% y en el segundo del 11 al 15%.¹¹ El incremento en Brasil fue reducido (del 39 al 40%) aunque cabe destacar las enormes diferencias en lo que hace a la magnitud de la extensión de la pobreza entre los países (en Brasil más que duplica a la de la Argentina y Uruguay).

La falta de oportunidades de empleo en el sector formal plantea desafíos en la articulación entre la educación y el trabajo, ya sea si se los considera desde el punto de vista de la población que actualmente se encuentra en las posiciones ocupacionales menos ventajosas del mercado de trabajo (ocupados en el sector informal) o desde

¹¹ No se cuenta con datos comparables para Paraguay.

algunas características individuales de los trabajadores, que conducen a que posean menores oportunidades ocupacionales (niños, jóvenes, algunos grupos de mujeres y los carenciados educativos).

En este sentido, la situación de la fuerza de trabajo de los distintos países establecerá prioridades de políticas y determinación de grupos objetivos diferentes entre los países del MERCOSUR.

Uno de los temas que plantea situaciones diferenciales, además de los ya citados sobre la representación relativa de la población en el sector informal urbano, en las áreas rurales y con bajos niveles de educación formal, es el de los niños y jóvenes trabajadores. En este sentido, la tasa de actividad de los jóvenes entre 10 y 14 años de edad en el Brasil y en el Paraguay (14,5% y 11,7%) son muy superiores a las evidenciadas para el Uruguay y la Argentina (4,1% y 5,1%).

El fenómeno del trabajo infantil en Brasil y en Paraguay no parece estar asociado sólo al hecho de que ambos poseen una proporción de población más alta residente en zonas rurales, ya que, por ejemplo en Brasil la tasa de participación de estos jóvenes en áreas urbanas duplica a las observadas para el total de los jóvenes en Argentina y Uruguay. Las condiciones económicas de las familias de estos niños atentan contra la posibilidad de descargarlos de responsabilidades y de liberarlos del tiempo necesario para que puedan acceder o mantenerse en el sistema educativo. Esta situación trae aparejado un abandono temprano del sistema educativo, lo cual genera un círculo vicioso de marginalidad social, ya que dichos niños estarán confinados a mantenerse en los sectores menos favorecidos del mercado de trabajo.

Cabe señalar que no sólo se detecta una entrada más joven al mercado de trabajo sino también una permanencia más prolongada: las tasas de participación de personas en edades avanzadas es muy superior en Brasil y Paraguay que en Argentina o en Uruguay.

En cuanto a la forma de inserción de la población económicamente activa por sectores de actividad, nuevamente puede observarse una marcada similitud entre la Argentina y el Uruguay (cuadro 5). En ambos, la mayor parte de la PEA se encuentra en

el sector servicios seguido por el sector secundario y luego por el primario. En cambio la estructura es bastante diferente en Brasil y Paraguay en donde todavía la proporción de población ligada a las actividades primarias es muy elevada. Citando los casos extremos, mientras en la Argentina la proporción de PEA en las actividades primarias es del 13 por ciento, en el Paraguay es del 49 por ciento. Cabe señalar que a pesar de que en Brasil y Paraguay una importante proporción de la PEA está desarrollando actividades en el sector primario, en Brasil la proporción ligada al sector secundario y terciario es superior a la que se observa en Paraguay.

Otro dato que muestra a las claras las diferencias entre los países en lo que respecta a las características de la fuerza de trabajo es el de la distribución de la PEA por estratos ocupacionales¹² (cuadro 5). En la Argentina los estratos no manuales concentran un 43 por ciento de la PEA, mientras que en Brasil a un 27 por ciento. Uruguay se encuentra en una situación más parecida a la de la Argentina (38,6%). Sin embargo la representación de los trabajadores en los estratos manuales en el sector secundario y terciario son bastante parecidos en estos tres países (representan en Argentina un 34%, en Brasil un 29% y en Uruguay un 33%). Las diferencias se explican entonces porque en el caso brasileño la proporción de PEA en estratos manuales primarios es mucho más elevada que en Argentina o en Uruguay (31%, 11% y 16% respectivamente).

Por último, las diferencias en los perfiles de la fuerza de trabajo también se manifiestan en los niveles de educación de la PEA. Mientras en Argentina el 67 por ciento de los jóvenes activos entre 25 y 34 años de edad han aprobado al menos siete años de instrucción formal, la proporción es del 35 por ciento en el caso de Brasil (cuadro 5).

En síntesis, si bien la crisis de los ochenta impactó en los países del MERCOSUR incrementando la brecha entre segmentos diferenciados del mercado de trabajo y éste es uno de los temas claves para la década de los noventa. Cabe también señalar la gran heterogeneidad entre estos países, la cual como se verá más adelante determina agendas de políticas referidas a la articulación entre educación y trabajo diferenciadas.

¹² Los datos corresponden a 1980 en el caso de Argentina y Brasil y a 1975 en el caso de Uruguay. No se cuenta con información para el caso paraguayo.

La perspectiva de los noventa

Habiendo puesto de manifiesto algunas de las características de las estructuras económicas y del mercado de trabajo de los países que componen el MERCOSUR, es posible plantear cuáles son algunos de los aspectos relevantes en la temática de la articulación entre educación y trabajo que comienzan a manifestarse a partir de los procesos de ajuste estructural y de reconversión productiva.

La transformación productiva en dirección a una economía abierta y a una industria que busca competir a niveles internacionales ha comenzado en algunos países de la región. Por ejemplo, Chile, México, Colombia y Venezuela iniciaron este proceso, el que incluye un redimensionamiento de sus aparatos estatales, una reasignación de recursos y un incremento en la productividad en la producción de bienes transables. Se señala que esto no repercutirá favorablemente en el empleo de manera inmediata; solamente a mediano plazo puede tener lugar un aumento en la ocupación debido al crecimiento económico. No son previsibles los resultados positivos hasta después de un lustro de la iniciación de dicha transformación, iniciación cuya fecha difiere de país en país. Cabe señalar que el peso de la deuda externa e interna en cada país también contribuye a diferenciar ese proceso.

Algunas consecuencias de ese proceso tienen una relevancia directa en la articulación entre la educación y el trabajo. En primer término, se espera que la mencionada transformación productiva incluya una modernización tecnológica de la producción que, como veremos más adelante, tendrá efectos en un reclutamiento más selectivo de la fuerza de trabajo. Cabe señalar que la introducción de innovaciones tecnológicas en la producción de bienes y servicios¹³ en América Latina, es en la actualidad incipiente, aunque incremental. Los países en los que se está manifestando con una magnitud de cierta importancia son sólo algunos en América Latina (Mercado,

¹³Los estudios referidos a la temática justifican el proceso de introducción de innovaciones tecnológicas debido a la necesidad de mejorar la competitividad externa y adecuar los patrones de producción a los estándares internacionales. Algunas de las características de ese proceso son la menor significación de las economías de escala y la producción diversificada y flexible de productos.

1992). Dentro del MERCOSUR, Brasil se encuentra en una situación más avanzada en lo que hace a la introducción de innovaciones tecnológicas y a la producción de nuevas tecnologías; seguido en orden de importancia por Argentina.

En segundo término, no se prevé una variación en la tendencia de los ochenta en cuanto al dinamismo en captar empleo que presentan los distintos sectores; pero se espera una reversión en la tendencia a la disminución de los salarios reales relacionada con el incremento de la productividad. Esto se daría al unísono con un incremento de la heterogeneidad entre países y en el interior de los mercados de trabajo nacionales (CEPAL, 1990, PREALC, 1987). Como se observó anteriormente, la dinámica del empleo en el sector moderno de la economía ha mostrado su insuficiencia para albergar a grandes contingentes de población que hoy se encuentran desocupados, subocupados o en el sector informal.

Desde el punto de vista de los sistemas educativos y su expansión, la década de los ochenta mostró en América Latina una continuidad de las tendencias anteriores. Se registró un aumento importante en la cobertura de la educación primaria, muy marcado en los países de menor desarrollo educativo. La enseñanza secundaria continuó incrementando su matrícula, y en el caso de la enseñanza superior hubo una marcada diferenciación entre países (algunos las incrementaron fuertemente y otros las mantuvieron constantes).

Por otro lado, los fenómenos de deserción y repetición en la enseñanza básica continuaron vigentes, así como las diferencias urbano-rurales. El trabajo infanto-juvenil, alarmante problema desde el punto de vista de la equidad social, sigue teniendo una importancia cuantitativa significativa en varios países (como por ejemplo, Brasil y Paraguay), y es uno de los factores que contribuye a dicha repitencia y deserción.

La expansión de la cobertura a nivel medio y superior por un lado, y la persistencia de amplios sectores con bajos niveles de educación, por el otro, implicará que la oferta de trabajo juvenil estará conformada por una alta proporción de jóvenes con educación media y alta (sobre todo comparada con generaciones anteriores), pero en la que también

tendrá una representación significativa un grupo con calificaciones por debajo de los niveles básicos.

La situación señalada durante los años ochenta focalizó la discusión educativa en los temas referidos a los costos y la calidad de la educación. En relación a estos temas, en la agenda de los cambios educativos se plantearon temas tales como la descentralización educativa, la relación público-privado y la relación costo calidad.

La evaluación de la calidad se centra fundamentalmente en el nivel primario. En el nivel secundario se plantea la discusión sobre la educación general versus la educación especializada, en términos de costo-resultado. Por su parte, la relación público-privado y el tema de los costos en general atravesó todos los niveles y estuvo relacionado con el problema del ajuste del gasto público.

LOS DESAFIOS DE LA ARTICULACION ENTRE LA EDUCACION Y EL TRABAJO

La iniciación de la década de los noventa encuentra a América Latina con el desafío de un proceso de reconversión industrial y transformación educativa en un contexto de recursos escasos, en la que la articulación entre educación y empleo se ha convertido en un insumo crucial de la modernización productiva.

La segmentación ocupacional

En la actualidad, como pudo observarse en la primer parte de este trabajo, coexisten dos sectores en el mercado de bienes y capitales y en consecuencia en el de trabajo. Uno es el sector moderno constituido por empresas de alta capitalización, de relativo fácil acceso a tecnologías modernas y a mercados rentables que permiten generar rentas oligopólicas y financiamiento de relativamente bajo costo. Este sector es sede del cambio tecnológico.

El incipiente proceso de cambio tecnológico en dicho sector plantea uno de los desafíos cruciales para la educación formal y la capacitación en la última década del siglo.

El cambio tecnológico basado en las tecnologías microelectrónicas implica una superación de los modelos de producción en serie de productos standarizados característicos del taylorismo y el fordismo. La introducción de innovaciones tecnológicas está orientada hacia una producción flexible y diversificada con menor significación de las economías de escala basadas en la producción masiva. Implica asimismo, versatilidad en la modificación de productos en función de necesidades del usuario. Todo ello hace necesaria y posible, una organización del trabajo no jerárquica y con rapidez de reacción (Mercado, 1992, Gitahy et al., 1992, Leite, 1992).

En cuanto a los efectos de la introducción de innovaciones tecnológicas sobre las calificaciones y el empleo, si bien existe un cierto consenso sobre una tendencia a la polarización de las calificaciones en el personal de producción, y al incremento del pequeño grupo de empleados con calificación técnica, se estima que el empleo total de la empresa no se incrementa sino más bien disminuye. Sin embargo el efecto de los cambios tecnológicos con respecto al conjunto del empleo es aún un tema en discusión.

La experiencia en países que han transitado este camino muestra que mientras crece la demanda de algunas ocupaciones, en otros casos tiende a desaparecer la antigua división en oficios, ya que los nuevos puestos de trabajo exigen una combinación de conocimientos en varias disciplinas (electrónica, mecánica, hidráulica y programación). Se podría decir que no se produce ni un aumento ni una pérdida de calificación, sino que ésta se transforma. Se necesitan habilidades mentales y adaptativas, polivalencia, capacidad de anticipación y de representarse todo el proceso.

Estas transformaciones en la utilización de la fuerza de trabajo con consecuencias en la calificación trae aparejados chances y riesgos. Las primeras son las exigencias de mayor calificación para los trabajadores a partir del aglutinamiento de tareas como resultado de la introducción de nuevas tecnologías, así como la posibilidad de modernización pactada entre empresarios y trabajadores. Los riesgos son la segmentación de los trabajadores como producto de la segmentación industrial, así como también la expulsión de mano de obra en algunos sectores sin la posibilidades de

reabsorción en el marco de la crisis económica y del desmoronamiento del Estado de Bienestar (PREALC-OIT, 1989).

Esta segmentación puede tener consecuencias en la coexistencia de una demanda de trabajo calificado no satisfecha y una oferta excesiva de trabajadores sin calificación o descalificados.

En el otro extremo de la segmentación se encuentra, entonces, el otro sector, el informal¹⁴, el cual no sólo comprende una importante proporción de trabajadores sino que también se ha venido incrementando en los últimos años. Este sector se caracteriza por su baja capitalización, su acceso a mercados marginales y su financiamiento casi inexistente, y muestra una gran heterogeneidad interna en cuanto a los niveles de ingresos que permite generar, las actividades que concentra y las calificaciones de los trabajadores que en él se encuentran insertos. Esta heterogeneidad interna lleva a considerar distintos subsectores dentro del sector informal, e inclusive a caracterizar un sector cuasiformal, de mayores ingresos y calificación que se articula a través de subcontratación o brindando servicios que no implican economía de escala a clientelas específicas (Sánchez, 1977).

El crecimiento del sector informal y su absorción de empleo en la región plantean desafíos a la educación para el trabajo, tanto en cuanto a la capacitación técnica como de gestión de los microemprendimientos que los constituyen.

Los cambios en la perspectiva conceptual de la relación entre educación y trabajo

En los noventa, el enfoque de la relación entre educación y empleo entra en una etapa diferente. Una primera fase de la conceptualización de la relación educación-trabajo

¹⁴ El sector informal urbano se define entonces, como el conjunto de unidades productivas que tienen muy baja relación capital-trabajo y constituyen el refugio de todos aquellos que resultan excluidos del empleo en el sector moderno y se ven forzados a inventar modos de obtener un ingreso que les permita subsistir. Otras características que se utilizan para definir a las actividades del sector informal es que son: intensivas en mano de obra, tecnologías relativamente simples, escasa división técnica del proceso productivo, escala pequeña de operaciones, pequeño número de ocupados (PREALC, 1978; Mezzera, 1987)

fue signada por el optimismo de los sesenta y principios de los setenta que unió la confianza en el desarrollo económico con el impulso a la expansión de la cobertura educativa en todos los niveles como condición necesaria para ello. La educación era considerada un insumo necesario para el desarrollo. Dos corrientes teóricas importantes y convergentes sustentaban esta posición: la del Capital Humano y la de los Recursos Humanos. Más allá de sus diferencias, ambas creían necesario y posible un ajuste más eficaz entre sistema educativo y sistema productivo a través de la planificación en el caso de los Recursos Humanos, y de los efectos de la transparencia del mercado de trabajo sobre los salarios relativos de las personas con distintas calificaciones en el caso de la corriente del Capital Humano. Para esta última, las diferencias de ingresos entre esas personas deberían corregir los desequilibrios entre el desarrollo del sistema educativo y la demanda del sistema productivo. Ambas corrientes comparten una posición optimista sobre el vínculo entre educación formal y empleo, quizá por el reduccionismo económico de sus enfoques. En ese período, esta posición sirvió como fundamentación para una inversión importante en educación por parte del Estado y para la realización de estudios que seguían la metodología de la planificación de Recursos Humanos (OECD, 1967).

Esta situación cambia paulatinamente en los años setenta. Las temáticas de la sobreinversión en educación, la desocupación de los educados, la devaluación de credenciales y el consecuente crecimiento indefinido de los niveles educativos superiores incluso en aquellos países en que aún no se ha logrado la escolarización universal a nivel básico, ponen en cuestión los supuestos de las corrientes anteriores. El fracaso de las proyecciones que pretendían predecir la oferta y demanda de recursos humanos con niveles altos de especificidad (tanto desde las calificaciones educativas como desde las ocupaciones) se unió a la crisis económica señalada en el apartado anterior para poner en duda esa evaluación positiva del aporte de la educación a la economía (Gallart, 1986).

Desde la perspectiva crítica se sostuvo que la educación es fundamentalmente un mecanismo reproductor de desigualdades, que socializa en la sumisión a algunos y brinda

conocimientos que son instrumentos de dominación a los menos.¹⁵ Curiosamente, el énfasis crítico en la función de reproducción social de la educación proveniente de la teoría reproductivista coincidió al cuestionar la expansión de la educación con las críticas que desde el opuesto prisma ideológico se hacían a las inversiones en educación (sobre todo media y superior) como económicamente improductivas, en vistas de la simultaneidad de la expansión de la matrícula educativa y el deterioro del crecimiento económico.¹⁶

La coincidencia de ambas posiciones reforzó la tendencia a la disminución de los presupuestos educativos producto del ajuste económico. El ajuste económico, tanto en términos de ingresos como de presupuesto público, llevó a una caída del salario docente y a una desinversión educativa (CEPAL-UNESCO, 1992 págs. 202-205).

Durante la década de los ochenta los fenómenos antes señalados junto a los planteos sobre la necesidad de la transformación productiva (uno de cuyos componentes esenciales es la modernización económica) y la demanda por acompañar este proceso con equidad social pusieron en cuestión el enfoque conceptual negativo sobre el aporte de la educación al crecimiento económico.

Los planteos teóricos, se volvieron mas complejos y menos simplistas, se integraron en ellos la noción de credencialismo y de segmentación de mercados de trabajo¹⁷, relativizándose los enfoques originales del Capital Humano y la planificación de Recursos Humanos (Blaug, 1987; Carciofi, 1983).

¹⁵ La corriente crítica incluye a autores enrolados en el "reproductivismo", en especial a aquéllos que privilegian la función socializadora del sistema educativo como transmisor de actitudes valorativas de sumisión o creatividad según las clases sociales de la cuales provengan los alumnos. Ejemplos de esa corriente son Bowles y Gintis, y hasta cierto punto, el Bourdieu de la primera época.

¹⁶Para más detalles sobre este desarrollo ver M.A. Gallart. Educación y Trabajo. Un estado del Arte de la Investigación en América Latina. Ottawa, IDRC, 1986. págs.29.

¹⁷ En la teoría de los mercados de trabajo segmentados (Carnoy, 1978) se plantean como conceptos centrales la heterogeneidad productiva y el acceso diferencial por parte de los individuos, debido a sus características personales entre ellas la educación, a segmentos distintos del mercado de trabajo, estratificados y relativamente aislados en cuanto al intercambio de trabajadores.

Aclarando con mayor detalle algunos de los factores que incidieron en la revalorización del aporte de la educación, la tendencia a la superación del modelo fordista de división de trabajo y al surgimiento de un paradigma postfordista, implica un cambio en la organización del trabajo industrial producto de la utilización de la automatización microelectrónica, y significa una modificación en las calificaciones, por la cual las viejas calificaciones de obrero industrial profesional o especializado, ligado a una tarea parcializada en la línea de producción tienden a convertirse en obsoletas. Ese tipo de trabajador es reemplazado por trabajadores polivalentes capaces de tomar decisiones, de integrarse al trabajo en equipo y cambiar de ocupación, en una organización centrada en equipos de trabajadores de producción que realizan su propio autocontrol y responden prestamente a distintos estímulos de las demandas de producción. En este nuevo tipo de calificaciones la educación general que imparte la enseñanza formal es crucial (Gitahy y Rabelo, 1992, De Moura Castro y De Quadros Carvalho, 1988), se revaloriza así la necesidad de la oferta de mano de obra educada.

En lo que hace a la tendencia que enfatiza la necesidad de efectuar dicha transformación productiva con equidad, se sostiene la necesidad de reforzar la inversión en educación. En este sentido se concibe que dicha necesidad no está sólo apoyada en un punto de vista utilitario, sino que forma parte de una demanda de equidad que debe ser satisfecha para lograr un desarrollo real (Tedesco, 1992, CEPAL-UNESCO, 1992).

Comenzando los noventa, estos planteos por rescatar el valor de la educación y su importancia para la transformación productiva que se está produciendo en América Latina, implican desafíos que plantean contradicciones que deben enfrentar los decisores en el área de educación y empleo. Estas pueden resumirse, por lo tanto, en una fuerte demanda por educación que debe satisfacerse como condición del proceso de democratización en marcha (el que exige las capacidades necesarias para la participación en la ciudadanía) a la vez de un mejoramiento en la calidad de la enseñanza como insumo para mejorar la competitividad y lograr una mejor inserción económica internacional.

La necesidad de aunar competitividad con equidad es entonces el principal desafío. En otras palabras plantearse como metas el acceso universal a los códigos culturales de la modernidad que debería garantizar la educación básica y una educación de calidad que sea el sustento de la transformación productiva. Todo ello se integra en un proceso económico mundial que implica la globalización de las actividades económicas por una parte y la regionalización de mercados por la otra. Es en este contexto en el que inserta la iniciativa del MERCOSUR.

Los desafíos en el MERCOSUR

En el caso del MERCOSUR, la integración de un mercado regional tiene al menos dos consecuencias. La primera es el acceso a un mercado interno y competitivo masivo, con todo lo que ello implica de flujo de personas y de capitales y exigencias de eficiencia relativa. La segunda es la necesidad de ser competitivo en el mercado internacional global. Ambas imponen una mayor integración aún de las grandes empresas que operan en la región con el fin de mejorar su posición tanto interna como externa. Y para las pequeñas y medianas empresas el desafío de responder a un mercado más diversificado y exigente. Esto plantea una situación distinta a la educación para el trabajo que la que se tenía en cada país por separado al iniciarse el proceso de integración.

Al señalar los desafíos en la articulación entre educación y trabajo, se está partiendo de algunos supuestos claves que deben ser aclarados. Uno es el de que cuando se habla de educación para el trabajo, no se está pensando solamente en educación para el sector moderno de punta, sino en la mejor preparación para toda la población que pasa por el sistema escolar, con el objeto de que el mayor número de personas pueda competir en un mercado de trabajo cambiante y predominantemente urbano. En otras palabras, se concibe a la educación como un medio para defenderse en el mundo del trabajo. En esta acepción, la educación para el trabajo no es más que una aplicación de la "educación para todos" desde el punto de vista del trabajo.

El otro supuesto es que si bien la educación técnica y la formación profesional son en América Latina los subsistemas específicos de la educación para el trabajo, no la agotan. Tanto la educación general básica como la educación superior son también elementos claves de la educación para el trabajo. Más aún, el sistema educativo formal y paraformal debe ser evaluado teniendo en cuenta su articulación con la educación no formal y el aprendizaje en el trabajo. Sin embargo, por el contexto y la extensión de este informe, éste se focalizará en las instituciones de educación técnica y formación profesional pero teniendo como referente la situación educativa general de cada país.

En base a estos dos supuestos se plantea entonces que la educación para el trabajo no deberá dar sólo respuesta al sector de punta y exportador de la economía sino que debe contemplar a los otros sectores de la economía, los cuales concentran una alta proporción de trabajadores.

Por lo tanto, en esta nueva etapa que se está iniciando, el compromiso de equidad y de educación para todos no debiera agotarse en la educación básica, sino también considerar una educación postbásica que provea elementos para desempeñarse en un mercado de trabajo urbano. La autonomía de gestión y la capacidad de adaptarse a un mercado de trabajo cambiante son fundamentales, ya que hoy en día el aprendizaje de un oficio no es garantía de poder competir en el mercado de trabajo debido a la rápida obsolescencia de ocupaciones hasta ayer vigentes. Por otro lado, la capacidad de absorción de empleo por pequeños emprendimientos situados en un contexto cambiante exige rápidas decisiones a los trabajadores y microempresarios como condición de subsistencia en el sector no integrado. Ambas realidades hacen que la capacidad de tomar decisiones e integrarse al trabajo en equipo sea central para aumentar la probabilidad de obtener un empleo. La rápida creación y desaparición de nichos para esos emprendimientos y la alta mortandad subsecuente en esas microempresas enfatizan la importancia de las habilidades de gestión, cálculo de costos, comercialización, manejo contable, y organización. Si bien muchas de estas habilidades son adquiridas fundamentalmente en el trabajo, están basadas en habilidades básicas adquiridas en la escuela, y podrían ser reforzadas por programas de educación no formal. Si bien el

desempleo y los trabajos más degradados del sector informal son una realidad inclusive en los países desarrollados, las posibilidades de pequeñas empresas relativamente trabajo intensivas, con tecnologías intermedias e incluso avanzadas y entrelazadas con el sector integrado es también una realidad. El predominio de una u otra realidad solamente podrá ser apreciado en el futuro.

En cuanto a los desafíos que se plantean a la educación por el necesario proceso de modernización tecnológica, los análisis efectuados en los sectores de punta están señalando una tendencia hacia el incremento de la demanda de trabajadores polivalentes que puedan desempeñar una variedad de ocupaciones, que tengan una sólida formación básica científico-tecnológica y sean capaces de comprender la totalidad de un proceso industrial.

A pesar de algunas controversias¹⁸, el hecho es que la tecnología microelectrónica crea una demanda por trabajadores altamente calificados y flexibles (Leite, 1992), que son evidentemente una minoría dentro de la fuerza de trabajo.

Como conclusión de este apartado, uno de los desafíos de la articulación entre la educación y el trabajo en la última década de este siglo en la región, es el de que la educación formal y la formación profesional no sólo debe proveer las habilidades básicas de lectoescritura y matemática aplicada para la totalidad de la población, sino también una educación básica científico-tecnológica que le permita desempeñarse en un contexto cambiante, y capacitación profesional flexible. El panorama educativo presentado anteriormente señala las distancias entre la realidad actual y estas demandas.

Por otro lado, no hay que perder de vista la heterogeneidad que muestran los países que se integran en el MERCOSUR tanto en la constitución del sector productivo como en su situación educativa, y por lo tanto este desafío general deberá ser mediatizado por las particularidades señaladas para cada uno de ellos.

¹⁸ Existe una discusión inconclusa entre aquéllos que sostienen que el cambio tecnológico lleva a la descalificación de la mayoría de la fuerza de trabajo y aquéllos que piensan que, al contrario, el cambio tecnológico libera al trabajador del ejercicio repetitivo característico de trabajo de obrero especializado y exige una participación más creativa (Paiva, 1989, PREALC-OIT, 1989).

Por último cabe resaltar que esta demanda general no puede ser respondida sólo por el sector educativo, ya que exige una interacción entre el sector productivo (sea de la gran empresa o de la microempresa) y las instituciones educativas, para poder agilizar lo más posible la respuesta. Esta interacción tendría que dejar claros los objetivos distintos de cada organización, ya que en general las organizaciones productivas en el contexto latinoamericano no pueden ni quieren hacerse cargo de la capacitación del grueso de la fuerza de trabajo, y la educación no puede reducir sus objetivos a formar sólo a aquéllos que son absorbidos por el sector moderno.

LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN TÉCNICA Y FORMACION PROFESIONAL EN EL MERCOSUR

América Latina presenta un modelo definido de educación para el trabajo que tiene ya una prolongada existencia y un sólido asentamiento institucional. Este modelo se basa en la educación técnica postprimaria y la formación profesional parasistemática impartida en instituciones de formación profesional.

Originalmente, la educación técnica, generalmente parte de la educación secundaria dependiente del Ministerio de Educación, fue pensada como una rama de la educación media formal dirigida a los estudiantes que accedían a ese nivel provenientes de los estratos populares, y destinada a formar técnicos medios para la industria con una orientación predominantemente terminal.

La formación profesional, en cambio, se definía como paraformal, estructurada en centros de capacitación que brindaban cursos de menor duración no encadenados con el sistema educativo formal. Se dirigía a formar obreros calificados, teniendo como destinatarios trabajadores que ya se desempeñaban en empresas, o adolescentes, en ambos casos con niveles educativos bajos. Las instituciones nacionales de formación

profesional, con un grado alto de autonomía, eran responsables de la organización de estos cursos de aprendizaje.

El objetivo en el caso de la educación técnica era crear una rama de la educación media que desviara el incremento de matrícula de la educación secundaria académica evitando así la congestión de la demanda social por carreras universitarias tradicionales y al mismo tiempo formar recursos humanos para la naciente industria.

En el caso de la formación profesional se buscaba brindar capacitación a los recién llegados al empleo urbano, fundamentalmente industrial y en la construcción, en muchos casos provenientes de orígenes rurales y con bajos niveles educativos.

Con el transcurso del tiempo esos fines institucionales se fueron modificando, las escuelas técnicas de mejor calidad vieron altos porcentajes de sus egresados ingresar en la educación superior, y los cursos de formación profesional tendieron a especializarse brindando mayores calificaciones a trabajadores urbanos ya empleados.

El origen de las escuelas técnicas es variado y tiene especificidades tanto nacionales como de diferentes instituciones al interior de cada país. En general éstas provienen de la evolución a través del tiempo de las antiguas escuelas de artes y oficios dirigidas a formar obreros calificados y artesanos. Al prolongarse la escolaridad fueron incorporando materias de formación general y científico-tecnológicas, hasta integrar un currículum en el que coexisten la enseñanza de aula (educación general y científico-tecnológica), de laboratorio (educación científico-tecnológica) y de taller (tecnología y habilidades manuales). La importancia relativa de estos tres aspectos varía por países e instituciones.

Dos características más presenta la mayoría de la educación técnica de la región, una es su encadenamiento con la educación formal debido a su condición de educación post-primaria y en muchos casos pre-universitaria; la otra es que se imparte en escuelas separadas especializadas de varios años de duración, con una coordinación específica a nivel nacional o estadual, generalmente del Ministerio de Educación. Si bien en algunos países de la región se han hecho intentos de educación técnica terminal y también existen iniciativas de escuelas comprensivas que integran en un mismo local la educación

académica y la vocacional, las características señaladas anteriormente son las que se presentan con mayor frecuencia.

Las instituciones de formación profesional tienen una tradición que se remonta al medio siglo en las más antiguas (como por ejemplo, el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial, SENAI y el Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial, SENAC), están sólidamente establecidas en muchos países de América Latina, y tienen un organismo técnico de coordinación reconocido en la región que brinda asistencia técnica de primer nivel, CINTERFOR-OIT (CINTERFOR-OIT, 1990).

Estas instituciones tienen una metodología específica basada en el análisis ocupacional y las series metódicas que permiten planificar la capacitación para familias de ocupaciones. Este proceso de análisis ocupacional se puede resumir en una serie de pasos: 1) diagnóstico del mercado de trabajo, cuantitativo y cualitativo, a fin de conocer la demanda de las diferentes áreas y el tipo de mano de obra requerida; 2) análisis ocupacional, donde se examina un área o familia ocupacional (la lista de ocupaciones de la familia es establecida a posteriori, con base en el análisis de los puestos de trabajo encontrados en la realidad de las empresas); 3) definición de perfiles ocupacionales, fundamentada en los insumos extraídos del análisis ocupacional que deben corresponder a los demandados por el mercado de trabajo, y ser verificados periódicamente para adaptarse al cambio tecnológico; 4) modulación ocupacional que identifica las ocupaciones de un sector del mercado de trabajo mediante bloques de tareas, operaciones y conocimientos necesarios para ellas; y 5) itinerario de formación profesional, que es la representación gráfica de las ocupaciones en un segmento del mercado de trabajo ubicadas en función de su nivel de complejidad en términos de aprendizaje, de la más simple a la más compleja, para la calificación ocupacional por etapas (Leitune Kalil, 1983). Este proceso fundamenta la creación y mantenimiento de los diversos cursos de capacitación.

La extensión e importancia relativa de ambos subsistemas, el de educación técnica y el de formación profesional, varía de país en país. Lo mismo sucede con la coordinación

e interdependencia entre ellos. Es conveniente, entonces, describir cuál es la situación en los países del MERCOSUR.

En la Argentina las escuelas técnicas actuales provienen de tres fuentes principales, las escuelas industriales fundadas a fin del siglo anterior (1899) con el doble propósito de formar técnicos medios y preparar futuros estudiantes de ingeniería, las escuelas de artes y oficios (1909) que fueron paulatinamente incorporándose a la educación técnica, y las escuelas de la Comisión Nacional de Orientación y Aprendizaje creadas bajo la dirección del Ministerio de Trabajo en la década del 40 y que se unificaron con las demás escuelas técnicas a fin de la década del 50. Con la creación del Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET) en 1959, se cristaliza un modelo de escuela técnica que tuvo difusión en toda la región, las Escuelas Nacionales de Educación Técnica. Estas escuelas articulan materias científico-tecnológicas, laboratorio y taller, el ciclo tiene una duración de seis años (uno más que el resto de la secundaria), y cuando lo finalizan los egresados obtienen certificación como técnicos medios y título secundario que habilita para acceder a la enseñanza superior. Además de las ENETS, existen en la Argentina un número importante de escuelas técnicas dependientes de los gobiernos provinciales.

En su conjunto, la educación técnica argentina tiene una participación significativa en el conjunto de la matrícula de la educación media (alrededor de la quinta parte de los estudiantes). Entre los varones que cursan la educación secundaria un tercio se orientan hacia esta modalidad (Gallart, 1990).

La formación profesional, en cambio, tiene en la Argentina una cobertura menor, alrededor de 40.000 alumnos en el sistema nacional en 1990, mientras que los alumnos de las escuelas técnicas federales eran a esa misma fecha 264.415 (cuadro 6), a los que se deben agregar los de las escuelas técnicas provinciales y privadas, en el año 1988¹⁹ los tres tipos de escuelas técnicas totalizaban en el país 429.526 alumnos.

Si bien existe un incremento constante de la formación profesional, y la educación técnica está en un período de transición por la transferencia de las ENETS a la

¹⁹ Último año del que existen estadísticas publicadas por el Ministerio de Educación.

jurisdicción provincial, el modelo argentino de educación para el trabajo sigue manteniendo el predominio de la educación técnica formal sobre la no formal. Algunos datos que cubren solo la matrícula de las escuelas del CONET en el año 1990 corroboran el crecimiento e importancia relativa de ambos subsistemas (cuadro 6).

La formación profesional en la Argentina es fundamentalmente formación de adultos (alrededor de tres cuartas partes de los matriculados lo son) (cuadro 7). El largo proceso de desindustrialización y de restricciones en el presupuesto educativo estatal (que cubre aproximadamente el 90 por ciento de los alumnos de escuelas técnicas) ha conspirado contra la actualización educativa y tecnológica de la educación técnica argentina.²⁰

En el Uruguay existe una institución educativa formal, postprimaria, de larga trayectoria, que ofrece un ciclo básico, bachillerato técnico, educación profesional y formación profesional específica, se trata de la ex-Universidad del Trabajo (UTU), llamada actualmente Consejo de Capacitación Técnico Profesional.

También en el caso uruguayo predomina la educación formal sobre la formación profesional no formal. Un muestra de ello es que en total en la ex-UTU se inscribían en 1990, 61.780 personas, mientras que en el total de la enseñanza secundaria se habían registrado en esa fecha 221.619 alumnos (República Oriental del Uruguay, Ministerio de Educación y Cultura, 1991).

La formación de la ex-UTU, no es valorada positivamente desde las empresas. En el caso de los obreros calificados se cuestiona su falta de práctica y de experiencia de trabajo en equipos, y se privilegia la experiencia laboral de los postulantes sobre ese tipo de credenciales. Con respecto a los niveles intermedios de calificación, un estudio reciente señala: "En el caso de los técnicos, existen más chances de incorporarse careciendo de ella -formación específica- porque aquí pesan los profesionales universitarios recién recibidos, que muy frecuentemente, son "acoplados" a técnicos con

²⁰ En el caso argentino no se considera la educación secundaria de modalidad Comercial como educación técnica pues es sabido que dicha modalidad es muy semejante al bachillerato con el agregado de algunas materias específicas pero que no configuran un curriculum profesional.

larga experiencia en la firma para asegurar una formación tutorial. De cualquier manera, tanto para mandos medios como para técnicos, en casi dos tercios de los casos les fue requerido para ingresar de una experiencia laboral." (Rama y Silveira, 1991).

Si bien existen en Uruguay experiencias puntuales muy valiosas de capacitación laboral para jóvenes de sectores populares y marginados como la del Centro de Capacitación y Producción (CECAP) del Ministerio de Educación, y las organizadas por ONG, como es el caso de Foro Juvenil, su alcance no es muy extenso ni están organizadas en un subsistema como en otros países de América Latina.

Estos dos casos, el de Argentina y el de Uruguay son ejemplos de países donde la formación para el trabajo ha estado a cargo de organismos del Ministerio de Educación, con una fuerte carga de la tradición educativa formal, en ambos se presentan dificultades en la articulación con el sector productivo, agravadas por la falta de incentivos desde el mercado laboral en la última década.

En el Paraguay, la educación técnica tuvo un importante desarrollo a partir de la década del setenta, a través de diversos convenios de cooperación internacional con el BID, el Banco Mundial y la OEA que aportaron equipamiento moderno y asistencia técnica. Luego de terminar la primaria y un ciclo básico secundario, los estudiantes pueden elegir entre el bachillerato humanístico, técnico o comercial, todos ellos de tres años de duración. En datos de 1988, excluyendo las escuelas agropecuarias, sobre un total de 58.644 alumnos inscriptos en el bachillerato, sólo el 3 por ciento lo estaban en el bachillerato técnico, el 14 por ciento en el comercial y la abrumadora mayoría (83%) en el bachillerato humanístico.

El bachillerato técnico cubre las ramas de construcciones civiles, química industrial, mecánica, electrónica y electro-mecánica. Si se agregan las diez escuelas agropecuarias y el Instituto Paraguayo de Telecomunicaciones (electrónica) no considerados en los datos anteriores se suman 743 alumnos secundarios más.

Además de la formación del bachillerato técnico, se imparte formación profesional en la etapa del ciclo básico y post-ciclo básico, y programas de capacitación laboral para las personas de bajo nivel educativo ofrecidos por Departamento de Alfabetización y

Educación de Adultos. Existen también programas de capacitación dentro de la modalidad del Sistema Dual.

El SNPP, la institución oficial de formación profesional de adultos dependiente del Ministerio de Trabajo, también imparte cursos de capacitación, aunque tiene una representación minoritaria, ya que de los 42.548 matriculados en la enseñanza media con formación profesional a nivel del ciclo básico en 1989, sólo fueron 7852 los matriculados en el SNPP. Cabe señalar que dentro de esa matrícula global, 20.942 corresponden a institutos profesionales post-primarios (Paraguay, Ministerio de Educación y Culto, 1991).

La situación señalada muestra la escasa cobertura del nivel medio del sistema educativo formal en el Paraguay y dentro de ella la escasa participación de la educación industrial, situación que lo diferencia claramente de Uruguay y Argentina. La formación profesional por otro lado tiene una cobertura mucho mayor en relación con la población del país de lo que sucede en los casos anteriores.

Brasil es el país que muestra la más desarrollada y compleja organización de la educación para el trabajo. Tanto la educación técnica como la formación profesional tienen una larga trayectoria y una fuerte inserción institucional. A diferencia de Argentina y Uruguay, la formación profesional tiene una cobertura relativa mucho mayor que la educación técnica organizada a nivel nacional. Tanto en la educación técnica como en la formación profesional, la formación para el trabajo está mucho más actualizada que en los demás países de la subregión, y su relación con el sistema productivo es más fluida.

Sin embargo, en el caso de la enseñanza formal, cabe señalar que la cobertura de la enseñanza técnica de calidad en relación al grupo de edad, e inclusive a la matrícula de la educación secundaria, es muy baja.

Se puede plantear la hipótesis que en el caso brasileño, la educación técnica y la formación profesional han seguido al desarrollo del sistema productivo, y su real demanda de técnicos medios y trabajadores calificados, lo que permite un ajuste mejor, pero no contempla a la enorme mayoría de la población que no recibe ni educación general de calidad, ni formación específica para el trabajo.

En el Brasil las escuelas de artes y oficios creadas en 1909, fueron evolucionando hasta convertirse en Escuelas Técnicas Federales, que brindan una enseñanza tecnológica de alto nivel, y algunas se han transformado en centros tecnológicos que ofrecen educación terciaria. Además de las escuelas técnicas federales, existen en el Brasil escuelas secundarias técnicas dependientes del SENAI, y también escuelas profesionalizantes de nivel medio dependientes de los gobiernos estatales, aunque estas últimas con un nivel de calidad y recursos inferiores a las anteriores.

Los principales subsistemas nacionales son las escuelas técnicas federales y del SENAI para la educación técnica y el SENAI y el SENAC para la formación profesional, ellos merecen especial atención.

Las escuelas federales constituyen una red compuesta por 19 unidades distribuidas por todo el país dependientes de la Secretaría de Educación Tecnológica de Brasilia, la mayoría localizadas en las capitales de los estados. Están focalizadas en la preparación de técnicos para la industria, aunque algunas forman minoritariamente técnicos para el sector de servicios. Atienden a aproximadamente 67.000 jóvenes de 14 a 18 años, tienen un currículum de formación general, científico-tecnológica, y específica profesional. El aprendizaje se desarrolla en la alternancia característica de la educación técnica entre aula, laboratorio y taller, y los estudiantes realizan estadías en empresas antes de egresar.

Los Centros Federales de Educación Tecnológica (solamente 4) representan una extensión vertical de las escuelas técnicas, con una educación de post-grado de tecnólogos e ingenieros industriales, así como de profesores de educación técnica, estas instituciones tienen una importante capacidad instalada y están en condiciones de prestar servicios a las empresas y realizar investigación tecnológica. Agrupan aproximadamente 15.000 estudiantes secundarios y 3.000 a nivel superior. Existe una fuerte demanda social por las plazas en las escuelas técnicas federales, de cada nueve postulantes sólo ingresa uno por un arduo sistema de selección.

La educación técnica de nivel medio para el sector primario es provisto por 37 escuelas técnicas federales, con el modelo de escuela-hacienda que dan el título de técnico agropecuario, atiende aproximadamente 13.400 alumnos.

En término medio, para el año 1990, los presupuestos promedio de las escuelas agrotécnicas federales, las escuelas técnicas federales y los centros de educación tecnológica fueron 1.76, 11,82 y 21 millones de dólares respectivamente.²¹

Los otros dos grandes subsistemas son el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) y el Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial (SENAC). Tienen características únicas en América Latina, por su larga existencia institucional y por el hecho de haber sido administradas continuamente desde su creación por el sector privado a través de sus confederaciones empresarias, si bien su financiación proviene, como en otros muchos casos de instituciones de formación profesional, de un impuesto al salario.

El SENAI en su fundación empleó un modelo extraído del Sistema Dual alemán, y en particular del sistema de aprendizaje remunerado establecido en los ferrocarriles de San Pablo desde 1930. Se basó entonces en la creación de escuelas que capacitaban a trabajadores de diversos sectores económicos desarrollando por primera vez en el continente el método profisiográfico de análisis ocupacional presentado más arriba. A través de los años los cursos se fueron complejizando y la organización se volvió más abarcativa. Luego de los comienzos dedicados fundamentalmente al aprendizaje y la calificación de trabajadores, a partir de los años 50 y 60 se instalaron cursos técnicos secundarios formales y de capacitación de trabajadores técnicos, que se encuentran entre los más actualizados y de mejor calidad de la región. Los cursos de aprendices dan actualmente credenciales de escolaridad básica, de esta manera la enseñanza del SENAI hoy en día no es sólo una formación profesional parasistemática sino que cubre un amplio

²¹ La información de este apartado proviene de: Brasil: Ministerio da Educação, Secretaria de Educacao Tecnológica. "A Educação Tecnológica no Brasil. Un Estudo Referencial". Ponencia presentada en el Seminario Internacional de Educación Tecnológica, Setiembre de 1991, Rio de Janeiro.

espectro educativo desde cursos no formales hasta primaria y secundaria técnica. Brinda también asistencia tecnológica a las empresas, fundamentalmente en la realización de ensayos y análisis de laboratorio, asistencia técnica, investigación aplicada y asesoramiento tecnológico. No sólo realiza servicios y transferencia sino también investigación y desarrollo.

En términos de matrícula, la inmensa mayoría de la matrícula propia del SENAI se encuentra en la formación profesional (516.000 en 1989), ésta comprende el aprendizaje, calificación y entrenamiento por demanda de las empresas, en unidades fijas o movibles, además recibieron en ese año los servicios del SENAI otras 565.612 personas por acción indirecta correspondiente a acuerdos con empresas (cuadro 8). Las escuelas técnicas sólo registraron 4.886 matrículas, y graduaron 1.291 técnicos en ese mismo año. Tiene una variedad de unidades de operación entre las que se destacan los 230 Centros de Formación Profesional (CFP), 21 Escuelas Técnicas (ET) y 127 Centros de entrenamiento (CT), existen también 268 unidades móviles. En 1989 El SENAI tenía 770 unidades de atención distribuidas en todo el país. El SENAI está organizado nacionalmente pero con un alto grado de autonomía de los Departamentos Regionales, entre los que se destaca el de San Pablo, el que en 1989 registraba una matrícula total de 433.728 personas, comprendiendo acción directa e indirecta. Dentro de las actividades del SENAI tiene gran importancia la capacitación y perfeccionamiento de sus instructores en sus dos vertientes tecnológica y didáctico-pedagógica, la actualización en nuevas tecnologías, equipamientos y procedimientos cubren casi la mitad de dichas actividades.²²

El SENAC fue creado en 1946 para brindar formación profesional para el sector comercio y servicios, se le encomendó a la Confederación Nacional de Comercio la organización y administración de escuelas de aprendizaje comercial en el territorio brasileño. Ya existían antecedentes en la educación formal de formación para el sector terciario de la economía, pero habiéndose detectado lagunas tanto en los conocimientos básicos como en la capacitación específica y en general excesivo énfasis en los aspectos

²² Brasil. Ministerio da Educação. Secretaria Nacional de Educação Tecnológica, ut.supra.

académicos, se resolvió instaurar la formación profesional, que paulatinamente cubrió una variedad de áreas como salud, turismo e informática entre otras. Los servicios ofrecidos se organizaron en relación a tres tipos de clientela: actividades destinadas a individuos correspondientes a los programas de iniciación, calificación, perfeccionamiento, especialización y actualización profesional; actividades dirigidas a las empresas que incluían capacitación específica y programas de desarrollo empresarial, y actividades encaradas hacia la comunidad tales como programas socioculturales que pongan en valor las actividades comerciales y de servicios en el contexto regional. En los años ochenta, el presupuesto del SENAC se vio reducido debido a la recesión, lo que obligó a la institución a una reprogramación de sus actividades. Se introdujo la informática tanto en la organización interna como en los cursos (SENAC, 1990), y se incorporaron nuevos cursos de nivel terciario como los de hotelería.

Hoy en día el SENAC cuenta con una red física de más de 120 centros y mini-centros de formación profesional con salas para las prácticas, de oficina modelo, laboratorio de óptica, de lenguas, salas de informática, peluquería, etc. Utilizan también unidades móviles y educación a distancia. Han desarrollado empresas pedagógicas, en las cuales la práctica laboral de los alumnos se desenvuelve en situación de prestación de servicios al público, como ejemplos, hoteles-escuela, restaurantes-escuela y salones de belleza-escuela. La matrícula total del SENAC en 1989 fue de 1.239.572 alumnos, 23,7 por ciento eran aprendices menores, y el 89,5 por ciento de los matriculados terminaron los cursos. Los instructores son profesionales que dominan su área de actuación, han alcanzado diversos niveles de educación formal según el tipo de formación a impartir, desde superior para gerencia, hasta primaria para cocina o manicuría, se instrumentan para ellos programas de formación y actualización.

Todos los países del MERCOSUR tienen, por lo tanto, sistemas de educación técnica formal, sólidamente enraizados, que brindan capacitación técnica de nivel medio y en general habilitan para seguir estudios universitarios. Difieren en su participación en la matrícula secundaria y en su organización.

La formación profesional muestra diferencias más marcadas, Brasil es el que está a la cabeza del desarrollo de esta modalidad educativa en la región, en los otros países en cambio su desarrollo es muy rudimentario.

La explicación de estas diferencias institucionales y de cobertura de la formación profesional con respecto a la educación técnica formal se suele atribuir al distinto desarrollo de los sistemas educativos y productivos en los países.

En el caso de Argentina y Uruguay hubo un crecimiento temprano de la cobertura del sistema educativo formal que permitió contar con una población escolarizada cuando comenzó el proceso de industrialización que fue lento y temprano, la fórmula que se dio privilegió una base educativa formal y una formación en el trabajo o en aprendizaje no estructurado en empresas particulares. En el caso brasileño, la cobertura del sistema educativo recién se amplió en los años sesenta, al mismo tiempo de la gran expansión industrial, lo que hizo que la industria se encontrara con la necesidad de entrenar una fuerza de trabajo con bajos niveles educativos que ingresaba en una industria nueva, y por ende moderna (Edfelt, 1975). Los propios industriales apoyaron y expandieron la formación profesional que ya había sido creada con una fuerte dependencia del sector industrial. En la Argentina y el Uruguay, en cambio, el acceso a la educación primaria hizo que muy tempranamente hubiera una fuerte demanda social por educación secundaria, en 1970 la Argentina tenía la tasa bruta de escolarización secundaria que tiene Brasil hoy en día. La existencia en el caso argentino de un importante sector industrial presuntamente demandante de técnicos medios, y el hecho de permitir la escuela técnica la continuación de estudios superiores canalizó hacia ésta la matrícula de los alumnos de sectores medios bajos y obreros, ya que éstos querían tener al fin de la secundaria una habilitación laboral a la par de la posibilidad de continuar estudios terciarios.

Hoy en día, los sistemas de formación para el trabajo tal como están organizados en América Latina en general y en los países del MERCOSUR en particular son objeto de serias críticas. Una primera crítica se refiere al paralelismo entre la formación profesional y la educación técnica y la falta de complementariedad entre ambas. En la medida que en las últimas

décadas se amplió la cobertura del sistema educativo, ampliándose por lo tanto el número de egresados de la educación básica, los sistemas de formación profesional elevaron los niveles educativos de sus usuarios, convergiendo ambas clientelas. Los cursos de formación profesional se alargaron, llegando en algunos casos a constituir cursos de nivel medio borrándose así la diferenciación entre el tipo de enseñanza que ofrecía la formación profesional y la educación técnica. Por otro lado, la primacía de la educación preparatoria para la universidad sobre la formación ocupacional terminal en el caso de la educación técnica formal ha tendido a "secundarizar" muchas de las escuelas técnicas, convirtiéndolas en el mejor de los casos en escuelas secundarias preparatorias para ingeniería. Se cuestiona también la definición del técnico medio hecha desde el sistema educativo y que a menudo no tiene un correlato en la estructura ocupacional, ya que en las empresas chicas la diferenciación interna es menor, y en las grandes el credencialismo tiende a elevar los niveles educativos de los mandos medios, debido a lo cual el técnico secundario queda descolocado. Las empresas también cuestionan la adscripción de la educación técnica al sistema educativo, la que consideran que privilegia su lugar en la pirámide educativa más que su relación con las organizaciones productivas, consideran asimismo que presenta una rigidez burocrática que le impide adaptarse a las demandas puntuales del sistema productivo.

En el caso de la formación profesional, los cuestionamientos pasan por la metodología que privilegia la formación para el puesto de trabajo, en un contexto en el que el cambio tecnológico parece exigir trabajadores polivalentes con una sólida base de educación general y que la obsolescencia de los puestos de trabajo es rápida. Se cuestiona también el predominio de los cursos para el sector moderno de la economía, que es el más capaz de proveer su propia capacitación, y la ausencia relativa de cursos para el sector no integrado que por el predominio de las unidades productivas chicas tiene pocas posibilidades de organizar su propia capacitación. Finalmente, se cuestiona su dependencia del erario público, ya que predominan los ingresos provenientes de impuestos, lo que en situación de ajuste estructural del presupuesto del Estado se considera inconveniente. Estos cuestionamientos pueden sumarse a la situación

descrita en los apartados anteriores para señalar algunos de los problemas que se plantean a la educación técnica y la formación profesional actualmente.

Las restricciones presupuestarias y los procesos de descentralización

Algunos análisis de costo-producto, ya sea en términos de la tasa de retorno de los egresados, o en términos de calidad de la educación medida en el rendimiento académico (Psacharopoulos y Loxley, 1985), indican que la educación técnica tiene costos más altos que la educación general. Siendo la educación técnica predominantemente pública, se considera que en una situación de restricción de recursos presupuestarios que implica problemas serios para financiar la educación básica, se debe reducir o anular la educación técnica y promover la educación general. Estos estudios hechos en situaciones particulares no pueden ser fácilmente extrapolados de un país a otro. Por otro lado la relación de calidad educación técnica-educación secundaria es muy variable según los sistemas educativos y el tipo de escuelas técnicas y secundarias que se consideren. Aunque en términos generales la educación general de "tiza y pizarrón" sea más barata que la educación técnica que implica talleres y laboratorios, no se debe confundir a aquélla con una educación general científico-tecnológica que tiene también costos altos. Tampoco infravalorar los resultados de la educación técnica de calidad en términos de esa educación científico-tecnológica y de una formación polivalente para el trabajo. Puede en cambio cuestionarse, la extrema parcelación de las formaciones puntuales de una diversidad de carreras técnicas que no siempre tienen correlatos en el mundo de la producción.

Estos dos cuestionamientos, el del costo y el de la adecuación a la demanda han llevado a proponer una descentralización hacia ámbitos administrativos menores (provincias, estados o departamentos) de la educación técnica y en algunos casos extremos a la desaparición de los organismos nacionales que la orientaban.

En cuanto a la descentralización se considera pertinente distinguir dos situaciones, cuando su fundamento es la reducción de presupuestos nacionales respecto de cuando

su fundamento es la de una genuina respuesta a las necesidades planteadas a nivel local. En el primer caso puede conducir a la paulatina desaparición de la educación técnica si no se prevén recursos alternativos; en el segundo la descentralización puede favorecer la respuesta a los cuestionamientos señalados anteriormente.

La articulación público-privada en la educación técnica y la formación profesional

Las dificultades en la vinculación entre la educación para el trabajo y las organizaciones productivas han llevado a propugnar el principio de que toda la educación técnica y la formación profesional debiera transferirse al sector privado, pues así subsistiría sólo aquella que fuera vendible en el mercado, y por lo tanto, fuera adquirida por los usuarios o las empresas. Esta posición es el corolario de las críticas presentadas anteriormente a la organización, el costo y el centralismo de las actuales instituciones de educación técnica y de formación profesional.

Una primera objeción a esta propuesta proviene del planteo inicial de que la educación para el trabajo es parte de la educación para todos, y por lo tanto es un deber de la sociedad para con las sucesivas generaciones de ciudadanos. La educación privada responde solamente a dos tipos de demanda, la de aquéllos que la pueden pagar como usuarios (que en el contexto latinoamericano componen un sector reducido de la población), y la de las empresas (generalmente del sector moderno) que tienen un excedente para gastar en capacitación y que lo aplican sólo a formar a los trabajadores que ellas necesitan. Esta propuesta deja de lado a todos aquellos desocupados y a quienes aún no han ingresado en la fuerza de trabajo. Asimismo excluye a las empresas del sector informal o cuasiformal que no tienen economías de escala o capacidad de organización para instrumentar la formación de sus trabajadores.

Esta respuesta a los planteamientos señalados no implica que la educación para el trabajo deba ser solamente estatal; existe en América Latina una larga tradición de excelente y valiosa educación para el trabajo brindada por escuelas privadas (como las de algunas congregaciones religiosas) y de formación profesional brindada por

organizaciones empresarias como se vio anteriormente. El problema es que no son suficientes para cumplir con la función de la educación en una sociedad moderna.

Por otro lado, algunos sistemas de privatización-descentralización de la educación técnica, aún manteniendo la financiación a cargo del Estado a través de sistemas tipo "voucher"²³, que se han ensayado en algunos países de América Latina (Chile) aguardan aún una evaluación seria, pues los problemas de segmentación interna entre escuelas de diversa calidad y clientela parecen ser al menos tan graves como en el sistema anterior. El problema en este caso es que las escuelas con clientela de clase media unen la financiación del "voucher" con las posibilidades de los padres de contribuir pecuniariamente, todo ello para educar a chicos que ya tienen ventajas desde sus hogares; por su parte, las escuelas de sectores populares cuyos alumnos tienen desventajas iniciales sólo cuentan con el aporte del "voucher" estatal para implementar un aprendizaje más dificultoso.

Con respecto a la articulación con el sector productivo merecen ser tenidas en cuenta las experiencias de las instituciones de formación profesional, en general en América Latina y en particular en el Brasil (CINTERFOR-OIT, 1990). La participación empresaria en esquemas de administración tripartita (con el estado y los sindicatos) siempre que no se burocratice y que dé respuestas a nivel sectorial y local, puede agilizar enormemente esa articulación entre el sistema productivo y el de formación. Sin embargo, es necesario señalar que esta articulación es más fácil para las empresas grandes y medianas, las que suelen estar agrupadas en federaciones, que en el del sector de los microemprendimientos, de por sí atomizado.

Posibles escenarios para el futuro en el contexto de la integración subregional

²³El sistema de "voucher" implica la libre elección de la escuela por las familias de los alumnos y el aporte por ellos a la escuela elegida de un "voucher" distribuido por el Estado que garantiza una subvención per cápita.

Ante el cuestionamiento al modelo actual de la educación técnica y la formación profesional en los distintos países de América Latina se puede plantear distintos escenarios sobre la posible evolución de los sistemas de formación para el trabajo.

Un primer escenario es el de la desaparición gradual de las escuelas técnicas por medio de la disminución de su presupuesto y su integración a la educación de nivel medio, con la justificación formal de apoyar a la educación general en dicho nivel. En este mismo escenario se restringen los recursos de las instituciones de formación profesional provenientes de impuestos, y se transfiere el costo y la responsabilidad de la capacitación a las empresas. Algunos proyectos de descentralización y transferencia de la educación técnica a los presupuestos de ámbitos administrativos menores (provincias, estados y departamentos) se inscriben en este modelo.

Otro escenario posible es el de la complementación de las políticas en vigencia para la educación técnica no terminal, con la creación y financiación de escuelas técnicas vocacionales terminales, intentando resolver el problema de la demanda social por educación superior.²⁴

Un tercer escenario es que el peso de las instituciones de educación para el trabajo y el apoyo a éstas por parte de los actores sociales (familias, trabajadores, organizaciones empresarias, y en general la opinión pública) mantengan vigente la organización actual de la educación para el trabajo, aunque renovándola y haciendo ajustes parciales.²⁵

Considerando los países del MERCOSUR, parece poco probable que tenga lugar la situación planteada en el segundo escenario, debido a la tradición de la educación técnica con doble propósito (de preparación para estudios superiores y para desempeñarse en el mundo del trabajo) y a la aceptación social que dicho doble propósito tiene.

²⁴ El modelo de la CONALEP en México se acerca a este tipo.

²⁵ Este pareciera ser el caso de las Escuelas Técnicas Federales y el SENAI en Brasil.

Las situaciones planteadas en el primer y en el tercer escenarios parecen ser, en cambio, más probables. Si se tienen en cuenta las realidades y cuestionamientos señalados en los apartados anteriores, la alternativa a la paulatina degradación de las instituciones de educación técnica y de formación profesional actualmente existentes (primer escenario), es su respuesta a los desafíos actuales de la articulación educación-trabajo, en particular la transformación productiva y la segmentación de los mercados de trabajo. Para ello es importante la adaptación a la nueva realidad de las instituciones existentes, rescatando la experiencia institucional pero eliminando rigideces y paralelismos.

Se impone pues una reflexión sobre la realidad de las instituciones educativas de cada país, y su aporte a la integración subregional, teniendo en cuenta una posible transferencia de tecnologías organizacionales y pedagógicas, y las posibilidades de complementariedad.

En términos generales sería conveniente una mayor interacción entre los sistemas de educación técnica nacionales, aprovechando mutuamente las experiencias de cada una. Durante los últimos años el intercambio entre las instituciones de formación profesional en los temas técnicos y organizacionales ha sido mayor que el que tuvo lugar entre los sistemas de educación técnica.

También al interior de cada país sería fundamental un mayor diálogo entre la educación técnica y la educación media, pues la primera podría aportar elementos importantes para una necesaria reflexión sobre la implementación de una educación media general de sólidos contenidos científico-tecnológicos. En este sentido, algunos de dichos aportes son su elaboración de contenidos curriculares científico-tecnológicos y la experiencia (difícil y valiosa) de la articulación entre trabajo de taller, laboratorio y aula. Teniendo en cuenta la amplitud de la cobertura de la educación media y el hecho que ésta es el último nivel escolar al que concurrirá un sector muy importante, y en algunos casos (Uruguay y Argentina) mayoritario del grupo de edad antes de integrarse al mundo del trabajo, este aporte de la educación técnica parece clave.

REFLEXIONES FINALES: LOS TEMAS DE INVESTIGACION Y POLITICAS

A modo de introducción a esta última parte conviene recordar el punto de vista inicial que consideraba la educación para el trabajo como una "educación para todos" que brinde el acceso a los códigos de la modernidad. Asimismo debe resaltarse nuevamente que la perspectiva desde el mercado de empleo señala la coexistencia de un sector de tecnologías avanzadas que tiende a exigir niveles mayores de educación formal y capacitación polivalente y de otro amplio sector no integrado de microemprendimientos y pequeñas empresas que empleará a la mayoría de la fuerza de trabajo. La necesidad de generar ingresos de esa población y por ende la capacidad de adaptarse a un mercado de trabajo cambiante exige también niveles básicos de educación y capacitación.

Sin embargo cabe enfatizar que ni el sistema educativo ni los programas de capacitación pueden suplir o remediar las carencias estructurales de las economías de la región para dar empleo satisfactorio a todos, lo único que puede hacer la formación es brindar elementos a la población para que aproveche al máximo posible las oportunidades que brinda el desarrollo de una economía compleja.

Por otra parte hay que advertir que la segmentación del mercado de trabajo no debe implicar una educación diferenciada para públicos distintos discriminados según su origen socioeconómico. El presupuesto de equidad exige el esfuerzo por una educación común y de la mejor calidad posible para toda la población, que incluya esas habilidades básicas polivalentes para el mundo del trabajo y recién después de haber alcanzado esos niveles, una formación más específica según las inserciones ocupacionales.

La realidad presentada en este trabajo permite plantear por un lado, algunas temáticas comunes a los distintos países, por el otro, la especificidad que ellos adquieren en cada país del MERCOSUR y, finalmente, las posibilidades de cooperación técnica y las agendas de investigación posibles con ellas relacionadas.

Las temáticas comunes a los países del MERCOSUR

La extensión de la educación básica y general, cuyas características específicas exceden los límites de este trabajo, resulta condición necesaria pero no suficiente de esa educación para todos desde el punto de vista del trabajo, es importante entonces plantearse la especificidad de la educación para el trabajo. En este aspecto, hay tres temas que superando las especificidades de cada país merecen una reflexión particular: 1) la articulación y organización de la educación técnica y la formación profesional; 2) la relación entre organizaciones educativas, formales y paraformales, y el sector productivo; y 3) el último tema, que más que un tema es un interrogante, es cuál será la consecuencia de la integración del MERCOSUR para toda la problemática global aquí planteada, más allá del intercambio entre países y la adecuación de los sistemas de formación individuales.

En cuanto al primer tema, la superación del paralelismo y la superposición entre la educación técnica y la formación profesional es una exigencia para la mejor utilización de los recursos y una respuesta más adecuada a los desafíos. Tres condiciones aparecen como centrales para esa superación, la primera es el reconocimiento de una tarea común por encima de la competencia entre organizaciones y la necesaria adaptación de esas superestructuras a esa tarea. La segunda se refiere a la necesidad de tomar conciencia de las limitaciones de la educación formal y de la educación no formal. En este sentido no se le puede pedir ni a un currículum formal que dura varios años que se modifique constantemente para adaptarse a los cambios del mercado de trabajo, como tampoco a la educación no formal que brinde una formación básica polivalente. La articulación entre formación científico-tecnológica en grandes áreas de conocimiento, con cursos modulares fácilmente reemplazables y cambiantes aparece como una solución posible. La tercera condición es la de aprovechar la experiencia pedagógica e institucional de las unidades de enseñanza existentes (escuelas técnicas y centros de formación), buscando su articulación y el mejor aprovechamiento del equipamiento y de los recursos humanos, así

como también mejorando el apoyo técnico. La potenciación de estructuras locales y regionales que integren educación formal y no formal para el trabajo puede ser una manera de superar la rivalidad y superposición de las grandes organizaciones nacionales.

Respecto a la segunda gran temática, la articulación entre instituciones educativas formales y no formales y organizaciones productivas, la tradición latinoamericana muestra en general una relativa independencia en el desarrollo de ambos sistemas. Las circunstancias actuales exigen tanto para la modernización de los sistemas educativos como para el funcionamiento competitivo de la industria una interrelación mayor. Esta es una relación problemática debido a los distintos objetivos y las distintas racionalidades de ambos sistemas (Gallart, 1985). Tanto en este tema como en el anterior la articulación a nivel de sectores económicos y regionales puede ayudar a una mayor coordinación.

El tercer tema, referido a las consecuencias del MERCOSUR en los mercados de trabajo, no permite una mayor elaboración pues no existe información ni están establecidas las etapas lo suficientemente definidas en la integración del MERCOSUR como para intentar pronósticos. Sin embargo, los datos presentados anteriormente sobre la migración de trabajadores permite señalar la importancia de efectuar una tarea transnacional por parte de las instituciones de formación profesional teniendo en cuenta los posibles flujos migratorios que podrían generarse.

El otro aspecto importante, que se podría prever desde ya, es un acuerdo sobre contenidos mínimos de la educación técnica y la formación profesional en los diversos países, de manera de permitir la circulación de alumnos y la equivalencia de las habilitaciones. Finalmente, en los dos sectores del mercado de trabajo, se podrían ir planteando acciones en conjunto. Con respecto al sector integrado, un seguimiento de los procesos de integración de las empresas y sus necesidades e iniciativas de capacitación. Con respecto al sector no integrado, su naturaleza en cada país puede ser muy diferente, pero las habilidades básicas para desempeñarse pueden no serlo tanto, la investigación comparativa y la cooperación técnica entre ONGs e instituciones de formación profesional es central para avanzar en este aspecto aún relativamente inexplorado.

Los temáticas nacionales para los distintos países del MERCOSUR

Una primera aproximación a los problemas prioritarios a enfrentar al interior de los distintos países puede establecerse mediante una tipología basada en dos criterios: el perfil educacional de la población y el desarrollo del sistema productivo y sus requerimientos en materia de formación (CEPAL-UNESCO, 1992, pág. 134).

Partiendo de la base que el desafío actual exige un nivel alto de industrialización y modernización y una población educada y capacitada para desempeñarse productivamente, cada país del MERCOSUR presenta una problemática diferente.

Brasil tiene un alto desarrollo productivo con un sector industrial importante (el más avanzado de la región) a una oferta educativa que, por un lado, brinda educación y capacitación moderna y actualizada a un sector de la población -suficiente para abastecer a ese sector económico moderno- pero que por otro, deja de lado a una parte ampliamente mayoritaria de la población. El problema es, por lo tanto, como ampliar la educación básica y media masiva con razonables niveles de calidad sin dismantelar el eficiente mecanismo de capacitación para el sector moderno. También se plantea el desafío de incrementar la incipiente capacitación para el sector informal de la economía.

La Argentina, si bien tiene una cobertura amplia de la educación básica y media, está enfrentando un proceso de descentralización, de cuestionamiento de la calidad y de actualización de sus contenidos. Existe asimismo una urgente necesidad de modernización y flexibilización de la educación técnica, que permita una mejor articulación de una educación técnica polivalente con módulos de formación profesional flexibles y adaptados a las variaciones en el mercado de trabajo. Por el lado de la industria, el desafío de la competitividad a nivel internacional puede romper el equilibrio actual de la articulación existente entre una industria con un grado medio de modernización y una población escolarizada pero con escasa capacitación específica. En la confluencia de ambos desarrollos (la modernización del sistema productivo y el cuestionamiento de la

obsolescencia de los contenidos educativos) puede estar el fermento de un cambio en la educación técnica y la formación profesional.

El caso de Uruguay presenta aspectos similares al argentino pero exacerbados: una incipiente industrialización de exportación (Rama y Silveira, 1991) se enfrenta con una población muy escolarizada, aunque con tradición de formación ciudadana y de rechazo al utilitarismo de la educación industrial. El desafío en este caso es doble ya que implica la necesidad de una formación con mayor énfasis científico-tecnológico y el crecimiento de un sector industrial moderno que sea capaz de articular demandas específicas al sector educativo.

Finalmente, Paraguay presenta una realidad bien distinta, un sector industrial aún incipiente pero de reciente instalación, una población rural importante, e instituciones de educación técnica y agraria de reciente creación. Si se incrementa el proceso de industrialización, y se desburocratizan las instituciones responsables de la educación para el trabajo, como lo señalan algunas iniciativas (como la del sistema dual), existe la posibilidad de reforzar desde el inicio la articulación entre el sistema educativo y el sistema productivo.

Las posibilidades de cooperación técnica

Existen ya varias instancias para América Latina en su conjunto que están promoviendo la cooperación técnica en el área de la educación para el trabajo y que deberían ser aprovechadas para la potenciación de la educación para el trabajo en el MERCOSUR. Estas son: el Programa Multinacional de Educación para el Trabajo de OEA que promueve el intercambio entre organismos de educación técnica y alfabetización de adultos y CINTERFOR que brinda apoyo técnico a las instituciones de formación profesional y tiene un excelente centro de documentación.²⁶

²⁶ En una escala mucho menor la Red Latinoamericana de Educación y Trabajo CIID-CENEP propugna el intercambio entre personas interesadas en el área (investigadores, funcionarios, etc.) y además posee una base bibliográfica de informes de investigación y publicaciones que pueden ser de utilidad.

Existen en el MERCOSUR instituciones líderes que podrían brindar apoyo técnico a las necesarias transformaciones en el conjunto de los países, tal el caso del SENAI que tiene instrumentados sistemas de detección de necesidades de capacitación a nivel local, seguimientos de egresados y evaluación de programas, y procedimientos de actualización curricular. Estos procedimientos y sus resultados debieran ser conocidos por las instituciones de los demás países. Si bien es claro que los trasplantes institucionales no son convenientes, un mayor intercambio podría ser muy útil. Asimismo, hay universidades en la región, que tienen grupos de investigación importantes en temáticas afines y que podrían aportar a la tarea común del MERCOSUR.

Finalmente, la investigación comparativa en temas claves, realizada por equipos nacionales pero con claros objetivos regionales, sería muy útil para superar los problemas planteados anteriormente. A continuación se presenta un inventario de posibles temas de investigación acordes con el enfoque presentado en este artículo.

La agenda de investigación

Una agenda de investigación en educación y trabajo para el MERCOSUR debería responder a los grandes temas considerados cruciales y al mismo tiempo ser lo suficientemente concreta para brindar elementos que permitan implementar acciones, tanto para cada país como para la subregión en su conjunto. Las propuestas concretas tendrían que ser debatidas por los responsables de las decisiones en los diversos países.

Lo que aquí puede hacerse es presentar, sin pretensión de exhaustividad, algunas áreas de investigación y los posibles abordajes metodológicos, que si bien pueden parecer puntuales recorren las temáticas señaladas anteriormente.

Un área muy importante es la de las calificaciones necesarias para el desempeño en industrias que han introducido innovaciones tecnológicas. En este campo hay un acervo de investigación en cuanto a cambio tecnológico y cambio en las calificaciones (entre otros, Gitahy y Rabelo, 1992; Leite, 1992; Mercado, 1992) pero sería conveniente

avanzar en cuanto a la relación entre cambio tecnológico, organización del trabajo, calificación de los trabajadores, educación y capacitación en contextos concretos.

Otra área, relativamente poco explorada y muy relevante, es la de la capacitación para el sector de las microempresas y el trabajo por cuenta propia. En este aspecto hay poca investigación ya realizada, aunque algunas instituciones implementan programas de capacitación para ese sector. Dos aspectos igualmente importantes pueden señalarse al respecto, uno centrado en los emprendimientos, la capacitación empresarial y el apoyo técnico necesario para posibilitar su reproducción y continuidad, y el otro centrado en los trabajadores, sus necesidades de educación general y capacitación. En ambos casos las metodologías a aplicar son muy variadas, desde el análisis de empresas o conjuntos interrelacionados de ellas, hasta historias educativas y ocupacionales de las personas que trabajan en dichos contextos.

Con respecto a la organización de la educación técnica y la formación profesional, sería relevante encarar investigaciones que analicen la articulación de unidades operativas de formación (escuelas, centros, etc.) con las demandas y necesidades de la población en contextos locales o de áreas regionales. La idea es recortar un ámbito y realizar en él un diagnóstico de la actuación de las escuelas, centros de formación profesional, ONGs, tomando en consideración su organización, su mayor o menor interconexión, su articulación con el sector productivo y su respuesta a las demandas de la población. Convendría que estuviera sustentada por aproximaciones metodológicas convergentes basadas en una variedad de fuentes, tales como datos censales o de Encuesta de Hogares, información proveniente de las propias instituciones, encuestas a egresados y organizaciones productivas. Ese diagnóstico permitiría una evaluación organizacional de las distintas instituciones en un contexto determinado, y de las necesidades de transformación y coordinación. Si se realizara un estudio comparativo de casos en áreas seleccionadas en cada país, se podrían elaborar tipologías de respuestas organizacionales a demandas locales o de jurisdicciones intermedias. Estos son sólo algunos ejemplos del tipo de estudio que se podrían encarar si hay un acuerdo básico sobre la importancia de esta temática de la educación para el trabajo en el MERCOSUR.

Bibliografía

Banco Mundial (1990). Informe sobre el desarrollo mundial 1990. La pobreza. Indicadores del desarrollo mundial. Washington D. C.: Banco Mundial.

Blaug, Mark (1987). The Economics of Education and the Education of an Economist. New York: New York University Press.

Brasil, Ministerio da Educação, Secretaria Nacional de Educación Tecnológica (1991). "A Educação Tecnológica no Brasil. Un Estudo Referencial". Ponencia presentada en el Seminario Internacional de Educación Tecnológica, Río de Janeiro, setiembre de 1991.

Carciofi, Ricardo (1983). "Educación y Aparato Productivo en la Argentina, 1976-1982. Un balance de los estudios existentes." en Juan Carlos Tedesco, Cecilia Braslavsky y Ricardo Carciofi, El Proyecto Educativo Autoritario. Buenos Aires: FLACSO.

Carnoy, Martin (1981). "La segmentation des marchés du travail" en Martin Carnoy; Henry Levin y Kenneth King Education, travail et emploi II. París: UNESCO-IIPE.

CELADE (1989). Boletín demográfico. Año XXII, N° 43.

CELADE (1991b). Boletín demográfico. Año XXIV, N° 48.

CELADE (1991a). Boletín demográfico. Año XXIV, N° 47.

CEPAL (1989). Transformación ocupacional y crisis social en América Latina. Santiago: CEPAL-Naciones Unidas.

CEPAL (1990). Transformación productiva con equidad. Santiago: CEPAL.

CEPAL (1988). Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. Santiago: CEPAL.

CEPAL-UNESCO (1992). Educación y Conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad. Santiago de Chile: CEPAL-UNESCO.

CINTERFOR-OIT (1990). La formación profesional en el umbral de los 90. Un estudio de los cambios e innovaciones en las instituciones especializadas en América Latina. Montevideo: CINTERFOR-OIT.

De Moura Castro, Claudio y De Quadros Carvalho, Ruy (1988). "La automatización en Brasil. Quién le teme a los circuitos digitales?" en Luis Eduardo González, Marianela Cerri

y Gordon West (comp.), Modernización: un desafío para la educación. Santiago de Chile: UNESCO-OREALC, Programa Cooperativo CIDE-PIIE-OISE.

Gallart, María Antonia (1986). Educación y Trabajo: un Estado del Arte de la Investigación en América Latina. Ottawa: IDRC.

Gallart, María Antonia (1990). "Technical and Technological Education in Argentina". Buenos Aires, CENEP, (Mimeo).

Gitahy, Leda y Rabelo, Flavio (1992). "Educación y Desarrollo Tecnológico: el Caso de la Industria de Autopartes" en María Antonia Gallart (comp.) Educación y Trabajo. Desafíos y Perspectivas de Investigación y Políticas para la Década de los Noventa Tomo 1. Montevideo: Red Latinoamericana de Educación y Trabajo CIID-CENEP y CINTERFOR-OIT.

Leite, Elenice (1992). "Del `obrero standard' al `polivalente': Nuevas fronteras de la calificación del trabajo industrial?" en María Antonia Gallart (comp.) Educación y Trabajo. Desafíos y Perspectivas de Investigación y Políticas para la Década de los Noventa Tomo 1. Montevideo: Red Latinoamericana de Educación y Trabajo CIID-CENEP y CINTERFOR-OIT.

Leitune Kalil Nagib (1983) "Nuevos enfoques metodológicos de la formación profesional" en La Educación. Revista Interamericana de Desarrollo Educativo, N° 91, Año XVII. Washington, OEA, pp. 33-68.

Mercado, Alfonso (1992). "Innovación tecnológica, empleo y capacitación en América latina: evidencias y planteamientos de investigación para los noventa." en María Antonia Gallart (comp.) Educación y Trabajo. Desafíos y Perspectivas de Investigación y Políticas para la Década de los Noventa Tomo 1. Montevideo: Red Latinoamericana de Educación y Trabajo CIID-CENEP y CINTERFOR-OIT.

Mezzera, Jaime (1987). Crédito y capacitación para el sector informal urbano. Santiago: PREALC-OIT, Investigaciones sobre Empleo, N° 29.

OECD (1967). Education, Human Resources and Development in Argentina. OECD: París.

Paiva, Vanilda (1989). Produção e qualificação para o trabalho: uma revisão da bibliografia internacional. Río de Janeiro: Universidad Federal do Río de Janeiro, Instituto de Economía Industrial, Texto para Discussão N° 214.

Paraguay, Ministerio de Educación y Culto, Departamento de Educación Técnica y Formación Profesional (1991). Situación de la Educación Técnica y su vinculación con el trabajo en el Paraguay. Asunción: OEA-Departamento de Asuntos Educativos-PMET.

PREALC-OIT (1991a). Empleo y equidad: el desafío de los 90. Santiago: PREALC-OIT.

PREALC-OIT (1991b). Labour market adjustment in Latin America. An appraisal of the social effects in the 1980s. Santiago: PREALC-OIT, Working Papers N°357.

PREALC-OIT (1989). Deuda social. ¿Qué es, cuánto es, cómo se paga?. Santiago: PREALC-OIT.

PREALC-OIT (1989). Cambio tecnológico, empleo y trabajo. Santiago de Chile: PREALC-OIT, Documentos de Trabajo N° 333.

PREALC-OIT (1978). Sector informal. Funcionamiento y políticas. Santiago: PREALC-OIT.

Psacharopoulos, George y Loxley, William (1985) Diversified secondary education and development. Evidence from Colombia and Tanzania. Maryland: The Johns Hopkins University Press y World.

Rama, Germán W. y Silveira, Sara (1991). Políticas de Recursos Humanos en la Industria Exportadora de Uruguay. Montevideo: CEPAL-CINTERFOR/OIT.

República Oriental del Uruguay, Ministerio de Educación y Cultura, Dirección de Educación (1991). Anuario Estadístico de Educación, 1990. Montevideo.

Sánchez, Carlos; Palmieri, Horacio y Ferrero, Fernando (1977) Desarrollo industrial, urbanización y empleo en la Ciudad de Córdoba (Argentina): un caso de crecimiento desequilibrado. Ginebra: OIT, World Employment Programme Research Working Papers.

SENAC-San Pablo (1990). SENAC años 80. San Pablo: SENAC-Administración Regional no Estado de Sao Paulo.

SENAI-San Pablo (1989). Estatística Escolar. San Pablo: SENAI.

Tedesco, Juan Carlos (1992). "Desafíos y perspectivas de investigación y políticas para la década de los noventa." en María Antonia Gallart (comp.) Educación y Trabajo. Desafíos y Perspectivas de Investigación y Políticas para la Década de los Noventa Tomo 1. Montevideo: Red Latinoamericana de Educación y Trabajo CIID-CENEP y CINTERFOR-OIT.

UNESCO (1991) Anuario Estadístico. París: UNESCO.

CUADRO 1. Países del MERCOSUR clasificados según variables demográficas seleccionadas.

VARIABLES DEMOGRAFICAS	ARGENTINA	BRASIL	PARAGUAY	URUGUAY
Población total (en miles) 1990*	32.322	150.368	4.277	3.094
% sobre población Mercosur	17.0	79.1	2.2	1.6
Porcentaje población urbana 1990**	85.9	73.9	47.4	88.8
Población según grupos de edad (1990)*	100.0	100.0	100.0	100.0
0-14	29.9	35.2	40.4	25.8
15-64	61.0	60.2	56.0	62.6
65 y más	9.1	4.6	3.6	11.6
Porcentaje de población nacida en el extranjero sobre total de población***	6.6	0.9	5.0	4.5
Porcentaje de población nacida en países del Merco- sur sobre total de población***	1.5	0.0	4.3	1.2
Porcentaje de población nacida en países del Merco- sur sobre total de migran- tes***	22.2	5.9	85.6	26.6

Fuentes:* CELADE (1991b), ** CELADE (1991a) y ***CELADE (1989).

CUADRO 2. Países del MERCOSUR. Distribución porcentual de los migrantes según lugar de nacimiento.

País de nacimiento	País de residencia			
	ARGENTINA	BRASIL	PARAGUAY	URUGUAY
Total	1.857.703	1.110.910	169.140	131.800
	100.0	100.0	100.0	100.0
ARGENTINA	--	2.4	25.8	14.5
BRASIL	2.3	--	58.4	10.9
PARAGUAY	14.0	1.9	--	1.2
URUGUAY	5.9	1.9	1.4	--
Otros países	77.8	94.1	13.4	73.4

Fuente: CELADE (1989).

CUADRO 3. Países del MERCOSUR clasificados según variables educativas seleccionadas.

VARIABLES EDUCATIVAS	ARGENTINA	BRASIL	PARAGUAY	URUGUAY
Porcentaje de analfabetos (15 años y más)*				
Alrededor de 1980	6.1	25.5	12.3	...
Alrededor de 1988	4.7	18.9	9.9	3.8
Máximo nivel de instrucción. Alrededor de 1980 (25 años y más) en miles**				
TOTAL	(14.914)	(8.311)	(1.142)	(1.595)
Sin Instrucción	100.0	100.0	100.0	100.0
Primario Incompleto	7.1	32.9	14.2	
Primario Completo	33.4	50.4	51.0	
Secundario	33.0	4.9	15.4	62.4a
Post-secundario	20.4	6.9	16.0	28.6
	6.1	5.0	3.4	9.0
Tasas brutas de matrícula b)**				
Primaria				
1980	106.0	99.0	104.0	107.0
1985	107.0	101.0	103.0	107.0
1988	111.0	104.0	104.0	106.0
Secundaria				
1980	56.0	34.0	26.0	62.0
1985	71.0	36.0	30.0	72.0
1988	74.0 c)	38.0	29.0	77.0
Tasas netas de matrícula*** (15-19 años) 1980.				
Educación básica d)	5.6	26.5	-	-
Educación secundaria e)	32.6	14.4	-	-
Educación superior	3.5	1.4	-	-
Total	41.7	42.3	-	-

Notas: a) comprende a la población sin instrucción, con primaria incompleta y primaria completa.

b) matriculados sobre el grupo de edad correspondiente, por cien. Los grupos de edad son los siguientes: para primaria, Argentina: 6-12 años, Brasil: 7-14 años, Paraguay: 7-12 años y Uruguay: 6-11 años. Para Secundaria, Argentina: 13-17 años, Brasil: 15-17 años, Paraguay: 13-18 años y Uruguay: 12-17 años.

c) datos para 1987.

d) Argentina: 1-7 años de educación formal; Brasil: 1-8 años de educación formal.

e) Argentina: 8-12/13 años de educación formal; Brasil: 9-11/12 años de educación formal.

Fuentes: * CEPAL (1990) para año 1980 y CEPAL (1992) para año 1990, ** UNESCO (1991) y *** Argentina: Censo Nacional de Población y Vivienda 1980, Serie B, Características Generales, INDEC, 1982. Brasil: Anuario Estadístico do Brasil, Secretaria de Planejamento da Presidencia da República (Datos Censales).

CUADRO 4. Países del MERCOSUR clasificados según variables económicas seleccionadas.

VARIABLES ECONOMICAS	ARGENTINA	BRASIL	PARAGUAY	URUGUAY
PBI, 1988 (en miles de U\$S)	79.440	323.610	6.040	6.680
PBI per cápita, 1988	2.520	2.160	1.180	2.470
Distribución del PBI por sectores, 1988	100.0	100.0	100.0	100.0
Agricultura	13.0	9.0	30.0	11.0
Industria (Manufact.)	44.0 (31.0)	43.0 (29.0)	25.0 (17.0)	29.0 (24.0)
Servicios y otros	44.0	49.0	46.0	60.0
Tasa med. de crecim. anual PBI 1965-1980	3.5	8.8	6.9	2.4
Tasa med. de crecim. anual PBI 1980-1988	-0.2	2.9	1.7	-0.4
Tasa med. de crecim. anual PBI per capita 1965-1988	0.0	3.6	3.1	1.3
Exportaciones 1988	9.134	33.689	919	1.402
Tasa de crec. med. anual exportaciones, 1980-88	0.1	6.0	15.7	2.1
Importaciones 1988	5.324	14.691	878	1.177
Tasa de crec. med. anual importaciones, 1980-88	-8.0	-2.9	4.9	-4.2
Estructura de las exportaciones 1988	100.0	100.0	100.0	100.0
Combustibles, miner. y metales	5	21	0	1
Otros prod. primarios	70	31	88	52
Maq. y mat. de trans.	5	18	0	3
Otras manufacturas (Text.y prend. vest.)	20 (3)	30 (3)	12 (0)	44 (13)
Estructura de las importaciones 1988	100.0	100.0	100.0	100.0
Alimentos	4	14	9	15
Combustibles	8	28	13	18
Otros prod. primarios	7	7	8	8
Maq. y mat. de trans.	43	25	34	35
Otras manufacturas	38	26	36	25

Fuente: Banco Mundial (1990) Informe sobre el Desarrollo Mundial
1990. La Pobreza. Washington, D.C.: Banco Mundial

CUADRO 5. Países del MERCOSUR clasificados según variables laborales seleccionadas.

VARIABLES LABORALES	ARGENTINA	BRASIL	PARAGUAY	URUGUAY
Tasa de desempleo 1989 *	7.6	3.3	6.1	8.5
Sector informal urbano 1989 *	29	29	39	19
Variación acumulada de salarios mínimos reales 1980-1989 *	-32	-31	-37	-21
Variación acumulada de salarios reales industriales 1980-1989 *	-25	-1	8	21
Tasas de actividad seleccionadas por edad 1980 **				
10-14	5.1	14.5	11.7	4.1
15-19	39.7	47.8	45.8	42.5
30-34	65.2	64.4	62.3	70.2
45-49	61.3	58.8	57.6	66.2
50-54	55.6	53.9	55.4	61.1
55-59	46.7	47.3	53.3	50.8
60-64	29.5	37.7	46.5	33.9
65 y más	9.5	24.3	28.8	9.3
Estructura de la PEA por sectores 1980 **				
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Primario	13.1	31.2	48.6	18.8
Secundario	33.8	26.6	20.6	29.2
Terciario	53.2	42.3	30.9	55.1
Estructura de la PEA por est. ocup. 1980 ***				
Total	100.0	100.0	s/d	100.0a)
Estr. no manuales	42.7	27.3	s/d	38.6
Estr. man. en sec. y serv.	34.4	29.3	s/d	33.2
Trab. en serv. pers.	12.3	12.7	s/d	11.8
Estr. man. primarios	10.6	30.7	s/d	16.4
Nivel de Instrucción de la PEA (25 a 34 años) 1980 ***				
Total	100.0	100.0	s/d	s/d
Siete y más años de instrucción aprobados	66.5	35.2	s/d	s/d
De 0 a seis años de instrucción aprobados	29.6	58.5	s/d	s/d
Inform. incompleta	3.9	6.3	s/d	s/d

Nota: a) Corresponde al Censo de 1975.

Fuentes: * PREALC (1991), ** CEPAL (1988) y *** CEPAL (1989)

CUADRO 6. Argentina. CONET. Matrícula de Educación Técnica y de Formación Profesional. 1980-1990

	Educación técnica (a)	Formación profesional (b)
1980	169102	17782
1986	211356	30393
1990	264415	43612

Notas: (a) Matrícula en escuelas técnicas del CONET de seis años de duración.
(b) Programas cortos terminales de formación profesional.

Fuente: Argentina. Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET), Dirección General de Planificación Educativa.

CUADRO 7. Argentina. CONET. Matrícula de Formación Profesional por tipo de curso. 1990

	Absoluto	Porcentaje
Formación de adultos	31977	73.3
Formación de adolescentes	10747	24.7
Formación especial(a)	888	2.0
Total	43612	100.0

Nota:(a) Está dirigida a presos o a discapacitados

Fuente: Argentina. Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET), Departamento de Formación Profesional

CUADRO 8. Brasil. SENAI. Matrícula (recursos propios) por modalidad de Formación Profesional. 1985-1989

	Aprendizaje	Calificación	Entrenamiento por demanda de empresas	Habilitación	Total
1985	56994 (15.3)	58038 (15.6)	250466 (67.1)	7543 (2)	373041 (100)
1986	57614 (13.6)	60298 (14.3)	297404 (70.5)	6674 (1.6)	421990 (100)
1987	60434 (12.1)	76150 (15.2)	355790 (71.1)	8218 (1.6)	429374 (100)
1988	66250 (11.8)	78229 (14)	405877 (72.6)	9184 (1.6)	559540 (100)
1989	62985 (12.2)	77549 (15)	366982 (71)	9267 (1.8)	516783 (100)

Fuente: Brasil. Ministerio de Educación Nacional (1991)

Sala de Lectura del Programa
Educación y Trabajo de la OEI

Principal de la OEI

