

La juventud latinoamericana en los procesos de globalización

Opción por los jóvenes

PETER HÜNERMANN
MARGIT ECKHOLT

Editores

Autores

Ernesto Rodríguez, Daniel García Delgado, Alejandro Goic, Hugo Strahsburger, Walter Groß, Aldo Calcagni, Eugenio Rubiolo, Santiago Gastaldi, María Ángela Cánepa, Gerardo Gómez Morales, Edwin Claros, Laura Barrenechea, Sergio Balardini, Margit Eckholt, Cecilia Monteagudo, Gerhard Kruip, Jesús Andrés Vela, René Bendit, Heinz Neuser





Eudeba

Universidad de Buenos Aires

FLACSO

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

1ª edición: junio de 1998

© 1998

Editorial Universitaria de Buenos Aires

Sociedad de Economía Mixta

Av. Rivadavia 1571/73 (1033)

Tel: 383-8025

Fax: 383-2202

Diseño de tapa: *María Laura Piaggio* - Eudeba

Imagen de tapa: Carlos Mérida, *Detalles de sacerdotes danzantes mayas*, mural

Corrección y composición general: Eudeba

Impreso en Septiembre de 1998 en Editorial Universitaria de La Plata

ISBN 950-23-0756-9

Impreso en Argentina.

Hecho el depósito que establece la ley 11.723

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

305.23
J388
g.2

Agradecemos especialmente la ayuda prestada por la Acción Episcopal Alemana ADVENIAT, a la Conferencia Episcopal Boliviana, al Sr. Rector de la UCA Boliviana en Cochabamba Dr. Luis Antonio Boza, a la GTZ de Alemania, que hicieron posible la realización de este VII Seminario Internacional Interdisciplinar.

También deseamos expresar nuestro agradecimiento por su valioso trabajo de preparación del VI Seminario Interdisciplinar a las siguientes personas:

Prof. Dr. Ivan Tavel Torres, presidente
Prof. Dr. Edwin Claros, secretario general
Consejo del ICALA en Cochabamba

Dra. Margit Eckholt
Asistente Académica del ICALA en Alemania

Sra. María Below
Coordinadora del ICALA en Alemania

Lic. Miriam Cuellar de Tavel, Universidad Católica Boliviana
Dr. René Bendit, Jugend Institut München, Alemania

Otros colaboradores:

Antonio Mena, Quito/Ecuador, apoyo técnico
Pablo Fernando Argárate, Córdoba/Argentina, traducciones
Elana Llosa de Pérez, Lima/Perú, apoyo técnico
Susanne Dietrich, Alemania, apoyo técnico
Esteban Santori, correcciones

El valioso apoyo técnico de
Alfonso Alarcón, Ana Barriga, Pamela Alarcón, Carla Caballo

Secretaría de redacción de la presente publicación

Virginia Argárate/María Below

ÍNDICE

Prólogo	9
<i>Margit Eckholt y Peter Hünermann</i>	

PRIMERA PARTE

Introducción sociológica y pastoral

Los jóvenes latinoamericanos: heterogeneidades y diversidades en materia de riesgos, oportunidades y desafíos en la antesala de un nuevo milenio	19
<i>Ernesto Rodríguez</i>	
Jóvenes en las estructuras: cultura, educación, familia y política	51
<i>Daniel García Delgado</i>	
Opción por los jóvenes: las visiones de Medellín y Puebla. Visiones de la Iglesia hoy	77
<i>Alejandro Goic</i>	
Jóvenes en y fuera de la Iglesia	97
<i>Hugo Strahsburger</i>	

SEGUNDA PARTE

Marco teológico, filosófico y psicológico

Convertir el corazón de padres a hijos y el corazón de hijos a padres. El marco bíblico-teológico	127
<i>Walter Groß</i>	
Juventud como factor de interrupción e innovación	139
<i>Aldo Calcagni</i>	

TERCERA PARTE
Estructuras que influyen en las realidades de los jóvenes

Juventud: perfiles psicológicos de los nuevos actores sociales. Un enfoque psicosocial	153
<i>Eugenio C. J. Rubiolo</i>	
Desempleo, juventud y educación. El caso de la Argentina	175
<i>Santiago Gastaldi, Susana Ríos, Fernanda Cravero y Celia Vitelli</i>	
Matices en los grupos juveniles populares. Acerca de los correlatos afectivos de sus valores y motivaciones	207
<i>María Ángela Cánepa y Rosa Ruíz Secada</i>	
El joven en el torbellino del tiempo: los medios masivos y la seducción de lo virtual	223
<i>Gerardo Gómez Morales</i>	
Jóvenes campesinos del Valle Alto de Cochabamba: diagnóstico de frustraciones y esperanzas	237
<i>Edwin Claros</i>	
Problemática de las drogas en la juventud peruana	245
<i>Laura Barrenechea</i>	
El uso indebido de sustancias psicoactivas y los jóvenes en la sociedad de fin del milenio	261
<i>Sergio Balardini</i>	

CUARTA PARTE
Perspectivas ético-pastorales y políticas

El Ethos vivido por la juventud y la reflexión ética	275
<i>Gerhard Kruij</i>	
La Iglesia latinoamericana y la Pastoral Juvenil	297
<i>Jesús Andrés Vela</i>	
Juventud y políticas de juventud entre la sociedad civil y el Estado: la problemática de las estructuras adecuadas	323
<i>René Bendit</i>	
La significación de la problemática juvenil en el contexto sociocultural latinoamericano. Desafíos para las sociedades y la cooperación para el desarrollo	355
<i>Heinz Neuser</i>	
VII Seminario Interdisciplinario del Intercambio Cultural Alemán-Latinoamericano	375
<i>Cecilia Monteagudo y Margit Eckholt</i>	

DESEMPLEO, JUVENTUD Y EDUCACIÓN. EL CASO DE LA ARGENTINA

Santiago Gastaldi, Susana Ríos,
Fernanda Cravero y Celia Vitelli

1. INTRODUCCIÓN

El tema del desempleo en la Argentina recibió una atención secundaria hasta fines de la década del '80. Esto se debió, en parte, a que otros problemas económicos mayores acaparaban el interés colectivo; pero también a que la tasa de desempleo se mantuvo hasta 1985, salvo ocasionales alzas, debajo del 4%.

El período 1975-1990, signado por la ruptura del orden democrático y las turbulencias macroeconómicas de escasas comparaciones a nivel internacional –corridas cambiarias, pánicos bancarios, crisis de la deuda externa, períodos de alta inflación, megainflación e hiperinflación, y una tasa de involución del producto bruto por hombre pese al modesto crecimiento poblacional–, resultó ser un período de baja tasa promedio de desempleo abierto.

A partir de 1989 se inició un programa amplio de reformas estructurales y, en particular, con la Ley de Convertibilidad de abril de 1991, se modificaron radicalmente las condiciones de funcionamiento macroeconómico que habían predominado en el período anterior.

La transformación estructural produjo sobre las conductas de los agentes económicos el efecto de un cambio de régimen. La apertura del mercado interno a la oferta extranjera y la desregulación microeconómica obligaron a las empresas a rápidos incrementos de productividad como condición de supervivencia. La estabilidad alentó la expansión de la actividad económica, pero tuvo al mismo tiempo

el doble efecto de acelerar el crecimiento de la oferta de trabajadores y de suprimir la pseudoflexibilidad salarial que permitía la inflación. Así, aumentó el desempleo simultáneamente al rápido crecimiento de la actividad económica. Cualesquiera sean sus determinantes, es la aceleración de la productividad lo que rompió la correspondencia entre el crecimiento y el empleo: era imperativo lograr altas tasas de crecimiento de la productividad como forma de hacer frente a la valorización real del tipo de cambio que acompañó al proceso estabilizador.

En los últimos 18 meses, el desempleo abierto ha alcanzado –de acuerdo a los relevamientos del INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos)– un nivel promedio superior al 17%, registro desconocido en la historia reciente y sólo comparable a lo sucedido en los años críticos de la década de los treinta. Este fenómeno adquiere el rango de problemático a partir de 1993, y de dramático en mayo de 1995, cuando el registro llega hasta el 18,4%, ya con los impactos plenos de la devaluación mexicana del 20 de diciembre de 1994.

La explicación para el comportamiento de las tasas de desempleo requiere tomar en consideración al menos las siguientes cuestiones: el modo de organización de la sociedad, que se expresa en un conjunto de instituciones jurídicas, políticas, sociales, económicas y educativas con determinados diseños de incentivos para los comportamientos de los agentes económico-sociales, y que como resultado deja una determinada performance de la economía nacional; la naturaleza de la inserción a la economía internacional de parte de la economía doméstica, que se trasunta en un determinado grado de apertura externa; y la frontera tecnológica disponible y su dinámica de cambio. Sin duda, estos items se interinfluencian. Todos estos condicionantes podrían ser puestos como elementos explicativos de las fuerzas de la oferta y de la demanda en el mercado de trabajo.

No son ajenas, al tema del desempleo, la situación y perspectiva de los jóvenes y las mujeres. Este período de la humanidad tiene al cambio como constante –en la realidad argentina y mundial–, tanto en el plano social como individual, provocando temores y a su vez la oportunidad de construir una nueva sociedad, transformando sus aspectos económicos (producción, intercambio y consumo de bienes y/o servicios) y culturales (producción, consumo y circulación de la información) que interactúan en la vida social, siendo el trabajo la fuerza dinamizadora y activadora de este proceso de transformación; sin el trabajo inteligente y creativo del hombre no existiría cambio social alguno.¹

Respecto a los jóvenes y el mundo del trabajo, los cambios han sido significativos también en Argentina. El abundante aporte de mano de obra juvenil tiene efectos importantes: la demanda de trabajo es menor que la oferta y por ende se

1. Ver H. Ferreyra, 1996.

da, en algunos casos, el desplazamiento del empleo de personas adultas por jóvenes, que pueden ser contratados con mayores ventajas para el empleador, y en otros, altas tasas de desempleo juvenil. La urbanización acelerada no se acompañó de una equivalente creación de empleos y, por lo tanto, obligó a los jóvenes a ubicarse en puestos del sector terciario informal, cuyas características son el subempleo y el empleo disfrazado, tal como sucede en los trabajos de servicio doméstico, los servicios personales o el comercio ambulante.

En el tema de la mujer, existe evidencia empírica de que el mayor incremento en las tasas de participación de las mujeres en los últimos diez años corresponde a las mujeres jóvenes, en especial a las que se encuentran en el tramo comprendido entre los 20-24 años de edad. La inserción ocupacional de la mujer difiere en los distintos estratos sociales. Las actividades ocupacionales de las mujeres de estratos medios tienden a concentrarse en el comercio, en la administración y especialmente en los servicios sociales, entre los cuales la educación es el rubro de mayor importancia, seguido por salud y bienestar social. Las mujeres de los estratos populares tienden a desempeñar actividades en el sector terciario tradicional. En el caso de los sectores medios y altos existen algunas opciones personales ligadas a la propia realización. En el caso de los sectores populares, si bien la entrada temprana al mercado de trabajo de las mujeres jóvenes obedece más a estrategias de supervivencia familiar, están tendiendo a percibir crecientemente el empleo en términos positivos.

El nivel educacional de la población económicamente activa (PEA) merece otra reflexión. En el país, como en la mayoría de los países occidentales, el hombre se incorpora a la producción independiente de la formación alcanzada. Entre las mujeres, en cambio, el acceso al mercado de trabajo requiere, en general, un nivel de educación superior al del hombre, observándose una mayor tasa de actividad entre las mujeres más educadas respecto de las menos educadas. La educación es uno de los requerimientos para las estrategias internacionales de crecimiento, prosperidad y empleo.

Las veloces transformaciones económicas, políticas, tecnológicas y culturales a nivel mundial (globalización) plantean la necesidad de adecuar los valores, actitudes y comportamientos sociales a lo que se estima será el futuro próximo, involucrando en esto al sistema educativo, y demandándole la solución de sus atrasos, deficiencias y limitaciones.² Los países desarrollados buscan alcanzar los objetivos de competitividad y formación ciudadana en el sistema educativo, considerando simultáneamente los aspectos de eficiencia y equidad que implica la realización adecuada de la vida social. Equidad significa: igualdad de oportuni-

2. Ver E. Iglesias, 1992.

dades de acceso y de expectativa de lograr una menor asimetría en los resultados, sin que su cumplimiento enerve la oferta de esfuerzos productivos.

En la tendencia actual, el trabajo y la educación se identifican en su finalidad: el pleno desarrollo de las capacidades humanas y la realización de la persona y de la comunidad. Esta concepción ve al hombre como proyecto integral de vida. En un sentido integrador, entendida la formación profesional como un aspecto de la formación permanente, en los objetivos de la educación formal se va dando el desplazamiento del concepto de empleo hacia el de "empleabilidad", superando el concepto taylorista de lo "ocupacional" y de formación de mano de obra calificada.³

2. EL MERCADO DE TRABAJO ARGENTINO: DEMANDA, OFERTA Y DESEMPLEO

a. Cambio tecnológico, sustitución de factores, crecimiento y desempleo

Es fundamental para reducir el elevado desempleo⁴ de Argentina retomar el alto ritmo de crecimiento económico del período 1991-1994, que se hizo negativo durante 1995 y en 1996. Una economía que no crece no puede emplear a todos sus miembros. De forma simple, y con una función global de producción de dos factores en un cierto entorno tecnológico que evoluciona en el tiempo, el producto es determinado por los servicios –eficientemente coordinados por los organizadores de la producción– que producen los factores trabajo y capital. El producto crecerá por período como el ritmo de progreso técnico,⁵ más un promedio ponderado del crecimiento de los servicios de la fuerza de trabajo y del stock de capital, y donde los ponderadores son las elasticidades factoriales. Los planes de producción contribuirán a absorber la oferta de los servicios de factores, entre ellos los que provee el factor trabajo.

El continuo avance técnico y la capitalización de los procesos productivos, pone una restricción a la incorporación de fuerza de trabajo. La cantidad que se incorpore por período de tiempo depende de los otros factores explicativos de la demanda de trabajo, esto es, la evolución del producto y la del precio relativo de

3. Véase J. C. Tedesco, *op. cit.*

4. El desempleo es la brecha entre la demanda y la oferta de trabajo (o de los flujos de servicios laborales por período de tiempo); la última se corresponde con la PEA. La tasa de desempleo es el cociente entre esta brecha y la PEA.

5. Se omite otras consideraciones sobre el ritmo de cambio técnico, que podría venir incorporado a las máquinas de nuevas generaciones tecnológicas, o podría hacer lugar al crecimiento endógeno.

los servicios laborales. La permanente introducción de nuevas tecnologías refleja la modalidad del proceso de acumulación internacional, que es la continua introducción de nuevos bienes como modo de reproducirse y expandirse continuamente. El crecimiento de la fuerza laboral es el de la población.⁶ El ritmo de cambio técnico se lo puede asimilar al crecimiento poblacional, ya que reduce el requerimiento de unidades de servicios de factores de producción por unidad de producto con el transcurso del tiempo.

Una posibilidad de los procesos productivos es que el capital y el trabajo se sustituyan entre sí para producir el producto. La sustituibilidad factorial⁷ dependerá de las funciones de producción en uso, y permitirá usar una técnica más o menos de trabajo intensivo⁸ de acuerdo a cómo es el precio relativo del factor (la relación salario/tasa rental del capital). El abaratamiento relativo del servicio laboral, si existe sustituibilidad, llevaría a demandar relativamente más unidades de trabajo y menos de capital. Sin embargo, las siguientes consideraciones son pertinentes: a) la sustituibilidad factorial por lo general no es continua, razón por la cual habrá un rango de cambios de precios relativos que no afecta la intensidad factorial; b) no es posible instantáneamente desprenderse del capital sin una pérdida de capital relevante –sin racionalidad económica–, razón por la cual el cambio a la nueva relación capital-trabajo es lenta⁹ para los procesos existentes y vía las amortizaciones; el nuevo precio relativo si incentivará a nuevos procesos que serán más trabajos intensivos; c) por lo tanto, el impacto de corto plazo en materia de empleo de una reducción de costos salariales es de esperar que sea reducida.

Respecto al cambio tecnológico y su impacto sobre la demanda de trabajo, en principio importa la neutralidad o sesgo que puede tener hacia los factores productivos (ahorrador de capital o ahorrador de trabajo). La neutralidad ocurre si afecta por igual a las productividades marginales de los factores. Los cambios ahorradores, se definen diversamente y entre los más conocidos están los de Hicks y Harrod. En el pensamiento de dos décadas atrás, dominaba un optimismo, en el sentido que al no ser los avances tecnológicos generalizados para todos los sectores de la producción, sino localizados, finalmente el cambio abría nuevas oportunidades de inversión que llevaban a expandir antes que a amenguar la demanda del factor trabajo, independientemente del sesgo que tuviese. En el presente, el avance tecnológico se

6. Una población que crece a tasa constante en el tiempo, iguala dicha tasa con la de crecimiento de la fuerza de trabajo.

7. Casos extremos de funciones de producción se presentan cuando hay sustituibilidad perfecta entre los factores, y cuando éstos son sólo complementarios (coeficientes fijos de producción).

8. Una técnica es más trabajo intensiva que otra cuando por unidad de producto la primera tiene un cociente trabajo-capital mayor.

9. Reflejando la minimización de los costos de ajuste.

concreta en todos los frentes al mismo tiempo y a velocidad desconocida, no dejando tanto margen para alimentar expectativas positivas para la demanda de trabajo. Como dice Montuschi (1994), la nueva cuestión es la búsqueda de soluciones al problema de racionamiento de los escasos puestos de trabajo que generarán las empresas, frente a la demanda que los nuevos entrantes y los desplazados por el cambio tecnológico harán, en un marco donde las personas todavía encuentran en el mundo del trabajo su espacio de realización y donde las expectativas de duración de tiempo de vida activa se va extendiendo. La conciliación de estos aspectos en una democracia capitalista, donde sus instituciones y sus diseños de incentivos continuamente producen bienes diferenciados como elemento determinante de la diferenciación social que sociológicamente la justifica a aquella, no será tarea sencilla. La experiencia histórica parece llevar la solución hacia la reducción de la jornada o semana laboral, pero ahora es más complicado que antaño, por la existencia de un mundo globalizado sin un Estado mundial con capacidad para coordinar y conciliar conflictos surgidos de estas pretensiones. En la Argentina posconvertibilidad, esta característica del estilo de desarrollo tecnológico imperante a nivel mundial algo puede contribuir a explicar el alto valor de la tasa de desempleo, pero debe tenerse en cuenta que esto requeriría un elevado grado de apertura externa, muy lejos de la realidad actual.¹⁰

Respecto a la Argentina, período 1991-1996, un factor explicativo de la debilidad de la demanda laboral es el abaratamiento relativo de los bienes de capital a consecuencia de la fuerte rebaja de aranceles a la importación de este tipo de bienes, en el marco de un proceso –sesgado– de apertura externa (parte de las transformaciones estructurales de la Administración Menem). Además, el mercado laboral contiene impuestos de magnitud en forma de aportes y contribuciones a la seguridad social que desalientan al uso del factor. A partir de 1994 se inició –con marchas y contramarchas por las urgencias fiscales– un proceso de reducción gradual de los impuestos al factor trabajo. Al momento presente –fines de julio de 1996– y como muestra de la relevancia que la cuestión posee, una propuesta de los asesores del ministro de Economía, Roque Fernández, es la eliminación total de los impuestos laborales. Esta medida traería un cambio sustantivo en la elasticidad producto-empleo,¹¹ que actualmente es muy baja y que en caso de una retomada del crecimiento económico afectaría de manera intrascendente a la demanda de trabajo. Agregando a lo anterior, la evolución de los salarios en dólares muestra una curva de crecimiento ratificadorio del encarecimiento relativo del factor.¹²

10. Aunque el crecimiento de las exportaciones y de las importaciones habidas en el período ha sido notorio.

11. Cociente entre la variación porcentual del empleo y la variación porcentual del producto bruto.

12. Dicha curva supera el crecimiento de la productividad habida.

La incidencia de la evolución del producto bruto real queda capturada en la magnitud de la elasticidad producto-empleo. De acuerdo con esos registros, una variación porcentual del producto del 28,69% en el período 1970-1980, sólo impactó con un cambio en el empleo del 12,77% (valor 0,44 de elasticidad). Entre los años 1980 y 1990 la elasticidad es negativa (valor de -1,05), pues el producto caía en el 7,83% mientras que el empleo subía en el 8,22%. En el período 1990-1993 la elasticidad producto-empleo es positiva pero de un nivel de 0,35 (10% de aumento del producto versus un incremento del empleo del 3,5%). Estas cifras son muy bajas, y para su explicación, en referencia a la cifra más reciente, es posible recurrir a la caída desmesurada del tipo de cambio real¹³(TCR) experimentada desde mediados de 1990 hasta mediados de 1994.

El PBI argentino creció a ritmo elevado durante 1991-1994 (7,1% en 1994; 6,5% en 1993; 8,9% en 1992; y 8,7% en 1991), pero fue obtenido con una fuerte proporción de ahorro externo, de naturaleza transitoria. La reputación del equipo económico, la eficiente Ley de Convertibilidad para aquietar y luego eliminar las expectativas de inflación, las reformas estructurales realizadas y favorables a la eficiente organización de los mercados internos y a la inserción internacional, la holgura internacional de fondos, generaron condiciones para un voluminoso financiamiento a la economía nacional, que fue el más directo causante de los records referidos. La entrada de capitales financió el déficit de cuenta corriente; la expansión de reservas internacionales, la monetización y el crédito de la economía; y la expansión de la absorción doméstica (consumo e inversión, privado y público). Las altas tasas de crecimiento del PBI causaron una revolución recaudatoria, pero no mayor austeridad, que se requería para sustentar la transformación económica. La explosión del gasto en las diversas jurisdicciones hizo que el superávit fiscal fuera insuficiente, lo que contribuyó a la caída –de desequilibrio– del tipo de cambio real. Ésta, al afectar negativamente a los sectores transables internacionalmente, generó la pérdida de calidad de la cartera activa de los bancos, posibilitando una crisis bancaria de proporciones luego de la devaluación mexicana de diciembre de 1994. No hubo un crecimiento de largo plazo –genuino– de tasas más reducidas y reverso de una caída duradera de la prima de riesgo-país, que aún siendo más modesto habría permitido paliar de manera más duradera el problema del desempleo.¹⁴

13. El TCR mide el poder adquisitivo de la moneda internacional en los mercados de bienes y activos del país. El TCR de equilibrio nulifica en el largo plazo la balanza de pagos externos del país y sus balanzas componentes. Una caída desmesurada del TCR es una baja que va más allá de la que corresponde al logro del tipo de cambio de equilibrio.

14. Se requiere suponer una innovación tecnológica de buen comportamiento respecto a demanda de trabajo.

El crecimiento "no genuino" se esfumó cuando fue evidente la inconsistencia entre el buen ritmo de expansión económica y la insolvencia en amplios sectores productivos. El comportamiento negativo del TCR sobre la rentabilidad de las empresas en dicho período se ratificó con las dificultades en la cartera activa de los bancos,¹⁵ aún previo a la devaluación mexicana referida. Esto se comprueba con la sanción de una nueva Ley de Quiebras, que refleja los problemas de insolvencia "en desequilibrio" de la economía argentina y el inicio de la reducción de cargas impositivas sobre los sectores productivos de forma de mejorarles el tipo de cambio real percibido. El crecimiento de los sectores productores de bienes no transables internacionalmente, por su percibida transitoriedad, no alentó la incorporación de mano de obra a sus procesos productivos por los altos costos de salida (legislación sobre despidos sin justa causa y preaviso) que la legislación laboral determina. Pero también porque el muy bajo TCR (de desequilibrio) abarató de forma incorrecta los bienes de capital, lo que sesgó desfavorablemente la demanda relativa de mano de obra frente a los requerimientos factoriales que originaba la expansión del producto bruto.

El abrupto corte de financiamiento externo de 1995 inició un ciclo recesivo, con caída de recaudación tributaria, reducción del grado de solvencia intertemporal del Estado, aumento de la prima de riesgo-país, problemas de insolvencia en numerosos bancos,¹⁶ y mala performance del mercado de capital doméstico. En orden a TCR, cociente entre el índice de precios mayoristas y el índice de precios minoristas,¹⁷ su valor sube, aunque lentamente, empezando a favorecer al sector de bienes transables y afectando negativamente a los no transables internacionalmente. Dado el alto precio relativo del trabajo, la incorporación de mano de obra de los sectores transables que ahora se expanden es débil frente a la expulsión de mano de obra que produce el sector de no transables, que se contrae en la coyuntura, y es más intensivo en el uso del factor trabajo.

En referencia al período 1975-1990, el producto en dicho lapso si bien no tiene un comportamiento uniforme, se caracteriza por una muy baja capacidad para generar empleo en los pocos años en que el mismo se expandió. Son la inestabilidad política y macroeconómica, y las incertidumbres que a partir de allí se producen los elementos decisivos para enervar el producto real y la demanda de trabajo. Va a ser el comportamiento del salario real, que cae, el elemento compensatorio para que el empleo no se contraiga.

15. Piénsese una familia o empresa con significativo flujo crediticio y de ventas. La inercia de la buena reputación puede hacer que, durante varios períodos, los quebrantos de una actividad queden oscurecidos por los buenos niveles de ventas.

16. Que a mediados de 1996 parece haberse solucionado.

17. El TCR se podría computar por el cociente de otros índices, pero el señalado es uno de los más usados.

Frente a una configuración de la demanda laboral, la tasa de desempleo aumenta con el aumento de la oferta de trabajo. La PEA no es un número rígido, sino que depende de los incentivos que perciban los agentes económicos para alentarlos a participar en el mercado laboral. Respecto a la tasa de participación¹⁸ o de actividad de los agentes en el mercado laboral, su comportamiento ha mostrado una tendencia suavemente creciente a lo largo de los últimos 13 años, y con valores algo menores para los aglomerados del interior respecto del Gran Buenos Aires. La tasa de actividad ha venido creciendo en los últimos años y es probable que siga haciéndolo por cuestiones demográficas y culturales.

El comportamiento de la tasa de actividad en el corto plazo depende de sucesos como fenómenos migratorios, o de la decisión de participar en el mercado por parte de la mujer o de otros integrantes de los grupos familiares a consecuencia de alteraciones que pueda estar sufriendo el mercado laboral. Por ejemplo, en oportunidades en que los jefes de familia de ciertas características de calificación pierden su empleo por cambios estructurales importantes que están sucediendo en la economía, es posible que aparezcan nuevos ofertantes de esos grupos afectados tratando de suplir los ingresos perdidos (hipótesis del trabajador adicional); o puede ser que haya participantes que están en búsqueda de empleo durante tiempos más o menos prolongados, que no tienen éxito en la misma, y al evaluar la probabilidad de encontrarlo, por la información que le provee la alta tasa de desempleo vigente, encuentran que como aquella es muy baja es preferible tomar la decisión de abandonar el mercado. Ésta es la hipótesis del trabajador desalentado, y según la misma los participantes actúan contracíclicamente: salen del proceso de búsqueda del mercado laboral cuando se reduce la demanda de trabajo. En diversos estudios¹⁹ se presentan test empíricos de validación de estas hipótesis para el caso argentino, y cuya finalidad es arrojar luz sobre la causa del cambio en la tasa de actividad.

Con respecto a la migración, el número de inmigrantes de países vecinos aumentó en números absolutos, pero no como proporción de la población. No obstante, como los incentivos para migrar suelen estar vinculados a motivos económicos, es probable que la mayoría de ellos se conviertan en participantes de la fuerza de trabajo y, por lo tanto, participen de un modo más activo que los nativos. Como la composición de la migración neta a la Argentina ha cambiado claramente en favor de la gente poco calificada de los países vecinos, es obvio que éste es el mercado que más sufrirá.

La existencia de una tensa demanda de trabajo en una determinada región puede inducir a salir de sus regiones de origen a la gente por la probabilidad de capturar una

18. Es la PEA sobre la población total.

19. Entre otros en los de C. Pessino, J. L. Bour, S. Montoya, L. Montuschi y J. L. Beccaria.

tasa retributiva superior en la región de destino, pudiendo elevar entonces la tasa de desempleo en ésta. Un estudio pionero es el de Harris y Todaro (1970). La posibilidad de variar en el mismo monto tanto el numerador como el denominador de la fórmula de la tasa de actividad es lo que hace variar el cociente. Para el caso argentino, en diversos estudios se revela que no habría tenido incidencia significativa en la variación de los años recientes habida en la tasa de actividad.²⁰

Respecto a la hipótesis de creciente participación de la mujer, admite una consideración cultural, de largo plazo, relacionada a la tendencia en la mayoría de los países avanzados (y aun en algunos países latinoamericanos) de mayor participación en los trabajos extrahogares, por una cuestión tanto de realización personal (que operaría por participar en el mundo del trabajo remunerado), como por la hipótesis del trabajador adicional, que hace referencia a cuestiones de corto plazo. Según el estudio de Montoya (1996), la participación de la mujer a lo largo del ciclo de vida activa, por su condición reproductiva, tiene una más alta tasa de participación en los primeros años, se retrae en los momentos de la procreación y atención de los hijos, y se reintroduce al mercado en los últimos 15-20 años previos a la entrada en pasividad.

Analizando cifras recientes del INDEC, la tasa de desempleo de mayo 1996, en un nivel del 17,1%, fue inferior a la de 18,4% de mayo 1995. La caída se explica por la retracción de la oferta de trabajo, ya que el empleo en el último año creció en 36.000 puestos. Con una PEA de 14,5 millones de personas, mantener la tasa de desempleo del 17%, si no se modifica la oferta de trabajo, exige crear 200.000 nuevos puestos. Para volver a una tasa de un dígito en pocos años se debería crear 300 o 400.000 empleos nuevos por año.

En el período 1970-1990 la economía argentina, cerrada y estatizada, y con un TCR muy superior al actual, creó tal empleo en sólo dos años (1975 y 1986). Ajustando los números al tamaño de la PEA actual, en la década del '70 se creó un promedio anual de 136.000 nuevos trabajos (115.000 si no se corrige por mayor tamaño de la PEA), en la del '80: 108.000 (102.000 sin el ajuste), y en la del '90 –hasta el presente– casi 70.000, aunque en los tres primeros años de la Convertibilidad, con apertura y reforma del Estado, se crearon empleos a un ritmo anual superior a los 215.000 nuevos puestos.²¹ Así, la falta de creación de nuevos puestos no es nueva, y según D. Artana, el autor antes citado, no tiene que ver con la apertura o reforma del Estado: "...Economías abiertas y capitalistas, como Chile y EE.UU. tienen tasas de desempleo bajas, mientras que en las europeas, donde se acentúa el Estado benefactor el desempleo es alto. La diferencia no es su política de gasto social, o su

20. Véase el trabajo de Montoya y Peticará (1995), y el de Reboratti (1995).

21. D. Artana, julio 1996.

grado de apertura a las importaciones o las privatizaciones; reside en la regulación laboral y en el nivel de los impuestos al trabajo. Si la economía argentina se parece en este campo a las europeas, su desempleo será parecido al de esos países".

En referencia a la tasa de actividad, en el período 1991-1996 fue en suave ascenso continuo, desde el 39,5% en mayo 1991 a 41,5% en mayo 1993; pasa luego al 42,4% en mayo 1995, reduciéndose luego en algo más de 1,3 puntos absolutos del porcentaje hacia mayo 1996. En números de personas, la PEA estimada pasó de 12.877.000 personas en mayo 1991 a 14.653.255 en mayo 1995, disminuyendo en 275.543 personas en mayo 1996.

En orden a la demanda de trabajo visible, en el período 1991-1996, la tasa de empleo²² muestra un comportamiento suavemente creciente desde mayo 1991 –que arroja un valor de 36,8%– hasta mayo 1993, donde asciende al 37,4%. Desde esa fecha, las sucesivas ondas de la EPH van registrando una continua caída hasta el valor 34,1% de mayo 1996. Supuestamente, hay una demanda que no se registra, pero que se podría estimar, y que corresponde a la eventualidad de puestos de trabajos de ciertas características que los empresarios ofrecen y que por las calificaciones de la fuerza de trabajo no se pueden tomar (puestos vacantes).

El volumen del desempleo abierto entre puntas del período pasa de un registro de 888.513 personas en mayo 1991, hasta el de 2.444.211 personas en mayo 1996, lo que implica un crecimiento del 175% del número de afectados por tal tipo de desempleo. Se puede determinar entonces en el período posconvertibilidad dos subperíodos,²³ uno que va desde mayo 1991 a mayo 1993, y el otro desde allí hasta mayo 1996. La brecha que se genera entre las tasas de actividad (oferta) y la tasa de empleo (demanda) correspondiente a las puntas del primer subperíodo determina una tasa de desempleo abierto que aumenta desde el valor 6,9% al de 9,9%, esto es un crecimiento de más del 43% en la tasa de desocupación. Una descripción del desempleo del primer subperíodo, es que si bien la economía generó 562 mil nuevos puestos de trabajo, las postulaciones por los puestos disponibles aumentaron en 1.052.676. Una explicación de éste, en la parte de las postulaciones, se debe o a la hipótesis del trabajador adicional o a la del trabajador desalentado o a ambas. Retrotrayéndose a la época, de euforia por la estabilidad conseguida (rápida convergencia a la inflación internacional para el mix de tasas locales), la puesta en marcha de desregulaciones y reformas estructurales nunca vistas, pareciera dar más peso a la hipótesis del trabajador desalentado –es el momento justo para tratar de retomar el proceso de búsqueda.

22. Población ocupada sobre población total.

23. Al inicio se presentan tres subperíodos, pero la escasez de ondas de relevamiento por año, la estacionalidad, y el período de tiempo relativamente corto (un quinquenio) hace conveniente referenciar el comportamiento a dos subperíodos.

Está también la posible incidencia de la reforma del sector público. Entre 1989 y 1993 las privatizaciones y los retiros voluntarios de la administración nacional afectan a 400 mil personas, que parcialmente se compensan con un aumento de 90 mil puestos de trabajos ofertados por las provincias; el neto, algo más de 300 mil personas pasa a engrosar la lista de los postulantes.

En la parte de las creaciones de nuevos puestos de trabajo, el subperíodo es la primera etapa de la Convertibilidad, la mejor, donde los sectores no transables internacionalmente se benefician por el efecto precio relativo (recíproco del tipo de cambio real), favorable por el lado de la oferta y convalidado con el desplazamiento de la demanda hacia este tipo de bienes ocasionado por la voluminosa entrada de capitales y el deficiente superávit del sector público. El porqué no se toman más postulantes por parte de este sector beneficiado se relaciona con el alza del precio relativo del factor trabajo (subsidios a la importación de bienes de capital, impuestos elevados al factor trabajo y aumento de los salarios reales en dólares). Respecto del segundo subperíodo, la brecha de mayo 1994 ya implica una tasa de desempleo de 10,7%, que se hace 18,6% en mayo 1995 y retrocede a 17,1% a mayo 1996. Comparando los valores de las puntas, la tasa de desempleo abierto experimenta un crecimiento del 60%.

En el segundo subperíodo, las creaciones de puestos de trabajo cesan: de 12.486.400 de puestos de trabajos ofrecidos por los demandantes de servicios laborales (empresas y sector público) registrados en mayo 1994 (que ya eran inferiores a los ofertados un año antes), hacia mayo 1996 se verificaba una cifra de 11.933.500, haciendo una caída (552.900 en términos absolutos) del 4,5% de los puestos de trabajo. En orden a las postulaciones, en el subperíodo crecen desde 13.998.207 en mayo 1994 hasta 14.377.711 en mayo 1996, implicando una variación positiva de los puestos demandados por los trabajadores de más del 27%. Sin embargo, comparando mayo 1996 con mayo 1995, hay una reducción de la PEA de (275.544 en términos absolutos) 1,4%. Aquí, para el último año, ha existido un evidente efecto desaliento: cansados de buscar trabajo sin encontrarlo, o si lo encuentran no es en las condiciones que ellos lo pretenden (por ejemplo, lo podrían lograr pero a un salario inferior a su salario de reserva) se retiran del proceso de búsqueda. En referencia al subperíodo total, parece plausible que es el deterioro de las condiciones generales de la economía, que para los trabajadores al menos empiezan a manifestarse a comienzos de 1994, lo que lleva a incrementar las postulaciones (hipótesis del trabajador adicional).

En orden a la destrucción de los puestos de trabajo en el subperíodo, una hipótesis plausible es que si bien no sigue cayendo el TCR, ya que desde el 4 de febrero de 1994 se va restringiendo el ingreso de capital por la suba de la tasa de interés norteamericana dispuesta por la Reserva Federal, durante todo ese año impacta la acumulación del atraso cambiario habida desde mediados de 1990. Muchos sectores productores de bienes transables tienen serias dificultades financieras y las quiebras empresarias van en continuo ascenso. Por otro lado, comienza a disminuir la rentabilidad de los sectores

productores de bienes no transables, lo que aminora las posibilidades de absorción de mano de obra por este sector o directamente a destruir puestos de trabajo existentes.

Con la devaluación mexicana del 20 de diciembre de 1994, el proceso adquiere otras características: durante el año 1995 comienza a revertirse la caída del TCR, lo que hace que algunos sectores transables tonifiquen la oferta de puestos de trabajo, por las siguientes razones: si bien hay una mejora del precio relativo del sector, el volumen de crédito real de la economía (parte del capital de trabajo de las empresas) se contrae acorde al abrupto desfinanciamiento que opera por la salida de capitales y fuga de los depósitos bancarios. En cuanto al sector productor de bienes no transables, el efecto tequila lo impacta de pleno, contrayéndose la demanda global hacia el sector (la otra cara de la suba del TCR), que se adiciona al efecto de restricción crediticia señalado. Este sector va a ser el gran responsable por la pérdida que se verifica en los puestos de trabajo.

3. ANATOMÍA DEL DESEMPLEO. GRUPOS MÁS PERJUDICADOS

En la Argentina, los que soportan el mayor peso de la desocupación son los jóvenes de ambos sexos, pero también las mujeres y las personas con menor nivel educativo.

El problema de la elevada incidencia del desempleo juvenil, de niveles inéditos en la Argentina, es preocupante en todo el mundo. En los países desarrollados, un paliativo ha sido incrementar la permanencia de los jóvenes en el sistema educativo y, en algunos casos, organizar sistemas especiales de entrenamiento y aprendizaje, o cursos de formación profesional, para jóvenes que abandonan el sistema de educación formal. En la realidad argentina actual, en ausencia de políticas específicamente orientadas a dicho segmento poblacional, el destino más probable de los jóvenes desocupados, especialmente de aquellos que no han podido alcanzar niveles adecuados de educación, será el ingreso a la informalidad y, eventualmente, a la marginalidad, con todas las consecuencias negativas que ello habrá de tener para los individuos y para la sociedad.

Las investigaciones empíricas señalan que gran parte del alto desempleo entre los jóvenes está vinculado a las elevadas tasas de rotación laboral que exhibe ese grupo, de modo que a menudo sólo encuentran trabajos inestables y esporádicos.

Al compás del crecimiento de la PEA juvenil, aumentó la precarización del trabajo. Las condiciones laborales hacen que muchos jóvenes entrevistados con empleo busquen trabajo, dada la informalidad, estabilidad y precariedad de sus ocupaciones.²⁴

24. Véase relato sobre aportes de Centro de Estudios de la Población (CENEP), en diario *Clarín* del 7 de julio de 1996.

La tasa de desempleo de las mujeres es normalmente más elevada que la tasa promedio, siendo este fenómeno común a todas las economías del mundo, y se debe a la preferencia por el trabajo parcial y a la legislación que lo regula, a las posibles prácticas discriminatorias y la legislación del trabajo femenino, entre otros factores. Así, el espíritu del legislador de proteger el trabajo de la mujer repercute en muchos casos en la disminución de oportunidades para ellas.

En conclusión, el aumento en el desempleo reciente se debe a incrementos proporcionales en las tasas de desempleo de varones y mujeres de todas las categorías de edad, comenzando con los adultos, y no es en general, tan sesgado hacia los menos calificados o menos educados, sino que golpea con más fuerza a aquellos con niveles de educación incompletos. Lo que es una característica importante de los datos es que el desempleo no aumentó en proporción con la falta de educación o calificación; el punto de vista de que los aumentos en el desempleo se deben simplemente a la falta de calificación no concuerda con los datos. Éstos muestran que los despidos son, y cada vez más, la principal razón del desempleo. Parte de esos despidos tienen que ver con la obsolescencia del capital humano. En un estudio realizado por C. Pessino, que utiliza probits de desempleo, se encuentra que si bien la probabilidad de desempleo decrece con la educación y con la experiencia, no lo hace en forma lineal. Se comprueba que a medida que aumenta la educación, los trabajadores más experimentados tienen una mayor probabilidad de desempleo. O sea que si bien, para cortas experiencias en el mercado laboral, los más educados tienen una significativamente menor probabilidad de desempleo, a medida que la experiencia crece, esta probabilidad tiende a converger para distintos niveles de educación. Y como era de esperar, el efecto es para 1995 mayor que para 1992, apoyando la hipótesis de que la obsolescencia de las habilidades tuvo un rol en la creación de desempleo. La proporción de nuevos ingresantes y reingresantes, aunque aumentó, no muestra patrones diferentes a los de otros países.

4. EDUCACIÓN Y MUNDO DEL TRABAJO

b. Los desafíos del mercado de trabajo. Consideraciones generales

El conocimiento es factor clave del crecimiento económico y del bienestar. La teoría económica sostiene la endogeneidad de las fuentes de crecimiento, destacándose la producción y acumulación de conocimientos. Robert Lucas, Premio Nobel 1995, reformula el modelo neoclásico de crecimiento incorporando la calidad y la preparación de la gente. El ritmo de crecimiento no es determinado por variables exógenas (v.gr., una tasa de crecimiento de la población no determinada por el mismo modelo)

sino por variables endógenas: el capital humano, las relaciones internacionales y las políticas económicas de los gobiernos.

La globalización de la economía contribuye a que la calificación de los trabajadores sea clave en la competitividad de las naciones (CEPAL-UNESCO, 1992). La introducción de la microelectrónica en la producción tanto de bienes como de servicios ha modificado las formas de organización, promoviendo una división del trabajo más horizontal y menos piramidal; esto exige una corresponsabilidad y capacidad de respuesta a problemas no predecibles, lo cual implica un cambio en las calificaciones laborales (Mercado, 1992; Gitahy y Rabelo, 1992; Leite, 1992; en Gallart, 1995).

Tanto la educación como la formación profesional pueden servir para mejorar la movilidad social de las personas y morigerar las inequidades en la distribución del ingreso. Este último factor adquiere particular relevancia en el caso de países que, como la Argentina, intentan crecer y ser competitivos mejorando paralelamente el bienestar de la población.

El ritmo de cambio tecnológico, el progreso técnico y el cambio político han producido una necesidad de adaptación y recalificación permanente de la fuerza de trabajo. La presión creciente que deriva de una economía integrada hacia el resto del mundo impone la necesidad de competir en diversos terrenos, todo lo cual convierte en una necesidad ineludible disponer de mano de obra flexible y calificada. Esto ha modificado en forma definitiva el interés de las empresas por reentrenar su fuerza de trabajo, ya que no hacerlo puede llegar a ser determinante para la supervivencia.²⁵

El papel del Estado en el mercado de formación profesional puede ser una de las causas por las que el mercado falla, aunque también pueden serlo las externalidades propias de la actividad. En todos los países, independientemente de la política económica y social y el tipo de organización que tengan, existe un importante grado de compromiso del Estado con respecto a la formación profesional. La forma en que se organiza la provisión de formación profesional en cada país es un reflejo de la cultura, la historia y las instituciones, y de las influencias que ha tenido cada país en la expansión del reentrenamiento.²⁶

c. Aspectos de la educación y el mundo del trabajo en Argentina

El Congreso Pedagógico de 1882 y la Ley de Educación Común N° 1420 de 1884, forman las bases constitutivas del sistema educativo nacional. El progreso más

25. Véase S. Montoya, 1995.

26. *Ibidem*.

notable se dio en la concreción de la educación primaria, con una sostenida expansión en su cobertura. Respecto de la enseñanza secundaria, el año 1863 es el hito fundacional con la creación del Colegio Nacional de Buenos Aires. El primer colegio de enseñanza media industrial, de 1898, fue fundado por el profesor Otto Krause.

El bachillerato nació como “estudios preparatorios” para la universidad. Al producirse la diversificación de la enseñanza secundaria, la escuela normal (hasta la terciarización de la formación de maestros en la década del '70) y la comercial ofrecían una salida laboral. Pero ha sido la enseñanza técnica la que tuvo a la anterior como uno de sus objetivos peculiares. Por ejemplo, en la década del '40, con el desarrollo industrial de la segunda posguerra, se crea el sistema dependiente de la CNAOP –de 1944–, que ofrecía a los trabajadores, desde el mismo ámbito laboral, acceso a todos los niveles del sistema educativo con capacitación profesional (la Universidad Obrera es de 1948).

En la década del '70, con la creación del Consejo Nacional de Educación Técnica en 1959, surge una enseñanza técnica de seis años, que articulaba tecnología, laboratorio y taller, y ofrecía una certificación con perfil profesional de nivel medio y con acceso a la educación superior; el modelo alcanzó prestigio internacional y en él se inspiraron los demás países de la región. En el presente, los cambios imponen a la formación profesional objetivos que superan los tradicionales de formación de mano de obra para un puesto de trabajo específico y la direccionan a la formación integral de la persona.²⁷

En Argentina la crisis de la relación educación-trabajo se profundiza desde mediados de la década del '70: el estancamiento económico y el agotamiento del Estado Benefactor fueron dos principales factores que mostraron la necesidad de su replanteo. A estos elementos se suma luego la globalización, la reestructuración productiva, las nuevas tendencias en la demanda de mano de obra, el avance científico-técnico aplicado a los procesos productivos, los cambios en la forma de organización del trabajo al nivel de las empresas, los nuevos mecanismos de regulación del trabajo y el menor peso de las organizaciones de trabajadores en las negociaciones de las relaciones laborales.²⁸

El análisis de la performance del mercado de trabajo argentino en los últimos años muestra que la brecha laboral y de ingresos entre quienes poseen diferentes niveles educativos se ha ensanchado. Se han incrementado las ventajas comparativas de quienes han transitado más años por el sistema educativo y se han aumentado los límites mínimos de años de escolaridad formal para incorporarse a puestos de trabajo escasamente calificados.²⁹

27. Véase Albergucci, 1995.

28. Véase, entre otros, R. Cortés (1994) y M. A. Gallart (1992).

29. Véase M. A. Gallart et al., 1992.

Pese a lo anterior, la relación entre el nivel educativo de la PEA y la desocupación no es mecánica ni lineal. En Argentina se ha incrementado la instrucción y se ha dado un aumento significativo en la desocupación: el aumento del número de años de estudio no garantiza una mejora en el nivel promedio de conocimientos, debido a una probable pérdida de la calidad, pero se mantiene el poder diferenciador de la mayor permanencia en el sistema educativo. El ajuste entre educación y trabajo no es un problema sólo de nivel de instrucción y calificación de la ocupación, sino que para un desempeño eficiente en el mercado de trabajo se requiere un mix entre educación formal en el sistema educativo, aprendizaje en el trabajo y educación no formal en cursos de capacitación.³⁰ La vinculación relevante entre desarrollo y educación ocurre por el conducto de la calidad de la educación y no meramente por la cobertura o los años de estudio. La educación debe producir logros de aprendizaje de conocimientos, de habilidades o de valores que satisfagan los requerimientos de desempeño en la sociedad.³¹

La marginación de los sectores con menor nivel educativo no es un problema coyuntural. La incorporación de nuevas tecnologías y de nuevos procesos que operan en la estructura productiva en las últimas dos décadas, y especialmente la verificada desde la puesta en ejecución de la política de apertura comercial externa por parte de la actual Administración, exigen la participación de trabajadores cada vez más polifacéticamente capacitados.

d. La capacitación para el empleo y la educación no formal en Argentina

La capacitación para el empleo es, históricamente, una dimensión importante de la enseñanza. Un punto crítico en la actualidad, en el sistema, es la educación media o secundaria, donde persisten la repitencia, la deserción, el desgranamiento y, lo que es peor, el acceso muy diferenciado a la misma en las distintas realidades regionales. Las nuevas formas de organización del trabajo avanzan hacia una mayor versatilidad del personal para las distintas tareas, hacia la desaparición de los puestos de trabajo fijos y de las ocupaciones estables ligadas a tareas permanentes. Cada vez es más frecuente la rotación de personal por los puestos de trabajo. Por ello, la nueva formación debe ser polivalente, polifuncional y flexible, necesiándose una formación general abstracta y abarcativa, y una capacitación técnica amplia.

30. Véase Gallart, "Formación, Educación y Desempleo en Argentina".

31. Véase J. C. Tedesco, 1994.

La oferta educativa no formal no forma parte de un sistema orgánico. Cubre las funciones de actualización, perfeccionamiento y reconversión, proporcionando una educación para el corto plazo, que se concreta vía unidades independientes de aprendizajes o currículas compactas de diseño ad-hoc para responder a intereses puntuales. La oferta educativa formal y no formal atienden las dos funciones de la educación permanente: proporcionar formación básica por una parte, y formación circunstanciada, por otra. El subsistema no formal crece velozmente, por el avance científico-tecnológico, que produce rápida obsolescencia del conocimiento y que requiere técnicas y destrezas para el desempeño en el campo laboral; por la apertura de nuevas oportunidades de participación creativa provocadas por los cambios sociopolíticos, culturales y sociales; y la prolongación de la expectativa de vida, que solicita constantes reaprendizajes para asumir nuevos roles en función de la edad.³²

Entre las instituciones del subsistema se encuentran: centros de formación profesional, organismos públicos, academias particulares, organismos no gubernamentales, empresas, confederaciones, cámaras, consultoras, sindicatos y entidades religiosas. Según un estudio realizado³³ sobre el total de instituciones capacitadoras relevadas para siete jurisdicciones principales, el 38% pertenecían al sector educativo informal. Dentro de este grupo se destaca la participación de las academias particulares, que tiene un 60%; la de los centros de formación profesional, de participación sólo pública asciende al 18%; la de los organismos no gubernamentales es del 10% –fundaciones, asociaciones cooperativas, etc.–, y la de las empresas el 4%. Con esto el sector privado brinda la mayor cantidad de oferta no formal, alcanzando un 80% del total de instituciones.

e. La reorganización del sistema educativo argentino desde comienzo de la década actual

A partir de la sanción de la Ley Federal de Educación N° 24.195, en 1993, y en el marco de una transformación educativa global, se establece un diseño de articulación de la escuela con el mundo del trabajo y la producción: comienza desde la *Educación Inicial*, continúa en la *Educación General Básica* y se profundiza en todas las orientaciones de la *Educación Polimodal*, según las características de cada momento del desarrollo evolutivo del sujeto. La Educación Polimodal no

32. Ver F. Hillert y otros, 1985.

33. Área Técnica de Proyecto Joven, 1995.

ofrece salida laboral propiamente dicha en ninguna de sus orientaciones, sino una formación polivalente para grandes campos de la producción. Estrictamente, en su artículo 11 la Ley contempla la salida laboral y la formación profesional, pero con características definidas: a) está incluida en la estructura del sistema educativo nacional; b) está definida como ofertas educativas de menor duración y con preparación ocupacional específica; c) está dirigida a quienes hayan terminado la Educación General Básica y Obligatoria; d) debe permitir a los educandos proseguir estudios en los siguientes niveles del sistema.

La Ley Federal de Educación N° 24.195 incorpora un año de enseñanza Pre-Primaria obligatoria, nueve años de Escolaridad Básica Obligatoria a partir de los 6 años de edad (EGB) y un Ciclo Polimodal de tres años de duración. Haciendo un análisis del ciclo Polimodal –por sus implicancias al mundo productivo–, sus funciones esenciales son: a) el desarrollo de la Ética Ciudadana; b) la propedéutica o formación para seguir estudios superiores; y c) preparar para la vida productiva en amplios campos del mundo del trabajo, que permitan adaptarse flexiblemente a los cambios. Se pretende que la educación asegure al egresado el desarrollo de "habilidades instrumentales, incorporando el trabajo como elemento pedagógico, que acredite para el acceso a los sectores de producción y del trabajo". A su vez, prevé la alternancia entre la escuela y el lugar de trabajo, para lo cual apela a empresas y sindicatos a colaborar en esta tarea pedagógica. Reflexionando, la "salida laboral" no debe significar salida del sistema; ni la "formación profesional" debe constituir una oferta devaluada desde el punto de vista curricular, desprestigiada desde el punto de vista social y destinada, de hecho, a los sectores marginados de la escuela y de la sociedad.³⁴

El ciclo Polimodal es un enfoque integrador de las funciones tradicionalmente diferenciadas en los distintos tipos de escuelas medias, en una misma oferta para dar una preparación equilibrada, con valor formativo y social equivalentes para todos los estudiantes. Se definen así dos tipos de formación: a) una general, de fundamentos, que profundiza y complejiza los contenidos de la Educación General Básica (EGB); y b) una formación orientada, que desarrolla, contextualiza y especifica dichos contenidos, atendiendo a distintos campos del conocimiento y del quehacer social y productivo. Se establecen cinco campos: humanístico y social; de la economía y de las organizaciones; de la naturaleza, de la salud y el ambiente; de los procesos de producción de bienes y servicios; y del arte.

La nueva Ley se ha hecho eco de los cambios que el país demanda, pero permanecen vigentes los problemas que la transformación educativa tiene que afrontar: la *formación docente*; los *modelos de gestión*; la operacionalización del concepto

34. Véase Albergucci, *op. cit.*

calidad; la organización de los esfuerzos de apoyo a las escuelas con serias dificultades para garantizar la cobertura que se deriva de la extensión de la obligatoriedad de la educación básica.

f. Educación y políticas de empleo en países de la OECD

Según evidencias internacionales reseñadas por la OECD, los objetivos de los servicios públicos de empleo varían entre atender a todo el mercado de trabajo o concentrarse únicamente en personas con problemas para insertarse en el mismo. En la mayoría de los países los cursos se dirigen a personas desempleadas, pero pueden también destinarse a otros grupos específicos. Los programas con objetivos más específicos (EE.UU., Holanda y Canadá) han sido más exitosos. En EE.UU. la probabilidad de éxito para las personas, aumenta para los grupos más favorecidos en términos relativos; sin embargo muestra cambios insignificantes para los sujetos en grupo de riesgo que presentan una combinación de ventajas: sin experiencia laboral reciente, sin terminar escuela secundaria y con gran dependencia de la red social. Los programas para adultos empleados son relativamente pequeños. El costo por participante tiende a ser modesto y el entrenamiento usualmente consiste en técnicas sencillas o ajustes a nuevas tecnologías, aunque también hay experiencia de cursos largos.

En cuanto a las medidas para jóvenes desempleados y con desventajas para el trabajo, estos programas en los países de la OECD apuntan a jóvenes que terminan el colegio pero que no están empleados, e incluso a jóvenes con problemas de conducta que han abandonado los estudios antes de completarlos. Este segundo grupo tiene altas restricciones para integrarse al mercado de trabajo y presenta falta de incentivos para el entrenamiento. Algunos gobiernos brindan experiencia laboral, generalmente en el ámbito público, aun sabiendo que no es el apoyo necesario para solventar la inadecuada calificación.

Respecto al *financiamiento de aprendizajes para jóvenes*, los programas no están dirigidos sólo a jóvenes desempleados sino a todos los interesados en participar de ellos. Este tipo de gasto muestra un desenvolvimiento exitoso ya que la inserción laboral lograda por los participantes del programa es similar a la de los graduados de la universidad.³⁵

Respecto a los subsidios al empleo común en el sector privado, se otorgan a los empresarios que toman trabajadores largo tiempo desempleados o personas de grupos especiales. Se pueden distinguir, entre aquellos dirigidos, grupos am-

35. Ver OECD, 1993a.

pliamente definidos y aquellos destinados a conjuntos muy específicos de personas. Los últimos tienden a ser más pequeños y usualmente involucran una participación más activa de las oficinas de empleo. Los programas de esta naturaleza son poco utilizados por las pequeñas empresas por desconocimiento acerca de sus ventajas y desventajas, aunque paradójicamente son las que presentan una respuesta relativamente mayor a incentivos de esta naturaleza.

El papel de los programas de empleo público en la OECD es modesto, aunque en general incluyen algún tipo de capacitación. En la década del '80 estos planes fueron abolidos o reducidos y reservados para casos de muy larga permanencia en situación de desempleo y con severas dificultades para encontrar trabajo.

En muchos países el gasto en entrenamiento es la única alternativa a la compensación del seguro de desempleo. En el caso de programas de capacitación y de entrenamiento los resultados son positivos sólo cuando se trata de programas pequeños y muy cuidadosamente focalizados.³⁶

En relación a otra de las formas posible, la creación directa de empleo (incluyendo la reducción de parte de las cargas sociales para los empleadores privados que contraten personas desempleadas) demanda, según el país, entre 10% y 50% del gasto en políticas activas. En muchas situaciones las políticas activas son coordinadas en forma fluida con las agencias de colocación de empleo (Austria, Alemania, Japón, Noruega y España).

g. Educación y políticas de empleo en Argentina

En cuanto a Argentina, desde 1994 las políticas de empleo del gobierno cambiaron sustancialmente: se modificaron las reducciones de aportes patronales y contribuciones con destino a financiar la previsión social a nivel regional, implementándose un aumento del 30% (sobre la reducción reglamentada en 1993) a partir de las dificultades fiscales originadas en el efecto Tequila durante 1995, y ampliándose al resto de los sectores; la marcha del porcentaje de reducción de aportes actualmente depende de la situación fiscal, la que no viene ofreciendo holgura alguna. Dentro del presupuesto destinado a políticas activas no relacionadas a disminución de contribuciones o modalidades promovidas de contratos, se destacan los programas de carácter asistencialista, de formación profesional, de servicios públicos de empleo y de fortalecimiento institucional.

La distribución del gasto en políticas de empleo en la Argentina es distinta al de la mayoría de países avanzados: el gasto en políticas pasivas –a pesar de la

36. Es el caso de Estados Unidos, Canadá y Holanda. Para mayor información ver OECD, 1995.

tendencia a cambiar— es proporcionalmente superior al monto que se destina a políticas activas. El gasto en pesos por desempleado como % del PBI por persona, en políticas de empleo es significativamente inferior al que hacen países con economías capitalistas avanzadas. Sin embargo hay que resaltar que la proporción de fuerza de trabajo beneficiada la sitúa en niveles similares. En lo que se refiere a políticas activas, se destina progresivamente mayor presupuesto a los servicios públicos de empleo y de fortalecimiento institucional, inexistentes anteriormente. Adicionalmente, la triplicación del presupuesto para proyectos de entrenamiento destinado a adultos desempleados o con riesgo de pasar a serlo y la progresiva instrumentación del Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva (PARP) significan el comienzo de un cambio de las políticas activas de carácter asistencialista hacia políticas que apuntan a adecuar la calidad de la oferta laboral a las necesidades del mercado de trabajo.

El PARP consta de cuatro programas: Joven, Imagen, Micro y de Fortalecimiento Institucional, todos con cofinanciamiento del Banco Interamericano de Desarrollo. Entre los cuatro, el más importante, por el alcance y el grado de instrumentación, es el Proyecto Joven. El Proyecto Joven tiene alcance nacional y consiste en la capacitación mediante cursos prácticos de 6 meses de duración en los rubros que demande el mercado. El programa es eminentemente práctico y comprende dos etapas, una de capacitación y otra de pasantía en empresas. Está destinado a jóvenes de bajos recursos, con bajo nivel de instrucción, con escasa o nula experiencia laboral y que estén desocupados, subocupados o inactivos. El rasgo distintivo del Proyecto Joven es que no apunta a la capacitación en rubros que el gobierno estima que tienen demanda en el mercado, sino en aquellas especialidades en las cuales las empresas efectivamente han manifestado compromiso de tomar jóvenes en calidad de pasantes como parte del proyecto. Al principio del programa se estimó la población objetivo en 472.349 personas, previéndose alcanzar al 47% de ésta. Habiéndose realizado ya seis llamados para el dictado de cursos de capacitación, se ha alcanzado más de 80.000 beneficiarios. Desde los datos disponibles se detecta que los beneficiarios del Proyecto Joven pertenecen en más de dos tercios a hogares de bajos recursos, que en un 80% son pobres estructurales y nuevos pobres.³⁷ Además, en su gran mayoría de menos de 30 años y con bajo nivel educativo.

En cuanto a los costos del Proyecto Joven, no es un programa caro si se lo compara con el Seguro Nacional de Desempleo. Este último tiene una prestación promedio de \$250 mensuales, que suma \$1500 al término de un semestre, siendo ésta la extensión del Proyecto Joven. La comparación con los programas de fo-

37. Pobres estructurales son aquellas personas que pertenecen a hogares que tienen por lo menos una de un conjunto de necesidades básicas insatisfechas. Nuevos pobres se denomina a aquellos que pertenecen a hogares cuyo ingreso por persona no alcanza a cubrir una canasta alimenticia y no alimenticia mínima.

mento del empleo que no incluyen cursos de formación, como el PEP (\$1042), el PIT (\$2071), el PROEDIS (\$1244), el PRIDIS (\$1208) y el PROCOPA (\$1061) instrumentados en 1994 también lo sitúan en el nivel general. El costo total por beneficiario del Proyecto Joven es de \$ 1545 de los cuales la mitad (\$770) son erogaciones destinadas a pago de becas durante el transcurso del programa. Este dato es relevante desde el momento que dicho monto es superior o al menos iguala al ingreso que el participante medio podría obtener en el mercado de trabajo.³⁸

Un inconveniente de los programas de empleo es la falta de control y supervisión, que impide juzgar los efectos de la introducción de los programas y si la población objetivo es la alcanzada. Los programas de empleo no tienen en la práctica para su aprobación una evaluación relativa a las necesidades del mercado, y menos aún mecanismos de evaluación del impacto que estos cursos tienen sobre las posibilidades laborales de los beneficiarios. En el caso de la Argentina, el único programa hasta el presente que tiene identificado los beneficiarios con seguimiento y control es el Proyecto Joven. Sin esto difícilmente puedan los programas ser evaluados y, eventualmente, mejorados.

5. ALTERNATIVAS PARA EXPLORAR EN BUSCA DE PROPUESTAS

"Los mercados de trabajo son diferentes de los mercados de productos. Los salarios y las condiciones de empleo afectan profundamente a la calidad de la vida de los trabajadores y de sus familias. Un gobierno intervendrá cuando el mercado de trabajo no logra de su propia acción resultados adecuados en materia de empleo o salarios, o cuando desea ajustar la situación creada por el mercado a sus preferencias y sus valores. Las razones para la intervención son: la distribución desigual del poder en el mercado, la discriminación, la falta de información y la falta de seguros adecuados contra los riesgos."³⁹

El desempleo se puede volver un formidable problema social si no tiene solución a tiempo. Un país, embarcado en reformas estructurales y alto desempleo, puede cuestionarlas severamente y abandonarlas. En Argentina coexisten todos los tipos de desempleo: a) desempleo por deficiencia de demanda agregada de corto plazo, desempleo cíclico, y de largo plazo, desempleo tecnológico; b) desempleo

38. Véase S. Montoya, 1996, *op. cit.*

39. Véase Banco Mundial, 1995.

por desajustes del mercado de trabajo con su variante del desempleo friccional o de búsqueda en el corto plazo y del desempleo estructural en el largo plazo. Las políticas para enfrentar esos distintos tipos difieren, y en algunos casos, pueden ser contradictorias.

La moderación de los ciclos económicos es tarea de política económica. A la política laboral le corresponde atenuar sus efectos sobre el empleo, y prever en los auges los recursos de apoyo a los desempleados que habrán de requerirse en tiempos de recesión. Los recursos de corto plazo no resuelven el desempleo estructural acumulado a lo largo del tiempo, y los recursos fiscales y el endeudamiento externo no deben ser utilizados para expandir el nivel de actividad y fomentar el empleo más allá de los encuadres que fijan estos equilibrios.

Las medidas que fluidizan la transferencia intersectorial e interregional de trabajo son relevantes, tales como: capacitación laboral y educación; mejor información de oportunidades laborales, y mensajes precisos respecto a los procesos de transformación. Un aspecto destacable para la eficacia de la política económica es la credibilidad: la decisión política debe ser apoyada por la percepción de que el proceso es sostenible. La certidumbre institucional genera reglas de juego permanentes que resultan un componente competitivo por excelencia.⁴⁰ Para facilitar la creación de empleos, evitando lo sucedido en los años 1992-94 en la Argentina, son atinadas las recomendaciones de la OECD: mejorar la capacidad de las economías para ajustarse y adaptarse a condiciones cambiantes así como aumentar su capacidad para crear conocimiento e innovar mirando a las especificidades de sus mercados laborales y de productos.

Una alta tasa de inversión es requerida para una tasa alta de crecimiento de la economía. Para alentar la inversión se requiere: seguridad jurídica (permanencia de largo plazo de las reglas de juego); crecimiento del ahorro interno (una alta inversión se sustenta en el tiempo con una alta generación de ahorro doméstico, que evita las peligrosas vulnerabilidades a los shocks externos negativos); crecimiento de las exportaciones (para permitir mayores importaciones) y equilibrio fiscal (que saliendo de la crítica situación coyuntural, es la condición habilitante de los otros resultados).

En economías inmersas en importantes cambios estructurales, como la Argentina, se suelen producir un aumento en el desempleo estructural, resultado del proceso de reasignación de recursos implícito, y se caracteriza por la existencia de desocupados con ciertas calificaciones y existencia de vacantes disponibles con requerimientos de calificaciones distintas. La teoría de las distorsiones sugiere que si en los procesos de transformación se realizan importantes cambios en áreas

40. Véase R. López Murphi, declaraciones al diario *Página/12*, julio 1996.

diversas, excepto en el mercado laboral, los problemas se manifestarán en ese mercado.⁴¹ El papel de las políticas microeconómicas aquí es apreciable; las que influyen sobre la movilidad laboral (desplazamiento de la fuerza de trabajo entre sectores) y el costo de la mano de obra pueden resultar de vital importancia; el reentrenamiento profesional, que facilita la reasignación y recapacitación de los agentes para que su trabajo sea más productivo, favorece a la reducción de costos de otros sectores de la economía, y si bien rápidamente no reduce la tasa de desempleo, es indispensable para la solución estructural del problema. Para la cualificación de los recursos humanos se necesitan medidas que alienten la inversión en formación, y también reconvertir la oferta de educación técnica y de capacitación laboral. Además, es fundamental que la transición al nuevo patrón de crecimiento sea lo más breve posible, aliviando con políticas asistenciales⁴² a los trabajadores que el cambio estructural desplaza. En este sentido la estabilidad macroeconómica y la credibilidad en las reformas estructurales tienen una importancia crítica.⁴³

Los mercados de trabajo eficientes y adaptables requieren: la eliminación de las barreras a la movilidad, el rápido ajuste de los salarios y que los trabajadores cuenten con los conocimientos y hábitos de trabajo adecuados necesarios para aprovechar las nuevas oportunidades. La mayor flexibilidad no necesariamente conduce a un mayor empleo, sino que podría traducirse en una mayor rotación; el efecto de la flexibilización sobre la oferta de trabajo podría resultar positivo. La inversión en capital humano es indispensable para emplear a la gente con el "máximo de productividad y remuneración, y es el instrumento para ampliar la cohesión social y generar la inclusión de aquellos a los cuales el cambio los desplaza permanentemente".⁴⁴ Una alternativa es que el gobierno apoye y reglamente los mercados privados que ofrecen readiestramiento a trabajadores desplazados, para quienes el rendimiento puede ser elevado (la Argentina ha adoptado este modelo) concentrando su acción directa sobre los grupos desfavorecidos, como las mujeres solteras con hijos y las personas con discapacidades. En la asistencia en la búsqueda de empleo, aunque en ciertos países industriales no ha dado resultados, las oficinas públicas de empleo pueden tener un aporte relevante. Se debe tener en cuenta que las medidas tendientes a flexibilizar el mercado de trabajo (empleo joven) en la Argentina no han tenido todavía efectos perceptibles ni sobre el empleo ni sobre la tasa de desocupación.

41. Véase D. Artana, declaraciones al diario *Página/12*, julio 1996.

42. Supuesto que la situación fiscal mínimamente las habilita.

43. Véase M. A. Broda, en el diario *El Economista*, julio 1996.

44. Véase R. López Murphy, en el diario *El Economista*, julio 1996.

Un problema de un mercado laboral desregulado y sin barreras de salida, es que los incentivos económicos pueden llevar a los empresarios a desprenderse de equipos de trabajadores cuyos integrantes tenían la característica de rendir más trabajando junto a sus compañeros (mayor productividad). La rotación acelerada para lograr salarios más bajos o la sustitución de trabajo por capital los desarticulan. Los costos bajan, pero el efecto sobre la productividad es ambiguo, ya que el rendimiento colectivo es afectado por la inestabilidad de los planteles.

La reforma laboral debe acompañarse con cambios en la cultura de la gestión por parte de las empresas. Los empresarios deben priorizar la movilidad interna y el reciclaje profesional de los trabajadores antes que el despido; negociar con los sindicatos los sacrificios de la reconversión, pero también los beneficios derivados de las mejoras de la productividad del trabajo; renovar las técnicas de gestión de los recursos humanos y de las relaciones laborales; mejorar los canales de comunicación con sus trabajadores, y proscribir las prácticas antisindicales.

La educación debe jugar un rol activo, pero sola es insuficiente; el sistema educativo está inserto en un amplio marco de relaciones sociales, económicas, históricas, geográficas y culturales. Apostar la reducción del desempleo en una sola parte del sistema, como es el educativo, sería regresar a una visión ingenua de lo social.

"El papel de la educación no es tanto formar para el puesto de trabajo, sino dar las capacidades básicas para una adaptación adecuada al proceso productivo. El sector productivo le reclama a la educación el aporte de los insumos científicos para el desarrollo económico y social sustentable."⁴⁵

Una educación para el mundo del trabajo no es la formación de mano de obra barata o poco calificada, o de especialización prematura. Una "salida laboral" de patas cortas no concretaría la búsqueda de presencia competitiva en el mercado laboral. Sería una promesa de inserción inmediata que conduciría a mediano plazo a la exclusión laboral y a la marginación social. Es la adecuada articulación entre Educación/Capacitación/Trabajo/Producción la que aumenta la disponibilidad del personal calificado.

La equidad exige el esfuerzo por una educación común y de calidad para toda la población, incluyente de habilidades básicas polivalentes para el mundo del trabajo. Recién después de haber alcanzado esos niveles sería beneficiosa una formación más específica según las inserciones ocupacionales. La formación básica de calidad es la mejor preparación profesional.

45. Véase J. C. Tedesco, en Alberghucci, 1995.

El país está planteando estrategias para maximizar la eficiencia y la equidad del sistema educativo. Desde el punto de vista pedagógico, la prolongación de la escolaridad básica, es un ejemplo, acompañada de la evaluación de la calidad de los resultados de la enseñanza-aprendizaje. Desde el punto de vista político, descentralización del gobierno de la educación y autonomía institucional con responsabilidad de gestión.

Las políticas de empleo, para atender el desempleo o para evitarlo, desde la educación, requieren un diseño de un sistema integrado de formación de recursos humanos; y una complementariedad de acciones entre políticas económicas, ocupacionales y educativas.

Establecer mecanismos de formación y capacitación permanente para el reciclaje, reconversión y actualización de trabajadores técnicos y profesionales evita que los nuevos patrones de crecimiento económico descarguen el peso de la adaptación en los sectores sociales desfavorecidos, con mayor riesgo de exclusión. La adecuación debe afrontar la problemática del empleo, el autoempleo y el desempleo. La participación concertada de los actores vinculados al trabajo y a la producción –Estado, empresarios, trabajadores–, permitirá asegurar la vinculación continua entre educación y trabajo, la adecuación permanente de la oferta educativa a la realidad en cambio continuo y la transformación del mundo productivo, fruto de los avances científicos y tecnológicos.

La escuela junto a las organizaciones y los actores sociales deben intervenir en el proceso de formación y capacitación: el Estado, la sociedad, las instituciones sociales (cámaras empresarias, gremios y sindicatos, empresas productivas y de servicios, organizaciones educativas formales y no formales), la escuela y los actores institucionales, los sectores representativos de la acción educativa y de la comunidad social, deben interactuar conjunta y coordinadamente, recíproca y complementariamente.

La alta incidencia de factores exógenos en el sistema educativo impone un enfoque integrado de política social que contribuya a optimizar el impacto de dicha política en la igualdad de oportunidades en el futuro. De manera que, para elevar la calidad y la equidad educativas, es preciso elaborar programas orientados hacia la demanda de educación, como complemento ineludible de las políticas educacionales de lado de la oferta.

Una política educativa centrada en la demanda resulta más equitativa si se fomenta el poder de participación de aquellos sectores que tienen más dificultades para ejercer presión eficaz sobre la calidad de la oferta. El Estado delega a los establecimientos mismos la tarea de gestión, programación y elaboración de parte del currículum, y financia los establecimientos en función de su matrícula y asistencia escolares. Este criterio tiene un impacto en la calidad y equidad de la oferta siempre que mejore el poder de participación del lado de la demanda, vale decir, que la comunidad disponga de capacidad para evaluar la calidad de la educación que el establecimiento ofrece y colaborar con él en su mejoramiento.

Son vitales las políticas activas –los programas de empleo–, aunque no es la herramienta más adecuada el generar programas de entrenamiento amplios; está comprobado internacionalmente que el enfocar la creación de empleo hacia algunos grupos específicos de población puede producir mejores resultados para los participantes y la sociedad en general.⁴⁶

En la formación de nuevas calificaciones es importante que las empresas precisen sus demandas y brinden posibilidades para acciones conjuntas (v.gr. Estado-empresas), tendientes a la capacitación de trabajadores en actividad y de nuevos trabajadores. Los grupos objetivo claves en la relación educación-empleo son: 1) los trabajadores expulsados por la reestructuración productiva que deben reciclarse y reintersarse; 2) jóvenes que intentan acceder al primer trabajo; 3) las mujeres que están aumentando significativamente su participación y que tienen nivel de ingreso inferiores con respecto a los varones de su mismo nivel educativo; 4) los que además de pertenecer a las categorías anteriores integran los sectores de pobreza.⁴⁷

Los sistemas de capacitación deben otorgar una acreditación profesional bajo la seguridad que la propuesta que se brindó para la misma ha sido responsablemente diseñada. La "industria de cursos de entrenamiento o reentrenamiento", sin control pedagógico-didáctico, no ofrece lo que necesita la población "objetivo", que es calidad de la oferta.

Las acciones deben responder a estrategias de largo plazo que involucran junto con la implementación de políticas de fomento directo e indirecto para la generación de empleo, modificaciones en la organización institucional y administrativa del sistema educativo, de formación profesional y del mercado laboral.

Los procesos continuos de calificación y readaptación del trabajo se generan por problemas ligados a la falta de incentivos que enfrentan tanto los empleadores como los trabajadores para esta actividad de capital humano. Por este motivo se puede establecer la obligación de cumplir un determinado porcentaje de la masa salarial en gastos de capacitación y entrenamiento, o abonar un impuesto. En muchos casos las empresas gastan en capacitación, y dado que el tratamiento impositivo es el mismo que para otro tipo de gastos, no hay interés en demostrar que es gasto en entrenamiento. Hay que crear la conciencia de la importancia de este gasto, ya que si la empresa no lo valora (como ha sucedido en la experiencia internacional comparada) hasta puede preferir pagar el impuesto.⁴⁸

Un problema acuciante de la autoridad es que continuas e inadecuadas prácticas de política económica-social del pasado la ha ido dejando sin margen para la

46. Véase S. Montoya, 1996.

47. Véase M. Gallart, 1992.

48. Véase S. Montoya, 1996.

concreción de políticas eficaces para favorecer la reducción del desempleo. Así como la hiperinflación de fines de los ochenta y comienzos de los noventa ha dejado su profunda marca respecto a las políticas económicas que la ciudadanía valora, de persistir el elevado desempleo, la sociedad, a través de complejos procesos de reacomodamiento de sus creencias y aceptaciones, generará –en defensa propia– los mecanismos que la habilitarán a su resolución.

BIBLIOGRAFÍA

- Agulla, J. C.: *Educación, Sociedad y Cambio Social*, Buenos Aires, 1973.
- Albergucí, R.: *Ley Federal y Transformación Educativa*, Buenos Aires, 1995.
- Alfei, B.: "Educación y Mujer", en *Propuesta Educativa de FLACSO*, Buenos Aires, 1992.
- Banco Mundial: *Informe Sobre el Desarrollo Mundial 1995. El Mundo del Trabajo en una Economía Integrada*, Washington, 1995.
- Beccaría, L. y López, N.: "Reconversión productiva y empleo en la Argentina", en P. Bustos, *Más Allá de la Estabilidad*, Buenos Aires, 1995.
- Blanchard, O. y Summers, L.: *Hysteresis and the European Unemployment Problem*, National Bureau of Economic Research Annual, 1986.
- Blaug, M.: *The Economics of Education*, Harmondsworth, 1972.
- Bour, J. L.: *Mercado de trabajo y productividad en la Argentina*, Buenos Aires, 1994.
- "Los cambios en la oferta de trabajo"; "Los costos laborales en la Argentina"; "Migraciones externas y su impacto en la oferta de trabajo", en *Libro blanco sobre el empleo en la Argentina*, Buenos Aires, 1995.
- Canitrot, A.: "Presentación general", en *Libro blanco sobre el empleo en la Argentina*, Buenos Aires, 1995.
- Carta Económica*, varios números.
- CEPAL: *La Juventud en América Latina y el Caribe, Estudios e Informes de la CEPAL*, N° 47, Santiago de Chile, 1985.
- CEPAL-UNESCO: *Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con Equidad*, Santiago de Chile, 1992.
- Conesa, E.: *Desempleo, Precios Relativos y Crecimiento Económico*, Buenos Aires, 1996.
- Consejo Empresario Argentino: *El sistema de seguridad social. Una propuesta de reforma*, Buenos Aires, noviembre 1995.
- Díaz Cafetal, A.: "Shock Tecnológico, Obsolescencia del capital, y Desocupación en la Transición de la Apertura Comercial", en *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*, XXIX Reunión Anual, La Plata, 1994.
- Díaz Cafferata, A. y Figueras, A.: "Structural Change and Unemployment", en *Seminar Problems of Structural Change in the 21st Century*, 1995.

- Echart, M.: "Educación y Mercado de Trabajo en Argentina", en ADEBA, *10ª Convención Anual de Bancos Privados*, Buenos Aires, agosto 1994.
- Diario *El Cronista Comercial*, varios números.
- Diario *El Economista*, varios números.
- Ferreya, H.: *Educación para el trabajo... Trabajo en la educación*, Buenos Aires, 1996.
- Figueras, A. y Arrauz Muñoz, J. R.: "El desempleo en España y las medidas de política. La enseñanza que nos deja", en *XXVIII Jornadas de Finanzas Públicas, FCE-UNC y CPCE de Capital Federal*, Córdoba, 1995.
- Filmus, D. (comp.): *Para qué sirve la escuela*, Buenos Aires, 1993.
- *Estado, Sociedad y Educación en la Argentina de Fin de Siglo. Procesos y Desafíos*, Buenos Aires, 1996.
- Freeman, R.: *Labour Market Institutions and Economic Performance*, 1988.
- Gallart, M. A.: "Formación, Educación y Desempleo en la Argentina", en *Libro blanco sobre el empleo en la Argentina*, Buenos Aires, 1995.
- Gerchunoff, P. y Kacef, O.: *Un análisis de la evolución reciente del mercado de trabajo*, Instituto para el Desarrollo Industrial, 1994 (mimeo).
- Giordano, O. y Torres, A.: "Reflexiones en torno a la reforma de la legislación laboral", en revista *Estudios*, Año XVII, N° 68, Córdoba, IEERAL, enero-marzo 1994.
- Goldín, A.: "Regulaciones laborales y empleo", en *Libro blanco sobre el empleo en la Argentina*, Buenos Aires, 1995.
- Hillert, F. y otros: *El sistema educativo argentino. Antecedentes y Formación*, Buenos Aires, 1985.
- Iglesias, E.: *Hacia un nuevo consenso Latinoamericano*, Nueva York, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 1992.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC): *Anuario estadístico de la República Argentina*, Buenos Aires, 1993.
- Isuani, E.; Lo Vuolo, R. y Tenti, F.: *El Estado Benefactor. Un Paradigma en Crisis*, Buenos Aires, 1991.
- Diario *La Nación*, varios números.
- Lindbeck, A.: *Unemployment and Macroeconomics*, Cambridge, 1993.
- Lindbeck, A. y Snower, D.: *The Insider-Outsider Theory of Employment and Unemployment*, Cambridge, 1988.
- Lo Vuolo, R. M.: "Estabilización, ajuste estructural y política social. Los inocentes son los culpables", en P. Bustos, *Más allá de la estabilidad*, Buenos Aires, 1995.
- Massei, M.: "La flexibilidad laboral y la Ley Nacional de Empleo", en *Revista de Economía del Banco de la Provincia de Córdoba*, Año XLIII, N° 66, enero-marzo 1992.
- Ministerio de Economía: *Argentina en crecimiento*, Buenos Aires, 1994.
- *Informe económico*, N° 13, 1º trimestre 1995.
- Minujin, A.: *Cuesta Abajo. Los Nuevos Pobres: Efectos de la Crisis en la Sociedad Argentina*, Buenos Aires, 1992.

- Mizrahi, L.: "Los costos emocionales del desempleo", reportaje en el diario *Página/12*, Buenos Aires, 18-01-1996, p. 24.
- Montoya, S.: "Capacitación y reentrenamiento laboral. Argentina durante la transición", en revista *Estudios*, Año XIX, N° 76, enero-marzo 1996.
- Montoya, S. y Dutari, J.: "Infortunios laborales: evaluando las opciones para Argentina", en revista *Estudios*, Córdoba, IEERAL.
- Montoya, S. y Mitnik, O.: "Acumulación de capital humano: ¿Determinante de la pobreza?", en *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*, XXIX Reunión Anual, Universidad Nacional de La Plata, 1994, tomo IV.
- Montuschi, L.: *Tendencias de corto y largo plazo del empleo en la Argentina*, Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina, febrero 1996, Serie Documentos de Trabajo, N° 110.
- *Objetivos de los sindicatos y militancia sindical. Tendencias y perspectivas con especial referencia al caso argentino*, Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina, Buenos Aires, marzo 1995, Serie Documentos de Trabajo, N° 102.
 - *Perspectivas de los mercados laborales ante la integración del Mercosur*, Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina, Buenos Aires, octubre 1992, Serie Documentos de Trabajo, N° 88.
 - "Perspectivas de los mercados laborales y el objetivo de pleno empleo", en *Económica*, N° 2, Universidad de La Plata, 1994.
 - "Perspectivas del sindicalismo ante las nuevas características del empleo y de las instituciones laborales", en *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política AAEP*, XXV Reunión Anual, Universidad Nacional del Sur, 1990.
 - "Sindicatos y conflictos laborales. Evolución y tendencias recientes", en *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*, XXX Reunión Anual, Universidad Nacional de Río Cuarto, 1995.
- Monza A.: "La situación ocupacional argentina. Diagnóstico y perspectiva", en A. Minujín (ed.), *Desigualdad y exclusión. Desafíos para la política social en Argentina de fin de siglo*, Buenos Aires, 1993.
- *Costo laboral y competitividad internacional*, Buenos Aires, Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo, agosto-diciembre 1993, Estudios del trabajo, N° 6.
 - "Situación actual y perspectivas del mercado de trabajo en Argentina", en *Libro blanco sobre el empleo en la Argentina*, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, junio 1995.
- OIT: "Desempleo: perspectivas inquietantes", en *Revista de la OIT*, 1994, Trabajo N° 8.
- Pessino, C.: "La anatomía del desempleo", en *Desarrollo Económico*, Número especial, Vol. 36, verano 1996.
- "Returns to Education in Greater Buenos Aires 1986-1993: from hyperinflation to stabilization and beyond", en *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política AAEP*, XXX Reunión Anual, Universidad Nacional de Río Cuarto, 1995.

- Phelps, E. S.: "A review of unemployment", en *Journal of Economic Literature*, N° 3, Vol. XXXV, septiembre 1992.
- Phillips, A. W.: "The Relation between Unemployment and the Rate of Change of Money Wages in the United Kingdom, 1861-1957", en *Económica*, noviembre de 1958.
- Riquelme, R.: "La educación para el mundo del trabajo", en *Debates pendientes en la implementación de la Ley Federal de Educación*, Buenos Aires, 1996.
- *La comprensión del mundo del trabajo en la enseñanza media*, Buenos Aires, 1993 (mimeo).
- Schenone, O.: "El desempleo en la Argentina, 1992-94", en *Desafíos y Opciones Para Crecer*, Buenos Aires, ADEBA, 10ª Convención Anual, 1994.
- Schultz, T. W.: *Investment in Human Capital*, Nueva York, 1971.
- UNESCO: *Sobre el Futuro de la Educación hacia el año 2000*, Madrid, 1990.
- Weinberg, G.: *Modelos Educativos en la Historia de América Latina*, Buenos Aires, 1995.
- World Bank: *The East Asian Miracle*, Oxford, 1994.